

BAB III

ANALISIS HASIL PENELITIAN

A. Analisis terhadap Pengaturan Syarat Pencalonan Kepala Daerah bagi Mantan Narapidana

1. Analisis Yuridis Terhadap Ketentuan dalam Undang-Undang Pilkada dan PKPU

Secara konstitusional, pengaturan mengenai pencalonan kepala daerah berlandaskan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*”

Norma konstitusional tersebut mengandung dua aspek penting. Pertama, aspek prosedural, yaitu bahwa kepala daerah harus dipilih melalui mekanisme pemilihan yang mencerminkan prinsip demokrasi. Kedua, aspek substantif, yakni adanya jaminan kesetaraan hak warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, termasuk hak untuk dipilih. Dengan demikian, pengaturan lebih lanjut mengenai syarat pencalonan harus tetap berada dalam kerangka prinsip demokrasi konstitusional dan negara hukum.

a. Penjabaran Pasal 7 ayat (2) huruf g UU No. 10 Tahun 2016 dan Pasal 4 ayat (2a) PKPU No. 1 Tahun 2020

Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah mengatur salah satu syarat pencalonan kepala daerah, yaitu bahwa calon tidak sedang menjalani pidana atau telah menyelesaikan masa pidana tertentu, termasuk pidana korupsi, narkoba, serta tindak pidana lainnya. Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk menjamin integritas calon kepala daerah sekaligus menegakkan prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan jabatan publik.

Sementara itu, Pasal 4 ayat (2a) PKPU No. 1 Tahun 2020 memperinci mekanisme verifikasi syarat pencalonan, termasuk interpretasi “*selesai menjalani pidana*” yang mencakup pembebasan bersyarat maupun bebas murni. PKPU tersebut memberikan pedoman teknis bagi KPU untuk menilai apakah seorang

mantan narapidana memenuhi syarat administratif untuk mendaftar sebagai calon kepala daerah.

b. Perbandingan Norma UU dan PKPU dalam Konteks Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, UU berada di atas peraturan pelaksana seperti PKPU. Oleh karena itu, PKPU hanya dapat menjabarkan atau mengatur teknis pelaksanaan UU tanpa mengubah substansi norma yang telah ditetapkan legislator.⁴²

Saat implementasinya, PKPU No. 1 Tahun 2020 bersifat normatif dan teknis, memberikan pedoman implementasi UU Pilkada, misalnya mengenai masa tunggu bagi mantan narapidana sebelum memenuhi syarat pencalonan. Namun, apabila PKPU menafsirkan frasa “selesai menjalani pidana” lebih luas atau lebih ketat daripada UU, hal tersebut dapat menimbulkan konflik norma dan ketidakpastian hukum bagi calon kepala daerah.⁴³

c. Kewenangan KPU dalam Membuat Norma terkait Mantan Terpidana

Pertimbangan yang termuat dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 1 Tahun 2020 yang secara langsung merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 99/PUU-XVI/2018 dan Nomor 48/PUU-XVII/2019 menunjukkan bahwa Komisi Pemilihan Umum telah melampaui batas kewenangannya. Hal tersebut disebabkan karena pada prinsipnya putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *negative legislation*, yakni hanya membatalkan norma hukum tanpa menciptakan norma hukum baru.

Penggunaan putusan MK sebagai acuan dalam PKPU Nomor 1 Tahun 2020 dianggap tidak tepat secara hukum, sebab PKPU seharusnya hanya memuat ketentuan teknis sebagai pelaksanaan UU Pilkada. Dengan demikian, KPU tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan norma baru dengan langsung merujuk pada putusan MK terkait persyaratan calon kepala daerah.

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia* (Jakarta, 2014), hlm. 95–97.

⁴³ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Jakarta, 2017), hlm. 147–149.

Perumusan definisi mantan terpidana sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 21 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2020, yang merujuk pada Penjelasan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah serta Surat Ketua KPU Nomor 735/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 tertanggal 5 September 2020, menimbulkan ketidakpastian hukum. Kondisi tersebut disebabkan oleh penggunaan dasar hukum yang tidak selaras, tidak sistematis, dan kurang terintegrasi, sehingga berpotensi menimbulkan *dwaling in objectieve recht* (kesalahan dalam memahami maksud pembentuk undang-undang) serta *dwaling in het bevoegdheid* (kesalahan dalam penentuan batas kewenangan lembaga). Dengan demikian, berdasarkan ketentuan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pengaturan tersebut dapat dinyatakan tidak sah dan berakibat pada pembatalannya.⁴⁴

d. Kewenangan Konstitusional KPU

Dalam UUD NRI Tahun 1945, terdapat beberapa kriteria terkait lembaga negara, yaitu:

- a. Keberadaannya disebutkan secara tegas;
- b. Fungsi atau kewenangannya dijelaskan secara eksplisit;
- c. Eksistensi serta fungsinya diatur lebih lanjut melalui peraturan perundang-undangan.

Terdapat 28 lembaga negara yang memiliki constitutional importance, termasuk Komisi Pemilihan Umum. KPU memiliki kewenangan yang melekat untuk membentuk peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegheid*) yang bersumber dari konstitusi, bersifat terus-menerus, dan dapat dijalankan secara mandiri sepanjang berada dalam batas yang ditetapkan.

Kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam menyusun Peraturan KPU bersumber dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang menegaskan bahwa KPU memiliki tugas untuk menyusun dan menetapkan Peraturan KPU serta pedoman teknis bagi setiap tahapan pemilihan, setelah melakukan konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah melalui rapat dengar pendapat

⁴⁴ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, 2007, Yogyakarta: PT Kanisius, hal 55

yang keputusannya bersifat mengikat. Dalam pelaksanaan kewenangan atribusi tersebut, KPU tetap berkewajiban untuk mematuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁴⁵

2. Analisis Peraturan Terkait sebagai Dasar Pertimbangan Hukum Bakal Calon Kepala Daerah dalam Sengketa Pilkada Dompu

a. PKPU Nomor 1 Tahun 2020 dan Surat KPU Nomor 735/PL.02.2 SD/06/KPU/IX/2929 dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, antara lain:

