

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu wujud dari Kedaulatan rakyat adalah penyelenggaraan Pemilihan Umum atau rotasi kekuasaan maka Negara Indonesia adalah Negara Demokrasi Pemilu dapat dirumuskan sebagai mekanisme pendelegasian kedaulatan rakyat kepada peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat. Pemilu juga berarti mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, atau mengenai sirkulasi elite, yang dilakukan secara periodik dan tertib.

Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau seringkali disebut Pilkada atau Pemilukada, adalah bagian dari implementasi demokrasi. Kepala Daerah adalah jabatan politik yang bertugas memimpin dan menggerakkan lajunya roda pemerintahan daerah. Terminologi jabatan publik artinya kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan keputusan langsung dengan kepentingan rakyat atau publik, berdampak kepada rakyat. Oleh karena itu Kepala Daerah harus dipilih oleh rakyat dan wajib mempertanggung jawabkannya. Sedangkan makna jabatan politik adalah bahwa mekanisme rekrutmen kepala daerah dilakukan secara politik yaitu melalui pemilihan

yang melibatkan elemen – elemen politik yaitu dengan menyeleksi rakyat terhadap tokoh yang mencalonkan sebagai kepala daerah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2) mengatur bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Jika demikian halnya maka pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam pemilihan kepala daerah harus sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar. Pemilihan kepala daerah dilaksanakan sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Kata ‘demokratis’ kemudian menimbulkan dua penafsiran di tengah masyarakat, yaitu apakah pemilihan dilaksanakan secara langsung atau tidak langsung. Jika merujuk pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tidak ditemukan ketentuan yang mengatur terkait tata cara pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Undang-Undang tersebut hanya mengamanahkan bahwa terkait pelaksanaan pemilihan kepala daerah diatur dengan Undang-Undang. Oleh karena itu penulis merujuk pada Undang-undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan walikota menjadi Undang-Undang, maka dapat ditemukan bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, merupakan pilihan politik bangsa Indonesia dalam jalan menuju negara hukum dan demokrasi itu. Pasalnya, pemilihan umum adalah pintu gerbang utama menuju negara hukum dan demokrasi, jika pemilu berlansung baik, maka akan baik pula pemerintahan ke depan, sebaliknya pemilu yang buruk akan menghasilkan pemimpin-pemimpin yang buruk. Satu hal yang patut di soroti dengan lahirnya Undang – Undang No. 10 Tahun 2016 ini adalah kewenangan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU).

Sebagai badan yang memiliki wewenang untuk mengawasi jalannya pemilihan umum (baik pusat maupun daerah), Bawaslu adalah lembaga yang paling bertanggung jawab untuk mewujudkan pemilihan umum yang bermartabat, berintegritas dan berkualitas. Keseriusan Bawaslu untuk mewujudkan cita-cita ini nampak nyata beberapa tahun belakangan, kita patut mengapresiasi langkah-langkah Bawaslu untuk membenahi sistem pemilu Indonesia. Tugas dan kewenangan Bawaslu ini sudah disebut kan di Undang – Undang No. 10 Tahun 2016 Pasal 22 Huruf B yang berbunyi :

Pasal 22B

Tugas dan wewenang Bawaslu dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan meliputi:

- a) *menyusun dan menetapkan Peraturan Bawaslu dan pedoman teknis pengawasan untuk setiap tahapan Pemilihan serta pedoman tata cara pemeriksaan, pemberian rekomendasi, dan putusan atas keberatan setelah*

berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;

- b) menerima, memeriksa, dan memutus keberatan atas putusan Bawaslu Provinsi terkait pemilihan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota terkait dengan Pemilihan yang diajukan oleh pasangan calon dan/atau Partai Politik/gabungan Partai Politik terkait penjatuhan sanksi diskualifikasi dan/atau tidak diizinkan Partai Politik/gabungan Partai Politik untuk mengusung pasangan calon dalam Pemilihan berikutnya.*
- c) mengoordinasikan dan memantau tahapan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;*
- d) melakukan evaluasi pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;*
- e) menerima laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilihan dari Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota;*
- f) memfasilitasi pelaksanaan tugas Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan jika Provinsi, Kabupaten, dan Kota tidak dapat melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan secara berjenjang;*
- g) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan;*
- h) melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota;*
- i) menerima dan menindaklanjuti laporan atas tindakan pelanggaran Pemilihan; dan*
- j) menindaklanjuti rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota kepada KPU terkait terganggunya tahapan Pemilihan.*

