

# BAB I

## PEDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan beradadi tangan rakyat<sup>1</sup>. Demokrasi didefinisikan sebagai suatu sistem pemerintahan dengan mengikut sertakan rakyat sehingga setiap warga negara mempunyai suara dalam pelaksanaan kekuasaan dan ikut ambil bagian secara nyata. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Melalui pemilihan Kepala Daerah tersebutlah diharapkan demokrasi dapat tersebar kedaerah bukan hanya dipusat saja<sup>2</sup>, demokrasi yang hanya matang pada bagian wilayah dan pada bagian unsur masyarakat dalam suatu negara bisa dikatakan sebagaimana demokrasi yang masih jauh dari tahap kematangan.

Menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penerapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur,

---

<sup>1</sup>Moh.MahfudMD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, (Jakarta, PT. RinekaCipta), hlm.19

<sup>2</sup>Saldi Isra dkk, *Pemilihan Umum Serentak*, (Jakarta, PT.Rajawali Press, 2014), hlm. 495.

Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten atau kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Pemilihan Umum Kepala Daerah merupakan sarana untuk memfasilitasi proses perebutan mandat rakyat untuk memperoleh kekuasaan. Dalam pemilihan ini, rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara memilih pemimpin yang akan menentukan nasibnya untuk lima tahun ke depan. Pemilihan umum adalah salah satu syarat terselenggaranya pemerintahan yang demokratis<sup>3</sup> dan merupakan langkah awal penguatan peran serta masyarakat yang harus berkesinambungan sampai terjadinya pergantian pemerintahan. Dengan demikian peran masyarakat akan senantiasa mewarnai realisasi program pemerintahan daerah dan sebaliknya pemerintahan daerah akan mendapat dukungan penuh dari masyarakat.

Pemilihan Kepala Daerah bertujuan untuk membuka ruang partisipasi politik rakyat untuk mewujudkan kedaulatan dalam menentukan pemimpin di daerah. Diharapkan Kepala Daerah yang terpilih dapat dipercaya, memiliki kemampuan, kepribadian, dan moral yang baik. Pemilihan Umum Kepala Daerah agar terpilihnya orang-orang yang berkenan di hati rakyat, dikenal dan mengenal daerah, serta memiliki ikatan emosional kuat terhadap rakyat daerah. Selain itu, pemilihan Kepala

---

<sup>3</sup>Saldi Isra dkk, *Pemilihan Umum Serentak*,(Jakarta, PT.Rajawali Press, 2014), hlm. 511.

Daerah juga dapat menjadi semacam ajang atau arena pelatihan pemimpin dalam rangka menyediakan stok pemimpin untuk tingkatan yang lebih tinggi<sup>4</sup>.

Gagasan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah serentak dilatarbelakangi oleh berbagai keinginan untuk mewujudkan sebuah sistem pemilihan Kepala Daerah yang lebih demokratis dan sensitif terhadap aspirasi rakyat di tingkat daerah. Daerah otonomi adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku<sup>5</sup>. Daerah dipandang menjadi entitas yang memiliki kapasitas serta pengetahuan yang paling lengkap dalam memahami dan mengatasi persoalan atau kebutuhan yang muncul di tingkat lokal<sup>6</sup>. Daerah memiliki otonomi untuk mengurus kepentingannya, termasuk dalam pemilihan Kepala Daerah. Namun Kepala Daerah merupakan perangkat pemerintahan pusat di daerah maka Kepala Daerah terpilih dapat diterima oleh pusat<sup>7</sup>. Kepala Daerah yang berasal dari daerahnya sendiri akan lebih jauh memahami kebutuhan dan keinginan masyarakat daerah dibandingkan masyarakat pusat, karena otonomi daerah diharapkan mampu menggugah sensitivitas pemerintahan daerah terhadap hak-hak rakyatnya. Dalam konteks demokrasi di daerah, untuk mengeselerasi cita-cita otonomi

---

<sup>4</sup>Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, (Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 41.

<sup>5</sup>KansilC.S.T, *Sistem Pemerintahan Daerah*, (Jakarta, PT. Bumi Aksara, 1976), hlm. 361.

<sup>6</sup>*Ibid*, hlm. 44.

<sup>7</sup>Carlton Clymer Rodee dkk, penerjemah Zulkifly hamid, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta, PT. Rajawali Press, 2009), hlm. 493.

daerah yang diharapkan selama ini diperlukan pemimpin politik (Gubernur, Bupati, dan Walikota) di daerah yang mampu mengendalikan birokrasi pemerintahan daerah dalam memajukan kemakmuran rakyat daerah.

