

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Pembatasan Hak Politik Mantan Terpidana dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

1. Pembatasan Hak Politik Mantan Terpidana Melalui Undang-Undang dan Putusan Hakim

Amandemen kedua UUD 1945 memberikan jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia yang diatur dalam bab tersendiri Bab XA tentang HAM. Prosedur pembatasan hak seseorang juga dapat ditemukan dalam bab tersebut. Pembatasan hak dan kebebasan warga negara diatur dalam UUD 1945, yakni Pasal 28J ayat (2) yang berbunyi:

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Ketentuan lebih lanjut dapat ditemukan dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM), tepatnya Pasal 73 yang berbunyi:

“Hak dan kebebasan yang diatur dalam undang-undang ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa.”

Dalam penjelasannya Pasal 73 UU HAM, pembatasan yang dimaksud itu tidak berlaku terhadap HAM yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable right*). HAM yang tidak dapat dikurangi diatur dalam Pasal 4 UU HAM, yaitu:

“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai

pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.”

Namun di situ terdapat pengecualian ketentuan terhadap hak untuk hidup dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut. Hak untuk hidup dapat dikurangi dalam hal atau keadaan yang sangat luar biasa yaitu demi kepentingan hidup ibunya dalam kasus aborsi atau berdasarkan putusan pengadilan dalam kasus pidana mati, maka tindakan aborsi atau pidana mati dalam hal dan atau kondisi tersebut, masih dapat diizinkan.⁵⁶ Hanya pada dua hal tersebut itulah hak untuk hidup dapat dibatasi.⁵⁷

Hak untuk tidak dapat dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut dapat dikecualikan dalam hal pelanggaran berat terhadap hak asasi manusia yang digolongkan ke dalam kejahatan terhadap kemanusiaan.⁵⁸ Kejahatan terhadap kemanusiaan termasuk dalam pelanggaran HAM yang berat.⁵⁹ Pasal 9 UU Pengadilan HAM menjelaskan bahwa:

Yang dimaksud dengan kejahatan terhadap kemanusiaan adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistemik yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil berupa: (1) pembunuhan; (2) pemusnahan; (3) perbudakan; (4) pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa; (5) perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar (asas-asas) ketentuan pokok hukum internasional; (6) penyiksaan; (7) perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa atau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara; (8) penganiayaan terhadap suatu kelompok tertentu atau perkumpulan yang didasari persamaan paham politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, jenis kelamin atau alasan lain yang telah diakui secara universal sebagai hal yang dilarang

⁵⁶ Penjelasan Pasal 9 UU No. 39 Tahun 1999.

⁵⁷ *Ibid*

⁵⁸ Penjelasan Pasal 4 UU No. 39 Tahun 1999.

⁵⁹ Pasal 7 huruf b UU No. 26 Tahun 2000.

menurut hukum internasional; (9) penghilangan orang secara paksa; atau (10) kejahatan apartheid.

Hak untuk memilih dan dipilih merupakan bagian dari HAM. Dalam penerapannya harus dipertimbangkan dampaknya terhadap terpidana dan masyarakat. Khusus penerapannya terhadap korupsi yang pelakunya memiliki kewenangan dalam mengelola negara, baik eksekutif maupun legislatif yang memiliki jaringan politik (korupsi politik). Fungsinya untuk menghindarkan lembaga negara dipimpin oleh koruptor pada masa mendatang. Namun implementasinya tetap mendasarkan peraturan perundangan yang berlaku, yaitu adanya pembatasan pelaksanaan pencabutan hak politik sesuai dengan perundangan yang berlaku.⁶⁰

Ketentuan dalam KUHP Pasal 10 huruf b, salah satu pidana tambahan adalah pencabutan hak-hak tertentu. Kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 38 ayat (1) dan ayat (2) KUHP:

- (1) Jika dilakukan pencabutan hak, hakim menentukan lamanya pencabutan sebagai berikut:
 1. dalam hal pidana mati atau pidana penjara seumur hidup, lamanya pencabutan seumur hidup;
 2. dalam hal pidana penjara untuk waktu tertentu atau pidana kurungan, lamanya pencabutan paling sedikit dua tahun dan paling banyak lima tahun lebih lama dari pidana pokoknya.
 3. dalam hal pidana denda, lamanya pencabutan paling sedikit dua tahun dan paling banyak lima tahun.
- (2) Pencabutan hak dimulai berlaku pada hari putusan hakim dapat dijalankan.

Terdapat pula ketentuan dalam UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 18 ayat (1) huruf d yang berbunyi:

⁶⁰ Warih Anjari, Pencabutan Hak Politik Terpidana Korupsi dalam Perspektif Hak Asasi Manusia, *Jurnal Yudisial* Vol. 8 No. 1 April 2015., hlm. 43.

“pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh Pemerintah kepada terpidana.”

Kesimpulannya, pembatasan hak seseorang, dalam hal ini hak politik mantan terpidana hanya bisa dilakukan dengan peraturan yang selevel undang-undang. Jadi untuk membatasi hak warga negara menjadi calon anggota legislatif itu harus diatur dengan Undang-Undang, tidak bisa misalnya hanya dengan Peraturan KPU. Selain itu, pencabutan hak politik dapat juga melalui putusan hakim, namun pidana tambahan berupa pencabutan hak politik itu harus dibatasi masa pencabutan haknya.

2. Perubahan Norma Pembatasan Hak Politik Mantan Terpidana Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Pembatasan hak politik mantan terpidana untuk dapat menduduki jabatan publik telah mengalami beberapa perubahan norma yang diterapkan dalam beberapa UU. Munculnya perubahan norma tersebut tidak lain karena implikasi dari beberapa Putusan MK terkait hak politik mantan terpidana. Materi muatan Putusan MK harus ditindaklanjuti saat perubahan UU atau pembentukan UU baru.

Fenomena perubahan norma terkait pembatasan hak politik mantan terpidana dapat dilihat pada 4 (empat) Putusan MK: *pertama*, Putusan MK No. 11-17/PUU-I/2003; *kedua*, Putusan MK No. 14-17/PUU-V/2007; *ketiga*, Putusan MK No. 4/PUU-VII/2009; dan *keempat*, Putusan MK No. 42/PUU-XIII/2015.

a. Analisis Yuridis Syarat Konstitusionalitas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-17/PUU-I/2003

Putusan MK No. 11-17/PUU-I/2003 merupakan putusan atas permohonan pengujian Pasal 60 huruf g UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 karena bersifat diskriminatif serta meniadakan hak konstitusional Para Pemohon. Sebagian pemohon merupakan bekas tahanan politik karena dituduh terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam peristiwa G.30.S/PKI, sehingga mereka mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) karena merasa dirugikan dengan adanya ketentuan Pasal 60 huruf g UU No. 12 Tahun 2003 yang berbunyi:

Calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota harus memenuhi syarat:

g. bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G30S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya.

Pelarangan terhadap kelompok tertentu warga negara untuk mencalonkan diri sebagai anggota legislatif yang disyaratkan dalam Pasal 60 huruf g jelas mengandung nuansa hukuman politik dan bersifat diskriminatif kepada kelompok sebagaimana dimaksud. Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 hanya berkaitan dengan pembubaran PKI dan larangan penyebarluasan ajaran komunisme, marxisme, dan leninisme yang sama sekali tidak berkaitan dengan pencabutan atau pembatasan hak pilih baik aktif maupun pasif, termasuk bekas anggota PKI.

UUD 1945 juga tidak membenarkan adanya diskriminasi berdasarkan perbedaan agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik sebagaimana dinyatakan dalam UUD 1945 Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28 I ayat (2) dan UU HAM Pasal 1 ayat (3). Atas dasar pertimbangan tersebut MK menyatakan

Pasal 60 huruf g UU No. 12 Tahun 2003 bertentangan dengan UUD 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian, mantan terpidana karena alasan politik diperbolehkan menjadi calon anggota legislatif.

b. Analisis Yuridis Syarat Konstitusionalitas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor No. 14-17/PUU-V/2007

Putusan MK berikutnya Putusan No. 14-17/PUU-V/2007 yakni putusan dalam perkara permohonan Pengujian UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK, UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang MA, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemda, dan UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK. Putusan ini pada intinya menguji ketentuan norma UU 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 paling lama 5 (lima) tahun atau lebih.” Ketentuan norma tersebut dirasakan berpotensi merugikan hak konstitusional warga negara yang pernah dijatuhi pidana penjara yang ancaman hukumannya paling lama 5 (lima) tahun atau lebih, sehingga perlu diuji konstitusionalitasnya di Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah dalam pertimbangannya bahwa setiap jabatan publik menuntut syarat kepercayaan masyarakat. Hal itu menjadi praktik yang diterima umum bahwa ada suatu standar moral yang dipersyaratkan bagi setiap orang yang akan memangku jabatan dalam pemerintahan. Salah satu dari standar moral tersebut adalah bahwa seseorang tidak pernah dipidana. Namun, seseorang dapat dipidana

bukan semata-mata karena melakukan tindak pidana yang mengandung unsur kesengajaan (*dolus*), baik dalam hal kejahatan maupun pelanggaran, melainkan juga karena kealpaan (*culpa*), dalam hal ini kealpaan ringan (*culpa levis*).

Perihal kealpaan, sesungguhnya tidak terkandung unsur niat jahat (*mens rea*). Orang yang dipidana karena kealpaannya pada hakikatnya bukanlah orang yang jahat. Pidanaan terhadap seseorang karena suatu perbuatan kealpaan sesungguhnya tidaklah menggambarkan adanya moralitas kriminal pada diri orang itu melainkan semata-mata karena kekuranghati-hatiannya berakibat timbulnya perbuatan yang dapat dipidana. Jika syarat tersebut dijadikan sebagai standar moral bagi seseorang yang hendak memangku suatu jabatan publik, maka syarat tersebut hanya dapat diterima apabila yang dimaksud adalah seseorang yang pernah dipidana karena terbukti sengaja melakukan perbuatan yang dapat dipidana dengan ancaman pidana 5 (lima) tahun atau lebih.

Selain itu, persyaratan tersebut mencakup pula tindak pidana atau kejahatan karena alasan politik. Jika rumusan pasal-pasal yang diuji tersebut diartikan juga mencakup kejahatan politik dalam pengertian di atas, maka rumusan demikian jelas mengandung unsur diskriminasi. Sebab, jika demikian halnya maka ketentuan tersebut berarti telah membuat perbedaan perlakuan yang didasarkan atas pandangan politik yang dianut seseorang, sesuatu yang bertentangan dengan UUD 1945.⁶¹

Dengan demikian, Pasal 6 huruf t UU Pilpres, Pasal 16 ayat (1) huruf d UU MK, Pasal 7 ayat (2) huruf d UU MA, Pasal 58 huruf f UU Pemda, Pasal 13

⁶¹ Lihat Putusan MK No. 011-017/PUU-I/2003.

huruf g UU BPK, menurut MK dapat dipandang memenuhi tuntutan objektif bagi penentuan persyaratan untuk menduduki suatu jabatan publik dan karenanya konstitusional hanya jika:

- a) Rumusan dalam Pasal 6 huruf t UU Pilpres, Pasal 16 ayat (1) huruf d UU MK, Pasal 7 ayat (2) huruf d UU MA, Pasal 58 huruf f UU Pemda, Pasal 13 huruf g UU BPK tersebut tidak mencakup tindak pidana yang timbul karena kealpaan ringan (*culpa levis*), meskipun ancaman pidananya 5 (lima) tahun atau lebih;
- b) Rumusan dalam Pasal 6 huruf t UU Pilpres, Pasal 16 ayat (1) huruf d UU MK, Pasal 7 ayat (2) huruf d UU MA, Pasal 58 huruf f UU Pemda, Pasal 13 huruf g UU BPK tersebut tidak mencakup kejahatan politik dalam pengertian sebagaimana diuraikan dalam pertimbangan pada angka 2) di atas.

