

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar belakang Masalah**

Rakyat adalah unsur penting dari suatu negara yang berdaulat, bahkan menjadi titik sentral karena rakyat di suatu negara adalah pemegang kedaulatan, dan kedaulatan tersebut menjadi sumber kekuasaan. Berkaitan dengan kedaulatan rakyat, dikemukakan oleh John Locke, kedaulatan rakyat dalam negara sebagai kekuasaan tertinggi, kekuasaan absolut dalam suatu negara tidak memungkinkan seseorang merdeka dalam mendapatkan haknya karena segalanya tergantung pada penguasa yang absolut. Negara adalah bagian dari masyarakat dan didirikan oleh kehendak masyarakat, dan dalam negara tersebut kekuasaan tertinggi adalah di tangan rakyat (Abdul Aziz Hakim, 2015:183). Hampir semua negara modern menganut asas kedaulatan rakyat, artinya kedaulatan berada di tangan rakyat dan kekuasaan bersumber dari kehendak rakyat. Prinsip dasar tersebut kemudian dikenal sebagai konsep demokrasi.

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut paham demokrasi yang salah satunya ditandai dengan pelaksanaan pemilu. Landasan konstitusional pemilu Indonesia diatur dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945, yaitu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang kemudian dalam pelaksanaannya

diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Berdasarkan perkembangan dinamika politik dan hukum yang terjadi di Indonesia, pemilu yang dilaksanakan bukan hanya untuk memilih pemimpin negara di Lembaga eksekutif dan memilih para wakil rakyat yang duduk di lembaga legislatif, namun juga memilih kepala daerah yang akan memimpin pemerintah daerah berdasarkan prinsip-prinsip otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga pelaksanaan pemilihan kepala daerah termasuk sebagai rezim pemilu yang secara tegas diatur dalam 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, yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga 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.

Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung atau yang biasa disebut pilkada langsung, untuk tingkat provinsi pertama kalinya dilaksanakan pada tanggal 20 Juni 2005 di Provinsi Sulawesi Utara, dan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/ kota untuk

pertama kalinya dilaksanakan pada tanggal 1 Juni 2005 di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur. Pemilihan umum kepala daerah langsung yang telah dilaksanakan beberapa kali, pada perkembangannya dilakukan secara serentak mulai pada tahun 2015 dengan maksud untuk meminimalkan biaya, baik sosial, politik, maupun ekonomi karena sebelum dilaksanakan serentak, hampir setiap pekan berlangsung pemilihan di berbagai daerah provinsi, kabupaten dan kota sehingga energi yang semestinya tercurah untuk pembangunan, justru habis untuk pelaksanaan pilkada langsung (<https://kompaspedia.kompas.id>).

Pemilihan umum kepala daerah secara langsung dan serentak yang kemudian biasa disebut pemilukada serentak pada tahun 2015 dilaksanakan di 269 daerah yang meliputi 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 36 kota. Pemilihan umum kepala daerah serentak tahun 2017 dilaksanakan di 101 daerah yang meliputi 7 provinsi, 76 kabupaten, dan 18 kota. Pemilihan kepala daerah serentak tahun 2018 dilaksanakan di 171 daerah yang meliputi 17 provinsi, 39 kota, dan 115 kabupaten, sementara pemilukada serentak tahun 2020, meskipun rencana pelaksanaannya sebelumnya menuai pro dan kontra karena Indonesia sedang mengalami wabah pandemi *Covid-19*, pada akhirnya tetap dilaksanakan di 270 daerah yang meliputi 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 37 kota.

Pelaksanaan pemilukada serentak, bukannya tanpa menemui kendala karena masih terdapat beberapa persoalan mendasar yang menyangkut proses pemilihan diantaranya tentang independensi penyelenggara pemilihan,

permasalahan daftar pemilih tetap, adanya pemilih ganda, merebaknya politik uang, penggunaan metode kampanye intimidatif, kekerasan dan lain-lain. Pelaksanaan pemilukada serentak juga diwarnai politik identitas dengan menggunakan isu suku, agama, ras, dan golongan (SARA) di sejumlah daerah. Penggunaan isu SARA dalam sejumlah pemilukada serentak di berbagai daerah terus dilakukan sebagai cara untuk memperoleh kemenangan, salah satu contoh adalah pemilukada serentak DKI Jakarta Tahun 2017. Isu SARA yang digunakan adalah munculnya himbauan untuk tidak memilih calon Non Muslim, tidak memilih calon dari keturunan etnis tertentu, tidak memilih calon pendatang (bukan warga asli DKI Jakarta), bahkan ajakan untuk tidak menshalatkan jenazah bagi pendukung calon tertentu. Isu-isu SARA yang dihembuskan dalam berbagai bentuk kemudian diikuti dengan ujaran kebencian yang bertebaran di ruang publik maupun media sosial.