Inti dari pelaksanaan demokrasi lokal adalah konsep pemerintahan yang disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan dan karakter khusus di tingkat lokal, serta menyelenggarakan administrasi dan pelayanan pemerintahan sedekat mungkin dengan masyarakat di tingkat daerah. Dengan demikian diharapkan, fungsi-fungsi pemerintah dapat diselenggarakan dengan lebih efektif dan efisien sebab jalur pemerintahan maupun birokrasi yang semula sangat panjang karena harus dilakukan berdasarkan kebijakan pemerintah pusat dapat disederhanakan dan dilaksanakan langsung oleh daerah<sup>8</sup>. Prinsip lain yang penting dalam penguatan demokrasi di tingkat lokal adalah penduduk di daerah yang lebih memiliki kesempatan, hak, dan tanggung jawab yang lebih besar untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan publik yang berkaitan dengan isu-isu yang mengaruhi kehidupan mereka secara serentak.

Konsep demokrasi yang partisipatif, termasuk dalam pemilihan serentak Kepala Daerah, dibutuhkan peran dan fungsi masyarakat yang aktif untuk mengontrol kinerja Kepala Daerah<sup>9</sup>. Adanya tipe demokrasi modern terhadap peraturan kekuasaan:

---

<sup>8</sup>Suharizal, *Pemilukada:Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, (Jakarta, PT. Raja Rrafindo Presada, 2011), hlm. 44.

<sup>9</sup>*Ibid.*, hlm. 140.

1. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang presentatif dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas, atau sistem presidensiil.
2. Demokrasi, atau pemerintahan atau perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, tetapi di antara badan-badan yang di serahi kekuasaan itu, terutama anantara badan legislatif dengan badan eksekutif, ada hubungan yang bersifat timbal-balik, dapat saling mempengaruhi, atau sistem parlementer.
3. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, dan dengan kontrol secara serentak dari rakyat, yang disebut sistem referendum, atau sistem badan kerja<sup>10</sup>.

Kekuatan Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak terletak pada pembentukan dan implikasi legitimasinya. Kepala Daerah membutuhkan legitimasi tersendiri sehingga harus dipilih sendiri oleh rakyat<sup>11</sup>.. Tetapi ada konsekuensi Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak yakni, Kepala Daerah yang terpilih seharusnya bertanggung jawab ke masyarakat. Kepala Daerah sebagai Kepala Pemerintahan Daerah mempunyai hak dan kewenangan bila berhadapan dengan pemerintah pusat dan sebaliknya Kepala Daerah memiliki kewajiban dan tanggung jawab bila berhadapan dengan masyarakat lokal dan dituntut mengoptimalkan fungsi pemerintahan daerah yakni melindungi, layanan publik dan pemerintahan<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup>Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta:Liberty, 2005), hlm.. 243.

<sup>11</sup>Suharizal, *Pemilukada:Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, (Jakarta, PT. Raja Grafindo persada, 2011), hlm.132.

<sup>12</sup>*Ibid.*, hlm. 140.

Pemilihan umum Kepala Daerah serentak dapat meminimalkan anggaran dana karena dana yang seharusnya digunakan dua kali (membiayai pemilihan Kepala Daerah Bupati, dan walikota dan membiayai Pemilihan Kepala Daerah Gubernur) dapat dilakukan dalam satu pemilihan saja<sup>13</sup>. Pemilihan umum serentak ini juga mempermudah Komisi Pemilihan Umum dalam menangani penyelenggaraan pemilihan umum. Adanya jumlah calon yang sedikit juga membuat pemilih menjadi lebih rasional memilih calon yang dipilihnya. Pemilihan umum yang dilakukan secara serentak juga dapat mengakibatkan kerusuhan oleh pendukung calon Kepala Daerah yang tidak sepaham dan jika kekuatan aparat keamanan tidak memadai akan berpotensi kekerasan. Tidak adanya sinkronisasi kebijakan yang terjadi antara Gubernur, Bupati, dan Walikota karena dipilih secara bersamaan dan tidak berasal dari koalisi partai politik yang sama<sup>14</sup>. Kurangnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan salah satu penyebab banyaknya Kepala Daerah yang tersangkut pelanggaran hukum. Peran dan fungsi masyarakat dalam mengontrol kinerja Kepala Daerah inilah yang menjadi bagian dari demokrasi sesungguhnya.

