

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan “Segala warga negara bersamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut secara tegas memberikan jaminan persamaan kedudukan di depan hukum bagi setiap warga negara Indonesia, persamaan kedudukan di depan hukum setiap warga negara selain terdapat dalam Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 juga tercantum dalam Pasal 28 D Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum” Dengan demikian, asas persamaan di depan hukum telah menjadi asas dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum tertinggi.

Asas persamaan di depan hukum mengandung arti bahwa setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk menduduki berbagai pekerjaan maupun jabatan dalam pemerintahan dan non pemerintahan. Menurut penulis, asas persamaan di depan hukum merupakan asas yang sangat prinsip dalam Negara hukum. Jadi, tidak boleh ada pembatasan terhadap warga negara di depan hukum terutama dalam bidang pemerintahan Sesuai

dengan asas persamaan di depan hukum tersebut. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 28 D Ayat (3) UUD 1945 yaitu “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.” Pasal 28 D Ayat (3) UUD 1945 tersebut menyatakan dengan tegas tidak ada perbedaan warga negara untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan. Hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan berlaku dalam segala hal termasuk menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Setiap warga negara berhak mencalonkan diri menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Dalam hubungan dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 menyatakan “Gubernur, Bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Pembentuk undang-undang yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menafsirkan bahwa pemilihan secara demokratis mengandung arti pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah itu dilakukan secara langsung oleh rakyat. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tersebut diatur Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.” Selanjutnya

untuk menjadi pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Pasal 56 Ayat (2) Undang-Undang No. 12 tahun 2008 menentukan sebagai berikut “Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam undang-undang ini.” Berdasarkan Pasal 56 Ayat (2) Undang-Undang No.12 tahun 2008 dapat ditarik kesimpulan bahwa untuk menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan yang didukung sejumlah orang dan memenuhi persyaratan-persyaratan yang sudah ditentukan.

Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah menentukan syarat-syarat calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Hal itu diatur dalam Pasal 58 Undang-Undang No. 12 tahun 2008, yang menyatakan sebagai berikut .

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- b. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta pemerintahan.
- c. Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dan / atau sederajat.
- d. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun bagi Calon Gubernur / Wakil Gubernur dari berusia sekurang-kurang 25 (dua puluh lima) tahun bagi calon Bupati/ Wakil Bupati dan Walikota / Wakil Walikota.
- e. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter.
- f. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan hasil putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

- g. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- h. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya.
- i. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan
- j. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan / atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara.
- k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- l. Dihapus
- m. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak.
- n. Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami dan istri.
- o. Belum pernah menjabat sebagai Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.
- p. Tidak dalam status sebagai pejabat Kepala Daerah dan
- q. Mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah yang masih menduduki jabatannya.

Fokus utama pembahasan skripsi ini adalah mengenai pasal 58 huruf f Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang syarat Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Menurut penulis, syarat tersebut membatasi hak warga negara untuk mencalonkan diri sebagai Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Jika seseorang pernah dijatuhi pidana penjara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dengan ancaman 5 tahun penjara atau lebih, orang tersebut tidak dapat mencalonkan diri dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Ketentuan sebagaimana dikemukakan di atas pada dasarnya membuat seseorang terhalang untuk mencapai kesejahteraan masing-masing individu. Padahal, tujuan akhir hukum pidana pada hakikatnya

mensejahterakan masyarakat dan dalam mengupayakan tujuan tersebut hukum pidana menggunakan berbagai sarana. Salah satu sarana yang terpenting adalah sarana penal berupa penjatuhan pidana atau pemidanaan. Dengan demikian, penjatuhan pidana atau pemidanaan dalam hukum pidana bukan suatu tujuan melainkan sarana/alat untuk mencapai tujuan yang sebenarnya. Sementara itu, telah pula terjadi pergeseran pandangan tentang pemidanaan yang semula diadakan terbatas untuk kepentingan masyarakat (*retributive theory*) yang sempat terluka akibat dilakukannya suatu tindak pidana<sup>1</sup> tetapi kini pelaksanaan pemidanaan juga dilakukan untuk kepentingan terpidana (*utilitarian theory*).<sup>2</sup> Oleh karena itu, setiap kali diadakan pemidanaan terhadap diri seorang terpidana, pada dasarnya diupayakan untuk menyiapkan yang bersangkutan sehingga ketika kembali kepada masyarakat telah menjadi warga masyarakat yang baik, dan yang taat terhadap hukum. (resosialisasi terpidana).<sup>3</sup>