Penggunaan politik identitas pada pemilukada serentak DKI Jakarta tahun 2017 merupakan cara-cara kotor yang menodai kehidupan demokrasi di Indonesia memunculkan kekhawatiran bagi pelaksanaan pemilihan di daerah lain, dan hal tersebut menjadi kenyataan karena isu-isu tersebut digunakan di berbagai daerah termasuk pemilukada serentak di Kabupaten Bantul tahun 2020 dengan berhembusnya isu kampanye untuk menolak memilih calon kepala daerah yang bukan warga asli Bantul. Ide-ide kampanye dengan menggunakan isu SARA adalah cara-cara yang tidak beradab yang sangat berbahaya bagi kelangsungan proses pelaksanaan demokrasi dan kemajuan bangsa Indonesia karena kepemimpinan yang dihasilkan bukan berangkat dari

ide, gagasan, kerja dan program yang ditawarkan melainkan berdasarkan persamaan identitas.

Berbagai peraturan perundang-undangan yang dibuat dan digunakan dalam melaksanakan pemilu serentak sebenarnya adalah salah satu bentuk pertanggungjawaban negara dalam mewujudkan demokrasi yang sehat karena negara memberikan jaminan atas hak setiap warga negara tanpa memandang perbedaan warna kulit, kepercayaan, dan status sosial lainnya. Pasal 7 ayat (1) 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 menyatakan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai kepala dan wakil kepala daerah dengan beberapa persyaratan yang telah ditentukan dengan tidak mempersoalkan agama, suku, jenis kelamin, domisili, dan sebagainya, sebenarnya telah memberikan kesempatan bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam mewujudkan demokrasi yang dicita-citakan.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilu serentak secara tegas melarang penggunaan isu SARA, yang dapat dilihat dalam Pasal 69 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,

sedangkan dalam ketentuan teknisnya, Komisi Pemilihan Umum juga membuat keputusan tentang larangan penggunaan isu SARA yang ditegaskan dalam Pasal 17 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, yang menyebutkan bahwa “materi kampanye harus menghormati perbedaan suku, agama, ras, dan golongan masyarakat”.

Tanggung jawab negara dalam mencegah penggunaan politik identitas pada pemilu serentak masih jauh dari apa yang diharapkan masyarakat. Negara hanya sebatas membuat peraturan perundang-undangan, namun dalam melakukan penegakan hukum terhadap para pelaku yang menyebarkan isu SARA masih sangat lemah, hal tersebut dapat dilihat dari pembiaran negara terhadap maraknya aksi-aksi penggunaan isu SARA pada pemilu DKI Jakarta. Penggunaan politik identitas dalam berbagai pemilu serentak masih terus terjadi sampai tahun 2020 dikarenakan negara masih bersikap pasif dalam melakukan tanggung jawabnya, sehingga berpotensi menimbulkan perpecahan ditengah masyarakat dan mengancam kehidupan demokrasi. Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Tanggung Jawab Negara Dalam Mewujudkan Demokrasi Bebas dari Politik Identitas Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak di DKI Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis mengangkat

rumusan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa politik identitas masih terjadi pada pemilihan umum kepala daerah serentak?
2. Bagaimana negara bertanggung jawab melahirkan demokrasi bebas tanpa isu SARA dalam pemilihan umum kepala daerah serentak?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan penulis, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengetahui dan mengkaji alasan-alasan terjadinya politik identitas pada pemilihan umum kepala daerah serentak di DKI Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Mengetahui dan mengkaji wujud tanggung jawab negara dalam melahirkan demokrasi bebas tanpa isu SARA dalam pemilihan umum kepala daerah serentak.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis maupun praktis.

1. Manfaat Teoritis :

Diharapkan dapat memberikan manfaat bagi ilmu pengetahuan di bidang hukum, khususnya di bidang hukum tatanegara yaitu tentang pemilukada serentak, yang dalam pelaksanaannya masih sering ditemukan menggunakan politik identitas berdasarkan suku, agama, ras, dan antar

golongan.

