

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memuat pengaturan tentang praktik hidup ketatanegaraan. Hasil amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang telah beberapa kali diubah telah membawa perubahan pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan tersebut terkait dengan pengisian jabatan Kepala Daerah.<sup>1</sup> Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.”<sup>2</sup>

Sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sejak berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada.

Dalam perspektif filosofis, munculnya gagasan tentang pilkada secara langsung itu pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah-daerah yang sedang dimulai. Pilkada

---

<sup>1</sup> Suharizal, *Pemilukada Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, PT Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2011, hlm. 1.

<sup>2</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (4).

secara langsung diharapkan dapat melahirkan pemimpin yang kredibel dan didukung oleh rakyat. Pilkada secara langsung juga diharapkan bisa menjadi instrumen pergantian kepemimpinan, dimana orang terbaik di daerah bisa tampil. Akan lahir orang-orang baru yang lebih bersih dan jujur. Cita-cita bersama ini tidak lain agar dapat mewujudkan hak-hak esensial individu, munculnya moral otonomi dan pada akhirnya melahirkan kemakmuran dan kesejahteraan pada seluruh warganya.<sup>3</sup>

Secara normatif, pilkada langsung memberikan sejumlah manfaat, harapan serta perluasan demokrasi, yaitu pertama, sistem demokrasi langsung melalui pilkada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik ditingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa orang di DPRD. Kedua, dari sisi kompetisi politik, Pilkada langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar preferensi kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. Ketiga, sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Keempat, Pilkada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan legitimate. Kelima, kepala daerah yang terpilih melalui pilkada

---

<sup>3</sup> Suharizal, *Op. Cit.*, hlm. 7-8.

langsung akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan di daerah antara kepala daerah dengan DPRD.<sup>4</sup>

Secara esensi pilkada merupakan perwujudan demokrasi yang paling nyata karena terdapat dinamika partisipasi aktif masyarakat dalam pemilihan. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya selama ini, proses pilkada kurang mencerminkan prinsip efektif dan efisien. Pilkada yang digelar berbeda waktu untuk setiap daerah dan berbeda waktu untuk pemilu lainnya (Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan pemilu legislatif) menyebabkan persoalan dalam pemenuhan prinsip efektif dan efisien.<sup>5</sup> Dengan kondisi tersebut, hampir tiada hari tanpa pemilu di Indonesia sehingga dapat dipahami jika sumber daya bangsa berupa tenaga, pikiran, dan tentu saja dana, tersedot pada momen pelaksanaan pilkada. Belum lagi eksekusi negatif (konflik) yang muncul hampir setiap penyelenggaraan pilkada dimana konflik sering kali berkepanjangan dan menimbulkan perpecahan dalam masyarakat.

Tentu saja hal ini menyebabkan perputaran roda pemerintahan dan pembangunan di daerah menjadi terganggu. Demikian juga bagi pemerintahan nasional, sebagai penanggung jawab proses politik nasional akan sulit memfokuskan diri pada upaya pembangunan dan peningkatan kesejahteraan karena hiruk pikuk politik pemilihan yang hadir setiap saat. Dengan argumentasi

---

<sup>4</sup>*Ibid*, hlm. 9.

<sup>5</sup>*Ibid*, hlm. 204.

tersebut, kebutuhan untuk mendesain pilkada yang efektif dan efisien menjadi penting dan tak terelakkan.<sup>6</sup>

Efektivitas pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan (hasil guna). Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan dan sasaran yang harus dicapai. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*). Indikator efektivitas menggambarkan jangkauan akibat dan dampak (*outcome*) dari keluaran (*output*) program dalam mencapai tujuan program. Sedangkan efisiensi pengertiannya berhubungan dengan konsep produktifitas. Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan (*cost of output*). Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya (*spending well*).<sup>7</sup>

Menurut Peter F. Drucker, efektivitas adalah mengerjakan pekerjaan yang benar (*doing the right things*), sedangkan efisien menurutnya adalah mengerjakan pekerjaan dengan benar (*doing things right*). Atmosoepipto juga berpendapat bahwa efektivitas adalah melakukan hal yang benar, sedangkan efisiensi adalah melakukan hal secara benar, atau efektivitas adalah sejauh mana kita mencapai

---

<sup>6</sup>*Ibid.*

<sup>7</sup> Melania Rampengan, “ Analisis Efektivitas dan Efisiensi Pelaksanaan Anggaran Belanja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Manado”, *Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi*, Volume 16 No. 03 Tahun 2016, hlm. 618, <http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/jbie/article/download/13530/13115> (diakses pada 1 Januari 2020, Jam 14.00 WIB).



sasaran, dan efisiensi adalah bagaimana kita mencampur segala sumber daya secara cermat.