Menanggapi persyaratan konstitusionalitas yang mendasarkan kepada kealpaan ringan akan mempersulit dalam menentukan persyaratan dalam hukum administrasi karena perbedaan antara kealpaan yang berat (*culpa lata*) dan kealpaan ringan (*culpa levis*) hanya dikenal dalam ajaran atau doktrin hukum pidana atau lebih tepatnya adalah teori hukum pidana, bukan pada norma hukum pidana.⁶² Kealpaan yang diancam 5 (lima) tahun penjara sebagaimana dimaksud Pasal 359 KUHP misalnya, hanya menggunakan rumusan norma karena kealpaannya menyebabkan matinya orang lain dan dalam putusan pengadilan, tidak dicantumkan apakah perkara tersebut kualitas kealpaannya sebagai kealpaan berat atau ringan. Dengan demikian, walaupun tetap akan dipaksakan norma hukum pengecualian terhadap tindak pidana karena kealpaan ringan dalam ketentuan Pasal tersebut, tetap akan sulit untuk membedakan antara kealpaan berat atau kealpaan ringan dalam tataran praktik pembedaan.

⁶² Pendapat Mudzakkir dalam keterangannya sebagai ahli dalam Putusan MK No. 4/PUU-VII/2009.

**c. Analisis Yuridis Syarat Konstitusionalitas dalam Putusan Mahkamah
Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009**

Putusan MK No. 4/PUU-VII/2009 merupakan putusan perkara pengujian UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif (UU Pemilu Legislatif) dan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemda (UU Pemda) terhadap UUD 1945. Pasal yang diujikan adalah Pasal 12 huruf g UU Pemilu Legislatif dan Pasal 58 huruf f UU Pemda yang pada intinya pasal-pasal tersebut mengatur persyaratan untuk menduduki jabatan anggota DPR, DPD, DPRD, dan kepala daerah/wakil kepala daerah. Persyaratannya yaitu: “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.”

Dalam amar putusan tersebut: *pertama*, menyatakan mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian. *Kedua*, menyatakan Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU Pemilu Legislatif serta Pasal 58 huruf f UU Pemda bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*). *Ketiga*, menyatakan Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU Pemilu Legislatif serta Pasal 58 huruf f UU Pemda tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak memenuhi syarat-syarat: (i) tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (*elected officials*); (ii) berlaku terbatas jangka waktunya hanya selama 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya; (iii) dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;

(iv) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang. *Keempat*, menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya. *Kelima*, memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara RI sebagaimana mestinya.

Putusan MK No. 4/PUU-VII/2009 ini pada intinya memutuskan bahwa terhadap Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU Pemilu Legislatif dan Pasal 58 huruf f UU Pemda sepanjang memuat persyaratan “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 mempunyai kekuatan hukum mengikat jika tidak dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) Bahwa ketentuan pasal-pasal tersebut tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (*elected official*);
- 2) Bahwa ketentuan pasal-pasal tersebut berlaku terbatas jangka waktunya hanya selama 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya;
- 3) Bahwa ketentuan pasal-pasal tersebut dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana; dan
- 4) Bahwa ketentuan pasal-pasal tersebut dikecualikan bagi mantan terpidana yang bukan pelaku kejahatan berulang-ulang.

d. Analisis Yuridis Syarat Konstitusionalitas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015

Putusan MK No. 42/PUU-XIII/2015 merupakan perkara pengujian UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi UU terhadap UUD Tahun 1945 yang dimohonkan oleh Jumanto dan Fathor Rasyid. Hak keduanya menjadi terhalang dengan adanya norma yang terdapat dalam Pasal 7 huruf g UU No. 8 Tahun 2015, yang berbunyi:

“Warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota adalah yang memenuhi persyaratan sebagai berikut: ... (g) 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,”

Penjelasan Pasal 7 huruf g UU No. 8 Tahun 2015 berbunyi:

“Persyaratan ini tidak berlaku bagi seseorang yang telah selesai menjalankan pidananya, terhitung 5 (lima) tahun sebelum yang bersangkutan ditetapkan sebagai bakal calon dalam pemilihan jabatan publik yang dipilih (elected official) dan yang bersangkutan mengemukakan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang. Orang yang dipidana penjara karena alasan politik dikecualikan dari ketentuan ini.”

Pasal 45 ayat (2) huruf k berbunyi:

“Dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: ... (k) surat keterangan tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih dari Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi tempat tinggal calon, sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 huruf g.”

Norma tersebut jelas dan nyata melanggar hak konstitusional yang diberikan UUD 1945 kepada Pemohon, karena Pemohon pernah menjalani hukuman pidana penjara dengan ancaman lebih dari 5 (lima) tahun. Merujuk Putusan MK No. 4/PUU-VII/2009, menafsirkan norma “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 diatur dalam UU lain yang masih berlaku harus ditafsir sebagaimana berikut:

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

Pertimbangan MK dalam Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009 telah memberi ruang kepada mantan terpidana untuk proses adaptasi dengan masyarakat sekurang-kurangnya lima tahun setelah narapidana menjalani masa hukumannya. Waktu lima tahun tersebut adalah waktu yang wajar sebagai pembuktian dari mantan terpidana tersebut telah berkelakuan baik dan tidak mengulang perbuatan pidana sebagaimana tujuan dari pemasyarakatan yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

Namun menurut Mahkamah dalam Putusan No. 42/PUU-XIII/2015, bahwa seseorang yang telah menjalani hukuman dan keluar dari penjara atau lembaga pemasyarakatan pada dasarnya adalah orang yang telah menyesali perbuatannya, telah bertaubat, dan berjanji untuk tidak mengulangi lagi perbuatannya. Dengan demikian, seseorang mantan terpidana yang sudah bertaubat tersebut tidak tepat

jika diberikan hukuman lagi oleh UU seperti yang ditentukan dalam Pasal 7 huruf g UU No. 8 Tahun 2015. Apalagi syarat ketiga dari Putusan MK No. 4/PUU-VII/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.

Adanya 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 terpidana atau tidak memberikan suaranya kepada calon tersebut. Kata “dikecualikan” dalam syarat ketiga dari amar Putusan MK No. 4/PUU-VII/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 tersebut menjadi tidak diperlukan lagi karena yang bersangkutan telah secara berani mengakui tentang status dirinya yang merupakan mantan terpidana.

Amar Putusan MK No. 42/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa Pasal 7 huruf g UU No. 8 Tahun 2015 bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana, Penjelasan Pasal 7 huruf g UU No. 8 Tahun 2015 bertentangan dengan UUD 1945, dan Pasal 45 ayat (2) huruf k UU No. 8 Tahun 2015 bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian ketika seorang mantan terpidana selesai

menjalankan masa tahanannya dan mengumumkan secara terbuka dan jujur bahwa dia adalah mantan terpidana, maka yang bersangkutan dapat mencalonkan diri menjadi gubernur, bupati, dan walikota atau mencalonkan diri dalam jabatan publik atau jabatan politik yang pengisiannya melalui pemilihan. Pada akhirnya, masyarakat yang memiliki kedaulatan lah yang akan menentukan pilihannya.

Putusan MK No. 42/PUU-XIII/2015 meniadakan syarat kedua dan syarat keempat dari amar Putusan MK No. 4/PUU-VII/2009 sebagai persyaratan bagi mantan terpidana yang pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan tindak pidana yang diancam pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih yang hendak menjadi calon kepala daerah atau calon anggota legislatif hanya disyaratkan secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana. Syarat kedua yaitu berlaku terbatas jangka waktunya hanya selama 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya, dan syarat keempat yakni bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang ditiadakan dengan adanya putusan ini.

3. Pembatasan Hak Politik Mantan Terpidana dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Menyambut Pemilu Serentak, UU terkait pemilu yang sebelumnya tersebar dalam beberapa undang-undang, yakni UU No. 42 Tahun 2009 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD kemudian disatukan dan disederhanakan menjadi UU Pemilu, yakni UU No. 7 Tahun 2017.

Dalam UU Pemilu terdapat beberapa ketentuan pembatasan hak politik mantan terpidana yang hendak menjadi calon anggota legislatif, Presiden dan Wapres, KPU, dan Bawaslu. Klasifikasi pengisian jabatan di dalam UU Pemilu, yakni jabatan yang pengisiannya dipilih oleh rakyat secara langsung melalui pemilu, dalam hal ini pengisian jabatan anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, DPD, Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian ada juga jabatan yang pengisiannya dipilih dan diangkat oleh Tim Seleksi atau Lembaga lain, yakni KPU, PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS.

Dalam UU Pemilu ditemukan beberapa Penjelasan Pasal yang melahirkan norma baru, yakni terkait persyaratan calon anggota KPU yang berlatar belakang mantan terpidana, Pasal 21 ayat (1) huruf l yang berbunyi: “*tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.*” Kemudian dalam Penjelasan Pasal 21 ayat (1) huruf l berbunyi:

Persyaratan ini berlaku sepanjang: (i) tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (elected officials); (ii) berlaku terbatas jangka waktunya hanya 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya; (iii) dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana; (iv) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang. Orang yang dipidana penjara karena alasan politik dikecualikan dari ketentuan ini.

Pembentuk UU Pemilu entah karena unsur kesengajaan atau unsur ketidaktahuan dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 64 ayat (2) yang berbunyi: “*Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.*” terdapat ketentuan mengenai Penjelasan dalam peraturan perundang-undangan, bahwa:

- a. Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.
- b. Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.
- c. Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Jadi dalam memberikan Penjelasan Pasal tidak diperbolehkan mencantumkan norma, apalagi menimbulkan norma baru. Penjelasan Pasal 21 ayat (1) huruf l UU Pemilu melahirkan norma baru bukan memperjelas norma Pasal dalam batang tubuh. Demikian halnya, Pasal 117 ayat (1) huruf l dengan Penjelasan Pasal 117 ayat (1) huruf l UU Pemilu. Mestinya norma baru yang dimuat dalam Penjelasan pasal di batang tubuh dituangkan pada poin berikutnya (ayat/huruf berikutnya) dalam pasal tersebut.