- Pasal 1 angka (6), (7), dan (9) Jo Pasal 2, Pasal 3, Pasal 10 Ayat (1) dan (2), Pasal 39 Jo Pasal 42 Ayat (1) huruf (b) UU No. 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan:
 - a) Dalam Pasal 1 angka (6) berbunyi bahwasanya “Terpidana adalah seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap
 - b) Dalam Pasal 1 angka (7) mendefinisikan “Narapidana adalah Terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di LAPAS

Menurut Pemohon, definisi terpidana dan narapidana sebagaimana aturan tersebut diatas, KPU dianggap telah membuat norma baru yang bersifat kontradiktif, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka (21) PKPU No. 1 Tahun 2020 bahwa “Mantan Terpidana adalah orang yang sudah selesai menjalani pidana, dan tidak ada hubungan secara teknis (pidana) an administratif dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum dan hak asasi manusia.⁴⁶

Dengan demikian, mantan terpidana dapat dipahami sebagai individu yang telah menjalani pidana di dalam lembaga pemsarakatan. Berdasarkan uraian dalam fatwa Mahkamah Agung, dapat ditegaskan bahwa tidak setiap orang yang

⁴⁵Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Dompu, **Putusan Nomor 001/PS.Reg/52.5205/IX/2020**, hlm. 95.

⁴⁶ Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Dompu, **Putusan Nomor 001/PS.Reg/52.5205/IX/2020**, hlm. 4-5.

dijatuhi pidana otomatis menjalani masa pidana di lembaga pemasyarakatan. Sebagai contoh, seseorang yang dijatuhi pidana penjara selama enam bulan dengan masa percobaan satu tahun tetap berstatus sebagai terpidana, namun tidak diwajibkan menjalani pidana secara fisik di lembaga pemasyarakatan.

Pasal 43 ayat (1) UU HAM, menurut Pemohon berdasarkan Pasal 43 ayat (1) UU HAM yang tercantum “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”. Kemudian dirasa telah memberikan hak seluas-luasnya kepada setiap Warga Negara Indonesia tanpa terkecuali untuk mendapat hak yang sama dalam pelaksanaan penyelenggaraan demokrasi melalui Pemilihan Umum di Indonesia.⁴⁷

- Pasal 27 ayat (1) dan (2); Pasal 28, Pasal 28D ayat (3), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28J ayat (1) dan (2) UUD 1945;

Hak memilih dan dipilih dalam Konstitusi jelas mengatur namun kekhususan dalam PKPU No. 1 Tahun 2020 mensyaratkan kepada *“mantan narapidana korupsi harus menjalani masa bebas 5 (lima) tahun dari penjara baru diperbolehkan ikut mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah adalah melanggar hak asasi warga negara untuk ikut berpartisipasi dalam pemerintahan”*

Ketentuan Pasal 27 menegaskan prinsip persamaan kedudukan warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan, serta menjamin hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak.

Pasal 28, Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28E ayat (3) mengatur jaminan hak konstitusional warga negara, meliputi kebebasan berserikat, berkumpul, dan menyampaikan pendapat, serta hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

⁴⁷ Ibid, hal 8

Sementara itu, Pasal 28J menegaskan bahwa dalam menggunakan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib menghormati hak asasi orang lain serta tunduk pada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang demi menjamin penghormatan hak, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat demokratis.

- b. KPU dianggap tidak mempunyai Kewenangan Untuk Membuat Norma Baru Terkait Mantan Terpidana

Pertimbangan PKPU No.1 Tahun 2020 merujuk secara langsung kepada Putusan MK Nomor 99/PUU/XVI/2018 dan Putusan MK No.48/PUU/XVII/2019 maka sikap KPU tersebut telah melampaui kewenangannya karena pada dasarnya putusan MK adalah bersifat *negative legislation*⁴⁸

Karena Putusan MK yang bersifat *negative legislation* maka jika PKPU No 1 Tahun 2020 itu kemudian merujuk kepada Putusan MK adalah salah menurut hukum, karena sesungguhnya PKPU itu berisi hal-hal yang bersifat teknis yang merupakan pelaksanaan dari UU Pilkada. Sehingga KPU tidak berwenang untuk membuat norma baru dengan merujuk langsung pada putusan MK mengenai persyaratan Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah pada Pilkada Tahun 2020

Perumusan definisi “mantan terpidana” dalam Pasal 1 angka 21 PKPU Nomor 1 Tahun 2020 yang merujuk pada Penjelasan Undang-Undang Pilkada serta Surat Ketua Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 735/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 tanggal 5 September 2020, berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Hal tersebut disebabkan oleh penggunaan dasar hukum yang tidak tersusun secara harmonis, sistematis, dan integratif. Akibatnya, terjadi kekeliruan dalam memahami maksud pembentuk undang-undang (*dwaling in objectieverecht*) serta kekeliruan dalam menafsirkan batas kewenangannya sendiri (*dwaling in het bevoegheid*). Dengan demikian, berdasarkan ketentuan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, tindakan tersebut dapat dinilai tidak sah dan karenanya dapat dibatalkan.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, lembaga negara dapat diklasifikasikan berdasarkan beberapa kriteria, yakni: (1)

⁴⁸ Ibid, hal 13

lembaga yang keberadaannya disebutkan secara eksplisit; (2) lembaga yang fungsi atau kewenangannya dirumuskan secara tegas; serta (3) lembaga yang eksistensi dan kewenangannya diperintahkan untuk diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan. Secara keseluruhan, terdapat 28 (dua puluh delapan) lembaga negara yang dipandang memiliki *constitutional importance*, sehingga keberadaannya dinilai fundamental dan perlu ditegaskan dalam konstitusi. Salah satu di antaranya adalah Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum yang memiliki kedudukan konstitusional.

Dengan demikian Komisi Pemilihan Umum yang keberadaannya disebutkan dalam UUD NRI 1945 sehingga memiliki atribusi wewenang yang dimiliki terdapat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan (*attributie van wetgevingsbevoegheid*) yakni pemberian “Grondwet (Undang-Undang Dasar) atau wet (undang-undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan⁴⁹

Dasar kewenangan KPU untuk membuat Peraturan KPU bersumber dari kewenangannya yaitu atribusi yang dilaksanakan melalui Undang-Undang No. 10 Tahun 2016, bahwa “KPU bertugas untuk menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah berkonsultasi dengan DPR dan pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat. Dalam melaksanakan kewenangan atribusi tersebut, KPU juga tetap mematuhi asas-asas yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

c. Analisis Peraturan yang dijadikan Dasar Pertimbangan Hukum Komisi Pemilihan Umum Sebagai Termohon.

