

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam konstitusi telah ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum<sup>1</sup> (*rechtstaat*). Di dalam negara hukum, hukumlah yang memegang peranan penting dalam penyelenggaraan negara.<sup>2</sup> Dalam negara hukum akan terdapat tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).<sup>3</sup> Selain itu, di dalam negara hukum akan terlihat ciri-cirinya, yaitu jaminan perlindungan hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka, dan legalitas dalam arti hukum, yaitu bahwa baik pemerintah/ negara maupun warga negara dalam bertindak harus berdasar atas dan melalui hukum.<sup>4</sup>

Selain itu, negara Indonesia juga merupakan penganut paham kedaulatan rakyat, dimana pemegang kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat dan

---

<sup>1</sup> Ketentuan negara hukum diatur dalam Pasal 1 Ayat (3) dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada amandemen ke-tiga, di mana sebelumnya ketentuan ini diatur dalam Penjelasan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu "Negara Indonesia yang berdasar atas hukum." Negara hukum adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dapat diertanggungjawabkan (akuntabel).

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm., 57.

<sup>3</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2007, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan, Bab, Pasal, dan Ayat*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm., 46.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm., 46-47.

dijalankan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.<sup>5</sup> Oleh sebab itu, paham negara hukum dan paham kerakyatan tidak dapat dipisahkan<sup>6</sup> mereka harus diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. UUD Negara Republik Indonesia harus menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan sekaligus negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak dapat terpisahkan satu sama lain.<sup>7</sup>

Prinsip kedaulatan rakyat yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dapat dilihat dalam pelaksanaan pemilihan umum.<sup>8</sup> Pemilihan umum di Indonesia, selain diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,<sup>9</sup> juga berlaku untuk memilih kepala daerah, yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota yang tentunya dilaksanakan secara demokratis.

Pemilihan kepala pemerintahan yang dilakukan secara demokratis merupakan jaminan prinsip kedaulatan rakyat, apakah dipilih secara langsung atau cara lain sesuai dengan keistimewaan dan kekhususan daerah yang diatur dengan undang-undang,<sup>10</sup> tetapi kedaulatan tetap berada di tangan rakyat.<sup>11</sup> Pemilihan

---

<sup>5</sup> Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>6</sup> Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm., 84.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm., 58.

<sup>8</sup> Khairul Fahmi, 2012, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm., 14.

<sup>9</sup> Pasal 22E Ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>10</sup> Undang-Undang istimewa dan khusus berlaku bagi Daerah Istimewa Aceh (UU Nomor 11 tahun 2006), Daerah Khusus Ibukota Jakarta (UU Nomor 29 Tahun 2007), Daerah Istimewa Yogyakarta (UU Nomor 13 Tahun 2012), dan Papua (UU Nomor 21 Tahun 2001)

Umum Kepala Daerah atau yang lebih dikenal sebagai “Pilkada” sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>12</sup> Seiring perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka pada tanggal 30 September 2014 disahkanlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah<sup>13</sup> dan secara otomatis Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak berlaku lagi. Salah satu peraturan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dari dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, di mana prinsip dasar kehidupan demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut secara aktif dalam proses politik.<sup>14</sup> Tidak terkecuali dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah, juga terdapat hak politik yang dapat digunakan Warga Negara Indonesia, salah satunya adalah hak untuk dapat dipilih sebagai pemimpin daerah. Selain itu, demokrasi pemerintahan di daerah merupakan suatu ajang pendidikan politik yang relevan bagi warga negara di dalam suatu masyarakat yang demokratis.<sup>15</sup>

Hak politik di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, salah satunya dalam Pasal 28D ayat (3) yang

---

<sup>11</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Op. Cit.*, hlm., 82.

<sup>12</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor

<sup>13</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

<sup>14</sup> Dahlan Thaib, 1993, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Yogyakarta: Liberty, hlm., 94.

