

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2019 diikuti oleh 2 pasangan calon yang terdiri dari Ir.H.Joko Widodo berpasangan dengan Prof. Dr. (HC) K.H. Ma'ruf Amin sebagai Calon Presiden dan Wakil Presiden nomor urut 01 dan Prabowo Subianto berpasangan dengan Sandiaga Sholahudin Uno masing-masing sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden nomor urut 02. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 2019 kali ini hanya diikuti oleh dua pasang calon yang lolos dari persyaratan-persyaratan yang ada salah satunya yaitu *Presidential Threshold* sebagaimana yang diatur dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi :

Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya.

Persyaratan *Presidential Threshold* tersebut menghasilkan dua pasang calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2019 sebagaimana yang telah disebutkan di atas. Dampak dari dua pasang tersebut adalah terjadinya pembelahan di masyarakat baik di masyarakat secara umum maupun secara khusus. Secara khusus terdapat beberapa kepala daerah yang secara terang-terangan menyatakan dukungan kepada salah satu calon, mulai dari tingkat Kepala Daerah tingkat Propinsi maupun Kepala daerah tingkat Kabupaten/Kota.

Terdapat sejumlah Kepala Daerah yang ikut serta dalam kontestasi politik Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden di beberapa daerah. Secara nasional, setidaknya terdapat 87 kepala daerah dan wakil kepala daerah yang menyatakan dukungannya terhadap Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Nomor Urut 01, yaitu di Jawa Tengah sebanyak 36 kepala daerah dan wakil kepala daerah, Maluku sebanyak 3 kepala daerah dan wakil kepala daerah, Sumatera Barat sebanyak 12 kepala daerah dan wakil kepala daerah, Riau sebanyak 10 kepala daerah dan wakil kepala daerah, Kalimantan Selatan sebanyak 12 kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan Kalimantan Tengah sebanyak 14 kepala daerah dan wakil kepala daerah

Di Propinsi Jawa Tengah, Dukungan kepala daerah terhadap Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Nomor Urut 01 diinisiasi oleh Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo pada Sabtu, 26 Januari 2019 di Hotel Alila, Solo.¹ Dalam pertemuan tersebut terdapat 36 kepala daerah dan wakil kepala daerah yang menyatakan dukungan secara lisan terhadap Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Nomor urut nomor 01. Gubernur Jawa tengah dalam kesempatan tersebut menyatakan “Ya, sekarang saya dengan kepala daerah, bupati atau wakil bupati, dan wakil wali kota dan wakil wali kota se Jawa Tengah yang mendukung Pak Jokowi dan Maruf Amin. Hari ini kita sepakat mendukung Pak Jokowi dan Maruf Amin.”²

Di Sumatra Barat, pada hari Selasa, 18 September 2018 sebanyak 10 kepala daerah yang terdiri dari Bupati Dharmasraya, Walikota Solok, Bupati Solok,

1. <https://news.okezone.com/read/2019/02/24/512/2022042/deklarasi-35-kepala-daerah-dukung-capres-tak-langgar-aturan-pemilu-tapi> diakses pada tanggal 29 Maret 2019.

2. <https://youtu.be/CU1d7qmHVvo> diakses pada tanggal 10 Juni 2020.

Bupati Sijunjung, Bupati Pesisir Selatan, Bupati Lima Puluh Kota, Bupati Pasaman, Bupati Tanah Datar, Bupati Kepulauan Mentawai, dan Bupati tanah Datar mendeklarasikan dukungannya di Hotel Inna Muara, Padang. Mewakili para kepala daerah tersebut, Bupati Dharmasraya Sutan Riska dalam keterangannya menyatakan “ Kami Walikota dan Bupati memberikan pernyataan dukungan kepada bapak Presiden Joko Widodo. Kami kepala daerah merasakan pembangunan di Sumatra Barat dan Indonesia pada umumnya. Kami ingin Presiden Joko Widodo melanjutkannya.”³

