

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Pasal 18 Ayat 4 menyatakan Gubernur, Bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokrasi, Pemilihan Umum adalah salah satu ciri yang harus ada pada negara demokrasi dengan demikian pemilu merupakan sarana yang penting untuk rakyat dalam kehidupan bernegara, dan pemilu merupakan salah satu unsur terpenting dalam Negara yang menganut konsep demokrasi. Pemilu di Indonesia diselenggarakan secara periodik setiap lima tahun sekali adalah untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Membahas perihal pemilu ini memang selalu menarik untuk dikaji, karena setiap penyelenggaraan pemilu setiap periodik belum tentu sama. Dalam pemilu 2014 khususnya pasca putusan Mahkamah Konstitusi sistem pemilu legislatif ditentukan dengan sistem suara terbanyak. Ini membawa konsekuensi logis bahwa untuk menentukan siapa-siapa yang akan duduk di parlemen langsung tidak lagi ditentukan oleh partai melainkan ditentukan oleh rakyat, sehingga wakil rakyat yang telah terpilih langsung mendapat legitimasi kuat dari rakyat.

Pemilihan umum sebagai perwujudan sistem demokrasi konstitusional dalam prakteknya seringkali menimbulkan perselisihan hasil penghitungan pemilu antara KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum dengan peserta pemilu.

Perselisihan itu dapat terjadi karena kesalahan prosedural baik disengaja atau tidak dan dapat juga terjadi karena penghitungan yang keliru.

Demokrasi pemerintahan dari rakyat oleh rakyat untuk rakyat. Ia merupakan sistem yang tegak di atas prinsip kedaulatan rakyat, dengan dua nilai pokok yang melekat padanya, yaitu: kebebasan (*liberty*) dan kesederajatan (*equality*). Kebebasan di sini otomatis berarti kebebasan yang bertanggung jawab serta bergerak dalam batas-batas konstitusi, hukum dan etika. Kesederajatan mencakup lapangan hukum, ekonomi, sosial, dan politik. Lawan dari kebebasan adalah pengekangan, dominasi, dan kesewenang-wenangan. Lawan dari kesederajatan adalah diskriminasi dan ketidakadilan. Demokrasi sebagai tatanan politik adalah model yang tepat untuk mengelola kehidupan kenegaraan.¹

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) telah membawa perubahan besar bagi sistem politik dan penyelenggaraan kekuasaan negara yang bertujuan untuk mencapai cita negara hukum dan konstitusionalisme di Indonesia. Dan UUD NRI 1945 pasal 18 ayat 4 menyatakan Gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini kemudian termaktub dalam UUD NRI 1945 yang menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum dan negara yang menganut prinsip demokrasi. Perubahan tersebut telah memberi arti yang jelas tentang negara hukum Indonesia yang memberi kebebasan bagi setiap warga negara untuk mendapatkan perlindungan terhadap hak-hak asasi, menjalankan prinsip-prinsip

¹Aidul Fitriadi Azhari, "*Sistem Pengambilan Demokrasi Menurut Konstitusi*". Muhamadiyah University Press UMS, Surabaya, 2000, hlm. 32.

demokrasi serta mendapatkan jaminan peradilan yang secara rigid\tegas diatur dalam UUD NRI 1945. Satu-satunya hak politik yang masih dimiliki rakyat adalah hak memberikan suara pada saat pemilihan umum (selanjutnya disingkat pemilu) berlangsung. Untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sistem pemilu telah diubah dengan sistem yang memberi peluang kepada rakyat untuk dapat menggunakan hak pilihnya secara langsung. Melalui amandemen UUD NRI 1945 dengan tambahan Pasal 22E, sistem pemilu yang sebelumnya diubah menjadi pemilu secara langsung, baik untuk pemilu legislatif maupun untuk pemilu presiden dan wakil presiden.

