

## **Politik Hukum Pengaturan Hak Politik Bagi Mantan Narapidana Dalam Pemilu**

**Jamaludin Ghafur**

Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Jln. Tamansiswa Nomor 158 Yogyakarta

[jamaludin.ghafur@uii.ac.id](mailto:jamaludin.ghafur@uii.ac.id)

### **Abstrak**

Secara historis, undang-undang di bidang pemilu legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) dan pemilu eksekutif (Presiden dan wakil Presiden, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah) pernah mengatur tentang larangan bagi mantan narapidana yang 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, mencalonkankan diri dalam Pemilihan umum. Namun sejak adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015, ketentuan tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*) sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana. Putusan MK ini lalu kemudian ditindaklanjuti dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Namun demikian, sekalipun sudah ada putusan MK yang membolehkan mantan narapidana mencalonkan diri dalam pemilu dengan syarat-syarat tertentu, tidak menyebabkan surutnya keinginan publik untuk tetap melarang mantan napi ikut kontestasi pemilu. Aspirasi inilah yang kemudian ditindaklanjuti oleh KPU dengan mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota dan PKPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPD. Pada intinya, kedua PKPU ini melarang mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, atau korupsi mencalonkan diri dalam pemilu 2019. Walaupun, pada akhirnya PKPU tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Agung (MA) karena dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pertanyaan besarnya adalah, apa sebenarnya yang melatarbelakangi pembentuk UU melarang mantan napi ikut berkontestasi dalam pemilu? Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa aspek filosofis yang melatarbelakangi munculnya ketentuan larangan tersebut adalah adanya keinginan agar orang-orang yang akan dipilih adalah orang yang berkompeten, berkualitas dan mempunyai moral yang baik sehingga pemilu diharapkan mampu menjaring pemimpin-pemimpin yang baik dan mempunyai integritas kepemimpinan yang tinggi, memiliki integritas dan kapabilitas moral yang memadai, bersih, berwibawa, dan jujur sehingga mendapatkan kepercayaan dari masyarakat, dan pada gilirannya dapat menciptakan stabilitas kepemimpinan.

*Kata Kunci:* Politik Hukum, Hak Politik, dan Mantan Narapidana.

## A. Pendahuluan

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Ketentuan pasal ini menjadi dasar bahwa Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat (demokrasi). Dianutnya sistem demokrasi oleh Bangsa Indonesia tentu tidak terlepas dari kenyataan bahwa demokrasi merupakan azas dan sistem paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan.

Salah satu syarat dasar terselenggaranya pemerintahan yang demokratis adalah adanya pemilihan umum. Bingham Powell menyebut pemilu sebagai *instrument of democracy*. Lebih jelas Powell memberikan argumentasi yang melatarbelakangi pendapatnya itu: *In political system with many people, such as modern nations, government ‘by the people’ must for the most part be indirect. The people participate primarily by choosing policymakers in competitive elections. Such elections are instruments of democracy to the degree that they give the people influence over policy making.*<sup>1</sup>

Dimasukkannya pelaksanaan pemilu sebagai salah satu indikator negara demokrasi tidak terlepas dari pergeseran praktik demokrasi langsung (*direct democracy*) ke demokrasi tidak langsung (*indirect/representative democracy*). Oleh karena itu, telah menjadi praktik yang umum diterima oleh berbagai negara, – pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan secara tidak langsung atau melalui perwakilan (*representative government*). Demokrasi representatif ini baru menjadi cita-cita pemikiran politik setelah terjadi dua peristiwa dahsyat. *Pertama*, revolusi anti-kerajaan Inggris di Amerika Utara yang kemudian melahirkan negara baru Amerika Serikat pada 1776. *Kedua*, Revolusi Prancis, 13 tahun sesudahnya.<sup>2</sup> Dalam sistem ‘*representative democracy*’, biasa dimengerti bahwa partisipasi rakyat yang berdaulat terutama disalurkan melalui pemungutan suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan. Mekanisme perwakilan ini dianggap dengan sendirinya efektif untuk maksud menjamin keterwakilan aspirasi atau kepentingan rakyat.

