

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pasca berakhirnya rezim Orde Baru (Orba), khususnya pasca perubahan UUD Tahun 1945, kehidupan berkebangsaan Indonesia seakan menemukan *platform* pembangunan baru (rekonstruksi sistemik) dari sistem pemerintahan yang “bercorak” sentralis menuju desentralisasi. Desentralisasi kemudian menjadi sebuah tujuan dan harapan bagi tercapainya suatu tatanan masyarakat yang berkeadilan dan pemerintahan yang baik (*good governance*) dimulai dari perabikan sistem dan proses pemilihan kepala daerah.

Good governance menurut Lembaga Administrasi Negara mengandung dua pengertian sekaligus sebagai orientasinya. *Pertama*, nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek-aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas-tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.¹

Sedangkan menurut *United Nations Development Programme* (UNDP), Good Governance memiliki karakteristik sebagai berikut²; *Pertama*, Participation. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui sistem keterwakilan. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi serta berpartisipasi secara konstruktif. *Kedua*, Rule of Law. Kerangka hukum

¹ Sumadi, **Membangun Komunikasi Publik yang Kuat “Menciptakan Good Governance”**, Makalah, 26 Desember 2004, Hal ; 2 – 3.

² Sedarmayanti, **God Governance (Kepemerintahan yang baik) dalam rangka Otonomi Daerah, Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien melalui Rekonstruksi dan Pemberdayaan**, CV. Mandar Maju, Bandung, 2003 ; Hal ; 7.

harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu (*Equality Befor The Law*), terutama hukum untuk hak asasi manusia (HAM).

Ketiga, Transparency. Transparansi dibangun atas dasar arus informasi. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor. *Keempat*, Responsiveness. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba melayani setiap “stakeholders”. *Kelima*, Consensus Orientation. Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas. *Keenam*, Effectiveness and Efficiency. Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.

Ketujuh, Accountability. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggungjawab kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholders. *Kedelapan*, Strategic Vision. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Dari delapan karakteristik diatas dapat dilihat bahwa sebenarnya tidak terlepas dari ide mendudukan publik atau rakyat sebagai salah satu komponen yang harus diperhatikan keterlibatannya disamping sektor swasta dan Pemerintah sendiri, ini merupakan konsekuensi logis dari negara dengan sistem pemerintahan yang demokratis.

Menurut Amirmachmud, sebagaimana dikutip oleh Moh. Mahfud MD, mengatakan bahwa negara (dengan bentuk pemerintahan) demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia (demokrasi) berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat

sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat³. Sehingga, tidak salah jika Indonesia menerapkan sistem pemerintahan yang desentralis sebagai jembatan atas keterlibatan masyarakat dalam menentukan kebijakan pemerintah, terutama pada pemerintahan tingkat daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota.

Josef Riwu Kaho, mengatakan bahwa partisipasi masyarakat merupakan faktor dari keberhasilan Otonomi Daerah (Otodas). Masyarakat daerah, baik sebagai kesatuan sistem maupun sebagai individu, merupakan bagian integral yang sangat penting dari sistem pemerintahan daerah karena secara prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah ditujukan guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera didaerah yang bersangkutan⁴.

Disamping itu, adanya partisipasi masyarakat pada dasarnya tidak terlepas dari pertimbangan bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat yang melaksanakannya melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan serta masa depan masyarakat itu dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan untuk masa berikutnya⁵.

Bahkan lebih jauh menurut Bintoro Tjokroamidjojo, sebagaimana dikutip oleh Josef Riwu Kaho, menegaskan bahwa pembangunan yang meliputi segala segi kehidupan, politik, ekonomi, dan sosial budaya itu baru akan berhasil apabila merupakan kegiatan yang melibatkan partisipasi dari seluruh rakyat didalam suatu negara⁶.

Salah satu bentuk dari partisipasi masyarakat dalam suatu negara tersebut menurut Samidjo, adalah keterlibatannya dalam Pemilihan Umum (Pemilu), baik pemilu yang

³ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Cet. II, Jakarta, 2003 ; Hal ; 19.

⁴ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Faktor-faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Rajawali Pers, Cet. III, Jakarta, 2003 ; Hal ; 120.

