



**TINJAUAN YURIDIS CALON KEPALA DAERAH YANG BERSTATUS
TERSANGKA MENJADI KEPALA DAERAH (STUDI KASUS
TERHADAP PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK TAHUN 2018)**

Alif Fary Novyan*, Fifiana Wisnaeni, Indarja

Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

E-mail : aliffary@gmail.com

Abstrak

Pilkada Serentak Tahun 2018 telah usai diselenggarakan di 171 daerah yang terdiri dari 17 provinsi, 115 kabupaten, dan 39 kota. Salah satu peristiwa yang menjadi perhatian publik adalah banyaknya calon kepala daerah yang terjerat operasi tangkap tangan yang dilakukan oleh KPK dan ditetapkan sebagai tersangka. Terhadap fenomena ini terjadi diskursus terkait keabsahan status calon kepala daerah tersangka dalam tahapan Pilkada. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan hukum calon kepala daerah yang berstatus tersangka dalam proses pemilihan kepala daerah dan konsekuensi hukum calon kepala daerah terpilih dengan status tersangka menjadi kepala daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan hukum calon kepala daerah berstatus tersangka dalam proses pemilihan kepala daerah adalah sah sebagai peserta Pilkada, tidak dapat mengundurkan diri, dan tidak dapat diganti. Terhadap calon kepala daerah terpilih dengan status tersangka, konsekuensi hukumnya adalah, *pertama* tetap dilantik sebagai kepala daerah. *Kedua*, bila penetapan tersangka disertai dengan penahanan, maka setelah dilantik segera untuk diberhentikan sementara. *Ketiga*, setelah adanya putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, apabila dinyatakan bersalah akan diberhentikan sebagai kepala daerah dan bila tidak terbukti bersalah paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah putusan pengadilan diaktifkan kembali sebagai kepala daerah.

Kata kunci : Pilkada Serentak, Calon Kepala Daerah, Status Tersangka

Abstract

The Simultaneous Local Election in 2018 has been completed in 171 regions consisting of 17 provinces, 115 regencies and 39 cities. One of the events that became a public concern was the number of regional head candidates who were caught in the capture operations carried out by the KPK and determined as suspects. Regarding this phenomenon, there was a discourse regarding the validity of the status of the suspect's regional head in the stages of regional elections. This study aims to find out and analyze the legal position of candidates for regional heads who are status suspects in the process of selecting regional heads and the legal consequences of elected regional head candidates with the status of suspects being the heads of regions. The results of the research show that the legal position of candidates for regional head status as suspects in the process of regional head elections is legal as a participant in the elections, cannot resign, and cannot be replaced. Regarding the elected regional head candidate with the status of the suspect, the legal consequences are, firstly being appointed as the regional head. Second, if the determination of the suspect is accompanied by detention, then after being appointed immediately to be suspended temporarily. Third, after a court decision that has permanent legal force, if found guilty it will be dismissed as regional head and if it is not proven guilty no later than 30 (thirty) days after the court decision is reactivated as the regional head.

Keywords : Simultaneous Local Election, Regional Head Candidates, Suspect Status

I. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Salah satu ciri negara hukum yaitu adanya sistem demokrasi yang berkedaulatan rakyat. Jika demokrasi diartikan sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat, maka cara rakyat untuk menentukan pemerintahan itu dilakukan dengan Pemilu.¹

UUD NRI 1945 merupakan dasar penyelenggaraan pemerintahan secara nasional, termasuk pemerintahan daerah. Pasal 18 ayat (1) menyatakan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Salah satu wujud dan mekanisme demokrasi di daerah adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung.²

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) sekarang ini dilakukan secara langsung. Mula-mula indikasi akan dilaksanakannya Pilkada langsung ini muncul ketika UU No.

22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD tidak diatur tentang kewenangan DPRD untuk memilih dan mengangkat kepala daerah.³ Pilkada secara langsung ini telah berlangsung sejak tahun 2005, yang saat itu didasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Melalui pemilihan kepala daerah, masyarakat dapat menentukan sendiri nasibnya di daerah dengan pemimpin pilihannya. Sebagai pelaksana ketentuan tersebut, terbit 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 Walikota (UU Pilkada).