Proses Pemilu Calon Kepala Daerah diberi kesempatan untuk berkampanye yang bertujuan untuk mendapatkan dukungan dari rakyat karena rakyatlah yang nantinya akan memilih kepala daerah. Maka tidak heran jika para calon kepala daerah berlomba-lomba untuk mengambil hati rakyat. Diantaranya kegiatan kampanye ialah tatap muka dan berdialog, debat antar calon serta pemasangan slogan-slogan. Kampanye dilaksanakan oleh partai politik atau pasangan calon. Dimana dalam masa kampanye dilarang melibatkan pejabat negara, aparat negara serta kepala desa tanpa adanya izin peraturan perundang-undangan. Komisi Pemilihan Umum (KPU) memperingatkan pasangan calon (paslon) peserta Pilkada Serentak 2015 menaati peraturan mengenai pelaporan dana kampanye. Sanksi diskualifikasi bakal dikenakan bagi paslon yang lalai terhadap Pasal 54 PKPU No 8 Tahun 2015 tentang Kewajiban Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK). Kasus yang pernah terjadi di Kabupaten Simalungun Provinsi Sumatra Utara, Kabupaten Boalemo Provinsi Gorontalo, Kabupaten Mojokerto Provinsi Jawa Timur, dan Kabupaten Malinau Provinsi Kalimantan Utara pada Pilkada 2015.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) Sumatera Utara memastikan pelaksanaan Pilkada Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara, tetap dilaksanakan sesuai jadwal pada 9 Desember 2015. Komisioner KPU Sumut, Yulhasni menyebutkan, munculnya keputusan KPU Simalungun yang mendiskualifikasi pasangan petahana JR Saragih-Amran Sinaga pada Minggu 6 Desember kemarin, tidak mempengaruhi tahapan pilkada. Pasangan JR

Saragih-Amran Sinaga sendiri dibatalkan pencalonannya setelah Mahkamah Agung (MA) menyatakan Amran Sinaga terbukti secara sah dan menyakinkan bersalah melakukan tindak pidana dengan sengaja sebagai orang yang melakukan, menyuruh melakukan atau turut melakukan atau turut melakukan perbuatan sebagai pejabat yang berwenang menerbitkan izin tidak sesuai dengan tata ruang. Dalam Amar putusan tertanggal 22 September 2015, Majelis Hakim yang diketuai Artidjo Alkostar menjatuhinya hukuman 4 tahun penjara. Saat di pengadilan tingkat pertama Jaksa Penuntut Umum (JPU) menuntutnya dengan hukuman 5 tahun penjara. Sementara Peraturan KPU No 9 Tahun 2015 Pasal 88 ayat (1) huruf b menyebutkan, pasangan calon terkena sanksi pembatalan jika telah terbukti melakukan kejahatan dengan ancaman hukuman 5 tahun penjara. Pendiskualifikasian pasangan tersebut juga membuat pendukung mereka protes dan sempat membuat kericuhan di Kantor KPU Simalungun. Massa pendukung JR Saragih-Amran Sinaga merangsek masuk ke dalam kantor dan sempat terjadi aksi pelemparan batu hingga tiga polisi terluka.

Mahkamah Agung (MA) dalam putusannya memerintahkan KPU kabupaten Boalemo, provinsi Gorontalo, menerbitkan putusan tidak memenuhi syarat (TMS) bagi pasangan calon bupati-wakil bupati Rum Pagau-Lahmudin Hambali. Soal penyerahan tiga jenis laporan, paslon juga diingatkan mengikuti pembatasan pengeluaran dana kampanye yang ditetapkan KPU masing-masing daerah lokasi pilkada digelar. Apabila ketentuan tersebut

dilanggar, paslon juga akan dikenai sanksi pembatalan sesuai Pasal 53 dalam PKPU No 8 Tahun 2015 dan juga diskualifikasi.

Pasangan Calon (Paslon) Bupati dan Wakil Bupati Mojokerto nomor urut 1, Nisa-Syah terancam didiskualifikasi. Hal itu terkait dengan munculnya putusan Mahkamah Agung (MA) yang mengabulkan kasasi paslon Bupati dan Wakil Bupati Mojokerto Mustofa Kamal Pasa-Pungkasiadi (MKP-Pung) di website MA atas putusan PTTUN Surabaya, M. Sholeh, kuasa Hukum MKP-Pung saat jumpa pers yang bertempat di gedung Hotel Raden Wijaya, Kota Mojokerto, Majelis Hakim MA yang mengadili kasasi MKP menelurkan amar putusan yakni, membatalkan putusan PTUN dan mengadili sendiri dan mengabulkan gugatan penggugat. Dalam situs Majelis Agung, Kepaniteraan MA menurunkan informasi tentang Perkara MA, kasasi MKP diajukan ke MA tanggal 1 Oktober 2015 dengan Nomer Register : 539 K/TUN/PILKADA/2015. Dengan tiga hakim MA yakni Sudaryono, Irfan Fachruddin dan Supandi pada tanggal 3 Nopember 2015 memutuskan mengadili sendiri, membatalkan putusan PTTUN dan mengabulkan gugatan penggugat. Meskipun salinan putusan MA belum diterima pihaknya, namun ia meyakini bahwa dalam waktu dekat salinan tersebut akan segera turun. Ia mengakui gugatan yang dilayangkan memang tidak lazim dalam pilkada dan diskualifikasi ini tetap berjalan.

Penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Malinau, Kalimantan Utara, pada 9 Desember 2015, menyisakan banyak persoalan. Mulai dari angka partisipasi pemilih yang rendah, pelanggaran dari penyelenggara Pilkada hingga hingga

terjadinya berbagai kecurangan yang dilakukan oleh salah satu pasangan kandidat. Hasil temuan kandidat pasangan Mandat (Martin Labo-Datu Nasir), beberapa kasus pelanggaran ini antara lain, Sekretaris KPU Malinau membawa sendiri kotak suara dari PPK ke kantor KPUD, meski itu bukan menjadi wewenangnya. Kotak suara tersebut bahkan sempat diinapkan sebelum diantar ke kantor KPUD. Temuan lain yang cukup parah adalah adanya salah satu camat yang ditemani KPPS membuka kotak suara di luar jadwal yang ditentukan dan tanpa kehadiran saksi dari Mandat. Ini belum termasuk kelalaian penyelenggara yang menyebabkan banyaknya pemilih yang terdaftar di DPT tak bisa menggunakan hak pilihnya karena tak memperoleh undangan dari KPUD. Sejumlah warga bahkan melaporkan bahwa yang banyak diundang justru pemilih yang sudah meninggal. KPUD Malinau sendiri berkilah telah melakukan sosialisasi bolehnya penggunaan KTP dalam memilih, namun sosialisasi yang dilakukan melalui radio ini tak banyak diketahui warga. Berbagai pelanggaran ini, sebagian besar telah diadukan ke Panwas dan Polisi, namun tidak mendapatkan respon. Pelanggaran paling parah adanya intimidasi yang dilakukan terhadap Kepala Desa untuk memilih pasangan YaTop (Yansen-Topan Amrullah). Ini dibuktikan dengan adanya rekaman pembicaraan telpon dimana Yansen sebagai calon incumbent dan Camat Kayan Selatan yang dengan suara tegas meminta Kepala Desa Metulang, Arung Ala, Kayan Selatan, agar memobilisasi warganya untuk memilih dirinya. Setelah suara yang diduga Yansen tersebut, kemudian terdengar suara yang diduga sebagai Camat Kayan Selatan menegaskan kembali agar kades bersangkutan

mengikuti arahan tersebut. Telpun ini dilakukan beberapa jam sebelum pencoblosan dilakukan. Pihak Mandat sendiri berharap segala pelanggaran dan kecurangan yang sudah termasuk terstruktur, sistematis dan massif ini bisa diproses baik oleh Panwas dan KPUD, dan cukup alasan untuk mendiskualifikasi pasangan YaTop.

Dari Perbedaan dari 4 (empat) kabupaten tersebut yang diskualifikasi nya tetap berjalan maka tahun 2017 membahas rekomendasi Badan Pengawas Pemilu pembatalan Mathius Awitauw sebagai calon Bupati Jayapura. Rekomendasi Bawaslu itu tertuang dalam surat bernomor: 0835/K.Bawaslu/PM.06.00/IX/2017 tanggal 20 September 2017 dan ditandatangani Ketua Bawaslu Abhan. Merekomendasikan Kepada Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Jayapura melalui Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia untuk membatalkan Calon Bupati atas nama Mathius Awoitauw karena melanggar ketentuan Pasal 71 ayat (2) Undang -Undang Nomor 10 Tahun 2016 . Ada dua poin yang disampaikan Bawaslu dalam rekomendasi tersebut. Pertama, Calon Bupati Jayapura nomor urut 2 atas nama Mathius Awitauw terbukti melakukan pelanggaran terhadap Pasal 71 Kedua, Memerintahkan KPU Provinsi Papua melalui KPU untuk membatalkan Mathius Awitauw sebagai Calon Bupati Jayapura. Diskualifikasi pencalonan Mathius Awoitauw dilakukan karena ia dinilai telah melanggar Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Mathius Awoitauw diduga mengganti pejabat di lingkungan Pemkab Jayapura enam bulan sebelum masa jabatannya berakhir. Pasal 71 ayat (2) tersebut berbunyi :

“Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati atau Wali Kota atau Wakil Wali Kota dilarang melakukan penggantian pejabat selama enam bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari menteri”.