⁵ Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Parpol, Bunga Rampai*, Gramedia, Jakarta, 1982 ; Hal. ; 2.

⁶ Josef Riwu Kaho, *Op.cit.*, Hal ; 125.

berskala nasional maupun daerah. Pemilu merupakan salah satu ciri dari pemerintahan yang demokratis⁷.

Menurut Hendry B. Mayo, sebagaimana dikutip oleh Moh. Mahfud MD, mengatakan bahwa ;

“A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom”.

(Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala (Pemilu. **Pen**) yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik)⁸.

Secara historis, Pemilu dengan skala nasional di Indonesia sudah dilakukan sebanyak sembilan (11) kali pemilu, yakni pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, dan terakhir tahun 2014. Pada tahun 1955, pemilu dilaksanakan untuk memilih anggota-anggota DPR-RI, DPRD Tingkat I, DPRD Tingkat II, dan Anggota Konstituante. Pemilu yang pertama ini menganut sistem pemilu proporsional murni dengan stelsel daftar dan dengan kemungkinan para pemilih memilih seorang calon tertentu⁹.

Sedangkan pada pemilu-pemilu berikutnya (tahun 1971 s/d 1992) pemilu dilakukan untuk memilih anggota-anggota DPR-RI, DPRD tingkat I, dan DPRD tingkat II. Sistem pemilu yang digunakan dalam pemilu ini adalah sistem pemilu proporsional¹⁰.

Demikian pula dalam pemilu pada tahun 1997 yang dilakukan dengan sistem yang sama dengan pemilu sebelumnya yakni sistem pemilu proporsional. Pemilu pada tahun 1997 inilah yang akhirnya menimbulkan gejolak besar, disamping adanya indikasi kuat terjadinya kecurangan yang dilakukan oleh peserta pemilu tertentu, sistem yang ada juga

⁷ Samidjo, *Ilmu Negara*, CV. Armico, Bandung, 1986 ; Hal ; 253.

⁸ Moh. Mahfud MD, Op.cit. Hal ; 19 – 20.

⁹ Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992 ; Hal.; 150.

¹⁰ Ibid. Hal. ; 150.

memungkinkan untuk terjadinya kecurangan, dimana hegemoni pemerintah yang berkuasa cukup besar melalui institusi maupun jabatan struktural dilingkungan pemerintahan, baik melalui institusi pelaksana pemilu maupun tidak.

Perubahan terjadi ketika reformasi dijalankan, dimana tingkat responsibilitas masyarakat terhadap persoalan kebangsaan cukup tinggi. Pemilu pertama pada era reformasi dilaksanakan pada tahun 1999 dengan menggunakan sistem proporsional, hanya saja bedanya dengan pemilu-pemilu sebelumnya, kontestan dalam pemilu ini tidak hanya dua partai dan satu golongan karya, akan tetapi mencapai 48 partai politik.

Pada pemilu 2004, 2009, dan 2014 sistem pemilu yang dipergunakan adalah sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka yang diikuti oleh 24 partai politik sebagai kontestan dalam pemilu. Dengan sistem ini, masyarakat dapat mengetahui figur calon yang dipilihnya sebagai wakil di parlemen. Disamping itu, pada tiga pemilu ini juga dipergunakan sistem pemilu langsung, yakni dengan memilih para anggota dewan yang berangkat sebagai perwakilan daerah atau yang dikenal dengan sebutan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Pemilu 2004, 2009, dan 2014 juga menjadi sejarah bagi pemilu di Indonesia, dimana selama lebih dari setengah abad Indonesia memproklamirkan kemerdekaan, baru pada pemilu kali inilah dilakukan pemilihan presiden secara langsung, yang kemudian menghasilkan Susilo Bambang Yudoyono dengan pasangannya Moh. Jusuf Kalla menjadi presiden dan wakil presiden yang akan memimpin bangsa Indonesia selama lima tahun kedepan (2004 – 2009), Susilo Bambang Yudoyono – Budiono untuk Presiden dan Wakil Presiden periode 2009 – 2014, dan Joko Widodo – Jusuf Kalla untuk Presiden dan Wakil Presiden periode 2014 - 2019.