Tahun 2018 yang lalu baru saja menyelesaikan Pilkada serentak gelombang yang ketiga, tepatnya pada tanggal 27 Juni 2018, di 171 daerah yang terdiri atas 17 provinsi, 115 kabupaten, dan 39 kota. Pilkada serentak 2018 adalah lanjutan dari pelaksanaan Pilkada serentak

¹Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 2.

²Lita Tyesta, *Implikasi Partisipasi Masyarakat Pada Pilkada Serentak Dalam Meningkatkan Demokrasi Konstitusional Di Indonesia (Studi Terhadap Pelaksanaan Pilkada Serentak Di Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2015)*, Jurnal Law Reform Vol. 13 No.1, (Semarang, 2017), hlm. 87.

³Hasyim Asy'ari, *Pilkada: Catatan Hukum dan Politik*, (Semarang: Diponegoro University Press, 2007), hlm. 16.

gelombang pertama tahun 2015 yang dilaksanakan di 269 daerah terdiri dari 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 36 kota serta Pilkada serentak gelombang kedua tahun 2017 di 101 daerah terdiri atas 7 provinsi, 76 kabupaten, dan 18 kota.

Salah satu peristiwa yang menjadi sorotan banyak pihak pada Pilkada serentak 2018 adalah Operasi Tangkap Tangan (OTT) yang terus berlanjut dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sebab rangkaian OTT yang dilakukan KPK banyak menjerat calon kepala daerah yang sedang bertanding di Pilkada 2018. Setidaknya ada sembilan calon kepala daerah yang berstatus tersangka korupsi. Mereka ialah Calon Gubernur Lampung Mustafa, Calon Gubernur NTT Marianus Sae, Calon Gubernur Sulawesi Tenggara Asrun, Calon Gubernur Maluku Utara Ahmad Hidayat Mus, Calon Bupati Subang Imas Aryumningsih, Calon Bupati Jombang Nyono Suharli Wihandoko, Calon Bupati Tulungagung Syahri Mulyo, Calon Wali Kota Malang Mochamad Anton dan Yaqud Ananda. Sebagai negara hukum benar bahwa kita menganut asas praduga tidak bersalah terhadap suatu perbuatan sebelum ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Namun, calon kepala daerah yang berstatus tersangka ini telah kehilangan legitimasi moral untuk menjadi pemimpin di mata masyarakat.

Berdasarkan perkembangan yang ada terjadi diskursus akan status tersangka calon kepala daerah ini. Wakil Ketua KPK, Saut

Situmorang, mengusulkan kepada pemerintah untuk segera mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) agar dapat mengganti peserta Pilkada yang ditetapkan sebagai tersangka.⁴ Hal ini perlu dilakukan agar kontestasi politik berjalan maksimal dan menghasilkan pemimpin daerah yang berkualitas.

Menteri Dalam Negeri, Tjahjo Kumolo, menanggapi usulan KPK tersebut lebih baik dilakukan melalui revisi Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU).⁵ Menurutnya, apabila dilakukan melalui Perppu untuk merevisi ketentuan Undang-undang Pilkada akan memakan waktu yang lebih panjang. Namun demikian, usulan pemerintah ini juga ditolak oleh KPU apabila tidak ada Perppu sebagai acuan perubahan aturan teknis penyelenggaraan Pilkada, yang merupakan turunan dari Pasal 43 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

Meski demikian, nyatanya terdapat dua calon kepala daerah berstatus tersangka yang tetap memperoleh suara tertinggi dalam hasil pemilihan di daerahnya. Syahri Mulyo yang berpasangan dengan

⁴Dikutip dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/03/13/16522831/kpk-usul-pemerintah-terbitkan-perppu-untuk-ganti-peserta-pilkada-yang-jadi>, diakses di Semarang pada tanggal 21 November 2018 pukul 22.17 WIB.

⁵Dikutip dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180327090406-32-286150/mendagri-dorong-kpu-buat-aturan-calon-kepala-daerah-tersebut> pada tanggal 21 November 2018 pukul 22.39 WIB.

Maryoto Bhirowo meraih kemenangan 61,1 persen suara di Pemilihan Bupati Tulungagung. Sementara itu, di Maluku Utara, Ahmad Hidayat Mus dan Rival Umar mengungguli tiga rival lainnya dengan perolehan 31,91 persen suara. Namun, harapan Ahmad Hidayat Mus untuk dilantik kandas setelah Mahkamah Konstitusi akhirnya memerintahkan pemungutan suara ulang di enam desa yang membuat dirinya berada di posisi kedua perolehan suara akhir.