Memang demokrasi bukan satu-satunya model yang paling sempurna untuk mengatur peri kehidupan manusia. Namun sejarah menunjukkan bahwa demokrasi memiliki peluang paling kecil dalam menistakan kemanusiaan. Tumbangnya rezim komunisme di Eropa Timur menambah daftar panjang keunggulan demokrasi atas rezim- rezim politik lain, sehingga kini demokrasi dianut oleh sebagian besar negara di dunia ini.²

Sejarah sistem pemilihan kepala daerah masa Hindia-Belanda Sejarah pengaturan sistem pemilihan kepala daerah sebenarnya telah ada sejak masa kolonial Belanda yang dituangkan dalam *Decentralisatie Wet* 1930, pada masa itu sistem pemilihan kepala daerah yang digunakan adalah pengangkatan oleh pemerintah. Jadi jabatan Gubernur, Residen dan Asisten Residen dijabat oleh bangsa Belanda, sedangkan jabatan lainnya oleh bangsa Indonesia menggunakan kompensasi upeti.

² Sihabuddin,” Membangun konstiusionalitas Indonesia Membangun budaya sadar berkonstitusi”, *Rehctdee Jurnal Hukum*, Vol. 2, Nomor. 2, Juni, 2009, hlm. 9.

Masa kemerdekaan sistem yang telah diwariskan oleh Belanda, pada masa kemerdekaan yang didasarkan pada pasal 18 UUD 1945. Sistem pemilihan kepala daerah yang diatur, yaitu dilakukan dengan cara Pemerintah Pusat menunjuk langsung Kepala Daerah.

Namun, seiring dengan perkembangan, sistem pemilihan kepala daerah yang masih sama dengan sebelumnya yaitu cara pemerintah pusat menunjuk kepala daerah, dengan rincian untuk calon Gubernur diajukan DPRD kemudian diangkat oleh Presiden, sementara untuk calon Bupati/Walikota diajukan oleh DPRD kemudian diangkat oleh Mendagri.

Sistem pemilihan kepala daerah yang diterapkan yaitu dengan cara pemilihan langsung. Namun sayangnya sistem pemilihan langsung yang belum sempat dilaksanakan, karena keadaan yang telah menimbulkan keresahan kalangan Pamong Praja yang bertugas melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat di daerah.

Seolah masih belum juga menemukan pengaturan yang tepat tentang Pemerintahan Daerah, sehingga pada pertengahan dekade tahun 1960 telah timbul tuntutan yang semakin kuat untuk merevisi sistem Pemerintahan Daerah agar sejalan dengan semangat Demokrasi Terpimpin dan Nasakom (kelompok partai Nasionalis, Agama dan Komunis)

Pada masa orde baru, Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang mengatur sistem pemilihan kepala daerah dengan cara pencalonan oleh Fraksi di DPRD yang memenuhi syarat, kemudian menominasikan calon kepala daerah tersebut kepada Presiden dan kemudian diputuskan dan diangkat oleh Presiden.

Masa reformasi setelah Indonesia memasuki masa Reformasi pada tahun 1998, aspirasi mengenai otonomi daerah (otoda) dan desentralisasi muncul “Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Mempertahankan dan Memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia” Meskipun begitu, perlu dicatat bahwa kedua Undang-Undang tersebut dipersiapkan dalam waktu yang sangat singkat dan tampaknya tidak mengacu pada *grand design* yang seharusnya menyatakan bagaimana arah otonomi daerah itu sendiri.

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah salah satunya menghadirkan politik dinasti dan politik transaksi sehingga berakibat maraknya praktek korupsi kolusi nepotisme (KKN) yang menghasilkan “raja-raja kecil” di daerah. Selain itu, berbagai masalah terkait dengan pemerintahan daerah juga banyak terjadi mulai dari pembentukan daerah otonom baru yang berkembang pesat, permasalahan terkait dengan pemilihan kepala daerah, sampai permasalahan terkait dengan desa.

daerah khususnya pemilihan gubernur mulai bergulir sejalan dengan banyaknya ketidakpuasan berbagai pihak untuk tidak lagi menggunakan sistem pemilihan gubernur secara langsung oleh rakyat.

Dinamika perkembangan pemerintahan daerah tersebut tidak terlepas dari sejarah sistem pemilihan kepala daerah. Adanya perubahan sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia ditandai dengan telah diberlakukannya berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan Pemerintahan Daerah.

