

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu instrumen utama dalam sistem demokrasi yang menjamin partisipasi masyarakat dalam menentukan pemimpin di tingkat daerah.¹ Proses pemilihan yang demokratis dan berintegritas menjadi syarat mutlak untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih serta akuntabel.² Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, dipilih secara demokratis. Hal ini berarti mereka dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum, bukan diangkat oleh pemerintah pusat atau dipilih oleh DPRD.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan bagian dari proses demokrasi di Indonesia yang bertujuan untuk memilih pemimpin daerah secara langsung oleh rakyat.³ Mekanisme ini menjadi sarana utama untuk melahirkan kepala daerah yang memiliki integritas, kompetensi, dan rekam jejak yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan moral. Oleh karena itu, penetapan syarat pencalonan dalam Pilkada menjadi unsur vital untuk memastikan bahwa setiap

¹ Aermadepa, et.al. *Penegakan Hukum Pemilu dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak Indonesia Tahun 2024*, Sonpedia Publishing Indonesia, Jambi, 2024, hlm. 20.

² *Ibid*, hlm. 22.

³ Lita Tyesta Addy Listiya Wardhani, Farid Ibrahim, dan Adissya Mega Christia. "Koherensi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Terhadap Nilai-Nilai Demokrasi Pancasila." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 2, No. 3, 2020, hlm. 305-318.

calon kepala daerah memenuhi standar hukum dan etika yang dapat menjamin kepercayaan publik terhadap jalannya pemerintahan daerah.⁴

Salah satu syarat substantif dalam pencalonan kepala daerah adalah ketentuan mengenai status hukum calon, termasuk apabila calon merupakan mantan terpidana. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang, secara tegas mengatur bahwa seorang mantan terpidana baru dapat mencalonkan diri setelah menjalani masa jeda selama lima tahun setelah selesai menjalani pidana penjara. Ketentuan ini termuat dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g yang menyatakan:

“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.”

Ketentuan sebagaimana dimuat dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 memberikan batasan terhadap hak mantan terpidana untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah, yang secara hukum diperkuat melalui putusan Mahkamah Konstitusi. Sehubungan dengan hal tersebut, Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 56/PUU-XVII/2019 menegaskan kembali pentingnya pemberlakuan masa jeda atau tenggang waktu

⁴ Anwar Alaydrus, *Pengawasan Pemilu: Membangun Integritas, Menjaga Demokrasi*. Penerbit Adab, Jakarta, 2023, hlm. 1.

selama lima tahun bagi mantan narapidana sebelum mereka dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Ketentuan ini merupakan bentuk pengejawantahan prinsip negara hukum (*rule of law*) dalam pelaksanaan demokrasi, untuk menjamin hadirnya pemimpin yang berintegritas dan mampu menyelenggarakan pemerintahan yang bersih, akuntabel, dan berpihak kepada kepentingan publik.⁵

Mahkamah Konstitusi menyandarkan pertimbangan hukumnya pada putusan sebelumnya, yaitu Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009, yang menyatakan bahwa “Seseorang yang pernah menjalani pidana penjara karena tindak pidana yang diancam pidana lima tahun atau lebih, harus menjalani masa tunggu selama lima tahun setelah selesai menjalani pidana, sebelum dapat mengajukan diri sebagai calon kepala daerah”. Tujuan masa jeda ini adalah memberikan waktu bagi yang bersangkutan untuk menunjukkan perubahan dan penyesuaian diri dalam kehidupan masyarakat secara normal.⁶

Mahkamah berpendapat bahwa demokrasi tidak semata-mata tentang siapa yang memperoleh suara terbanyak, melainkan juga mengenai kualitas moral dan kapasitas kepemimpinan dari calon yang diajukan kepada publik.⁷ Dalam proses demokrasi yang sehat, partisipasi tidak boleh menegasikan kepercayaan publik terhadap lembaga-lembaga negara, termasuk jabatan kepala daerah. Selain itu, Mahkamah menekankan bahwa pengaturan mengenai masa jeda lima tahun tersebut

⁵ Aida Mardatillah, "MK: Syarat Jeda 5 Tahun bagi Mantan Narapidana Ikut Pilkada", <https://www.hukumonline.com/berita/a/mk--syarat-jeda-5-tahun-bagi-mantan-narapidana-ikut-pilkada-lt5df0dc65aee4c/>, diakses pada tanggal 20 Juni 2025.

⁶ Salsah Dila, dan Syofiaty Lubis. "Legal reasoning hakim mahkamah konstitusi dalam memutuskan syarat jeda mantan terpidana untuk ikut dalam pilkada ditinjau dari siyasah dusturiyah." *Jurnal EDUCATIO: Jurnal Pendidikan Indonesia*, Vol. 9, No. 2, 2023, hlm. 804-814.