Pengertian Mantan terpidana yang digunakan dalam Peraturan KPU tersebut adalah bersumber pada penjelasan resmi pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang UU Pilkada yang menyebutkan bahwa “yang

⁴⁹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, 2007, Yogyakarta: PT Kanisius, hal 55

dimaksud dengan mantan terpidana adalah orang yang sudah tidak ada hubungan baik teknis (pidana) maupun administratif dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia, kecuali mantan terpidana bandar narkoba dan terpidana kejahatan seksual terhadap anak.”

Dengan demikian, tafsir autentik sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menggunakan frasa “mantan terpidana”, bukan “mantan narapidana”. Oleh karena itu, penggunaan istilah “mantan terpidana” dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum tidak dapat dipandang sebagai pembentukan norma baru, melainkan merupakan penegasan kembali terhadap norma yang telah secara eksplisit dirumuskan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf g undang-undang tersebut sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

Apabila merujuk pada ketentuan penjelasan dalam suatu norma peraturan perundang-undangan, Lampiran I angka 177 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa penjelasan tidak dapat dijadikan sebagai dasar hukum untuk membentuk peraturan lebih lanjut dan tidak diperkenankan memuat rumusan yang bersifat normatif.

Dengan demikian, tafsir pembentuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang hanya termuat dalam bagian penjelasan-dan bukan dalam batang tubuh norma-idak dapat dijadikan landasan hukum yang berdiri sendiri. Selain itu, tafsir tersebut tidak dapat mengesampingkan konstruksi sistematika hukum yang menempatkan terminologi peraturan secara komprehensif dalam kerangka norma yang berlaku dan mengikat.

Dalil yang diajukan oleh Pemohon dinilai tidak beralasan secara hukum, karena pengertian “mantan terpidana” sebagaimana tercantum dalam Peraturan KPU tersebut bersumber dari penjelasan autentik Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah, yang berfungsi sebagai *lex specialis* dalam penyelenggaraan pilkada, serta diperkuat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVII/2019 tertanggal 11 Desember 2019. Dengan demikian, penggunaan istilah “mantan terpidana” dalam Peraturan KPU tidak dapat dipandang sebagai pembentukan norma hukum baru, melainkan merupakan

pengaturan yang telah secara tegas dimuat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan karenanya memiliki kekuatan hukum mengikat.

Menurut Soerjono Soekanto, permasalahan yang dapat muncul dalam undang-undang biasanya terkait dengan ketidakjelasan kata-kata yang digunakan dalam perumusan pasal-pasal tertentu. Ketidakpastian dalam pengertian kata-kata tersebut dapat menimbulkan kebingungan dalam penafsiran maupun penerapan hukum.⁵⁰

Menurut Dr. Dian Puji N. S., SH., MH., terdapat perluasan makna dengan merujuk pada definisi Pasal 1 angka (7) UU Perasyarakatan. Namun, pendapat ini tidak mempertimbangkan penjelasan otentik Pasal 7 ayat (2) huruf g UU Pilkada sebagai *lex specialis* penyelenggaraan Pilkada, yang secara tegas memberikan pengertian “*Mantan Terpidana*”, bukan “*mantan narapidana*” sebagaimana dikemukakan ahli tersebut.

Sementara itu, *Prof. Dr. H. Gatot Dwi Hendro Wibowo, SH., M.Hum*, berpendapat bahwa definisi “*Mantan Terpidana*” dalam Peraturan KPU memiliki dasar hukum yang kuat. Pendapat ini juga sejalan dengan Dr. Tongat, SH., MH., yang tetap menegaskan bahwa pengertian “*Mantan Terpidana*” dalam peraturan KPU memang memiliki dasar hukum yang sah.

Dalam prinsip hukum, undang-undang khusus dapat mengesampingkan undang-undang umum. Apabila terdapat dua peraturan setingkat yang berlaku bersamaan dan bertentangan, hakim wajib menerapkan ketentuan yang bersifat khusus dan mengesampingkan ketentuan yang bersifat umum.⁵¹

Salah satu cara untuk menilai apakah suatu ketentuan hukum bersifat khusus adalah dengan menelaah anteseden atau aturan yang mendahuluinya. Dalam praktik, asas *lex specialis derogat legi generali* sering digunakan sebagai alat argumentasi untuk menyusun kembali pemaknaan norma umum secara sistematis, sehingga norma umum tersebut tidak bertentangan dengan norma yang bersifat khusus.

⁵⁰ Lusy Liany, “*Desain Hubungan Kelembagaan Penyelenggara Pemilu*”, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 4 No. 1 (2016), hlm. 57.

⁵¹ Daliyo, Arief Sidharta, *dkk.*, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta, 2001), hlm. 55.

Menurut *Satjipto Rahardjo*, asas hukum merupakan elemen penting dan inti dari suatu peraturan hukum. Asas hukum berperan sebagai jantung peraturan hukum karena menjadi landasan yang luas bagi lahirnya ketentuan hukum, sekaligus berfungsi sebagai *ratio legis* dari peraturan tersebut. Dengan kata lain, setiap peraturan hukum pada akhirnya harus dapat ditelusuri kembali dan dikaitkan dengan asas-asas hukum tersebut.

Kedua, hak politik mantan narapidana dapat terganggu secara substantif jika interpretasi norma tidak konsisten. Hal ini berimplikasi pada asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*) dan prinsip kepastian hukum (*lex certa*), karena calon yang berada dalam situasi hukum sama bisa diperlakukan berbeda tergantung tafsir lembaga penyelenggara.⁵²

Fenomena yang memperlihatkan adanya kekosongan hukum, baik dalam arti tidak adanya pengaturan eksplisit atas suatu fenomena, maupun dalam bentuk norma yang kabur, tumpang tindih, atau bahkan saling bertentangan. Hal demikian menimbulkan lembaga pelaksana Pilkada untuk menafsirkan sendiri-sendiri, yang pada akhirnya membuka ruang sikap yang berbeda-beda antar lembaga. Dilain sisi sengketa Sengketa pencalonan Ridwan Yasin Sebagai calon Bupati Gorontalo Utara memperlihatkan secara serius terkait dengan status terpidana percobaan yang tidak diatur secara rinci dalam regulasi justru sebaliknya melahirkan tafsir berbeda-beda antara KPU, Bawaslu, dan pada akhirnya mahkamah konstitusi. Kondisi ini semakin kontras bila dikaitkan dengan pengalaman sebelumnya dalam kasus Syaifurrahman sengketa pilkada kabupaten dompu sehingga memunculkan kesan adanya inkosistensi penalaran yang berimplikasi pada kepastian hukum.⁵³

Oleh karena itu, norma tentang “selesai menjalani pidana” perlu diperjelas secara legislatif atau melalui pedoman teknis yang konsisten agar praktik administrasi pemilu adil dan tidak merugikan hak konstitusional warga negara.

