

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Negara Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945).¹ Pasal ini digunakan sebagai landasan yuridis untuk menjalankan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Hukum berfungsi menertibkan dan mengatur pergaulan dalam masyarakat serta menyelesaikan masalah-masalah yang timbul dalam kehidupan sosial.²

Hukum merupakan salah satu pilar yang penting dalam membangun sebuah negara. Karena, hukum dapat memberikan norma berupa perintah, larangan, izin, dispensasi ataupun sanksi kepada setiap orang, kelompok, badan hukum, badan usaha, dan lain sebagainya. Jika dalam suatu negara tidak berlandaskan hukum, maka di dalam negara tersebut akan mengalami sebuah situasi yang kacau.

UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan fundamental Negara Indonesia, mengatur secara umum lembaga-lembaga negara, seperti : lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR), lembaga Presiden,

¹Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

²Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum kostitusi*, Bandung, CV Pustaka Setia, 2012, hlm. 23.

Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut Pemda), lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR), lembaga Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD) serta mengatur juga tentang Pemilihan Umum (Pemilu), Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut HAM), dan lain sebagainya. UUD NRI Tahun 1945 mengatur tentang sistem Pemilu untuk mewujudkan nilai-nilai demokratis. Karena, nilai-nilai demokrasi erat kaitannya dengan negara yang berdasarkan hukum.

Secara umum, demokrasi adalah sebuah bentuk pemerintahan yang didasarkan pada kedaulatan rakyat. Rakyat adalah pemegang hak kedaulatan atas negara, dan untuk mengaktualisasikan hal itu sebagai sebuah budaya politik dibutuhkan proses demokratisasi, yang antara lain bisa merujuk pada model-model demokrasi politik tertentu yang paling sesuai dengan kondisi sosial yang tersedia dan kondusif untuk maksud tersebut.³

Rezim Pemilu di Negara Indonesia dibagi menjadi menjadi 2 (dua), yaitu: Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Legislatif (MPR, DPR, dan DPD). Sedangkan rezim Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pilkada) digunakan untuk memilih Kepala Daerah secara langsung. Pengaturan tentang Pilkada diwujudkan dan dilaksanakan berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing

³Georg Sorensen, dalam Mukhtar Sarman, *Pilkada Serentak Quo Vadis Kedaulatan Rakyat*, Yogyakarta, Program Magister Sains Administrasi Pembangunan Universitas Lambung Mangkurat, 2015, hlm. 2.

sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.⁴

Pilkada menjadi salah satu bagian penting dalam perwujudan nilai-nilai yang terkandung dalam Pasal 18 ayat 4 UUD NRI Tahun 1945 dan penerapan sistem demokrasi yang dianut oleh Negara Indonesia. Pilkada adalah sebuah simbol untuk dijadikan sebagai penerapan aspirasi seluruh rakyat Indonesia agar hak-hak berpolitiknya dapat tersampaikan melalui pemilihan Kepala Daerah ini.

DPR bersama Presiden serta dapat juga menerima usulan dari lembaga DPD yang mempunyai kepentingan untuk memberikan pengusulan dari daerah, membentuk sebuah undang-undang tentang Pilkada dalam sistem ketatanegaraan Indonesia untuk dijadikan sebagai dasar dan juga digunakan sebagai acuan dalam melakukan penyelenggaraan dan pelaksanaan serta pembentukan aturan pelaksanaannya.

Setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan setahun kemudian undang-undang tentang Pilkada baru diresmikan melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Penguasa sudah mengambil sebuah langkah yang maju dalam

⁴Lihat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

menyikapi aspirasi masyarakat yang menginginkan Pilkada secara langsung dan serentak. Kini, dinamika politik sudah bergeser. Semula Pilkada dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) menjadi pemilihan langsung yang dilakukan oleh rakyat daerah.

Undang-undang Pilkada merupakan komoditas yang menarik untuk dilakukan perubahan. Karena undang-undang Pilkada menyangkut kepentingan banyak orang atau kelompok, seperti : seseorang yang ingin mendaftarkan diri sebagai Calon Kepala Daerah, kepentingan kelompok elit politik, partai politik dan lain sebagainya.

Undang-undang tentang Pilkada mulai tahun 2015 hingga tahun 2016 ini muncul beberapa permasalahan dalam perubahannya. Karena perubahan undang-undang Pilkada yang dilakukan oleh anggota-anggota DPR bersama Presiden serta dapat juga menerima usulan dari lembaga DPD ini terjadi setiap tahunnya, yakni mulai dari tahun 2015 sampai 2016. Hal ini, menimbulkan polemik dalam sistem Pilkada nasional.

