

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintahan Daerah sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Pemerintahan Daerah), jika mengacu pada Undang-undang Dasar 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945) dalam Asas Otonomi dan tugas pembantuan terhadap prinsip otonomi secara menyeluruh yakni lembaga yang menjalankan urusan tersebut ialah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD).¹ Kepala Daerah merupakan pemimpin suatu Pemerintahan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum yang terlaksana secara demokratis.²

Di Indonesia, Wali kota (Kepala Daerah Kota), Bupati (Kepala Daerah Kabupaten), dan Gubernur (Kepala Daerah Provinsi), merupakan kualifikasi yang dimaksud dengan Kepala Daerah. Wakil Kepala Daerah merupakan seorang yang membantu tugas dan wewenang Kepala Daerah Daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Pemilihan yang dilakukan secara langsung oleh rakyat merupakan cara penentuan secara demokratis dalam menentukan pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.³ Partai Politik / Independent dapat mencalonkan diri pada ajang pemilihan kepala daerah tersebut. Jika mengacu pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga 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 (selanjutnya disebut PKPU Kepala Daerah) tertera pada pasal 4 ayat (1), yang menyatakan bahwa syarat untuk dapat mencalonkan

¹ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Pemerintahan Daerah

² Nopyandri, "Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Dalam Perspektif UUD 1945", *JIH Riau, Volume 2 No.2*, Riau, hlm. 4

³ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm. 53.

diri sebagai Kepala Daerah yakni salah satunya berstatus sebagai Warga Negara Indonesia.

Namun, dalam praktiknya di Kabupaten Sabu Raijua, Provinsi Nusa Tenggara Timur terjadi suatu fenomena hukum atau suatu kasus, yakni terdapat seorang bernama Orient P. Riwu Kore memiliki kewarganegaraan ganda namun ditetapkan sebagai Kepala Daerah terpilih, yang didapati memiliki status Warga Negara Indonesia, namun juga berstatus Warga Negara Amerika Serikat.⁴ Dalam proses pencalonan hingga penetapan Calon Kepala Daerah Terpilih pada Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Sabu Raijua perlu kita kaji secara fundamental, Orient P. Riwu Kore telah dengan niat (*mens rea*) melakukan penggulingan pemerintah dengan mencalonkan diri dengan melanggar beberapa peraturan perundang-undangan yang ada secara niat dan sadar. Jika mengacu pada permasalahan hukum pidana, mudahnya diperolehnya administrasi kependudukan menjadi sebuah hal yang patut diduga, dengan metode yang dapat dikatakan melangkahi prosedur yang telah ditetapkan, antara lain didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan (selanjutnya disebut Undang-Undang Kewarganegaraan), Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (selanjutnya disebut Undang-Undang Administrasi Kependudukan), dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Keimigrasian (selanjutnya disebut Undang-Undang Keimigrasian). Orient P. Riwu Kore yang sebagai Bupati Terpilih atau pengurus Partai Politik, kemudian Komisi Pemilihan Umum (KPU) pada tingkat Kabupaten Sabu Raijua. Kelalaian dalam melakukan pengecekan dan memverifikasi administrasi terhadap Bupati terpilih Kabupaten Sabu Raijua merupakan juga tanggung jawab dari dua lembaga tersebut.

⁴ Sania Mashabi, "Menyoal Status Kewarganegaraan Ganda Bupati Sabu Raijua Terpilih", dikutip dari <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/06/10454211/menyoal-status-kewarganegaraan-ganda-bupati-sabu-raijua-terpilih?page=all>, <diunduh tanggal 27 April 2021>