Persoalan lainnya terkait materi muatan UU Pemilu, ketika pembentuk UU Pemilu memberlakukan persyaratan calon anggota KPU yang berlatar belakang mantan terpidana harus memenuhi empat persyaratan sebagaimana dalam Penjelasan Pasal 21 ayat (1) huruf l UU Pemilu juga tidak tepat. Jabatan anggota

KPU bukanlah merupakan jabatan publik yang dipilih (*elected officials*) sebagaimana yang dimaksud dalam Pendapat MK dalam Putusan No. 14-17/PUU-V/2007 dan Putusan No. 4/PUU-VII/2009 bahwa jabatan publik yang dipilih adalah jabatan publik yang pengisiannya dilakukan dengan cara pemilihan oleh rakyat. Sedangkan jabatan anggota KPU pengisiannya tidak dipilih melalui pemilihan oleh rakyat melainkan dipilih oleh Tim Seleksi yang dibentuk, jadi tidak tepat jika diberlakukan keempat syarat tersebut. Demikian halnya, dalam ketentuan persyaratan calon anggota Bawaslu yang dipilih melalui Tim Seleksi tidak bisa diberlakukan keempat syarat yang dimuat dalam Penjelasan Pasal 117 ayat (1) huruf l UU Pemilu.

Inkonsistensi pembentuk UU Pemilu juga tampak ketika pembentuk UU Pemilu memberlakukan keempat syarat tersebut bagi mantan terpidana yang menjadi calon anggota KPU dan Bawaslu, namun tidak demikian ketika mempersyaratkan mantan terpidana yang menjadi calon anggota legislatif. Mantan terpidana yang akan menjadi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 240 ayat (1) huruf g yang berbunyi:

Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.⁶³

Ketentuan bagi mantan terpidana yang hendak menjadi calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota lebih longgar, hanya mempersyaratkan harus bersedia secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada

⁶³ Pasal 240 ayat (1) huruf g UU No. 7 Tahun 2017.

publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana. Sama halnya dengan persyaratan calon anggota DPD yang diatur dalam Pasal 182 huruf g, juga memuat ketentuan yang sama dengan Pasal 240 ayat (1) huruf g.

Berbeda dengan syarat capres dan cawapres, ketentuan bagi mantan terpidana yang hendak mencalonkan diri menjadi capres dan cawapres dalam UU Pemilu diatur dalam Pasal 169 huruf d yang berbunyi: *“tidak pernah mengkhianati negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya”* Dalam Penjelasan Pasal 169 huruf d bahwa yang dimaksud dengan "tidak pernah mengkhianati negara" adalah tidak pernah terlibat gerakan separatis, tidak pernah melakukan gerakan secara inkonstitusional atau dengan kekerasan untuk mengubah dasar negara, serta tidak pernah melanggar UUD RI Tahun 1945. Kemudian diatur lagi dalam Pasal 169 huruf p yang berbunyi: *“tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.”* Namun terdapat pengecualian dalam Penjelasan Pasal 169 huruf p: Orang yang dipidana penjara karena kealpaan atau alasan politik dikecualikan dari ketentuan ini.

Capres dan cawapres juga dipersyaratkan menyerahkan surat keterangan dari pengadilan negeri yang menyatakan bahwa setiap bakal calon tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, yang diatur dalam Pasal 227 huruf k. Dengan demikian, pada dasarnya mantan terpidana yang hendak mencalonkan diri

menjadi capres dan cawapres itu dilarang oleh UU Pemilu, dikecualikan hanya mantan terpidana karena kealpaan dan alasan politik yang diperbolehkan menjadi capres dan cawapres. Muncul pertanyaan yang belum terjawab oleh pembentuk UU, mengapa dalam menentukan persyaratan capres dan cawapres tidak diberlakukan syarat yang sama dengan persyaratan menjadi calon anggota legislatif? Padahal jabatan presiden dan wakil presiden juga termasuk jabatan yang pengisiannya atas pilihan rakyat melalui pemilu (*elected officials*).

Kritikan lain, yaitu dalam UU Pemilu tidak mengatur persyaratan anggota DKPP, keanggotaan DKPP berjumlah 7 (tujuh) orang, yakni: a. 1 (satu) orang *ex officio* dari unsur KPU; b. 1 (satu) orang *ex officio* dari unsur Bawaslu; c. 5 (lima) orang tokoh masyarakat 2 (dua) orang diusulkan presiden dan 3 (tiga) orang diusulkan DPR). Mengenai persyaratan lima orang dari tokoh masyarakat tidak ditentukan prosedur dan syaratnya. Mengingat DKPP memiliki kewenangan strategis dalam menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu, maka seyogyanya perlu adanya pengaturan prosedur dan persyaratan calon anggota DKPP yang akan diusulkan baik dari Presiden ataupun dari DPR.

Untuk mempermudah dalam memahami pembatasan hak politik mantan terpidana yang hendak menjadi calon pejabat dalam UU Pemilu, maka dapat dilihat tabel sebagai berikut:

Tabel 4.1. Pembatasan Hak Politik Mantan Terpidana Menjadi Pejabat dalam

UU No. 7 Tahun 2017

No	Jabatan	Ketentuan/Syarat	Prosedur
1	KPU	Pasal 21 ayat (1) huruf l: tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh	Dipilih oleh Tim Seleksi

		<p>kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.</p> <p>Penjelasan Pasal 21 ayat (1) huruf l: Persyaratan ini berlaku sepanjang: (i) tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (<i>elected officials</i>); (ii) berlaku terbatas jangka waktunya hanya 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya; (iii) dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana; (iv) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang. Orang yang dipidana penjara karena alasan politik dikecualikan dari ketentuan ini.</p>	
2	PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN	<p>Pasal 72 huruf i: tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih</p> <p>Penjelasan Pasal 72 huruf i: Orang yang dipidana penjara karena alasan politik dikecualikan dari ketentuan ini</p>	Dipilih Panitia setingkat di atasnya, atas nama KPU
3	Bawaslu, Bawaslu Prov, Bawaslu Kab/Kota, Panwaslu Kecamatan Panwaslu Kelurahan/Desa, Pengawas TPS	<p>Pasal 117 ayat (1) huruf l: tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.</p> <p>Penjelasan Pasal 117 ayat (1) huruf l: Persyaratan ini berlaku sepanjang memenuhi persyaratan: 1. tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih; 2. berlaku terbatas jangka waktunya hanya 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya; 3. dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana; dan 4. bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang. Orang yang dipidana penjara karena alasan politik dikecualikan dari ketentuan ini</p>	Dipilih oleh Tim Seleksi
4	DKPP	Tidak ada	1 dari KPU,

			1 dari Bawaslu, 2 usul Presiden 3 usul DPR
5	Presiden dan Wakil Presiden	<p>Mantan Terpidana tidak diperbolehkan menjadi Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden.</p> <p>Pasal 169 huruf d: Tidak pernah mengkhianati negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya</p> <p>Penjelasan Pasal 169 huruf d: Yang dimaksud dengan "tidak pernah mengkhianati negara" adalah tidak pernah terlibat gerakan separatis, tidak pernah melakukan gerakan secara inkonstitusional atau dengan kekerasan untuk mengubah dasar negara, serta tidak pernah melanggar UUD RI Tahun 1945</p> <p>Pasal 169 huruf j: Tidak pernah melakukan perbuatan tercela</p> <p>Penjelasan Pasal 169 huruf j: Yang dimaksud dengan "tidak pernah melakukan perbuatan tercela" adalah tidak pernah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma susila, dan norma adat, seperti judi, mabuk, pecandu narkoba, dan zina.</p> <p>Pasal 169 huruf p: tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan, pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih</p> <p>Penjelasan Pasal 169 huruf p: Orang yang dipidana penjara karena kealpaan atau alasan politik dikecualikan dari ketentuan ini</p> <p>Pasal 227 huruf k: surat keterangan dari pengadilan negeri yang menyatakan bahwa setiap bakal calon tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih</p>	Dipilih melalui Pemilu

6	DPD	Pasal 182 huruf g: tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana	Dipilih melalui Pemilu
7	DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kab/Kota	Pasal 240 ayat (1) huruf g: tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana	Dipilih melalui Pemilu

Sumber: Diolah dari UU No. 7 Tahun 2017

Keterangan

KPU	: Komisi Pemilihan Umum
PPK	: Panitia Pemilihan Kecamatan
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
KPPS	: Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
TPS	: Tempat Pemungutan Suara
PPLN	: Panitia Pemilihan Luar Negeri
KPPSLN	: Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri
Bawaslu	: Badan Pengawas Pemilu
Panwaslu	: Panitia Pengawas Pemilu
DKPP	: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah

Kesimpulannya, pembatasan hak politik mantan terpidana dalam UU Pemilu terdapat perbedaan ketentuan bagi mantan terpidana yang akan mengisi jabatan publik, untuk jabatan yang dipilih (*elected officials*) dan jabatan yang diisi melalui pengangkatan atau dipilih Tim Seleksi. Untuk jabatan publik yang dipilih (*elected officials*) calon anggota legislatif, mantan terpidana diperbolehkan dengan syarat harus bersedia secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana. Namun untuk jabatan presiden dan

wakil presiden, mantan terpidana tidak diperbolehkan mencalonkan diri kecuali pidananya karena kealpaan atau alasan politik.

Untuk jabatan komisioner KPU dan Bawaslu, bagi mantan terpidana berlaku persyaratan sebagai berikut: (i) tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (*elected officials*); (ii) berlaku terbatas jangka waktunya hanya 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya; (iii) dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana; (iv) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang; (v) orang yang dipidana penjara karena alasan politik dikecualikan dari ketentuan ini.

B. Pembatasan Hak Politik Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Anggota Legislatif dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

1. Pembatasan Hak Politik Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Anggota Legislatif dalam Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 dan Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018

Kedudukan dan peranan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagaimana amanat UUD 1945, KPU memiliki wewenang untuk menyelenggarakan Pemilu yang kedudukannya bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Hakikat wewenang menyelenggarakan Pemilu tidak sekedar mengelola aspek teknis, lebih dari itu penyelenggara Pemilu mempunyai kewenangan menerbitkan kebijakan dalam bentuk peraturan untuk mewujudkan kepastian hukum. KPU sebagai lembaga negara memiliki peran dan fungsi menyusun peraturan berpedoman pada UU, nilai, asas, dan prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemilu demokratis. Demi

memberi kepastian hukum tersebut, KPU diberi kewenangan, mengatur lebih lanjut aturan penyelenggaraan setiap tahapan Pemilu dalam bentuk peraturan sebagai peraturan pelaksana UU sesuai peraturan perundang-undangan, kode etik dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Secara kewenangan berdasarkan Putusan MK No. 92/PUU-XIV/2016 dinyatakan bahwa pada saat menyusun PKPU, pihak KPU tidak terikat rapat konsultasi dengan pihak manapun. MK berpendapat bahwa mengingat pentingnya peran KPU dalam perwujudan negara hukum yang demokratis, maka sebagai lembaga yang memiliki kedudukan *constitutional importance* sudah seharusnya KPU mendapat perlakuan yang sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti Komisi Yudisial, Bank Indonesia serta lembaga independen lainnya. Pada prinsipnya, lembaga independen memiliki kewenangan yang sifatnya *full authority*, yakni dalam bertindak menjalankan fungsinya tidak diintervensi oleh lembaga lain.

