

BAB 1 **PENDAHULUAN**

1.1 Latar Belakang

Pilkada merupakan pesta demokrasi rakyat dalam memilih kepala daerah beserta wakilnya yang berasal dari usulan partai politik tertentu, gabungan partai politik atau secara independen dan yang telah memenuhi persyaratan. Yang diwujudkan melalui format politik dalam negeri dan pengembangan sistem pemerintahan *ceks and balances*, termasuk juga sistem penyelenggaraan pemerintahan dan sistem Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut (Pemilu) guna menunjang proses demokrasi berjalan sesuai dengan falsafah bangsa Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.¹

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani *Demos* artinya rakyat dan *kratein* artinya pemerintah. Secara sederhana, demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat, dalam hal ini kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat. Diantara beberapa pengertian tentang demokrasi, barangkali pengertian yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln dapat merangkum makna demokrasi dalam sebuah kalimat sederhana. Menurut Abraham Lincoln demokrasi adalah pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Demokrasi yang menganut paham kedaulatan rakyat, rakyat memerintah dan mengatur diri mereka sendiri (Demokrasi). Hanya rakyat yang berhak mengatur dan menentukan pembatasan-pembatasan terhadap diri mereka sendiri, dalam arti bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan

¹Sodikin,,*Hukum Pemilu, Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, (Bekasi: Grameta Publising 2014) Hlm 314

pemerintah dan negara, oleh karena kebijaksanaan ini menentukan kehidupan rakyat.

Pemilu dan Demokrasi berkaitan erat dalam substansi maupun fungsi. Pemilu merupakan aktualisasi nyata demokrasi dalam praktek bernegara masa kini karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintahan. Pernyataan kedaulatan rakyat diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa-siapa yang harus menjalankan pemerintahan dan siapa-siapa yang harus mengawasi jalannya pemerintahan.²

Berdasarkan Pemilihan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut (PILKADA) merupakan rekrutmen politik yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah, baik Gubernur/Wakil Gubernur maupun Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota. Kepala Daerah adalah jabatan politik atau jabatan publik yang bertugas memimpin birokrasi menggerakkan jalannya roda pemerintahan. Fungsi-fungsi pemerintahan terbagi menjadi perlindungan, pelayanan publik, dan pembangunan. Kepala Daerah menjalankan fungsi pengambilan kebijakan atas ketiga fungsi ketiga pemerintahan tersebut. Dalam konteks struktur kekuasaan, Kepala Daerah adalah Kepala Eksekutif Daerah.

Pilkada diatur dalam Perundang-undangan sebagai berikut: Pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis

²Didik supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan Pengaruh Parliamentary Threshold terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proposionalitas Hasil Pemilu*, (Jakarta: Parludem, 2011), hlm. 34

berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”. Pasal 1 angka 4 UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah pemilihan untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut pemilihan umum Pasal 1 angka 5 adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi, Kabupaten atau Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis melalui lembaga perwakilan rakyat”.

Untuk menjadi Kepala Daerah, seorang bakal calon kepala daerah harus memiliki syarat tertentu, syarat utama adalah seorang WNI dan persyaratan lainnya berdasarkan UU No. 22 Tahun 2014 Pasal 13 yaitu : bertakwa kepada Tuhan YME, setia terhadap Pancasila sebagai Dasar Negara, UUD NRI Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berpendidikan paling rendah Sekolah Lanjutan Tingkat Atas atau sederajat. Telah menguji uji publik berusia paling rendah 30 tahun untuk Calon Gubernur, dan 25 tahun untuk Calon Bupati/Wakil Bupati. Mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara diatas 5 tahun. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela.

Demokrasi yang seharusnya berjalan dengan baik kini di rusak dengan para calon yang dikenakan kasus Operasi Tangkap Tangan yang selanjutnya disebut OTT atas tuduhan melakukan tindak pidana korupsi seperti yang dilakukan para calon. Sebagaimana diketahui tiga calon petahana saat ini sudah ditetapkan sebagai tersangka kasus korupsi suap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi yang selanjutnya disebut KPK. Mereka adalah Bupati Jombang Nyono Suharli Wihandoko, Bupati Ngada Marianus Sae, serta Bupati Subang Imas Aryumningsih.³

