

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang menganut demokrasi modern dengan perwakilan rakyat representatif, karena pada zaman modern ini tidak mungkin dilaksanakan pemerintahan rakyat secara langsung. Demokrasi merupakan “sistem politik mengenai tata cara mengikut sertakan rakyat dalam membuat suatu keputusan”<sup>1</sup>. Dengan demikian, manakala rakyat atau warga diikut sertakan dalam pembuatan keputusan, di situ ada demokrasi. Secara sederhana demokrasi artinya “sistem pemerintahan dengan mengikutsertakan rakyat”<sup>2</sup>.

Hal ini sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (2), yaitu: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Ketentuan tersebut didasari prinsip sila keempat Pancasila: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Ketentuan dan prinsip tersebut menegaskan mengenai ada dan harus terselenggaranya demokrasi di Indonesia. Ciri khas dari negara demokrasi ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil dengan cara menyerahkan kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau badan. Demokrasi dikatakan sebagai ide dan

---

<sup>1</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 2010, hal:1

<sup>2</sup> Fahmi Huwayadi, *Demokrasi Oposisi dan Masyarakat Madani*, Bandung, Mizan, 2011, hal:20

institusionalisasi dari prinsip-prinsip kebebasan dan kesamaan menuju persetujuan politik melalui kedaulatan suara mayoritas yang dimasukkan dalam kerangka yuridis. Implementasi demokrasi di Indonesia dapat dilihat dalam kehidupan bermasyarakat, bernegara, ekonomi, dan politik. Pelaksanaan demokrasi di masyarakat tercermin dalam kegiatan gotong royong, sedangkan pelaksanaan demokrasi dalam kehidupan bernegara sudah dilaksanakan sejak periode awal kemerdekaan hingga saat ini. Praktik demokrasi di bidang politik, yaitu pelaksanaan Pemilihan Umum (PEMILU). Namun pelaksanaannya tidak berjalan secara maksimal sesuai amanat Undang-Undang Dasar 1945. Demokrasi dalam kehidupan bernegara salah satunya tercermin melalui ada dan pelaksanaan Pemilu. Pemilu merupakan perwujudan kedaulatan yang dipegang oleh rakyat. Pemilu yang diadakan di Indonesia bertujuan untuk sarana demokrasi, menjaga tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), mewujudkan tujuan nasional, memilih anggota legislatif, memilih presiden dan wakil presiden. Anggota legislatif yang terpilih melalui pemilu merupakan perwakilan rakyat di lembaga legislatif. Artinya anggota legislatif merupakan representasi rakyat yang memilih. Mereka sebagai wakil harus mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok lebih besar yang diwakili<sup>3</sup>.

Pemilu untuk memilih wakil rakyat tersebut disebut pemilu legislatif yang dilaksanakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hakikat pemilihan umum adalah pengakuan dan perwujudan dari hak-hak politik

---

<sup>3</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka, 2008, hal : 176

rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan<sup>4</sup>. Melalui pemilihan umum lembaga perwakilan rakyat dibentuk. Kedudukan lembaga perwakilan yang dibentuk tersebut sebagai simbol demokrasi dan kedaulatan rakyat karena aturan-aturan umum yang dibuat oleh legislatif merupakan hasil pemikiran bersama antara anggota legislatif dengan rakyat. Pemilu pertama kali diselenggarakan pada tahun 1955 dengan maksud untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Konstituante. Tiga besar partai yang menjadi pemenang dalam pemilu tersebut, yaitu Partai Nasional Indonesia (PNI), Masyumi, dan Nahdlatul Ulama. Sejak tahun 1971, pemilu dilakukan secara priodik lima tahun sekali. Pada pemilu 1971, tiga besar partai pemenang adalah Golongan Karya, Nahdlatul Ulama, dan Parmusi. Periode pemilu pada masa rezim pemerintahan Presiden Soeharto dari tahun 1977 sampai 1997 selalu dimenangkan oleh Golongan Karya. Ketika orde baru runtuh pada tahun 1998 diadakan pemilu tahun 1999, berlangsung pada masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie, diikuti oleh 48 partai politik. Pemilu ini menandai berakhirnya rezim Orde Baru. Tiga besar partai pemenang Pemilu 1999, yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Golongan Karya (Golkar), dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Pemilu tahun 2009 merupakan pemilu pertama yang memilih Presiden dan Wakilnya secara langsung. Selain memilih anggota Dewan Perwakilan rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat

---

<sup>4</sup> Rusli M Karim, *Pemilu Demokrasi Kompetitif*, Yogyakarta, PT.Tiara Wacana Yogya, 2011, hal:2

Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota, juga memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pemilu tahun 2009 dimenangkan oleh Partai Demokrat.