Berbeda dari Jawa Tengah dan Sumatra Barat, Propinsi Riau menunjukkan dukungannya dalam bentuk deklarasi yang disertai dengan Pernyataan Dukungan tertulis yang ditandatangani oleh 11 kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pernyataan Dukungan tertulis tersebut berisikan bahwa Gubernur terpilih dan wakil gubernur terpilih beserta 12 kepala daerah kabupaten dan kota se Propinsi Riau mendukung sepenuhnya Ir. H. Joko Widodo dan Prof. K.H. Maruf Amin sebagai presiden dan wakil presiden periode 2019-2024.⁴ Deklarasi ini dilaksanakan di Hotel Aryaduta, Pekanbaru, Riau Rabu, 10 Oktober 2018.

Berdasarkan hasil pemungutan suara Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2019, daerah-daerah yang kepala daerahnya melakukan deklarasi dukungan sebagian besar diungguli oleh Pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden yang didukung oleh para kepala daerah tersebut. Dari 85 daerah yang kepala daerah dan wakil kepala daerahnya menyatakan dukungan secara

3. <https://regional.kompas.com/read/2018/09/19/08113981/10-kepala-daerah-di-sumbar-deklarasi-dukung-jokowi?page=all> diakses pada tanggal 16 Juni 2020.

4. <https://youtu.be/nmwJcd8rNWY> diakses pada tanggal 10 Juni 2020.

terang-terangan, setidaknya terdapat 53 daerah yang perolehan hasil suaranya dimenangkan oleh Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Nomor Urut 01.⁵

Sementara itu, di sisi Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Nomor Urut 02 Prabowo Subianto dan Sandiaga Shalahudin Uno terdapat setidaknya 4 kepala daerah yang menyatakan dukungan terhadap Pasangan Calon tersebut. Keempatnya adalah Gubernur D.K.I. Jakarta Anies Rasyid Baswedan, Gubernur Bangka Belitung Erzaldi Rosman Djohan, Gubernur Sulawesi Tengah Longki Djonggala, dan Gubernur Kalimantan Timur Isran Noor. Meskipun tidak melakukan deklarasi terbuka keempat Kepala Daerah tersebut secara terang-terangan telah menyatakan dukungan terhadap Pasangan Calon Nomor urut 02.⁶

Berdasarkan beberapa contoh peristiwa di atas, jika dukungan tersebut diartikan secara sempit dalam bentuk kampanye Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden secara yuridis tidak terdapat masalah selagi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh salah satu pasal yang mengatur tentang dukungan kepala daerah dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah Pasal 281 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi :

Pasal 281

5. <https://pemilu2019.kpu.go.id/#/ppwp/hitung-suara/> diakses pada tanggal 10 Juni 2020.

6. https://pilpres.tempo.co/read/1132034/diminta-fokus-kerja-4-gubernur-dukung-prabowo-sandiaga?page_num=1 diakses pada tanggal 18 September 2019.

- (1) *Kampanye Pemilu yang mengikutsertakan Presiden, Wakil Presiden, menteri, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota harus memenuhi ketentuan :*
 - a. *tidak menggunakan fasilitas dalam jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan dan*
 - b. *menjalani cuti di luar tanggungan negara.*
- (2) *Cuti dan jadwal cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggara dan penyelenggaraan pemerintah daerah.*

Ketentuan lebih lanjut mengenai keikutsertaan pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan KPU.

Dalam pasal tersebut disebutkan bahwasanya setiap kampanye yang diikuti oleh gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota haruslah memenuhi ketentuan untuk tidak menggunakan fasilitas dalam jabatannya sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Di samping itu kepala daerah yang akan mengikuti kampanye pemilu haruslah mengajukan cuti di luar tanggungan negara.

