BABI

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan amanat konstitusi Indonesia Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Ketentuan tersebut menjadi dasar bahwa Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat. Prinsip kedaulatan rakyat menjadi jaminan adanya kontribusi masyarakat dalam sistem pengambilan kebijakan atau keputusaan. Dianutnya paham keadulatan rakyat sekaligus membuktikan bahwa Indonesia adalah negara hukum sesuai amanat konstitusi dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum" Dalam hal ini rakyat mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menetapakan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum.¹

Selain Konsepsi kedaulatan rakyat sebagaimana yang telah disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sekaligus membuktikan bahwa Indonesia menganut sistem demokrasi. Sistem demokrasi yang mengarah pada pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan hukum maupun penyelenggaraan hukum yang demokratis. Salah satu pilar pokok dalam setiap sistem demokrasi adalah adanya mekanisme penyaluran pendapat oleh rakyat melalui pemilihan umum

_

¹ Sodikin, 2014, *Hukum Pemilu : Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Bekasi, Hal 23.

yang diadakan secara berkala.² Pemilihan Umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan kenegaraan, serta sarana untuk mewujudkan sistem pemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi. Pemilihan umum adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karenanya implementasi pelaksanaan hak-hak asasi tersebut adalah dengan dilaksanakanya pemilihan umum karena rakyat adalah sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat.³ Ciri sebuah negara demokratis adalah seberapa besar negara melibatkan masyarakat dalam perencanaan maupun pelaksanaan pemilihan umum. Sebab partisipasi politik masyarakat merupakan aspek penting dalam sebuah tatanan negara demokrasi.

Hubungannya dengan demokrasi, partisipasi politik berpengaruh terhadap legitimasi oleh masyarakat terhadap jalannya suatu pemerintahan. Pemilihan Umum dilaksanakan dalam rangka memilih pimpinan dan wakil rakyat secara demokratis, yang sudah dijamin dalam Konstitusi yaitu Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)".

.

² Achmad Edi Subiyanto, *Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia*, Jurnal Konstitusi, , Vol. 17, No. 2, Tahun 2020, Hal 356

³ *Ibid*, Hal. 357

⁴ Muten Nuna dan Roy Marthen Moont, *Kebebasan Hak Sosial-Politik Dan Partisipasi Warga Negara Dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia*, Jurnal Ius Constituendum, Vol. 4, No. 2, Tahun 2019, Hal 120.

Sementara Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) mulai dari Gubernur, Bupati, dan Walikota dijamin dalam konstitusi pada Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwasanya" Gubernur, Bupati Dan Walikota masing – masing sebagai kepala Pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota yang dipilih secara demokratis". Untuk itu dilaksanakanya pilkada dapat dikatakan sebagai pengenjawantahan prinsip demokrasi yang berpijak kepada rakyat sebagai pilar utama organ dalam berdemokrasi.⁵

Berikutnya pada tahun 2020 lalu, dilaksanakanya pilkada secara serentak. Penyelenggaraan pilkada Serentak 2020 sangat krusial karena merupakan amanat yang tertuang dalam Pasal 201 Ayat (6) 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 Menjadi Undang-Undang yang selanjutnya dalam penulisan ini disebut Undang-Undang Tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Adanya pilkada Serentak merupakan konsekuensi dari sistem demokrasi yang dianut, yaitu sarana untuk regenerasi kepemimpinan secara adil, bijaksana, serta sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam konstitusi.⁶

⁵ Noor Siddiq dan Zainal Abidin, *Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Oleh Komisi Independen Pemilihan Aceh (Studi Pada Pilkada Serentak Tahun 2017*), Jurnal Ilmiah Mahasiswa Bidang Hukum Kenegaraan, Vol. 2, No. 1, Tahun 2018, Hal. 126

⁶ http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-2/politik-sains-kebijakan/1417-pilkada-serentak-2020-antara-demokrasi-dan-kesehatan-publik oleh Nur Kholis diakses pada Jumat 18 Juni 2021 pukul 11:19 WIB

Pengaturan pilkada serentak tahun 2020 didasarkan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang perubahan ketiga 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. Sementara ketentuan pelaksanaan tahapan pilkada serentak secara teknis diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang mengatur secara kongkret tahapan penyelenggaraan Pilkada tahun 2020.