Selain itu untuk skala daerah, mulai tahun 2005 telah dilakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan

Walikota/Wakil Walikota) secara langsung dengan dasar hukum adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang beberapakali mengalami perubahan, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Saat ini Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan khusus untuk ketentuan yang berkaitan dengan pengaturan pemilihan kepala daerah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, dan diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Hal yang baru dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yaitu adalah dilaksanakan pemilihan kepala daerah secara serentak.

Sukses pemilu dan pemilihan kepala daerah dari tahun ke tahun tidak hanya dapat dilihat dari sudut partisipasi masyarakat semata, namun lebih jauh sukses pemilu merupakan tanggung jawab dari pelaksananya, yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagaimana disebutkan dalam pasal 15 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, Tentang Pemilihan Umum, yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang tersendiri yaitu Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dengan dasar konstitusionalnya adalah Pasal 22E ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD Tahun 1945 dan dalam beberapa undang-undang yang mengatur tentang penyelenggara pemilu, adalah merupakan lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan

mandiri untuk menyelenggarakan pemilu yang tersusun secara hierarkis mulai dari tingkat pusat, propinsi, hingga tingkat kabupaten/kota. Dengan demikian secara struktural dapat dilihat bahwa pada hakekatnya Komisi Pemilihan Umum Daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota) berada dibawah KPU Pusat, artinya pelaksana pemilu hanya satu yaitu Komisi Pemilihan Umum.

Setelah Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2004 nomor 125, sebagai pengganti Undang-undang nomor 22 tahun 1999, timbul tanggapan dan pertentangan tajam dari berbagai kalangan terutama terhadap pasal-pasal yang memuat tentang Pemilihan Kepala Daerah. Tanggapan itu muncul dari Komisi Pemilihan Umum Daerah sendiri sebagai pelaksana Pemilihan Kepala Daerah.

Dalam Undang-undang nomor 32 tersebut, pada BAB IV diatur tentang Penyelenggaraan Pemerintahan, dan pada Bagian Kedelapan Pasal 56 – 119 mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung¹¹, yang saat ini sudah diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang telah diubah sebanyak dua kali, terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Ada beberapa pokok persoalan yang menurut Komisi Pemilihan Umum Daerah harus diperhatikan terkait dengan Undang-undang nomor 32 tersebut, diantaranya adalah *Pertama*, Undang-undang nomor 32 tahun 2004 bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945 (terutama tentang pemilihan kepala daerah). *Kedua*, Undang-undang tersebut menghambat mekanisme Pemilihan Kepala Daerah yakni membatasi kemandirian Komisi Pemilihan Umum Daerah dimana Komisi Pemilihan Umum Daerah wajib mempertanggungjawabkan kegiatannya kepada DPRD¹².

¹¹ Agun Gunanjar Sudarta, *Pemilihan Kepala Daerah “Langsung”*, Makalah dalam LK 2 HMI Cabang Ciamis, 25 – 31 Desember 2004 ; Hal ; 2

¹² Kompas, *UU Nomor 32 Tahun 2004 Menghambat Pilkada*, tanggal 19 Desember 2004.

Disamping itu, Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang diberikan kewenangan dalam melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-undang nomor 32 tahun 2004 juga menimbulkan pertanyaan mengingat KPUD (Propinsi atau Kabupaten/Kota) sebagaimana pasal 1 angka 4 dan pasal 17 undang-undang nomor 12 tahun 2003 adalah bagian dari KPU serta pasal 28 (KPU Propinsi) dan pasal 31 (KPU Kabupaten) Undang-undang nomor 12 tahun 2003 juga mengatakan bahwa KPUD (Propinsi dan Kabupaten) memiliki kewenangan yang terbatas, yakni merencanakan, melaksanakan, menetapkan hasil Pemilihan Umum di daerahnya, mengkoordinasi kegiatan Pemilihan Umum diwilayah kerjanya dan melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh KPU (KPU Propinsi) dan KPU Propinsi (KPU Kabupaten).

