

## **BAB III**

### **PEMBAHASAN**

#### **ANALISIS KEBIJAKAN TERPIDANA HUKUMAN PERCOBAAN DAPAT MENCALONKAN DIRI SEBAGAI KEPALA DAERAH DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

##### **A. Peraturan KPU No. 9 Tahun 2016 Memperbolehkan Seorang Terpidana Hukuman Percobaan Dapat Mencalonkan Diri Sebagai Kepala Daerah**

Amanah dari Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22 E ayat (5) yang menjelaskan tentang sifat komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, menguatkan konsep negara hukum di Indonesia. Oleh karena itu hukum hendaknya dijadikan kerangka untuk mengatur dan menyelesaikan segala persoalan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dan bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa yang aman, tertib dan sejahtera dan berkeadilan. Demikian penegasan yang tertuang dalam UUD NRI 1945.

Salah satu hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah adanya ketentuan mengenai pemilihan umum. Dalam UUD NRI Tahun 1945 ketentuan ini dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya ketentuan itu dalam UUD NRI Tahun 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur reguler (perlima tahun) maupun menjamin proses dan

mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia serta jujur dan adil.<sup>80</sup>

Proses pemilu sekarang ini yaitu dalam konteks pemilihan kepala daerah, terdapat suatu keganjilan yang ada dalam undang-undang, yaitu tentang kewajiban konsultasi yang sifatnya “mengikat” dalam pembuatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) kepada pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Metode ini sudah sejak lama dinilai tidak tepat. Prinsip yang dilanggar adalah kepastian kemandirian penyelenggaraan pemilu dalam melaksanakan tugas dan wewenang.

KPU bersama DPR dan Pemerintah harus mengesahkan bersama bagaimana Peraturan KPU untuk pilkada serentak 2017 mendatang. Hal ini semakin mendapatkan sorotan ketika didalam Pasal 9 huruf a Undang – undang No. 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota atau yang biasa disebut (UU PILKADA) sebagai norma terbaru. Kewenangan KPU adalah *menyusun dan menetapkan peraturan KPU dan pedoman teknis pengawasan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*<sup>81</sup>.

Akibat dari norma tersebut menyebabkan banyaknya intervensi yang dilakukan oleh pihak DPR dan Pemerintah dalam membuat peraturan KPU tersebut untuk proses pilkada. Pengaturan ini tentu saja akan semakin memperdalam kekeliruan proses konsultasi peraturan KPU yang telah ada sebelumnya. Padahal sesuai dengan konstitusi KPU yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 22e ayat (5) bahwa

---

<sup>80</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata... Op,Cit.* hlm. 221.

<sup>81</sup> Lihat Pasal 9 Huruf a Undang-undang No. 10 tahun 2016 Tentang PILKADA

*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Jelas bahwa penyelenggaraan Pemilu seharusnya dalam hal ini KPU bersifat mandiri dalam hal pembuatan peraturan dan pelaksanaan teknis lainnya. KPU bebas dari pengaruh intervensi pihak luar terutama legislatif dan eksekutif, karena peraturan yang dibuat merupakan cikal-bakal pemilihan legislatif dan eksekutif.*

Pada saat rapat dengar pendapat (RDP) yang membahas mengenai status **“terpidana hukuman percobaan”** KPU menolak adanya usulan tentang terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri ke pilkada karena dinilai telah bertentangan dengan Pasal 7 ayat (2) Huruf g UU No. 10 / 2016 menyatakan bahwa calon kepala daerah *“tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”*. Artinya apapun bentuk pidananya orang tersebut tidak dapat mencalonkan diri, kecuali si calon adalah mantan narapidana yang sudah tidak lagi menjalankan masa hukuman (bebas) , itupun calon harus mengumumkan kepada publik bahwa ia merupakan mantan terpidana. Penerapan pasal tersebut DPR dinilai tidak konsisten dalam melaksanakan Undang-undang yang diaturnya sendiri.

Dalam rapat dengar pendapat antara DPR RI, Pemerintah dan KPU RI sudah diputuskan mengenai pencalonan terpidana hukuman percobaan, yaitu dengan memperbolehkan seorang terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri. Artinya ada sebuah potensi yang bertentangan dalam PKPU dengan undang-undang yang memperbolehkan terpidana percobaan mencalonkan

diri. “KPU berkerja sebagai pelaksana undang-undang, lalu bagaimana bisa dalam P KPU menimbulkan norma baru yang bertentangan dengan undang-undang. Peraturan KPU sebagai peraturan teknis hanya boleh menjabarkan secara teknis apa yang sudah diatur dalam undang-undang, tidak boleh merumuskan norma baru yang bertentangan dengan undang-undang”.