Sebuah negara hukum yang bertumpu pada Konstitusi tidak terlepas dari kedaulatan rakyat yang dijalankan secara demokrasi. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan

---

<sup>13</sup>Saldi Isra dkk, *Pemilihan Umum Serentak*, (Jakarta, PT. Rajawali Press, 2014), hlm. 533.

<sup>14</sup>*Ibid.*, hlm. 535.

kehilangan makna<sup>15</sup>. Demokrasi yang berlangsung sejak tahun 1998 di Indonesia telah menghasilkan kebijakan desentralisasi, otonomi daerah 2001 dan Pemilihan Umum Kepala Daerah secara serentak sejak 2005.

Dalam negara demokrasi seluruh konflik dan persoalan yang muncul dalam negara harus sebisa mungkin diselesaikan dengan cara-cara yang damai sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, sehingga dapat diketahui apakah penyelenggaraan pemilihan umum tersebut demokratis tidaknya dari bagaimana prosedur dan mekanisme atas penyelesaian seluruh sengketa yang terjadi dalam pemilihan umum Kepala Daerah tersebut.

Sengketa pemilihan umum Kepala Daerah terbagi dua, yakni sengketa dalam proses pemilihan umum yang merupakan wewenang panitia pengawas pemilihan umum dan sengketa perselisihan hasil pemilihan umum yang berkaitan dengan “kuantitas” diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi<sup>16</sup>. Keputusan Mahkamah Konstitusi ini bersifat final dan mengikat, hal ini ditegaskan dalam penjelasan Pasal 10 ayat 1 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi “Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final yakni Putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang di tempuh”. Banyaknya gugatan yang masuk dan sempitnya waktu penyelenggaraan dan sifat keputusan yang final ini lah yang membuat Mahkamah Konstitusi tidak dapat maksimal secara cermat memeriksa kasus sengketa pemilihan umum Kepala Daerah.

---

<sup>15</sup>Saldi Isra dkk, *Pemilihan Umum Serentak*, (Jakarta, PT. Rajawali Press, 2014), hlm. 510.

<sup>16</sup>*Ibid.*, hlm. 825.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis berinisiatif untuk mengambil judul  
“**TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM KEPALA  
DAERAH SERENTAK TAHUN 2015 DIKAITKAN DENGAN PRINSIP  
DEMOKRASI TRANSPARANSI**”

### **B. Perumusan Masalah**

Untuk lebih terarahnya sasaran sesuai dengan judul yang telah penulis kemukakan, penulis memberikan batasan masalah atau identifikasi masalah agar tidak jauh menyimpang dari apa yang menjadi pokok bahasan. Mengacu kepada latar belakang yang diuraikan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak Tahun 2015 dikaitkan prinsip demokerasi Transparansi?
2. Bagaimanakah implikasi Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak Tahun 2015 dikaitkan prinsip demokrasi Transparansi?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang dan perumusan masalah diatas, maka penelitian ini secara keseluruhan bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak Tahun 2015 dikaitkan prinsip demokrasi Transparansi.

2. Untuk mengetahui implikasi Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak Tahun 2015 dikaitkan prinsip demokrasi Transparasi.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian yang penulis lakukan adalah sebagai berikut;

1. Manfaat teoritis, memberikan masukan terhadap ilmu pengetahuan hukum yaitu Hukum Tata Negara, khususnya pada bidang pemilihan umum.
2. Manfaat praktis, untuk menambah pengetahuan penulis serta pengetahuan tentang sistem pemilihan umum di Indonesia, hubungan penyelenggaraan pemilihan umum daerah dengan prinsip demokrasi serta Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak yang ideal di Indonesia.

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

1. Pendekatan Masalah

Untuk melengkapi bahan atau data kongkret dan jawaban yang objektif, ilmiah serta dapat di pertanggungjawabkan, maka penulisan ini menggunakan pendekatan Yuridis Normatif, yakni pendekatan yang menegakkan pada aspek hukum (Perundang-undangan) literatur serta fakta dan bahan-bahan hukum yang terkait, berkenaan dengan pokok masalah yaitu tentang kajian Yuridis tentang gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak untuk sistem pemilihan umum di Indonesia.

## 2. Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan sifat penelitian *diskriptif* yaitu data yang berbentuk uraian-uraian kalimat yang berbentuk secara sistematis yang menggambarkan hasil penelitian dan pembahasan.