Adapun di dalam peraturan organik dari ketentuan Pasal 281 Ayat (2) Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah dikeluarkannya PKPU No.23 Tahun 2019 tentang Kampanye Pemilihan Umum. Dalam Peraturan tersebut aturan tentang tata cara pelaksanaan kampanye oleh gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota dimuat dalam Pasal 62 sampai dengan Pasal 64 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 23 Tahun 2019 tentang Kampanye Pemilihan Umum.

Akan tetapi dalam arti luas, dukungan oleh kepala daerah dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menurut penulis terdapat potensi permasalahan yang dapat timbul apabila seorang kepala daerah mendukung salah

satu calon atau tidak netral dalam pemilihan umum dalam hal ini Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden mengingat Pasal 281 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 berkaitan dengan kepala daerah hanya memuat tentang prosedur dan kampanye dan tidak membahas dukungan secara umum.

Salah satu contoh kasus adalah dugaan pelanggaran pemilu oleh Bupati Pesisir Selatan. Bupati Pesisir Selatan Hendrajoni diduga melakukan pelanggaran kampanye pemilu. Pelanggaran tersebut dilaporkan oleh Badan Pemenangan Nasional (BPN) Prabowo – Sandi pada Jum'at, 28 September 2019.⁷ Dalam laporan tersebut, Bupati Pesisir Selatan dilaporkan atas dugaan pelanggaran pemilu dengan bukti video yang berisi tentang Bupati Pesisir Selatan Hendrajoni membagikan bantuan dengan menegaskan kepada penerima bahwa bantuan tersebut berasal dari Jokowi.

Contoh lain, di Kabupaten Boyolali, Jawa Tengah terdapat dugaan pengerahan Aparatur Sipil Negara (ASN) oleh Bupati Boyolali Seno Samodro yang dilaporkan oleh Advokat Pendukung Prabowo pada hari Senin, 5 November 2019.⁸ Dalam laporan tersebut Bupati Boyolali diduga melakukan pelanggaran pemilu berupa ketidaknetralan Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan pengerahan massa di Gedung Balai Sidang Mahesa dan menyerukan agar tidak memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Prabowo Subianto dan Sandiaga Sholahudin Uno dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2019.

7. <https://news.detik.com/berita/d-4233575/kubu-prabowo-laporkan-bupati-pesisir-selatan-soal-bantuan-jokowi> diakses pada tanggal 22 September 2019.

8. <https://www.tribunnews.com/pilpres-2019/2018/11/05/dituding-tidak-netral-bupati-boyolali-dilaporkan-ke-bawaslu> diakses tanggal 22 September 2019.

Di Dharmasraya, tindak lanjut daripada deklarasi dukungan Bupati Dharmasraya Sutan Riska Tuanku Kerajaan, Wali Nagari se Kabupaten Dharmasraya pun ikut mendeklarasikan dukungan kepada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia Nomor Urut 01 Ir. H. Joko Widodo dan Prof., Dr. (HC) K.H. Ma'ruf Amin.⁹ Deklarasi ini dilakukan atas nama Asosiasi Wali Nagari se- Kabupaten Dharmasraya (Aswana Dharma). Salah satu inisiator yang juga merupakan Wali Nagari Sungai Daerah Hendianto, SE. Mengatakan bahwa deklarasi ini merupakan tindak lanjut dari deklarasi yang telah diikuti oleh Bupati Dharmasraya Sutan Riska Tuanku Kerajaan yang dilaksanakan 11 September 2019.

Potensi tersebut dapat terjadi menurut penulis dikarenakan Kepala Daerah merupakan kepala pemerintahan daerah pada setiap daerah¹⁰ yang memiliki peran sebagai Penanggung Jawab utama dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan keadilan.¹¹ Potensi tersebut dapat berupa penggerakan Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk kepentingan politik, membuat pernyataan dan/atau kebijakan yang berpihak kepada salah satu pasangan calon, mengabaikan keberlangsungan tugas penyelenggara dan penyelenggaraan daerah serta diskriminasi dalam proses birokrasi.