⁷ Rifqi Ahmad Nawawi. "Tinjauan Yuridis Pencalonan Mantan Narapidana Sebagai Kepala Daerah Ditinjau Dari Fiqih Siyasah (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/Puuxvii/2019)." Skripsi, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta. 2020.

bersifat konstitusional, dan justru berfungsi melindungi proses demokrasi agar tidak terjebak dalam praktik populisme yang mengabaikan prinsip keadilan, transparansi, dan akuntabilitas.⁸ Mahkamah juga menolak permintaan pemohon yang mengusulkan masa jeda selama sepuluh tahun, karena jangka waktu lima tahun dinilai sepadan dengan siklus pemilihan umum di Indonesia.⁹

Komisi Pemilihan Umum (KPU) memiliki wewenang untuk meloloskan pasangan calon (paslon) dalam Pilkada, namun wewenang ini harus dijalankan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan berpedoman pada prinsip keadilan dan kesetaraan.¹⁰ KPU tidak boleh memihak dan harus memastikan seluruh paslon diperlakukan adil, termasuk dalam hal fasilitasi kampanye. Sanksi terhadap KPU yang meloloskan berkas pasangan calon (paslon) yang tidak sesuai ketentuan dan syarat diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, khususnya pada Pasal 518 dan Pasal 550. Pasal 518 mengatur sanksi pidana bagi anggota KPU yang dengan sengaja meloloskan paslon yang tidak memenuhi syarat, sedangkan Pasal 550 mengatur sanksi pidana bagi pihak lain yang membantu KPU dalam meloloskan paslon yang tidak memenuhi syarat.

Namun, dalam penyelenggaraan Pilkada, terjadi persoalan ketika mantan narapidana tetap mencalonkan diri meskipun belum menyelesaikan masa jeda lima tahun sebagaimana disyaratkan. Salah satu kasus yang menjadi perhatian publik

⁸ Adita Haafizhoh, Az Zahra Fariza, dan Hanny Luthfiywh Afdi. "Analisis Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Pencalonan Dewan Perwakilan Daerah Pada Sengketa Hasil Pemilihan Umum 2024." *Qaumiyyah: Jurnal Hukum Tata Negara*, Vol. 5, No. 2, 2024, hlm. 151-166.

⁹ Admin, "Mahkamah Konstitusi Larang Koruptor Maju Pilkada", <https://antikorupsi.org/id/article/mahkamah-konstitusi-larang-koruptor-maju-pilkada>, diakses pada tanggal 24 Juni 2025.

¹⁰ Juwita Rahayu Manurung, dan Irwansyah. "Kedudukan komisi pemilihan umum (KPU) dan bawaslu sebagai state auxiliary agent dalam perspektif siyasah dusturiya." *Jurnal EDUCATIO: Jurnal Pendidikan Indonesia*, Vol. 9, No. 1, 2023, hlm. 507-513.

adalah kasus pencalonan Amrullah S. Kasim Almahdaly sebagai calon Bupati dalam Pilkada Kabupaten Parigi Moutong Tahun 2024. Berdasarkan fakta hukum yang ditemukan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 75/PHPU.BUP-XXIII/2025, dinyatakan bahwa Amrullah belum memenuhi masa jeda lima tahun sejak putusan kasasi Mahkamah Agung Nomor 34 K/Pid/2020 tertanggal 30 Januari 2020.¹¹

Masa jeda tersebut seharusnya baru berakhir pada 30 Januari 2025. Artinya, pencalonan tersebut dilakukan secara prematur dan bertentangan dengan ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang dan Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009.

Ketidakpatuhan terhadap norma hukum tersebut tidak hanya merugikan pasangan calon lainnya, tetapi juga mencederai nilai-nilai demokrasi dan keadilan pemilu serta membebani keuangan negara karena mengharuskan dilakukannya pemungutan suara ulang (PSU) dalam waktu 60 hari sejak putusan Mahkamah Konstitusi dibacakan.

Norma hukum telah memberikan pengaturan yang jelas mengenai persyaratan calon kepala daerah, namun pelaksanaannya tidak selalu berjalan

¹¹ Utami Argawati, "Belum Penuhi Masa Jeda, Amrullah S. Kasim Almahdaly Dicoret dari Pilbup Parigi Moutong", <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=23004#:~:text=> , diakses pada tanggal 15 Mei 2025.

sebagaimana mestinya. Hal ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara yang diatur dalam norma hukum dengan realitas yang terjadi di lapangan.