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam kerangka efektivitas dan efisiensi penyederhanaan waktu pelaksanaan pilkada menjadi pilihan yang realistis dan rasional. Agenda strategis politik nasional yang memiliki aspek pemerintahan dan kemasyarakatan yang luas dengan segala konsekuensinya bagi masa depan sistem politik Indonesia adalah pelaksanaan Pilkada serentak.<sup>8</sup> Bukan hanya mengejar target keserentakan pencalonan, dinamika kampanye, dan pelantikannya, tetapi juga sejalanannya dinamika di daerah dengan agenda pembangunan yang dicanangkan pusat agar dapat mencapai sasaran dengan hasil maksimal.<sup>9</sup>

Pilkada serentak merupakan upaya untuk menciptakan *local accountability, political equity* dan *local responsiveness*. Dengan begitu, demokratisasi ditingkat lokal terkait erat dengan tingkat partisipasi, dan relasi kuasa yang dibangun atas dasar pelaksanaan asas kedaulatan rakyat. Selain itu, hasil pilkada juga harus mampu menghantarkan masyarakat pada kondisi sosial, politik, dan ekonomi yang lebih baik. Pilkada yang baik akan melahirkan pemerintahan yang baik. Pilkada yang diselenggarakan secara lebih profesional, demokratis, akan memberikan dampak nyata terhadap perubahan politik.<sup>10</sup>

Meskipun demikian, dalam praktiknya pilkada melahirkan berbagai konflik yang diantaranya dipicu oleh masalah administrasi data pemilih, netralitas

---

<sup>8</sup>Achmad Arifulloh, "Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Demokratis, Damai dan Bermartabat", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume II Nomor , Mei-Agustus 2015, hlm. 302, <http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/PH/article/viewFile/1376/1060>

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

penyelenggara pemilu, serta kurangnya kepatuhan peserta pilkada dan partai politik terhadap peraturan yang berlaku. Adapun masalah efektif dan efisiensi pilkada langsung tidak semata dipandang karena besarnya biaya. Apabila pilkada tidak dibuat lebih efektif dan efisien, dikhawatirkan sumber daya pemerintah lebih banyak terkuras membiayai prosedur demokrasi semata dan melupakan substansi dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Selama ini waktu dan sumber daya sudah banyak habis terkuras untuk menyelenggarakan pemilu yang bertingkat-tingkat dan akhirnya kesenjangan semakin meningkat karena pemerintah hanya memiliki sedikit waktu memikirkan nasib rakyat. Disisi lain, pilkada yang tidak efektif dan efisien tentu tidak akan membawa perubahan. Oligarki kekuasaan dari kelompok elit masih terus berlangsung. Praktik korupsi semakin menggila di lembaga legislatif berbentuk studi banding, kunjungan kerja dan berbagai aktivitas pemborosan lainnya yang sangat jauh dari harapan rakyat.<sup>11</sup>

Oleh karena itu, penyelenggaraan pilkada harus berjalan mandiri, jujur, adil, kepastian hukum juga mengedepankan efisiensi dan efektivitas. Dengan demikian tentunya penyelenggaraan pilkada harus dilaksanakan dengan seefisien mungkin. Seluruh anggaran negara yang digunakan dalam penyelenggaraan pilkada harus berdasarkan manfaat yang sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat dengan mempergunakan anggaran yang sewajarnya. Jika kita mencermati penyelenggaraan pilkada langsung yang begitu mahal, maka penerapan asas efisiensi perlu mendapat perhatian khusus oleh seluruh pihak yang terlibat dalam proses pesta demokrasi pemilihan langsung oleh kepala daerah

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 301.

tersebut.<sup>12</sup> Efisiensi perlu pula menjawab persoalan rendahnya kepercayaan dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari kinerja Kepala Daerah terpilih. Pelaksanaan demokrasi yang dinilai mahal, dapat diefisiensikan dengan berbagai cara, sepanjang tidak merusak nilai-nilai demokrasi. Sehingga pasca pilkada akan terbentuk sebuah pemerintahan daerah yang efektif (*effective government*).<sup>13</sup> Dalam tulisan ini, penulis tertarik untuk membahas tentang Penerapan Asas Efektif dan Efisien dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Kota Pariaman Tahun 2018.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penulisan proposal ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan asas efektif dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Kota Pariaman Tahun 2018 ?
2. Bagaimana penerapan asa sefisien dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Kota Pariaman Tahun 2018 ?

## C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui penerapan asas efektif dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Derah di Kota Pariaman Tahun 2018.
2. Untuk mengetahui penerapan asas efisien dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Kota Pariaman Tahun 2018.

---

<sup>12</sup> Rahmat Hollyson Mz & Sri Sundari, *Pilkada Penuh Euforia, Miskin Makna*, Bestari, Jakarta: 2015, hlm.116.

<sup>13</sup>Suharizal, *Op. Cit.*, Hlm. 197.