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang diangkat adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan hokum calon kepala daerah yang berstatus tersangka dalam proses pemilihan kepala daerah?
2. Bagaimana konsekuensi hukum calon kepala daerah terpilih dengan status tersangka dilantik menjadi kepala daerah?

II. METODE

Penelitian ini disusun dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta dengan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.⁶

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu suatu jenis penelitian yang dimaksudkan untuk melukiskan, memaparkan, dan

melaporkan suatu keadaan obyek atau suatu peristiwa sekaligus mengambil suatu kesimpulan umum tentang objek penelitian tersebut.

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder, yaitu data yang bersumber dari buku dan peraturan perundang-undangan dan literatur terkait.

Metode pengumpulan data sekunder yang digunakan dalam penilitan ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan melakukan penelusuran bahan-bahan hukum dan data-data social yang mempunyai relevansi dengan pokok permasalahan yang menjadi kajian dalam penelitian ini.⁷

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Hukum Calon Kepala Daerah Berstatus Tersangka dalam Pemilihan Kepala Daerah

1. Akibat Hukum Pendaftaran dan Penetapan Pasangan Calon Pemilihan Kepala Daerah

Sebelum lebih jauh membahas kedudukan calon kepala daerah yang bertatus tersangka, penulis akan terlebih dulu melihat prosedur pencalonan kepala daerah sebelum ditetapkan oleh KPU. Untuk prosedur pendaftaran calon kepala daerah ditentukan pada Pasal 42 UU Pilkada:

- 1) Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur didaftarkan ke KPU Provinsi

⁶Roni Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm.20.

⁷Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: RajawaliPers, 2001), hlm. 251-252.

oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan;

- 2) Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota didaftarkan ke KPU Kabupaten/Kota oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan;
- 3) Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, dan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7;

Setelah partai politik mendaftarkan calon kepala daerahnya ke KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota, lantas akibat hukum apa yang timbul kemudian? Secara tegas dan jelas dalam Pasal 43 UU Pilkada melarang partai politik atau gabungan partai politik untuk menarik calonnya dan/atau calonnya dilarang mengundurkan diri. Ketentuan ini terhitung sejak pendaftaran sebagai calon pada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Pun bila partai politik atau gabungan partai politik bersikeras untuk menarik calonnya atau calonnya mengundurkan diri, partai politik tidak diperkenankan untuk mengusulkan calon pengganti. Hal yang sama juga berlaku untuk calon perseorangan.

Setelah melalui proses pendaftaran, KPU akan menetapkan calon kepala daerah di masing-masing tingkatan. Serupa dengan

ketentuan saat proses pendaftaran, untuk menghindari terjadinya hal yang menghambat proses Pilkada, UU Pilkada mengantisipasi partai politik maupun calon perseorangan mengundurkan diri dengan sanksi tegas. Sanksi dirasa perlu karena bila ada calon kepala daerah yang mengundurkan diri setelah penetapan akan mengganggu proses demokrasi di daerah, misalnya saja timbul calon kepala daerah tunggal atau tidak ada sama sekali calon kepala daerah. Ketentuan sanksi ini termuat dalam Pasal 53 UU Pilkada, sebagai berikut:

- 1) Partai Politik atau gabungan Partai Politik dilarang menarik pasangan calonnya dan/atau pasangan calon dilarang mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
- 2) Dalam hal Partai Politik dan gabungan Partai Politik menarik pasangan calonnya dan/atau pasangan calon mengundurkan diri sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang mencalonkan tidak dapat mengusulkan pasangan calon pengganti;
- 3) Pasangan Calon perseorangan dilarang mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
- 4) Dalam hal pasangan calon perseorangan mengundurkan diri dari pasangan Calon Gubernur

dan Calon Wakil Gubernur setelah ditetapkan oleh KPU Provinsi atau pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota setelah ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota, pasangan calon dikenai sanksi administratif berupa denda sebesar Rp20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah) untuk pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dan Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) untuk pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota.

Ketentuan pidana kepada pasangan calon yang dengan sengaja mengundurkan diri ada di Pasal 191 UU Pilkada. Pasal 191 ayat (1) menentukan terhadap Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota yang dengan sengaja mengundurkan diri setelah penetapan pasangan calon sampai dengan pelaksanaan pemungutan suara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan dan paling lama 60 (enam puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).

