

**IMPLIKASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA SERENTAK**

**(Skripsi)**

**Oleh**

**FERRY KURNIAWAN**



**UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2016**

## ABSTRAK

### IMPLIKASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA SERENTAK

Oleh  
**Ferry Kurniawan**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implikasi pemilihan kepala daerah secara serentak. Jenis penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif dan pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah secara serentak adalah bentuk pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara bersamaan pada waktu yang sama pula, sesuai dengan ketentuan peraturan. Pilkada serentak menimbulkan implikasi terhadap penundaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang menjadi agenda utama suatu daerah disebabkan adanya calon tunggal, sehingga daerah yang hanya memiliki satu calon akan di tunda sampai periode Pilkada berikutnya. Akibatnya kepercayaan dan partisipasi masyarakat akan berkurang jika suatu daerah dipimpin oleh Pelaksana Tugas (PLT) Kepala Daerah yang tidak memiliki wewenang untuk mengeluarkan keputusan yang strategis. Anggaran Pilkada serentak lebih besar dibanding Pilkada sebelum serentak, karena anggaran dibebankan kepada daerah, sehingga kesiapan anggaran menjadi masalah daerah yang berdampak pada anggaran daerah dalam bidang-bidang lain. Maka regulasi yang jelas, serta keterbukaan dan pengawasan dari pemerintah dan masyarakat akan membantu daerah untuk menjalankan pemilihan kepala daerah yang demokratis. Peran partai politik belum signifikan untuk memberikan pendidikan politik terhadap masyarakat, sehingga dalam pemilihan kepala daerah masih ditemukan politik uang.

**Kata kunci** : Implikasi, Pemilihan Kepala Daerah.

**IMPLIKASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA SERENTAK**

Oleh  
**Ferry Kurniawan**

**Skripsi**

Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar  
**SARJANA HUKUM**

Pada

Bagian Hukum Tata Negara  
Fakultas Hukum Universitas Lampung



UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2016

Judul Skripsi : **IMPLIKASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH  
SECARA SERENTAK**

Nama Mahasiswa : **Ferry Kurniawan**

Nomor Pokok Mahasiswa: 1112011139

Bagian : Hukum Tata Negara

Fakultas : Hukum



**MENYETUJUI**

1. Komisi Pembimbing

**Armen Yasin S.H., M.Hum.**  
NIP 19620622 198703 1 005

**Martha Riananda, S.H., M.H.**  
NIP 19800310 200604 2 001

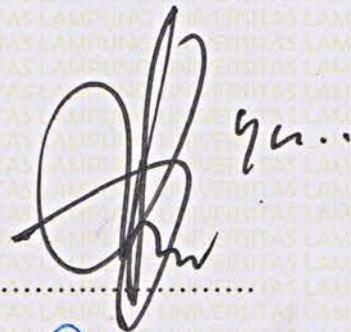
2. Ketua Bagian Hukum Tata Negara

**Rudy, S.H., LL.M., LL.D.**  
NIP 19810104 200312 1 001

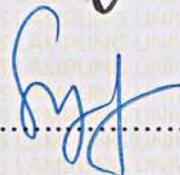
**MENGESAHKAN**

**1. Tim Pengujji**

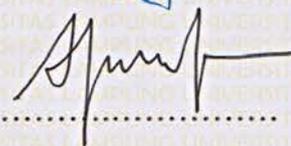
**Ketua : Armen Yasir, S.H., M.Hum.** .....



