

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam Undang-undang Dasar Republik Inonesia tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan yang berbunyi “ Negara Indonesia berdasarkan atas hukum ( *rechtsstaat* ) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka ( *machtsstaat* ). Materi penjelasan tersebut kemudian diangkat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (perubahan ketiga) yang berbunyi : Negara Indonesia adalah negara Hukum. Istilah *rechtsstaat* tidak lagi didalam UUD 1945. Disamping itu, ada prinsip lain yang erat dengan prinsip negara hukum yang juga dimuat dalam penjelasan “pemerintah berdasar sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolut (kekuasaan yang tidak terbatas). Prinsip ini mengandung makna ada pembagian kekuasaan negara dan pembatasan kekuasaan ( tidak absolut dengan kekuasaan tidak terbatas). Dengan ketentuan ini, maka dasar sebagai negara berdasarkan atas hukum mempunyai sifat normatif, bukan sekedar asas belaka.<sup>1</sup>

Paham negara hukum sangat menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia dan menjamin kedudukan yang sama dan sederajat bagi setiap warga negara dalam hukum dan pemerintah, yang mana diimplementasikan dari konsep negara hukum ini tercatat pada Pasal 27 ayat (1) Undang-undang dasar 1945 yaitu “segala

---

<sup>1</sup> Ni'Matul Huda, *Dinamika Ketatnegeraan Indonesia dalam Putusan mahkamah Konstitusi*, FH UII Press. Yogyakarta, 2011, hlm 17

warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintah itu dengan tidak terkecuali.<sup>2</sup>

Demikian juga pada Undang-undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 22 E ayat (5) yang menjelaskan tentang sifat komisi pemilihan umum yang bersifat mandiri. Hal ini akan lebih menguatkan konsep negara hukum di Indonesia. Oleh karena itu hukum hendaknya dijadikan kerangka untuk mengatur dan menyelesaikan segala persoalan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dan bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa yang aman, tertib dan sejahtera dan berkeadilan. Demikian penegasan yang tertuang dalam UUD 1945.

Salah satu hasil perubahan UUD 1945 adalah adanya ketentuan mengenai pemilihan umum. Dalam UUD 1945 ketentuan ini dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya ketentuan itu dalam UUD 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur reguler (perlima tahun) maupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia serta jujur dan adil.<sup>3</sup>

Kewajiban konsultasi Komisi Pemilihan Umum (KPU) dengan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sudah sejak lama dinilai tidak tepat. Prinsip yang dilanggar adalah kepastian kemandirian penyelenggaraan pemilu dalam melaksanakan tugas dan wewenang. KPU bersama DPR dan Pemerintah harus mengesahkan bersama bagaimana Peraturan KPU untuk pilkada serentak 2017

---

<sup>2</sup> Lihat Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2006, hlm.

mendatang. Hal ini semakin mendapatkan sorotan ketika didalam pasal 9 huruf a Undang – undanag No. 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota atau yang biasa disebut (UU PILKADA) sebagai regulasi terbaru. Kewenangan KPU adalah *Menyusun dan menetapkan peraturan KPU dan pedoman teknis pengawasan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam forum rapat degar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*<sup>4</sup>.

Akibat dari peraturan tersebut menyebabkan banyaknya *intervensi* yang dilakukan oleh pihak DPR dan Pemerintah dalam membuat peraturan KPU tersebut. Pengaturan ini tentu saja akan semakin memperdalam kekeliruan proses konsultasi peraturan KPU yang telah ada sebelumnya. Padahal sesuai dengan konstitusi KPU yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 22e ayat (5)<sup>5</sup> bahwa *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat Nasional, Tetap, dan Mandiri*. Jelas bahwa penyelenggaraan Pemilu seharusnya dalam hal ini KPU bersifat mandiri dalam hal pembuatan peraturan dan pelaksanaan teknis lainnya. KPU bebas dari pengaruh intervensi pihak luar terutama DPR dan Pemerintah.

Dalam proses demokratis yang bangun kembali setelah jatuhnya rezim orde baru, produk-produk politik seperti undang – undang haruslah didasari oleh konstitusi. Hal ini akan menjauhkan peraturan atau undang-undang dari kekacauan hukum serta turunan-turunan yang justru kontra dengan demokrasi. Paham demokrasi tidak hanya diartikan sebagai suatu sistem politik tetapi juga

---

<sup>4</sup> Lihat Pasal 9 Huruf a Undang-undang No. 10 tahun 2016 Tentang PILKADA

<sup>5</sup> Lihat Pasal 22e ayat (5) UUD 1945

sistem ekonomi dan sosial.<sup>6</sup> Soekarno menyebut demokrasi ini sebagai “ *Socio Democratie*”<sup>7</sup> Moehammad Hatta menamakannya sebagai Demokrasi Sosial. Demokrasi politik akan menjelma dalam berbagai kelembagaan politik baik pada tingkat suprasstruktur maupun infrastruktur.

Kembali ke permasalahan, Jika didalam UU No. 10 tahun 2016 Pasal 9 huruf a tentang pilkada, frasa dari pasal tersebut adalah“ keputusan bersifat mengikat”. Frasa itu justru semakin menutup kemungkinan KPU untuk mandiri sepenuhnya dalam menyusun peraturan sebagai salah satu kewenangan sebagai lembaga penyelenggaraan pemilu.

Akibat dari peraturan ini draf peraturan yang disusun KPU mesti diperiksa dan diverifikasi kembali oleh DPR dan Pemerintah. Jika ada yang tidak sesuai menurut DPR dan pemerintah, mereka akan mengeluarkan rekomendasi untuk mengubah peraturan KPU. Rekomendasi inilah yang bersifat “*mengikat*” dan wajib dituruti berdasarkan UU No. 10 tahun 2016 Pasal 9 huruf a tersebut.

Oleh sebab itu, ketika ada kewajiban untuk mengkonsultasikan Peraturan KPU kepada DPR dan Pemerintah didalam UU Pilkada, ini sangat melanggar ketentuan-ketentuan yang sudah diatur dalam UUD 1945 dan ini adalah perbuatan inkonstitusional. Ketika dilihat konstruksi dari Pasal 9 huruf a UU no. 10 / 2016, yang mengatur frasa tentang konsultasi Peraturan KPU, disebutkan bahwa “konsultasi dilakukan oleh KPU dengan DPR dan Pemerintah. Artinya seharusnya mulai dari proses pembentukan peraturan yang dikonsultasikan hingga sah-nya peraturan tersebut, semestinya dikeluarkan atas nama kelembagaan DPR dan

---

<sup>6</sup> Lihat Pasal 33 UUD 1945

<sup>7</sup> Bagir Manan “ *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm., 139.

Pemerintah. Tetapi faktanya proses konsultasi hanya dilakukan oleh KOMISI II DPR dan Dirjen Otonomi Daerah bersama dengan KPU.<sup>8</sup>

Dalam hal ini, ada pembahasan yang panjang sampai hal ini menjadi isu yang mengejutkan bagi masyarakat, yaitu tentang status terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri ke pilkada. Dalam pembahasan ini sangat tidak rasional apabila sorang terpidana dapat mencalonkan diri ke kepala daerah. Kata terpidana adalah orang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Padahal dalam Pasal 7 ayat (2) Huruf g UU No. 10 / 2016 menyatakan bahwa calon kepala daerah *“tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”*<sup>9</sup>.

Seseorang yang berstatus terpidana telah dianggap oleh pengadilan melakukan pelanggaran atau kejahatan sehingga harus dihukum. Terlepas statusnya dari hukuman percobaan atau hukuman lain. Status terpidana tetap melekat pada dirinya karena pengadilan sudah mengeluarkan putusannya. Dalam Pasal 7 ayat (2) Huruf i juga menjelaskan bahwa calon kepala daerah *“tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan keterangan catatan kepolisian”*<sup>10</sup>

Oleh karena itu, sudah jelas bahwa kebijakan memperbolehkan terpidana hukuman percobaan dapat ikut serta dalam mencalonkan diri merupakan

---

<sup>8</sup>Fadli Rahmadhanil, peneliti perkumpulan untuk pemilu dan demokrasi dalam tulisannya yang berjudul *“Proses Konsultasi Peraturan KPU di DPR”* dalam HARIAN KOMPAS NEWS, pada hari Kamis, 29 September 2016

<sup>9</sup> Lihat Pasal 7 Ayat (2) Huruf g UU No. 10 / 2016

<sup>10</sup> Lihat Pasal 7 ayat (2) Huruf i UU No. 10 / 2016

perbuatan yang inkonstitusional, menabrak UUD dan UU Pilkada serta melawan nurani publik. Tidak hanya itu keputusan tersebut akan sangat merusak dan menimbulkan efek bagi kehidupan demokrasi ke depan. Seperti pendapat yang dikemukakan oleh Allan Fatchan Gani Wardhana dalam tulisannya "*Ironi Pencalonan Terpidana Percobaan*" bahwa ;

1. Dibolehkannya terpidana hukuman percobaan maju dalam pilkada jelas mengingkari semangat dan tujuan pilkada untuk menghasilkan pemimpin bersih, bermutu, dan berintegritas.
2. Dapat mengancam fungsi rekrutmen partai politik. Jangan sampai parpol mendadak menjadi pragmatis dalam mengusung calon kepala daerah dalam pilkada hanya karena terpidana hukuman percobaan itu merupakan anggota sendiri. Dalam pilkada sudah seharusnya rakyat disajikan kandidat yang bermutu dan berkualitas. Disinilah parpol mempunyai peranan penting untuk menghadirkan calon kepala daerah yang bermutu dan berkualitas.
3. Dengan adanya calon kepala daerah yang berstatus terpidana bukan tidak mungkin membuat masyarakat semakin apatis dalam pilkada. Dengan sikap apatis tersebut, dikhawatirkan akan mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat dalam pilkada yang beberapa tahun terakhir cenderung mengalami tren penurunan dan berbagai efek di atas cepat atau lambat akan segera menjangkit selama kebijakan membolehkan terpidana hukuman percobaan dapat maju dalam pilkada masih dipertahankan.<sup>11</sup>

Rapat dengar pendapat akhirnya telah selesai perdebatan KPU bersama DPR dan Pemerintah yang menolak mengenai terpidana hukuman percobaan telah disahkan. KPU RI akhirnya menerbitkan Peraturan KPU Nomor 9 tentang Pencalonan dalam Pilkada pada hari Kamis, tanggal 15 September 2016<sup>12</sup>. Dalam peraturan tersebut, akhirnya dituangkanlah soal terpidana percobaan dapat mencalonkan diri dalam pilkada. Ketentuan soal terpidana hukuman percobaan dituangkan dalam Pasal 4 ayat (1) huruf f bahwa "Warga negara Indonesia dapat

---

<sup>11</sup> Allan Fatchan Gani Wardhana, *Ironi Pencalonan Terpidana Percobaan* dalam <http://berita.suamerdeka.com/sm cetak/ironi-pencalonan-terpidana-percobaan/>, diakses 15 September 2016

<sup>12</sup> M. Iqbal dalam tulisannya *Peraturan KPU diterbitkan, terpidana percobaan bisa maju pilkada* yang dilangsir di [www.detik.com](http://www.detik.com) diakses Jumat 16 September 2016

menjadi calon gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati dan/atau walikota dan wakil walikota dengan memenuhi persyaratan:

*“Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima (5) tahun atau lebih”*.<sup>13</sup>

Rincian pasal di bawahnya ditulis untuk memperjelas atau merincikan syarat calon tidak pernah dijatuhi pidana penjara itu dikecualikan bagi beberapa hal yaitu:<sup>14</sup>

- a. Calon yang telah selesai menjalani pidana penjara sampai dengan dimulainya jadwal waktu pendaftaran pasangan calon dalam waktu paling singkat 5 tahun.
- b. **Calon yang dipidana karena kealpaan ringan ( *culpa Levis* )**
- c. Calon yang dipidana penjara karena alasan politik.

Huruf b pasal di atas soal calon dalam peraturan KPU yang dipidana penjara karena kealpaan ringan (*culpa levis*) adalah ketentuan soal terpidana percobaan bisa maju pilkada yang disusun oleh Komisi II DPR bersama pemerintah yang pada akhirnya tertuang dalam Peraturan KPU. Contohnya seperti terpidana percobaan pada kasus kecelakaan lalu lintas atau pencemaran nama baik yang dipidana percobaan. Ketentuan itu sejak awal ditolak keras oleh KPU karena ketentuan pidana dalam UU pilkada dianggap tidak perlu ditafsirkan lagi yang artinya semua jenis terpidana tidak boleh mencalonkan diri dalam pilkada. namun ironinya Komisi II DPR menafsirkan dengan mengecualikan terpidana percobaan dengan alasan aspek keadilan.

Padahal pada hakikatnya, keadilan menurut *Aristoteles* adalah suatu sikap untuk memperlakukan seseorang sesuai dengan hak-nya dan yang menjadi hak setiap orang adalah diakui dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

martabatnya, yang sama derajatnya, yang sama hak dan kewajibannya, tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama, dan golongan.<sup>15</sup> Sama dengan pendapat *Jhon Rawls* dalam bukunya “A Theory Of Justice”, bahwa keadilan dapat disimpulkan sebagai “kesetaraan yang adil” dengan contoh apabila dalam pekerjaan ada seorang *office boy* dan *manager* maka gaji mereka berbeda itulah yang disebut “adil”. Maka jika dikontekskan dalam “Status Pencalonan” apabila terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri ke kepala daerah, artinya ini tidak adil bagi orang yang mendaftar dengan status baik (tidak pernah melakukan tindak pidana apapun).