Dalam demokrasi perwakilan inilah kehadiran lembaga perwakilan/ parlemen menjadi sangat penting dalam rangka menjadi pengembal amanah pelaksana kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, untuk menduduki jabatan sebagai anggota DPR, seseorang

---

<sup>1</sup> J.R.G. Bingham Powell, *Elections as Instruments of Democracy*, 2000, hlm. 3 sebagaimana dikutip oleh Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019. hlm. 11

<sup>2</sup> Victor Silaen, *Prospek Demokrasi di Negara Pancasila*, Permata Aksara, Jakarta, 2012, hlm. 7

harus mendapatkan mandat dari rakyat melalui pemilu. Ada 3 fungsi utama parlemen yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Bahkan, dalam perkembangannya, bukan hanya anggota parlemen saja yang dirasa perlu dan penting untuk dipilih langsung oleh rakyat, tetapi juga lembaga-lembaga eksekutif baik di pusat (presiden dan wakil presiden) maupun di daerah (kepala dan wakil kepala daerah). Oleh sebab itu tidak heran bila Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menyatakan, *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sementara pengisian jabatan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*

Jika kita cermati ketentuan tentang pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala dan Wakil Kepala Daerah, serta Presiden dan Wakil Presiden dalam UUD 1945, pengaturannya masih sangat umum dan abstrak. Hal ini memang sesuai dengan karakter konstitusi yang memang hanya berisi hal-hal yang bersifat prinsip. Sementara hal-hal yang bersifat teknis biasanya akan diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya. Dalam konteks inilah, UUD 1945 mendelegasikan pengaturan pemilihan calon pejabat publik yang mekanismenya dipilihnya melalui pemilu untuk diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Hal ini termaktub dalam Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 yang berbunyi, *Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.*

Atas perintah UUD tersebut, pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) - khususnya pasca amandemen UUD 1945, telah menetapkan dan mengesahkan beberapa undang-undang tentang pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden, yaitu: *Pertama*, untuk pelaksanaan pemilu 2004 menggunakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPRD, dan DPRD dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; *Kedua*, untuk pelaksanaan pemilu tahun 2009 menggunakan dasar hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. *Ketiga*, dalam pelaksanaan pemilu tahun 2014 menggunakan dasar hukum Undang-Undang Republik Indonesia

Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. *Keempat*, pelaksanaan pemilu 2019 baik untuk pemilu legislatif maupun pemilu presiden menggunakan dasar hukum Undang-Undang Nomor 07 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Sementara itu, pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) dilakukan sejak Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tepatnya pada tahun 2005 ketika berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, di mana pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Salah satu hal yang diatur dalam undang-undang pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden sebelum tahun 2019 adalah ketentuan tentang persyaratan bagi seseorang yang akan menjadi calon anggota DPR, DPD, dan DPRD serta calon Presiden dan Wakil Presiden yaitu *“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”*. Aturan yang sama berlaku bagi calon kepala dan wakil kepala daerah. Pasal 58 huruf f Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berbunyi: *“Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”*.

Pada tahun 2015, warga negara atas nama Jumanto dan Fathor Rasyid mengajukan pengujian Pasal 7 huruf g UU Nomor 8 Tahun 2015 ke Mahkamah Konstitusi. Bunyi dari pasal tersebut adalah, *“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 ayat tersebut** 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.”.* Ketentuan dalam pasal tersebut dianggap bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

Putusan majelis hakim MK menyatakan, Pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai *dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.*

Dengan demikian, sejak tahun 2015, syarat *“tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih”* tidak berlaku bagi mantan napi yang akan mencalonkan diri dalam pemilu dan diganti dengan syarat *“secara terbuka dan jujur mengumumkan kepada publik bahwa dirinya adalah mantan narapidana”*.

## **B. Rumusan Masalah**

Apa tujuan (*Raison D’etre*) Pengaturan *“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”* dalam Pengisian Jabatan Pemerintahan yang Dipilih Melalui Pemilihan Umum (*elected official*)?

## **C. Pembahasan**

Secara klasik mengikuti pemikiran Montesquieu, terdapat tiga cabang kekuasaan yang utama dalam negara yaitu legislatif (kekuasaan membentuk undang-undang), eksekutif (kekuasaan menjalankan undang-undang), dan yudikatif (kekuasaan untuk mengadili atas pelanggaran terhadap norma undang-undang. Dibandingkan dengan kekuasaan eksekutif, parlemen adalah lembaga yang lahir belakangan dan baru dikenal saat demokrasi tidak langsung dipraktikkan. Fungsinya adalah sebagai wadah

pelaksanaan kedaulatan rakyat yang para anggotanya dipilih secara langsung dalam pemilihan umum.