<sup>15</sup> Suharizal, 2011, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm., 10.

menyatakan bahwa, “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.” Kesempatan yang sama dalam pemerintahan merupakan hak politik yang diberikan negara terhadap warga negaranya, yaitu hak untuk memilih, hak untuk dipilih, hak untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan, maupun hak untuk memberikan saran, kritikan atau masukan kepada pemerintah agar menjalankan pemerintahan dengan bersih, efektif, dan efisien.

Namun, dalam UUD 1945 juga telah diatur mengenai pembatasan hak asasi manusia, yaitu sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28J Ayat (2), “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Salah satu pembatasan hak asasi manusia yang diatur di Indonesia yaitu mantan narapidana yang tidak diperbolehkan mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 7 huruf g UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang<sup>16</sup> (*selanjutnya disebut UU Pemilihan Kepala Daerah*) yang menyatakan bahwa, “salah satu syarat agar dapat menjadi calon gubernur, calon bupati, atau calon

---

<sup>16</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678.



walikota beserta wakilnya adalah tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.”

Dari pasal tersebut, dapat dilihat bahwa adanya pembatasan hak bagi mantan narapidana untuk dapat mencalonkan diri sebagai gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, atau wakil walikota agar dapat menduduki jabatan kepala daerah. Hal ini tentunya menghilangkan dan merugikan bagi warga negara dalam memperoleh hak politiknya untuk dipilih dalam suatu Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Melalui Mahkamah Konstitusi, diajukanlah permohonan untuk dilakukan pengujian Pasal 7 huruf g UU Pemilihan Kepala Daerah karena dinilai telah melanggar hak politik warga negaranya untuk dipilih dalam pemilihan umum dengan nomor registrasi 42/PUU-XIII/2015. Sebelumnya pada tahun 2009 dengan Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009, juga telah diujikan pasal yang berkaitan erat dengan hak mantan narapidana untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Dengan begitu, maka Mahkamah Konstitusi telah melakukan pengujian kembali (*re-judicial review*) terhadap perkara yang sama dan dengan amar putusannya yang sama. Sebab, sebagaimana kita ketahui bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan mahkamah yang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat.

Hasil Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 tersebut terkait hak mantan narapidana sebagai calon kepala daerah yang dibacakan pada

tanggal 9 Juli 2015, bahwa pada intinya hakim konstitusi telah memberikan hak bagi mantan narapidana untuk dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Artinya, semua mantan narapidana dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah untuk memimpin daerahnya masing-masing.

Namun, patut dipertanyakan kembali. Apakah semua mantan narapidana dapat mencalonkan diri? Dalam putusannya, Mahkamah tidak membatasi tindak pidana apa yang diperbolehkan mencalonkan diri. Jika diperhatikan Indonesia, Indonesia telah darurat kasus korupsi yang dilakukan oleh para kepercayaan masyarakat. Tidak hanya di lingkungan eksekutif, legislatif, atau yudikatif, bahkan di lingkungan pemerintahan daerah pun telah banyak kepala daerah-kepala daerah yang terlibat kasus korupsi.

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis ingin mengangkat permasalahan tersebut ke dalam suatu penulisan skripsi dengan judul **“AKIBAT HUKUM PEMBERIAN HAK POLITIK MANTAN NARAPIDANA SEBAGAI CALON KEPALA DAERAH”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan diatas, maka rumusan masalah yang penulis uraikan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang?

2. Bagaimana akibat hukum pemberian hak politik mantan narapidana sebagai calon kepala daerah setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang penulis kemukakan, maka penelitian ini mempunyai tujuan:

1. Untuk mengetahui analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
2. Untuk mengetahui akibat hukum pemberian hak politik mantan narapidana sebagai calon kepala daerah.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini terbagi 2 (dua), yaitu sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis
  - a. Melatih kemampuan penulis untuk melakukan penelitian ilmiah sekaligus menuangkan hasilnya kedalam bentuk tulisan.