Terkait ketentuan teknis pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, KPU mengeluarkan Peraturan KPU (PKPU) No. 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota DPD dan Peraturan KPU (PKPU) No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Kedua PKPU tersebut memuat aturan larangan bagi mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi. Aturan tersebut ditetapkan KPU menjelang pendaftaran calon anggota legislatif pada Pemilu 2019. Dirjen Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia telah resmi

mengundang PKPU No. 14 Tahun 2018 pada tanggal 12 April 2018, kemudian mengundang PKPU No. 20 Tahun 2018 pada tanggal 3 Juli 2018. Diundangkannya kedua PKPU ini, tentu KPU sudah bisa mulai menerapkan kedua PKPU tersebut.

Sebelum akhirnya PKPU tersebut resmi diundangkan dan masuk dalam berita negara, polemik di kalangan masyarakat dan politisi sudah muncul karena beredar akan ada aturan KPU melarang bagi mantan terpidana korupsi menjadi calon anggota legislatif pada Pemilu 2019. PKPU tersebut dianggap memuat ketentuan yang menimbulkan kontroversi. Perdebatan muncul terkait substansi pengaturan PKPU tersebut berkembang seputar Pasal 7 ayat (1) huruf h PKPU No. 20 Tahun 2018 yang mengatur bahwa syarat bakal calon anggota legislatif salah satunya yakni bukan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, atau korupsi. Pengaturan seperti itu menjadi perdebatan luas karena dipandang bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi, yakni UU Pemilu.

Namun kemudian diketahui bahwa ternyata draf PKPU tersebut mengalami sedikit perubahan sebelum diberlakukan, khususnya terkait substansi larangan mantan terpidana korupsi. Pengaturan mengenai larangan mantan terpidana korupsi yang tadinya diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf h, akhirnya direvisi dan dipindah redaksinya ke dalam Pasal 4 ayat (3) PKPU No. 20 Tahun 2018 yang intinya bermakna bahwa dalam seleksi bakal calon anggota legislatif yang dilakukan partai politik yang bersangkutan dilarang menyertakan mantan

terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi. Revisi tersebut dianggap masih bertentangan dengan UU Pemilu.

Aturan bagi mantan terpidana korupsi menjadi calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota diatur dalam Pasal 240 ayat (1) huruf g UU Pemilu menentukan bahwa:

Bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah Warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan:

g. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.

Artinya semua mantan terpidana masih diperbolehkan untuk menjadi calon anggota legislatif jika secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana. Terdapat argumentasi yang menekankan bahwa latar belakang arah pengaturan substansi pasal tersebut sebenarnya dikarenakan pertimbangan yang didasarkan pada substansi norma yang terdapat dalam Putusan MK No. 42/PUU-XIII/2015. Putusan MK ini menegaskan bahwa Pasal 7 huruf g UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Perpu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi UU ialah bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”.

Sementara itu, PKPU No. 20 Tahun 2018 sebagai peraturan di bawah undang-undang yang lebih teknis mengatur syarat bakal calon anggota legislatif

dalam Pasal 4 ayat (3) dan Pasal 7 ayat (1) huruf g. Dengan argumentasi bahwa pengaturan pasal ini merupakan wujud dari semangat pemberantasan korupsi, KPU menentukan Pasal 4 ayat (3) PKPU bahwa “*Dalam seleksi bakal calon yang dilakukan secara demokratis dan terbuka, Partai Politik tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi*”. Kemudian Pasal 7 mensyaratkan:

Bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah Warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan:

g. Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Norma tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 7 ayat (4) dikecualikan bagi mantan terpidana yang telah selesai menjalani masa pembedanya, dan secara kumulatif bersedia secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik, serta mencantumkan dalam daftar riwayat hidup; dan terpidana karena kealpaan ringan (*culpa levis*) atau terpidana karena alasan politik yang tidak menjalani pidana dalam penjara, dan secara terbuka dan jujur mengumumkan kepada publik.

Dengan mencermati bunyi kedua pasal dalam PKPU tersebut, dapat dikatakan bahwa secara substansi norma, meskipun sudah direvisi, pengaturan Pasal 7 ayat (1) huruf g dan Pasal 4 ayat (3) PKPU sebenarnya tetap berbeda dengan norma pengaturan Pasal 240 ayat (1) huruf g UU Pemilu, yang secara norma hukum memberikan pengecualian terhadap para narapidana yang tetap mendaftarkan diri sebagai calon legislatif namun “secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”.

Di sisi lain, substansi norma dalam PKPU ini sebenarnya tidak hanya melarang mantan terpidana korupsi untuk mendaftar sebagai calon legislatif, namun juga melarang mantan terpidana bandar narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak. Hal ini juga menimbulkan pertanyaan publik yang belum terjawab, yakni mengenai dasar yang melatarbelakangi norma larangan terhadap tiga mantan narapidana kejahatan tersebut, sementara mantan narapidana untuk kejahatan lain misalnya kejahatan penghinaan terhadap agama atau bahkan kejahatan terorisme tidak termasuk sebagai orang yang dilarang mendaftar sebagai calon legislatif.

Adanya ketidaksinkronan antara PKPU dengan UU Pemilu, maka dapatlah dikatakan bahwa revisi yang dilakukan KPU terhadap PKPU tersebut sebenarnya belum menyelesaikan masalah yang menjadi polemik selama ini. Mengingat PKPU tersebut telah berlaku, maka persoalan ini idealnya baru dapat diselesaikan melalui mekanisme Uji Materiil di MA. Karena bertentangan dengan peraturan yang di atasnya, yaitu UU Pemilu, Putusan MK No. 14-17/PUU-V/2007, Putusan MK No. 4/PUU-VII/2009, dan Putusan MK No. 42/PUU-XIII/2015, maka PKPU ini jika diajukan uji materi ke MA berpotensi dapat batal demi hukum, konsekuensinya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat kepada siapapun.

2. Pembatasan Hak Politik Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Anggota Legislatif dalam Perspektif Pemberantasan Korupsi di Indonesia

Ditetapkannya PKPU No. 14 Tahun 2018 dan PKPU No. 20 Tahun 2018, maka ketentuan pelarangan mantan narapidana korupsi mendaftarkan diri sebagai

calon legislatif sudah bisa diterapkan oleh KPU pada masa pendaftaran pemilihan calon legislatif (caleg). PKPU ini akan menjadi pedoman KPU melaksanakan tahapan pencalonan anggota legislatif dalam Pemilu 2019. Salah satu poin di kedua PKPU itu mengatur pelarangan mantan terpidana korupsi maju sebagai calon legislatif. Aturan itu tertera pada Pasal 60 ayat 1 PKPU No. 14 Tahun 2018, yang berbunyi: *“Perseorangan peserta Pemilu, dapat menjadi bakal calon perseorangan Peserta Pemilu Anggota DPD setelah memenuhi persyaratan: j. bukan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, atau korupsi.”* dan Pasal 4 ayat (3) PKPU No. 20 Tahun 2018 yang berbunyi: *“Dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi.”*

KPU sebagai penyelenggara pemilu menjadikan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sebagai acuan untuk menyusun larangan bagi mantan terpidana korupsi mendaftar sebagai calon anggota legislatif. Salah satu ketentuan UU tersebut mengatur tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN. Pasal 5 angka 4 UU No. 28 Tahun 1999 disebutkan bahwa: *“Setiap penyelenggara Negara berkewajiban untuk: 4. tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme.”*

Aturan larangan calon anggota legislatif dari mantan narapidana korupsi merupakan bentuk perluasan penafsiran dari UU Pemilu. Memperluas yang

dimaksud yaitu khususnya adalah memperluas tafsiran Pasal 240 ayat (1) huruf g UU Pemilu, yang berbunyi:

Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.

Hal ini memantik perdebatan panjang di berbagai kalangan ada yang pro dan kontra. Penolakan tersebut terjadi dikarenakan KPU dianggap melanggar UU Pemilu. Dalam UU tersebut, mantan terpidana boleh mencalonkan diri sebagai calon anggota legislatif selama yang bersangkutan bersedia mengumumkan diri kepada publik mengenai kasus hukum yang pernah menjeratnya, serta tidak ada pengecualian larangan bagi mantan terpidana korupsi. Larangan tersebut juga dianggap bertentangan dengan Pasal 28D UUD 1945.

Hukum positif hingga kini tidak melarang mantan terpidana mencalonkan diri dalam pemilihan legislatif dan hanya pengadilan lah yang mempunyai kewenangan untuk mencabut hak politik seseorang. UU Pemilu memang pada dasarnya tidak melarang mantan terpidana mencalonkan diri dalam pemilu, namun perluasan tafsir UU diperlukan karena korupsi adalah termasuk ke dalam kejahatan yang luar biasa. KPU mempunyai wewenang penuh menyusun aturan ini. Sebab merujuk pada Putusan MK No. 92/PUU-XIV/2016, KPU merupakan lembaga independen.

Mantan terpidana kasus korupsi mempunyai hak politik yang sama dengan warga negara yang lain, suatu hak yang dijamin oleh konstitusi. Namun hal tersebut berlawanan dengan PKPU No. 14 Tahun 2018 dan PKPU No. 20 Tahun

2018 yang melarang para mantan terpidana korupsi mendaftar di Pemilu 2019. Anggota legislatif yang pernah terjerat kasus pidana tidak layak menjadi wakil rakyat. Siapa pun yang sudah pernah melakukan pidana sebaiknya tidak menjadi mewakili masyarakat. Dibutuhkan standar dalam persyaratan pencalonan legislatif di Negara Indonesia. Bahkan dalam hal masyarakat yang ingin melamar pekerjaan pun perlu menyertakan Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK). Hal tersebut bertujuan untuk mengetahui apakah orang tersebut pernah melakukan pidana. Apabila orang tersebut pernah melakukan tindak pidana, konsekuensinya adalah orang tersebut tidak akan terpilih. PKPU dapat memperlihatkan salah satu kegunaan SKCK dalam menyaring calon legislatif agar masyarakat hanya mendapatkan caleg yang terbaik. Oleh karena itu, KPU akhirnya memberlakukan PKPU larangan mantan terpidana korupsi untuk maju dalam Pemilu 2019.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik harus dikelola melalui pemerintahan yang bersih yang bebas dari KKN. Poin penting PKPU mengatur mengenai pelarangan mantan terpidana korupsi menjadi calon legislatif dalam Pemilu 2019 yaitu demi terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik harus dikelola melalui pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN. Di sisi lain semangat pemberantasan korupsi juga perlu memperhatikan kaidah pembentukan perundang-undangan yang benar. Jika melihat kedudukan PKPU sebagai aturan pelaksana tentu harus memperhatikan UU yang memberikan atribusi kepadanya, yaitu UU Pemilu. Oleh karena itu, perlu adanya tinjauan terhadap PKPU tersebut apakah menabrak UU yang ada di atasnya atau tidak, melalui saluran pengujian PKPU tersebut terhadap UU ke Mahkamah Agung.