Sekalipun lembaga parlemen hadir sebagai sarana dalam mengejewantahkan kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi tidak langsung, namun lahirnya parlemen sebenarnya bukanlah karena ide demokrasi itu sendiri tetapi sebagai suatu kelicikan dari sistem feodal sebagaimana dikemukakan oleh A.F. Pollard dalam bukunya yang berjudul *The Evolution of Parliament* yang menyatakan: “*Representation was not the off spring of democratic theory, but an accident of the feudal sistem*”.<sup>3</sup>

Perbincangan tentang sejarah lembaga perwakilan dapat dimulai dari sejarah parlemen Inggris yang merupakan lembaga perwakilan tertua di dunia. Pada awalnya, sejarah parlemen Inggris merupakan kumpulan dari kaum feodal yang menguasai banyak tanah yang berkedudukan sebagai “donatur” bagi raja saat membutuhkan tambahan pajak guna kepentingan biaya operasional kenegaraan dan peperangan. Saat itu parlemen Inggris tidak mempunyai fungsi legislasi sebagaimana layaknya sebuah lembaga perwakilan yang kita kenal saat ini. Lambat laun, setiap penyerahan dana (semacam pajak) kemudian disertai tuntutan agar fihak raja menyerahkan pula beberapa hak dan *previlege* sebagai imbalan. Dengan demikian secara berangsur-angsur Parlemen berhasil bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan raja yang tadinya berkekuasaan absolut (*absolutisme*)<sup>4</sup>. Tugas lembaga ini bertambah secara evolusi dan kemudian menjadi satu badan yang permanen yang disebut “*curia regis*”, dan kemudian menjadi *House of Lords*<sup>5</sup>.

Kekuasaan *House of Lords* yang semakin besar menimbulkan niat dari raja untuk mengurangnya, sehingga hal ini menimbulkan konflik antara kaum bangsawan dengan raja. Kaum ningrat yang didukung oleh rakyat dan kaum menengah akhirnya dapat memenangi konflik tersebut dan berhasil membatasi kewenangan raja yang terlalu dominan dan besar. Dukungan rakyat dan kaum tengah (*bourgeois*) atas *House of Lords* tersebut menimbulkan tuntutan agar mereka (rakyat kebanyakan) yang selalu menjadi korban dari beban pajak meminta kepada *House Of Lords*, agar wakil mereka dimintai

---

<sup>3</sup> Bintang R. Saragih, “*Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*”, GMP, 1988, Jakarta, hlm. 79.

<sup>4</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ctk. Keduapuluh dua, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 173

<sup>5</sup>Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, GMP, 1988, Jakarta, hlm. 80

pendapat/nasehat apabila *House of Lords* ini membicarakan masalah pajak atau anggaran belanja<sup>6</sup>.

Akhirya muncul pula lembaga dari golongan menengah dan rakyat ini yang disebut *Magnum Consilium* dan karena mereka adalah orang kebanyakan maka lembaga ini disebut *House of Commons*. Kemudian kedua lembaga tersebut yaitu *House of Lords* dan *House of Commons* disebut *Parliamentum* atau parlemen yang kemudian dianggap sebagai lembaga perwakilan pertama dari pengertian modern<sup>7</sup>.

Secara umum, Jimly Asshiddiqie membagi fungsi parlemen atau lembaga perwakilan rakyat ke dalam 4 (empat) fungsi pokok yaitu:<sup>8</sup>

*Pertama*, fungsi representasi (Perwakilan), yang meliputi representasi formal dan representasi aspirasi; *Kedua*, fungsi pengawasan (*Control*), yang meliputi: (i) Pengawasan atas penentuan kebijakan (*control of policy making*); (ii) Pengawasan atas pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*); (iii) Pengawasan atas penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*); (iv) Pengawasan atas pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*); (v) Pengawasan atas kinerja pemerintahan (*control of government performances*); (vi) Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, atau pun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR. *Ketiga*, fungsi pengaturan atau legislasi yang menyangkut 4 (empat) bentuk kegiatan, yaitu: (a) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); (b) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); (c) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); (d) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*). *Keempat*, fungsi deliberasi dan resolusi konflik, yang meliputi: (a) perdebatan publik dalam rangka *rule and policy making*, (b) perdebatan dalam rangka menjalankan pengawasan, (c) menyalurkan aspirasi dan kepentingan yang beranekaragam, dan (d) memberikan solusi saluran damai terhadap konflik sosial.

Di antara keempat fungsi parlemen tersebut, fungsi utama lembaga legislatif adalah membentuk peraturan (fungsi legislasi).<sup>9</sup> Oleh karenanya, salah satu ukuran yang

---

<sup>6</sup>*Ibid*

<sup>7</sup>*Ibid*

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 309-310

<sup>9</sup> Sekalipun kewenangan untuk mengatur atau membuat aturan (*regeling*) pada dasarnya merupakan domain kewenangan lembaga legislatif yang berdasarkan prinsip kedaulatan merupakan kewenangan eksklusif para wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan sesuatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap individu warga negara (*presumption of liberty of the sovereign people*). Namun demikian, cabang-cabang kekuasaan lainnya dapat pula memiliki kewenangan untuk mengatur atau menetapkan peraturan yang juga mengikat untuk umum, apabila para wakil rakyat sendiri telah memberikan persetujuannya dalam undang-undang. Karena itu, apabila mendapat pendelegasian kewenangan, cabang kekuasaan eksekutif dan yudikatif juga dapat membuat peraturan, sehingga dapat dikatakan bahwa kewenangan mengatur itu juga dimiliki baik (a) oleh cabang