Bawaslu untuk mengkaji terlebih dahulu proses mutasi yang dilakukan oleh Mathius, sedangkan DPP Partai Nasdem meminta Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) RI mencabut rekomendasi diskualifikasi terhadap pasangan nomer 2 Pilkada Kabupaten Jayapura, Mathius Awoitouw dan Giri Wijayanto. Mathius merupakan petahana Kabupaten Jayapura yang kembali maju dalam Pilkada 2017. Ketua Media dan Komunikasi Publik DPP Nasdem Willy Aditya di kantor DPP Partai Nasdem, Gondangdia, DPP Partai Nasdem menilai Bawaslu RI telah melakukan tindakan konspiratif terhadap Pilkada Jayapura untuk menggagalkan calon terpilih. Dalam Pilkada Jayapura yang digelar 15 Februari 2017, pasangan Mario telah memenangkan perolehan suara sebanyak 65 persen.

Kemudian saat digelar Pemungutan Suara Ulang (PSU), pasangan Mario yang diusung oleh Partai Nasdem, Partai Demokrat, serta Partai Hanura kembali meraup suara 64 persen. Sepanjang pelaksanaan PSU, secara bertubi-tubi Bawaslu RI meminta pencermatan terhadap sejumlah TPS. Bawaslu RI mengeluarkan rekomendasi Nomor: 0835/K.Bawaslu/PM.06.00/IX/2017 tertanggal 20 September 2017 atas laporan Nomor 24/LP/PGBW/IX/2017 dengan pelapor atas nama Goodllief Ohee paslon nomor urut 3 pada tanggal 15 September 2017. Menurut DPP Partai Nasdem, rekomendasi tersebut dapat dikategorikan nebis in idem. Sebab, materi yang sama pernah diperkarakan sebelumnya dan diputuskan oleh Bawaslu Provinsi Jayapura pada tanggal 11

September 2017. Bawalu Provinsi Jayapura telah memutuskan tidak menindaklanjuti laporan tersebut karena tidak memenuhi syarat. Oleh karenanya, selain meminta Bawaslu RI mencabut rekomendasi, DPP Partai Nasdem juga akan meminta Komisi Pemilihan Umum (KPU) RI untuk tidak menindaklanjuti rekomendasi tersebut, karena dinilai berbau konspiratif maka diskualifikasi ini tidak berjalan. Oleh karena itu dengan dilatar belakangi dan di dasari uraian dasar permasalahan tersebut di atas mengkajinya dalam bentuk Skripsi dengan judul :

“KEWENANGAN BADAN PENGAWASAN PEMILU DALAM MENETAPKAN DISKUALITAS TERHADAP CALON KEPALA DAERAH BERDASARKAN UNDANG - UNDANG NOMOR . 10 TAHUN 2016 ”

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana kewenangan Bawaslu dalam menetapkan diskualifikasi\ terhadap calon kepala daerah berdasarkan UU No. 10 Tahun 2016 ?
2. Bagaimana Penerapan Pasal 71 UU No. 10 Tahun 2016 dalam Pelaksanaan Diskualifikasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mengkaji Bagaimana kewenangan Bawaslu dalam menetapkan diskualitas terhadap calon kepala daerah berdasarkan UU No. 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU No.1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti

UU no.1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur , bupati dan walikota menjadi undang – undang.

2. Untuk mengetahui dan mengkaji Bagaimana putusan pasal 71 ayat (2) undang – undang No. 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU No.1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti UU no.1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur , bupati dan walikota menjadi undang – undang.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis, menggambarkan kemanfaatan secara khusus bagi pengembangan ilmu hukum tata negara dan secara umum bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum.
2. Secara praktis, menggambarkan bagaimana manfaat hasil penelitian dalam skripsi ini bagi praktisi hukum dan instansi yang terkait dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah

E. Kerangka Pemikiran

Demokrasi merupakan sebuah konsep yang berarti pemerintahan di mana kekuasaan tertinggi (atau kedaulatan) ada di tangan rakyat atau sering juga dikatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat atau pemerintahan mayoritas. Salah satu defenisi demokrasi yang paling umum, bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau oleh wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan

bebas. Dari batasan ini, tampak beberapa unsur penting ciri demokrasi, di antaranya adanya unsur kekuasaan yang dilaksanakan secara langsung atau melalui perwakilan, kedaulatan di tangan rakyat, sistem pemilihan yang bebas. Prinsip kedaulatan rakyat dan kebebasan sangat penting dalam konsepsi tersebut di atas. Selain prinsip-prinsip maka demokrasi juga mengandung unsur seperangkat praktek dan prosedur dari sebuah proses pelebagaan kebebasan yang panjang dan berliku.