⁵² Eddy O.S. Hiarij, *Hukum Pidana Khusus* (Yogyakarta, 2020), hlm. 87–90.

⁵³ Sandi Pratama Katil, Dkk. “Kepastian Hukum Status Terpidana Percobaan dalam Syarat Pencalonan Pilkada Gorontalo Utara 2024” *Journal of Law and Islamic Law* Volume 1 Issue 2, December (2025). Hlm. 144

B. Analisis terhadap Perlindungan Hak Politik bagi Mantan Narapidana dalam Undang-Undang Pilkada

1. Analisis Hak Politik sebagai Hak Konstitusional

a. Tinjauan prinsip konstitusional

Hak politik merupakan bagian integral dari hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi. Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa seluruh warga negara memiliki kedudukan yang setara di hadapan hukum dan pemerintahan, yang menjadi landasan bagi partisipasi politik. Selanjutnya, Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam penyelenggaraan *pemerintahan*. Selain itu, Pasal 43 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menegaskan hak setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik, termasuk hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum.

Hak politik, meskipun bersifat konstitusional, tidak bersifat mutlak dan dapat dibatasi melalui hukum untuk kepentingan demokrasi yang sehat, keamanan nasional, atau perlindungan hak-hak orang lain. Konsep *limitation by law* menegaskan bahwa pembatasan hak harus proporsional, jelas, dan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang sah. Dalam konteks pemilu, pembatasan ini dapat berupa syarat pencalonan atau larangan tertentu, misalnya bagi individu yang sedang menjalani pidana tertentu, namun tetap harus mempertahankan prinsip keadilan dan pemilu yang bebas dan jujur.⁵⁴

2. Analisis Pendapat Ahli dalam Pertimbangan Majelis

a. Prof. Dr. Gatot Dwi Hendro Wibowo., SH., M.Hum⁵⁵

Menurut para ahli, Bawaslu tidak memiliki kewenangan untuk membatalkan Peraturan KPU (PKPU), meskipun isi PKPU tersebut bertentangan dengan undang-

⁵⁴ A. Przeworski, *Democracy and the Rule of Law* (Cambridge, 2010), hlm. 45.

⁵⁵ Ahli Hukum Tata Negara Universitas Mataram sebagai Ahli mewakili Pemohon dalam *Putusan Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Dompu Nomor 001/PS.Reg/52.5205/IX/2020*.

undang. Namun, melalui kewenangan ajudikasi yang dimilikinya, Bawaslu berhak menilai penerapan PKPU dalam konteks fakta dan kasus konkret, terutama ketika terdapat keputusan KPU yang dianggap keliru dalam pelaksanaannya.⁵⁶

Selain itu, Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) huruf g UU No. 10 Tahun 2016 telah dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVII/2019 tanggal 28 Oktober 2019. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf g tersebut tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat.

Frasa “*mantan terpidana*” dalam PKPU Nomor 1 Tahun 2020 harus ditafsirkan dengan merujuk pada Undang-Undang Pemasyarakatan dan Fatwa Mahkamah Agung. Apabila terjadi perbedaan penafsiran terhadap frasa tersebut, langkah yang tepat adalah mengacu pada ketentuan hukum yang lebih tinggi, yaitu UU Pemasyarakatan, serta tetap mengikuti fatwa MA, karena Bawaslu yang mengajukan permintaan fatwa tersebut.

Selain itu, penjelasan pasal demi pasal dalam suatu undang-undang tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menyusun peraturan pelaksana yang memuat norma baru. KPU seharusnya tidak menciptakan norma baru, melainkan menerapkan norma yang telah ada, dan tidak berwenang membatasi hak seseorang, karena pembatasan hak hanya dapat dilakukan melalui undang-undang atau putusan pengadilan.

b. Dr. Dian Puji N. Simatupang, SH., M.H.⁵⁷

Menurut para ahli, Bawaslu memiliki kewenangan atributif dalam penyelesaian sengketa, karena fungsi pengawasan yang dimilikinya menuntut objektivitas. Secara filosofis, pengawas tidak boleh menempatkan dirinya di atas maupun di bawah pihak lain. Dalam menjalankan fungsi kontrol, Bawaslu harus mengutamakan objektivitas yang didasarkan pada rasionalitas hukum, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta prinsip kemanfaatan atau *rechtmatigheid*, *wetmatigheid*, dan *doelmatigheid*.⁵⁸

⁵⁶ Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Dompu, *Op. Cit.*, hlm. 78.

⁵⁷ Ahli Hukum Administrasi Negara Universitas Indonesia sebagai Ahli mewakili Pemohon dalam **Putusan Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Dompu Nomor 001/PS.Reg/52.5205/IX/2020.**

⁵⁸ Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Dompu, *Op. Cit.*, hlm. 80.

Kewenangan Bawaslu terhadap PKPU tidak bersifat interpretasi hukum (judicial review), melainkan bagian dari pengawasan (*oversight review*) yang terkait dengan fakta dan penerapan konkret ketentuan yang dianggap keliru. Hal ini berbeda dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, yang menilai norma berdasarkan praduga *rechtmatic*, untuk menentukan maksud dan tujuan diberlakukannya norma tersebut.

Surat Edaran KPU Nomor 735/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 mengenai Penjelasan Mantan Terpidana diterbitkan pada 5 September 2020, sedangkan tahapan pendaftaran bakal calon kepala daerah berlangsung pada 4 hingga 6 September 2020. Dengan demikian, surat edaran tersebut dikeluarkan saat proses pendaftaran sudah berjalan. Para ahli menilai hal ini tidak sesuai dengan prosedur dan tidak memenuhi substansi yang seharusnya, khususnya terkait dengan prinsip *asas publisitas* dalam pengambilan keputusan.