9. <http://dharmasrayaekspres.com/demo/id-848-berita-wali-nagari-se-kabupaten-dharmasraya-nyatakan-sikap-dukung-jokowi-dan-maruf-amin-di-pilpres-2019.html> diakses pada tanggal 16, September 2019.

10. Andi Pangerang Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana, 2018, Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah, , Raja Grafindo Persada, Depok, hal. 50.

11. *Ibid*

Berdasarkan uraian di atas, Penulis tertarik untuk meneliti tentang dukungan Kepala Daerah dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ditinjau dari aspek Politik Hukum dan Hukum Ketatanegaraan berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dan potensi pelanggaran sebagaimana yang telah diuraikan di atas. Adapun penelitian ini akan dilakukan dalam bentuk skripsi dengan judul :

“TINJAUAN HUKUM TERHADAP DUKUNGAN KEPALA DAERAH DALAM PEMILIHAN UMUM PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN TERHADAP SALAH SATU PASANGAN CALON STUDI PASAL 281 UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM.”

B. Rumusan Masalah

Adapun permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini akan terbatas pada hal-hal sebagai berikut :

1. Bagaimana tinjauan hukum Kepala Daerah dalam memberikan dukungan kepada salah satu pasangan calon Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ?
2. Bagaimanakah seharusnya sikap Kepala Daerah dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari Penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui tinjauan hukum Kepala Daerah dalam memberikan dukungan kepada salah satu pasangan calon Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
2. Untuk mengetahui sikap Kepala Daerah dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang seharusnya.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Untuk menambah khazanah pengetahuan penulis di bidang hukum secara umum dan bidang hukum tata negara secara khusus.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini dapat dijadikan pedoman bagi pemerintah dan juga masyarakat dalam perbaikan pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang lebih ideal, sehingga ke depannya Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dapat bisa lebih baik dan lebih demokratis dengan tetap mementingkan tugas-tugas pokok penyelenggara negara serta tujuan bernegara khususnya bagi kepala daerah.
- b. Hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan dalam mengkaji dan menakar sikap kepala daerah yang seharusnya dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- c. Hasil Penelitian ini dapat ditujukan untuk DPR dan KPU serta BAWASLU sebagai referensi dalam merevisi Undang-Undang Pemilihan Umum dan merumuskan Peraturan Komisi Pemilihan Umum.

E. Metode Penelitian

Dalam rangka mencapai tujuan dari penelitian hukum ini penulis menggunakan metode-metode penelitian guna mendapatkan suatu jawaban atas rumusan masalah di atas. Adapun metode penelitian ini adalah *juridis normatif*. Yaitu penelitian yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.¹² :

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan menggambarkan secara tepat objek penelitian, yang didasarkan pada prinsip kepustakaan. Penelitian ini diharapkan memperoleh gambaran menyeluruh, lengkap, dan sistematis tentang objek yang diteliti.¹³

Dalam hal ini menjelaskan mengenai dukungan kepala daerah dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan Pasal 281 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan oleh penulis dalam melaksanakan kegiatan penelitian hukum ini adalah pendekatan *perundang-undangan* (*statute approach*), yakni penelitian yang mengutamakan bahan hukum

¹² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006 halaman 12.

¹³ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006. hlm. 25-26

yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian.¹⁴

3. Sumber Data

Berkaitan dengan perumusan masalah dalam penelitian ini maka jenis data yang akan digunakan adalah data *sekunder*, yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya.¹⁵:

A. Bahan hukum *primer* , yaitu bahan hukum yang mempunyai

kekuatan hukum mengikat bagi individu atau masyarakat yang dapat membantu dalam penelitian. Terdiri dari :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 7 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 23 Tahun 2018 tentang Aturan Teknis Pelaksanaan Pemilihan Umum.
- Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan materi pembahasan tugas akhir penulisan.