3. Pembatasan Hak Politik Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Anggota Legislatif dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Jaminan atas HAM harus tercantum dalam UUD atau konstitusi tertulis suatu negara, dan dianggap sebagai poin terpenting yang harus ada dalam sebuah konstitusi.⁶⁴ HAM merupakan hak dasar atau hak pokok yang dimiliki manusia sejak lahir.⁶⁵ Definisi HAM adalah hak yang melekat pada hakekat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan YME dan merupakan anugerahnya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.⁶⁶

UU HAM memuat pengakuan yang cukup luas terhadap hak asasi manusia. UU tersebut menjamin hak-hak sipil dan politik, hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, sampai hak-hak kelompok seperti anak dan perempuan. UU HAM secara jelas mengakui paham *natural rights* yaitu melihat HAM sebagai hak kodrati yang melekat pada diri setiap manusia. Tidak hanya itu, kategorisasi hak-hak di dalamnya merujuk pada dokumen internasional mengenai HAM, seperti *Universal Declaration of Human Rights*, *International Covenant on Civil and Political Rights*, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, *International Convention on the Rights of Child*, dan sebagainya.

Pasca disahkannya Perubahan Kedua UUD 1945, apabila materinya digabung dengan berbagai ketentuan yang terdapat dalam UU yang berkenaan

⁶⁴ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm.343.

⁶⁵ Mexasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2011), hlm.167.

⁶⁶ Pasal 1 angka 1 UU No. 39 Tahun 1999.

dengan HAM, maka keseluruhan norma hukum mengenai HAM itu dapat dikelompokkan dalam empat kelompok.⁶⁷ Kelompok pertama, yaitu kelompok yang menyangkut hak-hak sipil antara lain:

- a. Hak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupannya;
- b. Hak untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat kemanusiaan; dan
- c. Hak untuk bebas dari segala perbudakan.

Kelompok kedua, adalah hak-hak politik, ekonomi, sosial, dan budaya antara lain:

- a. Hak untuk berserikat, berkumpul, menyatakan pendapat secara damai baik dengan lisan maupun dengan tulisan;
- b. Hak untuk memilih dan dipilih dalam lembaga perwakilan rakyat;
- c. Hak untuk diangkat untuk menduduki jabatan-jabatan publik; dan
- d. Hak untuk memiliki hak milik pribadi.

Kelompok ketiga, adalah kelompok hak-hak khusus dan hak atas pembangunan antara lain:

- a. Hak perempuan dijamin dan dilindungi untuk mendapat kesetaraan gender dalam kehidupan nasional;
- b. Hak khusus yang melekat pada diri perempuan karena fungsi reproduksinya dijamin dan dilindungi oleh hukum; dan
- c. Hak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat.

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hlm. 105.

Kelompok keempat, adalah kelompok yang mengatur mengenai tanggung jawab negara dan kewajiban asasi manusia antara lain:

- a. Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara;
- b. Setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan keadilan sesuai dengan nilai-nilai agama, moralitas, dan kesusilaan, keamanan dan ketertiban umum;
- c. Negara bertanggung jawab atas perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak-hak asasi manusia; dan
- d. Untuk menjamin pelaksanaan HAM dibentuk Komnas HAM yang bersifat independen.⁶⁸

Dari keempat kelompok HAM tersebut terdapat hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun atau *nonderogable rights*, yaitu: hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.⁶⁹

Terkait hak politik mantan terpidana korupsi untuk menjadi calon anggota legislatif tidak termasuk HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Sebagaimana yang telah disampaikan Ketua Komnas HAM Ahmad Taufik

⁶⁸ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Bandung: Rajawali Press, 2012), hlm. 364.

⁶⁹ Pasal 4 UU Nomor 39 Tahun 1999.

Damanik mengatakan tak ada pelanggaran HAM dalam PKPU yang melarang mantan koruptor menjadi calon anggota legislatif. Dia menilai hak politik masuk kategori HAM yang bisa dikurangi pemenuhannya sepanjang dilakukan untuk memenuhi kepentingan lain yang lebih mendesak. Secara prinsip itu tidak dilarang mengurangi hak-hak politik seseorang karena hak politik itu bukan HAM yang absolut. Terlebih KPU berkepentingan untuk menyelenggarakan pemilu yang berkualitas dengan diisi oleh para caleg yang berintegritas. Hal itu menjadi kepentingan umum yang lebih besar dan layak diperjuangkan, sehingga hak politik mantan koruptor juga bisa dikurangi.⁷⁰

4. Pembatasan Hak Politik Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Anggota Legislatif dalam Perspektif Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Dalam teori hukum, dipahami bahwa suatu norma tidak boleh bertentangan dengan norma yang ada di atasnya. Inilah yang dimaksud sebagai sistem hierarki norma hukum atau perundang-undangan. Hierarki secara sederhana dapat dimaknai sebagai tata tingkatan suatu aturan hukum. Idealnya pembentukan peraturan semestinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya. Pembentukan peraturan haruslah memperhatikan asas-asas peraturan perundangan yang salah satunya yaitu *lex superiori derogat legi inferiori*.⁷¹

Sementara itu Hans Kelsen yang mengemukakan teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-

⁷⁰ Pernyataan Ketua Komnas HAM Ahmad Taufik Damanik pada tanggal 7 Juni 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/06/07/06415711/komnas-ham-sebut-tak-ada-pelanggaran-ham-dalam-larangan-eks-koruptor-jadi>. Akses pada tanggal 15 Januari 2019.

⁷¹ Soekanto Soerjono dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 92.

jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif serta abstrak, yaitu Norma Dasar atau Grundnorm.⁷² Hans Nawiasky kemudian berhasil mengembangkan teori ini yang dinamakannya “*die Theorie vom Stufenor dnung der Rechtsnormen*”. Dikatakannya bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokkan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, yaitu:⁷³

- a. Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- b. Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);
- c. Kelompok III: *Formell Gesetz* (Undang-Undang);
- d. Kelompok IV: *Verordnung & Autonome* (Aturan Pelaksana/Aturan Otonom).

Dalam konteks ini, PKPU dapat dikatakan termasuk pada kelompok IV yang merupakan salah satu bentuk aturan otonom. Dikatakan aturan otonom karena kewenangan pembentukannya bersumber dari kewenangan atribusi. Van Wijk/Konijnenbelt memberikan pengertian atribusi kewenangan dalam pembentukan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *grondwet* (Undang-Undang

⁷² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 41.

⁷³ Maria Farida Indrati, 2007, *Op.Cit.*, hlm. 44.

Dasar) atau *wet* (undang-undang) kepada suatu lembaga pemerintah/negara.⁷⁴ PKPU contohnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 257 UU Pemilu bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman teknis pencalonan anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota diatur dalam Peraturan KPU”. Namun demikian, sebagai peraturan yang sifatnya mengatur lebih lanjut dan lebih teknis, sepatutnya pengaturannya tidak “melebihi batas” yang diberikan undang-undang, apalagi bertentangan secara norma hukum.

Lebih jauh lagi, asas mengenai struktur norma bahkan menjadi hukum positif yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. Dikatakan bahwa “Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki”. Apabila ada suatu norma hukum peraturan yang lebih rendah tingkatannya dipandang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, UU No. 12 Tahun 2011 juga telah memberikan solusi dengan dilakukannya mekanisme pengujian (uji materiil). Dalam konteks ini, maka jika PKPU dipandang bertentangan dengan UU Pemilu maka pengujiannya dilakukan di MA.⁷⁵

Revisi terhadap PKPU No. 20 Tahun 2018 terkait norma larangan mantan terpidana korupsi menjadi calon anggota legislatif belum dapat menjawab persoalan yang menjadi polemik, sebab masih terdapat ketidaksesuaian norma hukum mengenai hal tersebut antara PKPU dengan UU Pemilu. PKPU secara norma tetap membatasi hak politik mantan terpidana korupsi untuk mendaftar sebagai caleg. Sementara UU Pemilu secara normatif tidak membatasi hak politik mantan terpidana untuk mendaftar sebagai caleg sepanjang secara terbuka dan

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 56.

⁷⁵ Pasal 9 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011.

jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana. Dalam perspektif hierarki peraturan perundang-undangan, PKPU sebagai peraturan hukum yang lebih rendah dari UU, norma dalam PKPU semestinya tidak boleh bertentangan dengan norma hukum dalam peraturan yang lebih tinggi, yakni UU Pemilu. Hal itu merupakan asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

5. Pembatasan Hak Politik Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Anggota Legislatif Pasca Putusan MA Nomor 30 P/HUM/2018 dan Putusan MA Nomor 46 P/HUM/2018

Adanya ketentuan larangan bagi mantan koruptor untuk menjadi calon anggota legislatif oleh KPU, menimbulkan persoalan dan perdebatan di hadapan publik. Terutama di kalangan politisi yang notabene memiliki latar belakang pernah dijatuhi pidana penjara oleh putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Selain kalangan politisi, juga di kalangan perseorangan yang hendak mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD keberatan dengan larangan tersebut. Kedudukan PKPU dalam hierarki peraturan perundang-undangan merupakan peraturan perundang-undangan di bawah UU.⁷⁶ Apabila terjadi perdebatan/persoalan mengenai peraturan di bawah UU yang merugikan hak konstitusional dan diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, maka dapat diajukan permohonan uji materi ke MA.⁷⁷

Pemohon yang berkepentingan mengajukan uji materi PKPU No. 14 Tahun 2018 dan PKPU No. 20 Tahun 2018 ke Mahkamah Agung. Terdapat 2

⁷⁶ Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011.

⁷⁷ Pasal 24A ayat (1) *jo* Pasal 20 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009.

(dua) putusan MA yang mengabulkan permohonan pengujian terhadap kedua PKPU tersebut, yakni Putusan MA Nomor 30 P/HUM/2018 dan Putusan MA Nomor 46 P/HUM/2018. Berikut analisis singkat kedua putusan tersebut:

a. Analisis Putusan MA Nomor 30 P/HUM/2018

Putusan MA yang mengabulkan permohonan keberatan atas ketentuan larangan mantan terpidana korupsi menjadi calon DPD yakni Putusan MA No. 30 P/HUM/2018. Perkara permohonan keberatan hak uji materiil terhadap Pasal 60 ayat (1) huruf g dan huruf j PKPU No. 14 Tahun 2018 yang diajukan oleh Lucianty. Pemohon merupakan mantan terpidana korupsi yang telah selesai menjalani masa hukuman berdasarkan Putusan Pengadilan Tipikor Palembang No. 13/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Plg yang hanya dikenai pidana pokok dan tidak ada pidana tambahan berupa pencabutan hak politik.

Ketentuan Pasal 60 ayat (1) huruf g dan huruf j PKPU No. 14 Tahun 2018, berbunyi bahwa:

Perseorangan peserta Pemilu dapat menjadi bakal calon perseorangan Peserta Pemilu Anggota DPD setelah memenuhi persyaratan:

- g. tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- j. bukan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, atau korupsi.