Lantas peraturan KPU telah disahkan dan terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri, inilah yang menjadi titik fokus yaitu untuk mengkaji lebih dalam dampak atau akibat dari adanya kebijakan tersebut. Maka penulis akan mengangkat masalah ini dengan judul : **IMPLIKASI TERPIDANA HUKUMAN PERCOBAAN DALAM MENCALONKAN DIRI SEBAGAI KEPALA DAERAH.**

---

<sup>15</sup> Lihat <http://www.siswamaster.com/2016/01/teori-keadilan-menurut-aristoteles-dan-contoh.html>” diakses 16 September 2016



## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Mengapa Peraturan KPU No. 9 tahun 2016 memperbolehkan seorang terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah ?
2. Apa implikasi kebijakan terpidana hukuman percobaan maju menjadi kepala daerah bagi demokrasi di Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Mengetahui alasan-alasan seorang terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah
2. Mengetahui implikasi kebijakan terpidana hukuman percobaan maju menjadi kepala daerah bagi demokrasi di Indonesia

## **D. Tinjauan Pustaka**

### **1. Negara Hukum dan Demokrasi**

Negara hukum adalah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Gagasan warha negara hukum ini sesungguhnya terlahir sebagai reaksi negara polisi (*polizei staat*) yang merupakan tipe negara yang dianut pada saat ini. Negara polisi adalah suatu tipe negara yang

memberlakukan asas *alles voor volk, maar niet door het volk* ( rajalah yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya, tetapi tidak oleh rakyatnya sendiri), dan asas *legibus salutus est, salus publica suorema lex*. Sebelum dilakukannya amandemen Undang-Undang Dasar 1945, kemudian membentuk lembaga baru bernama Mahkamah Konstitusi yang diberi kewenangan menguji konstiusioanalitas undang-undang terhadap undang-undang. Dengan demikian pernah terjadi ruang kosong pengujian konstiusionalitas undang-undang yang cukup lama dalam sejarah konstiusionalisme di indonesia.<sup>16</sup> Meskipun demikian, gagasan ini sudah disampaikan oleh Muhammad Yamin pada saat penyusunan UUD 1945 dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan ( BPUPKI ). Yamin mengusulkan agar ada lembaga yang berwenang untuk menguji undang-undang, tetapi usulan tersebut ditolak oleh Soepomo, dengan argumen undang-undang dasar yang hendak dibentuk tidak ada mengenal pembedaan kekuasaan (*trias politica*) dan pada masa itu belum banyak ahli hukum, apalagi ahli hukum yang berpengalaman dibidang tersebut.<sup>17</sup>

Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang seiring perkembangan manusia, oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap konsep yang universal, tetapi pada tataran implementasi ternyata memiliki kateristik yang beragam. Pemikiran – pemikiran tentang konsep negara hukum berkembang seperti sekraang ini, awalnya dikemukakan oleh beberapa ahli filsuf dari eropa yaitu Plato, Aristoteles, Machiavelli, Jean Bodin dan Thomas Hobbes. Setelah mengalami beberapa perkembangan pemikiran

---

<sup>16</sup> Manafriзал Manan, *Penemuan Hukum oleh Mahkamah Konstitusi*, Mandar Maju, Bandung , 2012. hlm. 31.

<sup>17</sup> *Ibid.*

konsep negara hukum kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum diantaranya :

- a. Sistem pemerintahan yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
- b. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- c. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia;
- d. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
- e. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada dibawah penangaruh eksekutif;
- f. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah;
- g. Adanya sistem perekonomian yang dapat dijamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.<sup>18</sup>

Bagir Manan dengan mengutip pendapat J.T. Van Den Berg mengemukakan bahwa negara Indonesia sebagai negara hukum harus memiliki syarat minimal (negara hukum klasik) yaitu:

- 1) Ada UUD sebagai peraturan tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya;
- 2) Ada pembagian kekuasaan yang secara khusus menjamin suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka;
- 3) Ada pemencaran kekuasaan negara/ pemerintah;
- 4) Ada jaminan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM);
- 5) Ada jaminan persamaan dimuka hukum dan jaminan perlindungan hukum;
- 6) Ada asas legalitas, pelaksanaan kekuasaan pemerintah harus didasarkan atas hukum.<sup>19</sup>

Indonesia juga merupakan negara hukum dengan diimplimentasikannya nilai-nilai atau kaidah-kaidah hukum kedalam UUD 1945. Dalam UUD 1945

---

<sup>18</sup> Hargiyan Kevin, *Negara Hukum dan Demokrasi* dalam [www.kevinunidha.blogspot.co.id](http://www.kevinunidha.blogspot.co.id) Jumat, 13 mei 2013

<sup>19</sup> Anwar C. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Intrans Publishing, Malang, 2011, hlm. 56-57

dijelaskan bahwa Indonesia merupakan negara hukum<sup>20</sup>, didalam Pembukaan dicantumkan bahwa pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Inonesia. Dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa segala warga negara indonesia bersamaan kedudukannya didalam hukum pemerintah dan wajib menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali dan masih banyak lagi penjelasan negara hukum di dalam UUD 1945.

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menguakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh karena itu, semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat karena secara secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memeberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya. Termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat itu sendiri atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.<sup>21</sup>

Para ahli berpendapat bahwa prinsip-prinsip hidup bernegara seperti terumuskan di dalam Pancasila (termasuk kerakyatan/demokrasinya) telah lama

---

<sup>20</sup> Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

<sup>21</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, PT Rineka Cipta., Jakarta, 2003, hlm. 19.

dipraktekkan dalam kehidupan nenek moyang bangsa Indonesia. Setiap perorangan warga kaum adalah merdeka dan wajib menghormati, malahan melindungi kemerdekaan sesama warganya. Tiap-tiap warga kaum dianggap mempunyai hak dan kedudukan yang sama, sedangkan kepala kaum tidak mempunyai kelebihan hak atas warga lainnya. Kemerdekaan, persamaan, dan persaudaraan meskipun dan pernah dirumuskan merupakan dasar-dasar pokok kelangsungan kaum itu dan menjadi tabiat dasar dari kerakyatan dalam persekutuan kaum pada masyarakat nusantara. Dalam masyarakat kaum ini tidak terdapat tingkatan-tingkatan yang berdasarkan asal keturunan yang membedakan seseorang dan orang lainnya.<sup>22</sup>

Demokrasi yang secara resmi mengkristalkan didalam UUD 1945 dan yang saat ini berlaku di Indonesia biasa disebut “Demokrasi Pancasila” meskipun sebenarnya dasar-dasar konstitusional bagi demokrasi di Indonesia sebagaimana yang berlaku sekarang ini sudah ada dan berlaku jauh sebelum 1965, tetapi, istilah “Demokrasi Pancasila” itu baru ada dan dipopulerkan sesudah orde baru.<sup>23</sup>

## 2. Hak Asasi Manusia

Sejak lahir setiap manusia sudah mempunyai hak asasi manusia (HAM) yang dijunjung tinggi serta diakui semua orang. Hak tersebut lebih penting dibandingkan hak seseorang penguasa dan taupun raja. Hak asasi itu sendiri berasal dari Tuhan yang Maha Esa yang diberikan kepada seluruh manusia di muka bumi. Akan tetapi, pada saat ini sudah banyak hak asasi yang dilanggar oleh manusia guna mempertahankan hak peribadinya. Hak dapat diartikan sebagai

---

<sup>22</sup> *Ibid.* hlm. 31.

<sup>23</sup> *Ibid.* hlm. 42.

kekuasaan dalam melakukan sesuatu atau kepunyaan, sedangkan asasi manusia atau sering disebut sebagai HAM dapat diartikan sebagai kepunyaan atau milik yang bersifat pokok dan melekat pada setiap insan sebagai anugerah yang telah diberikan oleh Allah SWT.

HAM adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia. Dalam arti ini, maka meskipun setiap orang terlahir dengan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, budaya, dan kewarganegaraan yang berbeda-beda, ia tetap mempunyai hak-hak tersebut. Inilah sifat universal dari hak-hak tersebut. Selain bersifat universal, hak-hak itu juga dapat dicabut (*inalienable*). Artinya seburuk apapun perlakuan yang telah dialami oleh seseorang atau betapapun besarnya perlakuan seseorang, ia tidak akan berhenti menjadi manusia dan karena itu tetap memiliki hak-hak tersebut. Dengan kata lain, hak-hak itu melekat pada dirinya sebagai makhluk insani<sup>24</sup>. Menurut *John Locke* HAM merupakan suatu hak yang diberikan langsung oleh Tuhan yang bersifat kodrati. Artinya hak yang dimiliki oleh setiap manusia menurut kodratnya dan tidak dapat dipisahkan hakikatnya, sehingga sifatnya adalah suci. Dalam bukunya yang telah menjadi klasik, "*the second treatise of civil government and a letter concerning toleration*" *Locke* mengajukan sebuah postulasi pemikiran bahwa semua individu dikaruniai oleh alam hak yang melekat atas hidup,

---

<sup>24</sup>Knut D. Asplund, Suparman Marzuki, Eko Riyadi ( penyunting/ editor ) *Hukum Hak Asasi Manusia* / Rhona k. M. Smith, At. Al Yogyakarta, Pusham UII, 2008, hlm. 11

kebebasan dan kepemilikan, yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dicabut atau dipreteli oleh negara<sup>25</sup>.

Penentang teori hak kodrati yang paling terkenal adalah *Jeremy Bentham*, seorang filsuf *utilitarian* dari Inggris. Kritik Bentham yang mendasar terhadap teori tersebut adalah bahwa teori hak-hak kodrati itu tidak bisa dikonfirmasi dan diverifikasi kebenarannya. Bagaimana mungkin mengetahui dari mana asal hak-hak kodrati itu, apa sajakah hak itu dan apa sajakah isinya? Bentham dengan sinis menertawakan teori hak-hak kodrati itu dengan mengatakan:

“Bagi saya, hak sebagai kata benda (berlawanan dengan kata sifat) adalah anak kandung hukum: dari hukum rill lahir pula hak-hak rill; namun dari hukum imajiner; hukum kodrati—yang dikhayal dan direka para penyair, ahli-ahli pidato dan saudagar dalam rupa racun moral dan intelektual—hak hak rekaan... hak hak kodrati adalah omong kosong yang dungu: hak kodrati yang tidak bisa dicabut adalah omong kosong yang retorik, atau puncak dari omong kosong yang berbahaya”.

Lebih lanjut, dalam sebuah risalahnya yang lain Bentham mengulang kembali cercaan sinisnya pada teori hak-hak kodrati. Ia menulis,

“Bagi saya hak dan hukum merupakan hal yang sama, karena saya tidak mengenal hak yang lain. Hak bagi saya adalah anak kandung hukum: dari berbagai fungsi hukum lahirlah beragam jenis hak. Hak kodrati adalah seorang anak yang tidak pernah punya seorang ayah”.

Serangan dan penolakan kalangan *utilitarian* itu kemudian diperkuat oleh madzab positifisme.<sup>26</sup> Namun demikian, kecaman dan penolakan dari kalangan *utilitarian dan positifis* tersebut tidak membuat teori hak – hak kodrati dilupakan orang. Jauh dari anggapan Bentham, hak-hak kodrati tidak kehilangan pamornya ia malah tampil kembali pada masa akhir perang dunia II. Gerakan untuk

---

<sup>25</sup>*Ibid*

<sup>26</sup>*Ibid.* hlm. 13.

menghidupkan kembali teori hak kodrati inilah yang mengilhami kemunculan gagasan hak asasi manusia di panggung internasional.

Dalam HAM juga memiliki prinsip – prinsip secara internasional dan diaplikasikan kedalam hak-hak yang lebih luas yaitu Prinsip kesetaraan, pelarangan diskriminasi, dan kewajiban positif yang dibebankan kepada setiap negara digunakan untuk melindungi hak-hak tertentu.

#### **E. Metode Penelitian**

Penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, untuk menganalisis satu atau beberapa gejala hukum dan masyarakat, dengan jalan menganalisisnya. Agar suatu penelitian dapat berjalan dengan baik maka perlu menggunakan suatu metode penelitian yang baik dan tepat. Metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak yang harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

##### **1. Fokus Penelitian**

Fokus penelitian ini ialah implikasi terpidana hukuman percobaan dalam mencalonkan diri sebagai kepala daerah.

##### **2. Bahan Hukum**

A. Bahan hukum primer yakni bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis seperti peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini, selain itu juga terdiri dari wawancara dengan memperoleh data dari sumber aslinya, melalui narasumber yang tepat dan



yang peneliti jadikan responden dalam penelitian. Dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
  2. Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah Dan
  3. Peraturan KPU nomor 9 tahun 2016 tentang pencalonan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan/atau walikota dan wakil walikota.
- B. Bahan hukum sekunder yakni bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis seperti rancangan perundang-undangan, kamus-kamus hukum, buku-buku, dan jurnal-jurnal yang berhubungan dengan penelitian ini.
- C. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Inggris.

### 3. **Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini yaitu normatif-yuridis untuk mengoleksi data yang berhubungan Undang-undang pilkada dan PKPU. Hal ini dilakukan melalui pendekatan-pendekatan kaidah-kaidah hukum positif beserta dengan asas-asasnya.

#### 4. **Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka, yakni dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, Undang-Undang. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk mempertajam analisis.

#### 5. **Metode Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan dipilih karena penelitian ini beranjak dari telaah terhadap peraturan perundang-undangan. Melalui pendekatan ini diharapkan dapat menemukan jawaban yang komprehensif.

#### 6. **Analisis Bahan Hukum**

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian ini disajikan dan diolah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklarifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. Hasil klarifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan

c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar pengambilan kesimpulan nantinya.

Metode ini yaitu data yang terbentuk atas suatu penilaian atau ukuran secara tidak langsung dengan kata lain yaitu kesimpulan yang dituangkan dalam bentuk pernyataan dan tulisan.

## **F. SISTEMATIKA PENULISAN**

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

**BAB I** menguraikan Pendahuluan, merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

**BAB II** menguraikan Tinjauan umum, didalam menguraikan serta menyajikan teori-teori tentang Penyelenggaraan pemilu, pemilukada, dan Lembaga penyelenggaraan Pemilu.

**BAB III** Analisa dan pembahasan terkait urgensi seorang terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan Implikasi kebijakan terpidana hukuman percobaan maju menjadi kepala daerah bagi demokrasi di Indonesia

**BAB IV** Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komperhensif dan dilengkapi dengan saran rekomendasi dari hasil peneltia

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM PENYELENGGARAAN PEMILU, PEMILUKADA DAN LEMBAGA PENYELENGGARAAN PEMILU

#### A. Tinjauan Umum Tentang Sistem Pelenggaraan Pemilu

##### 1. Konsep Pemilihan Umum

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum, karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis diaturnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.<sup>27</sup>

Pemilihan umum merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem demokrasi. Oleh karena itu, tujuan pemilu tidak lain adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil-wakil rakyat dibadan perwakilan rakyat. Kesemuanya dilakukan dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.

Pemilu adalah sarana demokrasi yang daripadanya dapat ditentukan siapa yang berhak menduduki kursi di lembaga politik negara legislatif atau eksekutif. Melalui pemilu rakyat memilih figur yang dipilihnya untuk membangun bangsa dan negara. Dalam pemilu rakyat yang telah memenuhi persyaratan untuk memilih secara bebas dan rahasia menjatuhkan pilihan kepada figur yang

---

<sup>27</sup> Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 94.

dipercayai untuk menjadi pemimpin, sesuai dengan aspirasinya dan kepercayaannya untuk memilih.

Dari sekian banyak pilihan calon figur yang dapat dipilih maka suara terbanyaklah yang dinyatakan sebagai pemenang, karena suaranya mewakili kehendak rakyat sebagai representatif rakyat. Aspek terpenting dalam demokrasi adalah mengakui dan menghormati suara mayoritas.

Dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasanya disebut sistem demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung.<sup>28</sup> Di dalam praktik, yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk dilembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Para wakil tersebut bertindak atas nama rakyat dan wakil-wakil itulah yang mengatur jalannya roda sistem pemerintahan maupun mengatur tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun jangka yang relatif pendek. Oleh sebab itu, karena mereka adalah representatif dari rakyat maka wakil-wakil rakyat itu langsung dipilih oleh rakyat melalui sistem pemilu.<sup>29</sup> Dengan demikian, pemilihan umum itu tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis.

Pentingnya pemilihan umum diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab. *Pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu dapat saja terjadi bahwa

---

<sup>28</sup> Putera Asmoro, *Hukum Tata Negara: Teori dan Peraktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014. hlm. 122

<sup>29</sup> *Ibid.*

sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara. *Kedua*, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia ataupun faktor eksternal manusia. *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Para pemilih baru belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. *Keempat*, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di eksekutif maupun legislatif. Kegiatan pemilihan umum juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat perinsipil.<sup>30</sup>

Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak asasi warga negara adalah sebuah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksanannya ketatanegaraan yang telah ditentukan sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat. Maka dari itu, pemilu merupakan suatu kewajiban bagi negara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dan demokrasi yakni dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat untuk memilih para wakilnya sesuai dengan hati nuraninya secara demokratis yang berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

## **2. PEMILU: Sirkulasi Kekuasaan dan Kedaulatan Rakyat dalam Islam**

---

<sup>30</sup> *Ibid.* hlm 123

Pemilu dalam masa kini sebenarnya adalah bagian dari perwujudan dari kedaulatan rakyat karena rakyat telah diberi kesempatan politik untuk memilih wakil-wakilnya. Menurut Marijan, sistem pemilu berarti instrumen untuk menerjemahkan prolehan suara ke dalam pemilu di dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Adapun variable-variabel dasar yang sering dipakai mencakup formula pemilihan, struktur penyuaran dan besaran distrik.<sup>31</sup>

Di dalam sistem politik dalam Islam di masa klasik, sirkulasi kekuasaan tidak ditentukan oleh pemilu dengan prosedur-prosedur yang ketat. Prinsip yang disediakan dalam doktrin islam adalah *syura* (Musyawarah).<sup>32</sup> *Syura* merupakan sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang digunakan sebagai prinsip yang harus ditegakkan di muka bumi. *Syura* adalah prinsip yang menegaskan bahwa sirkulasi kekuasaan dapat dibicarakan. Mengenai cara bermusyawarah, lembaga permusyawaratan yang perlu dibentuk, cara pengambilan keputusan, cara pelaksanaan putusan musyawarah, dan aspek-aspek tata laksana lainnya diserahkan kepada kelompok manusia bersangkutan untuk mengaturnya. Jadi sebagai prinsip, musyawarah adalah *syariat*. Pemahamannya termasuk bidang fikih dan pengaturannya termasuk *siyasah syar'iyah*.<sup>33</sup>

Dalam peraktiknya, Nabi Muhammad sering bermusyawarah dengan sahabat-sahabatnya dalam banyak hal.<sup>34</sup> Karena itulah, dalam praktik politik

---

<sup>31</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010. hlm. 83.

<sup>32</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara: Dalam Perspektif Fikih Siyasah*. Sinar Grafika. Jakarta, 2012. hlm. 158.

<sup>33</sup> Ahmad Sukardjah dan Ahmad Sudirman Abbas, *Demokrasi dalam Perspektif Islam*, Pedoman Ilmu Jaya dan Anglo Media. Jakarta, 2005, hlm. 1.

<sup>34</sup> Ahmad Sukardja. *Hukum Tata Negara... Op. Cit.* hlm. 158.

umat Islam, musyawarah yang telah menjadi prinsip dalam bernegara disajikan oleh para sahabatnya.<sup>35</sup> Ada tiga periode besar dalam sejarah politik umat Islam. Periode pertama adalah sirkulasi kekuasaan para *Al-Khulafa' Al-Rasyidin*, sirkulasi kekuasaan digunakan dengan cara bermusyawarah, meskipun tidak memakai sistem pemilu seperti sekarang ini. Pemilihan golongan Abu Bakar dalam sejarahnya dilakukan oleh golongan Muhajirin dan golongan Anshor dipertemuan Saqifah Bani Sa'idah. Khalifah Umar, Utsman, dan Ali juga dipilih berdasarkan musyawarah para sahabat besar. Mereka adalah tokoh-tokoh yang dapat mewakili dan dapat kepercayaan dari umumnya kaum muslimin. Mereka dalam Bahasa Al-Mawardi adalah *ahlu al-Ihtiyar, ahlu al-syura*.<sup>36</sup> Periode kedua adalah sirkulasi kekuasaan yang turn menurun dalam sistem kerajaan Islam. Periode ini dilakukan dalam sistem pemerintahan Bani Umayyah dan Utsmaniyyah. Periode ketiga adalah sirkulasi kekuasaan di zaman sekarang yang beragam karena ada negara yang berbentuk kerajaan dan ada negara yang berbentuk republik.<sup>37</sup>

Dalam fikih siyasah, pemilihan yang banyak diperdebatkan adalah pemilihan kepala negara (Khalifah). Dalam pemilihan khalifah al-Maududi berpendapat bahwa kepala negara ditunjuk langsung oleh Allah. Seperti Nabi Muhammad yang menjadi kepala negara Islam yang pertama. Pendapat ini sebenarnya tidak tepat, karena Nabi Muhammad dipilih oleh masyarakat di Madinah. Pemilihan kepala negara Islam yang pertama melalui proses yang unik dan melalui proses yang panjang yakni mulai dari hijrah Nabi ke Madinah

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.* hlm. 159

<sup>37</sup> *Ibid.*



hingga disepakatinya Piagam Madinah.<sup>38</sup> Bahkan, golongan syiah lebih ekstrem lagi bahwa kepala negara ditunjuk langsung oleh Allah dan Rasul-nya. Menurut golongan Syi'ah, Allah telah memerintah Nabi mengangkat dan menetapkan Ali sebagai pemimpin umat Islam sepeninggalan Nabi.<sup>39</sup>

Berdasarkan pengalaman sejarah politik umat Islam di masa klasik, ada prinsip-prinsip yang menegaskan bahwa pemilihan kepala negara tidak dilakukan secara baku dalam satu sistem, melainkan diberikan kewenangan kepada masyarakat Islam di zamannya untuk mengembangkan sistem pemilihan yang sesuai. Ini adalah masalah *siyasa* (politik) yang terus berkembang.

### 3. Beberapa Sistem dalam Pemilu

Pemilu tidak sekedar memilih wakil-wakil rakyat, tetapi juga memilih presiden dan wakil presiden serta pemilihan kepala daerah seperti gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota yang bertugas untuk menjalankan pemerintahan. Pada umumnya, cara yang biasa dianut untuk mengisi keanggotaan lembaga perwakilan melalui pengangkatan (penunjukan) atau pengangkatan biasa disebut sistem pemilihan mekanis. Akan tetapi, pelaksanaan sistem tersebut tidak sama di semua negara karena biasanya disesuaikan dengan masing-masing negara.<sup>40</sup>

Sistem pemilihan mekanis menempatkan rakyat sebagai suatu individu yang sama. Aliran liberalisme, sosialisme, dan komunisme menggunakan sistem

---

<sup>38</sup> *Ibid*, dalam bukunya mengutip Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-undang Dasar 1945: Kajian Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat yang Majemuk*, UI Press, Jakarta, 1995. hlm. 84.

<sup>39</sup> Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fikih Siyasa, Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Erlangga, Jakarta. hlm. 131.

<sup>40</sup> Putera Asmoto, *Hukum Tata... Op.Cit.* hlm. 124.

pemilihan mekanis. Bedanya liberalism mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai kompleks hubungan-hubungan antar individu yang bersifat kontraktual, sedangkan sosialisme dan khususnya kominisme mengutamakan totalitas kolektif masyarakat dan mengecilkan peranan individu dalam totalitas kolektif tersebut.<sup>41</sup>

Menurut Wolhoff, rakyat dipandang sebagai massa individu-individu yang sama. Inilah yang berfungsi sebagai pengendali hak pilih aktif dengan masing-masing mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan untuk satu lembaga perwakilan. Sistem pemilihan mekanis biasanya dilaksanakan dengan dua sistem pemiliha umum yaitu: a) sistem proporsional dan b) sistem distrik.<sup>42</sup>

#### **a) Sistem Proporsional**

Sistem pemilihan proposional adalah suatu sistem pemilihan dimana kursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-partai politik (organisasi peserta pemilihan umum) sesuai dengan perimbangan perundangan suara yang di dapat partai politik peserta pemilihan yang bersangkutan. Oleh karena itu, sistem pemilihan umum ini juga disebut dengan “sistem berimbang”.<sup>43</sup> Walaupun ditentukan jumlah kursi untuk suatu pemilihan dan sesuai dengan jumlah pemduduk yang boleh mengikuti pemilu ditentukanlah setiap kursi membutuhkan suara dalam jumlah tertentu. Namun, apabila ternyata tidak

---

<sup>41</sup> Ahmad sukardja, *Hukum Tata...Op.Cit.* hlm. 161.

<sup>42</sup> *Ibid.* sebagai mana dikutip Ahmad Sukardja. hlm. 125

<sup>43</sup> Sri Soemantri, *Pelaksanaan Pemilu Indonesia ( Menelusuri UU Pemilihan dan UU Parpol dan Golkar)*, sebagaimana di kutip Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia.* Jurusan HTN Fakultas Hukum UII. 1992. hlm. 22

semua penduduk tersebut memberikan suara atau ada sebagian yang tidak sah, maka presentase untuk satu kursi berubah.<sup>44</sup>

Dalam sistem ini wilayah negara merupakan satu daerah pemilihan. Akan tetapi, karena luasnya wilayah negara dan jumlah penduduk warga negara yang cukup banyak, wilayah itu dibagi atas daerah-daerah pemilihan (misalnya provinsi menjadi satu daerah pemilihan). Kepada daerah-daerah pemilihan ini, dibagikan sejumlah kursi yang diperebutkan, luas daerah pemilihan, pertimbangan politik dan sebagainya. Hal yang pasti adalah jumlah kursi yang diperebutkan pada masing-masing daerah pemilihan lebih dari satu, karena itu sistem pemilihan proporsional ini disebut juga “*multy-member constituency*”. Sisa suara dari masing-masing peserta pemilihan umum di daerah pemilihan tertentu tidak dapat lagi di gabungkan dengan sisa suara di daerah pemilihan lainnya.<sup>45</sup>

Segi-segi positif dari sistem pemilihan proporsional adalah: (1) suara yang terbuang sangat sedikit; (2) partai-partai politik kecil/minoritas, besar kemungkinan mendapat kursi di parlemen. Segi-segi negatif dari sistem ini adalah sebagai berikut:<sup>46</sup>

1. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai politik dan timbulnya partai-partai politik baru. Sistem ini tidak menjurus ke arah integrasi bermacam-macam golongan dalam masyarakat tetapi kecenderungan lebih mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan oleh karena itu kurang

---

<sup>44</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI. Jakarta. 1988. hlm. 336.

<sup>45</sup> Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*. Cetakan Pertama. Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII Kerjasama dengan Gama Media. Yogyakarta. 1999. hlm. 271.

<sup>46</sup> Putera Asmoto, *Hukum Tata Negara ... Op. Cit.* hlm. 126. Yang dikutip dari Sri Soemantri, *Plaksanaan Pemilu Indonesia*.

terdorong untuk mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan. Sebagai akibatnya sistem pemerintahan umum ini memperbanyak jumlah partai politik.

2. Setiap calon yang terpilih menjadi anggota parlemen merasa dirinya lebih terikat kepada partai politik yang mencalonkan dan kurang merasakan loyalitasnya kepada rakyat yang telah memilihnya.
3. Banyaknya partai politik mempersukar dalam bentuk pemerintah yang stabil, lebih-lebih dalam sistem pemerintahan parlementer. Karena pembentukan pemerintah/cabinet harus didasarkan atas koalisi (kerja sama) anatar dua partai politik atau lebih.
4. Terjadinya pencerminan pendapat yang salah tingkat pertama (*the first stage of distortion of opinion*).

#### **b) Sistem Distrik**

Sistem distrik merupakan sistem pemilu yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang diliput) mempunyai satu wakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>47</sup> Sistem pemilihan distrik adalah suatu sistem pemilihan yang wilayah negaranya dibagi atas distrik-distrik pemilihan, yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia di parlemen. Setiap distrik pemilihan hanya memilih satu orang wakil dan calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai politik/organisasi peserta pemilihan umum. Oleh karena itu, sistem ini juga disebut "*single member constituency*". Pihak yang menjadi pemenangnya (calon terpilih) adalah yang memperoleh suara terbanyak (mayoritas) dalam distrik tersebut.<sup>48</sup>

Segi-segi positif sistem pemilihan distrik adalah:<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1977. hlm. 177.

<sup>48</sup> Putera Asmoto. *Hukum Tata...Op.Cit.* hlm. 126 - 127

<sup>49</sup> *Ibid.* hlm. 127-128.

- (1) Hubungan antara si pemilih dengan wakilnya sangat dekat, karena itu partai-partai politik tidak berani mencalonkan orang yang tidak populer (tidak dikenal) dalam distrik tersebut. Terpilihnya seorang calon biasanya karena kualitas dan kepopulerannya, dan baru kemudian kepopuleran partai politiknya.
- (2) Sistem ini mendorong bersatunya partai-partai politik. Karena calon yang terpilih hanya satu, beberapa partai politik dipaksa/terpaksa bergabung untuk mencalonkan.

## B. Tinjauan umum tentang Sistem Penyelenggaraan Pemilukada

Pekembangan pemilihan langsung oleh rakyat sejak lama dilakukan untuk membentuk lembaga yang melakukan pengawasan (legislatif) terhadap pemerintah setiap harinya. Hal itu dilakukan untuk membatasi kekuasaan raja. Tetapi, dalam perjalanannya, praktik penyelenggaraan negara terutama untuk lebih menjamin penyelenggaraan pemerintah yang yang demokratis, kemudian presidenpun perlu dipilih secara langsung.<sup>50</sup>

Kepala daerah dan wakil kepala daerah, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan walikota dan wakil walikota, adalah jabatan politik atau jabatan publik yang didalamnya melekat mekanisme dan nilai-nilai demokratis (terbuka dan akuntabel) dalam proses pemilihan, pertanggungjawaban tugas, serta pemberhentiannya.<sup>51</sup> Mekanisme pemilihan kepala daerah disebut demokratis apabila memenuhi beberapa parameter, mengutip pendapat Robert

---

<sup>50</sup> Ni'Matul Huda, *Otonomi Daerah "Filosofi Sejarah dan Problematika"*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005. hlm. 204.

<sup>51</sup> Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, LP2I Press, 2003. hlm.