Istilah demokrasi muncul dalam peradaban Yunani sekitar abad ke-V Sebelum Masehi (SM). Demokrasi atau *demokratia* merupakan suatu ungkapan yang terdiri dari kata *demos* sinonim kata *populous* yang berarti rakyat dan *kratia* yang berarti pemerintahan atau wewenang. Olehnya itu demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat . Pengertian tentang demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (etimologis) dan istilah (terminologis). Secara etimologis, demokrasi berasal dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani Kuno, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *cratos* atau *cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat disimpulkan sebagai pemerintahan rakyat. Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Demokrasi bila ditinjau dari terminologis, sebagaimana dikemukakan beberapa para ahli, misalnya ¹:

¹Azyumardi Azra. *Pendidikan Kewarganegaraan (civic education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. PrenadaKencana Jakarta 2000: Hlm. 110

1. Joseph A. Schmeter, bahwa demokrasi adalah suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.
2. Sidney Hook, bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.
3. Phillippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl yang menyatakan bahwa demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dimana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan para wakil mereka yang telah terpilih.
4. Henry B. Mayo, bahwa demokrasi merupakan suatu sistem politik yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.
5. Affan Gaffar, bahwa demokrasi terbagi dalam dua bentuk yaitu pemaknaan secara normatif, ialah demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh suatu negara, dan pemaknaan secara empirik, yaitu demokrasi dalam perwujudannya pada dunia politik praktis.

6. Pengertian demokrasi berdasarkan sudut termitologis menurut Harris Soche (Yogyakarta : Hanindita, 1985)² : Demokrasi adalah bentuk pemerintahan rakyat, karena itu kekuasaan pemerintahan itu melekat pada diri rakyat, diri orang banyak dan merupakan hak bagi rakyat dan orang yang banyak untuk mengatur, mempertahankan, dan melindungi dirinya dari paksaan dan pemerkosaan orang lain atau badan yang disertai untuk memerintah.
7. Sedangkan ciri demokratisasi menurut Maswadi (1997) :³
- a) berlangsungnya secara evolusioner, yakni demokratisasi berlangsung dalam waktu yang lama.
 - b) proses perubahan secara persuasif bukan koersif, yakni demokratisasi dilakukan bukan dengan paksaan, kekerasan atau tekanan.
 - c) proses yang tidak pernah selesai, demokrasi berlangsung terus menerus.
8. Didalam buku yang ditulis oleh Robert A Dahl yang berjudul, *On Democracy* ⁴memaparkan keuntungan suatu negara menjalankan prinsip demokrasi demi menjamin kehidupan masyarakat yang lebih berkualitas. Menurutnya, paling kurang terdapat sepuluh manfaat demokrasi, yaitu:
- a) mencegah timbulnya otokrat yang kejam dan licik.

² Harris Soche (*supermasi hukum dan prinsip demokrasi* Yogyakarta : Hanindita, hlm 54.1985)

³ Maswadi *kommunikasi politik* Jakarta hlm.67.1997

⁴ Robert A. Dahl yang berjudul, *On Democracy pengantar ilmu pemerintahan* Jakarta 2001.hlm x

- b) menjamin tegaknya hak asasi setiap warga negara.
 - c) memberikan jaminan terhadap kebebasan pribadi yang lebih luas.
 - d) membantu rakyat melindungi kebutuhan dasarnya.
 - e) memberikan jaminan kebebasan terhadap setiap warga Negara untuk menentukan nasib.
 - f) memberikan kesempatan untuk menjalankan tanggung jawab moral.
 - g) memberikan jaminan mengembangkan potensi diri warga negara.
 - h) menjunjung tinggi persamaan politik setiap warga negara.
 - i) mencegah perang antar negara.
 - j) memberikan jaminan kemakmuran bagi masyarakat.
9. Demokrasi. Dalam konteks ini kita perlu mendalami pandangan Jeff Haynes yang membedakan demokrasi dalam 3 tataran, yakni:
- a) Demokrasi Formal (*Formal Democracy*),
 - b) Demokrasi Permukaan (*Facade Democracy*), dan
 - c) Demokrasi Substantif (*Substantive Democracy*).

Berdasarkan berbagai pendapat di atas, maka dapat ditarik suatu pengertian dasar bahwa demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan dimana kekuasaan berada di tangan rakyat, yang mengandung tiga unsur, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian bahwa pemerintah yang berdaulat adalah pemerintah yang mendapat pengakuan dan didukung oleh rakyat. Legitimasi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan legitimasi tersebut,

pemerintahan yang berdaulat dapat menjalankan pemerintahannya serta program-program sebagai wujud dari amanat dari rakyat yang diberikan kepadanya.

Demokrasi dalam arti sempit menurut Joseph Schumpeter, adalah sebuah metode politik dan sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara dan pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat mengganti wakil mereka yang dipilih sebelumnya. Kemampuan untuk memilih di antara pemimpin-pemimpin pada masa pemilihan inilah yang disebut Demokrasi⁵

Menurut Robert A. Dahl, demokrasi adalah satu sistem politik yang memberi peluang kepada rakyat jelata membuat keputusan-keputusan secara umum dan menekankan responsifitas pemerintah terhadap preferensi warga negaranya yang setara secara politis sebagai sifat dasar Demokrasi.