Sementara terhadap pimpinan partai politik atau gabungan pimpinan partai politik yang dengan sengaja menarik pasangannya

dan/atau pasangan calon perseorangan yang dengan sengaja mengundurkan diri setelah ditetapkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sampai dengan pelaksanaan pemungutan suara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan dan paling lama 60 (enam puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).

Melihat sanksi yang akan diberikan bila partai politik atau gabungan partai politik serta calon perseorangan mengundurkan diri, rasanya akan sulit bagi calon kepala daerah untuk bertindak demikian. Seperti yang diketahui umum, sampai tahap penetapan pun jelas partai politik serta calon perseorangan sudah mengeluarkan biaya yang tidak sedikit. Denda miliaran rupiah serta kepastian tidak akan terpilih menjadi kepala daerah adalah alasan jelas untuk terus melaju dalam pemilihan. Partai pun juga tidak diperkenankan untuk mengusulkan calon pengganti.

Sejak ditetapkan sebagai calon kepala daerah oleh KPU, maka pada saat itu melekat hak dan kewajibannya sebagai calon kepala daerah. Salah satunya dalam Pasal 63 UU Pilkada, kampanye sebagai salah satu wujud dari pendidikan politik masyarakat yang dilaksanakan secara bertanggung jawab. Artinya, bila ada calon kepala daerah yang tidak mengikuti kampanye sama dengan tidak berpartisipasi dalam

memberikan pendidikan politik kepada rakyat.

Melihat ke belakang pembahasan rumusan ketentuan larangan mengundurkan diri sebenarnya ditujukan untuk hal baik. Aturan ini untuk mengantisipasi peristiwa di tengah penyelenggaraan pasangan calon menarik diri dengan tujuan salah satu dari mereka dimenangkan atau menghalangi orang lain untuk mendaftar pada saat proses pendaftaran. Oleh sebab itu, ketika sudah mendaftarkan diri, tidak boleh untuk mengundurkan diri. Namun, antisipasi ini kurang cermat dengan melihat fenomena yang terjadi dalam Pilkada 2018, tidak ada prosedur yang mengatur calon kepala daerah tersangka.

2. Pembatalan dan Penggantian Calon Kepala Daerah

Status tersangka juga tidak serta merta membuat pencalonan menjadi batal. Ada proses dan syarat sebelum KPU membatalkan pencalonan seseorang. Di dalam Pasal 90 PKPU No. 15 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, ada tujuh hal yang menyebabkan pencalonan batal. Pertama, pasangan calon dan/atau tim kampanye terbukti menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Kedua, pasangan calon terbukti melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih. Ketiga, pasangan calon terbukti menerima dan/atau

memberikan imbalan dalam proses pencalonan. Keempat, pasangan calon terbukti melakukan kampanye di media cetak atau elektronik. Kelima, bagi calon petahana, melakukan penggantian jabatan sejak 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan. Keenam, menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan pemerintah daerah untuk kegiatan pemilihan sejak 6 (enam) bulan sebelum ditetapkan sebagai pasangan calon sampai dengan penetapan calon terpilih bagi calon petahana. Ketujuh, tidak menyerahkan surat cuti kampanye, bagi calon petahana. Dari ketentuan tersebut, tidak ada hal yang membuat status tersangka menyebabkan batalnya pencalonan sebagai peserta Pilkada. Dari ketentuan tersebut, tidak ada hal yang membuat status tersangka menyebabkan batalnya pencalonan sebagai peserta Pilkada. Penetapan status yang diatur adalah bila sudah terbukti melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, atau dengan kata lain sebagai terpidana.

Mengacu pada ketentuan Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2017, Pasal 78 memberikan penjelasan terkait hal yang membolehkan dilakukannya penggantian calon, sebagai berikut:

- 1) Penggantian Bakal Calon atau Calon dapat dilakukan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik atau Calon Perseorangan, dalam hal:

- a. Dinayatakan tidak memenuhi syarat kesehatan;

- b. Berhalangan tetap; atau
 - c. Dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.
- 2) Berhalangan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi keadaan:
- a. Meninggal dunia; atau
 - b. Tidak mampu melaksanakan tugas secara permanen.