Dalam pembahasan RDP yang dilaksanakan KPU dengan DPR dan Pemerintah, dalam hal ini pihak DPR menggunakan aspek hak asasi manusia, keadilan dan lain-lain sebagainya dalam perdebatan tersebut. Pada saat itu DPR Komisi II menjelaskan bahwa dalam aturan terpidana dengan masa percobaan yang boleh maju dalam pilkada adalah dalam **kasus pidana ringan**. Aturan yang mereka instruksikan kepada KPU sebelumnya sudah dibahas dalam rapat internal Komisi II. Dalam forum RDP, DPR menerangkan bahwa dalam pidana ringan (*Culva Levis*) kata terpidana jangan dimaknai dalam arti sempit tanpa melihat sebab dan akibat dari perbuatan pelaku saja, tetapi harus dimaknai dalam tindakan-tindakan yang dilakukan si pelaku. Contoh, seperti kasus pidana lalu lintas: tilang, melanggar lampu merah, tabrakan, yang berpotensi untuk pelaku dikenakan hukuman percobaan. Setelah itu pidana denda: seperti uang sampah sembarangan dan menghidupkan HP dalam pesawat, ini merupakan tindak pidana yang sama (tindak pidana ringan). Apakah hilang haknya untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah?. Komisi II menjelaskan bahwa hukuman pidana sangat luas cakupannya. Dalam UU yang telah disahkan, hampir semua memiliki sanksi pidana. Hanya tinggal melihat seperti apa hukumannya. "Ada yang di kurungan penjara, ada denda, ada percobaan dan lain sebagainya. Yang sedang terpidana

tidak boleh mencalonkan kecuali kulva levi (keputusan MK : kasus politik dan ringan yang tidak disengaja),"<sup>82</sup>

KPU diminta untuk merevisi PKPU No. 5 / 2016 tentang pencalonan, tetapi KPU menolak karena seseorang yang dijatuhi hukuman masa percobaan bukan “orang bebas” dari persoalan hukum. Ia masih terkait atas tindak pidana yang dilakukannya dan dapat seketika menjadi narapidana yang menjalani hukuman di Lembaga Pemasyarakatan, yang membedakan hanyalah para terpidana percobaan menjalani hukuman diluar LP.<sup>83</sup>

Keputusan ini sangat menimbulkan pandangan negatif bagi masyarakat. Dalam hal ini, pasti masyarakat akan banyak yang mengajukan uji materi terhadap norma baru ini. Sebab, keputusan ini sangat berpotensi membahayakan demokrasi ke depan. Keputusan ini dapat dibuat karena adanya implikasi dari Pasal 9 huruf a Undang – undang No. 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota atau yang biasa disebut (UU pilkada) sebagai regulasi terbaru. Kewenangan KPU adalah *menyusun dan menetapkan peraturan KPU dan pedoman teknis pengawasan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam forum rapat degar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat.* Dasar ini yang melemahkan KPU dalam pembuatan regulasinya dan peraturan teknis lainnya.

---

<sup>82</sup> Elza Astari Retaduari – [detikNews.com](http://detikNews.com) Terpidana Percobaan Bisa maju, Ini Alasan Komis II. Diakses 28 November 2016

<sup>83</sup> Mengutip wawancara yang dilakukan oleh reporter [Justika.com](http://Justika.com) Terpidana Percobaan Maju Dalam Pilkada: Kualitas Pilkada Terancam diakses Senin 28 November 2016

Pada dasarnya kata “terpidana” adalah orang yang lagi menjalani masa hukuman. Jadi, pidana bersyarat, yang dalam praktik hukum sering disebut dengan pidana/hukuman percobaan, adalah sistem penjatuhan pidana oleh hakim yang pelaksanaannya bergantung pada syarat-syarat tertentu atau kondisi tertentu. Seperti misalnya, pidana harus dijalankan jika sebelum masa percobaan tersebut selesai, orang tersebut melakukan tindak pidana. Ini berarti jika orang tersebut tidak melakukan tindak pidana selama masa percobaan, maka pidana tersebut tidak perlu dijalankan. Karena pidana bersyarat tersebut bergantung pada apakah orang tersebut melakukan tindak pidana selama masa percobaan, maka sering disebut dengan pidana percobaan.<sup>84</sup>

Dalam penjelasannya Pidana bersyarat adalah pidana dengan syarat-syarat tertentu. Pidana bersyarat ini diatur dalam Pasal 14a Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang berbunyi:<sup>85</sup>

- (1) Apabila hakim menjatuhkan pidana paling lama satu tahun atau pidana kurungan, tidak termasuk pidana kurungan pengganti maka dalam putusannya hakim dapat memerintahkan pula bahwa pidana tidak usah dijalani, kecuali jika di kemudian hari ada putusan hakim yang menentukan lain, disebabkan karena si terpidana melakukan suatu tindak pidana sebelum masa percobaan yang ditentukan dalam perintah tersebut diatas habis, atau karena si terpidana selama masa percobaan tidak memenuhi syarat khusus yang mungkin ditentukan lain dalam perintah itu.
- (2) Hakim juga mempunyai kewenangan seperti di atas, kecuali dalam perkara-perkara yang mengenai penghasilan dan persewaan negara apabila menjatuhkan pidana denda, tetapi harus ternyata kepadanya bahwa pidana denda atau perampasan yang mungkin diperintahkan pula akan sangat memberatkan si terpidana. Dalam menerapkan ayat ini, kejahatan dan pelanggaran candu hanya dianggap sebagai perkara mengenai penghasilan negara, jika terhadap kejahatan dan pelanggaran itu ditentukan bahwa dalam hal dijatuhkan pidana denda, tidak diterapkan ketentuan Pasal 30 ayat 2.