Bentuk serta model demokrasi, dalam teori terbagi menjadi :

- 1) Demokrasi liberal, yaitu pemerintahan yang dibatasi undang-undang dan pemilihan umum bebas yang diselenggarakan dalam waktu yang tetap secara berkala.
- 2) Demokrasi terpimpin, yaitu dimana para pemimpin percaya bahwa segala tindakan mereka dipercaya rakyat tetapi menolak pemilihan

⁵George Serensen, 2003. *“Demokrasi dan Demokratisasi”*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar. Hlm. 14.

umum yang bersaing sebagai “kendaraan” untuk menduduki kekuasaan.

- 3) Demokrasi Pancasila, adalah dimana kedaulatan rakyat sebagai inti dari demokrasi. Karenanya rakyat mempunyai hak yang sama untuk menentukan dirinya sendiri. Begitu pula partisipasi politik yang sama semua rakyat. Untuk itu, Pemerintah patut memberikan perlindungan dan jaminan bagi warga negara dalam menjalankan hak politik.
- 4) Demokrasi sosial, adalah demokrasi yang menaruh kepedulian pada keadilan sosial dan egaliterianisme bagi persyaratan untuk memperoleh kepercayaan publik.
- 5) Demokrasi partisipasi, yang merupakan hubungan timbal balik antara penguasa dengan yang dikuasai.
- 6) Demokrasi *consociational*, yang menekankan proteksi khusus bagi kelompok-kelompok budaya yang menekankan kerja sama yang erat di antara elit yang mewakili bagian budaya masyarakat utama.
- 7) Demokrasi langsung, yang mana lembaga legislatif hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas jalannya pemerintahan, sedangkan pemilihan pejabat eksekutif dan legislatif melalui pemilihan umum (Pemilu) oleh rakyat secara langsung.
- 8) Demokrasi tidak langsung, yang mana lembaga parlemen (sebagai wakil rakyat) dituntut kepekaan terhadap berbagai hal yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam hubungannya dengan

pemerintah dan negara. Hal ini berarti rakyat tidak secara langsung berhadapan dengan pemerintah.

Menurut Jeff Haynes, dalam demokrasi formal memang pemilihan umum dijalankan secara teratur, bebas dan adil, namun hasil pemilihan umum tidak berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang ditandai oleh stabilitas ekonomi dan stabilitas politik. Demokrasi permukaan yaitu demokrasi seperti yang tampak dari luarnya memang demokrasi, tetapi sesungguhnya sama sekali tidak memiliki substansi demokrasi. Demokrasi model ini kemungkinan lebih tepat jika dianalogikan dengan situasi dan kondisi demokrasi pada masa Orde Baru. Sedangkan demokrasi substantive yaitu demokrasi yang memberikan ruang lebih luas bagi masyarakat, misalnya terbukanya ruang bagi masyarakat untuk mendapatkan akses informasi akurat setiap pengambilan keputusan penting oleh penguasa. Keleluasaan yang dinamis itu tidak hanya dalam tataran demokrasi politik, tetapi demokrasi sosial dan demokrasi ekonomi. Model demokrasi substantive ini merupakan konsep yang menjamin terwujudnya perbaikan kondisi ekonomi dan sosial masyarakat. Jika demokrasi substantif bisa diwujudkan maka dapat dikatakan sebagai demokrasi yang berkualitas karena mampu menyentuh kebutuhan dasar masyarakat.

Dalam suatu negara demokrasi, pemilu dilaksanakan secara teratur. Pemilu merupakan sarana untuk melaksanakan rotasi kekuasaan dan rekrutmen politik. Setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dan bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan

kehendak hati nuraninya. Dia bebas untuk menentukan partai atau calon mana yang akan didukungnya, tanpa ada rasa takut atau paksaan dari orang lain. Pemilih juga bebas mengikuti segala macam aktivitas pemilihan seperti kampanye dan menyaksikan penghitungan suara. Dalam demokrasi, peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai. Jadi tidak hanya satu orang yang selalu memegang jabatan, sementara peluang orang lain tertutup sama sekali.

9) Indikator Dalam Perumusan Demokrasi

a. Akuntabilitas.

Demokrasi Setiap Pemegang Jabatan Yang Dipilih Oleh Rakyat Harus Dapat Mempertanggungjawabkan Kebijaksanaan Yang Hendak Dan Telah Ditempuhnya. Tidak Hanya Itu, Ia Juga Harus Dapat Mempertanggungjawabkan Ucapan Atau Kata-Katanya. Dan Yang Tidak Kalah Pentingnya Adalah Perilaku Dalam Kehidupan Yang Pernah, Sedang, Bahkan Akan Dijalankan. Pertanggungjawaban Tersebut Tidak Hanya Menyangkut Dirinya, Tetapi Juga Menyangkut Keluarganya Dalam Arti Luas. Yaitu Perilaku Anak Istrinya, Juga Sanak Keluarganya, Terutama Yang Berkait Dengan Jabatannya. Dalam Konteks Ini, Si Pemegang Jabatan Harus Bersedia Menghadapi Apa Yang Disebut Public Scrutiny, Terutama Yang Dilakukan Oleh Media Massa Yang Telah Ada.