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat diartikan bahwa tindak kejahatan terjadi bukan pada level peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan hal tersebut maupun peraturan-peraturan lainnya.⁵ Hal tersebut dikarenakan adanya percobaan penggulingan pemerintah dengan merebut kekuasaan melalui cara-cara yang tidak sah, yang mana hal tersebut juga menyangkut permasalahan kedaulatan Negara. Kejadian hukum ini juga berhubungan dengan “Pengangkingan kepada UUD NRI 1945”, karena jika berbicara tentang hukum yang kontradiksi dengan konstitusi Negara Republik Indonesia tersebut, dalam hal perebutan kekuasaan dapat dikategorikan sebagai tindakan Makar, yakni tindakan atau upaya untuk menggulingkan pemerintahan yang sah.⁶ Tindak Pidana Makar (*aanslag*) dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP), terhadap keamanan dan keselamatan NKRI terbagi menjadi 3 jenis, yakni makar terhadap nyawa atau kemerdekaan Presiden atau Wakil Presiden (Pasal 104 KUHP), Makar terhadap Wilayah Negara (Pasal 106 KUHP), dan Makar terhadap penggulingan pemerintah (Pasal 107 KUHP).

Dengan adanya kasus tersebut, maka dapat diindikasikan adanya upaya penggulingan pemerintah yang dilakukan dengan cara yang manipulatif dalam Pilkada yang ada di Kabupaten Sabu Raijua oleh Orient P. Riwu Kore dengan difasilitasi oleh Partai Politik pendukung. Penggulingan pemerintah merupakan kualifikasi tindak pidana Makar sebagaimana tercantum pada Pasal 107 KUHP. Namun, dalam hal ini tindakan penggulingan pemerintah dilakukan melalui Pilkada dengan melakukan hal-hal manipulatif atau cara-cara yang tidak sah guna merebut kekuasaan. Dengan demikian, unsur tindak pidana Makar dengan maksud penggulingan pemerintah telah terpenuhi, karena Orient P. Riwu Kore telah melakukan pelaksanaan

⁵ Hukrim, “Polemik Bupati Sabu Raijua, Bisa Diselesaikan Secara Perdata dan Pidana”, dikutip dari <https://radarntt.co/hukum-kriminal/2021/polemik-bupati-terpilih-sabu-raijua-bisa-diselesaikan-secara-pidana-dan-perdata/> diakses pada 30 Januari 2022

⁶ Syahra, “Penafsiran Pasal-pasal makar terhadap kasus-kasus politik di era presiden joko Widodo”, JOM Fakultas Hukum Universitas Riau, Volume VI No. 2, Desember 2019, Riau hlm. 8.

(*uitvoeringshandeling*) perebutan kekuasaan melalui Pilkada hingga ditetapkan sebagai calon terpilih.

Namun, terjadi kekaburan hukum (*vague of norms*) pada frasa “penggulingan pemerintah” dalam Pasal 107 KUHP apabila penggulingan pemerintah dilakukan dalam masa pergantian yang sah seperti Pilkada dengan cara-cara yang tidak sah guna merebut kekuasaan. Sehingga, perlu adanya pengkualifikasian yang lebih spesifik terkait frasa “penggulingan pemerintah” hingga dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana atau kejahatan Makar (*aanslag*) sebagaimana pada Pasal 107 KUHP.

1.2 Rumusan Masalah

Berkaca pada uraian ringkasan latar belakang di atas, secara eksplisit dapat dirumuskan permasalahan yaitu :

1. Apakah pemilihan kepala daerah dengan menggunakan kewarganegaraan ganda dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana makar?
2. Apakah kasus pada pemilihan kepala daerah di Kabupaten Sabu Raijua dapat dikualifikasikan sebagai makar?

1.3 Tujuan Penulisan

Rumusan masalah di atas secara fundamental dapat diketahui tujuan dalam penulisan hukum ini, yaitu untuk menyusun argumentasi hukum terkait pengkualifikasian tindak pidana Makar pada pemilihan Kepala Daerah dengan menggunakan kewarganegaraan ganda.