---

Prosiding Senas POLHI ke-2 Tahun 2019

digunakan oleh masyarakat untuk menilai kinerja legislatif adalah seberapa banyak lembaga ini memproduksi undang-undang.<sup>10</sup> Mungkin karena alasan ini pulalah, pasca amandemen UUD 1945 telah terjadi pergeseran pemegang kekuasaan legislasi. Jika sebelumnya pemegang kendali kekuasaan legislasi di bawah kendali eksekutif (Presiden), saat ini bandul kekuasaan itu sudah beralih ke DPR. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*”. Perubahan ini menandakan bahwa parlemen (terutama DPR) sebagai pemegang utama kekuasaan membentuk UU.

Sekalipun DPR diposisikan sebagai lembaga utama pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, namun jika ditelaah lebih mendalam ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah, DPR bukanlah satu-satunya lembaga yang secara eksklusif berwenang membentuk undang-undang. Terdapat beberapa lembaga negara yang terlibat dalam proses pembentukan undang-undang, yaitu (i) Dewan Perwakilan Rakyat; (ii) Presiden; dan (iii) Dewan Perwakilan Daerah (untuk undang-undang tertentu).

Di samping itu, jika undang-undang yang akan dibentuk atau yang akan diubah itu berkaitan dengan lembaga negara lainnya, maka secara fungsional lembaga dimaksud biasanya juga dilibatkan dalam proses perancangan ataupun pembahasan undang-undang dimaksud. Misalnya, untuk mengubah Undang-Undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), tentu pimpinan BPK sendiri juga diberi kesempatan untuk memberikan keterangan dan pendapat yang tidak mengikat, baik dalam tahap perancangan undang-undang maupun dalam tahap pembahasan rancangan undang-undang itu di forum Dewan Perwakilan Rakyat.

Namun menurut Jimly Asshiddiqie, dari semua lembaga negara yang terkait tersebut, yang dapat disebut sebagai aktor atau pelaku utama kekuasaan legislatif untuk membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini jelas tercermin dalam rumusan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan. “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*”, yang berbanding terbalik dengan rumusan asli ketentuan Pasal 5 ayat (1) sebelum diubah,

---

kekuasaan legislatif, (b) cabang kekuasaan eksekutif, maupun (c) oleh cabang kekuasaan yudikatif. Jimly Asshiddiqie, *Perihal undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 11

<sup>10</sup> Undang-undang adalah nama salah satu bentuk/ jenis hukum perundang-undangan. Dalam perbendaharaan asing, penyebutan undang-undang dikenal dengan istilah *Statute*, atau *Act* (Inggris), *Wet* (Belanda). Sebagai akibat warisan hukum yang berlaku di Hindia Belanda dulu, selain *Wet*, dikenal juga *Ordonansi (Ordonantie)*. Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 25



yaitu “*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR*”, yang setelah Perubahan Pertama tahun 1999 diubah menjadi “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”. Artinya, setelah Perubahan Pertama UUD 1945, telah terjadi pergeseran kekuasaan legislatif secara mendasar dari tangan Presiden ke tangan DPR.

Berbeda dengan Jimly Asshiddiqie yang meletakkan kedudukan DPR sebagai aktor atau pelaku utama kekuasaan legislatif, sementara Presiden dan DPD dianggap sebagai *co-legislator*,<sup>11</sup> Bagir Manan berpendapat bahwa antara DPR dan Presiden dalam menjalankan fungsi legislasi diposisikan sama atau setara karena undang-undang merupakan sebuah produk persetujuan bersama antara Pemerintah dan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan: “*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*”. Dengan demikian, sekalipun konstitusi telah meletakkan kekuasaan membentuk UU di tangan DPR, tidak berarti bahwa DPR adalah satu-satunya pemegang kewenangan dalam membentuk UU. Baik DPR maupun Presiden perannya adalah seimbang karena dalam praktik, baik DPR maupun Presiden sama-sama memiliki kewenangan dalam penyusunan UU dari sejak perencanaan sampai persetujuan. Bahkan, Presiden memiliki kewenangan mengundangkan suatu RUU yang sudah disetujui bersama yang kewenangan tersebut tidak di miliki oleh DPR sebagaimana termaktub dalam Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: “*Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang*”. Sekalipun, kewenangan mengesahkan suatu RUU oleh Presiden sifatnya bukan lagi prinsip namun lebih bersifat administratif. Artinya, keengganan Presiden untuk tidak mengesahkan suatu RUU tidak berimplikasi pada tidak berlakunya suatu RUU sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan: “*Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan*”.