**Sekretaris/Anggota : Martha Riananda, S.H., M.H.** .....



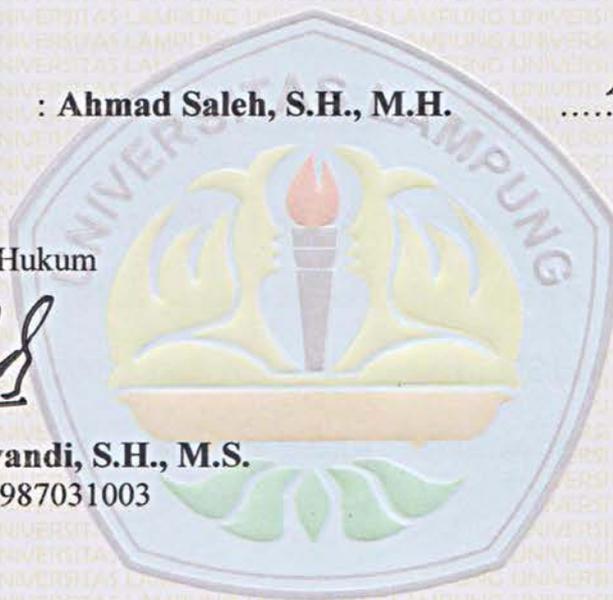
**Pengujji Utama : Ahmad Saleh, S.H., M.H.** .....



**2. Dekan Fakultas Hukum**



**Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.S.**  
**NIP 196211091987031003**



**Tanggal Lulus Ujian Skripsi : 24 Agustus 2016**

## RIWAYAT HIDUP



Nama lengkap penulis adalah Ferry Kurniawan. Penulis dilahirkan di Bekasi, pada tanggal 10 Januari 1993. Penulis merupakan anak ketiga dari tiga bersaudara dari pasangan Walbert Damanik dengan Ritha Manullang.

Penulis mengawali masa pendidikannya di Taman Kanak-kanak Kiky pada tahun 1998. Penulis melanjutkan pendidikannya ke SD Negeri Sepanjang Jaya VI pada tahun 1999 hingga 2005, SMP Negeri 16 Bekasi pada tahun 2005 hingga 2008, dan dilanjutkan ke SMA Mahanaim Bekasi pada tahun 2008 sampai dengan tahun 2011.

Penulis terdaftar sebagai mahasiswa Universitas Lampung pada tahun 2011 setelah dinyatakan lulus melalui jalur Seleksi Nasional Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SNMPTN). Selama menjadi mahasiswa penulis aktif di berbagai kegiatan kemahasiswaan baik di internal maupun eksternal kampus. Kegiatan internal kampus yang diikuti yaitu, penulis menjadi bagian dari anggota muda Mahasiswa Pengkaji Masalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung pada tahun 2011. Penulis juga menjadi anggota aktif Unit Kegiatan Mahasiswa Kristen Universitas Lampung.

Penulis aktif di lingkup eksternal kampus sebagai Sekretaris Fungsi Perguruan Tinggi Badan Pengurus Cabang Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia (GMKI) cabang Bandarlampung periode 2012-2014. Penulis menjadi Tim Independen Pemantau Pemilihan Kepala Daerah di Bandarlampung pada tahun 2014. Penulis pernah mengikuti Pelatihan Kewirausahaan Nasional bagi Kelompok Strategis pada tahun 2014 di Bogor. Penulis juga mengabdikan kepada masyarakat pada tahun 2015 dalam program Kuliah Kerja Nyata di Desa Karya Makmur, Kecamatan Penawar Aji, Kabupaten Tulang Bawang.

## **PERSEMBAHAN**

Atas berkat dan lindungan Tuhan, kasih karunia Yesus Kristus, dan penyertaan Roh Kudus, saya persembahkan karya tulis sederhana ini kepada :

*Kedua orang tua yang tercinta,*

*Bapak Walbert Damanik, dan Ibu Ritha Manullang*

*Kedua saudara yang terkasih*

*Kakak Rista Hanna, S.T., dan Abang Reynaldi Damanik*

**Almamater tempat menimba ilmu, Universitas Lampung**

## **MOTTO**

“ Karena itu, saudara-saudaraku, berusahalah sungguh-sungguh, supaya panggilan dan pilihanmu makin teguh. Sebab jikalau kamu melakukannya, kamu tidak akan pernah tersandung ”

**( 2 Petrus 1 : 10 )**

*“ The Right Man, in the right place, at the right time,  
doing the right thing with the right way ”*

**(Gregory Nunn)**

*“ And in the end, the love you take is equal to the love you make ”*

**( The Beatles )**

## SANWACANA

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, atas berkat dan karunia-Nya sehingga penulis mampu menyelesaikan penulisan skripsi dengan judul **“IMPLIKASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA SERENTAK”** sebagai salah satu syarat mencapai gelar sarjana di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari dalam penulisan skripsi ini masih banyak kekurangan, maka dari itu saran dan kritik yang membangun dari semua pihak sangat diharapkan untuk pengembangan dan kesempurnaan skripsi ini.