Surat Edaran KPU Nomor 735/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 tentang Penjelasan Mantan Terpidana diterbitkan pada 5 September 2020, padahal tahapan pendaftaran bakal calon kepala daerah sudah berlangsung sejak 4 hingga 6 September 2020. Dengan demikian, surat edaran tersebut dikeluarkan ketika proses pendaftaran sudah berjalan. Para ahli menilai bahwa penerbitan surat edaran ini tidak sesuai dengan prosedur yang berlaku dan tidak memenuhi substansi yang semestinya, karena tidak memperhatikan secara memadai dasar hukum maupun fakta yang relevan, khususnya terkait dengan prinsip *asas publisitas* dalam pengambilan keputusan.

c. Dr. Tongat, SH., M.Hum⁵⁹

a) Interpretasi Gramatikal dan Interpretasi Sistematis

Interpretasi merupakan metode penemuan hukum yang digunakan ketika peraturan yang ada tidak cukup jelas untuk diterapkan pada suatu peristiwa konkret. Sebaliknya, terkadang hakim dihadapkan pada perkara yang tidak memiliki peraturan khusus sama sekali. Dalam konteks UU Pemasyarakatan, secara normatif

⁵⁹ Ahli Hukum Pidana Universitas Muhammadiyah Malang sebagai Ahli mewakili Pemohon dalam **Putusan Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Dompu Nomor 001/PS.Reg/52.5205/IX/2020**.

dinyatakan bahwa narapidana yang telah selesai menjalani pidana penjara di Lapas tidak lagi berstatus sebagai narapidana, melainkan dapat dikategorikan sebagai mantan narapidana. Batasan mengenai narapidana ini secara tegas diatur dalam Pasal 6 UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, yang menjelaskan secara eksplisit status dan kualifikasi narapidana⁶⁰.

“Pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan dilakukan di LAPAS dan pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan dilakukan oleh BAPAS. Pembinaan di LAPAS dilakukan terhadap Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan sebagaimana diatur lebih lanjut dalam BAB III. Pembimbingan oleh BAPAS dilakukan terhadap:

- a) Terpidana bersyarat;*
- b) Narapidana, Anak Pidana dan Anak Negara yang mendapat pembebasan bersyarat atau cuti menjelang bebas;*
- c) Anak Negara yang berdasarkan putusan pengadilan, pembinaannya diserahkan kepada orang tua asuh atau badan sosial;*
- d) Anak Negara yang berdasarkan Keputusan Menteri atau pejabat di lingkungan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan yang ditunjuk, bimbingannya diserahkan kepada orang tua asuh atau badan sosial; dan*
- e) Anak berdasarkan penetapan pengadilan, bimbingannya dikembalikan kepada orang tua atau walinya.”*

Namun tidak semua terpidana yang dijatuhi pidana penjara dapat disebut narapidana. Misalnya, seseorang yang dijatuhi pidana bersyarat atau pidana percobaan. Maka seorang yang tidak di LAPAS juga tidak disebut sebagai Narapidana, tetapi sebagai “mantan narapidana”

b) Integrated Criminal Justice System (Sistem Peradilan Pidana Terpadu)⁶¹

Pasal 6 Undang-Undang Pemasyarakatan menyatakan bahwa pembinaan terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan dilaksanakan di Lembaga

⁶⁰ Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Dompu, *Op. Cit.*, hlm. 72–73.

⁶¹ Ibid, hal 74

Pemasyarakatan, sedangkan pembimbingan dilakukan melalui Balai Pemasyarakatan (Bapas). Oleh karena itu, partisipasi dalam pembimbingan di Bapas tetap dianggap sebagai bagian dari pelaksanaan masa pidana. Berdasarkan pemahaman tersebut, istilah “masa tunggu lima tahun menjalani pidana penjara” dimaknai sebagai jangka waktu lima tahun yang dihitung setelah narapidana menyelesaikan seluruh masa pidananya secara keseluruhan (bebas murni).

Dengan demikian, Pasal 1 angka 21 Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota menyatakan bahwa “mantan terpidana adalah orang yang telah menyelesaikan seluruh masa pidananya dan tidak lagi memiliki keterkaitan, baik secara teknis maupun administratif, dengan Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.” Dengan kata lain, individu tersebut telah bebas murni dan tidak lagi memiliki hubungan apa pun dengan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Berdasarkan analisis, penulis menyimpulkan bahwa penafsiran hukum mengenai definisi mantan terpidana dalam Putusan Bawaslu No. 001/PS.REG/52.5205/IX/2020 tidak sejalan dengan ketentuan syarat pencalonan mantan terpidana sebagaimana diatur dalam PKPU No. 1 Tahun 2020. Dalam putusan tersebut, Bawaslu memulai perhitungan masa tunggu 5 (lima) tahun sejak bakal calon keluar dari lembaga pemasyarakatan, sehingga masih berada dalam status pembebasan bersyarat. Bawaslu menggunakan terminologi “Narapidana” sebagaimana tercantum dalam UU Pemasyarakatan dan Fatwa Mahkamah Agung Nomor 30/Tuaka.Pid/IX/2015 tanggal 16 September 2015, yang dimintakan secara langsung oleh Bawaslu untuk menjelaskan definisi Mantan Terpidana.

Namun, dalam ketentuan yang tercantum dalam PKPU No. 1 Tahun 2020, perhitungan masa tunggu 5 (lima) tahun dimulai sejak bakal calon dinyatakan bebas murni dan tidak lagi memiliki keterkaitan dengan Kemenkumham. Menurut Dr. Tongat, berdasarkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu, individu yang berstatus pembebasan bersyarat tetap dikategorikan sedang menjalani masa pidana, hanya pelaksanaannya yang berbeda, yakni berada di luar Lapas.