10. Rotasi Kekuasaan.

Demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai. Jadi, tidak hanya satu orang yang selalu memegang jabatan, sementara peluang orang lain tertutup sama sekali. Biasanya, partai politik yang menang pada suatu pemilu akan diberi kesempatan untuk membentuk eksekutif yang mengendalikan pemerintahan sampai pada pemilihan berikutnya. Dalam suatu negara yang tingkat demokrasinya masih rendah, rotasi kekuasaan biasanya walaupun ada, hal itu hanya akan dilakukan dalam lingkungan yang terbatas di kalangan elit politik saja.

11. Rekrutmen politik yang terbuka.

Untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, diperlukan suatu sistem rekrutmen politik yang terbuka. Artinya, setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi suatu jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut. Dalam negara yang tidak demokratis, rekrutmen politik biasanya dilakukan secara tertutup. Artinya, peluang untuk mengisi jabatan politik hanya dimiliki oleh beberapa orang saja.

12. Pemilihan umum.

Suatu negara demokrasi, pemilu dilaksanakan secara teratur. Setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih

serta bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendak hatinuraninya.

13. Menikmati hak-hak dasar.

Suatu negara yang demokratis, setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk di dalamnya adalah hak untuk menyatakan pendapat (freedom of expression), hak untuk berkumpul dan berserikat (freedom of assembly), dan hak untuk menyatakan pendapat dan digunakan untuk menentukan prefensi politiknya, tentang suatu masalah, terutama yang menyangkut dirinya dan masyarakat sekitarnya.

Dalam Pasal 1 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tahapan, Program, Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017 menjelaskan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, selanjutnya disebut Pemilihan, adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota .

a) Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah

Undang Undang Dasar 1945 merupakan suatu perangkat peraturan yang menentukan kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai alat kenegaraan,

Undang Undang Dasar 1945 juga menentukan batas batas berbagai pusat kekuasaan itu dan memaparkan hubungan – hubungan diantara mereka³. Materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berada dibawah Undang Undang Dasar 1945 tidak diperbolehkan bertentangan dengan materi Undang – Undang Dasar 1945. Materi - materi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pemilihan umum maupun tentang penyelenggara pemilihan umum yang terdapat dalam Undang – Undang Dasar 1945 harus diterjemahkan kembali dalam Undang – Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), dan sebagainya. Pasal pasal yang terdapat di dalam Undang – Undang Dasar 1945 harus dijadikan rujukan utama dalam pembuatan Undang – undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang (Perpu) dan sebagainya dan yang menjadi Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah adalah:

1. Undang – Undang Dasar 1945
2. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun

2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang Undang

4. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017
5. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

b) Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah

Pemerintahan di daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintah pusat sebagai konsekuensi Indonesia memakai sistem pemerintahan presidensiil. Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan tertinggi dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kewajiban pemerintahan untuk menuju tujuan negara Indonesia yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945 alinea IV. Karena tugas dan kewajiban presiden sangat banyak, maka memerlukan bantuan dari pemerintah daerah, sebagai konsekuensi bentuk negara kesatuan adanya pembagian wilayah Republik Indonesia menjadi daerah besar

(propinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota) seperti dalam pasal 18 UUD 1945. Dalam konteks Pilkada, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh masyarakat memiliki legitimasi yang lebih besar dibandingkan dengan pemilihan oleh DPRD. Pilkada langsung dianggap sebagai kelanjutan cita cita reformasi yang ingin mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sebab mandat yang diberikan langsung dianggap sebagai hak warga negara yang dijamin konstitusi.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan saat ini dimaksudkan untuk memperkuat otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pelaksanaannya, harus tetap berpedoman pada prinsip – prinsip pemberian otonomi daerah yang di atur di dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut yakni :⁶

- a) penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemetaan serta potensi dan keanekaragaman daerah
- b) pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintah daerah
- c) pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar – daerah.

⁶ Undang – Undang No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti mempergunakan metode penelitian deskriptif analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan teori-teori hukum positif antara lain Undang – Undang No.10 Tahun 2016, Metode ini memberikan gambaran secara sistematis, faktual serta akurat dari objek penelitian. Selain itu dalam pelaksanaan metode ini tidak hanya sekedar mengumpulkan dan menyusun data-data saja, tapi juga menganalisis dan menginterpretasikan data-data tersebut.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu menggunakan metode pendekatan teori kewenangan, yang menggunakan data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Menggunakan sumber-sumber dan sekunder, yaitu Undang – Undang No. 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU No.1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti UU no.1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur , bupati dan walikota menjadi undang – undang, dan pendapat para sarjana terkemuka, yang kemudian dianalisis serta menarik kesimpulan dari permasalahan yang akan digunakan untuk menguji dan mengkaji dan sekunder tersebut, dengan

dasar bahwa penelitian ini ditujukan untuk mengkaji tanggung jawab dari Bawaslu dalam diskualifikasi terhadap calon kepala daerah.