Sebagai contoh problematika perubahan undang-undang Pilkada serentak adalah mengenai persyaratan pencalonan Kepala Daerah. Di dalam Pasal 41 huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota⁵ tentang persyaratan calon

⁵Lihat Pasal 41 huruf a Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota beserta perubahannya.

Gubernur dengan jumlah penduduk provinsi maksimal 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen)”. Kemudian persyaratan calon Gubernur ini diperberat menjadi 10% melalui perubahan Pasal 41 huruf a dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

Substansi undang-undang Pilkada terus mengalami kekurangan aturan hukum sehingga harus dilakukan perubahan tiap tahunnya. Seluruh masalah dalam perubahan undang-undang Pilkada ini harus dilakukan pengkajian lebih mendalam agar nantinya mendapatkan solusi yang terbaik. Karena, ini menyangkut kepentingan dari berbagai pihak.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji dan meneliti masalah tersebut untuk dijadikan sebagai pembahasan dengan mengambil judul skripsi **“POLITIK HUKUM PERUBAHAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA”**.

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat diambil beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

- 1.2.1. Apakah yang menjadi problematika perubahan undang-undang Pilkada serentak?
- 1.2.2. Apa politik hukum perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota?

1.3.Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

- 1.3.1. Mengkaji dan menganalisis yang menjadi problematika perubahan undang-undang Pilkada serentak.
- 1.3.2. Mengkaji dan menganalisis politik hukum perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

1.4.Manfaat Penelitian

Penelitian ini juga di harapkan dapat memberikan manfaat bagi seluruh lapisan yang ada di masyarakat. Adapun beberapa manfaat yang di harapkan dari penelitian adalah :

1.4.1. Manfaat Teoritis :

- a. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu yang terkait tentang Pilkada.
- b. Diharapkan dapat dijadikan sebagai literatur dan bahan-bahan informasi bagi penelitian-penelitian sejenis yang akan datang.
- c. Memberikan solusi dari permasalahan perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

1.4.2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Mahasiswa :
 - i. Dapat mempelajari lebih dalam mengenai perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
 - ii. Dapat mengetahui politik hukum perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

iii. Dapat menambah keilmuan dalam bidang Hukum Tata Negara.

b. Bagi Masyarakat :

- i. Memberikan wawasan mengenai problematika perubahan Undang-Undang Pilkada serentak.
- ii. Memberikan informasi tentang politik hukum perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

c. Bagi Pemerintah :

- i. Memberikan koreksi bagi lembaga-lembaga yang berwenang membuat undang-undang mengenai politik hukum perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- ii. Memberikan rekomendasi pembenahan tentang politik hukum dalam perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

1.5.Keaslian Penelitian

Daftar tabel dibawah ini akan menjelaskan tentang penelitian terdahulu yang mempunyai kemiripan dengan judul penelitian ini.

No	Nama	Judul	Korelasi
1.	Pebrinaldo, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2010.	Pemilihan Kepala Daerah Sebelum dan Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.	Skripsi dari Pebrinaldo, lebih mengacu kepada sejarah dari Pilkada mulai dari sebelum sampai sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta problema apa saja yang ditemukan dalam periode-periode Pemilihan Kepala Daerah tersebut. Dengan demikian, skripsi Pebrinaldo, berbeda dengan penulisan skripsi saya yang lebih mengkaji tentang politik hukum perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015.
2.	Delsen Mandela, Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik	Strategi Kampanye Politik Pasangan Calon Walikota Dan Wakil Walikota Bandar	Skripsi Delsen Mandela lebih menitikberatkan kepada strategi kampanye pemilihan politik dalam pemilihan Walikota dan Wakil Kota Bandar Lampung tahun 2015.politik

	Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2016.	Lampung Dalam Pilkada Serentak Tahun 2015 (Studi Kasus Calon Walikota Herman HN dan Calon Wakil Walikota Muhammad Yusup Kohar, Calon Walikota Tobroni Harun dan Calon Wakil Walikota Komarunizar).	hukum perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2015.
--	--	--	--

Tulisan ini mempunyai ciri khas tersendiri dibandingkan dengan tulisan-tulisan sebelumnya yang pernah dibuat dalam bentuk skripsi. Karena tulisan ini memiliki pembeda terkait dengan judul dan permasalahan yang diangkat, mengenai politik hukum perubahan Undang-Undang Republik Indonesia 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. Maka, penulis menentukan masalah ini untuk diangkat dan dijadikan sebagai skripsi sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana.

1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah metode yang digunakan untuk mengkaji dan menganalisis tentang rumusan masalah yang akan dibahas.