Berdasarkan Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan atau Walikota dan Wakil Walikota, Pasal 6 ayat (4) disebutkan partai politik atau gabungan partai politik yang telah mendaftarkan bakal calon kepada KPU Provinsi Aceh atau KPU Kabupaten/Kota, tidak dapat menarik dukungannya sejak pendaftaran. Bahkan pada ayat berikutnya disebutkan, dalam hal partai politik dan gabungan partai politik menarik dukungan dan atau menarik bakal calon dan atau bakal pasangan calon yang telah didaftarkan, partai politik atau gabungan partai politik tersebut dianggap tetap mendukung bakal pasangan calon yang bersangkutan dan tidak dapat mengusulkan bakal calon atau bakal pasangan calon pengganti.

Kemudian, Pasal 6 ayat (6) menyebutkan bakal calon yang telah menandatangani kesepakatan pengusulan dan telah didaftarkan kepada KPU

³Estu Suryowati dengan judul *"Calon Kepala Daerah yang Jadi Tersangka Korupsi Tidak Bisa Mengundurkan Diri"*, <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/15/09112861/calon-kepala-daerah-yang-jadi-tersangka-korupsi-tidak-bisa-mengundurkan-diri>.<di unduh pada 15-01-2018>

Provinsi Aceh atau KPU Kabupaten/Kota, tidak dapat mengundurkan diri sejak pendaftaran. Ayat berikutnya, menegaskan dalam hal calon mengundurkan diri, partai politik atau gabungan partai politik yang mencalonkan tidak dapat mengusulkan bakal calon dan/atau bakal calon pengganti dan pencalonannya dinyatakan gugur. Dari pernyataan pasal tersebut menunjukkan bahwa kegiatan pemilu tetap dilanjutkan sebagai wujud keadilan itu sendiri dengan menjunjung asas praduga tak bersalah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang selanjutnya disebut UU Kekuasaan Kehakiman yaitu : “setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut dan atau dihadapkan di muka sidang pengadilan, wajib dianggap tidak bersalah sampai adanya putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan memperoleh kekuatan hukum tetap”, meskipun kedudukan calon kepala daerah berstatus tersangka. Sedangkan dalam KUHAP Pasal 1 angka 14 “tersangka adalah seorang yang karena perbuatannya atau keadaannya berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana”.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“KEDUDUKAN HUKUM CALON KEPALA DAERAH YANG TERLIBAT TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PEMILIHAN UMUM ATAU PEMILUKADA”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka permasalahan peneliti disusun sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan Calon Kepala Daerah yang berstatus tersangka dalam pilkada?
2. Apakah Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No.3 Tahun 2017 telah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan Calon Kepala Daerah yang berstatus tersangka dalam proses pilkada.
2. Untuk mengetahui apakah Peraturan Komisi Pemilihan Umum No.3 tahun 2017 telah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis :

Untuk menambah dan memperdalam ilmu pengetahuan di bidang pemilihan umum di Indonesia dalam hal ini perlu mempelajari teori-teori dan aturan-aturan terkait pemilihan Kepala Daerah. Dan sebagai referensi atau acuan bagi mahasiswa untuk menambah wawasan dalam ilmu hukum.

1.4.2 Manfaat Praktis :

Dalam kegunaan praktis ini diharapkan dapat memberikan pemikiran atau tambahan pengetahuan tentang hukum pemilu terutama bagi mahasiswa maupun kalangan pelajar dalam mengembangkan keilmuaan.

1.5 Keaslian Penelitian

Sejauh penulis mencari bahan-bahan hukum baik melalui buku-buku dipergustakaan dan melalui *on-line*, penulis menemukan tulisan skripsi yang

pembahasannya mirip dengan isu hukum yang sedang diteliti penulis dalam penulisan skripsi ini yaitu ada beberapa penelitian yang membahas bahasan serupa dengan isu hukum penelitian ini, namun substansial pembahasan serta ide dan gagasan tidak sama, hal tersebut yaitu :