Menurut pendapat Dr. Dian, definisi mantan terpidana dalam Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2020 merujuk pada bagian penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah. Pendekatan ini dinilai tidak selaras dengan ketentuan dalam Lampiran I angka 177 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sejalan dengan hal tersebut, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 132/PHP.BUP-XIX/2021 yang menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah terkait pencalonan mantan terpidana di Kabupaten Boven Digoel menyatakan bahwa:

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVII/2019, penggunaan istilah “penjara” dalam amar putusan dimaksudkan oleh Mahkamah untuk mencegah terjadinya penafsiran yang keliru terhadap jenis pidana lain, mengingat Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) mengatur lebih dari satu jenis pidana. Mahkamah secara tegas membatasi pada satu jenis pidana, yakni pidana penjara, sehingga dalam amar putusannya secara spesifik disebutkan “pidana penjara.” Apabila Mahkamah hanya menyebut istilah “pidana” tanpa penjelasan lebih lanjut, hal ini berpotensi menimbulkan penafsiran terhadap pidana pokok lain, seperti pidana mati, pidana kurungan, pidana denda, maupun pidana tutupan, bahkan terhadap pidana tambahan seperti pencabutan hak tertentu, perampasan barang tertentu, dan pengumuman putusan hakim. Oleh karena itu, frasa “pidana penjara” dipilih secara khusus karena putusan Mahkamah tersebut ditujukan bagi individu yang menjalani pidana penjara akibat tindak pidana yang diancam dengan hukuman lebih dari lima tahun, bukan untuk jenis pidana lain yang tercantum dalam Pasal 10 KUHP..⁶²

Dengan putusan tersebut, Mahkamah menegaskan bahwa istilah “selesai menjalani pidana penjara” dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVII/2019 merujuk pada narapidana yang telah melaksanakan seluruh pidananya sesuai dengan amar putusan pengadilan. Dengan kata lain, bagi narapidana yang

⁶² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 132/PHP.BUP-XIX/2021, hlm. 208.

menjalani masa pidana baik di dalam lembaga pemasyarakatan maupun melalui pembebasan bersyarat di luar Lapas, perbedaan tersebut hanya menyangkut aspek teknis pelaksanaan pidana. Oleh karena itu, narapidana yang memperoleh pembebasan bersyarat, meskipun tidak lagi berada di Lapas, tetap dianggap sebagai terpidana secara hukum. Hal yang sama berlaku bagi narapidana yang dijatuhi pidana percobaan; meskipun secara fisik tidak menjalani pidana di Lapas, status hukum mereka tetap terpidana hingga berakhirnya masa percobaan sesuai amar putusan hakim.

Hal ini sejalan dengan prinsip yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan beserta peraturan pelaksanaannya, yang menekankan pada prinsip reintegrasi sosial. Oleh karena itu, narapidana yang telah memperoleh pembebasan bersyarat disebut sebagai “klien pemasyarakatan” dan tidak lagi dikategorikan sebagai narapidana dalam pengertian formal. Namun demikian, meskipun berstatus sebagai klien pemasyarakatan, secara hukum yang bersangkutan tetap memiliki kedudukan sebagai terpidana.

3. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVII/2019 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XXIII/2025

Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan bahwa Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hanya memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara bersyarat, sepanjang ketentuan tersebut dimaknai telah melewati jangka waktu lima (5) tahun setelah mantan terpidana menyelesaikan pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Dengan demikian, norma Pasal 7 ayat (2) huruf g tersebut harus ditafsirkan bahwa:

- a. Mantan terpidana dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah setelah lewat 5 (lima) tahun sejak selesai menjalani pidana;
- b. Mantan terpidana tersebut wajib secara jujur atau terbuka mengumumkan kepada publik mengenai statusnya sebagai mantan terpidana; dan
- c. Bukan pelaku kejahatan yang berulang-ulang.

Dengan demikian, Mahkamah menegaskan bahwa hak politik bagi mantan narapidana tidak dapat dihapuskan secara permanen, melainkan hanya dapat dikenai pembatasan untuk jangka waktu tertentu, yakni selama lima tahun setelah yang bersangkutan menyelesaikan seluruh pidananya. Putusan ini menegaskan prinsip konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang setara dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Namun, Mahkamah juga menegaskan bahwa pembatasan hak politik mantan narapidana tetap dimungkinkan demi menjaga integritas penyelenggaraan pemerintahan dan kepercayaan publik terhadap jabatan publik. Dengan demikian, Putusan MK No. 56/PUU-XVII/2019 berupaya menyeimbangkan antara hak politik individu dan kepentingan moral publik.

Pasca putusan MK tersebut, muncul berbagai tafsir mengenai makna “*selesai menjalani pidana penjara*” serta batasan status “mantan terpidana.” Berdasarkan pendapat Dr. Tongat, S.H., M.Hum, penafsiran gramatikal dan sistematis terhadap istilah tersebut harus merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, yang membedakan antara *narapidana*, *terpidana bersyarat*, dan *mantan narapidana*. Dalam konteks sistem peradilan pidana terpadu, seseorang baru dapat dikategorikan sebagai mantan narapidana apabila telah menyelesaikan seluruh masa pidananya dan tidak lagi memiliki keterikatan administratif maupun pembimbingan dengan Kementerian Hukum dan HAM. Artinya, masa tunggu lima tahun sebagaimana ditetapkan Mahkamah baru dihitung sejak seseorang dinyatakan bebas murni.

Pandangan ini berbeda dengan tafsir yang digunakan oleh Bawaslu dalam Putusan Bawaslu No. 001/PS.REG/52.5205/IX/2020, di mana lembaga tersebut memulai perhitungan masa tunggu lima tahun sejak bakal calon keluar dari lembaga pemasyarakatan meskipun masih berstatus pembebasan bersyarat. Dengan demikian, terjadi perbedaan mendasar antara konsep “selesai menjalani pidana penjara” menurut Putusan MK dan menurut Bawaslu, yang berdampak pada implementasi syarat pencalonan.

Sementara itu, menurut Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H., Bawaslu memang memiliki kewenangan atributif untuk menyelesaikan sengketa dan melakukan penilaian terhadap penerapan peraturan, namun kewenangan tersebut bersifat *oversight review* dan bukan *judicial review*. Oleh karena itu, Bawaslu tidak memiliki kewenangan untuk menafsirkan atau membatalkan norma dalam PKPU, apalagi ketika ketentuan tersebut sudah memiliki dasar hukum yang berasal dari undang-undang. Penafsiran terhadap frasa “mantan terpidana” dalam PKPU Nomor 1 Tahun 2020 seharusnya merujuk pada Undang-Undang Pemasyarakatan dan Fatwa Mahkamah Agung Nomor 30/Tuaka.Pid/IX/2015, karena fatwa tersebut diminta langsung oleh Bawaslu untuk memberikan kejelasan hukum.