---

<sup>84</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung. 2003. hlm. 183

<sup>85</sup> Lihat Kitab Undang-undang Hukum Pidana Pasal 14a

- (3) Jika hakim tidak menentukan lain, maka perintah mengenai pidana pokok juga mengenai pidana pokok juga mengenai pidana tambahan.
- (4) Perintah tidak diberikan, kecuali hakim setelah menyelidiki dengan cermat berkeyakinan bahwa dapat diadakan pengawasan yang cukup untuk dipenuhinya syarat umum, bahwa terpidana tidak akan melakukan tindak pidana, dan syarat-syarat khusus jika sekiranya ditetapkan.
- (5) Perintah tersebut dalam ayat 1 harus disertai hal-hal atau keadaan-keadaan yang menjadi alasan perintah itu.

Sederhananya, penjelasan mengenai pidana penghukuman bersyarat (pidana bersyarat) yang diatur dalam Pasal 14a dan seterusnya dalam KUHP, bahwa apabila seorang dihukum penjara selama-lamanya satu tahun atau kurungan, maka hakim dapat menentukan bahwa hukuman itu tidak dijalankan. Kecuali, kemudian ditentukan lain oleh hakim, seperti apabila si terhukum dalam tenggang waktu percobaan melakukan tindak pidana lagi atau tidak memenuhi syarat tertentu, misalnya tidak membayar ganti kerugian kepada si korban dalam waktu tertentu.<sup>86</sup>

Hukuman semacam ini jarang sekali dijalankan karena si terhukum akan berusaha benar-benar dalam masa percobaan tidak melakukan suatu tindak pidana dan syarat khusus biasanya dipenuhi. Di samping itu, apabila syarat-syarat dipenuhi, hukuman tidak otomatis dijalankan, tetapi harus ada putusan lagi dari hakim dan ada kemungkinan hakim belum memerintahkan supaya hukuman dijalankan, yaitu apabila misalnya si terhukum dapat menginsafkan hakim bahwa si terhukum dapat dimaafkan dalam hal ini tidak memenuhi syarat-syarat. Dalam praktik, mungkin sekali penghukuman bersyarat ini sama sekali tidak dirasakan sebagai hukuman.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum ... Op, Cit*, hlm. 183-184.

<sup>87</sup> *Ibid.* hlm 184.

Kembali lagi kepada pokok permasalahan yaitu mengenai mengapa peraturan KPU memperbolehkan terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri ke pilkada. Pada prinsipnya dalam negara demokrasi siapa pun dapat ikut serta dalam pencalonan dalam pemilihan umum. Tetapi, setiap negara pasti mengatur bagaimana tata cara mekanisme pencalonan kepala daerah, yaitu dalam Pasal 7 ayat (1) undang-undang No.10/2016 yang berbunyi “*setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai calon gubernur dan wakil gubernur...*” ini adalah dasar dari demokrasi di Indonesia. Setelahnya, dalam UU No.10/2016 diatur juga mengenai pemenuhan syarat sebagai kepala daerah yang diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g yaitu, “*tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana*”. Artinya sudah sangat jelas seharusnya terpidana apapun itu namanya seperti terpidana percobaan, terpidana bersyarat, dan lain sebagainya tidak boleh ikut serta dalam pilkada. karena, seseorang tersebut telah menjalani masa hukuman berupa “**pidana**”.

Perbedaan substansial antara UU No. 32/2004 dengan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya adalah kedudukan kepala daerah yang proses pemilihannya dilakukan secara demokratis. Dasar konstitusional, pemilihan tersebut merujuk pada hasil perubahan kedua UUD NRI 1945 pada Pasal 18 ayat (4) bahwa : *Gubernur bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala daerah*



*provinsi, kabupaten, dan kota yang dipilih secara demokratis.*<sup>88</sup>

Undang-undang memandang bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara. *Pertama*, pemilihan oleh DPRD. *Kedua*, pemilihan secara langsung oleh rakyat (Pemilu).<sup>89</sup> Pasal 62 undang-undang No. 22/2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak mencantumkan tugas dan wewenang DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan demikian makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945 adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat.<sup>90</sup>

Berkaitan dengan keberadaan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa:<sup>91</sup>

*Prinsip demokrasi yang terkandung dalam Pasal 18 ayat 3 dan 4 menyangkut pemilihan anggota DPRD dan kepala daerah secara **langsung...** dengan demikian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, pemilihan umum tidak hanya untuk memilih wakil rakyat (DPR, DPD, DPRD) tetapi juga untuk memilih **kepala daerah.***

Lahirnya kata “demokratis” yang dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 ketika itu menjelang perubahan kedua tahun 2000. Setidak-tidaknya dikarenakan adanya dua pendapat penting yang berbeda mengenai sistem pemilihan kepala daerah seperti yang dijelaskan di atas.

---

<sup>88</sup> Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Amandemen UUD 1945*, PT. Prenedamedia Group, Jakarta, 2015. Bab IX. hlm.270

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid*

<sup>91</sup> Philipus M. Hadjon, *Kedudukan Undang-undang Pemerintah Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945*, Makalah Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945, Diselenggarakan BPHN Dep.KIMHAM bekerjasama dengan FH Unair dan Kanwil DEPKIMHAM Prov. Jatim, Surabaya 9-10 Juni 2004, hlm. 4.