Dengan demikian, perubahan atas pasal yang mengatur tentang pembentukan UU sebenarnya tidak ada perbedaan yang signifikan antara UUD 1945 hasil amandemen

---

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 176-183

dengan UUD 1945 naskah asli.<sup>12</sup> Bahkan, perubahan secara konstitusional landasan pembentukan UU tidak mengurangi dominasi eksekutif dalam pembentukan UU. Hal ini terbukti dari penguasaan materi dan jumlah RUU inisiatif yang masih lebih didominasi Presiden dibandingkan dengan DPR dan DPD. Dominasi Pemerintah dalam hal inisiatif RUU disebabkan (antara lain):<sup>13</sup> *Pertama*, sebagai pihak yang merumuskan kebijaksanaan dan menjalankan pemerintahan, pemegang kekuasaan eksekutif mengetahui dan mengalami secara lebih konkrit berbagai kebutuhan undang-undang untuk menjalankan kebijaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan; *Kedua*, eksekutif lebih mempunyai kesempatan untuk mendapatkan tenaga-tenaga dengan keahlian khusus untuk menyusun rancangan undang-undang yang mengatur bidang-bidang tertentu dan kompleks; dan *Ketiga*, tata kerja eksekutif memungkinkan keputusan diambil lebih cepat (*single executive*) di bandingkan DPR (dan DPD) yang bersifat kolejal.

Kewenangan pejabat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi atau subdelegasi. *Pertama*, atribusi kekuasaan (*attributie van rechtsmacht*), khususnya atribusi kekuasaan pembentuk peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevendemacht*) sering diartikan sebagai pemberian kewenangan kepada badan atau lembaga atau pejabat (*ambt*) negara tertentu, baik oleh pembentuk undang-undang dasar maupun pembentuk undang-undang. Dalam hal ini berupa penciptaan wewenang baru untuk dan atas nama yang diberi wewenang tersebut. Dengan pemberian wewenang tersebut maka melahirkan suatu kewenangan serta tanggungjawab yang mandiri. Jadi, ada suatu '*original power*' atau '*originair of legislation*' atau '*originair wetgevendemacht*'.<sup>14</sup>

*Kedua*, delegasi kewenangan (*delegatie van bevoegdheid*) adalah suatu penyerahan atau pelimpahan kewenangan (dalam hal ini kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan) dari badan atau lembaga atau pejabat negara kepada

---

<sup>12</sup> Dalam pembentukan undang-undang, sistem UUD 1945 tidak mengikuti sistem Amerika Serikat tetapi lebih dekat pada sistem negara-negara Eropah. Penyelenggaraan negara dalam sistem continental tidak didasarkan pada pemisahan kekuasaan, tetapi pada pembagian fungsi bahkan difusi (*diffusion power*). Di negara-negara Eropah, pembentukan undang-undang dilakukan bersama-sama badan eksekutif dan badan legislatif. ...dalam sistem difusi, selain tidak ada pemisahan kekuasaan, juga tidak ada paham bahwa organ yang satu mempunyai peran yang lebih penting dari yang lainnya. Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 130

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 132-133

<sup>14</sup> Atribusi di bidang perundang-undangan dalam istilah Belanda disebut sebagai '*attributie van wetbevoegdheid*' atau '*attributie van wetgevendemacht*'. Dalam istilah Inggris identik dengan sebutan '*delegation of legislation*'. Di dalam literatur Belanda selain '*attributie van wetbevoegdheid*' dikenal pula istilah '*attributie van bestuursbevoegdheid*'. Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 36

badan atau lembaga atau pejabat negara lain. Kewenangan tersebut semula ada pada badan atau lembaga atau pejabat yang menyerahkan atau melimpahkan wewenang tersebut (*delegans*). Dengan penyerahan tersebut maka kewenangan dan tanggungjawab beralih kepada penerima kewenangan (*delegataris*). Dalam delegasi kewenangan yang diserahkan atau dilimpahkan tersebut sudah ada pada *delegans*. Jadi tidak diciptakan wewenang baru.<sup>15</sup>

*Ketiga*, jika suatu kewenangan yang diperoleh melalui delegasi tersebut dilimpahkan kembali kepada badan atau pejabat yang lebih rendah untuk melaksanakan wewenang dan tanggungjawab atas namanya sendiri, maka hal itu dinamakan sub-delegasi. Jadi, sub-delegasi adalah pelimpahan atau pengalihan kewenangan dan tanggungjawab kepada badan pemerintahan lain (*andere bestuursorgaan*).<sup>16</sup>