Saat ini, ketika penelitian ini dilakukan, sedang dalam proses persiapan pemilu tahun 2018. Pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden dan anggota legislatif mencakup pemilihan terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota, dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.

Keterwakilan politik rakyat tidak hanya ditentukan oleh pemilihan umum tetapi yang lebih penting adalah seberapa jauh partai politik dapat memainkan perannya secara aktif di dalam proses politik. Pemilihan umum merupakan satu – satunya cara untuk mewadahi keikutsertaan rakyat dalam politik melalui partai politik. Hubungan pemilihan umum dengan partai politik dirumuskan sebagai berikut:

- a. Memilih pemimpin bangsa melalui partai politik.
- b. Membantu menjalankan mesin pemilu.
- c. Partai sebagai sarana kampanye politik.
- d. Mengawasi kegiatan-kegiatan kaum ekstremis dari kedua sisi spektrum politik.
- e. Mendorong diskusi umum tentang isu-isu penting.
- f. Partai sebagai jembatan antara rakyat dan pemerintah

Diadakannya pemilihan umum, harus ada partai politik yang berkompetisi dengan bebas. Pemilihan umum yang bebas cermin dari masyarakat yang

demokratis. Partai politik sebagai wadah yang menyediakan calon legislatif harus melakukan perekrutan bakal calon anggota secara terbuka dan demokratis. Partai politik dalam konteks peserta pemilu di Indonesia untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota.

Partai Politik merupakan organisasi yang dibentuk untuk mempengaruhi bentuk dan karakter kebijakan publik dalam kerangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu. Sedangkan pengertian partai politik menurut Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang partai politik adalah sebagai berikut: Organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita – cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 1 ayat 1).

Kegiatan utama partai politik yaitu memilih calon, melakukan kampanye dalam pemilu dan mengelola pemerintahan, mengadakan kegiatan sosial, mendirikan organisasi pemuda guna mengerahkan pemilih baru dan merekrut pekerja dan pemimpin. Berdasarkan pendapat tersebut, maka partai politik sangat berperan dalam melahirkan para anggota legislatif. Anggota legislatif yang terpilih seharusnya memiliki kualitas dan kompetensi sebagai anggota dewan yang terhormat, sekaligus mampu menyuarakan konstituen yang diwakilinya.

Calon legislatif yang sudah terdaftar di partai politik, wajib melakukan *fit and proper test*. Uji kelayakan dan kepatutan dilakukan masing-masing partai politik yang mengusung calon legislatif dengan tujuan mendapatkan figur yang bersih dan kredibel. Calon anggota legislatif harus lolos uji *urine* dan psikologi. Tahapan yang harus dilalui oleh para calon legislatif sementara menuju pemilu 2018 salah satunya uji publik.

Pada tahap ini daftar calon legislatif sementara diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sekurang-kurangnya melalui satu media massa cetak harian dan media massa elektronik nasional dan satu media massa cetak harian dan elektronik daerah serta sarana pengumuman lainnya selama lima hari (Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2012 Pasal 62 ayat 4).

Uji publik ini dilakukan untuk memastikan supaya masyarakat bisa mengetahui secara langsung siapa saja daftar calon sementara untuk pemilu legislatif. Masyarakat diberikan hak untuk memberikan masukan dan tanggapan terhadap daftar calon sementara kepada Komisi Pemilihan Umum paling lama 10 hari sejak daftar calon sementara diumumkan (Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2012 Pasal 62 ayat 5).

Menurut ketentuan tersebut, masyarakat dapat menyampaikan keberatan jika terdapat nama calon anggota yang tidak laik maju sebagai calon legislatif. Artinya, keberatan masyarakat seharusnya menjadi pertimbangan sungguh-sungguh kepada partai politik dalam memutuskan calon legislatif yang diusungnya akan diloloskan atau malah dicoret.