Pertanyaannya mengapa demokrasi memiliki keunggulan dengan rezim-rezim politik yang lain? Risalah singkatnya tentang demokrasi, Robert Dhal mencatat beberapa kelebihan demokrasi dibandingkan dengan rezim politik yang lain, yaitu:³

Pertama, demokrasi menolong mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokrat yang kejam dan licik; Kedua, demokrasi menjamin bagi warga negara sejumlah hak asasi yang tidak diberikan dan tidak dapat diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis; Ketiga, demokrasi menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas sebagai warga negara daripada alternatif lain.

Paham Negara demokratis ini sudah diterapkan hampir di seluruh negara di muka bumi, baik pada negara kerajaan atau republik. Paham demokratis ini banyak diikuti karena demokrasi sendiri didasari oleh nilai-nilai yang positif dan mengandung unsur-unsur moral universal.⁴ Sebagaimana yang diungkap oleh Henry B. Mayo. Ada enam prinsip yang terkandung dalam demokrasi, yaitu:

1. penyelesaian perselisihan dengan damai dan melembaga, menjamin terselenggarakannya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah; menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur,
2. membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum,
3. mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku, dan
4. menjamin tegaknya keadilan.

Sesungguhnya demokrasi mengandung nilai moral yang baik sebagaimana diuraikan di atas, akan tetapi kalau dalam penerapan tidak didampingi dengan perangkat norma hukum, dapat saja demokrasi itu menjadi tidak terkendali. Jargon yang menonjol dalam demokrasi adalah ukuran “benar”, “menang” atau “kuat” dan “salah”, “kalah” atau “lemah” dikaitkan dengan jumlah dukungan

³*Ibid*, hlm.12.

⁴Yuliandari, ‘Membangun konstiusionalitas Indonesia Membangun budaya sadar berkonstitusi’, *Rehctdee Jurnal Hukum*, Vol. 2, Nomor. 1, Juni 2009, hlm. 10.

suara. Itulah sebabnya para ahli pikir klasik seperti Plato dan Polibius memandang bahwa demokrasi bukanlah merupakan pilihan terbaik bagi sistem pemerintahan, karena demokrasi yang "liar" dapat berujung pada kehidupan anarkis yang pada akhirnya dapat mengundang sang diktator atau tiran.⁵

Dengan demikian kesatuan antara demokrasi dan hukum merupakan jalan terbaik agar kekhawatiran pemikir klasik tersebut tidak akan terjadi. Demokrasi dijalankan berdasarkan hukum, dan hukum dijalankan berdasarkan demokrasi. Keduanya diibaratkan sebagai dua sisi mata uang yang tidak dapat terpisahkan.

Munculnya istilah pelanggaran pemilu yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif" (STM) dalam Pemilu pada dasarnya merupakan penegasan terhadap pelanggaran Pemilu yang terungkap dalam persidangan Mahkamah. Istilah ini muncul tatkala Mahkamah memeriksa sengketa Pemilu Provinsi Jawa Timur. Pada awalnya, Mahkamah hanya berwenang mengadili sengketa hasil pemilihan umum.⁶

Namun dalam perkembangan saat persidangan berlangsung, ternyata terungkap pula sejumlah pelanggaran-pelanggaran pemilu yang secara luar biasa telah merusak sendi-sendi demokrasi yang tertuang dalam Pasal 22E Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (yang selanjutnya disebut UUD 45) harus dilaksanakan dengan Jujur dan adil. Jadi, bukan pelanggaran pemilu yang hanya bersifat insidental, individual, dan sporadis yang dalam batas-batas yang

⁵ *Ibid*, hlm. 10.

⁶ M. Mahrus Ali, dkk, "Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilu yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif", *Rehctdee Jurnal Hukum*, Vol. 9, Nomor. 1, Maret 2012, hlm 20.

wajar masih dapat ditoleransi.⁷ Dan juga Pasal 18 Ayat 4 UUD 1945 mengatakan bahwa gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis

Oleh karena itu, meskipun pelanggaran-pelanggaran pemilu seharusnya menjadikewenangan peradilan lain, namun Mahkamah pada akhirnya harus memeriksa pelanggaran-pelanggaran ini karena ternyata berbagai pelanggaran Pemilu/Pemilukada, baik administratif maupun pidana, yang bukan menjadi domain kewenangan MK untuk Partai politik sebagai sarana recruitmen politik.