Rumusan putusan MK No. 072-073 /PUU-II/2004 pengujian UU Pemda terhadap UUD NRI Tahun 1945, dipilih secara langsung dalam ketentuan pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Tetapi pada hal ini tidak dapat diartikan bahwa pilkada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa “dipilih secara demokratis”, namun kenyataan dalam penjabaran yang dimaksud “dipilih secara demokratis” **Pembuat Undang-Undang telah memilih cara pilkada secara langsung.**<sup>92</sup>

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung pada dasarnya merupakan suatu proses politik bangsa menuju ke kehidupan yang lebih demokratis (Kedaulatan Rakyat), transparan, dan bertanggung jawab. Selain itu, pilkada secara langsung tersebut menandakan adanya perubahan dalam demokrasi lokal, yakni tidak sekedar distribusi kekuasaan antara tingkat pemerintah secara vertikal.

Salah satu perubahan mendasar dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah di era otonomi daerah yaitu, proses seleksi kepemimpinan eksekutif lokal tidak lagi dipilih dan ditentukan oleh DPRD, tapi langsung oleh rakyat. Output pilkada diharapkan pemimpin eksekutif lokal yang bisa memenuhi preferensi mayoritas masyarakat lokal dan mempercepat terbentuknya pemerintahan daerah yang lebih baik (*good governance*).<sup>93</sup> Dengan begitu, dari sisi substansi, pilkada diharapkan bisa melakukan proses seleksi pemimpin yang

---

<sup>92</sup> Putusan MK No. 072-073 /PUU-II/2004 Pengujian UU Pemda Terhadap UUD 1945, hlm. 61

<sup>93</sup> Muhammad Khaidir Az-Zahrah, *Problem Pemimpin Kepala Daerah*, <https://www.edunews.id/literasi/opini/problem-kepemimpinan-kepala-daerah/> diakses 16 Desember 2016

dinilai rakyatnya terbaik untuk melakukan perubahan-perubahan yang menjanjikan dan memberi manfaat kepada masyarakat luas. Namun, secara umum hampir di semua daerah proses pilkada belum melahirkan pemimpin yang bisa melakukan perubahan mendasar untuk mempercepat kemajuan daerah, bahkan ada kecenderungan dengan pilkada justru menimbulkan sejumlah persoalan.<sup>94</sup>

Setidaknya terdapat beberapa alasan penting pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, antara lain; *Pertama*, akuntabilitas kepemimpinan kepala daerah, artinya kepala daerah yang dipilih secara langsung tersebut merupakan representasi dari masyarakat yang memiliki **tanggung jawab** yang besar untuk memajukan suatu daerah pemilihannya dan juga **bersih dari kasus hukum** agar masyarakat dapat percaya dalam kepemimpinannya. *Kedua*, kualitas pelayanan publik yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat, artinya kepala daerah **dapat mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*)** dalam melakukan pelayanan publik untuk masyarakat. *Ketiga*, sistem pertanggungjawaban tidak saja kepada DPRD atau pemerintah pusat, tetapi juga langsung kepada rakyat. Prinsip inilah yang harus dijadikan parameter dari pemimpin.

Dalam pemilihan kepala daerah serentak yang diadakan pada 2017 mendatang, merupakan ajang unjuk gigi para calon kepala daerah untuk mengaktualisasikan nilai-nilai kepemimpinannya dan tanggungjawabnya kepada masyarakat, agar masyarakat percaya kepada pemimpinnya dan mau berpartisipasi dalam pemilihan kepala daerahnya (demokrasi lokal). Masyarakat juga pasti menginginkan pemimpinnya **jujur, adil, bersih dan tidak terbelit kasus hukum.**

---

<sup>94</sup> *Ibid.*

Itulah esensi pemilihan umum yang sebenarnya.<sup>95</sup> Jika melihat fenomenal terpidana hukuman percobaan, artinya sangat bertolak belakang dengan cita-cita yang ada dalam pilkada.

Ketika melihat pada pembahasan **Terpidana Hukuman percobaan**, dalam UU No.10/2016 Pilkada Pasal 7 ayat (2) huruf g berbunyi “ ***Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana***”. Artinya setiap terpidana tidak boleh turut mencalonkan sebagai kepala daerah. Undang-undang sudah jelas dan tegas mengatakan demikian, tetapi pada saat RDP antara KPU dan DPR, terpidana hukuman percobaan boleh turut serta dalam pilkada serentak 2017 mendatang dan menyuruh agar KPU mengganti P KPU No. 5 / 2016 dengan P KPU No. 9 / 2016 dengan membuat norma baru bahwa terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri. Norma tersebut tertuang dalam Pasal 4 ayat (1) huruf f yang berbunyi “ *tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terpidana karena kealpaan ringan (culpa levis), terpidana karena alasan politik, terpidana yang tidak menjalani hukuman dalam penjara wajib secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan sedang menjalani tindak pidana didalam penjara*”. Inilah norma baru yang disusun sedemikian rupa dalam P KPU.

---

<sup>95</sup> Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum... Op,Cit.* hlm. 273.