Dari ketentuan di atas bisa diketahui penafsiran berhalangan tetap adalah keadaan meninggal dunia atau tidak mampu melaksanakan tugas secara permanen. Terhadap alasan dinyatakan tidak memenuhi syarat kesehatan, dapat dilakukan penggantian sampai dengan tahap verifikasi persyaratan calon atau sebelum penetapan calon. Untuk alasan berhalangan tetap dan dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, dapat dilakukan sampai dengan tahap verifikasi persyaratan calon, sebelum penetapan pasangan calon atau sejak penetapan pasangan calon sampai dengan 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara.

3. Implikasi Hukum Penetapan Status Tersangka Terhadap Calon Kepala Daerah

Ditetapkannya calon kepala daerah sebagai tersangka selama belum ada putusan pengadilan yang menyatakan ia bersalah, bukan merupakan alasan bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengganti calon.

Ketentuan UU Pilkada tentang persyaratan calon kepala daerah

dalam Pasal 7 tidak mensyaratkan aturan bahwa calon kepala daerah tidak boleh berstatus tersangka, tetapi yang disyaratkan adalah calon kepala daerah tidak pernah sebagai terpidana atau jika menjadi mantan terpidana harus secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana. Yang dimaksud dengan mantan terpidana adalah orang yang sudah tidak ada hubungan baik (pidana) maupun administratif dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia, kecuali mantan terpidana bandar narkoba dan terpidana kejahatan seksual terhadap anak.

Kenyataannya, calon kepala daerah tersangka sebagian besar ditahan oleh KPK untuk penyelidikan lebih lanjut. Penahanan ini pun terjadi pada saat tahapan masa kampanye. Calon kepala daerah bersangkutan seharusnya bertatap muka dengan masyarakat untuk menyampaikan visi-misi dan program-program yang ditawarkan kepada masyarakat. Kampanye menjadi penting karena merupakan wadah pendidikan politik kepada masyarakat. Terlebih, KPK tidak mengizinkan calon kepala daerah yang ditahan untuk melakukan kampanye.

Metode kampanye yang diatur UU Pilkada meliputi pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka dan dialog, debat publik/debat terbuka antarpasangan calon, penyebaran bahan kampanye kepada umum, pemasangan alat peraga, iklan media

massa cetak dan media massa elektronik, dan/atau kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye yang ditentukan. Oleh karenanya, terhadap calon kepala daerah yang ditahan KPK, metode yang digunakan berbeda dengan calon kepala daerah yang tidak ditahan. Bentuk kampanye yang menghadirkan individu calon seperti pertemuan terbatas, debat publik, tatap muka jelas tidak bisa dilakukan calon yang ditahan. Baginya dapat dilakukan kampanye melalui media elektronik dan alat peraga lain.

B. Konsekuensi Hukum Calon Kepala Daerah Terpilih dengan Status Tersangka Dilantik Menjadi Kepala Daerah

Dari kesembilan calon kepala daerah berstatus tersangka, Syahri Mulyo menjadi satu-satunya calon yang mampu memenangkan pemilihan di daerahnya, Kabupaten Tulungagung. Melihat lebih jauh perkembangan kasus Syahri Mulyo sampai saat ini, pada awalnya tanggal 6 Juni 2018 KPK melakukan OTT di wilayah Pemkab Tulungagung terkait suap fee proyek pembangunan infrastruktur peningkatan jalan pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Tulungagung. Setelahnya status Syahri Mulyo naik menjadi terdakwa setelah KPK pada tanggal 4 Oktober 2018 menyerahkan berkas pemeriksaan ke kejaksaan untuk dilakukan persidangan. Setelah melalui proses persidangan, tanggal 14 Februari 2019, Majelis Hakim Pengadilan

Tindak Pidana Korupsi Surabaya, Jawa Timur, memvonis Syahri Mulyo dengan hukuman 10 tahun penjara dan denda sebesar Rp.700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah).

Pemerintah tetap melantik Syahri Mulyo beserta pasangannya Maryoto Wibowo. Bertempat di Kantor Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, pada tanggal 15 September 2018, Gubernur Jawa Timur Soekarwo resmi melantik Syahri Mulyo sebagai Bupati Tulungagung terpilih. Pelantikan Syahri berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 131.56-5884 dan Nomor 132.35-5885 Tahun 2018 tentang Pengangkatan Syahri Mulyo-Maryoto Wibowo sebagai Bupati dan Wakil Bupati Tulungagung. Status Syahri Mulyo saat itu masih sebagai tersangka. Hanya berselang tiga menit, Syahri Mulyo langsung dinonaktifkan dari jabatannya. Menteri Dalam Negeri, Tjahjo Kumolo, memberikan surat keputusan lainnya kepada Soekarwo yaitu surat nomor 132.33/7553/SJ yang ditujukan kepada Wakil Bupati Tulungagung, Maryoto sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Bupati Tulungagung. Secara hukum, benarkah kemudian Syahri Mulyo seharusnya dilantik meskipun setelahnya langsung dinonaktifkan kembali?