Pilkada Tahun 2020 merupakan pelaksanaan pesta demokrasi lokal yang keempat dalam catatan perjalanan penyelenggaraannya, sesuai dengan catatan hasil penelitian setelah sebelumnya dilaksanakan pada tahun 2015 yang berlangsung di 269 wilayah yang mencakup 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 36 kota di Indonesia. Berikutnya tahun 2017 yang berlangsung di 101 wilayah, yakni 7 provinsi, 76 kabupaten, dan 18 kota dan tahun 2018 yang diselenggarakan di 171 wilayah yang mencakup 17 provinsi, 115 kabupaten, dan 39 kota. Sedangkan pada pelaksanaan tahun 2020 lalu tercatat terdapat 270 daerah dengan sebaran 9 provinsi, 224 kabupaten dan 37 kota, artinya hampir 60 % daerah di Indonesia melaksanakan Pilkada.⁷

Sebagai suatu negara demokrasi yang berdasarkan hukum dan sebagai negara hukum yang demokratis, tentunya Pemilihan Umum yang demokratis

⁷ Supriyadi, *Menakar Nilai Keadilan Penyelenggaraan Pilkada 2020 Di Tengah Pandemi Covid-* 19, kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 22, No. 3, Tahun 2020, Hal. 494.

harus menyediakan mekanisme hukum untuk menyelesaikan kemungkinan adanya pelanggaran-pelanggaran pemilu dan perselisihan mengenai hasil pemilu agar pemilu tetap *legitimate*. Pendapat tersebut membuktikan bahwa proses pemilihan umum sebagai sebuah proses politik bukan berarti tanpa suatu permasalahan. Pelanggaran dapat terjadi baik disengaja maupun tidak disengaja. Pelanggaran disini adalah tindakan yang bertentangan atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta mekanisme pemilihan umum khususnya dalam Pilkada serentak.

Jenis pelanggaran dalam Pilkada sebagaimana disebutkan dalam Pasal 135 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Diantaranya adalah meliputi pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan, pelanggaran administrasi pemilihan, sengketa pemilihan, dan tindak pidana pemilihan, serta perselisihan hasil pilkada sebagaimana disebutkan dalam Pasal 156 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, dimana masing-masing jenis pelanggaran tersebut di atas memiliki substansi dan prosedur penanganan yang berbeda.

Contoh konkrit kasus yang penulis temukan adalah terkait pelanggaran yang terjadi pada Pemilihan Kepala Daerah Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sabu Raijua tahun 2020. Adalah Orient Patriot Riwu Kore yang ditetapkan sebagai Kepala Daerah terpilih pada awal tahun 2021 lalu menjadi perbincangan di masyarakat, karena telah terbukti memiliki Dwi

8 Sodikin, *Op. Cit*, Hal 217

Kewarganegaran. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kabupaten Sabu Raijua menerima surat balasan dari Kedutaan Besar Amerika Serikat (AS) di Jakarta yang menyatakan Orient Patriot Riwu Kore merupakan warga negara Amerika Serikat (AS) serta memiliki paspor Pemerintah Amerika Serikat (AS). Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Sabu Raijua pun sudah mengklarifikasi temuan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Sabu Raijua kepada Dukcapil Kota Kupang bahwa Orient Patriot Riwu Kore mengantongi Kartu Tanda Penduduk (KTP) warga negara Indonesia (WNI) yang sah. KTP tersebut beralamat di Desa Nunbaun Sabu, Kecamatan Alak, Kota Kupang pada 16 September 2020, sehingga yang bersangkutan lolos syarat pencalonan kepala daerah sampai memenangkan Pemilihan Kepala Daerah kabupaten Sabu Raijua pada 9 Desember 2020 lalu.