Norma dalam pasal tersebut adalah mantan terpidana narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi dilarang mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD pada Pemilu 2019. Adanya larangan tersebut, hak Pemohon untuk mencalonkan diri menjadi anggota DPD terhalang dengan diberlakukannya PKPU No. 14 Tahun 2018, karena Pemohon merupakan mantan terpidana korupsi. Padahal berdasarkan ketentuan Pasal 182 UU Pemilu, menetapkan bahwa:

Perseorangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 181 dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan:

- g. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.

Artinya semua mantan terpidana boleh mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD dengan syarat harus bersedia secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana. Mestinya berdasar ketentuan UU Pemilu tersebut, Pemohon memiliki hak untuk dapat maju sebagai calon anggota DPD pada Pemilu 2019.

Argumentasi KPU, yang menjadi dasar dimasukkannya materi muatan pasal yang memuat frasa “mantan terpidana korupsi” selain UU Pemilu, juga UU No. 28 Tahun 1999. Pasal 5 angka 4 UU No. 28 Tahun 1999 berbunyi: *“Setiap Penyelenggara Negara berkewajiban untuk: 4. tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme.”* Menurut KPU sudah sangat jelas penyelenggara negara dilarang melakukan perbuatan KKN, sehingga KPU dalam semangat untuk menghasilkan penyelenggara negara yang berkualitas dan berintegritas, menambahkan syarat sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 60 ayat (1) huruf g dan huruf j PKPU No 14 Tahun 2018, yang berbunyi:

Perseorangan peserta Pemilu dapat menjadi bakal calon perseorangan Peserta Pemilu Anggota DPD setelah memenuhi persyaratan:

- g. tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- j. bukan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, atau korupsi.

Masih menurut KPU, bahwa pelarangan mantan terpidana korupsi dalam pencalonan perseorangan peserta Pemilu Anggota DPD merupakan ikhtiar yang

dilakukan oleh KPU dalam rangka melaksanakan amanat UU supaya dapat menghasilkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari KKN. Merujuk pada ketentuan Pasal 4 huruf c UU Pemilu yang berbunyi: “*Pengaturan Penyelenggaraan Pemilu bertujuan untuk: g. Mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas*”. Langkah konkret untuk mencapai tujuan dari Pemilihan Umum yang bersih adil dan berintegritas adalah dengan mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang bersih dan bebas dari korupsi.

Dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang adil dan berintegritas, KPU sebagai penyelenggara pemilu berkewajiban untuk menyelenggarakan pemilu yang berintegritas dengan mengatur persyaratan bagi calon yang akan mendaftar sebagai calon anggota DPD, termasuk persyaratan dilarangnya mantan terpidana korupsi menjadi calon anggota DPD. Pengimplementasian suatu tindakan nyata yang dapat memberikan kepastian hukum terkait dengan penyelenggaraan pemilu yang bersih dan bebas dari korupsi, dengan menuangkan dalam Pasal 60 ayat (1) huruf j PKPU No. 14 Tahun 2018.

Objek permohonan yang dimohonkan pengujian adalah norma tentang larangan bagi mantan terpidana korupsi menjadi bakal calon anggota DPD, yang mana materi muatannya berkaitan dengan pembatasan hak asasi warga negara untuk dipilih maupun memilih seorang warga negara dalam Pemilu. Hak konstitusional Pemohon untuk maju dan dipilih menjadi anggota DPD terhalang dengan norma Pasal 60 ayat (1) huruf j PKPU No. 14 Tahun 2018 sepanjang frasa

“mantan terpidana korupsi”, sehingga pemohon tidak memenuhi persyaratan untuk bisa maju menjadi calon anggota DPD.

Hak memilih dan dipilih sebagai anggota legislatif merupakan hak dasar di bidang politik yang dijamin oleh konstitusi yaitu Pasal 28 UUD 1945. Pengakuan hak politik ini juga diakui dalam ICCPR yang ditetapkan oleh Majelis Umum PBB berdasarkan Resolusi 2200A (XXI) pada tanggal 16 Desember 1966 sebagaimana telah diratifikasi melalui UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan ICCPR. Pengaturan hak politik juga diatur dalam Pasal 43 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menyatakan “*Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*” dan Pasal 73 UU tersebut menentukan “*Hak dan kebebasan yang diatur dalam UU ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan UU, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap HAM serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa.*”

Artinya UU HAM di atas mengatur bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum dan walaupun ada pembatasan terhadap hak tersebut maka harus ditetapkan dengan UU, atau berdasarkan putusan hakim pidana yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang mencantumkan pembatasan tersebut di dalam hukuman tambahan sesuai ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf d UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tipikor dan Pasal 10 huruf b *juncto* Pasal 35 ayat

(1) KUHP yang mengatur mengenai pencabutan hak politik (hak dipilih dan memilih).

Dalam pertimbangan MA, penyelenggaraan pemilu yang adil dan berintegritas sebagaimana menjadi semangat PKPU merupakan sebuah keniscayaan sehingga pencalonan anggota legislatif harus berasal dari figur yang bersih dan tidak cacat integritas. Namun pengaturan terhadap pembatasan-pembatasan hak asasi warga negara untuk dipilih maupun memilih dan hak politik seorang warga negara harus dimuat dalam UU,⁷⁸ bukan diatur dalam peraturan perundang-undangan di bawah UU *in casu* PKPU No. 14 Tahun 2018. Materi muatan Pasal 60 ayat (1) huruf j sepanjang frasa “mantan terpidana korupsi” PKPU No. 14 Tahun 2018 adanya ketidaksesuaian materi muatan, yang harus dimuat dalam ketentuan suatu PKPU, karena materi muatan *a quo* adalah materi muatan UU, oleh karenanya Pasal *a quo* bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 huruf c UU UU No. 12 Tahun 2011, menegaskan “*membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi: c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.*”

Bahwa, ketentuan Pasal 182 huruf g UU Pemilu materi muatannya tidak mengatur norma tentang larangan bagi mantan terpidana korupsi menjadi bakal calon DPD sebagaimana yang ditentukan Pasal 60 ayat (1) huruf j sepanjang frasa “mantan terpidana korupsi” PKPU No. 14 Tahun 2018. Begitu pula dalam ketentuan pasal-pasal lainnya dalam UU Pemilu tidak mengatur/memerintahkan untuk membuat norma tambahan sebagaimana objek permohonan. Oleh

⁷⁸ Lihat Pasal 10 ayat (1) huruf a UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menegaskan sebagai berikut: (1) materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi: a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD RI.

karenanya tidak terdapat kewenangan Termohon untuk membuat norma baru yang membatasi hak pilih dan dipilih warga negara bagi mantan terpidana korupsi menjadi bakal calon anggota DPD. Oleh karena itu dalam Putusan MA menyatakan Pasal 60 ayat (1) huruf j PKPU No. 14 Tahun 2018 sepanjang frasa “mantan terpidana korupsi” bertentangan dengan UU Pemilu tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak berlaku umum.

Kedudukan PKPU No. 14 Tahun 2018 dalam hierarki peraturan perundang-undangan berada di bawah undang-undang. Artinya, konsep hierarki yang dimaksud adalah perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁷⁹ Dengan demikian, Pasal 60 ayat (1) huruf j PKPU No. 14 Tahun 2018 sepanjang frasa “mantan terpidana korupsi” bertentangan dengan UU Pemilu sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak berlaku umum.

b. Analisis Putusan MA Nomor 46 P/HUM/2018

Adanya aturan larangan mantan terpidana korupsi yang dibuat KPU membuat kalangan politisi “berteriak” khususnya politisi yang berlatar belakang pernah dijatuhi pidana penjara karena kasus korupsi. Aturan KPU tersebut dianggap sebagai pelanggaran hak konstitusional terhadap mantan terpidana, pasalnya di dalam UU Pemilu tidak diatur larangan mantan terpidana yang hendak mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, maupun DPRD Kabupaten/Kota. Oleh karena itu para mantan terpidana korupsi banyak yang

⁷⁹ Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011.

mengajukan uji materi PKPU tersebut ke MA. Beberapa Putusan MA terkait uji materi PKPU No. 20 Tahun 2018 terdapat Putusan MA yang mengabulkan pemohon (mantan terpidana korupsi) yakni Putusan MA No. 46 P/HUM/2018.

Putusan tersebut memeriksa dan mengadili perkara permohonan keberatan Hak Uji Materiil atas Pasal 4 ayat (3), Pasal 11 ayat (1) huruf d, dan Lampiran Model B.3 Pakta Integritas Pengajuan Bakal Calon Anggota DPR/DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota dalam PKPU No. 20 Tahun 2018 yang dimohonkan oleh Jumanto. Pemohon merupakan warga negara yang pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana korupsi tanpa adanya hukuman tambahan yang berupa larangan untuk aktif dalam kegiatan politik dan/atau dipilih atau memilih dalam suatu Pemilihan Umum.

Pemohon bermaksud untuk kembali berperan dalam membangun daerahnya dalam pemerintahan dengan menjadi calon wakil rakyat dalam hal ini adalah menjadi anggota DPRD Kabupaten Probolinggo. Namun hak pemohon terhalang dengan adanya norma yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (3) PKPU No. 20 Tahun 2018, yang berbunyi: *”dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi,”* Pasal 11 ayat (1) huruf d, yang berbunyi: *“Dokumen persyaratan pengajuan bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) berupa: d. Pakta integritas yang ditandatangani oleh Pimpinan Partai Politik sesuai dengan tingkatannya dengan menggunakan formulir Model B.3”* dan Lampiran Model B.3 Pakta Integritas

Pengajuan Bakal Calon Anggota DPR/DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota. Norma tersebut jelas dan nyata melanggar hak konstitusional pemohon yang diberikan UU Pemilu kepada pemohon yang tidak mengatur larangan bagi mantan terpidana korupsi untuk mengikuti Pemilu.

Pertimbangan MA sama seperti halnya dalam pertimbangan MA dalam memeriksa dan memutus permohonan uji materiil terhadap Pasal 60 ayat (1) huruf g dan huruf j PKPU No. 14 Tahun 2018 yang dimuat dalam Putusan MA No. 30 P/HUM/2018. Pada intinya hak memilih dan dipilih sebagai anggota legislatif merupakan hak dasar di bidang politik yang dijamin oleh konstitusi yaitu Pasal 28 UUD 1945. Pengakuan hak politik ini juga diakui dalam ICCPR yang ditetapkan Majelis Umum PBB berdasarkan Resolusi 2200A (XXI) pada tanggal 16 Desember 1966 sebagaimana telah diratifikasi melalui UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan ICCPR dan juga diatur dalam UU HAM Pasal 43 ayat (1).