Penetapan status tersangka memang menjadi problema hukum yang dilematis terhadap proses kenegaraan. Apabila calon kepala daerah tersangka tersebut tidak dilantik, maka dalam status kedudukan apa ia akan

diberhentikan. UU Pemerintahan Daerah juga hanya mengatur ketentuan terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah yang tersandung kasus hukum, bukan ketentuan terhadap calon kepala daerah terpilih. Sebenarnya ketentuan Pasal 163 ayat (6), (7), dan (8) sudah mengatur ketentuan calon kepala daerah terpilih yang sedang terlibat kasus hukum. Pasal 163 ayat (6), (7), dan (8) menegaskan sebagai berikut:

- 6) Dalam hal calon Gubernur dan/atau Calon Wakil Gubernur terpilih ditetapkan menjadi tersangka pada saat pelantikan, yang bersangkutan tetap dilantik menjadi Gubernur dan/atau Wakil Gubernur;
- 7) Dalam hal calon Gubernur dan/atau Calon Wakil Gubernur terpilih ditetapkan menjadi terdakwa pada saat pelantikan, yang bersangkutan tetap dilantik menjadi Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dan saat itu juga diberhentikan sementara sebagai Gubernur dan/atau Wakil Gubernur;
- 8) Dalam hal calon Gubernur dan/atau Calon 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/atau Wakil Gubernur.

Ketentuan tersebut berlaku bagi calon kepala daerah provinsi, untuk

calon kepala daerah kabupaten/kota ditentukan dalam Pasal 164 ayat (6), (7), dan (8), sebagai berikut:

- 6) Dalam hal calon Bupati/Walikota dan/atau calon Wakil Bupati/Wakil Walikota terpilih ditetapkan menjadi tersangka pada saat pelantikan, yang bersangkutan tetap dilantik menjadi Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota;
- 7) Dalam hal calon Bupati/Walikota dan/atau calon Wakil Bupati/Wakil Walikota terpilih ditetapkan menjadi terdakwa pada saat pelantikan, yang bersangkutan tetap dilantik menjadi Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota, kemudian saat itu juga diberhentikan sementara sebagai Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota;
- 8) Dalam hal calon Bupati/Walikota dan/atau calon Wakil Bupati/Wakil Walikota terpilih ditetapkan menjadi terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap pada saat pelantikan, yang bersangkutan tetap dilantik menjadi Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota, kemudian saat itu juga diberhentikan sebagai Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota.

Aturan pasal di atas menjelaskan bahwa penetapan status tersangka bukanlah faktor yang menghalangi seseorang dilantik menjadi kepala daerah. Baginya masih bisa dilantik

karena telah memenuhi syarat kepala daerah sesuai Pasal Bila terdakwa maka setelah dilantik segera untuk diberhentikan sementara dan untuk terpidana segera diberhentikan sebagai kepala daerah. Bila tidak dilantik, maka statusnya hanya calon kepala daerah terpilih sehingga tidak memiliki dasar hukum untuk memberhentikan kemudian.

Meski demikian, terdapat ketentuan dalam UU Pemerintahan Daerah yang penting untuk diperhatikan, yaitu Pasal 65 ayat (3) UU Pemerintahan Daerah:

- 1) Kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).

Artinya, bila penetapan status tersangka tersebut tidak disertai dengan penahanan, maka kepala daerah tersebut berkewajiban melaksanakan tugas dan kewenangannya seperti seharusnya. Namun, jika penetapan status tersangka disertai penahanan, setelah kepala daerah dilantik pada saat itu juga langsung diberikan SK pemberhentian sementara sebagai kepala daerah. Pasca kepala daerah diberhentikan maka wakil kepala daerah dapat menjalankan tugas dan kewajiban kepala daerah.