Situasi ini menimbulkan kebutuhan mendesak untuk melakukan kajian yuridis secara sistematis dan komprehensif mengenai bentuk pertanggungjawaban hukum KPU terhadap pencalonan mantan narapidana yang belum menyelesaikan masa tunggu lima tahun dalam Pilkada. Dengan merujuk pada ketentuan hukum yang berlaku, penelitian ini akan menggambarkan secara faktual dan normatif bagaimana seharusnya hukum ditegakkan, dan bagaimana hukum itu dijalankan dalam praktik penyelenggaraan pemilu kepala daerah.

Maka dari itu, peneliti berminat untuk mengkaji serta memperdalam persoalan ini pada wujud penelitian tugas akhir yang berjudul “Tinjauan Yuridis Pertanggungjawaban Hukum Komisi Pemilihan Umum Terhadap Pencalonan Mantan Narapidana Yang Belum Menyelesaikan Masa Jeda Lima Tahun Dalam Pemilihan Kepala Daerah”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, adapun rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengaturan hukum mengenai pencalonan mantan narapidana dalam Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVII/2019?
2. Bagaimanakah bentuk pertanggungjawaban hukum terhadap Komisi Pemilihan Umum apabila menetapkan calon kepala daerah yang berasal dari mantan narapidana yang belum memenuhi masa jeda lima tahun?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum mengenai pencalonan mantan narapidana dalam Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVII/2019.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk pertanggungjawaban hukum terhadap Komisi Pemilihan Umum apabila menetapkan calon kepala daerah yang berasal dari mantan narapidana yang belum memenuhi masa jeda lima tahun.

2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis :

- a. Manfaat secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya mengenai ketentuan hukum yang mengatur hak politik mantan narapidana dalam proses pencalonan kepala daerah.
- b. Manfaat secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran yang jelas mengenai siapa saja yang dapat dimintai pertanggungjawaban hukum dalam kasus pencalonan yang melanggar aturan, serta mendorong perbaikan sistem pengawasan dan verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum agar kasus serupa tidak terulang dan pemilu dapat berjalan secara jujur, adil, dan bermartabat.

D. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini mencakup kajian terhadap pengaturan hukum mengenai pencalonan mantan narapidana dalam Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVII/2019, dan analisis mengenai bentuk pertanggungjawaban hukum yang dapat dikenakan terhadap pencalonan mantan narapidana yang belum memenuhi ketentuan masa jeda lima tahun sebagaimana disyaratkan.

E. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah upaya peneliti untuk mencari perbandingan dan selanjutnya untuk menemukan inspirasi baru untuk penelitian selanjutnya di samping itu kajian terdahulu membantu penelitian dalam memposisikan penelitian serta menunjukkan orsinalitas dari penelitian.¹² Berikut merupakan penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini :

1. Noffilla Rahma Anindi, dengan judul “Hak Politik Mantan Narapidana Korupsi Ditinjau Dari Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/Hum/2018 Tentang Calon Anggota Legislatif Mantan Narapidana”.¹³ Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹² Kristiawanto, *Memahami Penelitian Hukum Normatif*, Prenada Media, Jakarta, 2022, hlm. 28.

¹³ Noffilla Rahma Anindi. Hak Politik Mantan Narapidana Korupsi Ditinjau dari Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/Hum/2018 Tentang Calon Anggota Legislatif Mantan Narapidana. *Jurnal Ilmu Sosial dan Hukum*, Vol. 2, No. 1, 2023, hlm. 89-101.

menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Makna dari "kedaulatan berada di tangan rakyat". Dalam hal ini adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Peraturan dari Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018 Tentang Calon Anggota Legislatif Mantan Narapidana. Diperbolehkan eks terpidana Tindak Pidana Korupsi menjadi Calon Legislatif menuai perdebatan publik sebagian besar publik beranggapan kasus tersebut tidak etis dalam bernegara.

Perbedaan utama antara penelitian terdahulu ini dengan penelitian yang sedang dilaksanakan terletak pada fokus kajian, di mana penelitian Noffilla Rahma Anindi membahas hak politik mantan narapidana korupsi dalam pencalonan anggota legislatif berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018, sementara penelitian yang sedang dilaksanakan menelaah tinjauan yuridis pertanggungjawaban hukum komisi pemilihan umum terhadap pencalonan mantan narapidana yang belum menyelesaikan masa jeda lima tahun dalam pemilihan kepala daerah.