- b. Agar dapat menerapkan ilmu yang secara teoritis diperoleh dibangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan kenyataan yang ada di dalam masyarakat.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan bacaan bagi mahasiswa yang tertarik dengan masalah Akibat Hukum Pemberian Hak Politik Mantan Narapidana Sebagai Calon Kepala Daerah.
- b. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah dalam membuat kebijakan, masyarakat, dan pihak-pihak terkait dalam pelaksanaan tugas masing-masing

## E. Metode Penelitian

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada suatu metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.<sup>17</sup> Dalam penulisan ini, membutuhkan bahan atau data yang konkrit, yang berasal dari kepustakaan yang dilakukan dengan cara penelitian sebagai berikut:

### 1. Tipologi Penelitian/ Jenis Penelitian

Penelitian ini berjenis penelitian hukum normatif (*juridis normatif*) yaitu penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, teori hukum, dan perbandingan

---

<sup>17</sup> Bambang Sunggono, 2010, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta: hlm., 38.



hukum<sup>18</sup>. Pada penelitian hukum jenis ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.<sup>19</sup> Dalam penelitian ini menggunakan naskah-naskah, buku-buku, atau literatur lain mengenai Akibat Hukum Pemberian Hak Politik Mantan Narapidana Sebagai Calon Kepala Daerah sebagai bahan studi.

## 2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan penelitian yaitu, pendekatan secara perundang-undangan, pendekatan secara konseptual, dan pendekatan secara komparatif.

### a. Pendekatan perundang-undangan (*Statue approach*)

Pendekatan perundang-undangan ini merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang akan menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani.

### b. Pendekatan konseptual (*Conceptual approach*)

---

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hlm., 50.

<sup>19</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm., 118.

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan menggunakan pendekatan konseptual tersebut, diharapkan akan mendapatkan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas yang relevan dengan masalah yang diangkat menjadi penelitian ini. Pemahaman ini diharapkan dapat dijadikan landasan dalam membuat argumentasi dalam penelitian ini.<sup>20</sup>

c. Pendekatan komparatif (*Comparative approach*)

Metode perbandingan adalah suatu metode yang mengadakan perbandingan diantara dua obyek penyelidikan atau lebih, untuk menambah dan memperdalam pengetahuan tentang obyek-obyek yang diselidiki. Di dalam perbandingan ini terdapat obyek yang hendak diperbandingkan itu.

### 3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Penelitian yang penulis lakukan adalah penelitian yuridis normatif, bahan yang diteliti merupakan bahan pustaka atau peraturan perundang-undangan yang telah ada. Bahan-bahan penelitian yang penulis kumpulkan berupa Peraturan Perundang- Undangan, buku-buku dan literatur, majalah,

---

<sup>20</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 95.

artikel, jurnal, dokumen-dokumen, serta karya ilmiah lainnya. Bahan penelitian tersebut mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari norma atau kaidah dasar (Pembukaan UUD 1945), peraturan dasar (Batang tubuh UUD 1945), dan Peraturan Perundang-undangan lainnya.<sup>21</sup> Adapun bahan hukum primer untuk penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi UU;
- 4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Pertama UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi UU;

b. Bahan hukum sekunder

---

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 13.

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, atau hasil karya dari kalangan hukum.<sup>22</sup>

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.<sup>23</sup>

#### 4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian paling tidak dikenal tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau interview. Dalam melakukan penelitian ini, penulis melakukan pengumpulan data berupa studi dokumen atau bahan pustaka.

Studi dokumen adalah suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan konten analisis, penulis lebih dahulu memperhatikan undang-undang lalu mempelajari pendapat-pendapat ahli mengenai pencabutan hak politik mantan narapidana sebagai calon kepala daerah. Setelah itu, penulis akan memberikan perbandingan dengan objek yang sama dalam melaksanakan pencabutan hak politik mantan narapidana sebagai pejabat publik yang dipilih..

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*



## 5. Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Setelah data primer dan data sekunder diperoleh, selanjutnya dilakukan analisis data. Didalam menganalisis data, terdapat dua metode, yaitu analisis kualitatif dan analisis kuantitatif. Pada penelitian ini, metode yang penulis gunakan adalah analisis kualitatif yaitu mengungkapkan kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat terhadap data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut dengan kerangka berfikir deduktif dan sistematis yaitu uraian terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka tetapi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pandangan pakar, dan pendapat penulis sendiri.