3. Tahap Penelitian

Penelitian ini menggunakan dua tahap penelitian diantaranya, yaitu:

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Dalam penelitian ini peneliti melakukan penelitian terhadap data sekunder (data yang sudah jadi) yaitu peraturan perundang-undangan, doktrin dan bahan hukum tersier berupa informasi-informasi yang dipakai dalam penyusunan penelitian baik yang menyangkut ketentuan-ketentuan formal maupun naskah resmi kemudian di pilih sesuai dengan permasalahan yang diteliti kemudian dikaji.

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti perundang – undangan yang terkait dengan penelitian ini, yaitu Undang – Undang No. 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU No.1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti UU no.1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur , bupati dan walikota menjadi undang – undang, Undang-undang No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu yang telah diubah dengan Undang-undang No. 7 Tahun 2017.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hokum primer.

Bahan hukum yang dimaksud disini tidak mengikat, yang terdiri dari buku-buku, berbagai majalah dan surat kabar makalah, Jurnal Hukum yang berisi Teori-Teori dan prinsip-prinsip dan hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini.

3) Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang bersifatnya melengkapi kedua bahan hukum diatas, terdiri dari kamus hukum, kamus besar Bahasa Indonesia, dan kamus Bahasa Inggris serta bahan-bahan primer, sekunder, tersier diluar hukum yang relevan dan dapat dipergunakan untuk melengkapi penelitian ini.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan, yaitu suatu cara memperoleh data yang bersifat primer. Dalam hal ini data yang diperoleh langsung dari instansi terkait guna memperoleh data yang bersifat primer sebagai penunjang data sekunder yaitu melalui lembaga pemilihan umum, serta kaum praktisi, dengan mengadakan tanya jawab (wawancara) dengan pihak terkait.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelaahan data yang terdiri dari :

a. Studi Kepustakaan

- 1) Mempelajari berbagai peraturan perundang-undangan serta buku-buku ilmiah yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan peneliti.
- 2) Wawancara, untuk memperoleh data primer dilakukan wawancara dengan praktisi hukum diantaranya Pembina Bawaslu Provinsi Jawa Barat dan para Sekertaris Bawaslu Provinsi Jawa Barat yang kompeten di bidangnya khususnya bidang Badan Pengawasan Pemilu.

b. Studi Lapangan

Penelitian lapangan ialah pengumpulan data melalui aktivitas di lapangan guna memperoleh fakta-fakta yang berkaitan dengan masalah yang sedang diteliti. Salah satunya dengan wawancara kepada pihak-pihak yang terkait mengenai objek yang sedang diteliti. Wawancara merupakan cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung / berinteraksi langsung.

5. Alat Pengumpul Data

Data yang telah terkumpul melalui kegiatan pengumpulan data di olah untuk dapat menarik kesimpulan bagi tujuan penelitian, teknik yang dipergunakan dalam pengolahan data sekunder dan data primer adalah :

- a. Studi kepustakaan yaitu dengan mempelajari materi-materi bacaan berupa literatur, catatan perundang-undangan yang berlaku dan bahan lain dalam penulisan ini.

- b. Penelitian lapangan yaitu teknik pengumpulan data dengan mengadakan wawancara pada institusi serta pengumpulan bahan-bahan yang terkait dengan masalah yang di bahas.

6. Analisis Data

Setelah memperoleh data tersebut kemudian dianalisis dengan mempergunakan metode kualitatif yaitu bahwa hasil studi kepustakaan dan studi lapangan dianalisis secara kualitatif dengan tidak menggunakan rumus-rumus statistik.

7. Lokasi Penelitian

Untuk mengumpulkan data dan informasi yang akan dipergunakan dalam penyusunan penelitian sesuai dengan judul pembahasannya, maka lokasi penelitian yang dituju peneliti berlokasi di :

a. Perpustakaan

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jalan Lengkong Dalam No. 12 Bandung.
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Jalan Imam Bonjol No. 21 Bandung.
- 3) Perpustakaan Daerah, Jalan Soekarno Hatta No. 629 Bandung.

b. Instansi

- 1) Bawaslu Jabar, Jl. Turangga No.25, Lkr. Sel., Lengkong, Kota Bandung, Jawa Barat 40263.
- 2) Panwalu Jabar, JL RAA. Martanegara, No. 10, Lkr. Sel., Lengkong, Kota Bandung, Jawa Barat 40263