2. Muh. Daffa Chalik Haykal, dengan judul "Tinjauan Yuridis terhadap Pencalonan Mantan Terpidana dalam Peserta Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Daerah (Studi Putusan Nomor

600/G/SPPU/2023/PTUN.JKT)".¹⁴ Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ketentuan hukum yang mengatur terkait pencalonan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang berstatus mantan terpidana dalam Pasal 182 huruf g Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak dapat dipenuhi oleh Irman Gusman karena status terpidana yang ditetapkan berupa pidana penjara dengan ancaman maksimal lima tahun, sehingga Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam mengabulkan gugatan Irman Gusman tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 182 huruf g Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Akibat hukum yang ditimbulkan oleh tindakan PTUN dan DKPP yakni dengan lahirnya hak politik bagi Irman Gusman yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 182 huruf g Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Selain itu, putusan PTUN yang digugat oleh Irman Gusman tidak dapat dijadikan landasan oleh KPU untuk melaksanakannya karena putusan tersebut telah melewati tahap pencalonan anggota DPD sesuai yang diatur dalam peraturan KPU.

Perbedaan utama antara penelitian terdahulu ini dengan penelitian yang sedang dilaksanakan terletak pada objek kajian, di mana penelitian Muh. Daffa Chalik Haykal menganalisis aspek yuridis pencalonan mantan terpidana sebagai anggota DPD berdasarkan Putusan PTUN Nomor 600/G/SPPU/2023/PTUN.JKT, sedangkan penelitian yang sedang

¹⁴ Muh. Daffa Chalik Haykal. Tinjauan Yuridis terhadap Pencalonan Mantan Terpidana dalam Peserta Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Daerah (Studi Putusan Nomor 600/G/SPPU/2023/PTUN. JKT, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2024.

dilaksanakan menelaah sanksi pidana terhadap peran Komisi Independen Pemilihan dalam meloloskan mantan terpidana korupsi sebagai calon kepala daerah di KIP Kota Lhokseumawe.

3. Hamzah Nasution, dengan judul "Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Dalam Menetapkan Pencalonan Mantan Narapidana Korupsi Menjadi Calon Legislatif (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 30/P/Hum/2018)".¹⁵ Hasil penelitian ini adalah kewenangan KPU dalam menetapkan pencalonan anggota legeslatif hanya bersifat teknis dan tidak boleh melakukan pembentukan norma hukum dalam peraturan KPU. HAM dilindungi sebagai hak konstitusinal warga negara dan diatur dalam Pasal 28A-28J UUD NRI 1945. Perlindungan terhadap hak konstitusional tersebut apabila terjadi pelanggaran akibat lahirnya suatu putusan yang dilakukan oleh MA. Putusan MA menyatakan bahwa mantan narapidana korupsi memiliki hak politik dan hak konstitusional untuk mengajukan diri menjadi calon anggota legislatif.

Perbedaan utama antara penelitian terdahulu ini dengan penelitian yang sedang dilaksanakan terletak pada fokus kajian, di mana penelitian Hamzah Nasution membahas kewenangan KPU dalam menetapkan pencalonan mantan narapidana korupsi sebagai calon legislatif berdasarkan Putusan MA Nomor 30/P/Hum/2018, sedangkan penelitian yang sedang dilaksanakan menelaah sanksi pidana terhadap peran Komisi Independen Pemilihan dalam meloloskan

¹⁵ Hamzah Nasution. Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Dalam Menetapkan Pencalonan Mantan Narapidana Korupsi Menjadi Calon Legislatif (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 30/P/Hum/2018), *Skripsi*, Fakultas Hukum Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, 2018.

mantan terpidana korupsi sebagai calon kepala daerah di KIP Kota Lhokseumawe.

F. Tinjauan Pustaka

1. Pertanggungjawaban Hukum

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pertanggungjawaban berarti proses, cara, atau perbuatan mempertanggungjawabkan sesuatu, serta keadaan bertanggung jawab.¹⁶ Sedangkan hukum didefinisikan sebagai peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat dan dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah.¹⁷ Secara harfiah, istilah "pertanggungjawaban hukum" berasal dari dua kata dasar, yakni "tanggung jawab" dan "hukum." Tanggung jawab berarti kewajiban untuk menanggung akibat dari suatu perbuatan, baik yang bersifat positif maupun negatif. Sementara itu, hukum berasal dari kata *hukm* dalam bahasa Arab yang berarti keputusan atau ketetapan.

Secara terminologi dalam ilmu hukum, pertanggungjawaban hukum adalah kewajiban hukum yang dibebankan kepada subjek hukum atas suatu perbuatan yang melanggar norma hukum, sehingga menimbulkan akibat hukum yang harus dipertanggungjawabkan oleh pelaku.¹⁸ Konsep ini menjadi landasan dalam menilai apakah seseorang dapat dikenai sanksi hukum atas suatu perbuatan.

¹⁶ Admin, "Arti Kata Pertanggungjawaban", <https://kbbi.web.id/tanggung%20jawab>, diakses pada tanggal 23 Mei 2025.