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata “norma” dijelaskan sebagai ukuran untuk menentukan sesuatu.<sup>96</sup> Norma berasal dari kata *nomos* yang artinya nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi **norma hukum**. Sedangkan kaidah dalam bahasa arab, *qo'idah* berarti ukuran atau nilai pengukur. Norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik anjuran ataupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan sesuatu.<sup>97</sup> Menurut **Hans Kelsen**, bahwa norma itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suasana hierarki, sehingga norma yang di bawah bersumber dan berdasarkan norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi.<sup>98</sup>

Dalam proses pilkada, Undang-undang pilkada bersumber pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan Peraturan KPU bersumber dari Undang-Undang Pilkada. Inilah yang disebut hierarki perundang-undangan dalam pembuatan norma.

Akibat dari peraturan ini banyak sekali paradigma negatif yang terbangun di masyarakat karena terpidana percobaan dapat mencalonkan diri, masyarakat bertanya, apakah ada sebuah kepentingan yang di bawah DPR bersama parpolnya terhadap pilkada serentak 2017 mendatang?. Hanya mereka dan kader-kadernya lah yang tau. Dalam keputusan ini, ada hal sangat menyita perhatian publik kembali dalam UU Pilkada apabila seorang terpidana hukuman percobaan tadi terpilih

---

<sup>96</sup> W.J.S Poerwardarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976. hlm. 678.

<sup>97</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal undang-undang*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 1.

<sup>98</sup> Hans Kelsen, *General Theory Of Law And state*, Russel and Russel A Division Of Atheneum Publisher Inc, New York . hlm. 112

menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur, Walikota dan Wakil Walikota, serta Bupati dan wakil Bupati, bahwa dalam Pasal 163 ayat (8) UU Pilkada yang berbunyi “ *dalam hal calon Gubernur dan/ Wakil Gubernur terpilih ditetapkan menjadi **terpidana** berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap **pada saat pelantikan**, yang bersangkutan tetap **dilantik** menjadi gubernur dan/atau Wakil Gubernur dan saat itu juga **diberhentikan** sebagai Gubernur dan/ Wakil Gubernur*”. Dalam pasal 164 ayat (8) juga di sebutkan untuk Bupati dan/ Wakil Bupati dan Walikota dan/ wakil walikota.

Kebijakan seperti ini hanya ada di Indonesia, dimana sistem demokrasi dan hierarki peraturan dalam norma diacak-acak karena adanya kepentingan politik. Akibat dari norma tersebut KPU mendapat imbasnya. KPU hanya bisa menuruti apa kata DPR dan Pemerintah karena ada norma yang mengatur dalam UU Pilkada pada Pasal 9 huruf a Undang – undang No. 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota atau yang biasa disebut (UU PILKADA) sebagai regulasi terbaru. Kewenangan KPU adalah *menyusun dan menetapkan peraturan KPU dan pedoman teknis pengawasan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*. Akibat pasal tersebutlah KPU harus menaati apa yang menjadi keputusan dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) bersama DPR dan Pemerintah.

## **B. Implikasi Kebijakan Terpidana Hukuman Percobaan Maju Menjadi Kepala Daerah Bagi Demokrasi Di Indonesia**

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menguakkannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh karena itu, semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat karena operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya. Termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat itu sendiri atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.<sup>99</sup>

Para ahli berpendapat bahwa prinsip-prinsip hidup bernegara seperti terumuskan di dalam Pancasila (termasuk kerakyatan/demokrasinya) telah lama dipraktekkan dalam kehidupan nenek moyang bangsa Indonesia. Setiap perorangan warga kaum adalah merdeka dan wajib menghormati, malahan melindungi kemerdekaan sesama warganya. Tiap-tiap warga kaum dianggap mempunyai hak dan kedudukan yang sama, sedangkan kepala kaum tidak mempunyai kelebihan hak atas warga lainnya. Kemerdekaan, persamaan, dan

---

<sup>99</sup>Lihat Tinjauan Pustaka “ Negara Hukum Demokrasi” yang dikutip dalam buku Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia.*, PT Rineka Cipta., Jakarta 2003, hlm 19

persaudaraan meskipun dan pernah dirumuskan merupakan dasar-dasar pokok kelangsungan kaum itu dan menjadi tabiat dasar dari kerakyatan dalam persekutuan kaum pada masyarakat nusantara. Dalam masyarakat kaum ini tidak terdapat tingkatan-tingkatan yang berdasarkan asal keturunan yang membedakan seseorang dan orang lainnya.<sup>100</sup>

Dalam beberapa tahun transisi demokrasi, sudah menjadi kebiasaan untuk menyebut Indonesia sebagai negara demokrasi kualitas rendah.<sup>101</sup> Rincian tuduhan ini luas cakupannya. Indonesia memiliki aturan hukum yang sangat lemah, wabah korupsi dan kurangnya transparansi, para elite daerah yang menindas hak-hak kaum minoritas etnis berbagai wilayah, cacat berat dalam hal kebebasan beragama dan penindasan terhadap kaum minoritas agama tertentu, yang melanggar konstitusi, para ptinggi militer yang terang-terangan merestui pembantaian kaum separatis non-kekerasan oleh militer, pelanggaran hak asasi manusia oleh militer yang biasanya tidak diproses hukum, kesedian para legislator untuk menerima suap sebagai imbalan dari dukungan mereka akan perundang-undangan, para anggota geng yang sesekali mampu mnguasai polisi setempat, dengan bantuan intimidasi pemilih oleh para preman, yang sebagai berafiliasi dengan partai politik, partisipasi rakyat yang lazimnya lemah.<sup>102</sup> Inilah catatan bagi demokrasi di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir dan menggambarkan bobroknya integritas dari para pemimpin di Indonesia, dalam bukunya Donald L. Horowitz “Perubahan Konstitusi dan Demokrasi di Indonesia”.