Melihat isi Pasal 78 UU Pemerintahan Daerah, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dapat diberhentikan karena meninggal dunia, permintaan sendiri atau diberhentikan. Dalam penjelasan lebih lanjut Pasal 78 ayat (2) huruf b dan c, diberhentikan sebagaimana

dimaksud adalah karena tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan dan melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf I, dan huruf j. Salah satu larangan itu adalah melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang dilakukan. Sementara, ketentuan berhalangan tetap yang dimaksud dalam UU Pemerintahan Daerah adalah menderita sakit yang mengakibatkan fisik atau mental tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaannya. Penting untuk diluruskan bahwa berhalangan tetap bukanlah istilah untuk menerangkan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang terjerat kasus hukum.

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah akan diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD jika didakwa melakukan tindak pidana korupsi. Pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut dilakukan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota. Jika saat dalam proses persidangan terbukti melakukan tindak pidana korupsi berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh

berkekuatan hukum tetap, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan tanpa melalui usulan DPRD. Pemberhentian ini dilakukan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

Namun, apabila ternyata setelah melalui proses peradilan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara tidak terbukti bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, maka paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya pemberitahuan putusan pengadilan, Presiden mengaktifkan kembali gubernur dan/atau wakil gubernur yang bersangkutan, dan menteri mengaktifkan kembali bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota yang bersangkutan.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dari hasil penelitian di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa:

1. Kedudukan hukum calon kepala daerah berstatus tersangka dalam proses pemilihan kepala daerah adalah sah sebagai peserta pilkada dan tidak dapat mengundurkan diri, dibatalkan serta diganti. Pada dasarnya, sejak tahap pendaftaran dan penetapan pasangan calon kepala daerah oleh KPU, calon baik yang diusung oleh partai atau gabungan partai dan perseorangan dilarang

mengundurkan diri. Di dalam PKPU Nomor 15 Tahun 2017 terdapat ketentuan yang menjelaskan 7 (tujuh) hal yang dapat menyebabkan pencalonan batal dan penetapan status tersangka bukanlah salah satu dari alasan tersebut. Sementara penggantian calon kepala daerah hanya bisa dilakukan atas alasan tidak memenuhi syarat kesehatan, berhalangan tetap dan dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

2. Konsekuensi hukum terhadap calon kepala daerah terpilih dengan status tersangka adalah, *pertama*, tetap dilantik sebagai kepala daerah. *Kedua*, terhadap calon kepala daerah terpilih ditetapkan tersangka disertai dengan penahanan, maka setelah dilantik segera untuk diberhentikan sementara karena kepala daerah yang sedang dalam masa tahanan dilarang untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya. *Ketiga*, setelah adanya putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, apabila dinyatakan terbukti melakukan tindak pidana korupsi akan diberhentikan tanpa melalui usulan DPRD oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil walikota. Namun, bila dinyatakan tidak bersalah, maka paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya

pemberitahuan putusan pengadilan, Presiden mengaktifkan kembali gubernur dan/atau wakil gubernur yang bersangkutan, dan menteri mengaktifkan kembali bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota yang bersangkutan.

V. DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Asy'ari, Hasyim, *Pilkada: Catatan Hukum dan Politik*, (Semarang: Diponegoro University Press, 2007), hlm. 16.

Gaffar, Janedri M., *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012)

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: RajawaliPers, 2001)

Soemitro, Roni Hanitjo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982)

B. Jurnal

Tyesta, Lita, *Implikasi Partisipasi Masyarakat Pada Pilkada Serentak Dalam Meningkatkan Demokrasi Konstitusional Di Indonesia (Studi Terhadap Pelaksanaan Pilkada Serentak Di Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2015)*, *Jurnal Law Reform* Vol. 13 No.1, (Semarang, 2017)

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

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.

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 Walikota.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang



Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

D. Internet

Belamir nus, Robertus, KPK Usul Pemerintah Terbitkan Perppu Untuk Ganti Peserta Pilkada Yang Jadi Tersangka, <https://nasional.kompas.com/read/2018/03/13/16522831/kpk-usul-pemerintah-terbitkan-perppu-untuk-ganti-peserta-pilkada-yang-jadi>, diakses pada 21 November 2018

Wiwoho, Bimo dan Priska Sari Pratiwi, Mendagri Dorong KPU Buat Aturan Calon Kepala Daerah Tersangka, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180327090406-32-286150/mendagri-dorong-kpu-buat-aturan-calon-kepala-daerah-tersangka>, diakses pada 21 November 2018