¹⁷ Admin, "Arti Kata Hukum", <https://kbbi.web.id/hukum>, diakses pada tanggal 23 Mei 2025.

¹⁸ Muhammad Tan Abdul Rahman Haris, dan Tantimin. "Analisis Pertanggungjawaban Hukum Pidana Terhadap Pemanfaatan Artificial Intelligence Di Indonesia." *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, Vol. 8, No. 1, 2022, hlm. 307-316.

Pertanggungjawaban hukum juga dibedakan berdasarkan cabang hukum, seperti hukum pidana, hukum perdata, dan hukum administrasi.

Dalam hukum pidana, misalnya, seseorang hanya dapat dimintai pertanggungjawaban hukum apabila terbukti bersalah, baik secara unsur objektif maupun subjektif.¹⁹ Sementara dalam hukum perdata, pertanggungjawaban hukum bisa timbul karena wanprestasi atau perbuatan melawan hukum, yang mengharuskan pelaku memberikan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan.²⁰ Pertanggungjawaban hukum merupakan aspek yang tidak terpisahkan dari konsep hak dan kewajiban. Pertanggungjawaban hukum muncul ketika seseorang dianggap melanggar hukum dan oleh karenanya wajib memikul akibat hukum berupa sanksi.²¹

Menurut Hans Kelsen, pertanggungjawaban hukum berarti bahwa seseorang akan dikenakan sanksi apabila ia melakukan suatu perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan hukum. Kelsen membedakan pertanggungjawaban hukum ke dalam empat bentuk sebagai berikut²²:

- a. Pertanggungjawaban individual, yaitu tanggung jawab yang timbul atas perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh individu itu sendiri;
- b. Pertanggungjawaban kolektif, yaitu tanggung jawab yang ditanggung individu atas pelanggaran yang dilakukan oleh kelompok atau pihak lain;

¹⁹ Lukman Hakim, *Asas-asas hukum pidana buku ajar bagi mahasiswa*, Deepublish, Yogyakarta, 2020, hlm. 27.

²⁰ Nissy Asandrum Siallagan, dan Besty Habeahan. "Tanggung Jawab Hukum Pihak Penjual Atas Penjualan Properti Tanpa Persetujuan Pemilik Properti." *Innovative: Journal Of Social Science Research*, Vol. 4, No. 6, 2024, hlm. 6121-6134.

²¹ Ruslan Renggong, *Hukum Pidana Khusus*, Prenada Media, Jakarta, 2017, hlm. 22.

²² Hans Kelsen, *Teori hukum murni: Dasar-dasar ilmu hukum normatif*, Nusamedia, Yogyakarta, 2019, hlm. 32.

- c. Pertanggungjawaban karena kesalahan, yakni ketika seseorang bertanggung jawab karena melakukan pelanggaran dengan unsur kesengajaan atau kelalaian yang dapat diperkirakan;
- d. Pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*), yakni tanggung jawab yang timbul meskipun pelanggaran dilakukan tanpa unsur kesengajaan atau kelalaian.

Dalam terminologi hukum, istilah *liability* merujuk pada pertanggungjawaban hukum atau tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan subjek hukum, sedangkan *responsibility* biasanya berkaitan dengan tanggung jawab moral atau politik.²³ Pertanggungjawaban hukum menitikberatkan pada ketentuan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, di mana setiap pelanggaran terhadap aturan tersebut dapat menimbulkan sanksi atau konsekuensi hukum.²⁴

2. Hak Politik dan Pembatasannya bagi Mantan Narapidana

Satya Arinanto menyatakan bahwa hak politik merupakan hak konstitusional setiap warga negara untuk memilih dan dipilih.²⁵ Namun demikian, hak tersebut dapat dibatasi berdasarkan prinsip *constitutional limitation* sepanjang bertujuan menjaga moralitas publik dan integritas demokrasi.²⁶ Dalam kasus mantan narapidana, pembatasan ini diatur dalam undang-undang sebagai bentuk *reasonable restriction* untuk menjaga kualitas kepemimpinan.

²³ Tengku Erwinsyahbana. "Kewenangan dan Tanggung Jawab Notaris Pengganti setelah Pelaksanaan Tugas dan Jabatan Berakhir." *Lentera Hukum*, Vol. 5, No. 2, 2018, hlm. 323.

²⁴ Mahrus Ali, *Dasar-dasar hukum pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2022, hlm. 44.

²⁵ A. Munawar, A., dan M. Iqbal Syam. "Larangan Mantan Napi Korupsi Ikut Serta pada pemilu 2019 dalam Dimensi Hak Asasi Manusia." *Aufklarung: Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora*, Vol. 2, No. 1, 2022, hlm. 1-9.