1.4 Kegunaan Penelitian

Dari tujuan penulisan di atas, maka sangat penuh harap pada penulisan dan pembahasan pada penelitian ini dapat berkontribusi dengan kemanfaatan baik secara teoritis ataupun secara praktis bagi penulis bahkan pembaca, yaitu:

1.4.1 Secara Teoritis

Hasil penelitian ini tentu sangat saya harapkan mampu memberikan kontribusi sebagai bahan kajian lanjutan. Selain itu, juga diharapkan dapat menambah pengetahuan, informasi, maupun pemahaman mengenai pengkualifikasian pemilihan Kepala Daerah dengan penggunaan kewarganegaraan ganda sebagai tindak pidana Makar (*aanslag*), sehingga dapat mewujudkan kepastian hukum bagi akademisi pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya..

1.4.2 Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan dalam hal kegiatan Pemilihan Umum, serta dapat menjadi pertimbangan Komisi Pemilihan Umum (KPU) terkait pengkualifikasian tindak pidana Makar pada pemilihan Kepala Daerah yang menggunakan kewarganegaraan ganda.

1.5 Keaslian

Terdapat penelitian terdahulu yang memiliki tema yang sama, namun memiliki fokus pembahasan yang berbeda, dan tentu saja penelitian yang sedang ditulis saat ini memiliki fokus pembahasan yang berbeda dari penelitian terdahulu, serta penelitian yang dilakukan saat sekarang bukan tiruan dari penelitian yang pernah dibuat atau diteliti. Hal tersebut dapat ditelaah dari judul-judul maupun isu pembahasan dari penelitian sebelumnya yang disajikan dalam bentuk tabel, sehingga agar lebih memudahkan untuk mengetahui perbedaannya, serta dapat memperlihatkan keaslian dari penelitian saat ini dengan penelitian sebelumnya, yakni sebagai berikut:

Tabel 1.1 Keaslian Penelitian

No	Penelitian Terdahulu	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Perbedaan
1.	Lilis Kholishoh	Tinjauan Hukum Islam Terhadap Tindak Pidana	Menganalisis tindak pidana makar dalam KUHP	Membahas potensi makar pada pemilihan Kepala Daerah

		Makar Dalam KUHP	ditinjau dari perspektif hukum islam	dengan penggunaan kewarganegaraan ganda menurut perspektif hukum positif di Indonesia
2.	Tania Margareth Sihombing	Tinjauan Yuridis Mengenai Tindak Pidana Makar yang Dihubungkan Dengan Surat yang Berasal dari Gerakan Nasional <i>People Power</i> Indonesia yang Diajukan Kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat	Menganalisis makna Pasal 104 KUHP mengenai meniadakan kemampuan Presiden dan Wakil Presiden dengan Gerakan <i>People Power</i>	Membahas makna Pasal 107 KUHP mengenai penggulingan pemerintah yang dilakukan dengan hal-hal manipulatif dalam Pilkada yang dilakukan oleh seorang dengan status kewarganegaraan ganda guna merebut kekuasaan pemerintahan
3.	Lucky Emon Teterissa	Kajian Yuridis Perbuatan Makar Dalam Pasal 106 KUHP Terhadap Pengibaran Bendera FKM-RMS	Menganalisis makna Pasal 106 KUHP mengenai memisahkan sebagian wilayah Negara dari yang lain dengan pengibaran bendera FKM-RMS (<i>Front Kedaulatan Maluku dan Republik Maluku Selatan</i>)	Membahas makna pasal 107 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana mengenai penggulingan pemerintah yang dilakukan dengan hal-hal manipulatif dalam pilkada yang dilakukan oleh seorang berkewarganegaraan ganda guna merebut kekuasaan pemerintahan
4	Adi Zaenur Rochmat	Analisis Kebijakan Kriminal Dalam	Lebih fokus Makar pada pasal 104	Membahas Makar pada pasal 107 Kitab Undang-