## 3. Sumber dan Jenis Data

Sumber data penelitian ini adalah :

a. Penelitian kepustakaan (*library research*) yakni penelitian yang dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan tertulis, penelitian ini dilakukan di :

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- 2) Perpustakaan pusat Universitas Andalas Padang
- 3) Buku serta bahan-bahan kuliah yang penulis miliki

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut;

a. Data Sekunder

Data ini diperoleh melalui keputusan (*library research*), yakni penelitian yang dilakukan atau ditinjau pada peraturan-peraturan tertulis, diantaranya menyangkut dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya<sup>17</sup>.

- 1) Bahan hukum primer

---

<sup>17</sup>Amirudin, ZainalAsikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta, PT. Rajawali Perss, 2004), Hlm. 30.

Yaitu bahan hukum yang mengikat dan membantu didalam;

a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

(1) Pasal 22E ayat (5) tentang pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri

(2) Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis

b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Pasal 56 ayat (1) tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam suatu pasangan calon secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pasangan calon yang akan bersaing dalam Pilkada adalah pasangan yang dicalonkan partai politik atau gabungan partai politik.

c) Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 Pasal 1 ayat (1) tentang partai politik

d) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

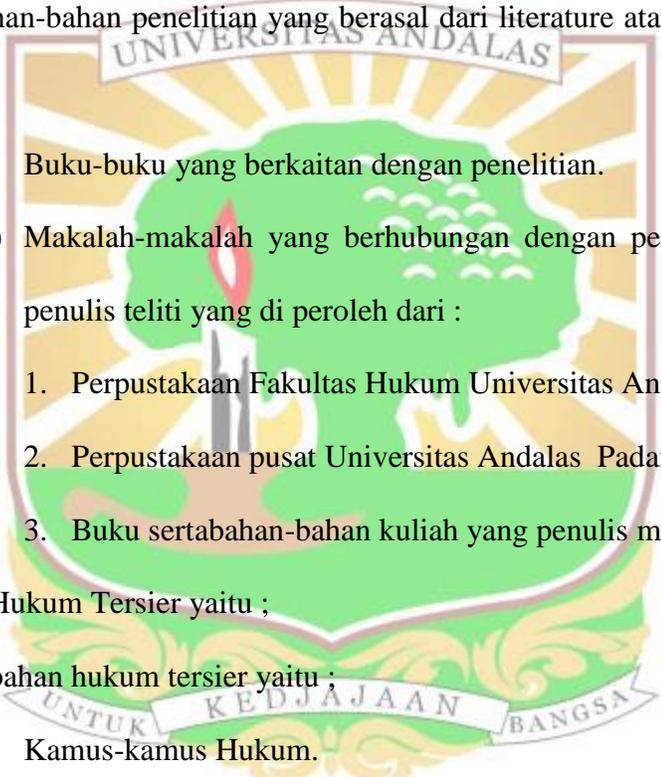
e) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintahan Peraturan

Daerah penganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Data sekunder ini telah diolah yang meliputi.

2) Bahan Hukum Sekunder.

Yaitu bahan-bahan penelitian yang berasal dari literature atau hasil penelitian yang berupa :

- 
- a) Buku-buku yang berkaitan dengan penelitian.
  - b) Makalah-makalah yang berhubungan dengan permasalahan yang penulis teliti yang di peroleh dari :
    1. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
    2. Perpustakaan pusat Universitas Andalas Padang.
    3. Buku sertabahan-bahan kuliah yang penulis miliki.

3) Bahan Hukum Tersier yaitu ;

Adapun bahan hukum tersier yaitu :

- a) Kamus-kamus Hukum.
- b) Ensiklopedia Umum dan Ensklopedia Hukum.
- c) Kamus Bahasa Indonesia.

4) Teknik pengumpulan data

Dalam melakukan penelitian penulis memperoleh keterangan dan data di atas dengan cara ;

- a) Studi dokumen untuk pengumpulan data sekunder.
- b) Meneliti sumber bacaan seperti buku-buku hukum, majalah hukum ,artikel-artikel, pendapat parasarjana dan bahan-bahan lainnya.
- c) Artikel-artikel dari Internet.

#### 4. Teknik pengolahan dan Analisis Data

##### 1) Teknik Pengolahan Data.

Setelah semua data yang diperoleh baik yaitu data sekunder kemudian dilakukan pengolahan melalui proses :

##### 1) Editing

Dimana data yang di peroleh diperiksa atau diteliti untuk menjamin apakah data tersebut sudah dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan.

##### 2) Analisis Data

Metode yang digunakan menganalisis data pada penelitian ini adalah analisis kualitatif. Dimana data yang didapatkan dalam penelitian diolah dan disusun untuk menganalisis tinjauan Yuridis Normatif tentang gagasan pemilihan umum.