---

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> Donald L. Horowitz, *Perubahan Konstitusi dan Demokrasi di Indonesia*”, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013. hlm. 320.

<sup>102</sup> *Ibid.*



Pada era sekarang pelemahan demokrasi khususnya pada masa pilkada 2017 mendatang kerap sekali dikaitkan dengan cacatnya demokrasi di Indonesia, dikarenakan, terbitnya kebijakan terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri menjadi kepala daerah. Kebijakan ini sangat jelas bertentangan dengan tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia itu sendiri, yaitu :1. Membentuk suatu pemerintahan Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, 2. Memajukan kesejahteraan umum / bersama, 3. Mencerdaskan kehidupan bangsa, 4. Ikut berperan aktif dan ikut serta dalam melaksanakan ketertiban dunia yang berlandaskan kemerdekaan, perdamaian abadi dan kedilan sosial. Berikut yang dijelaskan dalam UUD NRI 1945. Apakah dengan adanya kebijakan tersebut sudah tercermin bahwa tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia sudah tercapai?. Melainkan kebijakan ini sangat mencederai akal publik untuk menginginkan pemimpin yang bersih tanpa terbelit kasus hukum.

Salah satu perubahan yang amat mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara pada Orde Reformasi ialah amandemen UUD 1945, yang dilakukan para anggota MPR hasil pemilu 1999. Amandemen UUD 1945 sebanyak empat kali, mengandung konsekuensi yang luar biasa karena undang-undang turunannya juga harus dirubah seperti UU Pemerintahan Daerah. Perubahan paling mendasar ialah dalam sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan Kepala Daerah, baik pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati maupun Walikota/Wakil Walikota. Kalau sebelum amandemen UUD 1945, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia. Demikian juga

pemilihan Kepala Daerah (pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota) dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Kabupaten dan Kota.<sup>103</sup>

Setelah amandemen UUD 1945, maka pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan melalui pemilihan umum (pemilu) secara langsung oleh seluruh rakyat Indonesia yang telah memenuhi syarat. Begitu juga pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota, dilaksanakan melalui pemilihan umum kepala daerah (pemilukada). Kalau pemilukada Gubernur/Wakil Gubernur, dilaksanakan di seluruh provinsi yang melaksanakan pemilukada yang diikuti oleh seluruh rakyat di provinsi itu yang telah memenuhi syarat. Begitu juga, pemilukada Bupati/Wakil Bupati dilaksanakan di kabupaten yang bersangkutan, dan diikuti oleh rakyat di kabupaten tersebut yang telah memenuhi syarat. Demikian pula pemilukada Walikota/Wakil Walikota, dilaksanakan di kota itu dan diikuti oleh rakyat yang telah memenuhi syarat dan berdomisili di kota tersebut.<sup>104</sup>

Perubahan sistem pemilihan pemimpin pemerintahan (eksekutif) di Indonesia, penting dikaji dan diteliti setelah reformasi berlangsung lama. *Pertama*, apakah pemilihan langsung pemimpin pemerintahan di pusat dan daerah dapat melahirkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*)? *Kedua*, apakah sistem pemilihan langsung pemimpin pemerintahan tidak bertentangan dengan point keempat daripada Pancasila, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan

---

<sup>103</sup> Musni Umar, *Pemilukada awal dari korupsi kepala daerah*, <https://musniumar.wordpress.com/2011/01/30/dr-musni-umar-pemilukada-awal-dari-korupsi-kepala-daerah/> di akses 29 Desember 2016

<sup>104</sup> *Ibid.*

dalam permusyawaratan/perwakilan? *Ketiga*, apakah pemilihan langsung pemimpin pemerintahan di pusat dan daerah, rakyat yang pada umumnya masih miskin dan kurang pendidikan, bisa memilih pemimpin yang diperlukan oleh daerah dan negara untuk membawa kebangkitan dan kemajuan Indonesia di masa depan? *Keempat*, apakah pemilihan langsung pemimpin pemerintahan di pusat dan daerah, manfaatnya lebih banyak daripada mudaratnya? *Kelima*, pemilihan langsung pemimpin pemerintahan di pusat dan daerah, apakah terdapat indikator bahwa daerah dan bangsa Indonesia, lebih cepat bangkit dan maju daripada sebelumnya?<sup>105</sup>

