

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pengisian jabatan Kepala Daerah dalam prosesnya dipandang sebagai salah satu alat ukur terselenggaranya demokratisasi dalam suatu negara, karena dalam pengisian jabatan umum partisipasi politik<sup>1</sup>, rakyat dapat terlihat secara nyata dalam menentukan sikap dan tindakan menentukan pemimpinnya. Dengan demikian dalam Pemilu dapat diasumsikan terbentuknya integrasi kepentingan-kepentingan antara rakyat dan yang dipilihnya. Sebagai suatu sumber legitimasi politik dalam negara demokrasi, maka pemilu diharapkan menjadi sebuah proses partisipasi politik yang terbuka dan fair, agar proses pengisian kepemimpinan didasarkan atas kehendak rakyat.

Negara-negara demokrasi pada umumnya menganggap bahwa dalam proses pengisian kepemimpinan lebih banyak partisipasi rakyat lebih baik. Dalam alam pikiran ini, tingginya tingkat partisipasi rakyat menunjukkan rakyat dapat memahami masalah-masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan pemerintahan dan ingin memberikan partisipasi dalam kegiatan-kegiatan tersebut. Sebaliknya tingkat partisipasi yang rendah pada umumnya dianggap kurang baik, karena

---

<sup>1</sup> Samuel P Huntington dan Joan M Nelson memberikan pengertian partisipasi politik sebagai sebuah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuat keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual maupun kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadic, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif. Samuel P Huntington dan Joan M Nelson, *No Easy Choice, Political Participation in Developing Countries*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1977, hlm. 3. dapat dilihat di <https://scholar.google.co.id/citations>.

diartikan bahwa banyak rakyat yang tidak menaruh perhatian, bahkan pada masalah-masalah pemerintahan, sehingga menjadi kekhawatiran jika kurang banyak partisipasi, maka pemimpin di kemudian hari adakalanya dipertanyakan kelegitimasinya.

Salah satu bentuk partisipasi rakyat tersebut tercermin dalam proses pemilihan umum di daerah yaitu terkait dengan pengisian jabatan Kepala Daerah, pengisian jabatan jabatan Kepala Daerah di dalam Pemerintah Daerah memiliki implikasi yang cukup tinggi terhadap pencitraan kehidupan politik yang demokratis di Indonesia. Menurut Bingham Powell Jr<sup>2</sup>, beberapa indikator adanya kehidupan politik demokratis dalam suatu negara mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Legitimasi pemerintahan didasarkan pada klaim bahwa pemerintah mewakili rakyat.
2. Pengaturan bagi yang mengorganisasikan perundingan (*bargaining*) untuk memperoleh legitimasi dilaksanakan melalui pemilu yang komprehensif.
3. Sebagian besar orang dewasa dapat ikut serta dalam pengisian jabatan, baik sebagai pemilih maupun yang dipilih untuk menduduki jabatan penting.
4. Penduduk memilih secara rahasia tanpa paksaan.

---

<sup>2</sup> Bingham Powell Jr. dikutip Alfian dan Anazarudin Syamsudin (ed), "*Profil Budaya Politik Indonesia*" Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991, dikutip dari Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 1999. hlm. 7

5. Masyarakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti kebebasan berkumpul, berorganisasi dan kebebasan pers.

Konsep demokrasi bukanlah sesuatu yang mudah dipahami, karena demokrasi memiliki banyak konotasi makna, variatif, evolutif, dan bahkan dinamis, sehingga untuk memahaminya adakalanya tergantung dari perspektif, tempat dan waktu. Setiap negara berhak mengklaim negaranya sebagai negara yang dibangun atas pilar-pilar demokrasi, meskipun nilai yang dianut atau dalam realita politik kekuasaannya bertolak belakang dengan prinsip-prinsip dasar demokrasi, misalnya saja dikenal demokrasi liberal, demokrasi rakyat, demokrasi proletar, demokrasi komunis, demokrasi terpimpin, demokrasi presidensial,

Dalam suatu negara demokrasi (kedaulatan rakyat), menurut Sri Soemantri<sup>3</sup>, diperlukan beberapa syarat, yaitu:

1. Keharusan adanya lembaga perwakilan rakyat;
2. Keharusan adanya seleksi, baik melalui pengisian jabatan umum yang bebas dan rahasia maupun dengan cara lain;
3. Keharusan adanya partai politik;
4. Keharusan adanya lembaga yang mempunyai tugas pelaksanaan, dan yang bertanggungjawab kepada rakyat melalui badan perwakilan rakyat.

Kecenderungan untuk membentuk negara demokrasi di Barat semakin kuat dengan lahirnya gagasan demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*).