#### D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang bisa diperoleh antara lain:

##### 1. Manfaat teoritis

a. Diharapkan penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum secara umum dan Hukum Tata Negara khususnya, terutama yang terkait dengan Pemilu dan Kepartaian, Ilmu Politik, Hukum Pemerintahan Daerah

b. Sebagai suatu proses pembelajaran bagi penulis untuk mengembangkan kemampuan akademik dalam menganalisis suatu permasalahan secara sistematis.

c. Melatih kemampuan penulis untuk melakukan penelitian ilmiah sekaligus menuangkan hasilnya kedalam bentuk tulisan.

##### 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ide atau pemikiran yang dapat dijadikan bahan pengetahuan oleh siapa saja baik itu mahasiswa, dosen maupun masyarakat umum terutama kalangan akademisi Fakultas Hukum Universitas Andalas dan perguruan tinggi lainnya yang ingin mengetahui lebih lanjut tentang penerapan asas efektif dan efisien dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Kota Pariaman tahun 2018.

#### E. Metode Penelitian





Penelitian pada dasarnya merupakan tahapan untuk mencari kembali sebuah kebenaran. Sehingga akan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang timbul tentang suatu objek penelitian. Suatu penelitian secara ilmiah dilakukan oleh manusia untuk menyalurkan hasrat ingin tahunya yang telah mencapai taraf ilmiah, yang disertai dengan suatu keyakinan bahwa setiap gejala akan ditelaah dan dicari hubungan sebab akibatnya, atau kecenderungan-kecenderungan yang timbul.<sup>14</sup>

#### 1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris. Dalam penelitian tersebut, peneliti harus berhadapan dengan warga masyarakat yang menjadi objek penelitian sehingga banyak peraturan-peraturan yang tidak tertulis berlaku dalam masyarakat.<sup>15</sup>

Penelitian hukum sebagai penelitian empiris dapat direalisasikan kepada penelitian terhadap efektivitas hukum yang sedang berlaku ataupun penelitian terhadap identifikasi hukum.<sup>16</sup>

#### 2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif, yaitu untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama

---

<sup>14</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016, hlm 29.

<sup>15</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hlm 31.

<sup>16</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm 16.

untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat memperkuat teori-teori lama atau didalam kerangka menyusun teori-teori baru.<sup>17</sup>

### 3. Jenis Data

#### a. Jenis Data

##### 1) Data Primer

Data primer atau data dasar (*primary data atau basic data*) adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yaitu perilaku warga masyarakat, melalui penelitian.<sup>18</sup>

Penelitian yang digunakan adalah penelitian dengan memperoleh data dari KPU Kota Pariaman.

##### 2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan.<sup>19</sup> Dari studi kepustakaan yang berkaitan dengan hal yang diteliti, diantaranya:

##### a) Bahan Hukum Primer

Yaitu, bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari undang-undang, peraturan perundang-undangan, dan peraturan yang terkait. Diantaranya:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Pres, 2008, hlm.52.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm.12.

<sup>19</sup> *Ibid*.

2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 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.

b) Bahan Hukum Sekunder

Yaitu, bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, dan pendapat pakar hukum.<sup>20</sup>

c) Bahan Hukum Tersier

Yaitu, bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, dan ensiklopedia.<sup>21</sup>

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

---

<sup>20</sup> Amiruddin & H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm.32.

<sup>21</sup> *Ibid.*

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini adalah wawancara atau interview.<sup>22</sup> Narasumber yang di wawancarai yaitu Aisyah, SE.,M.AP, selaku Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Pariaman.

a. Data sekunder

Langkah awal setiap penelitian hukum dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku, dokumen, dan artikel yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Data primer

Data primer diperoleh dengan cara melakukan wawancara terhadap informan terkait data ini.

5. Teknik Pengolahan Data

Teknik pengolahan data adalah suatu kegiatan merapikan hasil pengumpulan data yang diperoleh dari lapangan yang kemudian dicek kelengkapan datanya untuk mendukung analisis yang akan dilakukan dalam penelitian.<sup>23</sup> Teknik pengolahan data yang digunakan meliputi : *Editing* dan *Coding*.

6. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yaitu analisis menggunakan peraturan perundang-undangan, pandangan pakar hukum, yang kemudian diuraikan kedalam kalimat-kalimat yang disusun secara sistematis.

---

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm.21.

<sup>23</sup> Bambang Waluyo, *Op. Cit.*, hlm. 72.



Terhadap data yang sudah terkumpul dapat dilakukan analisis kualitatif apabila:<sup>24</sup>

1. Data yang terkumpul berupa angka-angka yang dapat dilakukan pengukuran.
2. Data tersebut sukar diukur dengan angka.
3. Hubungan antar variabel tidak jelas.
4. Sampel lebih bersifat non probabilitas.
5. Pengumpulan data menggunakan pedoman wawancara dan pengamatan.
6. Penggunaan-penggunaan teori kurang diperlukan.



---

<sup>24</sup>*Ibid*, hlm.78.