Dahl, Samuel Huntington dan Bigham Powel, Afan Gaffar dan kawan-kawan mengatakan parameter untuk mengamati terwujudnya demokrasi antara lain:<sup>52</sup>

- 1) Pemilihan Umum
- 2) Rotasi Kekuasaan
- 3) Rekrutmen Secara Terbuka
- 4) Akuntabilitas Publik

Secara umum dikatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung itu lebih demokratis. Setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu. *Pertama*, untuk lebih membuka pintu tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.<sup>53</sup>

Sejak masa pemerintahan kolonial sampai orde baru, kedaulatan rakyat dalam Pilkada dimonopoli oleh elit politik karena rakyat tidak dapat memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Elit pusat dan daerah mempermainkan kedaulatan rakyat untuk kepentingan jangka pendek, yang diindikasikan dengan maraknya praktik persengkokolan dan nepotisme. “Legalisasi” praktik tersebut dalam ketentuan perundang-undangan memberi petunjuk bahwa moralitas politik berdemokrasi elit sangat buruk sekaligus mengindikasikan lemahnya sistem pilkada selama ini. Semua bentuk permainan politik terjadi di DPRD ketika anggotanya tak hanya menjadi calon tapi juga menjadi pemilih dan panitia pilkada. Fenomena semacam itu berakhir dengan perberlakuan pilkada secara langsung. Keluarnya undang-undang No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No.6/2005 mengenai

---

<sup>52</sup> Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Kajian Etika Politik Pemerintahan, Yogyakarta, 2002. hlm. 12-13

<sup>53</sup> Ni'Matul Huda, *Otonomi Daerah... Op, Cit*, hlm. 204.

tatacara pemilihan, pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah, merupakan tonggak baru penegakan kedaulatan rakyat daerah di Indonesia. Kedua produk perundangan tersebut memuat ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung.<sup>54</sup>

Pilkada langsung merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin daerah dimana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya, dan calon-calon bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama. Pilkada langsung dalam disebut pemilu apabila kedua prasyarat dasar tersebut diterjemahkan dengan berbagai tahapan kegiatan dan penunjang tahapan kegiatan yang terbuka dan dapat dipertanggung jawabkan. Prinsip utama dalam pembuatan tata cara dan mekanisme tahapan kegiatan dan penunjang tahapan kegiatan tersebut adalah menciptakan pilkada langsung dengan prosedur yang terduga dengan hasil yang tak terduga. Artinya, ketentuan mengenai proses pemilihan dilakukan dengan tata cara dan mekanisme yang dapat diketahui dan diakses semua pemilih, partai politik, calon dan sebagainya untuk menjamin adanya transparan dan akuntabilitas. Dengan proses tersebut persaingan atau kompetisi yang berlangsung dalam pemilihan diharapkan berjalan bebas dan *fair* sesuai aturan main sehingga calon terpilih tidak diketahui atau ditentukan sebelumnya.<sup>55</sup>

Selain itu, pilkada langsung dapat disebut sebagai praktik politik demokratis apabila memenuhi beberapa prinsipal, yakni menggunakan azas-azas yang berlaku dalam rekrutmen politik yang terbuka, seperti pemilu legislatif

---

<sup>54</sup> Joko. J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan... Op,Cit.* hlm. 33

<sup>55</sup> *Ibid.* hlm 109.

(DPR, DPD, dan DPRD) dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yakni azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber dan jurdil)<sup>56</sup>

1. Langsung  
Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.
2. Umum  
Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan perundangan berhak mengikuti pilkada. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan dan status sosial.
3. Bebas  
Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.
4. Rahasia  
Dalam memberikan suaranya pemilih dijamin dan pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya diberikan.
5. Jujur  
Dalam penyelenggara pilkada, setiap penyelenggara pilkada, aparat pemerintah, calon/peserta pilkada, pengawas pilkada, pemantau pilkada, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
6. Adil  
Dalam penyelenggaraan pilkada, setiap pemilih dan calon/peserta pilkada mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Pilkada sering disebut dengan pemilihan lokal atau pemilu lokal. Adapun ciri-cirinya adalah:<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibid.* hlm 110-111.

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm. 112.



- 1) Diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Lokal/Daerah (*Local Election Commission*) yang mandiri dan otonom. Yang dimaksud “mandiri” adalah bahwa *Local Election Commission* tidak berhubungan secara struktural dan hierarkhis dengan Komisi Pemilihan yang lebih tinggi, Komisi Pemilihan Federal (*Federal Election Commission*). Sedangkan otonom berarti *Local Election Commission* berwenang membuat regulasi tersendiri.
- 2) Penyelenggaraan pilkada dibiayai dari anggaran daerah lokal.
- 3) Penyelenggaraan dan pembiayaan dipertanggungjawabkan oleh *Local Election Commission* kepada Parlemen Lokal atau dipertanggungjawabkan kepada publik.
- 4) Peraturan (regulasi) pilkada, tahapan kegiatan dan jadwal waktu pelaksanaan tahapan kegiatan ditentukan oleh *Local Election Commission* berdasarkan ketentuan perundangan yang dilahirkan oleh Parlemen Lokal.
- 5) Acapkali peraturan pilkada, tahapan kegiatan dan jadwal waktu pelaksanaan tahapan berbeda-beda antar daerah.

Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membawa harapan bagi terwujudnya demokrasi politik di tingkat lokal. Salah satu indikator bagi terwujudnya harapan tersebut adalah adanya kewenangan DPRD sebagai representasi rakyat daerah dalam memilih dan memberhentikan kepada daerah. Pasal 34 sampai dengan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan tegas mengatur tugas, fungsi dan kewenangan DPRD dalam pelaksanaan pemilihan mengatur fungsi dan kewenangan DPRD dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah.<sup>58</sup>

Tonggak sejarah baru dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia pasca-Orde Baru telah dimulai, masyarakat Indonesia dapat menentukan sendiri pilihan politiknya secara langsung untuk pemimpin tingkat nasional maupun daerahnya (Presiden dan Wakil Presiden; Anggota DPR, DPD, dan DPRD). Tampaknya inilah salah satu berkas reformasi yang dibeikan Allah SWT. Untuk rakyat

---

<sup>58</sup> Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 191.

Indonesia. Selama ini, untuk jabatan politik dari pusat sampai daerah masyarakat melakukan pilihan secara tidak langsung, yakni melalui wakil-wakilnya di parlemen (MPR untuk pilihan Presiden dan Wakil Presiden; DPRD Provinsi untuk pilihan Gubernur dan Wakil Gubernur; DPRD Kabupaten/Kota untuk pilihan Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota). Namun, mulai bulan Juni 2005 kita akan melakukan pemilihan Kepala Daerah secara langsung di seluruh Indonesia yang kurang lebih akan diselenggarakan di 238 daerah (provinsi dan kabupaten/kota).<sup>59</sup>

Berbagai polemik muncul ke permukaan, berkaitan dengan hajatan (Pilkada langsung) tersebut. Antusiasme dan harapan masyarakat untuk dapat memilih secara langsung Kepala Daerahnya sangat terasa di masyarakat. inilah saat yang tepat untuk menentukan pilihan kita secara langsung, dan ikut bertanggung jawab dengan pilihan kita. Kita telah mencatat keberhasilan masyarakat dalam Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang kemudian dilanjutkan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Sukses inilah yang harus terus kita jaga dan tingkatkan kualitasnya sampai memasuki arena pemilihan Kepala Daerah secara langsung nantinya.

Bagaimana Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur masalah pemilihan Kepala Daerah secara langsung? Apakah materi muatan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang mengatur pemilihan Kepala Daerah secara langsung sudah sesuai dengan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku? Untuk membahas permasalahan pertama, tampaknya perlu kita lihat pengaturan Pemilu dalam UUD 1945 dan berbagai

---

<sup>59</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah... Op, Cit.* hlm 208.

undang-undang yang berlaku saat ini. Di dalam UUD 1945 secara berturut-turut diatur pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden, dan Wakil Presiden DPRD, Gubernur, Bupati dan Walikota, sebagai berikut:<sup>60</sup>

1. Pasal 2 ayat (1) menyebutkan:  
“MPR terdiri atas Anggota DPR dan Anggota DPD yang dipilih melalui Pemilu dan diatur lebih lanjut dengan UU”.
2. Pasal 6A menyebutkan:  
“Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”.
3. Pasal 18 ayat (3) menyebutkan:  
“Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilu”.
4. Pasal 18 ayat (4) menyebutkan:  
“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”
5. Pasal 19 ayat (1) menyebutkan:  
“Anggota DPR dipilih melalui Pemilu”
6. Pasal 22C ayat (1) menyebutkan:  
“Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui Pemilu”
7. Pasal 22E ayat (2) menyebutkan:  
“Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden, dan Wakil Presiden, dan DPRD”

Dari pemaparan di atas dapat diketahui bahwa pengaturan Pemilu dalam UUD 1945 sangat variatif. *Pertama*, untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD dipilih secara langsung. Tetapi untuk pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis. Mengapa demikian pengaturannya? Perlu diketahui, dalam pembahasan perubahan UUD 1945, Pasal 18 dibahas terlebih dahulu pada Perubahan Kedua UUD 1945, sementara Pasal 22E dan Pasal 6A dibahas pada Perubahan Ketiga. Ketika dilakukan pembahasan Pasal 18 ayat (4) belum dicapai kesepakatan untuk pemilihan secara langsung.

---

<sup>60</sup> *Ibid*, hlm. 208-209.

Maka, rumusan yang disepakati ketika itu “dipilih secara demokratis” , yang dapat ditafsirkan secara beragam. Ketika pembahasan Pasal 6A dan 22E anggota MPR telah sepakat untuk melakukan pemilihan langsung. *Kedua*, pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD diatur dalam satu napas di dalam Pasal 22E ayat (2). Sementara itu, pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota diatur tersendiri di dalam Pasal 18 ayat (4). Hal ini terjadi karena model perubahan UUD yang dilakukan oleh MPR ketika itu adalah parsial dan tidak komprehensif, sehingga yang sudah diselesaikan pada perubahan pertama tidak dapat lagi diubah atau disesuaikan dengan perubahan kedua, demikian seterusnya. Sehingga wajar kalau ada perbedaan “redaksional” antara Pasal 18 ayat (4) dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.<sup>61</sup>

Pengaturan Pemilu dalam berbagai undang-undang tampaknya sudah senapas dengan semangat pemilihan secara langsung oleh rakyat. Hal itu dapat kita lihat antara lain:<sup>62</sup>

- 1) Pasal 3 UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD:  
“Pemilu diselenggarakan untuk memilih Anggota DPR, DPD, dan DPRD Kabupaten/Kota”
- 2) Pasal 1 Butir 1 UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden:  
“Pemilihan umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945, untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota.”
- 3) Pasal 24 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah:  
“ Kepala Daerah dan Wakil Kepala sebagaimana dimaksudkan pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”

---

<sup>61</sup> *Ibid*,

<sup>62</sup> *Ibid*, hlm. 209-211.

4) Pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004:

“ Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, rahasia, jujur dan adil.”

Dari pemaparan di atas dapat diketahui bahwa dalam UU No. 12 Tahun 2003 maupun UU No. 23 Tahun 2003 hanya mengatur pemilihan Anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, DPRS Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Untuk pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah belum diatur. Akhirnya, kekosongan pengaturan masalah tersebut diakomodasikan dalam UU No. 32 Tahun 2004.

Dalam diktum UU No. 32 Tahun 2004, tidak ada rujukan ke Pasal 22E UUD 1945. Artinya, pengaturan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam UU tersebut memang bukan dalam kualifikasi Pasal 22E (Pemlu), tetapi mengacu pada Pasal 18 ayat (4), yang menerjemahkan “dipilih secara demokratis” dalam bentuk pemilihan langsung. Pertanyaan yang muncul, apakah pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 itu bukan Pemilu?

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat oleh pembuat undang-undang tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum. Alasannya, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah termasuk dalam ranah Pemerintahan Daerah (Pasal 18 UUD 1945) sehingga tidak merujuk pada ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Menurut Ramlan Surbakti, secara substansi maupun tahapan pelaksanaannya, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan Pemilu. Pengaturan tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam UU No.32 Tahun 2004 disusun berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (1) mengenai asas-asas Pemilu (luber dan

jurdil) dan hampir seluruhnya sama dengan pengaturan pemilihan presiden dan wakil presiden dalam UU No.23 Tahun 2003.

Persoalan lain yang perlu pengkajian lebih lanjut adalah yang berkaitan dengan penyelenggara Pemilu. Untuk mengetahui pengaturan UUD 1945 dan berbagai undang-undang tentang masalah ini, dapat dilihat pengaturannya sebagai berikut:<sup>63</sup>

- 1) Pasal 22E ayat (5) UUD 1945:  
“Pemilu diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.”
- 2) Pasal 1 Butir 3 UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD:  
“Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, untuk menyelenggarakan Pemilu.”
- 3) Pasal 1 Butir 4 UU No.12 Tahun 2003:  
Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah pelaksana Pemilu di Provinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan bagian dari KPU.”
- 4) Pasal 15 UU No.12 Tahun 2003:
  - (1) Pemilu diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
  - (2) KPU bertanggung jawab atas penyelenggaraan Pemilu.
  - (3) Dalam melaksanakan tugasnya, KPU menyampaikan laporan dalam tahap penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR.
- 5) Pasal 17 UU No. 12 Tahun 2003:  
“KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah pelaksana Pemilu di provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan bagian dari KPU.”
- 6) Pasal 1 Butir 7 UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden:  
“ Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksudkan dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dengan penyesuaian dan pengaturan lainnya

---

<sup>63</sup> *Ibid*, hlm. 211-213.

dalam UU ini adalah penyelenggara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.”

- 7) Pasal 1 Butir 21 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah: “Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebutkan KPUD adalah KPUD sebagaimana dimaksudkan dalam UU No. 21 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh UU ini untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap dan/atau kabupaten/kota.
- 8) Pasal 57 UU No.32 Tahun 2004 menegaskan sebagaimana berikut:
  - (1) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD;
  - (2) Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada DPRD.<sup>64</sup>

Dari pemaparan di atas dapat diketahui, bahwa KPUD yang diberi wewenang khusus oleh UU No. 32 Tahun 2004 untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/ kota adalah KPUD sebagaimana dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2003. Hal ini merupakan penegasan bahwa penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap provinsi dan/ atau kabupaten/kota adalah sama dengan penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Jadi, secara struktural KPUD terikat dengan KPU.