Lebih lanjut, Dr. Dian menegaskan bahwa KPU tidak berwenang membentuk norma baru yang berimplikasi pada pembatasan hak politik warga negara, karena pembatasan hak hanya dapat dilakukan melalui undang-undang atau putusan pengadilan. Oleh karena itu, surat edaran KPU Nomor 735/PL.02-2-SD/06/KPU/IX/2020 yang diterbitkan di tengah tahapan pendaftaran calon kepala daerah dianggap tidak sesuai dengan asas publisitas dan asas kepastian hukum, karena diterbitkan tanpa memperhatikan waktu dan dasar hukum yang jelas.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XXIII/2025 yang mensyaratkan bahwa mantan terpidana dengan ancaman pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih harus telah selesai/tuntas menjalani pidana serta melewati masa tunggu 5 (lima) tahun setelahnya, pada dasarnya dimaksudkan untuk memperkuat kepastian hukum dalam proses pencalonan kepala daerah. Norma ini merupakan bentuk konkret dari prinsip pembatasan hak politik yang bersifat temporal dan proporsional.

Akan tetapi, bila putusan tersebut tidak dibarengi dengan pengaturan teknis yang jelas dalam peraturan pelaksana, khususnya oleh KPU melalui PKPU, maka berpotensi menimbulkan sengketa pilkada di kemudian hari. Hal ini dapat terjadi karena frasa “selesai/tuntas menjalani pidana” dan “melewati jangka waktu 5 (lima) tahun” masih membuka ruang penafsiran apabila tidak dirinci secara administratif dan prosedural.

Sekalipun Mahkamah melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XXIII/2025 telah memberikan konstruksi tafsir konstitusional yang lebih limitatif dan determinatif, efektivitas pencegahan sengketa pemilihan kepala daerah pada masa mendatang tetap sangat ditentukan oleh sejauh mana norma tersebut ditransformasikan ke dalam regulasi teknis serta diimplementasikan secara konsisten dalam praktik administrasi penyelenggaraan pemilihan. Dalam kerangka asas kepastian hukum (legal certainty) sebagai elemen esensial negara hukum, setiap pembatasan terhadap hak politik warga negara harus diformulasikan secara presisi, terukur, dan memiliki parameter yang objektif sehingga dapat diprediksi penerapannya.

C. Analisis Implikasi Hukum terhadap Multi-Interpretasi Syarat

Pencalonan Kepala Daerah bagi Mantan Terpidana

1. Implikasi Terhadap Perbedaan Penafsiran Lembaga Penyelenggara Pilkada

Multi-interpretasi terhadap ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, serta pengaturannya dalam Pasal 4 ayat (2a) Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2020, menunjukkan adanya problematika kejelasan norma mengenai syarat pencalonan kepala daerah bagi mantan terpidana. Norma tersebut pada prinsipnya mensyaratkan telah lewatnya jangka waktu lima tahun sejak selesai menjalani pidana serta adanya keterbukaan status kepada publik. Namun dalam praktiknya, frasa tersebut tidak dirumuskan secara tegas dan operasional, sehingga membuka ruang perbedaan penafsiran dalam penerapannya di berbagai daerah.

Implikasi dari kekosongan tidak hanya pada tataran konseptual, tetapi berdampak langsung pada pembatalan bakal calon kepala daerah dengan status Tidak Memenuhi Syarat (TMS). Sejumlah bakal pasangan calon dinyatakan gugur karena dianggap belum memenuhi syarat minimal lima tahun sebagai mantan terpidana.

Data akumulasi penetapan pasangan calon Pilkada 2024 menunjukkan bahwa sebagian besar status TMS disebabkan oleh belum terpenuhinya ketentuan jangka waktu lima tahun tersebut. Berapa contoh yang telah diakumulasi antara lain bakal

calon Bupati Kabupaten Boven Digoel Petrus Ricolombus Omba melalui putusan MK Nomor 260/PHPU.BUP-XXIII/2025.⁶³

Kemudian Calon Wakil Bupati Pasaman, Sumatra Barat atas nama Anggit Kurniawan Nasution melalui putusan MK Nomor 02/PHPU.BUP-XXIII/2025. Kemudian pada pilkada 2020 tercatat ada Gubernur Bengkulu Agusrin Maryono dan M. Imron Rosyadi, bakal pasangan calon Bupati Nias Utara Fohana Zega dan Emanuel Zebua, serta bakal calon Bupati Lampung Selatan Melin Haryani Wijaya dan Hipni.⁶⁴

Dikasuk lain tercermin pada sengketa pilkada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Gorontalo Utara Tahun 2024. Dalam perkara ini, Ridwan Yasin yang diusung oleh **Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan** dinyatakan tidak memenuhi syarat oleh KPU karena berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 327 K/Pid/2024 yang merupakan kelanjutan dari putusan Pengadilan Tinggi Gorontalo dan Pengadilan Negeri Limboto, yang bersangkutan dijatuhi pidana dengan masa percobaan sehingga secara yuridis masih berstatus sebagai terpidana. Dengan merujuk Pasal 14 ayat (2) huruf f Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2024, KPU Kabupaten Gorontalo Utara menetapkan yang bersangkutan tidak memenuhi syarat dan melakukan diskualifikasi.

Dirasa tidak adil atas putusan KPU, Ridwan Yasin mengajukan permohonan kepada Badan Pengawas Pemilihan Umum, berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang memberi ruang mekanisme dalam menyelesaikan sengketa. Atas pengajuan tersebut Bawaslu mengabulkan permohonan tersebut dan memerintahkan KPU untuk menetapkan kembali sebagai calon. KPU kemudian menetapkan tiga pasangan calon dan tahapan Pilkada tetap berjalan hingga pemungutan suara.

⁶³ Humas MKRI, “**MK Diskualifikasi Cabup Boven Digoel dan Perintahkan PSU**” Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, <https://www.mkri.id/berita/mk-diskualifikasi-cabup-boven-digoel-dan-perintahkan-psu-22977> (diakses pada 24 februari 2025).