Dengan memperhatikan sumber kewenangan pejabat atau badan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi atau subdelegasi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang diperoleh melalui atribusi. Dalam konteks kewenangan untuk menetapkan peraturan (UU) oleh lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif, maka ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.<sup>17</sup> Sementara itu, menurut Bagir Manan, pembentukan undang-undang di dasarkan pada: (i) Perintah UUD 1945; (ii) Perwujudan kedaulatan rakyat; (iii) memperbaharui undang-undang yang sudah terbentuk atau bagian dari undang-undang yang ada; (iv) Perintah undang-undang yang sudah terbentuk (lebih dahulu ada); dan (v) Suatu perjanjian internasional.<sup>18</sup>

Secara lebih konkrit, menurut ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang adalah: (a). pengaturan lebih lanjut mengenai

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 36-37

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 37-38

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI Jakarta, 2006, hlm. 32

<sup>18</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan ...Op, Cit.*, hlm. 26

ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b). perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; (c). Pengesahan perjanjian internasional tertentu; (d). Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/ atau (e). pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Salah satu materi muatan undang-undang yang merupakan pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945 atau pembentukan undang-undang yang diperintahkan oleh UUD 1945 adalah ketentuan-ketentuan tentang pemilihan umum. DPR dan Presiden telah membentuk beberapa undang-undang di bidang pemilu yaitu: (i) Undang-Undang tentang Pemilihan Anggota DPR, DPRD, dan DPD; (ii) Undang-Undang tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden; dan (iii) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu ketentuan yang diatur dalam ketiga undang-undang tersebut adalah ketentuan yang mengatur bahwa untuk menjadi calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; serta calon presiden dan wakil presiden adalah *“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”*.

Berdasarkan penjelasan dan keterangan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), latar belakang pemikiran munculnya ketentuan persyaratan *“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”*, dalam Pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, dan memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, serta memilih presiden dan wakil presiden yang dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil adalah sebagai berikut:<sup>19</sup>

1. Pemilihan umum (pemilu) yang dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil diharapkan mampu menjaring pemimpin-pemimpin yang baik dan mempunyai integritas kepemimpinan yang tinggi serta menjadi panutan dan menimbulkan kepercayaan rakyat yang dipimpinnya. Dalam Pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) perlu ditetapkan suatu kriteria dan syarat-syarat seorang calon yang baik dan memiliki integritas

---

<sup>19</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14-17/PUU-V/2007, hlm. 34-37 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 120/PUU-VII/2009, hlm. 72-73.

yang tinggi sebagai seorang pemimpin yang di pundaknya diletakkan tanggung jawab pengelolaan negara dan pemerintahan, sehingga dapat diperoleh anak bangsa terbaik yang akan menjadi panutan masyarakat yang dipimpinnya, yang pada akhirnya akan tercipta sistem Pemerintahan yang bersih dan baik (*Clean dan Good Governance*) untuk memberikan dasar kepercayaan masyarakat kepada pemimpinnya.

2. Bahwa ketentuan tentang *“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”*, merupakan ketentuan persyaratan standar ukuran moralitas yang ditentukan dalam berbagai undang-undang yang terkait dengan pengangkatan atau pemberhentian seseorang dari suatu jabatan tertentu khususnya jabatan-jabatan publik, sebagaimana juga diatur dalam beberapa undang-undang, sebagai contoh misalnya:
    - a. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang berbunyi, *“Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus memenuhi syarat:
      - t. 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.*
  - b. Pasal 11 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu yang berbunyi, *“Syarat untuk menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota adalah:
    - J. 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.*
- c. Pasal 16 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi, *“Untuk dapat diangkat menjadi hakim konstitusi seseorang calon harus memenuhi syarat:
  - d. 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.*
3. Persyaratan tersebut adalah wajar, mengingat seseorang yang menduduki jabatan tertentu dalam suatu pemerintahan atau pejabat publik lainnya sudah

pada tempatnya harus merupakan figur yang dapat memberi contoh/suri tauladan yang baik bagi masyarakat, oleh karena itu diperlukan figur yang tidak pernah melakukan perbuatan tercela menurut hukum, dalam arti yang pernah melakukan suatu perbuatan/tindak pidana kejahatan. Ancaman hukuman pidana paling lama 5 (lima) tahun atau lebih dalam hukum pidana dikategorikan sebagai tindak pidana kejahatan.