B. Bahan hukum *sekunder* sebagai penunjang bahan hukum primer, yaitu hasil-hasil penelitian, teori-teori dan karya tulis dari kalangan hukum lainnya.

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op Cit*

C. Bahan hukum *tersier*, yaitu bahan hukum yang memberikan informasi, petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus dan lain-lainnya.

4. Teknik pengumpulan data

Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Dalam penelitian kualitatif, teknik ini berfungsi sebagai alat pengumpul data utama, karena pembuktian hipotesanya dilakukan secara logika dan rasional melalui pendapat, teori, atau hukum-hukum yang diterima kebenarannya, baik yang menolak maupun yang mendukung hipotesa tersebut.¹⁶

5. Teknik Pengolahan data

Sebelum melakukan analisis data, data yang ditemukan dan dikumpulkan akan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan pengoreksian terhadap data yang didapat, baik itu temuan-temuan di lapangan maupun data yang berasal dari bahan bacaan ataupun aturan-aturan hukum. Pengolahan data dilakukan dengan cara, yaitu:

a. *Editing*. Yaitu kegiatan yang dilakukan penulis yakni memeriksa kembali mengenai kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban atau informasi, relevansinya bagi penelitian, maupun keseragaman data yang diterima atau didapatkan oleh penulis.¹⁷

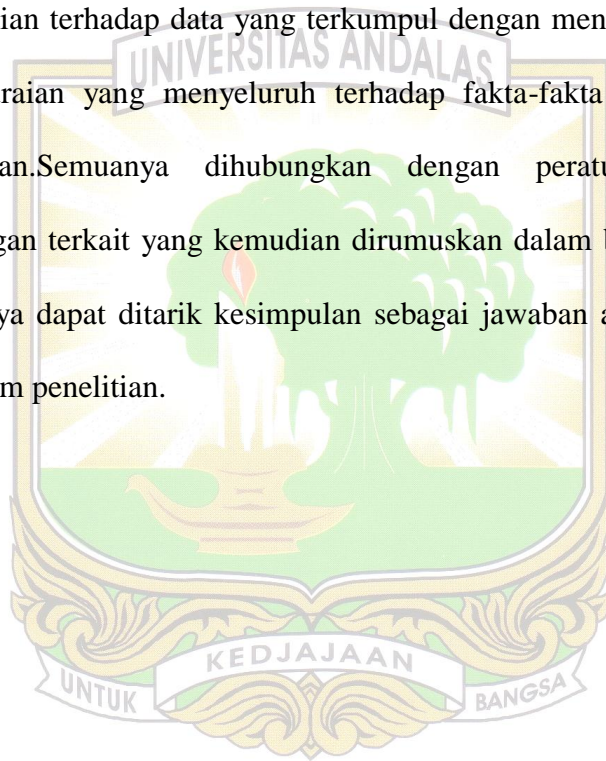
¹⁶ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Universitas Gajah Mada, 1991. hlm. 133

¹⁷ Soerjono Soekanto, *op.cit*, hlm. 264

b. *Coding*. Yaitu proses untuk mengklasifikasikan jawaban-jawaban para responden menurut kriteria atau macam yang ditetapkan. Klasifikasi ini dilakukan dengan menandai masing-masing jawaban dengan “tanda kode” tertentu terhadap hasil yang didapat.¹⁸

6. Teknik analisis data

Data yang diperoleh dianalisis dengan menggunakan analisis secara *kualitatif*, komprehensif dan lengkap yaitu uraian yang dilakukan penelitian terhadap data yang terkumpul dengan menggunakan kalimat atau uraian yang menyeluruh terhadap fakta-fakta yang didapat di lapangan. Semuanya dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan terkait yang kemudian dirumuskan dalam bentuk uraian dan akhirnya dapat ditarik kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan di dalam penelitian.



¹⁸ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013. halaman 126