Menurut Chairul Huda, dalam hukum pidana modern selalu dibedakan antara “perbuatan” (tindak pidana) dan “orang” yang melakukan perbuatan tersebut (pertanggungjawaban pidana).<sup>4</sup> Pikiran ini bersumber dari teori dualistis, yang juga menjadi landasan teoritis Rancangan Kitab Undang-

---

<sup>1</sup> Vide Putusan, Mahkamah Konstitusi Nomor 14 – 17/PUU-V/2007, hlm, 37 - 38

<sup>2</sup> *ibid*

<sup>3</sup> *ibid*

<sup>4</sup> *ibid*

Undang Hukum Pidana sebagai suatu *ius Constituendum*<sup>5</sup> dengan pandangan ini, “pidana yang diancam” (*Strafmaat*) dalam suatu ketentuan delik akan berbanding lurus dengan tingkat ketercelaan atas “*perbuatan*” yang dilarang tersebut (tindak pidananya). Sementara untuk mendapatkan gambaran tentang ketercelaan atas “*orang*” yang melakukan tindak pidana tersebut ternyata dari “pidana yang dijatuhkan” terhadap yang bersangkutan.<sup>6</sup> Ancaman pidana tidak dapat menggambarkan tingkat ketercelaan seseorang yang melakukan tindak pidana, mengingat ancaman ini berfungsi sebagai batas atas (maksimum) penjatuhan pidana, dimana hakim dapat menjatuhkan pidana antara minimum umum sebagai batas bawahnya sampai dengan maksimum khusus yang diancamkan pada delik yang bersangkutan.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat berarti kedaulatan berada di tangan rakyat sebagai pemilih. Oleh karena itu, menurut penulis, penentuan pantas atau tidaknya seseorang menduduki suatu jabatan publik sebaiknya sepenuhnya dikembalikan kepada rakyat dan tidak perlu diadakan pembatasan terhadap seseorang yang pernah dijatuhi pidana. Hal ini tentu berbeda dengan persyaratan untuk menjadi seorang Pegawai Negeri Sipil ataupun anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia. Sebab, perekrutan Pegawai Negeri Sipil ataupun anggota Tentara Nasional Indonesia bukan melalui pemilihan umum

---

<sup>5</sup> *ibid*

<sup>6</sup> *Ibid*

sehingga persyaratan tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan tidak pidana yang diancam lima tahun atau lebih masih dimungkinkan.

Pasal 58 huruf f Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah jelas membatasi hak warga negara untuk mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Permasalahan yang muncul akibat ketentuan Pasal 58 huruf f Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tersebut adalah terjadi diskriminasi terhadap warga negara yang hendak maju dalam pilkada. Sebab, Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 menetapkan asas persamaan kedudukan setiap warga negara sama di hadapan hukum dan pemerintahan.

Berdasarkan hal-hal yang di kemukakan di atas, penulis dapat merumuskan beberapa permasalahan terkait ketentuan Pasal 58 huruf f Undang-Undang No. 12 Tahun 2008. Permasalahan yang menjadi pertanyaan oleh penulis antarlain apakah Pasal 58 huruf f Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tersebut sesuai dengan asas persamaan di depan hukum? Kemudian yang menjadi pertanyaan kedua adalah apa sajakah seharusnya syarat-syarat untuk menjadi calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang mencerminkan asas persamaan di depan hukum ? Untuk menjawab kedua pertanyaan itu, penulis berminat untuk melakukan penelitian dengan judul ***“Persyaratan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah”***

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang sudah dikemukakan di atas, penulis membuat beberapa rumusan masalah dalam penelitian ini. masalah-masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah dengan adanya Pasal 58 huruf f Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah sesuai dengan asas persamaan di depan hukum ?
2. Apasajakah syarat-syarat untuk menjadi calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sesuai dengan asas persamaan di depan hukum ?

## C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan dari rumusan masalah yang dikemukakan diatas, dapat disebutkan bahwa penelitian ini mempunyai 2 (dua) tujuan pokok. Beberapa tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah Pasal 58 huruf f Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah sesuai dengan asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*).
2. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui apa sajakah syarat-syarat calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sesuai dengan asas persamaan di depan hukum.



Penelitian ini mempunyai dua manfaat, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat teoritis penelitian ini adalah menghasilkan karya ilmiah yang diharapkan dapat berguna untuk pengembangan Studi Hukum Tata Negara.

Selain mempunyai manfaat teoritis, penelitian ini juga mempunyai manfaat praktis. Manfaat praktis penelitian ini adalah sebagai karya ilmiah yang berguna dalam memberi masukan kepada pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) agar dapat membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang ketentuan-ketentuan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang lebih baik lagi.