4. Selain itu, adanya syarat tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih, tidak lain dimaksudkan agar seorang calon pejabat publik terpilih nantinya bukanlah berasal dari orang yang memiliki latar belakang yang kurang terpuji karena pernah melakukan tindak pidana sehingga dijatuhi hukuman pidana yang berat yaitu 5 (lima) tahun lebih, sehingga integritas kepribadiannya terjaga karena memperoleh kepercayaan penuh dari masyarakat serta tidak memunculkan keraguan bagi masyarakat terhadap kapasitas dan kapabilitasnya dalam pemerintahan.
5. Adanya ketentuan syarat tersebut juga dimaksudkan sebagai upaya preventif bagi seorang yang berniat akan mencalonkan diri sebagai pejabat negara di kemudian hari untuk senantiasa menjaga prilaku dan tindakannya dari perbuatan tercela yang dapat berakibat pemidanaan bagi dirinya, apalagi di tengah-tengah keadaan sebagian besar masyarakat Indonesia yang masih memegang nilai-nilai primordialisme dimana hanya orang-orang baik dan terpercayalah yang dapat dijadikan panutan dan teladan. Ketentuan tidak pernah dijatuhi pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih juga bertujuan agar lembaga negara dipimpin oleh orang-orang yang bersih baik kepribadiannya maupun "*track recordnya*" yang merupakan tuntutan era reformasi yang telah lama mengidamkan terciptanya "*Good Corporate Governance*" (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) melalui orang-orang terbaik yang terpilih.
6. Sekalipun konstitusi memberikan jaminan hak konstitusional bagi warga negara khususnya dalam politik dan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 27 Ayat (1), Pasal 28D Ayat (3) dan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945, namun jaminan tersebut sifatnya adalah asasi dan universal artinya berlaku terhadap siapapun dalam status yang sama dalam arti tanpa cela menurut hukum. Hal ini dipahami karena berlakunya pasal-pasal tersebut juga dibatasi

secara konstitusional yaitu berdasarkan Pasal 28J Ayat (2) yang berbunyi, *"Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis"*. Dengan demikian, Pembatasan terhadap orang yang menduduki jabatan publik haruslah orang yang bersih dan bukan mantan narapidana adalah hak negara atau Pemerintah untuk mengatur dan hal demikian tidak bertentangan dengan konstitusi dan demokrasi;

7. Tegasnya, jabatan publik mensyaratkan agar orang-orang yang akan dipilih adalah orang yang berkompeten, berkualitas dan mempunyai moral yang baik karenanya masyarakat harus mengenal calon pejabat publiknya;

Sedangkan menurut penjelasan dari Pemerintah (Presiden), munculnya ketentuan tersebut karena alasan-alasan berikut:<sup>20</sup>

1. Bahwa Pemilihan umum (pemilu) untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, dan memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, serta memilih presiden dan wakil presiden yang dilakukan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, diharapkan dapat menjaring pemimpin-pemimpin yang baik, memiliki integritas dan kapabilitas moral yang memadai, bersih, berwibawa, dan jujur agar mendapatkan kepercayaan dari masyarakat, dan pada gilirannya dapat menciptakan stabilitas kepemimpinan.
2. Bahwa untuk mendapatkan pejabat negara sebagaimana tersebut di atas, maka diperlukan kriteria-kriteria maupun ketentuan syarat-syarat tertentu yang diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, salah satunya adalah syarat "tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih". Syarat ini merupakan kebutuhan dan persyaratan standar bagi seseorang yang

---

<sup>20</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14-17/PUU-V/2007, hlm. 27-32; Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009, hlm. 50-58 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015, hlm. 59-61.

ingin mencalonkan diri sebagai pejabat negara, maupun untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu baik jabatan politik maupun jabatan publik.

3. Negara memiliki hak untuk membuat kriteria mengenai persyaratan-persyaratan tertentu untuk dapat menduduki suatu jabatan tertentu pula, baik jabatan politis maupun jabatan publik, walaupun dalam berbagai persyaratan untuk menduduki jabatan-jabatan tersebut tidak mencantumkan "kalimat" yang persis sama, tetapi bila diteliti dan dicermati maka pada dasarnya hampir semua persyaratan untuk menduduki jabatan tertentu tersebut adalah semata-mata untuk mendapatkan pemimpin yang memiliki catatan "*track record*" yang tidak tercela.
4. Dengan demikian, ketentuan yang melarang seseorang yang 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 untuk mencalonkan diri dalam pemilu, bukanlah bentuk pendiskriminasian maupun pelanggaran hak asasi manusia seseorang. Anggapan yang menyatakan bahwa ketentuan persyaratan "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" telah memberikan perlakuan diskriminatif sebagaimana dijamin dalam ketentuan Pasal 27 Ayat (1), Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3), dan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945, adalah tidak benar, karena:

*Pertama*, hal ini merupakan sesuatu hal yang wajar dalam pelaksanaan tugas negara guna melindungi kepentingan umum, mengingat begitu penting dan strategisnya jabatan-jabatan yang diisi melalui mekanisme pemilu. Sebagaimana diketahui, suatu undang-undang yang diberlakukan adalah sebagai bentuk pengejawantahan pelaksanaan amanat Konstitusi (UUD 1945), yang antara lain mengamanatkan bahwa salah satu tugas negara adalah menjaga keseimbangan kehidupan bernegara (antara masyarakat dan pelaksana negara), hal ini sesuai dengan tujuan negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 "*...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial*".