²⁶ Zainal Arifin Hoesein, *Penetapan Pemilih Dalam Sistem Pemilihan Umum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2023, hlm. 33.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, DPD memiliki kedudukan penting sebagai lembaga legislatif yang berfungsi mewakili kepentingan daerah. DPD dibentuk melalui amandemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2001 dan mulai aktif sejak 1 Oktober 2004. Dalam Pasal 22D UUD 1945, DPD diberikan kewenangan untuk mengajukan dan membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pemekaran wilayah, serta pengelolaan sumber daya alam. DPD juga memberikan pertimbangan kepada DPR terkait RUU APBN, perpajakan, pendidikan, dan agama serta menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang di sektor-sektor tersebut.²⁷

Sebagai lembaga yang mewakili wilayah (*territorial representation*), berbeda dengan DPR yang lebih bersifat representasi politik, maka syarat keanggotaan DPD perlu diperketat untuk memastikan wakil daerah yang bermoral dan berintegritas.²⁸ Ketentuan hukum mengenai syarat pencalonan anggota DPD bagi mantan terpidana telah mengalami perkembangan dalam berbagai undang-undang. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyebutkan bahwa calon legislatif tidak boleh sedang menjalani pidana penjara karena kejahatan yang diancam hukuman lima tahun atau lebih.

²⁷ Kasman Bakry, Apriyanto, dan Efraim Mangaluk. *Hukum Tata Negara: Teori dan Penerapan Hukum Tata Negara di Negara Demokrasi: Teori dan Penerapan Hukum Tata Negara di Negara Demokrasi* Sonpedia Publishing Indonesia, Jambi, 2025, hlm. 21.

²⁸ Tazkir Harun Al-Rasyid Lating. "Proporsional Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Terhadap Proses Pemakzulan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." Skripsi, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2024.

Ketentuan ini dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang melarang pencalonan bagi orang yang pernah dipidana dengan ancaman pidana lima tahun atau lebih. Namun, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum memberikan kelonggaran dengan syarat :

1. Mantan terpidana harus terbuka dan jujur mengenai status hukum mereka kepada publik
2. Tidak merupakan pelaku kejahatan berat atau kejahatan berulang.

Selaras dengan undang-undang, Komisi Pemilihan Umum (KPU) juga menetapkan regulasi terkait pencalonan mantan terpidana melalui Peraturan KPU (PKPU). PKPU Nomor 30 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah mengatur bahwa mantan terpidana diperbolehkan mencalonkan diri jika :

1. Telah menjalani masa hukuman,
2. Mengakui statusnya secara terbuka,
3. Bukan pelaku kejahatan berat seperti narkoba,
4. Kejahatan seksual terhadap anak, atau korupsi.

PKPU No. 10 Tahun 2022 Tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah kemudian memperjelas bahwa calon tidak boleh merupakan pelaku kejahatan berulang. Regulasi ini

menunjukkan upaya untuk menyeimbangkan hak politik mantan narapidana dengan kepentingan menjaga integritas lembaga legislatif.

Hak untuk memilih dan dipilih merupakan bagian dari hak asasi manusia sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Namun, hak politik ini tidak bersifat absolut dan dapat dibatasi berdasarkan pertimbangan kepentingan umum dan moralitas publik.²⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009 dan Nomor 42/PUU-XIII/2015 menegaskan bahwa pembatasan terhadap hak dipilih bagi mantan terpidana dibolehkan selama dilakukan secara proporsional dan tidak diskriminatif. Prinsip ini sejalan dengan ketentuan *Article 25* dari *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), yang membolehkan pembatasan hak politik secara *reasonable* dan *objective*.³⁰

Meski demikian, kebijakan yang ada masih menunjukkan ketidakseimbangan. Mantan terpidana dilarang mencalonkan diri sebagai Presiden dan Wakil Presiden, sebagaimana tertuang dalam Pasal 169 huruf p Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, dan juga tidak dapat menjadi Aparatur Sipil Negara berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 mengatur tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS). Namun, larangan ini tidak berlaku secara mutlak terhadap pencalonan anggota legislatif, termasuk DPD. Ketidakkonsistenan ini berpotensi menimbulkan ketidakadilan dan perbedaan persyaratan dalam kebijakan politik nasional.

²⁹ Otto Gusti Ndegong Madung, *Negara, Agama, dan Hak-Hak Asasi Manusia*. Penerbit Ledalero, Maumere, 2014, hlm. 29.

³⁰ Mia Gisella Kartika Pasaribu. "Pembatasan Kebebasan Hak Asasi Manusia dalam Freedom of Speech." *Honeste Vivere*, Vol. 35, No. 1, 2025, hlm. 1-11.