Pangkal tersebut bersumber dari ketidak tegasan rumusan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjadi dasar pengaturan tentang pemilihan kepala daerah. Dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 tersebut dinyatakan, bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Propinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. _Kalimat secara demokratis disini masih menimbulkan ambiguitas makna, apakah secara demokratis itu harus dipilih secara langsung oleh rakyat atau melalui sistem perwakilan oleh DPRD, dan jika yang dimaksud adalah dipilih secara langsung oleh rakyat, juga masih menimbulkan perdebatan secara hukum,yaitu b apakah pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut termasuk kedalam rezim Pemilu atautkah bukan? Hal ini berbeda dengan sistem pemilihan anggota DPRD baik tingkat propinsi maupun kabupaten/kota, yang dalam ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD Tahun 1945 sangat jelas disebutkan bahwa anggota DPRD dipilih melalui pemilihan umum.

Jika ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih melalui pemilihan umum sebagaimana

ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD Tahun 1945, maka sudah tidak perlu diperdebatkan lagi tentang sistem pemilihan kepala daerah dan penyelenggaranya. Tetapi, karena rumusan Pasal 18 ayat (4) tersebut menggunakan rumusan kalimat dipilih secara demokratis, maka sampai sekarang perdebatan tentang sistem pemilihan kepala daerah apakah harus secara langsung atau cukup dengan sistem perwakilan oleh DPRD selalu menjadi perdebatan sengit dalam setiap pembahasan undang-undang yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah.

Bahkan jika pilihannya adalah dipilih secara langsung oleh rakyat, juga masih muncul perdebatan siapa yang berwenang menyelenggarakannya serta lembaga peradilan mana yang berwenang menangani jika terjadi sengketa. Hal ini karena tidak jelasnya kedudukan hukum dari pemilihan kepala daerah tersebut, apakah masuk kedalam bagian rezim pemilihan umum sebagai diatur dalam Pasal 22E UUD Tahun 1945 ataukah bukan. Dan karena ketidakjelasan rumusan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 serta perdebatan yang selalu menyertai setiap pembahasan undang-undang yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah, penelitian ini menemukan urgensinya.

1.2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang diatas, dapat diambil beberapa rumusan masalah yang akan menjadi fokus dalam tesis ini, yaitu adalah ;

1. Bagaimanakah Dinamika Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia?
2. Bagaimanakah Rezim Pemilihan Kepala Daerah secara langsung menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

1.3. Alasan Memilih Judul

Alasan pemilihan judul dalam penelitian ini adalah munculnya polemik tentang kedudukan hukum dan proses pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Pada satu

sisi pemilihan kepala daerah merupakan satu pemenuhan tuntutan masyarakat untuk berpartisipasi secara langsung dalam pemilihan kepala daerah dengan *reason* bahwa untuk presiden saja sudah dipilih secara langsung, kenapa kepala daerah yang pada hakikatnya bersentuhan langsung dengan *grass root* tidak dipilih secara langsung. Disamping itu, sistem ketatanegaraan yang berubah dan DPRD sudah tidak lagi memiliki kewenangan memilih Kepala Daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹³

Disamping itu tidak jelasnya pembentuk undang-undang dalam menjelaskan maksud kalimat dipilih secara demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 apakah dimasukkan sebagai bagian dari rezim pemilihan umum atau bukan, namun pada sisi yang lain pembentuk undang-undang mengatur sistem pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, dengan penyelenggaranya adalah Komisi Pemilihan Umum sesuai tingkatnya dengan asas-asas LUBER dan JURDIL sebagaimana asas-asas pemilihan umum.

Inilah yang menjadi alasan penulis mengambil judul **PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.**

1.4. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari pelaksanaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a) Untuk menggali, menganalisis, dan mengetahui tentang Poltik Hukum Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Untuk Menggali, Menganalisis, dan Mengetahui secara ilmiah Kedudukan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1.5. Manfaat Penelitian

¹³ Agun Gunanjar Sudarta, Op.cit, Hal ; 1

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a) Untuk memberikan kepastian tentang Politik Hukum dari pengaturan pemilihan kepala daerah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Untuk memberikan kepastian tentang Kedudukan (Rezim hukum) Pemilihan Kepala Daerah secara langsung menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1.6. Metodologi Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang mengkaji peraturan perundang-undangan dalam suatu tata hukum yang koheren serta nilai-nilai hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat. Dengan sifat keilmuan hukum yang khas, penelitian/pengkajian hukum jenis ini beranjak dari telaah hukum positif yang kajiannya meliputi tiga lapisan dari ilmu hukum, yaitu dogmatik hukum, teori hukum, dan filsafat hukum. Sifat khas (*sui generis*) keilmuan hukum normatif oleh D.H.M. Meuwissen dicirikan dengan : a) sifat empiris-analitis, yaitu memberikan pemaparan dan menganalisis tentang isi dan struktur hukum, b) sistematisasi gejala-gejala hukum, c) menginterpretasi hukum yang berlaku, d) menilai hukum yang berlaku, dan e) arti praktis dari ilmu hukum yang berkaitan erat dengan dimensi normative.¹⁴