Kenyataannya, dalam pelaksanaan pemilihan umum sekarang ini, semakin banyak masyarakat yang tidak mau berpartisipasi aktif mengawasi aktivitas partai politik dalam perekrutan caleg bahkan masyarakat tidak menggunakan hak pilihnya. Masyarakat sudah mulai apatis, tidak mempercayai janji-janji dari partai politik yang dianggap hanya menjual visi dan misi saat pemilu.

Peneliti tertarik meneliti proses penetapan calon legislatif (caleg) karena untuk mengetahui seberapa demokratis dan terbukanya partai politik menentukan calon legislatif yang akan diusung pada pemilu 2014. Diharapkan melalui penelitian ini dapat bermanfaat bagi masyarakat pada umumnya dan penulis pada khususnya dapat mengetahui cara yang dilakukan partai politik dalam menetapkan calon legislatifnya.

Sehingga masyarakat dapat menilai calon legislatif tersebut berkualitas dan layak atau tidak untuk dipilih sebagai wakil rakyat. Keterbukaan partai politik melibatkan masyarakat dalam menetapkan caleg diharapkan dapat meyakinkan masyarakat terhadap kualitas calon legislatif yang akan dipilih. Keyakinan masyarakat terhadap kualitas partai politik dan calon legislatif yang diusungnya dapat menumbuhkan kepercayaan dan partisipasi masyarakat dalam kehidupan yang lebih demokratis.

Dan calon legeslatif juga harus melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara Negara (LHKPN). Undang - Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme mewajibkan penyelenggara negara untuk melaporkan harta kekayaannya sebelum dan setelah menjabat, sehingga

dapat mencegah pemasukan kekayaan yang mencurigakan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan oleh penyelenggara Negara tersebut.

Selain itu untuk mewujudkan penyelenggara Negara yang menaati asas-asas umum penyelenggara Negara yang bebas dari praktik korupsi, kolusi, nepotisme, dan perbuatan tercela lainnya. Kursi legislatif memang tidak pernah sepi peminat walaupun untuk memperolehnya harus dengan cara haram yang dikenal dalam kamus korupsi politik yaitu *Candidacy Buying* atau dalam istilah umum “membeli nominasi”.

Hal ini yang menjadi mata air bencana yang menyebabkan citra legislatif semakin buruk karena kerap tersangkut korupsi. Hal ini disebabkan karena cara memperoleh kekuasaan sebagai wakil rakyat diperoleh dengan biaya besar dan dengan cara yang koruptif pula. Setidaknya jika ingin menjadi bakal Calon Legislatif (Caleg), harus memiliki biaya deposit minimal Rp 100 Juta, sedangkan dana kampanye berkisar hingga miliaran rupiah.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, mendorong peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai ”Tinjauan Yuridis Terhadap Calon Legislatif Yang Tidak Melaporkan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggaran Negara Menurut Undang – Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dirumuskan permasalahan penelitian ini sebagai berikut:

1. Apa faktor utama calon legislatif tidak melaporkan laporan harta kekayaan penyelenggaran negara?
2. Bagaimana peranan Komisi Pemilihan Umum dalam mengawasi laporan harta kekayaan penyelenggaran negara calon legislatif?
3. Bagaimana sanksi hukum bagi calon legislatif yang tidak melaporkan laporan harta kekayaan penyelenggaran negara menurut Undang – Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme.

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui faktor utama calon legislatif tidak melaporkan laporan harta kekayaan penyelenggaran negara
2. Untuk mengetahui peranan Komisi Pemilihan Umum dalam mengawasi laporan harta kekayaan penyelenggaran negara calon legislatif
3. Untuk mengetahui sanksi hukum bagi calon legislatif yang tidak melaporkan laporan harta kekayaan penyelenggaran negara menurut Undang - Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari hasil penelitian ini bisa dilihat dari manfaat teoritis dan manfaat praktis, masing-masing sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Menambah khazanah teori mengenai proses laporan harta kekayaan penyelenggaraan negara calon legislatif pada partai politik yang maju dalam pemilu
- b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai pedoman untuk kegiatan penelitian yang sejenis.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Manfaat bagi masyarakat:

- 1) Masyarakat diharapkan lebih paham mengenai proses laporan harta kekayaan penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh calon legislatif .
- 2) Masyarakat diharapkan dapat berpartisipasi aktif dalam mengawasi proses pelaporan harta kekayaan oleh calon legislatif yang dilakukan oleh partai politik, pada saat pemilu berlangsung hingga pengawasan kinerja anggota legislatif setelah terpilih dalam pemilu legislatif.