Dengan demikian pembatasan bagi calon pejabat publik yaitu 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, adalah merupakan bentuk perlindungan terhadap kepentingan umum yang dilakukan oleh negara.

*Kedua*, adanya syarat-syarat bagi Calon Anggota DPR, DPD, dan DPRD maupun calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dan calon Presiden dan wakil presiden, adalah menjadi kewenangan pembuat Undang-undang (Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden) guna menentukan syarat-syarat tertentu, termasuk syarat standar moral tertentu (*moral etic*) sesuai dengan kebutuhan yang menjadi tuntutan bagi jabatan publik yang bersangkutan, dan karenanya hal tersebut merupakan pilihan kebijakan yang bersifat terbuka (*open legal policy*);

*Ketiga*, jaminan terhadap setiap orang tersebut bersifat universal yang berlaku terhadap siapapun, artinya selain terhadap yang memiliki catatan cela maupun yang tidak pernah melakukan perbuatan tercela. Sehingga tampak jelas bahwa ketentuan tersebut telah sejalan dengan ketentuan Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945, 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 dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis*".

5. Pada akhirnya, ketentuan yang terdapat di dalam Undang-Undang tentang larangan 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, bagi calon pejabat publik yang dipilih melalui pemilihan umum merupakan komitmen politik pemerintah untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan dan hasil pemilu.

#### D. Penutup

Berdasarkan hasil analisis di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa, beberapa alasan pembentuk pembentuk undang-undang mencantumkan syarat “*tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih*” bagi para calon yang akan ikut berkontestasi dalam pemilu legislatif (DPR, DPD, dan DPRD), Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah: (i) Menentukan syarat-syarat tertentu dalam pemilu, termasuk syarat standar moral tertentu (*moral etic*) sesuai dengan kebutuhan yang menjadi tuntutan bagi jabatan publik yang bersangkutan merupakan kewenangan pembuat Undang-undang (Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden), dan karenanya hal tersebut merupakan pilihan kebijakan yang bersifat terbuka (*open legal policy*); (ii) Pemilu diharapkan mampu menjaring pemimpin-pemimpin yang baik dan mempunyai integritas kepemimpinan yang tinggi, memiliki integritas dan kapabilitas moral yang memadai, bersih, berwibawa, dan jujur agar mendapatkan kepercayaan dari masyarakat, dan pada gilirannya dapat menciptakan stabilitas kepemimpinan; (iii) agar pejabat publik yang terpilih merupakan figur yang dapat memberi contoh/suri tauladan yang baik bagi masyarakat; (iv) agar seorang calon pejabat publik terpilih nantinya bukanlah berasal dari orang yang memiliki latar belakang yang kurang terpuji sehingga integritas kepribadiannya terjaga karena memperoleh kepercayaan penuh dari masyarakat serta tidak memunculkan keraguan bagi masyarakat terhadap kapasitas dan kapabilitasnya dalam pemerintahan; (v) sebagai upaya preventif bagi seorang yang berniat akan mencalonkan diri sebagai pejabat negara di kemudian hari untuk senantiasa menjaga prilaku dan tindakannya dari perbuatan tercela yang dapat berakibat pemidanaan bagi dirinya, apalagi di tengah-tengah keadaan sebagian besar masyarakat Indonesia yang masih memegang nilai-nilai primordialisme dimana hanya orang-orang baik dan terpercayalah yang dapat dijadikan panutan dan teladan; (vi) jabatan publik mensyaratkan agar orang-orang yang akan dipilih adalah orang yang berkompeten, berkualitas dan mempunyai moral yang baik. Persyaratan ini merupakan ketentuan persyaratan standar ukuran moralitas; (vii) merupakan komitmen politik pemerintah untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan dan hasil pemilu.

**DAFTAR PUSTAKA**

Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung.

Bagir Manan, 2003, *Lembaga Kepresidenan*, ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta.

Bintan R. Saragih, 1988, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, GMP, Jakarta.

Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta.

\_\_\_\_\_, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI Jakarta.

\_\_\_\_\_, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta,

\_\_\_\_\_, 2010, *Perihal undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta.

Miriam Budiardjo, 2001, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ctk. Keduapuluh dua, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.

Topo Santoso dan Ida Budhiati, 2019, *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, Sinar Grafika, Jakarta.

Victor Silaen, 2012, *Prospek Demokrasi di Negara Pancasila*, Permata Aksara, Jakarta.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14-17/PUU-V/2007,

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 120/PUU-VII/2009.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015