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah normatif. Penelitian hukum secara normatif adalah penelitian yang mengkaji sebuah isu hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang tertulis dan masih berlaku di Indonesia. Penelitian yang objeknya adalah permasalahan hukum (sedangkan hukum adalah kaidah atau norma yang ada dalam masyarakat), maka tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.⁶

⁶ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, 2007, hal. 294-295.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan oleh penulis ada 2, yaitu:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute Approach*). Artinya, metode ini digunakan untuk mengkaji dan menganalisis isu hukum melalui peraturan perundang-undangan, asas-asas dan hierarki yang masih berlaku. Pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perubahan Undang-Undang Republik Indonesia 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.
- b. Pendekatan konseptual. Pendekatan ini digunakan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan untuk masalah yang dihadapi.⁷ Maka, rujukan dalam pendekatan ini adalah pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Hal ini, dilakukan agar penulis dapat memperoleh suatu gambaran dari ketiadaan aturan dalam sebuah permasalahan atau isu hukum tersebut.

⁷Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2008, hlm. 177.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Sebagai salah satu bagian dari penelitian adalah harus terdapat teknik pengumpulan bahan hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum adalah teknik yang digunakan untuk mengumpulkan bahan hukum berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang masih berlaku, ditujukan untuk menunjang dan dijadikan sebagai acuan dalam pembahasan penelitian ini. Peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai literatur skripsi penulis, yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5588).
3. Undang-Undang Republik Indonesia 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. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678).

4. Undang-Undang Republik Indonesia 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. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898).
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

b. Bahan Hukum Sekunder

Berupa buku-buku yang menunjang untuk pembahasan peraturan perundang-undangan dalam pembahasan dan pengkajian

terkait penelitian politik hukum perubahan Undang-Undang Republik Indonesia 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. Buku-buku yang dijadikan literatur skripsi penulis adalah :

1. Inu Kencana, *Ilmu Negara*, Bandung, Pustaka Reka Cipta, 2013.
2. Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, 2007.
3. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka, 2008
4. Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2012.
5. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2008.
6. Safi', *Politik Hukum Penyatuan Kewenangan Judicial Review*, Diva Press, Yogyakarta, 2016.
7. TB. Massa Djafar, *Krisis Politik dan Proposisi Demokratisasi*, Jakarta, PT Bumi Aksara, 2015.

8. Zubakhrum Tjenreng, *Pilkada Serentak Penguatan Demokrasi di Indonesia*, Depok, Penerbit Pustaka Kemang, 2016
9. Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum kostitusi*, Bandung, CV Pustaka Setia, 2012.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier ini adalah bahan hukum pelengkap apabila tidak ditemukannya pengertian di dalam bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus hukum, ensiklopedia dan lain sebagainya.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan adalah dengan cara menggali kerangka normatif menggunakan bahan hukum yang membahas tentang teori politik hukum, teori demokrasi, dan teori kewenangan beserta literatur buku-buku yang terkait dengan Pilkada untuk dijadikan sebagai analisis terkait dengan rumusan masalah agar dapat memperoleh suatu pemahaman secara baik dan komprehensif.

1.6.5. Metode Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang digunakan adalah deskriptif analisis. Metode ini menggambarkan terlebih dahulu tentang isu hukum

atau permasalahan yang ada dan mengolah bahan hukum yang sudah terkumpul tersebut sebagai penunjang penyelesaian masalah. Kemudian, dilakukan analisis yang nantinya akan memperoleh hasil berupa kesimpulan dan saran.

1.7.Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran secara jelas mengenai keseluruhan dari isi penulisan hukum, maka penulis membagi penulisan hukum ini menjadi 5 bab. Berikut ini dikemukakan sistematika penulisan yang terbagi dalam :

Bab I Pendahuluan

Bab ini berisi tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian, dan metode penelitian (jenis penelitian, metode pendekatan, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum, dan metode analisis bahan hukum), serta sistematika penulisan.

Bab II Kajian Pustaka

Bab ini berisi uraian teori, konsep, asas, norma, dan doktrin yang relevan dan berkaitan dengan judul (Politik Hukum Perubahan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Serentak), baik yang bersumber dari buku, jurnal ilmiah, perundang-undangan maupun dari sumber lain.

Bab III Pembahasan Rumusan Masalah Nomor 1

Bab ini merupakan analisis terhadap rumusan masalah nomor 1 yang ada dengan menggunakan kajian pustaka sebagaimana dirumuskan di dalam Bab II untuk menganalisis.

Bab IV Pembahasan Rumusan Masalah Nomor 2

Bab ini merupakan analisis terhadap rumusan masalah nomor 2 yang ada dengan menggunakan kajian pustaka sebagaimana dirumuskan di dalam Bab II untuk menganalisis.

Bab V Penutup

Bab ini berisi kesimpulan (merupakan ringkasan atau garis besar terhadap hasil analisis terhadap rumusan masalah yang dikaji) dan saran (merupakan usulan yang berwujud solusi atas permasalahan hukum yang dikaji).