		Tindak Pidana Makar Terhadap Presiden dan Wakil Presiden dalam Perspektif KUHP dan RKUHP	KUHP lalu ditelaah dengan RKUHP	Undang Hukum Pidana mengenai penggulingan pemerintah yang dilakukan dengan hal-hal manipulatif dalam pilkada yang dilakukan oleh seorang berkewarganegaraan ganda guna merebut kekuasaan pemerintahan
5	Grace Angelia Soenartho	Kebijakan Kriminal Dalam Menanggulangi Upaya Makar yang Dilakukan Oleh Organisasi Papua Merdeka (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Nomor 1304/PID.B/2019/PN JKT PST)	Lebih fokus menganalisis penanggulan gan upaya Makar yang Dilakukan Oleh Organisasi Papua Merdeka.	Membahas pengkualifikasian pemilihan kepala daerah yang dilakukan dengan penggunaan kewarganegaraan ganda sebagai tindak pidana makar.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian hukum doktrinal merupakan jenis atau kualifikasi penelitian dalam skripsi, yaitu suatu penelitian yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku serta doktrin-doktrin.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Penelitian hukum doktrinal ini memakai *Statute Approach* (Pendekatan Perundang-Undangan), *Conceptual Approach* (Pendekatan Konseptual), *Historical Approach* (Pendekatan Sejarah), serta *Case Approach* (Pendekatan Kasus)

1) Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Penelitian ini dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan,⁷ yang mana berhubungan dengan adanya pengkualifikasian pemilihan kepala daerah dengan penggunaan kewarganegaraan ganda sebagai tindak pidana makar. Dalam hal ini merujuk pada KUHP, Undang-Undang Kewarganegaraan, Undang-Undang Keimigrasian, Undang-Undang Partai Politik, Undang-Undang Administrasi kependudukan serta Per-KPU tentang Pencalonan Kepala Daerah

2) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini beranjak dari pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum,⁸ yakni terkait pengkualifikasian pemilihan kepala daerah dengan penggunaan kewarganegaraan ganda sebagai tindak pidana makar, di mana melibatkan banyak peraturan perundang-undangan serta pandangan dari para ahli di mana kasus tersebut dapat ditarik dalam level yang lebih tinggi terkait kedaulatan negara dan penggulingan pemerintah yang dapat dikualifikasikan sebagai makar. Dalam Hal ini merujuk pada penafsiran makar Dr. Ahmad Sofian, S.H., M.H., Imam Nasima, LL.M., serta makna penggulingan pemerintah dalam pandangan P.A.F Lamintang dan C.D. Samosir.

3) Pendekatan Historis (*Historical approach*)

Merupakan pendekatan yang dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu yang berguna untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu.⁹ Dalam hal ini merujuk pada Sejarah politik hukum makar dalam pemaknaan dan praktik yang ada di Indonesia.

4) Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta Prenadamedia Group, 2016, hlm 133.

⁸ *Ibid*, hlm. 177

⁹ *Ibid*, hlm. 166

Pendekatan Kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus atau sejarah berkaitan dengan isu yang terjadi.¹⁰ Dalam hal ini merujuk pada kasus Orient P. Riwu Kore yang menjadi calon bupati terpilih Kabupaten Sabu Raijua.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Penelitian dan pembahasan ini memakai sumber-sumber bahan hukum yakni bahan hukum sekunder, bahan hukum primer, dan bahan hukum tersier.

- 1) Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang utama sebagai bahan hukum yang bersifat *autoritatif*, yakni bahan hukum yang mempunyai otoritas, bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan segala dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum.¹¹ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:
 - a) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yaitu pasal 87, pasal 88 bis serta pasal 107;
 - b) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, yaitu pasal 6;
 - c) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yaitu pasal 14 ayat (2);
 - d) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yaitu pasal 78;
 - e) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, yaitu pasal 1 butir 4;
 - f) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi

¹⁰ Saiful Anam, "Legal Opinion Pendekatan Perundang-undangan dalam Penelitian hukum". Dikutip dari <https://www.sapl原因w.top/pendekatan-perundang-undangan-statute-approach-dalam-penelitian-hukum/> diakses pada 30 april 2022.