2. Manfaat Praktis diharapkan berguna bagi :

a. Pemerintah Republik Indonesia

Diharapkan dapat menjadi masukan dan sumbangan pemikiran yang positif kepada pemerintah Republik Indonesia dalam membuat peraturan atau kebijakan tentang hukum kepegiluan untuk melakukan upaya pencegahan terhadap penggunaan politik identitas dalam pelaksanaan pemilu serentak.

b. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan adalah kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, sehingga penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran tentang praktek- praktek penggunaan politik identitas dalam pelaksanaan pemilu serentak sehingga dapat menjadi kajian Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan evaluasi para pihak terkait terhadap pelaksanaan pemilu serentak.

c. Mahkamah Agung Republik Indonesia

Diharapkan dapat memberikan masukan yang positif agar Mahkamah Agung Republik Indonesia membuat kebijakan internal yang senyampang dengan proses penegakan hukum di bidang hukum kepegiluan.

d. Badan Pengawas Pemilu

Diharapkan dapat memberikan data dan fakta tentang praktek- praktek penggunaan politik identitas dalam pelaksanaan pemilu

serentak sehingga dapat mendorong lembaga pengawas pemilu untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum yang tegas kepada para pihak yang menggunakan politik identitas dalam pelaksanaan pemilukada serentak.

e. Komisi Pemilihan Umum

Diharapkan menjadi sumbangan pemikiran yang positif kepada Komisi Pengawas Pemilihan Umum agar dapat melakukan tindakan pencegahan atas penggunaan politik identitas melalui pendidikan dan sosialisasi kepada para pihak terkait dan masyarakat.

f. Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

Diharapkan dapat memberikan data dan gambaran, faktor-faktor yang menjadi kendala Kejaksaan dalam melakukan penegakan hukum atas dugaan tindak pidana pelanggaran undang-undang pemilihan kepala daerah terkait dengan penggunaan isu SARA.

g. Kepolisian Negara Republik Indonesia

Diharapkan dapat menjadi evaluasi kinerja penyidik kepolisian, sehingga dapat mendorong Kepolisian Republik Indonesia untuk membuat kebijakan internal, khususnya dalam proses penegakan hukum atas dugaan tindak pidana pelanggaran undang-undang pemilihan umum kepala daerah.

h. Perguruan Tinggi

Diharapkan dapat memberikan data dan fakta terhadap praktek-praktek penggunaan politik identitas sehingga bermanfaat terhadap

perguruan tinggi dalam melakukan kajian akademik untuk perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang hukum pemilihan.

i. Masyarakat Umum

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan edukasi pada masyarakat umum agar berpartisipasi secara aktif dalam mewujudkan terselenggaranya pemilihan kepala daerah berdasarkan nilai-nilai demokrasi.

j. Bagi Penulis

Manfaat bagi penulis adalah menambah pengetahuan hukum pemilihan di Indonesia, dan yang utama adalah penulisan ini membantu penulis untuk menyelesaikan tugas akhir di Fakultas Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penulisan dengan judul **“Tanggung Jawab Negara Dalam Mewujudkan Demokrasi Bebas Dari Politik Identitas Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak di DKI Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta”** ini merupakan karya asli penulis bukan merupakan plagiat karena setelah penulis mencoba menelusuri secara online melalui mesin pencari yaitu google, terkait karya ilmiah tesis maupun skripsi yang ada di berbagai universitas, hanya sedikit sekali karya tesis yang menulis tentang pemilihan umum kepala daerah, bahkan terdapat perbedaan yang jauh dari

rencana penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, meskipun ada beberapa tesis yang judulnya ada sedikit kemiripan, yaitu :

1. Gustia, Nomor Mahasiswa P0902216026, Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin Makasar, Tahun 2020:

Judul : Pelaksanaan Wewenang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Dalam Penanganan Tindak Pidana Pemilihan Kepala Daerah.

Rumusan Masalah : 1. Bagaimana pelaksanaan penanganan tindak pidana pemilihan kepala daerah oleh Sentra Gakkumdu ?

2. Bagaimana efektivitas Sentra Gakkumdu dalam penanganan tindak pidana pemilihan kepala daerah?

Hasil Penelitian : Penanganan tindak pidana pilkada dipusatkan kejaksaan dalam satu wadah, namun laporan atau temuan dugaan tindak pidana pemilihan banyak yang tidak diteruskan misalnya dugaan tindak pidana politik uang, kampanye hitam, keberpihakan aparatur sipil negara dan kepala desa, Penanganan tindak pidana pilkada tahun 2020

mengalami perubahan sebagaimana berdasarkan Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020, Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020, Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2020 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Kesimpulan : Penegakan hukum yang dilakukan oleh Gakkumdu mudah dihentikan dengan mempertimbangkan aspek hukum dan non hukum. Berdasarkan pertimbangan aspek hukum, penegakan hukum terkendala waktu yang singkat, sementara dari aspek non hukum, penegakan hukum terkendala oleh alasan demi ketentraman masyarakat.