Terkait pembatasan hak politik yang diatur dalam PKPU No. 20 Tahun 2018, menurut Mahkamah bahwa penyelenggaraan Pemilu yang adil dan berintegritas sebagaimana menjadi semangat PKPU No. 20 Tahun 2018 merupakan sebuah keniscayaan bahwa pencalonan anggota legislatif harus berasal dari figur yang bersih dan tidak pernah memiliki rekam jejak cacat integritas. Namun pengaturan terhadap pembatasan hak politik seorang warga negara harus dimuat dalam UU, bukan diatur dalam peraturan perundang-undangan di bawah UU *in casu* PKPU No. 20 Tahun 2018.

Masih menurut MA, bahwa Pasal 4 ayat (3), Pasal 11 ayat (1) huruf d dan Lampiran Model B.3 yang mengatur tentang larangan mantan terpidana korupsi

merupakan norma hukum baru yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam hal ini UU Pemilu, maka dalam putusannya MA menyatakan Pasal 4 ayat (3), Pasal 11 ayat (1) huruf d, Lampiran Model B.3 PKPU No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sepanjang frasa “mantan terpidana korupsi” bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu UU Pemilu *juncto* UU No. 12 Tahun 2011, karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak berlaku umum.

Secara normatif Putusan MA sudah sesuai dengan kaidah pengujian peraturan bilamana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dalam hal ini PKPU No. 20 Tahun 2018 bertentangan dengan UU Pemilu. Dengan demikian, mantan terpidana korupsi boleh mencalonkan diri menjadi anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota pada Pemilu tahun 2019.

c. Pembatasan Hak Politik Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Anggota Legislatif Pasca Putusan MA Nomor 30 P/HUM/2018 dan Putusan MA Nomor 46 P/HUM/2018

Pasca dikabulkannya permohonan uji materi terhadap PKPU No. 14 Tahun 2018 dan PKPU No. 20 Tahun 2018, maka mantan terpidana korupsi diperbolehkan menjadi calon anggota legislatif pada Pemilu 2019. Putusan ini langsung memicu kritik tajam terhadap MA yang dinilai menjauhkan diri dari hukum yang progresif, tidak menjunjung prinsip keadilan, hingga tuduhan bahwa MA “menyetujui masuknya kembali para koruptor ke dalam badan legislatif.”

Tanggapan MA, pada dasarnya tetap konsisten dan konsekuen melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia. MA hanya meluruskan demi tertib hukum sesuai muatannya bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Putusan MA tidak ada tendensi atau kepentingan politik apapun, selama bakal caleg itu mengemukakan secara terbuka kepada publik bahwa ia adalah mantan terpidana, maka ia tidak dilarang untuk dicalonkan. Konsekuensinya adalah apakah rakyat akan memilih atau tidak. Dipilih dan memilih merupakan hak asasi yang harus dihormati.⁸⁰

Menindaklanjuti Putusan MA No. 30 P/HUM/2018, maka KPU pada tanggal 19 September 2018 menetapkan PKPU No. 30 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan KPU No. 14 Tahun 2018. Sehingga dalam Pasal 60 ayat (1) huruf j PKPU No. 30 Tahun 2018 semula berbunyi: *“Perseorangan peserta Pemilu dapat menjadi bakal calon perseorangan Peserta Pemilu Anggota DPD setelah memenuhi persyaratan: j. bukan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak.atau korupsi”* dirubah menjadi: *“Perseorangan peserta Pemilu dapat menjadi bakal calon perseorangan Peserta Pemilu Anggota DPD setelah memenuhi persyaratan: j. bukan mantan terpidana bandar narkoba atau kejahatan seksual terhadap anak.”*

Akibat hukum dari perubahan Pasal 60 ayat (1) huruf j PKPU No. 30 Tahun 2018 dengan menghapus frasa “mantan terpidana korupsi”, maka semua mantan terpidana korupsi diperbolehkan menjadi calon anggota DPD dengan syarat harus bersedia secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik

⁸⁰ Tanggapan Kepala Biro Hukum dan Humas MA Abdullah pada tanggal 16 September 2018, dalam <https://www.voaindonesia.com/a/soal-mantan-napi-koruptor-boleh-nyaleg-ma-tegas-komitmen-pada-pemberantasan-korupsi/4574441.html>. Diakses pada tanggal 15 Maret 2019.

bahwa yang bersangkutan merupakan mantan terpidana korupsi. Namun, norma pasal tersebut, masih tetap membatasi untuk mantan terpidana bandar narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak dilarang untuk menjadi calon anggota DPD.

Sebenarnya juga terjadi perubahan Pasal 65 ayat (4) huruf b yang sebelumnya melarang pelaku kejahatan berulang-ulang, dalam PKPU No. 30 Tahun 2018 Pasal 65 ayat (4) huruf b kemudian dihapus. Norma tersebut bertentangan dengan Putusan MK No. 42/PUU-XIII/2015 yang hanya mempersyaratkan bagi mantan terpidana harus bersedia “secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana,” dan hanya mantan terpidana karena kealpaan dan alasan politik yang dapat dikecualikan sehingga dapat menjadi pejabat publik.⁸¹ Akibatnya, pelaku kejahatan berulang-ulang diperbolehkan mencalonkan diri menjadi calon DPD.

KPU juga menindaklanjuti Putusan MA No. 46 P/HUM/2018, yang menyatakan Pasal 4 ayat (3), Pasal 11 ayat (1) huruf d, dan Lampiran Model B.3 PKPU No. 20 Tahun 2018 sepanjang frasa "mantan terpidana korupsi" bertentangan dengan UU Pemilu *juncto* UU No. 12 Tahun 2011, karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak berlaku umum. Atas putusan tersebut, KPU menerbitkan PKPU No. 31 Tahun 2018 tentang Perubahan atas PKPU No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Pasal 4 ayat (3) Peraturan KPU No. 20 Tahun 2018 semula berbunyi:
“Dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sebagaimana

⁸¹ Lihat Putusan MK No. 14-17/PUU-V/2007.

dimaksud pada ayat (2), tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi”, kemudian dirubah menjadi berbunyi: *“Dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak”* yang dimuat dalam Pasal 4 ayat (3) PKPU No. 31 Tahun 2018. Perubahan berikutnya Lampiran Model B.3 yang berisi pernyataan yang memuat frasa “mantan terpidana korupsi” dihapus.

Perubahan PKPU tersebut untuk mengakomodir mantan terpidana korupsi yang mencalonkan diri menjadi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Perubahan yang prinsipil terdapat pada Pasal 4 ayat (3) yang memuat frasa “mantan terpidana korupsi” dihapus. Implikasi perubahan tersebut adalah semua mantan terpidana korupsi diperbolehkan menjadi calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota pada Pemilu 2019 kecuali bagi mantan terpidana bandar narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak.

Pasca terbitnya PKPU No. 30 Tahun 2018 dan PKPU No. 31 Tahun 2018, KPU menyatakan akan mengirimkan surat kepada KPU di daerah yang ada caleg mantan terpidana korupsi. Surat ini menindaklanjuti putusan MA yang memperbolehkan mantan terpidana korupsi menjadi caleg. “Nanti akan kita siapkan surat edaran ke KPU seluruh Indonesia, terutama daerah-daerah yang kemarin Bawaslu mengabulkan atau meloloskan calon yang mantan terpidana, surat edaran tersebut memuat aturan soal tindak lanjut atas putusan Bawaslu. Hal

ini disebabkan KPU di daerah menunda menjalankan putusan Bawaslu karena menunggu hasil uji materi PKPU mantan koruptor nyaleg diputus MA.”⁸²

Namun demikian, KPU membatasi caleg eks koruptor yang kemungkinan dipulihkan statusnya dari Tidak Memenuhi Syarat (TMS) menjadi Memenuhi Syarat (MS) adalah caleg yang pernah dinyatakan tidak lolos oleh KPU, tetapi kemudian mengajukan sengketa ke Bawaslu dan menang, serta belum ditarik/diganti partai.⁸³ Sebagaimana diketahui, sebelumnya terdapat puluhan bakal caleg mantan terpidana korupsi yang tidak diloloskan KPU lantaran statusnya sebagai eks koruptor, tetapi diloloskan oleh Bawaslu melalui sidang sengketa. Namun, atas putusan Bawaslu tersebut, KPU memilih menundanya sampai putusan MA terhadap PKPU yang memuat larangan mantan terpidana korupsi menjadi caleg dikeluarkan.

Berdasarkan Keputusan KPU No. 1129/PL.01.4-Kpt/06/KPU/IX/2018 tentang Daftar Calon Tetap Anggota DPR RI Pemilu Tahun 2019, terdapat 40 calon anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang berlatar belakang mantan terpidana korupsi. Berikut tabel daftar 40 (empat puluh) nama caleg mantan koruptor yang diusung 12 (dua belas) partai politik peserta Pemilu 2019:

Tabel 4.2. Daftar Calon Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Mantan Terpidana Korupsi yang Lolos Sebagai Peserta Pemilu Tahun 2019

No	Partai Politik	Nama Calon	DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota	Jml
----	----------------	------------	--	-----

⁸² Pernyataan Komisioner KPU Hasyim Asy'ari , Rabu 19 September 2018. Dalam <https://lampungpro.com/post/14444/kpu-lampung-tunggu-edaran-pusat-soal-napi-eks-koruptor-nyaleg?PageSpeed=noscript>. diakses tanggal 15 Maret 2019

⁸³ *Ibid.*

1.	Partai Golkar	Hamid Usman	DPRD Provinsi Maluku Utara	8
		Desi Yusandi	DPRD Provinsi Banten	
		Agus Mulyadi	DPRD Provinsi Banten	
		Petrus Nauw	DPRD Provinsi Papua Barat	
		Heri Baelanu	DPRD Kabupaten Pandeglang	
		Dede Widarso	DPRD Kabupaten Pandeglang	
		Saiful T. Lami	DPRD Kabupaten Tojo Una Una	
		Edy Muklison	DPRD Kabupaten Blitar	
2	Partai Gerindra	Mohamad Taufik	DPRD Provinsi DKI Jakarta	6
		Herry Jones Kere	DPRD Provinsi Sulawesi Utara	
		Husen Kausaha	DPRD Provinsi Maluku Utara	
		Ferizal	DPRD Kabupaten Belitung Timur	
		Mirhammuddin	DPRD Kabupaten Belitung Timur	
		Alhajad Syahyan	DPRD Kabupaten Tanggamus	
3	Partai Hanura	Midasir	DPRD Provinsi Jawa Tengah	5
		Welhelmus Tahalele	DPRD Provinsi Maluku Utara	
		Ahmad Ibrahim	DPRD Provinsi Maluku Utara	
		H.M. Warsit	DPRD Kabupaten Blora	
		Moh. Nur Hasan	DPRD Kabupaten Rembang	
4	Partai Amanat Nasional	Abd Fattah	DPRD Provinsi Jambi	4
		Masri	DPRD Kabupaten Belitung Timur	
		Muhammad Afrizal	DPRD Kabupaten Lingga	
		Bahri Syamsu Arief	DPRD Kabupaten Cilegon	
5	Partai Demokrat	Jones Kham	DPRD Kota Pagar Alam	4
		Jhony Husban	DPRD Kota Cilegon	
		Syamsudin	DPRD Kabupaten Lombok Tengah	
		Darmawaty Dareho	DPRD Kabupaten Manado	
6	Partai Berkarya	Meike Nangka	DPRD Provinsi Sulawesi Utara	4
		Arief Aramiyn	DPRD Provinsi Maluku Utara	
		Yohanes Marinus Kota	DPRD Kabupaten Ende	
		Andi Muttamar Mattotorang	DPRD Kabupaten Bulukumba	
7	Partai Garuda	Ariston Moho	DPRD Kabupaten Nias Selatan	2
		Yulius Dakhi	DPRD Kabupaten Nias Selatan	
8	Partai Perindo	Smuel Buntuang	DPRD Provinsi Gorontalo	2
		Zukfikri	DPRD Kota Pagar Alam	
9	PKPI	Matius Tungka	DPRD Kabupaten Poso	2
		Joni Cornelius Tondok	DPRD Kabupaten Toraja Utara	
10	PDIP	Abner Reinal Jitmau	DPRD Provinsi Papua Barat	1
11	PKS	Maksum DG Mannasa	DPRD Kabupaten Mamuju	1
12	PBB	Nasrullah Hamka	DPRD Provinsi Jambi	1
			Total	40