### **C. Tinjauan umum tentang lembaga penyelenggaraan pemilu**

#### **1. Komisi Pemilihan Umum**

Salah satu hasil perubahan UUD 1945 adalah adanya ketentuan mengenai pemilihan umum (pemilu) dalam Undang-Undang Dasar 1945. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya

---

<sup>64</sup> *Ibid*, hlm. 213-214.

ketentuan itu dalam UUD 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur reguler (per lima tahun) maupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil).<sup>65</sup>

KPU pada dasarnya tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga tinggi negara yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD 1945. Bahkan, nama Komisi Pemilihan Umum itu sendiri tidaklah ditentukan oleh UUD 1945, melainkan undang-undang tentang pemilu. Kedudukan KPU sebagai lembaga negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga lain yang dibentuk oleh atau dengan Undang-undang.<sup>66</sup>

Dalam suatu sistem politik demokrasi, kehadiran pemilu yang bebas dan adil (*free and fair*) adalah suatu keniscayaan. Bahkan sistem politik apapun yang diterapkan oleh suatu negara, seringkali menggunakan pemilu sebagai klaim demokrasi atas sistem politik yang dibangunnya. Sistem demokrasi liberal, sistem komunis, sistem otoriter atau semi otoriter sebagaimana yang banyak diterapkan di beberapa negara di dunia ketiga, hampir semuanya telah melakukan pemilu secara periodik. Pemilu telah menjadi bagian universal dari kehidupan masyarakat politik internasional. Oleh karena itu, bisa dipahami jika banyak ilmuwan politik yang menggunakan pemilu sebagai tolak ukur pelaksanaan demokrasi di suatu negara. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Ranney, “*no free elections, no democracy*”.<sup>67</sup>

Pemilu merupakan mekanisme dimana rakyat bisa menyalurkan aspirasi

---

<sup>65</sup> Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara... Op, Cit.* hlm. 221.

<sup>66</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012. hlm.200.

<sup>67</sup> Aribowo, Muh.Asfar dkk, *Model-model Sistem Pemilihan di Indonesia*, Pusdeham, Surabaya, 2003, hlm. 7.



politiknya secara bebas dalam menentukan pemimpin nasional, sehingga dalam konteks ini tercermin tanggungjawab warga negara, oleh karena itu rakyat harus mengerti benar bahwa apapun pilihannya hal itu mesti didasari oleh alasan yang kuat, rasional dan kritis (*national voter*), bukan sekedar pembebekan politik- asal ikut dan asal pilih (*emotional voter*), tentunya harus menjadi pemilih yang cerdas dan bertanggungjawab. Karena meskipun hanya satu suara, maka pilihan rakyat tersebut sangat berarti dan memiliki implikasi besar yakni dapat menentukan arah nasib bangsa selama lima tahun mendatang \, sehingga kalau salah pilih, maka tentunya rakyat juga yang akan dirugikan.

Selain itu, Pemilihan Umum (*pemilu*) merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan. Pemilu sebagai alat penyaring bagi "*politikus-politikus*" yang akan mewakili dan membawa suara rakyat didalam lembaga perwakilan. Mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai-partai politik (*Parpol*).<sup>68</sup>

Ketentuan mengenai pemilu diatur dalam Pasal 22E UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut.

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Daerah.

---

<sup>68</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 55.

- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Adapun sifat “tetap” dari Komisi Pemilihan Umum dimaksudkan bahwa KPU sebagai institusi/lembaga, menjalankan tugasnya secara ber-kesinambungan, tidak bersifat *Ad-hoc (sementara)* seperti dalam pelaksanaan pemilu-pemilu sebelumnya khususnya Pemilu tahun 1999 meskipun keanggotaannya dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Tetapi keberadaan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tetap menjalankan fungsi-fungsi yang ada di luar pelaksanaan pemilihan umum dan melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Undang-Undang. Sedangkan yang berkaitan dengan Komisi Pemilihan Umum bersifat “*mandiri*” dimaksudkan bahwa, dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilu, KPU bersikap mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan untuk menjamin tercapainya penyelenggaraan pemilihan umum.<sup>69</sup>

Ketentuan lebih lanjut dari amanat Pasal 22E UUD 1945 diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Menurut Ketentuan Umum Pasal I angka 3 UUD No. 12 Tahun 2003 ditegaskan

---

<sup>69</sup> Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi...Op.Cit*, hlm. 174.

bahwa Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, untuk menyelenggarakan pemilu.<sup>70</sup>

Dalam Pasal 15 ditegaskan bahwa pemilu diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. KPU bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu. Dalam melaksanakan tugasnya, KPU menyampaikan laporan dalam tahap penyelenggaraan pemilu kepada Presiden dan DPR. Tugas dan wewenang Komisi Pemilihan Umum adalah:

- 1) Merencanakan penyelenggaraan pemilu;
- 2) Menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan pemilu;
- 3) Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilu;
- 4) Menetapkan peserta pemilu;
- 5) Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- 6) Menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara;
- 7) Menetapkan hasil pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- 8) Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilu;
- 9) Melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur undang-undang.

Pada saat penyelenggaraan pemilu tahun 1999 aturan main diatur dalam UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Dalam Pasal 8 ditegaskan bahwa penanggung jawab pemilu adalah presiden. Penyelenggara pemilu dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur partai-partai politik peserta pemilu dan pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden. Meskipun UU No. 3 Tahun 1999 telah menyebutkan bahwa pemilu diselenggarakan oleh KPU yang bebas dan mandiri, tetapi karena keanggotaan KPU berasal dari unsur partai politik

---

<sup>70</sup> Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara... Op. Cit.* hlm. 224

peserta pemilu dan pemerintah, kemandirian dari lembaga KPU sangat sulit terjadi karena terjadi *conflict of interest* di dalamnya, unsur keanggotaan KPU bukanlah unsur yang bebas dan mandiri, tetapi peserta pemilu itu sendiri. Untuk itu, UU No. 12 Tahun 2003 dapat dikatakan merevisi kedudukan dan kemandirian KPU sebagai penyelenggara pemilu.<sup>71</sup>

KPU Provinsi diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 30 Undang-undang pemilu dengan tugas dan wewenang:<sup>72</sup>

1. Merencanakan pelaksanaan pemilu provinsi;
2. Melaksanakan pemilu provinsi;
3. Menetapkan hasil pemilu diprovinsi;
4. Mengkorsinasi kegiatan KPU kabupaten/kota; dan
5. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh KPU.

Dalam Pasal 29 ditentukan bahwa KPU provinsi berkewajiban untuk:<sup>73</sup>

1. Memperlakukan peserta pemilu secara adil dan setara;
2. Menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
3. Menjawab pertanyaan, menampung, dan memproses pengaduan dari peserta pemilu dan masyarakat;
4. Menyampaikan laporan periodik dan mempertanggungjawabkan kegiatan pelaksanaan pemilu kepada KPU;
5. Menyampaikan laporan secara periodik kepada gubernur;
6. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN dan APBD; dan
7. Melaksanakan kewajiban lain yang diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya, Pasal 30 nya menentukan pula bahwa:<sup>74</sup>

1. Sekretariat KPU Provinsi dipimpin oleh seorang sekretaris;
2. Sekretaris KPU Provinsi adalah pegawai negeri sipil yang diangkat dan dihentikan dengan keputusan sekretaris jenderal KPU;
3. Sekeretaris KPU provinsi dipilih oleh KPU provindi dari tiga orang calon yang diajukan oleh gubernur dan selanjutnya ditetapkan dengan keputusan sekretaris jenderal KPU.

---

<sup>71</sup> *Ibid.* hlm. 225.

<sup>72</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...Op, Cit*, hlm. 208.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibid.* hlm. 209

## 2. Badan Pengawasan Pemilihan Umum

Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan Pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan Pemilu. Pada era tersebut terbangun *trust* di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante.<sup>75</sup>

Walaupun pertentangan ideologi pada saat itu cukup kuat, tetapi dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan, walaupun ada gesekan terjadi di luar wilayah pelaksanaan Pemilu. Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan ideologi pada saat itu. Hingga saat ini masih muncul keyakinan bahwa Pemilu 1955 merupakan Pemilu di Indonesia yang paling ideal.<sup>76</sup>

Kelembagaan Pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982. Demi memen-

---

<sup>75</sup> Lihat <http://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu>, diakses 09 November 2016.

<sup>76</sup> *Ibid.*

uhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).<sup>77</sup>

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu mengingat penyelenggara Pemilu sebelumnya, yakni LPU, merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga *ad hoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu

---

<sup>77</sup> *Ibid.*

Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.<sup>78</sup>

Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu pada konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.

---

<sup>78</sup> *Ibid.*

Tugas, Wewenang, dan Kewajiban Pengawas Pemilu berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu adalah sebagai berikut :<sup>79</sup>

1. Mengawasi Penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis. Tugas tersebut secara singkat dalam diuraikan sebagai berikut :

- a. Mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu;
- b. Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu;
- c. Mengawasi pelaksanaan Putusan Pengadilan;
- d. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen;
- e. Memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu;
- f. Mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu;
- g. Evaluasi pengawasan Pemilu;
- h. Menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu;
- i. Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Wewenang Pengawas Pemilu sebagai berikut :

- a. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu
- b. Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang
- c. Menyelesaikan sengketa Pemilu
- d. Membentuk, mengangkat dan memberhentikan Pengawas Pemilu di tingkat bawah
- e. Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Kewajiban Pengawas Pemilu sebagai berikut :

- a. Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;

---

<sup>79</sup> Lihat <http://www.bawaslu.go.id/id/profil/tugas-wewenang-dan-kewajiban>, diakses 09 November 2016.



- b. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
- d. Menyampaikan laporan hasil pengawasan sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan; dan
- e. Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.



## **BAB III**

### **PEMBAHASAN**

#### **ANALISIS KEBIJAKAN TERPIDANA HUKUMAN PERCOBAAN DAPAT MENCALONKAN DIRI SEBAGAI KEPALA DAERAH DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

##### **A. Peraturan KPU No. 9 Tahun 2016 Memperbolehkan Seorang Terpidana Hukuman Percobaan Dapat Mencalonkan Diri Sebagai Kepala Daerah**

Amanah dari Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22 E ayat (5) yang menjelaskan tentang sifat komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, menguatkan konsep negara hukum di Indonesia. Oleh karena itu hukum hendaknya dijadikan kerangka untuk mengatur dan menyelesaikan segala persoalan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dan bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa yang aman, tertib dan sejahtera dan berkeadilan. Demikian penegasan yang tertuang dalam UUD NRI 1945.

Salah satu hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah adanya ketentuan mengenai pemilihan umum. Dalam UUD NRI Tahun 1945 ketentuan ini dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya ketentuan itu dalam UUD NRI Tahun 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur reguler (perlima tahun) maupun menjamin proses dan

mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia serta jujur dan adil.<sup>80</sup>

Proses pemilu sekarang ini yaitu dalam konteks pemilihan kepala daerah, terdapat suatu keganjilan yang ada dalam undang-undang, yaitu tentang kewajiban konsultasi yang sifatnya “mengikat” dalam pembuatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) kepada pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Metode ini sudah sejak lama dinilai tidak tepat. Prinsip yang dilanggar adalah kepastian kemandirian penyelenggaraan pemilu dalam melaksanakan tugas dan wewenang.

KPU bersama DPR dan Pemerintah harus mengesahkan bersama bagaimana Peraturan KPU untuk pilkada serentak 2017 mendatang. Hal ini semakin mendapatkan sorotan ketika didalam Pasal 9 huruf a Undang – undang No. 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota atau yang biasa disebut (UU PILKADA) sebagai norma terbaru. Kewenangan KPU adalah *menyusun dan menetapkan peraturan KPU dan pedoman teknis pengawasan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*<sup>81</sup>.

Akibat dari norma tersebut menyebabkan banyaknya intervensi yang dilakukan oleh pihak DPR dan Pemerintah dalam membuat peraturan KPU tersebut untuk proses pilkada. Pengaturan ini tentu saja akan semakin memperdalam kekeliruan proses konsultasi peraturan KPU yang telah ada sebelumnya. Padahal sesuai dengan konstitusi KPU yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 22e ayat (5) bahwa

---

<sup>80</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata... Op,Cit.* hlm. 221.

<sup>81</sup> Lihat Pasal 9 Huruf a Undang-undang No. 10 tahun 2016 Tentang PILKADA

*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Jelas bahwa penyelenggaran Pemilu seharusnya dalam hal ini KPU bersifat mandiri dalam hal pembuatan peraturan dan pelaksanaan teknis lainnya. KPU bebas dari pengaruh intervensi pihak luar terutama legislatif dan eksekutif, karena peraturan yang dibuat merupakan cikal-bakal pemilihan legislatif dan eksekutif.*

Pada saat rapat dengar pendapat (RDP) yang membahas mengenai status **“terpidana hukuman percobaan”** KPU menolak adanya usulan tentang terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri ke pilkada karena dinilai telah bertentangan dengan Pasal 7 ayat (2) Huruf g UU No. 10 / 2016 menyatakan bahwa calon kepala daerah *“tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”*. Artinya apapun bentuk pidananya orang tersebut tidak dapat mencalonkan diri, kecuali si calon adalah mantan narapidana yang sudah tidak lagi menjalankan masa hukuman (bebas) , itupun calon harus mengumumkan kepada publik bahwa ia merupakan mantan terpidana. Penerapan pasal tersebut DPR dinilai tidak konsisten dalam melaksanakan Undang-undang yang diaturnya sendiri.

Dalam rapat dengar pendapat antara DPR RI, Pemerintah dan KPU RI sudah diputuskan mengenai pencalonan terpidana hukuman percobaan, yaitu dengan memperbolehkan seorang terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri. Artinya ada sebuah potensi yang bertentangan dalam PKPU dengan undang-undang yang memperbolehkan terpidana percobaan mencalonkan

diri. “KPU berkerja sebagai pelaksana undang-undang, lalu bagaimana bisa dalam P KPU menimbulkan norma baru yang bertentangan dengan undang-undang. Peraturan KPU sebagai peraturan teknis hanya boleh menjabarkan secara teknis apa yang sudah diatur dalam undang-undang, tidak boleh merumuskan norma baru yang bertentangan dengan undang-undang”.