Hampir setiap hari media massa selalu memberitakan perilaku penyimpangan dari kepala daerah ataupun anggota DPRD, entah dalam kasus *mooney politic* dalam pemilihan kepala daerah, pembahasan laporan pertanggungjawaban, korupsi dana APBD, penjualan aset-aset pemerintahan daerah, ataupun dalam kasus-kasus lain. Kasus-kasus yang mencuat secara langsung ataupun tidak, telah menodai kepercayaan masyarakat yang berharap bahwa melalui otonomi daerah kehidupan demokrasi, kemasyarakatan, juga ekonomi akan lebih baik dari sebelumnya. Tetapi ternyata, setelah otonomi berjalan kurang lebih empat tahun, yang lebih banyak muncul kepermukaan justru para elite lokal yang kurang peka terhadap penderitaan masyarakat dan kurang mampu menjalankan fungsi manajerial di daerah. Sehingga, sisi positif dari otonomi daerah seolah menjadi terhalang oleh persoalan tersebut. Otonomi

---

<sup>105</sup> *Ibid.*

daerah bukannya mendatangkan berkah, tetapi justru menimpakan musibah bagi masyarakat daerah.<sup>106</sup>

Dalam hal pemilihan Kepala Daerah, melalui UU No. 22 Tahun 1999, wewenang tersebut telah dialihkan dari Presiden kepada DPRD. Presiden tidak lagi berwenang memilih Kepala Daerah sebagaimana dulu diatur dalam UU No. 5 tahun 1974. Wewenang itu sudah dilimpahkan kepada DPRD. Itulah wujud dari pemberdayaan politik daerah. Perubahan tersebut membawa implikasi yang sangat luas. Kalau sebelumnya seorang calon untuk dapat menjadi Kepala Daerah ia harus “minta restu” ke Pusat dengan “segala konsekuensinya”, sekarang jalur itu sudah terputus.<sup>107</sup>

Di era otonomi luas, seorang calon harus berjuang mati-matian di daerah untuk “memenangkan” dukungan dari DPRD, tentu saja dengan “segala konsekuensinya”. Dalam praktik, tidak sedikit calon Kepala Daerah yang, selain harus berjuang mati-matian di Daerah, juga masih harus minta restu “Pusat” (pimpinan partainya), sehingga menjadi mahal biaya politiknya. Calon yang hanya “bermodal pas-pasan” tentu akan berpikir ulang untuk menggolkan ambisinya. Masih “beruntung” kalau bisa menang, tetapi kalau kalah dalam pemilihan, padahal sudah terlanjur menghamburkan (menyuap) uang ratusan juta, bahkan ada yang sampai miliaran rupiah, tentu akan menjadi cerita yang tragis dan menyedihkan.<sup>108</sup>

Dari sudut demokrasi, otonomi daerah, dalam arti formal, diperlukan dalam rangka memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahannya. Dari

---

<sup>106</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...Op. Cit.* hlm. 188

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> *Ibid.* hlm. 189

segi materiil, otonomi daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip negara kesejahteraan dan sistem pemancaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan atas hukum. Oleh karena itu otonomi daerah bertalian dengan demokrasi, maka harus ada lembaga dan tata cara penyelenggaraan pemerintah demokrasi di daerah. Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratik. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya, haruslah dijalankan secara demokratis yang meliputi tata cara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain. Mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratis pula.<sup>109</sup>

Data Kementerian Dalam Negeri patut di renungkan, pada 2010 tercatat 244 pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang terpilih. Sebanyak 93,85 persen pasangan tak berlanjut sampai akhir masa jabatan, hanya 6,15 persen yang menuntaskan tugas secara bersama, sisanya “pisah” di tengah jalan. Menurut Mendagri Gamawan Fauzi, sedikit banyak fakta pecah kongsi itu tentu mengganggu jalannya pemerintahan. Bukti terbaru adalah mundurnya Wakil Gubernur DKI Jakarta Prijanto, dan sebelumnya Wakil Bupati Garut Dicky Chandra.<sup>110</sup>

Di balik kompleksitas politiknya sebagai dinamika dan referensi penyelenggaraan pemerintahan setelah era otonomi daerah, persoalan itu akhirnya mengundang gagasan agar pemilihan kepala daerah nantinya tidak memilih wakil.

---

<sup>109</sup> *Ibid.* hlm. 190

<sup>110</sup> Andre Ristian, *Disharmoni Kepala Daerah*, <http://www.radarbangka.co.id/rubrik/detail/perseptif/2872/disharmoni-kepala-daerah.html> Di akses 29 Desember 2016

Dalam rancangan revisi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, wakil kepala daerah dipilih oleh bupati atau wali kota dari birokrat karier yang berstatus pegawai negeri sipil. Juga digagas mengenai daerah yang karena jumlah penduduknya tidak membutuhkan wakil kepala daerah, ada pula yang membutuhkan lebih dari satu wakil.<sup>111</sup>

Kasus mundurnya Prijanto atau Dicky Chandra sempat mengundang pro-kontra berupa penilaian apakah secara moral sikap itu bertanggung jawab atau tidak bertanggung jawab. Namun ada akar yang hakikatnya sama, yakni pemaknaan dalam menyikapi kekuasaan. Ada ketidakrelaan berbagi kewenangan di satu pihak, dan keinginan untuk mendapat kejelasan bidang-bidang kekuasaan di pihak lain. Semua sesungguhnya tergantung pada sikap dan apresiasi individual satu sama lain, di samping implementasi “akad” saat keduanya “dikawinkan paksa” pada awal proses pencalonan.<sup>112</sup>

Mengapa atmosfer demikian terus berlangsung, karena undang-undang memang memosisikan seorang wakil hanya seperti “ban serep”, tidak mendapat porsi pekerjaan dan kewenangan yang memadai. Kalau kebetulan bupati atau wali kotanya bijak untuk berbagi kewenangan, tentu tidak ada masalah yang muncul. Pada sisi lain, jika sang wakil menunjukkan gelagat rivalitas, bisa diperkirakan letupan ekspresi interaksi seperti apa yang bakal berlangsung. Ketidakharmonisan pun akhirnya menjadi “virus” biasa dalam perjalanan kepemimpinan pasangan kepala daerah.