Penegakan hukum pemilihan yang tergabung dalam Sentra Gakkumdu belum efektif dikarenakan ketidakprofesionalan pengawas sehingga dibutuhkan revisi peraturan perundang-undangan yang tepat dan pengawasan publik

terhadap proses rekrutmen sampai pada pelaksanaan kerja pengawas pemilihan.

2. Ahmad Hendra T.P, Nomor Mahasiswa P3600215045, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makasar, Tahun 2018 :

Judul : Penegakan Hukum Dalam Pilkada Terhadap Kampanye Yang Dilakukan Melalui Media Sosial

Rumusan Masalah :

1. Apa tindakan pencegahan yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu terhadap kegiatan kampanye negative yang dilakukan melalui media social ?
2. Bagaimana mekanisme penegakan hukum terhadap pelanggaran kampanye yang dilakukan melalui media sosial ?

Hasil Penelitian :

Pilkada dan media sosial dapat diintegrasikan dan dapat dimaksimalkan sebagai strategi dalam upaya memenangkan pilkada. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah bagaimana memanfaatkan sosial media tanpa melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang- undangan yang berlaku. Potensi pelanggaran di media sosial pada masa kampanye

tentunya sangat besar baik itu berupa pelanggaran hukum maupun pelanggaran moral dan etika sehingga perlu dilakukan tindakan pencegahan serta pengawasan agar pelanggaran kampanye dapat diminimalisir; Kewenangan dalam menindaklanjuti laporan dan temuan yang dimiliki Bawaslu juga perlu ditingkatkan khususnya ketika dianggap telah terjadi pelanggaran di media sosial mengingat bawaslu merupakan lembaga pertama yang menerima dan menindaklanjuti laporan maupun temuan dugaan pelanggaran.

Kesimpulan : Tindakan pencegahan kampanye negatif yang dilakukan melalui media sosial, yaitu dengan mewajibkan Pasangan Calon atau Tim kampanye yang menggunakan media sosial sebagai sarana kampanye untuk mendaftarkan akun resmi media sosial kepada Komisi Pemilihan Umum.

3. Agus Riyanto, Nomor Mahasiswa 650500130Y, Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Tahun 2008 :  
Judul : Calon Independen Pada Pemilihan Kepala Daerah Dalam Ketatanegaraan Indonesia.

Rumusan Masalah : 1. Bagaimana ruang lingkup pemilihan kepala daerah di Indonesia ?

2. Bagaimana peluang dan hambatan bagi calon independen untuk turut serta dalam pilkada ?

Hasil Penelitian : Perubahan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah adanya pemilihan kepala daerah secara langsung oleh masyarakat, dan diperbolehkannya calon kepala daerah independen diluar partai politik, merupakan bentuk jaminan negara terhadap hak-hak setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pilkada.

Kesimpulan : Persaingan yang sehat dalam pelaksanaan pilkada langsung dapat memunculkan kepala daerah yang benar-benar berkualitas dan memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat sehingga diharapkan dapat mewujudkan program-program untuk kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan ketiga tesis tersebut diatas terdapat tiga perbedaan yang akan diteliti oleh penulis, diantaranya adalah :

1. Gutia meneliti tentang peran Gakkumdu dalam pelaksanaan pilkada, berbeda dengan penulis yang meneliti / menekankan tentang tanggung jawab negara dalam pelaksanaan pilkada serentak;

2. Ahmad Hendra, T.P meneliti tentang peran media sosial dalam pelaksanaan pilkada, berbeda dengan penulis yang meneliti / menekankan tentang tanggung jawab negara dalam pelaksanaan pemilukada serentak;
3. Agus Riyanto meneliti tentang peran negara dalam memberikan ruang kepada calon independen, berbeda dengan penulis yang meneliti / menekankan tentang tanggung jawab negara.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Tentang Tanggung Jawab Negara**

##### **1. Pengertian Negara**

Istilah “Negara” sejak awal diterjemahkan dari bahasa asing yakni, “*staat*” yang berasal dari bahasa belanda dan jerman, sedangkan dalam bahasa Inggris menggunakan istilah “*state*” dan bahasa perancis “*Etat*”. Istilah “*state*” awalnya digunakan pada abad ke-15 di Eropa Barat, dan anggapan umum menyebutkan bahwa istilah “*staat*” kemudian dialihkan dari bahasa latin yaitu “*status*” atau “*statum*”. Apabila dikaji dari aspek hukum internasional, negara adalah subjek hukum internasional karena mempunyai peran memegang hak dan kewajiban berdasarkan hukum internasional dibandingkan subjek hukum lain. Negara sebagai subjek hukum internasional harus memiliki unsur-unsur yang memberikan pengertian tentang negara dan terbentuknya negara berdasarkan pasal 1