Dalam pembahasan RDP yang dilaksanakan KPU dengan DPR dan Pemerintah, dalam hal ini pihak DPR menggunakan aspek hak asasi manusia, keadilan dan lain-lain sebagainya dalam perdebatan tersebut. Pada saat itu DPR Komisi II menjelaskan bahwa dalam aturan terpidana dengan masa percobaan yang boleh maju dalam pilkada adalah dalam **kasus pidana ringan**. Aturan yang mereka instruksikan kepada KPU sebelumnya sudah dibahas dalam rapat internal Komisi II. Dalam forum RDP, DPR menerangkan bahwa dalam pidana ringan (*Culva Levis*) kata terpidana jangan dimaknai dalam arti sempit tanpa melihat sebab dan akibat dari perbuatan pelaku saja, tetapi harus dimaknai dalam tindakan-tindakan yang dilakukan si pelaku. Contoh, seperti kasus pidana lalu lintas: tilang, melanggar lampu merah, tabrakan, yang berpotensi untuk pelaku dikenakan hukuman percobaan. Setelah itu pidana denda: seperti uang sampah sembarangan dan menghidupkan HP dalampesawat, ini merupakan tindak pidana yang sama (tindak pidana ringan). Apakah hilang haknya untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah?. Komisi II menjelaskan bahwa hukuman pidana sangat luas cakupannya. Dalam UU yang telah disahkan, hampir semua memiliki sanksi pidana. Hanya tinggal melihat seperti apa hukumannya. "Ada yang di kurungan penjara, ada denda, ada percobaan dan lain sebagainya. Yang sedang terpidana

tidak boleh mencalonkan kecuali kulva levi (keputusan MK : kasus politik dan ringan yang tidak disengaja),"<sup>82</sup>

KPU diminta untuk merevisi PKPU No. 5 / 2016 tentang pencalonan, tetapi KPU menolak karena seseorang yang dijatuhi hukuman masa percobaan bukan “orang bebas” dari persoalan hukum. Ia masih terkait atas tindak pidana yang dilakukannya dan dapat seketika menjadi narapidana yang menjalani hukuman di Lembaga Pemasyarakatan, yang membedakan hanyalah para terpidana percobaan menjalani hukuman diluar LP.<sup>83</sup>

Keputusan ini sangat menimbulkan pandangan negatif bagi masyarakat. Dalam hal ini, pasti masyarakat akan banyak yang mengajukan uji materi terhadap norma baru ini. Sebab, keputusan ini sangat berpotensi membahayakan demokrasi ke depan. Keputusan ini dapat dibuat karena adanya implikasi dari Pasal 9 huruf a Undang – undang No. 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota atau yang biasa disebut (UU pilkada) sebagai regulasi terbaru. Kewenangan KPU adalah *menyusun dan menetapkan peraturan KPU dan pedoman teknis pengawasan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam forum rapat degar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat.* Dasar ini yang melemahkan KPU dalam pembuatan regulasinya dan peraturan teknis lainnya.

---

<sup>82</sup> Elza Astari Retaduari – [detikNews.com](http://detikNews.com) Terpidana Percobaan Bisa maju, Ini Alasan Komis II. Diakses 28 November 2016

<sup>83</sup> Mengutip wawancara yang dilakukan oleh reporter [Justika.com](http://Justika.com) Terpidana Percobaan Maju Dalam Pilkada: Kualitas Pilkada Terancam diakses Senin 28 November 2016

Pada dasarnya kata “terpidana” adalah orang yang lagi menjalani masa hukuman. Jadi, pidana bersyarat, yang dalam praktik hukum sering disebut dengan pidana/hukuman percobaan, adalah sistem penjatuhan pidana oleh hakim yang pelaksanaannya bergantung pada syarat-syarat tertentu atau kondisi tertentu. Seperti misalnya, pidana harus dijalankan jika sebelum masa percobaan tersebut selesai, orang tersebut melakukan tindak pidana. Ini berarti jika orang tersebut tidak melakukan tindak pidana selama masa percobaan, maka pidana tersebut tidak perlu dijalankan. Karena pidana bersyarat tersebut bergantung pada apakah orang tersebut melakukan tindak pidana selama masa percobaan, maka sering disebut dengan pidana percobaan.<sup>84</sup>

Dalam penjelasannya Pidana bersyarat adalah pidana dengan syarat-syarat tertentu. Pidana bersyarat ini diatur dalam Pasal 14a Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang berbunyi:<sup>85</sup>

- (1) Apabila hakim menjatuhkan pidana paling lama satu tahun atau pidana kurungan, tidak termasuk pidana kurungan pengganti maka dalam putusannya hakim dapat memerintahkan pula bahwa pidana tidak usah dijalani, kecuali jika di kemudian hari ada putusan hakim yang menentukan lain, disebabkan karena si terpidana melakukan suatu tindak pidana sebelum masa percobaan yang ditentukan dalam perintah tersebut diatas habis, atau karena si terpidana selama masa percobaan tidak memenuhi syarat khusus yang mungkin ditentukan lain dalam perintah itu.
- (2) Hakim juga mempunyai kewenangan seperti di atas, kecuali dalam perkara-perkara yang mengenai penghasilan dan persewaan negara apabila menjatuhkan pidana denda, tetapi harus ternyata kepadanya bahwa pidana denda atau perampasan yang mungkin diperintahkan pula akan sangat memberatkan si terpidana. Dalam menerapkan ayat ini, kejahatan dan pelanggaran candu hanya dianggap sebagai perkara mengenai penghasilan negara, jika terhadap kejahatan dan pelanggaran itu ditentukan bahwa dalam hal dijatuhkan pidana denda, tidak diterapkan ketentuan Pasal 30 ayat 2.

---

<sup>84</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung. 2003. hlm. 183

<sup>85</sup> Lihat Kitab Undang-undang Hukum Pidana Pasal 14a

- (3) Jika hakim tidak menentukan lain, maka perintah mengenai pidana pokok juga mengenai pidana pokok juga mengenai pidana tambahan.
- (4) Perintah tidak diberikan, kecuali hakim setelah menyelidiki dengan cermat berkeyakinan bahwa dapat diadakan pengawasan yang cukup untuk dipenuhinya syarat umum, bahwa terpidana tidak akan melakukan tindak pidana, dan syarat-syarat khusus jika sekiranya ditetapkan.
- (5) Perintah tersebut dalam ayat 1 harus disertai hal-hal atau keadaan-keadaan yang menjadi alasan perintah itu.

Sederhananya, penjelasan mengenai pidana penghukuman bersyarat (pidana bersyarat) yang diatur dalam Pasal 14a dan seterusnya dalam KUHP, bahwa apabila seorang dihukum penjara selama-lamanya satu tahun atau kurungan, maka hakim dapat menentukan bahwa hukuman itu tidak dijalankan. Kecuali, kemudian ditentukan lain oleh hakim, seperti apabila si terhukum dalam tenggang waktu percobaan melakukan tindak pidana lagi atau tidak memenuhi syarat tertentu, misalnya tidak membayar ganti kerugian kepada si korban dalam waktu tertentu.<sup>86</sup>

Hukuman semacam ini jarang sekali dijalankan karena si terhukum akan berusaha benar-benar dalam masa percobaan tidak melakukan suatu tindak pidana dan syarat khusus biasanya dipenuhi. Di samping itu, apabila syarat-syarat dipenuhi, hukuman tidak otomatis dijalankan, tetapi harus ada putusan lagi dari hakim dan ada kemungkinan hakim belum memerintahkan supaya hukuman dijalankan, yaitu apabila misalnya si terhukum dapat menginsafkan hakim bahwa si terhukum dapat dimaafkan dalam hal ini tidak memenuhi syarat-syarat. Dalam praktik, mungkin sekali penghukuman bersyarat ini sama sekali tidak dirasakan sebagai hukuman.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum ... Op, Cit*, hlm. 183-184.

<sup>87</sup> *Ibid.* hlm 184.



Kembali lagi kepada pokok permasalahan yaitu mengenai mengapa peraturan KPU memperbolehkan terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri ke pilkada. Pada prinsipnya dalam negara demokrasi siapa pun dapat ikut serta dalam pencalonan dalam pemilihan umum. Tetapi, setiap negara pasti mengatur bagaimana tata cara mekanisme pencalonan kepala daerah, yaitu dalam Pasal 7 ayat (1) undang-undang No.10/2016 yang berbunyi “*setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai calon gubernur dan wakil gubernur...*” ini adalah dasar dari demokrasi di Indonesia. Setelahnya, dalam UU No.10/2016 diatur juga mengenai pemenuhan syarat sebagai kepala daerah yang diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g yaitu, “*tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana*”. Artinya sudah sangat jelas seharusnya terpidana apapun itu namanya seperti terpidana percobaan, terpidana bersyarat, dan lain sebagainya tidak boleh ikut serta dalam pilkada. karena, seseorang tersebut telah menjalani masa hukuman berupa “**pidana**”.

Perbedaan substansial antara UU No. 32/2004 dengan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya adalah kedudukan kepala daerah yang proses pemilihannya dilakukan secara demokratis. Dasar konstitusional, pemilihan tersebut merujuk pada hasil perubahan kedua UUD NRI 1945 pada Pasal 18 ayat (4) bahwa : *Gubernur bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala daerah*

*provinsi, kabupaten, dan kota yang dipilih secara demokratis.*<sup>88</sup>

Undang-undang memandang bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara. *Pertama*, pemilihan oleh DPRD. *Kedua*, pemilihan secara langsung oleh rakyat (Pemilu).<sup>89</sup> Pasal 62 undang-undang No. 22/2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak mencantumkan tugas dan wewenang DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan demikian makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945 adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat.<sup>90</sup>

Berkaitan dengan keberadaan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa:<sup>91</sup>

*Prinsip demokrasi yang terkandung dalam Pasal 18 ayat 3 dan 4 menyangkut pemilihan anggota DPRD dan kepala daerah secara **langsung...** dengan demikian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, pemilihan umum tidak hanya untuk memilih wakil rakyat (DPR, DPD, DPRD) tetapi juga untuk memilih **kepala daerah.***

Lahirnya kata “demokratis” yang dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 ketika itu menjelang perubahan kedua tahun 2000. Setidak-tidaknya dikarenakan adanya dua pendapat penting yang berbeda mengenai sistem pemilihan kepala daerah seperti yang dijelaskan di atas.

---

<sup>88</sup> Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Amandemen UUD 1945*, PT. Prenedamedia Group, Jakarta, 2015. Bab IX. hlm.270

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid*

<sup>91</sup> Philipus M. Hadjon, *Kedudukan Undang-undang Pemerintah Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945*, Makalah Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945, Diselenggarakan BPHN Dep.KIMHAM bekerjasama dengan FH Unair dan Kanwil DEPKIMHAM Prov. Jatim, Surabaya 9-10 Juni 2004, hlm. 4.

Rumusan putusan MK No. 072-073 /PUU-II/2004 pengujian UU Pemda terhadap UUD NRI Tahun 1945, dipilih secara langsung dalam ketentuan pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Tetapi pada hal ini tidak dapat diartikan bahwa pilkada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa “dipilih secara demokratis”, namun kenyataan dalam penjabaran yang dimaksud “dipilih secara demokratis” **Pembuat Undang-Undang telah memilih cara pilkada secara langsung.**<sup>92</sup>

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung pada dasarnya merupakan suatu proses politik bangsa menuju ke kehidupan yang lebih demokratis (Kedaulatan Rakyat), transparan, dan bertanggung jawab. Selain itu, pilkada secara langsung tersebut menandakan adanya perubahan dalam demokrasi lokal, yakni tidak sekedar distribusi kekuasaan antara tingkat pemerintah secara vertikal.

Salah satu perubahan mendasar dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah di era otonomi daerah yaitu, proses seleksi kepemimpinan eksekutif lokal tidak lagi dipilih dan ditentukan oleh DPRD, tapi langsung oleh rakyat. Output pilkada diharapkan pemimpin eksekutif lokal yang bisa memenuhi preferensi mayoritas masyarakat lokal dan mempercepat terbentuknya pemerintahan daerah yang lebih baik (*good governance*).<sup>93</sup> Dengan begitu, dari sisi substansi, pilkada diharapkan bisa melakukan proses seleksi pemimpin yang

---

<sup>92</sup> Putusan MK No. 072-073 /PUU-II/2004 Pengujian UU Pemda Terhadap UUD 1945, hlm. 61

<sup>93</sup> Muhammad Khaidir Az-Zahrah, *Problem Pemimpin Kepala Daerah*, <https://www.edunews.id/literasi/opini/problem-kepemimpinan-kepala-daerah/> diakses 16 Desember 2016

dinilai rakyatnya terbaik untuk melakukan perubahan-perubahan yang menjanjikan dan memberi manfaat kepada masyarakat luas. Namun, secara umum hampir di semua daerah proses pilkada belum melahirkan pemimpin yang bisa melakukan perubahan mendasar untuk mempercepat kemajuan daerah, bahkan ada kecenderungan dengan pilkada justru menimbulkan sejumlah persoalan.<sup>94</sup>

Setidaknya terdapat beberapa alasan penting pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, antara lain; *Pertama*, akuntabilitas kepemimpinan kepala daerah, artinya kepala daerah yang dipilih secara langsung tersebut merupakan representasi dari masyarakat yang memiliki **tanggung jawab** yang besar untuk memajukan suatu daerah pilihannya dan juga **bersih dari kasus hukum** agar masyarakat dapat percaya dalam kepemimpinannya. *Kedua*, kualitas pelayanan publik yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat, artinya kepala daerah **dapat mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*)** dalam melakukan pelayanan publik untuk masyarakat. *Ketiga*, sistem pertanggungjawaban tidak saja kepada DPRD atau pemerintah pusat, tetapi juga langsung kepada rakyat. Prinsip inilah yang harus dijadikan parameter dari pemimpin.

Dalam pemilihan kepala daerah serentak yang diadakan pada 2017 mendatang, merupakan ajang unjuk gigi para calon kepala daerah untuk mengaktualisasikan nilai-nilai kepemimpinannya dan tanggungjawabnya kepada masyarakat, agar masyarakat percaya kepada pemimpinnya dan mau berpartisipasi dalam pemilihan kepala daerahnya (demokrasi lokal). Masyarakat juga pasti menginginkan pemimpinnya **jujur, adil, bersih dan tidak terbelit kasus hukum.**

---

<sup>94</sup> *Ibid.*

Itulah esensi pemilihan umum yang sebenarnya.<sup>95</sup> Jika melihat fenomenal terpidana hukuman percobaan, artinya sangat bertolak belakang dengan cita-cita yang ada dalam pilkada.

Ketika melihat pada pembahasan **Terpidana Hukuman percobaan**, dalam UU No.10/2016 Pilkada Pasal 7 ayat (2) huruf g berbunyi “ ***Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana***”. Artinya setiap terpidana tidak boleh turut mencalonkan sebagai kepala daerah. Undang-undang sudah jelas dan tegas mengatakan demikian, tetapi pada saat RDP antara KPU dan DPR, terpidana hukuman percobaan boleh turut serta dalam pilkada serentak 2017 mendatang dan menyuruh agar KPU mengganti P KPU No. 5 / 2016 dengan P KPU No. 9 / 2016 dengan membuat norma baru bahwa terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri. Norma tersebut tertuang dalam Pasal 4 ayat (1) huruf f yang berbunyi “ *tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terpidana karena kealpaan ringan (culpa levis), terpidana karena alasan politik, terpidana yang tidak menjalani hukuman dalam penjara wajib secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan sedang menjalani tindak pidana didalam penjara*”. Inilah norma baru yang disusun sedemikian rupa dalam P KPU.

---

<sup>95</sup> Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum... Op,Cit.* hlm. 273.