---

<sup>3</sup> Garis bawah di atas dari penulis untuk menandakan bahwa pengisian jabatan seyogyanya dilaksanakan secara selektif sehingga pilihan terhadap kepemimpinan memiliki kualitas yang baik, lebih lanjut harap lihat Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1971 hlm. 34-35

Model demokrasi ini merupakan suatu sistem kekuasaan yang sepenuhnya didasarkan pada pemikiran konstitusionalisme, yaitu bahwa kekuasaan pemerintah harus dibatasi oleh Undang-Undang Dasar. Penguasa tidak boleh berada di atas Undang-Undang Dasar.<sup>4</sup> Pembatasan kekuasaan ini, salah satunya adalah melalui rotasi kekuasaan, sehingga ada proses rotasi kekuasaan yang dilaksanakan melalui pengisian jabatan, terlepas apakah pengisian jabatan tersebut dilaksanakan melalui lembaga perwakilan rakyat atau pengisian jabatan langsung oleh rakyat.

Pergeseran sistem pengisian jabatan Kepala Daerah di daerah, yang sebelumnya oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan menggunakan sistem pengisian jabatan yang dilaksanakan oleh wakil rakyat (*representatif popular vote*), dan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan menggunakan sistem pengisian jabatan langsung oleh rakyat (*direct popular vote*), demikian pula aturan yang terbaru yaitu Undang-Undang nomor 8 tahun 2015 tentang penetapan perpu Nomo 1 tahun 2014 menjadi Undang-Undang dapat dilihat dari beberapa alasan, diantaranya<sup>5</sup>: **Pertama**, bahwa dalam rangka menciptakan konsistensi Proses pengisian Jabatan kepemimpinan Nasional dan Pemerintahan Daerah, yang didasarkan pada Pasal 6A Amandemen Ke Tiga Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa ” Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. **Kedua**,

---

<sup>4</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 1981, hlm. 52.

<sup>5</sup> Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar ilmu Politik*, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Jakarta, Gramedia, Pustaka Utama, 2008, hlm. 109.



terjadinya krisis kepercayaan publik terhadap lembaga perwakilan rakyat, karena proses pengisian jabatan yang dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat diasumsikan hanya menekankan pada aspek kompromi politik bahkan dapat melahirkan konspirasi dalam rangka menemukan koalisi di antara konfigurasi politik dalam tubuh lembaga perwakilan rakyat tersebut. *Ketiga*, untuk lebih mendekatkan pemimpin dengan rakyatnya sehingga diharapkan terjadi integrasi dan terbangunnya interelasi antara rakyat dan pemimpin yang dipilihnya, dengan demikian diharapkan terbangunnya komitmen bersama dalam rangka menciptakan kesejahteraan yang berkeadilan bagi rakyatnya.<sup>6</sup>

Jika dilihat secara penafsiran tata bahasa (*Grammatical Interpretatie*) bahwa terkait dengan proses pengisian jabatan Kepala Daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Amandemen Kedua UUD 1945, bahwa “Kepala Daerah, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”. Dengan demikian Pasal tersebut mengisyaratkan bahwa pengisian jabatan Kepala Daerah harus dipilih secara demokratis, sedangkan makna pengisian jabatan secara demokratis dapat dilaksanakan melalui lembaga perwakilan atau langsung dipilih oleh rakyat.<sup>7</sup>

Penafsiran sistematis dimaksudkan di atas, bahwa pembentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sejalan dengan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 Pengisian jabatan Kepala Daerah, Bupati dan Wali Kota, memandang proses

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm.121

<sup>7</sup> Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

pengisian jabatan Kepala Daerah memiliki unsur yang sama dengan proses pengisian jabatan kepemimpinan nasional, yang didalamnya termasuk pengisian jabatan kepemimpinan baik pusat (Pengisian jabatan Presiden) maupun di daerah (pengisian jabatan Kepala Daerah), dengan demikian sistem pengisian jabatan Kepala Daerah dan sistem pengisian jabatan kepemimpinan nasional menggunakan sistem pengisian jabatan langsung (*direct popular vote*). UUD 1945 tidak secara eksplisit menegaskan pengisian jabatan langsung bagi proses pengisian jabatan Kepala Daerah di daerah, sehingga pengisian jabatan langsung proses pengisian jabatan Kepala Daerah merupakan penafsiran dari pembentuk undang-undang atas dasar pengertian “demokratis” dalam proses pengisian jabatan Kepala Daerah di daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Amandemen Kedua UUD 1945.<sup>8</sup>

Jika dilihat proses pembentukan Pasal 18 ayat (4) tersebut lahir bersamaan dengan Pasal 18A dan Pasal 18B yaitu pada Amandemen Kedua UUD 1945, pada saat sidang umum tahunan MPR-RI tahun 2000, dan dimasukkan dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah. Dalam sidang tahunan MPR RI tahun 2001, Pasal 22E lahir melalui Amandemen Ketiga, tetapi tidak memasukkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) melainkan hanya ketentuan Pasal 18 ayat (3) yang mengatur mengenai DPRD. Hal ini dapat diartikan bahwa konstitusi tidak hendak memasukkan pengisian jabatan Kepala Daerah dalam pengertian pengisian jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (1) yang menyebutkan pengisian