Secara kritis, masuknya mantan terpidana dalam struktur lembaga legislatif seperti DPD dapat berdampak negatif terhadap kredibilitas lembaga dan menurunkan kepercayaan publik, terlebih jika calon tersebut memiliki catatan kejahatan berat yang menyangkut moral atau keuangan negara.³¹ Negara perlu menyeimbangkan antara kepentingan reintegrasi sosial bagi mantan narapidana dan perlindungan integritas lembaga publik. Hal ini penting agar pejabat publik benar-benar mencerminkan nilai-nilai moral, kejujuran, dan wibawa yang diharapkan masyarakat.

Sebagai kesimpulan, pencalonan anggota DPD bagi mantan terpidana telah diatur secara eksplisit dalam undang-undang dan regulasi KPU dengan memberikan ruang terbatas yang disertai syarat ketat. Hak politik sebagai bagian dari hak konstitusional memang harus dihormati, namun pembatasan terhadap hak tersebut dapat dibenarkan demi menjaga kualitas demokrasi dan kepentingan publik. Oleh karena itu, kebijakan politik nasional harus konsisten agar tidak terjadi perbedaan persyaratan antara syarat pencalonan anggota legislatif dan jabatan publik lain seperti Presiden dan ASN.

3. Pengertian Kepala Daerah

Kepala daerah dalam sistem pemerintahan di Indonesia merupakan pemimpin eksekutif di tingkat daerah yang terdiri dari gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), dan wali kota (kepala daerah kota).³² Kepala daerah dalam menjalankan tugasnya didampingi oleh seorang wakil, yaitu

³¹ Saldi Isra, *Kekuasaan Dan Perilaku Korupsi: Catatan Hukum*, Kompas, Jakarta, 2009, hlm. 65.

³² Martien Herna Susanti. *Otonomi Daerah*. Magnum Pustaka, Bantul, 2017, hlm. 10.

Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Wali Kota. Sejak tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada).³³ Pasangan calon kepala daerah tersebut dapat diajukan oleh partai politik maupun secara independen.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah, calon kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

1. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Merupakan Warga Negara Indonesia sejak lahir dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kemauan sendiri.
3. Tidak pernah mengkhianati negara serta tidak pernah terlibat dalam tindak pidana korupsi dan kejahatan berat lainnya.
4. Memiliki kemampuan jasmani dan rohani yang memadai untuk menjalankan tugas dan kewajiban sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.
5. Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
6. Telah melaporkan kekayaannya kepada instansi berwenang yang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara.
7. Tidak memiliki tanggungan utang pribadi atau badan hukum yang dapat merugikan keuangan negara.
8. Tidak sedang dalam status pailit berdasarkan putusan pengadilan.
9. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela.
10. Terdaftar sebagai pemilih dalam daftar pemilih tetap.
11. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan telah memenuhi kewajiban perpajakan selama lima tahun terakhir, yang dibuktikan dengan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi.
12. Belum pernah menjabat sebagai gubernur, bupati, atau wali kota selama dua periode dalam jabatan yang sama.
13. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.
14. Tidak pernah dijatuhi hukuman pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap atas tindak pidana yang diancam dengan hukuman penjara lima tahun atau lebih.

³³ Ayu Widowati Johannes. *Pilkada: Mencari Pemimpin Daerah*. Cendikia Press, Bandung, 2020, hlm. 19.

15. Berusia sekurang-kurangnya 40 tahun untuk calon gubernur dan calon wakil gubernur serta 30 tahun untuk calon bupati, calon wakil bupati, calon wali kota, dan calon wakil wali kota.
16. Memiliki tingkat pendidikan paling rendah yang setara dengan Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau jenjang pendidikan lain yang sederajat.
17. Tidak memiliki keterkaitan dengan organisasi terlarang seperti Partai Komunis Indonesia (PKI) dan tidak terlibat dalam Gerakan 30 September/PKI (G30S/PKI).
18. Memiliki visi, misi, dan program kerja yang jelas dalam menjalankan pemerintahan daerah.
19. Pernah menduduki posisi strategis, seperti di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) yang membawahi seluruh kabupaten dan kota.
20. Ketentuan terkait perjanjian kerja waktu tertentu bagi kepala daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang telah mengalami perubahan dalam Undang-Undang Cipta Kerja Tahun 2020.