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata “norma” dijelaskan sebagai ukuran untuk menentukan sesuatu.<sup>96</sup> Norma berasal dari kata *nomos* yang artinya nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi **norma hukum**. Sedangkan kaidah dalam bahasa arab, *qo'idah* berarti ukuran atau nilai pengukur. Norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik anjuran ataupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan sesuatu.<sup>97</sup> Menurut **Hans Kelsen**, bahwa norma itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suasana hierarki, sehingga norma yang di bawah bersumber dan berdasarkan norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi.<sup>98</sup>

Dalam proses pilkada, Undang-undang pilkada bersumber pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan Peraturan KPU bersumber dari Undang-Undang Pilkada. Inilah yang disebut hierarki perundang-undangan dalam pembuatan norma.

Akibat dari peraturan ini banyak sekali paradigma negatif yang terbangun di masyarakat karena terpidana percobaan dapat mencalonkan diri, masyarakat bertanya, apakah ada sebuah kepentingan yang di bawah DPR bersama parpolnya terhadap pilkada serentak 2017 mendatang?. Hanya mereka dan kader-kadernya lah yang tau. Dalam keputusan ini, ada hal sangat menyita perhatian publik kembali dalam UU Pilkada apabila seorang terpidana hukuman percobaan tadi terpilih

---

<sup>96</sup> W.J.S Poerwardarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976. hlm. 678.

<sup>97</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal undang-undang*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 1.

<sup>98</sup> Hans Kelsen, *General Theory Of Law And state*, Russel and Russel A Division Of Atheneum Publisher Inc, New York . hlm. 112

menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur, Walikota dan Wakil Walikota, serta Bupati dan wakil Bupati, bahwa dalam Pasal 163 ayat (8) UU Pilkada yang berbunyi “ *dalam hal calon Gubernur dan/ Wakil Gubernur terpilih ditetapkan menjadi **terpidana** berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap **pada saat pelantikan**, yang bersangkutan tetap **dilantik** menjadi gubernur dan/atau Wakil Gubernur dan saat itu juga **diberhentikan** sebagai Gubernur dan/ Wakil Gubernur*”. Dalam pasal 164 ayat (8) juga di sebutkan untuk Bupati dan/ Wakil Bupati dan Walikota dan/ wakil walikota.

Kebijakan seperti ini hanya ada di Indonesia, dimana sistem demokrasi dan hierarki peraturan dalam norma diacak-acak karena adanya kepentingan politik. Akibat dari norma tersebut KPU mendapat imbasnya. KPU hanya bisa menuruti apa kata DPR dan Pemerintah karena ada norma yang mengatur dalam UU Pilkada pada Pasal 9 huruf a Undang – undang No. 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota atau yang biasa disebut (UU PILKADA) sebagai regulasi terbaru. Kewenangan KPU adalah *menyusun dan menetapkan peraturan KPU dan pedoman teknis pengawasan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*. Akibat pasal tersebutlah KPU harus menaati apa yang menjadi keputusan dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) bersama DPR dan Pemerintah.

## **B. Implikasi Kebijakan Terpidana Hukuman Percobaan Maju Menjadi Kepala Daerah Bagi Demokrasi Di Indonesia**

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menguakkannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh karena itu, semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat karena operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya. Termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat itu sendiri atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.<sup>99</sup>

Para ahli berpendapat bahwa prinsip-prinsip hidup bernegara seperti terumuskan di dalam Pancasila (termasuk kerakyatan/demokrasinya) telah lama dipraktekkan dalam kehidupan nenek moyang bangsa Indonesia. Setiap perorangan warga kaum adalah merdeka dan wajib menghormati, malahan melindungi kemerdekaan sesama warganya. Tiap-tiap warga kaum dianggap mempunyai hak dan kedudukan yang sama, sedangkan kepala kaum tidak mempunyai kelebihan hak atas warga lainnya. Kemerdekaan, persamaan, dan

---

<sup>99</sup>Lihat Tinjauan Pustaka “ Negara Hukum Demokrasi” yang dikutip dalam buku Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia.*, PT Rineka Cipta., Jakarta 2003, hlm 19



persaudaraan meskipun dan pernah dirumuskan merupakan dasar-dasar pokok kelangsungan kaum itu dan menjadi tabiat dasar dari kerakyatan dalam persekutuan kaum pada masyarakat nusantara. Dalam masyarakat kaum ini tidak terdapat tingkatan-tingkatan yang berdasarkan asal keturunan yang membedakan seseorang dan orang lainnya.<sup>100</sup>

Dalam beberapa tahun transisi demokrasi, sudah menjadi kebiasaan untuk menyebut Indonesia sebagai negara demokrasi kualitas rendah.<sup>101</sup> Rincian tuduhan ini luas cakupannya. Indonesia memiliki aturan hukum yang sangat lemah, wabah korupsi dan kurangnya transparansi, para elite daerah yang menindas hak-hak kaum minoritas etnis berbagai wilayah, cacat berat dalam hal kebebasan beragama dan penindasan terhadap kaum minoritas agama tertentu, yang melanggar konstitusi, para ptinggi militer yang terang-terangan merestui pembantaian kaum separatis non-kekerasan oleh militer, pelanggaran hak asasi manusia oleh militer yang biasanya tidak diproses hukum, kesedian para legislator untuk menerima suap sebagai imbalan dari dukungan mereka akan perundang-undangan, para anggota geng yang sesekali mampu mnguasai polisi setempat, dengan bantuan intimidasi pemilih oleh para preman, yang sebagai berafiliasi dengan partai politik, partisipasi rakyat yang lazimnya lemah.<sup>102</sup> Inilah catatan bagi demokrasi di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir dan menggambarkan bobroknya integritas dari para pemimpin di Indonesia, dalam bukunya Donald L. Horowitz “Perubahan Konstitusi dan Demokrasi di Indonesia”.

---

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> Donald L. Horowitz, *Perubahan Konstitusi dan Demokrasi di Indonesia*”, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013. hlm. 320.

<sup>102</sup> *Ibid.*

Pada era sekarang pelemahan demokrasi khususnya pada masa pilkada 2017 mendatang kerap sekali dikaitkan dengan cacatnya demokrasi di Indonesia, dikarenakan, terbitnya kebijakan terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri menjadi kepala daerah. Kebijakan ini sangat jelas bertentangan dengan tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia itu sendiri, yaitu :1. Membentuk suatu pemerintahan Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, 2. Memajukan kesejahteraan umum / bersama, 3. Mencerdaskan kehidupan bangsa, 4. Ikut berperan aktif dan ikut serta dalam melaksanakan ketertiban dunia yang berlandaskan kemerdekaan, perdamaian abadi dan kedilan sosial. Berikut yang dijelaskan dalam UUD NRI 1945. Apakah dengan adanya kebijakan tersebut sudah tercermin bahwa tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia sudah tercapai?. Melainkan kebijakan ini sangat mencederai akal publik untuk menginginkan pemimpin yang bersih tanpa terbelit kasus hukum.

Salah satu perubahan yang amat mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara pada Orde Reformasi ialah amandemen UUD 1945, yang dilakukan para anggota MPR hasil pemilu 1999. Amandemen UUD 1945 sebanyak empat kali, mengandung konsekuensi yang luar biasa karena undang-undang turunannya juga harus dirubah seperti UU Pemerintahan Daerah. Perubahan paling mendasar ialah dalam sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan Kepala Daerah, baik pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati maupun Walikota/Wakil Walikota. Kalau sebelum amandemen UUD 1945, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia. Demikian juga

pemilihan Kepala Daerah (pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota) dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Kabupaten dan Kota.<sup>103</sup>

Setelah amandemen UUD 1945, maka pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan melalui pemilihan umum (pemilu) secara langsung oleh seluruh rakyat Indonesia yang telah memenuhi syarat. Begitu juga pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota, dilaksanakan melalui pemilihan umum kepala daerah (pemilukada). Kalau pemilukada Gubernur/Wakil Gubernur, dilaksanakan di seluruh provinsi yang melaksanakan pemilukada yang diikuti oleh seluruh rakyat di provinsi itu yang telah memenuhi syarat. Begitu juga, pemilukada Bupati/Wakil Bupati dilaksanakan di kabupaten yang bersangkutan, dan diikuti oleh rakyat di kabupaten tersebut yang telah memenuhi syarat. Demikian pula pemilukada Walikota/Wakil Walikota, dilaksanakan di kota itu dan diikuti oleh rakyat yang telah memenuhi syarat dan berdomisili di kota tersebut.<sup>104</sup>

Perubahan sistem pemilihan pemimpin pemerintahan (eksekutif) di Indonesia, penting dikaji dan diteliti setelah reformasi berlangsung lama. *Pertama*, apakah pemilihan langsung pemimpin pemerintahan di pusat dan daerah dapat melahirkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*)? *Kedua*, apakah sistem pemilihan langsung pemimpin pemerintahan tidak bertentangan dengan point keempat daripada Pancasila, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan

---

<sup>103</sup> Musni Umar, *Pemilukada awal dari korupsi kepala daerah*, <https://musniumar.wordpress.com/2011/01/30/dr-musni-umar-pemilukada-awal-dari-korupsi-kepala-daerah/> di akses 29 Desember 2016

<sup>104</sup> *Ibid.*

dalam permusyawaratan/perwakilan? *Ketiga*, apakah pemilihan langsung pemimpin pemerintahan di pusat dan daerah, rakyat yang pada umumnya masih miskin dan kurang pendidikan, bisa memilih pemimpin yang diperlukan oleh daerah dan negara untuk membawa kebangkitan dan kemajuan Indonesia di masa depan? *Keempat*, apakah pemilihan langsung pemimpin pemerintahan di pusat dan daerah, manfaatnya lebih banyak daripada mudaratnya? *Kelima*, pemilihan langsung pemimpin pemerintahan di pusat dan daerah, apakah terdapat indikator bahwa daerah dan bangsa Indonesia, lebih cepat bangkit dan maju daripada sebelumnya?<sup>105</sup>

Hampir setiap hari media massa selalu memberitakan perilaku penyimpangan dari kepala daerah ataupun anggota DPRD, entah dalam kasus *mooney politic* dalam pemilihan kepala daerah, pembahasan laporan pertanggungjawaban, korupsi dana APBD, penjualan aset-aset pemerintahan daerah, ataupun dalam kasus-kasus lain. Kasus-kasus yang mencuat secara langsung ataupun tidak, telah menodai kepercayaan masyarakat yang berharap bahwa melalui otonomi daerah kehidupan demokrasi, kemasyarakatan, juga ekonomi akan lebih baik dari sebelumnya. Tetapi ternyata, setelah otonomi berjalan kurang lebih empat tahun, yang lebih banyak muncul kepermukaan justru para elite lokal yang kurang peka terhadap penderitaan masyarakat dan kurang mampu menjalankan fungsi manajerial di daerah. Sehingga, sisi positif dari otonomi daerah seolah menjadi terhalang oleh persoalan tersebut. Otonomi

---

<sup>105</sup> *Ibid.*

daerah bukannya mendatangkan berkah, tetapi justru menimpakan musibah bagi masyarakat daerah.<sup>106</sup>

Dalam hal pemilihan Kepala Daerah, melalui UU No. 22 Tahun 1999, wewenang tersebut telah dialihkan dari Presiden kepada DPRD. Presiden tidak lagi berwenang memilih Kepala Daerah sebagaimana dulu diatur dalam UU No. 5 tahun 1974. Wewenang itu sudah dilimpahkan kepada DPRD. Itulah wujud dari pemberdayaan politik daerah. Perubahan tersebut membawa implikasi yang sangat luas. Kalau sebelumnya seorang calon untuk dapat menjadi Kepala Daerah ia harus “minta restu” ke Pusat dengan “segala konsekuensinya”, sekarang jalur itu sudah terputus.<sup>107</sup>

Di era otonomi luas, seorang calon harus berjuang mati-matian di daerah untuk “memenangkan” dukungan dari DPRD, tentu saja dengan “segala konsekuensinya”. Dalam praktik, tidak sedikit calon Kepala Daerah yang, selain harus berjuang mati-matian di Daerah, juga masih harus minta restu “Pusat” (pimpinan partainya), sehingga menjadi mahal biaya politiknya. Calon yang hanya “bermodal pas-pasan” tentu akan berpikir ulang untuk menggolkan ambisinya. Masih “beruntung” kalau bisa menang, tetapi kalau kalah dalam pemilihan, padahal sudah terlanjur menghamburkan (menyuap) uang ratusan juta, bahkan ada yang sampai miliaran rupiah, tentu akan menjadi cerita yang tragis dan menyedihkan.<sup>108</sup>

Dari sudut demokrasi, otonomi daerah, dalam arti formal, diperlukan dalam rangka memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahannya. Dari

---

<sup>106</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...Op. Cit.* hlm. 188

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> *Ibid.* hlm. 189

segi materiil, otonomi daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip negara kesejahteraan dan sistem pemancaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan atas hukum. Oleh karena itu otonomi daerah bertalian dengan demokrasi, maka harus ada lembaga dan tata cara penyelenggaraan pemerintah demokrasi di daerah. Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratik. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya, haruslah dijalankan secara demokratis yang meliputi tata cara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain. Mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratis pula.<sup>109</sup>

Data Kementerian Dalam Negeri patut di renungkan, pada 2010 tercatat 244 pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang terpilih. Sebanyak 93,85 persen pasangan tak berlanjut sampai akhir masa jabatan, hanya 6,15 persen yang menuntaskan tugas secara bersama, sisanya “pisah” di tengah jalan. Menurut Mendagri Gamawan Fauzi, sedikit banyak fakta pecah kongsi itu tentu mengganggu jalannya pemerintahan. Bukti terbaru adalah mundurnya Wakil Gubernur DKI Jakarta Prijanto, dan sebelumnya Wakil Bupati Garut Dicky Chandra.<sup>110</sup>

Di balik kompleksitas politiknya sebagai dinamika dan referensi penyelenggaraan pemerintahan setelah era otonomi daerah, persoalan itu akhirnya mengundang gagasan agar pemilihan kepala daerah nantinya tidak memilih wakil.