Dari uraian kasus di atas telah jelas bahwa Kepala Daerah terpilih Kabupaten Sabu raijua yaitu Bupati Orient Patriot Riwu Kore telah melanggar ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) 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 Menjadi Undang-Undang yang menyatakan bahwa "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota".

Berdasarkan ketentuan tersebut maka kepala daerah haruslah seorang yang menyandang kewarganegaraan Indonesia. Kemudian terkait dengan status kewarganegaraan, dalam ketentuan Pasal (23) huruf a, huruf b, dan huruf h Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Membawa konsekuensi bahwa Orient Patriot Riwu Kore, seharusnya serta merta kehilangan statusnya sebagai Warga Negara Indonesia tanpa harus melalui mekanisme administratif pelepasan kewarganegaraan. Maka dari uraian di atas telah terbukti bahwa Orient Patriot Riwu Kore tidak memenuhi syarat untuk dinyatakan sebagai Kepala Daerah berdasarkan ketentuan peraturan Perundang – undangan.

Dari uraian di atas kemudian peneliti merasa tertarik karena persoalan hukum ini belum pernah terjadi dalam sejarah penyelenggaran pilkada di Indonesia. Terkait pembatalan pemilihan Kepala Daerah yang tidak memenuhi syarat, penting untuk diteliti bagaimana kemudian konsekuensi hukum jika keterpilihan Orient Patriot Riwu Kore sebagai bupati Kabupaten Sabu Raijua dibatalkan, maka lembaga manakah yang kemudian berwenang untuk membatalkan jika seorang calon yang sudah ditetapkan kemudian dibatalkan, serta bagaimana proses peggantiannya. Berdasarkan dari latar belakang tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Tinjauan Yuridis Terhadap Kepala Daerah Terpilih Yang Dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota"

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut : Bagaimana penyelesaian hukum terhadap Kepala Daerah terpilih yang dinyatakan tidak memenuhi syarat beradasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penulisan tugas akhir ini adalah untuk mengetahui bagaimana penyelesaian hukum terhadap Kepala Daerah terpilih yang dinyatakan tidak memenuhi syarat berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan bisa menambah referensi ilmiah yang berguna untuk pengembangan ilmu hukum di Indonesia yang berhubungan dengan pilkada dan kewarganegaraan.
- b. Sebagai sarana latihan dalam melaksanakan penelitian dan menyusun tugas akhir, sehingga dapat memperbanyak pengalaman dan memperluas wacana pengetahuan.
- c. Sebagai tempat penerapan apa yang diperoleh dari bangku perkuliahan dan menghubungkan langsung dengan praktik di lapangan.

2. Manfaat Praktis

Meneliti bagaimana penyelesaian terhadap kasus yang belum pernah terjadi di indoensia adalah Kepala Daerah terpilih yang dinyatakan tidak memenuhi syarat. Selain itu, Penelitian ini juga diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan, memperluas wawasan dan memberikan gambaran yang nyata kepada semua kalangan masyarakat Indonesia, khusususnya mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember mengenai bagaimana penyelesaian hukum terhadap Kepala Daerah terpilih yang dinyatakan tidak memenuhi syarat berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 20116 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

1.5 Metode Penelitian

Suatu penelitian harus menggunakan metode yang tepat untuk menjamin dan mendapatkan kebenaran. Hal tersebut merupakan pedoman dalam rangka melakukan analisis terhadap data hasil penelitian. Dalam penyusunan suatu karya ilmiah diperlukan metode penelitian yang jelas untuk memudahkan penelitian dan penyusunan laporan yang sistematis. Metode yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah adalah sebagai berikut:

1.5.1 Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah terdapat 3 (tiga) macam metode pendekatan yaitu sebagai berikut:

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang

bersangkut paut dengan permasalahan (isu hukum) yang berkaitan dengan judul penelitian ini. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi atau kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain.