Adapun yang dikaji dalam penelitian ini adalah Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Undang-Undang yang mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Penyelenggara Pemilihan Umum.

1.6.2. Pendekatan Masalah

¹⁴ D.H.M. Meuwissen, *In Apeldoorn's Inleiding Tot de Studie van het Nederlandse Recht*, W.E.J. Tjeenk Zwolle, 1985, hlm. 446-447.

Penelitian hukum (*legal research*) ini dilakukan sesuai dengan karakter yang khas dari ilmu hukum (*jurisprudence*) yang berbeda dengan ilmu social (*social science*) dan ilmu alam (*natural sciences*).

Penelitian hukum ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang diteliti.¹⁵ sedangkan pendekatan konsep dilakukan dengan cara menganalisis konsep pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum, konsep pengertian hukum, asas hukum, kaidah hukum, sistem hukum, dan berbagai konsep yuridis.¹⁶

1.6.3. Bahan Hukum

Sumber bahan hukum primer dalam penulisan ini adalah peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif di Indonesia, yaitu antara lain : Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Bab yang mengatur pemilihan kepala daerah, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Perubahannya, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Sumber bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku hukum, tesis hukum, jurnal hukum, kasus hukum, yang semua bahan-bahan tersebut berkaitan dengan materi

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006, hal. 93.

¹⁶ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hal. 311.

penelitian yang meliputi ilmu perundang-undangan, Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintahan Daerah, Pemilihan Umum, Pemilihan Kepala Daerah dan Demokrasi.

Sedangkan sumber hukum tersier terdiri dari buku kamus, kliping-kliping Koran dan lainnya yang secara langsung tidak terkait dengan penelitian ini, akan tetapi dibutuhkan untuk mendukung kejelasan dari penelitian ini.

1.6.4. Prosedur Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang sudah diperoleh, selanjutnya di inventarisir dan dikelompokkan (diklasifikasi) sesuai dengan rumusan masalah masing-masing, untuk kemudian ditelaah berdasarkan keterkaitannya dengan system perundang-undangan yang berlaku.

Bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian ditelaah dan selanjutnya akan ditarik kesimpulan berdasarkan argumentasi yang menjawab isu hukum, dan langkah terakhir adalah memberikan peskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan.

1.7. Sistematika Penulisan

Pertama-tama tulisan akan diawali dengan BAB I sebagai pendahuluan yang secara baku berisi latar belakang masalah dan perumusannya. Kemudian dilanjutkan dengan menguraikan tentang tujuan dan manfaat penelitian yang tidak lepas dari rumusan masalah yang diteliti. Selanjutnya adalah metodologi penelitian yang akan digunakan dalam menganalisis masalah, dan diakhiri dengan pertanggungjawaban sistematika.

Selanjutnya BAB II menguraikan tentang Landasan Teoritik dan Konseptual dari teori-teori yang akan digunakan sebagai pisau analisis dari penelitian ini, yaitu teori demokrasi, teori konstitusi, teori politik hukum, dan teori wewenang.

Bab III akan menguraikan tentang Dinamika pengaturan pemilihan kepala daerah di Indonesia yang merupakan rumusan masalah pertama. Yang terdiri dari dua sub bab, yaitu : sub bab pertama membahas tentang Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan sub bab kedua membahas tentang Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian BAB IV membahas tentang Rezim Pemilihan Kepala Daerah secara langsung menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menjadi rumusan masalah kedua. Yang terdiri dari dua sub bab, yaitu : sub bab pertama Pendekatan tafsir atas ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan sub bab kedua tentang Pendekatan Konsep pengaturan pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum di Indonesia.

Akhirnya sebagai penutup diberikan kesimpulan dan saran yang termuat pada BAB V.