---

<sup>109</sup> *Ibid.* hlm. 190

<sup>110</sup> Andre Ristian, *Disharmoni Kepala Daerah*, <http://www.radarbangka.co.id/rubrik/detail/perseptif/2872/disharmoni-kepala-daerah.html> Di akses 29 Desember 2016

Dalam rancangan revisi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, wakil kepala daerah dipilih oleh bupati atau wali kota dari birokrat karier yang berstatus pegawai negeri sipil. Juga digagas mengenai daerah yang karena jumlah penduduknya tidak membutuhkan wakil kepala daerah, ada pula yang membutuhkan lebih dari satu wakil.<sup>111</sup>

Kasus mundurnya Prijanto atau Dicky Chandra sempat mengundang pro-kontra berupa penilaian apakah secara moral sikap itu bertanggung jawab atau tidak bertanggung jawab. Namun ada akar yang hakikatnya sama, yakni pemaknaan dalam menyikapi kekuasaan. Ada ketidakrelaan berbagi kewenangan di satu pihak, dan keinginan untuk mendapat kejelasan bidang-bidang kekuasaan di pihak lain. Semua sesungguhnya tergantung pada sikap dan apresiasi individual satu sama lain, di samping implementasi “akad” saat keduanya “dikawinkan paksa” pada awal proses pencalonan.<sup>112</sup>

Mengapa atmosfer demikian terus berlangsung, karena undang-undang memang memosisikan seorang wakil hanya seperti “ban serep”, tidak mendapat porsi pekerjaan dan kewenangan yang memadai. Kalau kebetulan bupati atau wali kotanya bijak untuk berbagi kewenangan, tentu tidak ada masalah yang muncul. Pada sisi lain, jika sang wakil menunjukkan gelagat rivalitas, bisa diperkirakan letupan ekspresi interaksi seperti apa yang bakal berlangsung. Ketidakharmonisan pun akhirnya menjadi “virus” biasa dalam perjalanan kepemimpinan pasangan kepala daerah.

Memang kita mengenal duet yang awet dan tidak mencuatkan kesan

---

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> *Ibid.*

disharmoni seperti Joko Widodo dan Hadi Rudyatmo yang memimpin Kota Solo, atau di Jepara Bupati Hendro Martojo dengan pasangan Ali Irfan pada periode pertama, dan dengan Achmad Marzuki pada periode keduanya. Kita melihat pengecualian itu ditopang oleh faktor kepribadian, karakter, sikap kenegarawanan, yang mewujud pada kemauan untuk berbagi kewenangan. Jadi sebenarnya pusran persoalan itu kembali pada kualitas individu dalam mengelola konstruksi hubungan kerja sebagai “dwitunggal” di pucuk kepemimpinan daerah.<sup>113</sup>

Efektivitas dan efisiensi dari sudut pandang demokrasi pun akhirnya penting untuk kita kemukakan di sini, tentu di luar faktor-faktor politik yang lebih memahkotakan *sharing* kekuasaan dalam jabatan wakil kepala daerah. Pertanyaannya, pentingkah atau efektifkah posisi seorang wakil dengan porsi kewenangan yang hanya mirip “ban serep” itu? Atau sebenarnya fungsi-fungsi “mewakili” itu bisa dijalankan oleh sekretaris daerah yang memiliki kompetensi karier dalam jalur keteknisan birokrasi. Artinya, kita juga meniscayakan pertimbangan peniadaan jabatan wakil kepala daerah.

Setelah memaparkan beberapa kejadian pemilu lokal, sejenak kita melihat kembali fenomena yang ada di 2016 ini, terkait terpidana hukuman percobaan. Seharusnya para legal drafter yang menyusun Undang-undang melakukan evaluasi dalam pembentukan undang-undang pilkada, bukan malah menambah permasalahan bagi Indonesia tercinta ini. Dalam data yang ada dalam pilkada yang lalu-lalu, seharusnya para pembuat undang-undang tersebut mendesain agar tidak ada lagi permasalahan di pilkada selanjutnya, bukan malah melakukan pembentukan undang-undang berdasarkan kepentingan politik partai untuk

---

<sup>113</sup> *Ibid.*



mengusung pasangan calon. Akal sehat publik sangat tercederai terkait adanya fenomena terpidana hukuman percobaan tersebut. Masyarakat menilai bahwa bapak-bapak yang duduk dalam kursi yang berada di Senayan tersebut tidak lagi becus dalam membawa kepentingan demokrasi dan kedaulatan rakyat.

Allan Fatchan Gani Wardhana dalam tulisannya "*Ironi Pencalonan Terpidana Percobaan*" bahwa ;

1. Diboolehkannya terpidana hukuman percobaan maju dalam pilkada jelas mengingkari semangat dan tujuan pilkada untuk menghasilkan pemimpin bersih, bermutu, dan berintegritas.
2. Dapat mengancam fungsi rekutmen partai politik. Jangan sampai parpol mendadak menjadi pragmatis dalam mengusung calon kepala daerah dalam pilkada hanya karena terpidana hukuman percobaan itu merupakan anggota sendiri. Dalam pilkada sudah seharusnya rakyat disajikan kandidat yang bermutu dan berkualitas. Disinilah parpol mempunyai peranan penting untuk menghadirkan calon kepala daerah yang bermutu dan berkualitas.
3. Dengan adanya calon kepala daerah yang berstatus terpidana bukan tidak mungkin membuat masyarakat semakin apatis dalam pilkada. Dengan sikap apatis tersebut, dikhawatirkan akan mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat dalam pilkada yang beberapa tahun terakhir cenderung mengalami tren penurunan dan berbagai efek di atas cepat atau lambat akan segera menjangkit selama kebijakan membolehkan terpidana hukuman percobaan dapat maju dalam pilkada masih dipertahankan.<sup>114</sup>

Asumsinya adalah hasil pilkada yang sudah berlalu itu bermasalah tetapi kenapa malah muncul kebijakan terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Kepentingan politik selalu menjadi nomor satu tanpa melihat bagaimana integritas dari para calon kepala daerah yang di usung oleh partai-partai politik. Lama kelamaan Indonesia penuh dengan pemimpin yang bermasalah karena calon yang tersedia justru calon yang bermasalah.

---

<sup>114</sup>Lihat latar belakang skripsi ini yang dikutip dari tulisan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Ironi Pencalonan Terpidana Percobaan* dalam <http://berita.suamerdeka.com/sm cetak/ironi-pencalonan-terpidana-percobaan/>, diakses 15 September 2016

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Setelah melakukan penelitian dan menguraikan dua permasalahan dalam penelitian ini, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- a. Peraturan KPU No. 9 tahun 2016 yang memperbolehkan seorang terpidana hukuman percobaan dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah merupakan produk hukum yang dapat mengurangi kemandirian dan independensi KPU dalam membuat aturan pelaksana. Lahirnya PKPU tersebut tidak terlepas dari implikasi pasal 9 huruf a Undang-undang No. 10 tahun 2016 yang memaksa KPU dalam membuat peraturan wajib berkonsultasi terlebih dahulu kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan juga Pemerintah yang sifatnya mengikat. Lahirnya pasal 9 UU Pilkada dan PKPU No.9 Tahun 2016 ini membuktikan bahwa hukum adalah produk politik dimana dalam kedua produk hukum tersebut merupakan cerminan kehendak politik yang saling bersaing. Kedua produk hukum tersebut, dapat dijadikan legitimasi bagi terpidana percobaan dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah.
- b. Diperbolehkannya terpidana hukuman percobaan maju dalam pilkada jelas mengingkari semangat dan tujuan pilkada untuk menghasilkan pemimpin bersih, bermutu, dan berintegritas. Dapat mengancam fungsi rekutmen partai politik. Jangan sampai parpol mendadak menjadi pragmatis dalam mengusung calon kepala daerah dalam pilkada hanya karena terpidana

hukuman percobaan itu merupakan anggota sendiri. Dalam pilkada sudah seharusnya rakyat disajikan kandidat yang bermutu dan berkualitas. Disinilah parpol mempunyai peranan penting untuk menghadirkan calon kepala daerah yang bermutu dan berkualitas. Dengan adanya calon kepala daerah yang berstatus terpidana bukan tidak mungkin membuat masyarakat semakin apatis dalam pilkada. Dengan sikap apatis tersebut, dikhawatirkan akan mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat dalam pilkada yang beberapa tahun terakhir cenderung mengalami tren penurunan dan berbagai efek di atas cepat atau lambat akan segera menjangkit selama kebijakan membolehkan terpidana hukuman percobaan dapat maju dalam pilkada masih dipertahankan.

## **B. Saran - Saran**

Adapun saran-saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagi pemerintah diharapkan dapat melakukan perubahan terhadap Undang-undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada yang bersifat tetap (permanen), tidak lagi setiap ada penyelenggaraan pilkada peraturan maupun undang-undangnya terus berganti, ini sama halnya seperti undang-undang pilkada ini merupakan produk politik yang sangat memiliki unsur kepentingan. Dan harapannya undang-undang ini tidak lagi merugikan lembaga-lembaga penyelenggara pemilu, partai politik, dan masyarakat terkait kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan dalam undang-undang ini. Dan harapannya undang-undang ini dapat memperbaiki serta

menjelaskan sehingga dalam perekrutan calon kepala daerah setiap kepala daerah memiliki acuan yang jelas, tidak lagi mencalonkan terpidana hukuman percobaan yang notabnya dalah terpidana untuk dicalonkan menjadi kepala daerah.

- b. Bagi masyarakat agar lebih mengawal dan berpartisipasi dalam adanya pesta demokrasi lokal untuk mewujudkan calon pemimpin daerah yang berintegritas sehingga dengan adanya partisipasi masyarakat lebih mewujudkan pilkada yang demokratis di Indonesia.



## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU-BUKU

Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara: Dalam Perspektif Fikih Siyasah*. Sinar Grafika. 2012.

Ahmad Sukardjah dan Ahmad Sudirman Abbas, *Demokrasi dalam Perspektif Islam*, Pedoman Ilmu Jaya dan Anglo Media, 2005.

Anwar C. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Intrans Publishing., Malang tahun 2011.

Aribowo, Muh.Asfar dkk, *Model-model Sistem Pemilihan di Indonesia*, Pusdeham, Surabaya, 2003.

Bagir Manan “ *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press Yogyakarta. 2004.

Dahlan Thaib dan Ni’Matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*. Jurusan HTN Fakultas Hukum UII. 1992.

Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Yogyakarta Liberty, 1993.

Donald L. Horowitz, *Perubahan Konstitusi dan Demokrasi di Indonesia*”, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013.

Hans Kelsen, *General Theory Of Law And state*, Russel and Russel A Division Of Atheneum Publisher Inc, New York, 2011.

Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fikih Siyasah, Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Erlangga, Jakarta. 2008.

Jimly Asshiddiqie, *Perihal undang-undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

\_\_\_\_\_, *Perkembangan dan konsolidasi lembaga negara pasca reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan konsolidasi demokrasi*, LP2I Press, 2003.

Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010.

Knut D. Asplund, Suparman Marzuki, Eko Riyadi ( penyunting/ editor )  
*Hukum Hak Asasi Manusia / Rhona k. M. Smith*, At. Al Yogyakarta Pusham UII  
2008.

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998.

\_\_\_\_\_, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, PT Rineka  
Cipta., Jakarta, 2003.

Manafrizal Manan, *Penemuan Hukum oleh Mahkamah Konstitusi*, Mandar  
Maju., Bandung, 2012.

Ahmad sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-undang Dasar 1945:  
Kajian Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat yang Majemuk*, UI  
Press, Jakarta, 1995.

Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan Keempat,  
Gramedia, Jakarta. 1977.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*.  
Cetakan Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI. Jakarta.  
1988.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap  
Konstitusi Indonesia*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII Kerjasama dengan  
Gama Media. Yogyakarta. 1999.

\_\_\_\_\_, *Otonomi Daerah "Filosofi Sejarah dan Problematika"*,  
Pustaka pelajar, 2005.

\_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo. Jakarta,  
2006.

\_\_\_\_\_, *Dinamika Ketatnegeraan Indonesia dalam Putusan  
mahkamah Konstitusi*, FH UII Press. Yogyakarta, 2011.

Philipus M. Hadjon, *Kedudukan Undang-undang Pemerintah Daerah  
Dalam Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945, Makalah Sistem  
Pemerintahan Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, Diselenggarakan BPHN  
Dep.KIMHAM berkerjasama dengan FH Unair dan Kanwil DEPKIMHAM Prov.  
Jatim, Suarabaya 9-10 Juni 2004.

Putera Asmoro, *Hukum Tata Negara:Teori dan Peraktek*, Thafa Media,  
Yogyakarta, 2014.

Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum tata Negara Indonesia: Pasca  
Amandemen UUD 1945*, PT. Prenedamedia Group, Jakarta, 2015.

W.J.S Poerwardarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976.

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Cetakan Pertama, PT Refika Aditama, Bandung. 2003.

### **PERATURAN-PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-undang No. 10 tahun 2016 Tentang Kepala Daerah

Peraturan KPU No. 5 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua Syarat Pencalonan Kepala Daerah

Peraturan KPU No. 9 Tahun 2016 Tentang Perubahan ketiga Syarat Pencalonan Kepala Daerah

### **PUTUSAN**

Putusan MK RI No. 072-073 / PUU-II/2004

### **DATA ELEKTRONIK**

Allan Fatchan Gani Wardhana, *Ironi Pencalonan Terpidana Percobaan dalam* <http://berita.suaramerdeka.com/smcetak/ironi-pencalonan-terpidana-percobaan/>, diakses 15 September 2016

Andre Ristian, *Disharmoni Kepala Daerah*, <http://www.radarbangka.co.id/rubrik/detail/perseptif/2872/disharmoni-kepala-daerah.html> Di akses 29 Desember 2016

Elza Astarti Retaduari – [detikNews.com](http://detikNews.com) Terpidana Percobaan Bisa maju, Ini Alasan Komis II. Diakses 28 November 2016

Fadli Rahmadhanil, peneliti perkumpulan untuk pemilu dan demokrasi dalam tulisannya yang berjudul “*Proses Konsultasi Peraturan KPU di DPR*” dalam HARIAN KOMPAS NEWS, pada hari Kamis, 29 September 2016

Hargiyan Kevin, *Negara Hukum dan Demokrasi* dalam [www.kevinunidha.blogspot.co.id](http://www.kevinunidha.blogspot.co.id) Jumat, 13 mei 2013

Mengutip wawancara yang dilakukan oleh reporter [Justika.com](http://Justika.com) Terpidana Percobaan Maju Dalam Pilkada: Kualitas Pilkada Terancam diakses Senin 28 November 2016

M. Iqbal dalam tulisannya *Peraturan KPU diterbitkan, terpidana percobaan bisa maju pilkada* yang dilangsir di [www.detik.com](http://www.detik.com) diakses jumat 16 September 2016

Muhammad Khaidir Az-Zahrah, *Problem Pemimpin Kepala Daerah*, <https://www.edunews.id/literasi/opini/problem-kepemimpinan-kepala-daerah/> diakses 16 Desember 2016

Musni Umar, *Pemilikada awal dari korupsi kepala daerah*, <https://musniumar.wordpress.com/2011/01/30/dr-musni-umar-pemilikada-awal-dari-korupsi-kepala-daerah/> di akses 29 Desember 2016

<http://www.siswamaster.com/2016/01/teori-keadilan-menurut-aristoteles-dan-contoh.html>” diakses 16 September 2016

<http://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu>, diakses 09 November 2016.

<http://www.bawaslu.go.id/id/profil/tugas-wewenang-dan-kewajiban>, diakses 09 November 2016.

<http://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu>, diakses 09 November 2016.