---

<sup>8</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah*, sejalan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang *Pemerintahan Daerah*

jabatan dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.<sup>9</sup>

Harus diingat, bahwa Negara Republik Indonesia mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, pemerintah berpendapat bahwa tidak dimasukkannya Pasal 18 ayat (4) pada Bab Pengisian jabatan Umum dalam UUD 1945, adalah keputusan politik yang cukup bijaksana dalam memelihara keberagaman daerah, stabilitas politik dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>10</sup>

Proses pengisian jabatan Kepala Daerah di daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terkait dengan Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah demikian pula Undang-Undang Nomor 1 dan 2 Tahun 2015 telah menstimulasi partisipasi rakyat secara langsung. Adanya partisipasi rakyat menentukan, bahwa dalam masyarakat itu terdapat berbagai kepentingan dan tujuan yang melahirkan variasi pendapat, khususnya dalam penentuan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, semakin banyak variasinya akan mengakibatkan semakin heterogennya pilihan-pilihan rakyat, sehingga dalam proses politik banyak kemungkinan negosiasi dan kompromi yang melahirkan koalisi bahkan konsepsi kepentingan untuk menetapkan relasi kepemimpinan daerah. Dalam suasana demikian, maka konflik sosial bukanlah

---

<sup>9</sup> Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal 18

<sup>10</sup> Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Balai Pustaka, Jakarta, 1989. hlm. 43

hal yang tidak mungkin terjadi, sebab berbagai macam kepentingan, dan berbagai macam tujuan tidak menutup kemungkinan akan terjadi perbedaan kepentingan dan tujuan. Kepentingan dan tujuan membutuhkan apa yang disebut dengan kesamaan pikiran (*collective mind*) dan kesadaran bersama (*collective concivousness*) dalam rangka menciptakan kondusivitas partisipasi politik dalam proses pengisian jabatan Kepala Daerah di daerah, sehingga diharapkan dapat meminimalisir resistensi antara kepentingan yang dapat mengakibatkan konflik baik secara vertikal maupun horizontal.<sup>11</sup>

Namun demikian, beberapa problematika terkait dengan pelaksanaan proses pengisian jabatan Kepala Daerah melalui pilkada, di antaranya adalah resistensi konflik baik secara vertikal maupun secara horizontal, sesedikit apapun konflik yang terjadi dalam pilkada, hal tersebut menunjukkan bahwa Pemilihan kepala daerah masih bermasalah. Selain itu, proses Pemilihan kepala daerah masih membawa kecenderungan sentimen-sentimen primordial, baik kewilayahan, sub kultur, sub etnis, maupun agama. Hal ini bisa menjadi stimulus terhadap resistensi konflik, karena sebagian pemilih memandang sentimen ini sebagai masalah hidup dan mati. Sentimen ini juga menunjukkan tidak pentingnya program, visi, dan misi calon. Kalau ini yang terjadi, kualitas demokrasi dari segi substansi masih perlu ditingkatkan.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm.49

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm.11



Berdasarkan persoalan-persoalan sebagaimana diuraikan di atas, maka kajian ini tentang pengisian Jabatan Kepala Daerah Kepala Daerah Provinsi berdasarkan UUD 1945, dan untuk menemukan bagaimana seharusnya sistem pengisian jabatan Kepala Daerah sebagai Kepala Daerah Provinsi, serta akhirnya diharapkan dapat menemukan konsep pengaturan system proses pengisian jabatan Kepala Daerah Provinsi melalui pengisian jabatan yang lebih menciptakan demokratis. Kajian ini nantinya tidak saja berusaha untuk meletakkan landasan berpikir secara teoritis - yuridis untuk menganalisis pokok permasalahan yang dirumuskan, akan tetapi juga untuk memecahkan berbagai persoalan yang timbul dan relevan dengan system pemilu dalam rangka pengisian jabatan Kepala Daerah di tingkat pemerintah daerah Provinsi.<sup>13</sup>

Sehingga saya sebagai peneliti tertarik untuk mengkajinya, adapun judul dalam penelitian ini adalah “HAKEKAT PEMAKNAN KATA “DEMOKRATIS” DALAM PEMILIHAN KEPALA PEMERINTAHAN DAERAH PASCA PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945 (STUDY KONSTITUSIONAL TERHADAP PASAL 18 AYAT 4 UNDANG-UNDANG DASAR 1945)”

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah di dikemukakan diatas, adapun permasalahan yang akan dibahas adalah:

---

<sup>13</sup> Ni'matul Huda dan M. Imam, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Prenada Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 7

1. Bagaimana pemaknaan kata “demokrasi” dalam pemilihan Kepala Daerah Provinsi berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 dan bagaimana pertimbangan atau putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 terhadap kata “demokratis” ?
2. Apa yang menjadi kendala pemilihan pimpinan daerah (gubernur, bupati, walikota) secara demokratis, baik dalam arti pemilihan langsung maupun pemilihan melalui perwakilan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pokok pembahasan dalam penelitian maka tujuan kajian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengisian jabatan Kepala Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945. Serta untuk mengetahui bagaimana pengaruh pengisian jabatan Kepala Daerah secara demokratis dan apakah membuat dampak terhadap kepentingan rakyat.
2. Untuk mengetahui kendala pemilihan pimpinan daerah (gubernur, bupati, dan walikota) secara demokratis, baik dalam pemilihan langsung maupun melalui perwakilan.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoretis

Secara teoritis hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi diri sendiri dan pihak para pembaca dalam mengetahui perkembangan ilmu hukum khususnya dalam Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan Pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah Provinsi pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Serta bagaimana eksistensinya terhadap kepentingan rakyat secara demokratis oleh pihak penyelenggara Negara dan Pemerintahan.

2. Secara praktis

Manfaat hasil penelitian ini diharapkan sebagai suatu kajian ilmiah yang dapat menjadi bahan evaluasi bagi penyelenggara Negara dan Pemerintahan dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah provinsi pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 agar terlaksananya pemilihan yang demokrasi guna kepentingan masyarakat Indonesia.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif. Metode penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Untuk menelaah suatu masalah digunakan metode ilmiah secara sistematis, terarah dan terancang untuk mencari solusi suatu masalah dalam suatu pengetahuan yang dapat dipercaya kebenarannya. Proses yang dilakukan ini merupakan proses yang terencana, sehingga dengan demikian memerlukan

suatu metode yang jelas dan efektif agar hasil yang diperoleh dari penelitian ini berjalan dengan maksimal dan dapat dipertanggung jawabkan.

## **2. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang mana penelitian ini dilakukan dengan mengkaji bagaimana suatu aturan dilakukan secara mengkaji buku serta peraturan perundang-undangan.

## **3. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif. Dikatakan deskriptif karena hasil penelitian ini diharapkan akan memperoleh gambaran secara faktual mengenai keadaan objek yang diteliti.

## **4. Sumber Bahan Hukum**

Bahan yang digunakan didalam sebuah penelitian normatif adalah bahan hukum sekunder. Dalam penelitian hukum normatif suatu tinjauan singkat, bahan hukum sekunder dapat dibagi atas:

### **1) Bahan hukum primer**

Yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

### **2) Bahan hukum sekunder**



Yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer. Menurut Peter Mahmud Marzuki dalam pengantar penelitian hukum, bahan penelitian hukum sekunder yang merupakan dokumen-dokumen resmi, meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

### 3) Bahan Hukum tersier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Di dalam penelitian ini, penulis menggunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum untuk mencari istilah-istilah guna menjelaskan hal-hal yang tercantum dalam hukum primer dan sekunder.

## 5. Teknik Pengumpulan Bahan

Teknik pengolahan bahan adalah bagaimana cara mengolah bahan yang berhasil dikumpulkan untuk memungkinkan penelitian bersangkutan melakukan analisa yang sebaik-baiknya.<sup>14</sup> Teknik pengumpulan bahan yang dipergunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah studi dokumen dan bahan pustaka. Studi dokumen atau bahan pustaka ini Penulis lakukan dengan usaha-usaha pengumpulan bahan terkait dengan cara mengunjungi perpustakaan-perpustakaan membaca, mengkaji, dan mempelajari buku-buku, literature, artikel, Koran, karangan ilmiah, makalah dan sebagainya yang berkaitan erat dengan pokok permasalahan dalam penelitian.

---

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta:Rajawali Press,1990, hlm.46.

## 6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Teknik pengolahan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

### a. Pengolahan Data

Yang akan digunakan adalah editing data yaitu suatu proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, dan informasi yang dikumpulkan, serta memeriksa dan memperbaiki jika terdapat kesalahan dalam pengisian daftar wawancara terstruktur, memilah data yang dianggap perlu untuk menjawab permasalahan dalam penelitian.<sup>15</sup>

### b. Analisis Data

Dari data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif, yaitu penggambaran hasil penelitian yang menggunakan kalimat-kalimat agar hasil penelitian ini lebih mudah untuk dipahami. Namun apabila terdapat data kuantitatif, penulis akan mencantumkan di dalam hasil penelitian demi kelengkapan informasi yang berkaitan dengan penelitian.

---

<sup>15</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Hukum*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2012, hlm. 168.