¹¹ I Ketut Suardita, "Pengenalan Bahan Hukum", Badung, 2017, hlm. 2

Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota, yaitu pasal 1 butir 18

- g) Putusan Mahkamah Konstitusi, Nomor 7/PUU-XV/2017
- h) Putusan Mahkamah Konstitusi, Nomor 113/PHP.BUP-XIX/2017

2) Bahan Hukum Sekunder, bahan-bahan yang memberikan penafsiran dan pemaparan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder berwujud segala publikasi mengenai hukum yang tidak termasuk bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.¹² Bahan penelitian hukum sekunder terdiri atas:

- a) Buku-buku atau literatur tentang hukum;
- b) Jurnal-jurnal yang berkaitan dengan hukum;
- c) Komentar atas putusan hakim dalam sebuah pengadilan;
- d) Doktrin para ahli;
- e) Hasil kajian atau penelitian, dan hasil dari sebuah karya ilmiah dari para akademisi atau sarjana;
- f) Artikel;
- g) Tesis;
- h) Skripsi atau laporan penelitian terdahulu.

3) Bahan Hukum Tersier, sebagai bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjeasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus maupun ensiklopedi.¹³ Dalam penelitian yang dibuat ini, menggunakan bahan hukum tersier yaitu kamus hukum dan kamus bahasa-bahasa untuk mencari kata guna mendefinisikan hal-hal yang berada dalam bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Oleh sebab itu penelitian ini menafsirkan pemakaian Makar dalam Kamus Bahasa Indonesia,

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 195-196

¹³ I Ketut Suardita, *Loc.Cit*

Arab, Inggris, dan Belanda, serta Penafsiran Hukum Makar yang merujuk pada Undang-Undang maupun Doktrin Para ahli.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

1) Bahan Hukum Primer

Studi keilmuan hukum dan peraturn perundang-undangan merupakan metodologi dalam pengumpulan bahan hukum primer yang berhubungan dengan pengkualifikasian pemilihan kepala daerah dengan penggunaan kewarganegaraan ganda sebagai tindak pidana makar.

2) Bahan Hukum Sekunder

Cara yang dilakukan dalam pengumpulan bahan hukum sekunder yakni dengan mengumpulkan buku-buku literatur hukum, maupun jurnal-jurnal hukum. Gagasan hukum didapatkan dari konsep, opini, teori, asas, maupun doktrin-doktrin dari para ahli. Serta didapatkan dari hasil karya ilmiah, artikel, tesis, dan skripsi atau laporan penelitian terdahulu.

3) Bahan Hukum Tersier

Pengumpulan bahan hukum tersier dilakukan dengan metode menelaah pustaka, baik secara manual ataupun secara online lewat internet serta mencari istilah-istilah yang terdapat di Kamus-kamus Hukum serta Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

1.6.5 Analisa Bahan Hukum

Dalam penelitian yang dibuat ini, dari bahan-bahan hukum yang sudah terkumpul, maka bahan-bahan hukum ini kemudian dianalisis dan ditafsirkan untuk memperoleh konklusi terkait dengan isu hukum yang sedang diteliti. Metode-metode yang harus ditempuh melalui penelitian hukum ini yaitu:¹⁴

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 171.

- 1) Mengumpulkan fakta-fakta hukum mengenai hal yang tidak lagi relevan dalam menentukan isu-isu hukum yang sedang diteliti;
 - 2) Menyatukan segala bahan-bahan yang mempunyai hubungan dengan isu hukum yang sedang diteliti, serta menyatukan bahan-bahan yang non hukum;
 - 3) Menelaah problematika yang disatukan kemudian dikaji serta didaftarkan dalam penelitian;
 - 4) Menarik kesimpulan permasalahan yang ada dalam bentuk argumentasi;
 - 5) Memberi preskripsi berlandaskan pendapat yang sudah ada di dalam kesimpulan.
- .