Sumber: Lampiran Keputusan KPU No. 1129/PL.01.4-Kpt/06/KPU/IX/2018

Penetapan calon anggota DPD Pemilu 2019 ditetapkan dalam Keputusan KPU No. 1734/PL.01.4-Kpt/06/IX/2018 tentang Perubahan atas Keputusan KPU No. 1130/PL.01.4-Kpt/06/IX/2018 tentang Penetapan Daftar Calon Tetap Perseorangan Peserta Pemilu Anggota DPD Tahun 2019. Terdapat 9 (sembilan) calon anggota DPD berlatar belakang mantan terpidana korupsi yang lolos sebagai peserta Pemilu tahun 2019:

Tabel 4.3. Daftar Calon Anggota DPD Mantan Terpidana Korupsi yang Lolos
Sebagai Peserta Pemilu Tahun 2019

No	Nama Calon	DPD Provinsi	Jml
1	Abdullah Puteh	DPD Provinsi Aceh	9
2	Abdillah	DPD Provinsi Sumatera Utara	
3	Hamzah	DPD Provinsi Bangka Belitung	
4	Lucianty	DPD Provinsi Sumatera Selatan	
5	Ririn Rosyana	DPD Provinsi Kalimantan Tengah	
6	La Ode Bariun	DPD Provinsi Sulawesi Tenggara	
7	Masyhur Masie Abunawas	DPD Provinsi Sulawesi Tenggara	
8	A Yani Muluk	DPD Provinsi Sulawesi Tenggara	
9	Syachrial Kui Damapoli	DPD Provinsi Sulawesi Utara	

Sumber: Keputusan KPU No. 1734/PL.01.4-Kpt/06/IX/2018

Dari nama-nama yang terdata dalam tabel di atas, tidak ada calon anggota DPR RI pada Pemilu 2019 yang berlatar belakang mantan terpidana korupsi. Hal ini merupakan suatu hal yang positif dan patut diapresiasi ikhtiarnya KPU. Jumlah mantan koruptor yang hendak menjadi caleg kemungkinan lebih banyak jika KPU tidak sedari awal melarang mantan terpidana korupsi menjadi calon anggota legislatif meskipun pada akhirnya diperbolehkan oleh MA. Jumlah mantan koruptor yang mendaftar dapat diminimalisir, karena yang diloloskan oleh KPU hanya caleg yang dinyatakan TMS mengajukan sengketa di Bawaslu dan

dinyatakan menang serta caleg tersebut tidak diganti oleh partai politik yang mengusungnya. Sebagaimana diketahui masa verifikasi dan penggantian bacaleg yang diberikan oleh KPU yaitu tanggal 4-10 September 2018, sedangkan Putusan MA No. 30 P/HUM/2018 dan Putusan MA No. 46 P/HUM/2018 diputuskan oleh MA tanggal 13 September 2018.

6. Pembatasan Hak Politik Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Legislatif dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Perihal pembatasan hak politik mantan terpidana korupsi menjadi calon anggota legislatif, maka harus merunut peraturan perundang-undangan dan putusan Mahkamah yang terkait, yakni mulai dari Putusan MK yang berkaitan pembatasan hak politik mantan terpidana yakni Putusan MK No. 11-17/PUU-I/2003, Putusan MK No. 14-17/PUU-V/2007, Putusan MK No. 4/PUU-VII/2009, dan Putusan MK No. 42/PUU-XIII/2015, UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, Putusan MA No. 30 P/HUM/2018 dan Putusan MA No. 46 P/HUM/2018, hingga kemudian keluar Peraturan KPU No. 30 Tahun 2018 dan Peraturan KPU No. 31 Tahun 2018 sebagai tindak lanjut atas Putusan MA.

Putusan MK No. 11-17/PUU-I/2003, Putusan MK No. 14-17/PUU-V/2007, Putusan MK No. 4/PUU-VII/2009, dan Putusan MK No. 42/PUU-XIII/2015, yang memuat norma baru terkait pembatasan hak politik mantan terpidana sudah diakomodir ke dalam UU Pemilu sebagai tindak lanjut atas putusan MK.⁸⁴ Demikian halnya atas putusan MA juga sudah ditindaklanjuti dengan adanya revisi PKPU. Dengan demikian, pembatasan hak politik mantan

⁸⁴ Lihat Pasal 10 ayat (1) huruf d UU No. 12 Tahun 2011.

terpidana korupsi menjadi calon anggota legislatif diatur dalam UU Pemilu kemudian diatur lebih lanjut melalui PKPU No. 14 Tahun 2018 dan PKPU No. 30 Tahun 2018 tentang perubahan ketiga atas PKPU No. 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota DPD. Terkait pengaturan pencalonan DPR diatur lebih lanjut dalam PKPU No. 20 Tahun 2018 dan PKPU No. 31 Tahun 2018 tentang Perubahan atas PKPU No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Pembatasan hak politik mantan terpidana korupsi menjadi calon anggota DPD dalam UU Pemilu diatur dalam Pasal 182 yang berbunyi:

Perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan:

- g. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.

Pembatasan tersebut diatur kemudian dalam PKPU No. 30 Tahun 2018

Pasal 60 ayat (1):

Perseorangan peserta Pemilu, dapat menjadi bakal calon perseorangan Peserta Pemilu Anggota DPD setelah memenuhi persyaratan:

- g. tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- h. bagi terpidana yang tidak menjalani pidana di dalam penjara meliputi:
 1. terpidana karena kealpaan ringan (*culpa levis*); atau
 2. terpidana karena alasan politik, wajib secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan sedang menjalani pidana tidak di dalam penjara;
- i. bagi mantan terpidana yang telah selesai menjalani masa pembedanya, secara kumulatif, wajib memenuhi syarat secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik;
- j. bukan mantan terpidana bandar narkoba atau kejahatan seksual terhadap anak.

PKPU tersebut pada akhirnya membolehkan semua mantan terpidana mencalonkan diri menjadi calon anggota DPD dengan syarat harus bersedia secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan merupakan mantan terpidana. Namun PKPU tersebut masih mengecualikan bagi mantan terpidana bandar narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak tetap tidak boleh mencalonkan diri menjadi calon anggota DPD.

Selain persyaratan tersebut, calon anggota DPD mantan terpidana juga diwajibkan menyerahkan kelengkapan administratif yang dipersyaratkan dalam Pasal 65 ayat (1) huruf berupa surat pernyataan menggunakan formulir Model BB.1-DPD dan dilampiri dengan:

- a. surat keterangan dari kepala lembaga pemasyarakatan yang menerangkan bahwa bakal calon perseorangan Peserta Pemilu Anggota DPD yang bersangkutan telah selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- b. dihapus
- c. salinan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap;
- d. surat dari pemimpin redaksi media massa lokal atau nasional yang menerangkan bahwa bakal calon perseorangan Peserta Pemilu Anggota DPD telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik sebagai mantan terpidana; dan
- e. bukti berupa surat pernyataan yang ditayangkan di media massa lokal atau nasional.

Dihapusnya lampiran poin huruf b, maka pelaku kejahatan berulang-ulang diperbolehkan mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD. Norma larangan terhadap pelaku kejahatan berulang tersebut bertentangan dengan Putusan MK No. 42/PUU-XIII/2015 yang hanya mempersyaratkan bagi mantan terpidana harus bersedia “secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.”

Adapun pembatasan hak politik mantan terpidana korupsi menjadi calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam UU Pemilu Pasal 240 ayat (1) yang berbunyi:

Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.

Kemudian diatur lebih lanjut dalam PKPU No. 31 Tahun 2018 Pasal 4 ayat (3) bahwa *“Dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak.”* Jadi hanya mantan terpidana bandar narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak yang tidak boleh mengikuti seleksi, sedangkan mantan koruptor boleh mengikuti seleksi. Untuk mengakomodir mantan koruptor yang sudah terlanjur dinyatakan TMS, maka ditambahkan Pasal 45A ayat (1) PKPU No. 31 Tahun 2018 yang berbunyi:

Bakal calon yang merupakan mantan narapidana korupsi yang dinyatakan tidak memenuhi syarat berdasarkan ketentuan PKPU No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dinyatakan memenuhi syarat, dan KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota memasukkan ke dalam DCT.

Lantas bagaimana cara membuktikan bahwa mantan terpidana tersebut telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan merupakan mantan terpidana? PKPU No. 20 Tahun 2018 selain mengatur persyaratan umum juga mengatur mengenai persyaratan administratif calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Kelengkapan administratif yang mengatur khusus bagi mantan terpidana korupsi diatur dalam

Pasal 45A ayat (2), bahwa bagi bakal calon yang merupakan mantan terpidana korupsi wajib menyampaikan surat pernyataan sebagaimana tercantum dalam formulir Model BB.1 dengan melampirkan:

- a. surat keterangan dari kepala lembaga pemasyarakatan yang menerangkan bahwa bakal calon yang bersangkutan telah selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- b. salinan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap;
- c. surat dari pemimpin redaksi media massa lokal atau nasional yang menerangkan bahwa bakal calon telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik sebagai mantan terpidana; dan
- d. bukti pernyataan atau pengumuman yang ditayangkan di media massa lokal atau nasional.

Dokumen kelengkapan administratif huruf c dan d inilah yang dijadikan bukti bahwa caleg yang bersangkutan telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan merupakan mantan terpidana. Namun, sebaiknya diatur syarat bentuk pernyataan atau pengumuman yang ditayangkan di media massa lokal atau nasional. Untuk menjamin bahwa publik/masyarakat benar-benar mengetahui secara pasti bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana. Wacana KPU untuk memberi tanda khusus di surat suara bagi mantan terpidana yang menjadi caleg pada Pemilu 2019 dibatalkan, KPU hanya memberikan pengumuman di papan pengumuman tiap TPS.