G. Metode Penelitian

1. Jenis, Pendekatan, dan Sifat Penelitian

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian yang fokus pada analisis teks peraturan perundang-undangan, dan sumber hukum lainnya untuk menjawab pertanyaan hukum.³⁴ Kajian ini difokuskan pada analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait dengan pelolosan mantan terpidana korupsi sebagai kepala daerah.

b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan hukum yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan digunakan

³⁴ Johnny Ibrahim. *Teori Dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 6.

untuk menelaah aturan tentang pencalonan mantan narapidana dalam Pilkada berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, sedangkan pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVII/2019 sebagai dasar hukum penerapan masa jeda lima tahun oleh Komisi Pemilihan Umum.

c. Sifat Penelitian

Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau penyebaran suatu gejala atau frekuensi adanya hubungan tertentu antara suatu gejala dan gejala lain dalam masyarakat.³⁵

2. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang berlaku serta memiliki kekuatan hukum mengikat.³⁶

Dalam penelitian ini, bahan hukum primer meliputi:

- 1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.
- 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

³⁵ Jonaedi Efendi. *Metode Penelitian Hukum: Normatif Dan Empiris*. Prenada Media, Jakarta, 2018, hlm. 28.

³⁶ Djulaeka, dan Devi Rahayu. *Buku Ajar: Metode Penelitian Hukum*. Scopindo Media Pustaka, Surabaya, 2020, hlm. 15.

- 3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah sumber yang memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai bahan hukum primer.³⁷ Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang dapat digunakan meliputi:

- 1) Buku-buku hukum yang membahas tentang hukum pemilu, hukum pidana, dan penyalahgunaan wewenang dalam administrasi negara.
- 2) Jurnal hukum dan artikel ilmiah yang mengkaji aspek pidana dalam penyelenggaraan pemilu dan pencalonan mantan narapidana.
- 3) Pendapat ahli hukum, baik dalam bentuk wawancara, seminar, maupun diskusi publik yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.
- 4) Dokumen resmi KPU dan KIP, seperti pedoman teknis pencalonan kepala daerah dan laporan pelaksanaan pemilu.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah sumber yang memberikan pemahaman tambahan mengenai bahan hukum primer dan sekunder,³⁸ seperti:

- 1) Kamus hukum, untuk mendefinisikan istilah-istilah hukum yang digunakan dalam penelitian.

³⁷ Budi Juliardi, dkk. *Metode Penelitian Hukum*. Gita Lentera, Padang, 2023, hlm. 24.

³⁸ Ani Purwati. *Metode Penelitian Hukum Teori dan Praktek*. Jakad Media Publishing, Surabaya, 2020, hlm. 20.

- 2) Ensiklopedia hukum, yang memberikan gambaran umum tentang konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan pemilu dan pidana pemilu.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, bertujuan untuk memperoleh informasi yang tepat, mengenai pencalonan mantan terpidana korupsi dalam Pilkada. Teknik yang digunakan meliputi:

- a. Studi kepustakaan (*library research*), digunakan untuk mengumpulkan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang berkaitan dengan topik penelitian.
- b. Analisis dokumen (*documentary research*), teknik ini digunakan untuk meneliti dan menafsirkan berbagai dokumen resmi yang berkaitan dengan regulasi pencalonan kepala daerah.

4. Analisis Data

Analisis data adalah proses menyusun data agar dapat ditafsirkan (interpretasi). Dalam penelitian kualitatif, analisis data dilakukan sejak awal dan terus berjalan sepanjang proses penelitian berlangsung (*cycling process*). Dalam menganalisis data penelitian dapat memakai pedoman-pedoman yang ada, pada umumnya, analisis data dapat dilakukan dalam 4 (empat) tahap kegiatan:

- a. Tahap pengumpulan data, pengumpulan data dilakukan sejak awal penelitian dan data yang diperoleh dalam lapangan dituangkan dalam bentuk tulisan untuk kemudian dianalisis;
- b. Tahap reduksi data, reduksi data bertujuan untuk memberikan gambaran yang lebih tajam tentang hasil pengamatan, juga mempermudah peneliti untuk mencari kembali data yang diperoleh bila diperlukan. Pada tahap

reduksi data ini, peneliti lebih menfokuskan pada hal-hal yang penting dan berkesesuaian dengan masalah penelitian. Reduksi data ini dilakukan terus menerus selama penelitian berlangsung.

- c. Tahap penyajian/display data, display ataupun penyajian data diperlukan untuk melihat gambaran keseluruhan dari penelitian sehingga dapat ditarik kesimpulan yang tepat.
- d. Tahap penarikan kesimpulan atau verifikasi, tahap verifikasi ini merupakan tahapan terakhir dalam penelitian yang dilakukan selama penelitian berlangsung secara terus menerus. Pada proses verifikasi, peneliti berusaha menganalisis dan mencari makna dari data-data yang telah terkumpul untuk kemudian dituangkan dalam bentuk kesimpulan yang bersifat tentative. Seiring dengan berakhirnya penelitian.