- 2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting karena sebagai dasar untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan isu hukum.¹⁰
- 3. Pendekatan Kasus (*Case Approach*), Pendekatan ini dilakukan dengan cara melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang akan diteliti. Kemudian kasus tersebut dikorelasikan dengan regulasi hukum atau peraturan perundang-undangan serta analisa terhadap konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan kasus tersebut. Sehingga dengan adanya pendekatan kasus dalam penelitian ini maka dapat diketahui bahwa kasus tersebut perlu diselesaikan menggunakan regulasi dan konsep hukum yang tepat.¹¹

⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2019, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, Hal 136

¹⁰ *Ibid*, Hal 177

¹¹ *Ibid*. Hal 158

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah Penelitian Yuridis Normatif, yaitu dilakukan dengan meneliti atas aturan-aturan perundangan baik ditinjau dari sudat hirarki perundang-undangan (vertikal), maupun hubungan harmoni perundang-undangan (horizontal). Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji yang dikutip oleh Ishaq dalam bukunya yang berjudul *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* menyatakan bahwa penelitian hukum normatif, dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan terkait permasalahan yang dibahas, menelah adanya suatu kekosongan hukum atau kekaburan norma dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan tujuan penelitian hukum normatif adalah dirancang untuk memperoleh pengetahuan normatif tentang hubungan atau kesesuaian antara satu peraturan dengan peraturan lain. 13

1.5.3 Bahan Hukum Penelitian

Bahan Bahan hukum dalam penelitian hukum normatif dibagi menjadi dua yakni bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya adalah mempunyai otoritas. Sedangkan bahan hukum sekunder adalah

Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram Universitiy Press, Nusa Tenggara Barat, Hal 30

¹³ Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi Tesis serta Disertasi*, Penerbit Alfabeta, Bandung, Hal 66

berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumenn-dokumen resmi yang menjadi pendukung argumentasi hukum. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:¹⁴

- 1. Bahan hukum primer, yaitu merupakan pisau analisis atas objek kajian yang diangkat yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, dan bahan hukum primer yang terutama adalah peraturan perundang-undangan. Adapun penulis menggunakan peraturan perundang-undangan tentang Pemilihan Kepala daerah yaitu sebagai berikut:¹⁵
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indoensia.
 - c. 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 Menjadi Undang-Undang.
 - d. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

.

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Hal 141

¹⁵ *Ibid*, Hal 142

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai bahan hukum primer, yang termasuk bahan hukum sekunder yang terutama adalah meliputi buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum, kamus-kamus hukum, hasil-hasil penelitian yang telah ada, pendapat ahli yang terkait, jurnal-jurnal dari kalangan sarjana hukum, komentar-komentar atas putusan pengadilan dan karya ilmiah lainnya yang relevan dengan objek kajian.¹⁶

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Untuk memperoleh bahan hukum dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode-metode pengumpulan bahan hukum dengan Studi Pustaka, yaitu pengumpulan bahan hukum dengan cara melakukan pengumpulan data yang bersumber dari bahan-bahan hukum yang berupa perundang-undangan atau studi penelaahan terhadap karya tulis, baik dari buku-buku, jurnal-jurnal, atau surat kabar serta bahan lain yang berkaitan dengan penyelesaian hukum terhadap Kepala Daerah terpilih yang dinyatakan tidak memenuhi syarat berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Penulis dalam mengolah dan menganalisis bahan hukum yaitu dengan cara kualitatif. Yaitu menganalisis dengan melakukan penelusuran

.

¹⁶ *Ibid*. Hal 155.

terhadap bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu yang dibahas dalam penelitian. Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mencari peraturan perundang-undangan mengenai atau yang berkaitan dengan penelitian hukum. Serta putusan-putusan pengadilan mengenai isu hukum yang dihadapi dan literatur-literatur lain yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti atau biasa disebut sebagai penelitian hukum

kepustakaan.¹⁷

 17 Ibid, Hal 194

_