### b. Manfaat bagi Partai Politik:

- 1) Meningkatkan perbaikan dalam proses laporan harta kekayaan penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh calon legeslatif
- 2) Mendorong partai politik membuka diri dalam laporan harta kekayaan penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh calon legeslatif, sehingga masyarakat melakukan pengawasan terhadap aktivitas partai dalam menentukan calon legislatif.
- 3) Partai politik dapat mempertimbangkan saran atau masukan dari masyarakat tentang bakal calon legislatif yang tidak layak diajukan dalam pemilu.

### **E. Keaslian Penelitian**

Dari berbagai penelusuran pustaka yang telah penulis lakukan, dapat diambil kesimpulan bahwa belum ada penelitian setingkat yang telah dilakukan berkenaan dengan judul : Tinjauan Yuridis Terhadap Calon Legislatif Yang Tidak Melaporkan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggaraan Negara Menurut Undang – Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme.

Jika di kemudian hari ternyata ada skripsi yang sama dengan skripsi ini, sebelum skripsi ini dibuat maka saya akan bertanggung jawab sepenuhnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

### **F. Kerangka Teori**

Calon Legislatif, yaitu orang-orang yang berdasarkan pertimbangan, aspirasi, kemampuan atau adanya dukungan masyarakat, dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh peraturan, kemudian diajukan partai untuk menjadi anggota legislatif (DPR) dengan mengikuti pemilihan umum yang sebelumnya ditetapkan Komisi Pemilihan Umum sebagai caleg tetap

Partai Politik, yaitu organisasi yang dibentuk untuk mempengaruhi bentuk dan karakter kebijakan publik dalam kerangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu<sup>5</sup>. Disebut pula sebagai “institusi politik yang mencari pengaruh dalam suatu negara”. Jadi, partai politik adalah institusi politik untuk mempengaruhi bentuk dan karakter kebijakan publik berdasarkan ideologi tertentu dalam suatu negara.

---

<sup>5</sup> Muslim Mufti, *Kekuatan Politik di Indonesia*, Bandung, CV Pustaka Setia, 2013, hal : 123

Pemilihan Umum, yaitu lembaga sekaligus prosedur praktik politik untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan<sup>6</sup>. Dirumuskan pula sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat , Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 1 ayat 1).

Dengan demikian pemilihan umum adalah suatu prosedur yang dilaksanakan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat untuk memilih wakil rakyat. Pemilu legislatif, yaitu pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 (Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat , Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 1 ayat 2).

Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara adalah daftar seluruh harta kekayaan penyelenggara negara yangn dituangkan di dalam Fomulir Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) yang ditetapkan oleh komisi pemberantasan korupsi. Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN)

---

<sup>6</sup> A.A. Sahid Gatara, *Ilmu Politik: Memahami dan Menerapkan* , Bandung , CV Pustaka Setia, 2008, hal : 207

tidak hanya mencakup harta seorang penyelenggara negara namun juga keluarga inti seperti pasangan dan anak yang masih menjadi tanggungan.<sup>7</sup>

### **G. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini terdiri dari berbagai cara dan kegiatan yang dilakukan dalam rangka mengumpulkan data - data dan bahan - bahan yang diperlukan untuk melengkapi penyusunan skripsi ini. Penulis menggunakan metode penelitian kepustakaan (*Library Research*) yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti dan mengadakan penelusuran *literature* hukum serta menganalisa data sekunder, tujuan untuk memperoleh data - data atau kebenaran yang akurat sesuai dengan peraturan yang berlaku guna mendapatkan kepastian hukum tetap.

Bahan pustaka yang digunakan terdiri dari:

#### **1. Bahan Hukum Primer**

Adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat terdiri dari : Undang – Undang Dasar 1945, Undang – Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bebas Dan Bersih Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme, Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat , Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Negara, Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemeritahan Daerah.

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

---

<sup>7</sup> Tim SPORA, *Pengantar Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN)*, , Jakarta, Direktorat Dikyanmas Kedeputusan Bidang Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi, 2015, hal : 12

Adalah bahan hukum yang berupa tulisan – tulisan ilmiah di bidang hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti tentang pemilu

### 3. Bahan Hukum Tersier

Adalah bahan – bahan atau tulisan - tulisan yang dapat menambah penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, terdiri dari artikel, kliping, seminar, internet, kamus hukum dan lainnya.