Memang kita mengenal duet yang awet dan tidak mencuatkan kesan

---

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> *Ibid.*

disharmoni seperti Joko Widodo dan Hadi Rudyatmo yang memimpin Kota Solo, atau di Jepara Bupati Hendro Martojo dengan pasangan Ali Irfan pada periode pertama, dan dengan Achmad Marzuki pada periode keduanya. Kita melihat pengecualian itu ditopang oleh faktor kepribadian, karakter, sikap kenegarawanan, yang mewujud pada kemauan untuk berbagi kewenangan. Jadi sebenarnya pusran persoalan itu kembali pada kualitas individu dalam mengelola konstruksi hubungan kerja sebagai “dwitunggal” di pucuk kepemimpinan daerah.<sup>113</sup>

Efektivitas dan efisiensi dari sudut pandang demokrasi pun akhirnya penting untuk kita kemukakan di sini, tentu di luar faktor-faktor politik yang lebih memahkotakan *sharing* kekuasaan dalam jabatan wakil kepala daerah. Pertanyaannya, pentingkah atau efektifkah posisi seorang wakil dengan porsi kewenangan yang hanya mirip “ban serep” itu? Atau sebenarnya fungsi-fungsi “mewakili” itu bisa dijalankan oleh sekretaris daerah yang memiliki kompetensi karier dalam jalur keteknisan birokrasi. Artinya, kita juga meniscayakan pertimbangan peniadaan jabatan wakil kepala daerah.

Setelah memaparkan beberapa kejadian pemilu lokal, sejenak kita melihat kembali fenomena yang ada di 2016 ini, terkait terpidana hukuman percobaan. Seharusnya para legal drafter yang menyusun Undang-undang melakukan evaluasi dalam pembentukan undang-undang pilkada, bukan malah menambah permasalahan bagi Indonesia tercinta ini. Dalam data yang ada dalam pilkada yang lalu-lalu, seharusnya para pembuat undang-undang tersebut mendesain agar tidak ada lagi permasalahan di pilkada selanjutnya, bukan malah melakukan pembentukan undang-undang berdasarkan kepentingan politik partai untuk

---

<sup>113</sup> *Ibid.*

mengusung pasangan calon. Akal sehat publik sangat tercederai terkait adanya fenomena terpidana hukuman percobaan tersebut. Masyarakat menilai bahwa bapak-bapak yang duduk dalam kursi yang berada di Senayan tersebut tidak lagi becus dalam membawa kepentingan demokrasi dan kedaulatan rakyat.

Allan Fatchan Gani Wardhana dalam tulisannya "*Ironi Pencalonan Terpidana Percobaan*" bahwa ;

1. Diboolehkannya terpidana hukuman percobaan maju dalam pilkada jelas mengingkari semangat dan tujuan pilkada untuk menghasilkan pemimpin bersih, bermutu, dan berintegritas.
2. Dapat mengancam fungsi rekutmen partai politik. Jangan sampai parpol mendadak menjadi pragmatis dalam mengusung calon kepala daerah dalam pilkada hanya karena terpidana hukuman percobaan itu merupakan anggota sendiri. Dalam pilkada sudah seharusnya rakyat disajikan kandidat yang bermutu dan berkualitas. Disinilah parpol mempunyai peranan penting untuk menghadirkan calon kepala daerah yang bermutu dan berkualitas.
3. Dengan adanya calon kepala daerah yang berstatus terpidana bukan tidak mungkin membuat masyarakat semakin apatis dalam pilkada. Dengan sikap apatis tersebut, dikhawatirkan akan mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat dalam pilkada yang beberapa tahun terakhir cenderung mengalami tren penurunan dan berbagai efek di atas cepat atau lambat akan segera menjangkit selama kebijakan membolehkan terpidana hukuman percobaan dapat maju dalam pilkada masih dipertahankan.<sup>114</sup>

Asumsinya adalah hasil pilkada yang sudah berlalu itu bermasalah tetapi kenapa malah muncul kebijakan terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Kepentingan politik selalu menjadi nomor satu tanpa melihat bagaimana integritas dari para calon kepala daerah yang di usung oleh partai-partai politik. Lama kelamaan Indonesia penuh dengan pemimpin yang bermasalah karena calon yang tersedia justru calon yang bermasalah.

---

<sup>114</sup>Lihat latar belakang skripsi ini yang dikutip dari tulisan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Ironi Pencalonan Terpidana Percobaan* dalam <http://berita.suaramerdeka.com/sm cetak/ironi-pencalonan-terpidana-percobaan/>, diakses 15 September 2016