Sejalan dengan hal tersebut, dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah diterapkan prinsip demokrasi. Sesuai dengan pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 bahwa: “kepala daerah dipilih secara demokratis” Pemilu adalah salah satu ciri yang harus ada pada negara demokrasi dengan demikian pemilu merupakan sarana yang penting untuk rakyat dalam kehidupan bernegara, yaitu dengan jalan memilih wakil-wakilnya yang pada gilirannya akan mengendalikan roda pemerintahan. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan cukup akurat mencerminkan aspirasi dan partisipasi masyarakat

Dan undang-undang nomor 8 tahun 2015 tentang perubahan atas undang-undang nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan wali kota menjadi undang-undang Pasal 1 ayat 1. menyebutkan bahwa pemilihan

⁷*Ibid*, hlm. 13.

gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang selanjutnya disebut pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota secara langsung dan demokratis

Partai politik juga berfungsi untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai (*politik recruitmen*) dengan demikian partai turut memperluas partai politik caranya ialah melalui kontak pribadi, persuasi dan lain-lain. Juga diusahakan untuk menarik golongan muda untuk menjadi kader yang masa mendatang akan mengganti pimpinan yang lama (*selection of leadership*).⁸

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, maka dapat ditarik suatu rumusan masalah;

1. Bagaimanakah pelaksanaan sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia saat ini ?
2. Apakah pelaksanaan pemilihan kepala daerah tersebut telah sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 ?

1.3. Tujuan penelitian

⁸Indien Winarwati. Peran partai pilitik pada pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) *Rehctidee Jurnal Hukum*, Vol. 1, Nomor. 2, November 2010, hlm. 41.

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, tujuan dari penelitian ini adalah: Untuk mengetahui Bagaimana pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan Pasal 18 ayat 4 UUD 1945.

1.4 Kegunaan dan manfaat

Secara garis besar terdapat dua kegunaanyang dapat diperoleh dari penelitian ini, antara lain:

1. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi terhadap lembaga pembuat unadang-undang untuk memperbaiki kekurangan dalam mekanisme pemilihan umum.
2. A. Memberikan motivasi kepada peneliti selanjutnya meneliti lebih dalam lagi terkait masalah kecurang-kecuranga yang terjadi di pemilihan kepala daerah.⁹
 B. Menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan topik yang dibahas dalam penelitian ini

1.5. Keaslian

Penulisan Skripsi ini berdasarkan hasil penelitian, pemikiran dan pemaparan asli dari penulis, jika terdapat karya orang lain, penulis akan mencantumkan sumber yang jelas. Skripsi ini tidak terdapat karya atau pendapat yang ditulis dalam skripsi lain. Terdapat skripsi yang berkaitan dengan judul skripsi diatas dengan judul “Praktek politik uang dalam pemilihan umum kepala daerah dalam persepektif peraturan perundang-undangan” Oleh Khairussalam Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura Hal yang membedakan dengan skripsi yang disusun oleh penulis adalah bahwa skripsi ini membahas tentang: pergeseran

⁹Rena Yulia, *Pilkada langsung dalam demokrasi* ,Surabaya 2007, hlm, 127.

regulasi mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia. Sedangkan skripsi milik penulis membahas tentang: sistem pemilihan kepala daerah yang berdasarkan pasal 18 ayat 4 UUD NRI Tahun 1945.?

1.6. Metode penelitian

1.6.1. Jenis penelitian

Dalam penelitian skripsi ini yang berjudul “Demokratisasi sistem pemilihan kepala daerah berdasarkan UUD NRI Tahun 1945” menggunakan metode penelitian yuridis normatif ini adalah menganalisis permasalahan dengan menggunakan dasar utama UUD NRI 1945 Pasal 18 Ayat 4 yang menyatakan “*gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”, dalam pasal ini kata demokratis perlu dimaknai dengan benar sehingga menghasilkan pemilihan yang tepat, hal ini mengingat pelaksanaan saat ini dilaksanakan secara langsung. Namun pelaksanaannya tidak berjalan dengan baik seperti masih terjadi banyak kecurangan-kecurangan dan lain-lain. Inilah yang menjadi objek penelitian dalam penulisan skripsi ini.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yaitu menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) pendekatan ini dilakukan dengan mengkaji perundang-undangan bagi permasalahan yang dikemukakan.