1.	Judul Skripsi	Tinjauan yuridis sengketa pemilihan kepala daerah akibat gugurnya bakal calon wali kota karena berstatus mantan narapidana
	Instansi	Universitas Airlangga fakultas hukum
	Penulis	Suriyo wahyu widiyanto (O31211133050)
	Terbit	Tahun 2016
	Uraian Perbedaan	Pembahasan lebih mengarah kepada status mantan narapidana.
2.	Judul Skripsi	Tindak pidana pemilihan umum kepala daerah secara bersama-sama
	Intansi	Universitas Jenderal Soedirman Fakultas Hukum, Purwokerto
	Penulis	Herdiana Maria (E1A008227)
	Terbit	Tahun 2013
	Uraian Perbedaan	Pembahasan lebih mengurai tindak pidana calon kepala daerah secara bersama-sama.
3.	Judul skripsi	Tinjauan yuridis calon gubernur berstatus terpidana percobaan menurut undang-undang nomor 1 tahun 2015 tentang pemilihan gubernur,

		bupati dan wali kota. (studi kasus terhadap rusli habibi sbagai terpidana percobaan dalam pemilihan kepala daerah pada tahun 2017)
	Instansi	Universitas Islam Negeri Aluddin Makassar Fakultas Hukum
	Penulis	Mohd Hazrul Bin Sirojuddin
	Terbit	Tahun 2017
	Uraian Perbedaan	Pembahasan lebih mengurai pada hak politik dlm status terpidana.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah Normatif yaitu pendekatan berdasarkan Undang-undang dan sumber-sumber yang berkaitan dengan ini, yang kemudian ditelaah lebih lanjut sesuai dengan perumusan masalah sehingga dari uraian tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan yang bersifat logis.⁴ Jenis penelitian ini menggunakan penelitian normatif yaitu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi sesuai dengan karakteristik, prespektif ilmu hukum.⁵ Penelitian hukum ini adalah suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan serta fakta hukum dari

⁴ M.Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, hlm 57

⁵ John Ibrahim, *teori & metodologi penelitian hukum normatif*, hal 34

segi normatif, serta teori-teori dan konsep-konsep yang berhubungan dengan penulisan penelitian.⁶

1.6.2 Pendekatan Penelitian

1. Pendekatan Perundang-undangan

Berdasarkan judul dalam penelitian yang telah dijabarkan dalam beberapa rumusan masalah dan dihubungkan dengan tujuan-tujuan yang ingin dicapai sebagaimana telah diuraikan diatas maka jenis pendekatan yang digunakan pertama adalah Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah dari Peraturan KPU No. 3 tahun 2017 dan semua regulasi yang bersangkutan-paut dengan isu hukum yang ditangani.⁷

2. Pendekatan Kasus

Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi, yaitu kasus Calon Kepala Daerah yang berstatus tersangka tindak pidana korupsi. Contoh kasus : Calon kepala daerah yang di tetapkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai tersangka, yaitu Calon Gubernur NTT (Marianus Sae), Calon Gubernur Lampung (Mustofa), Calon Gubernur Sulawesi Tenggara (Asrun), Calon Bupati Subang (Imas Aryumningsih), dan Calon Bupati Jombang (Yono Suharli)

⁶ Eddy Rifai, “*Jurnal Konstitusi*”, Volume 12 Nomor 1, Maret 2015, Jakarta, hlm. 48

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Metode Dan Penelitian Hukum*, Jakarta, Pranada Media Group, 2010, hlm 133-134

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan penelitian ini merupakan penelitian normatif, menggunakan data yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yakni sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang sifatnya mengikat, dalam tulisan ini yang menjadi bahan hukum primer adalah:
 - a. UUD NRI Tahun 1945,
 - b. Undang-undang No 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, Undang-undang No 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
 - c. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.
 - d. Peraturan KPU No 3 Tahun 2017,
2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan berupa semua publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan jurnal-jurnal hukum sehingga dapat memberikan petunjuk kepada penulis dalam membahas hukum penelitian skripsi ini.
3. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum sekunder maupun bahan hukum primer.

1.6.4 Analisa Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah dikumpulkan dilakukan menggunakan metode preskriptif analisis, untuk menemukan prinsip-prinsip hukum maupun doktrin hukum terhadap rumusan masalah yang ditangani serta diharapkan dapat memberi solusi, konklusi, serta idea tentang hal-hal yang berhubungan dengan Pemilihan Kepala Daerah, guna menjawab permasalahan dalam penelitian ini agar hasil yang diperoleh dalam penulisan ini mengandung nilai yang benar dan sesuai.⁸

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Pertama*.hlm 35