⁶⁴ “MK diskualifikasi cawabup Pasaman sebab tak jujur soal status eks napi,” Antaranews.com, <https://www.antaranews.com/berita/4669097/mk-diskualifikasi-cawabup-pasaman-sebab-tak-jujur-soal-status-eks-napi> (diakses pada 24 Februari 2025)

Problematis tidak berhenti pada tahap administratif, karena pasangan nomor urut 2 mengajukan perselisihan hasil ke Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 55/PHPU.BUP-XXIII/2025. Permohonan tersebut tidak hanya mempersoalkan selisih suara, tetapi juga legalitas pencalonan Ridwan Yasin yang masih berstatus terpidana percobaan. Melalui Putusan Nomor 55/PHPU.BUP-XXIII/2025, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan untuk sebagian dan menyatakan diskualifikasi Ridwan Yasin sebagai calon Bupati, membatalkan sejumlah keputusan KPU Kabupaten Gorontalo Utara, serta memerintahkan pelaksanaan Pemungutan Suara Ulang (PSU) tanpa mengikutsertakan yang bersangkutan.⁶⁵

Fenomena ini menunjukkan bahwa perbedaan penafsiran antar lembaga penyelenggara khususnya antara Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilihan Umum bukan sekadar perbedaan teknis administratif, melainkan mencerminkan adanya ketidaksinkronan pemahaman terhadap norma yang sama. Dalam beberapa kasus, keputusan KPU mengenai status TMS kemudian diuji melalui mekanisme sengketa di Bawaslu atau bahkan berlanjut pada perselisihan hasil di Mahkamah Konstitusi. Hal ini menunjukkan bahwa norma yang multitafsir telah memicu eskalasi sengketa hukum yang melampaui tahap administratif.

Kondisi tersebut menimbulkan implikasi sistemik terhadap penyelenggaraan Pilkada. Pertama, munculnya disparitas perlakuan antar daerah terhadap kondisi faktual yang serupa, sehingga mengganggu asas persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*). Kedua, meningkatnya potensi sengketa yang berdampak pada tertundanya tahapan Pilkada. Ketiga, tercederainya asas kepastian hukum karena peserta tidak memperoleh standar yang seragam mengenai pemenuhan syarat pencalonan. Implikasi terhadap Tenggangu Stabilitas tahapan Pilkada

2. Implikasi Terhadap Terganggunya Stabilitas Tahapan Pilkada

Multi-tafsir Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tidak hanya mempengaruhi pada perbedaan tafsiran antar lembaga penyelenggaraan

⁶⁵ S. Pratama Katil, Dkk. “Kepastian Hukum Status Terpidana Percobaan dalam Syarat Pencalonan Pilkada Gorontalo Utara 2024” *Journal of Law and Islamic Law* Volume 1 Issue 2, December (2025). Hlm. 136-140

pilkada saja, akan tetapi berimpact langsung pada stabilitas tahapan pilkada yang telah dirancang secara sistematis, terstruktur, dan terikat waktu. Dalam desain hukum Pilkada serentak, setiap tahapan mulai dari pendaftaran, penelitian administrasi, penetapan pasangan calon, kampanye, pemungutan suara, hingga penetapan hasil bersifat linear dan dimaksudkan untuk berjalan progresif tanpa regresi.

Kekosongan norma tersebut menimbulkan perubahan status hukum calon di tengah tahapan yang sedang berlangsung. Dalam beberapa kasus, calon yang telah ditetapkan kemudian didiskualifikasi melalui mekanisme sengketa atau putusan pengadilan. Bahkan dalam perkara Pilkada Gorontalo Utara Tahun 2024, melalui Putusan Nomor 55/PHPU.BUP-XXIII/2025, Mahkamah Konstitusi tidak hanya mendiskualifikasi calon, tetapi juga membatalkan penetapan hasil dan memerintahkan Pemungutan Suara Ulang (PSU). Kondisi ini menunjukkan bahwa perbedaan tafsir norma pada tahap pencalonan dapat berdampak hingga tahap akhir penyelesaian sengketa hasil.

Seperti dalam sengketa Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Boven Digoel Tahun 2020, perbedaan penafsiran terhadap syarat pencalonan berdampak langsung pada terganggunya tahapan Pilkada. Sehubungan dengan adanya sengketa tersebut, Komisi Pemilihan Umum melalui Surat Nomor 1165/HK.06-SD/03/KPU/XII/2020 tertanggal 6 Desember 2020 memerintahkan KPU Provinsi Papua untuk menunda tahapan pemungutan dan penghitungan suara Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Boven Digoel Tahun 2020. Penundaan tersebut dilakukan hanya beberapa hari sebelum pemungutan suara serentak yang dijadwalkan pada 9 Desember 2020 di 270 daerah (9 provinsi, 224 kabupaten, dan 37 kota).⁶⁶

Problem ini memperlihatkan bahwa norma yang kabur dapat mempengaruhi dampak sistemik hingga tahap paling krusial dalam tahapan Pilkada, yaitu pemungutan suara. Tahapan yang seharusnya bersifat final dan tidak dapat ditarik kembali (*irreversible stage*) justru mengalami regresi akibat belum tuntasnya kepastian status hukum pasangan calon. Persoalan demikian tidak berhenti pada sisi

⁶⁶ Alasman Mpesau, “**Diskursus Atas Mantan Terpidana Sebagai Calon Kepala Daerah**” *Jurnal Hukum Saraswati (JHS)* Volume. 06, Nomor 01, (2024), hlm. 567

administratif, tetapi berimplikasi terhadap manajemen waktu dan stabilitas penyelenggaraan Pilkada serentak nasional.

Selain daripada itu, implikasi terganggunya stabilitas tahapan dapat dilihat dalam beberapa aspek. Pertama, terjadinya regresi tahapan, di mana tahapan yang telah dilalui harus diulang kembali akibat pembatalan status calon. Kedua, meningkatnya potensi sengketa yang memperpanjang proses dan menunda finalitas hasil pemilihan. Ketiga, bertambahnya beban administratif dan anggaran negara akibat pelaksanaan PSU. Keempat, munculnya ketidakpastian politik di daerah karena tertundanya kepastian kepemimpinan definitif.

Secara teoritik, stabilitas tahapan Pilkada merupakan bagian dari asas kepastian hukum dan asas tertib penyelenggaraan pemilihan. Ketika norma yang menjadi dasar pencalonan tidak dirumuskan secara jelas, maka seluruh konstruksi tahapan yang dibangun di atasnya menjadi rentan terhadap sengketa. Dengan kata lain, problematika norma pada tahap pencalonan memiliki efek domino terhadap keseluruhan proses Pilkada.