1.6.2 Metode Pendekatan

Dalam rangka memperoleh kebenaran ilmiah atas jawaban isu hukum yang dikaji, maka dalam penelitian ini dipergunakan beberapa pendekatan:

- 1) Pendekatan perundang-undangan (*Statute Aproach*).

- Undang-Undang Dasar 1945, sebagai dasar dari penelitian ini..

2) Pendekatan konseptual (*Conceptual Aproach*).

- Memaknai pemilihan kepala daerah secara demokratis

Pendekatan koseptual merupakan suatu konsep teori yang digunakan untuk memperoleh kejelasan dan pembenaran ilmiah berdasarkan konsep-konsep hukum yang bersumber dari prinsip-prinsip hukum.¹⁰

Konsep hukum dalam metode penelitian hukum membedakan dua jenis konsep hukum yakni konsep yuridis relevan (*legally relevant consept*) dan konsep hukum asli (*genuine legal*) konsep hukum asli disebut sebagai konsep hukum. Konsep yuridis relevan merupakan konsep komponen aturan hukum khususnya konsep yang digunakan untuk memaparkan situasi fakta dalam kaitanya dengan ketentuan Undang-Undang. Sementara konsep hukum asli (*genuine legal*) konsep konstrutif dan sistematis yang digunakan untuk memahami sebuah aturan hukum (misalnya konsep hak, kewajiban hubungan hukum, lembaga hukum).¹¹

1.6.3 Metode Analisa Bahan Hukum

Demokrasi adalah bentuk pemerintahan oleh mayoritas masyarakat, seluruh masyarakat. Demokrasi tidak memiliki bentuk merosot yang tipikal,

¹⁰M. Hadi Muhjad dan Nunuk Nuswardani, “*Penelitian Indonesia Kontemporer*”, Yogyakarta, Genta Puslibhing, 2012, hlm 47.

¹¹Suetandyo Wingjosebroto, “Hukum Sebuah Tipologi”, *Rehctidee Jurnal Hukum*, Vol.3, Nomor.2, Januari 1974, hlm. 89.

karena menurut plato masyarakat cenderung melakukan kerusuhan dengan demikian demokrasi itu sendiri yang memerosotkan demokrasi itu sendiri.¹²

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis dan sumber tertib hukum yang tertinggi dalam Negara Indonesia dan menjadi acuan parameter dalam pembuatan peraturan-peraturan yang ada dibawahnya. Oleh sebab itu peraturan perundang-undangan yang ada tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.

1.6.4 Pertanggungjawaban Sistematika

Skripsi ini disusun dengan sistematika yang terbagi dalam 4 (empat) Bab. Masing-masing-masing Bab merupakan suatu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Urutan keseluruhan bab-bab tersebut adalah sebagai berikut

Bab I Pendahuluan, merupakan pendahuluan yang berisi tentang latar belakang masalah dari penulisan ini, yaitu analisis pemilihan kepala daerah dalam Pemilu. Serta rumusan masalah yang akan dibahas, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, sekaligus sistematika dalam penulisan skripsi ini.

Bab II Tinjauan Pustaka, bab ini menguraikan tentang tinjauan pustaka dari permasalahan hukum pada Bab I, serta menguraikan tentang landasan teori mengenai Pemilu yang nantinya agar dapat menjawab permasalahan hukum yang diangkat.

Bab III Pembahasan, merupakan uraian hasil pembahasan dari rumusan masalah yang telah menjadi fokus dari kajian dalam skripsi ini

¹² IDewa gede atdmaja. *"Demokrasi HAM dan Konstitusi"*. Malang. Setara Press (Kelompok Penerbit Intran) 2011, hlm 5

Bab IV Penutup, bab ini merupakan penutup yang berisi kesimpulan dari pembahasan tentang analisis mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia yang sesuai dengan pasal 18 ayat 4 UUD NRI tahun 1945, serta berisi saran yang akan menjadi rekomendasi dari pokok permasalahan.