Penyelesaian skripsi ini tidak terlepas dari bimbingan, bantuan, petunjuk dan saran dari berbagai pihak, maka pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang tulus kepada:

1. Bapak Armen Yasir, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing I dan Ibu Martha Riananda, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing II yang telah memberikan ilmu, saran, kritik, dan bimbingan dalam proses penulisan skripsi sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
2. Bapak Ahmad Saleh, S.H., M.H., selaku Dosen Pembahas I dan Bapak Rudy, S.H., LL.M., LL.D., selaku Dosen Pembahas II yang telah memberikan kritik dan saran dalam penulisan skripsi ini.

3. Bapak Rudy, S.H., LL.M., LL.D. selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung.
4. Bapak Ahmad Syofyan, S.H., M.H., selaku Pembimbing Akademik yang memberikan nasehat dan pengarahan selama masa perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Lampung.
5. Bapak Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
6. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat kepada penulis selama masa perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Lampung.
7. Kedua orang tua Bapak Walbert Damanik dan Ibu Ritha Manullang atas doa, kasih sayang, kepercayaan, kesabaran, dan motivasi baik secara moril dan materil yang senantiasa diberikan.
8. Kakak Rista Hanna, S.T., dan Abang Reynaldi Damanik. Terimakasih untuk doa, kasih sayang, dukungan, motivasi, dan pengajaran yang telah kalian berikan hingga saat ini.
9. Desmaria Kristin Sihombing atas doa, semangat, saran, dan kritik yang membangun, serta dukungan yang terus diberikan saat suka dan duka.
10. Senior abang Jonggi Gempar Sihombing atas kebaikan dan ilmunya, baik secara langsung dan tidak langsung yang menjadi pengalaman tidak terlupakan.
11. Saudara seperjuangan dalam suka dan duka selama di Bandarlampung, Bram Monang Nugroho, David P. Simanjuntak, Daniel Sitanggang, Yonathan P. Hutagalung.

12. Rekan- rekan KKN desa Karya Makmur, Ikhwan, Leo, Elvita dan Yola serta Pak Suwito selaku Kepala Desa yang memberikan pengalaman berharga.
13. Teman-teman HIMA HTN, Ridho, Agung, Herra, Emil, Maryanto, Virgy, Elsha, Shabrina, Hussein, Ratna, Dwi Zaen serta semua penghuni HTN, Pak Marjiono, Mas Djarwo, Mas Pendi dkk. yang tidak dapat di sebutkan satu persatu.
14. Teman-teman sejawat selama di Fakultas Hukum, Kodri Ubaidillah, Dopdon Sinaga, Daniel Simbolon, Dimas, Dolly, Dima, Hendra, Nova, Megy, Torang, Waldy, dan semua teman-teman yang memberi dukungan .
15. BPC GMKI cabang Bandarlampung periode 2012-2014, Melky Samosir, Ridho Nicolas, Vero, Bram, David, Andreassa, Frans Tanjung, Novry, Melky Sihombing dan Melani.
16. Seluruh civitas Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia cabang Bandarlampung, terimakasih untuk dukungan dan pengalaman yang sangat berharga untuk penulis.

Terimakasih saya ucapkan kepada seluruh pihak yang secara langsung maupun tidak langsung memberikan saran dan kritik bagi penulisan skripsi ini, Tinggilah Iman, Tinggilah Ilmu, dan Tinggilah Pengabdian.

Bandar Lampung, 23 Agustus 2016

Penulis.

**Ferry Kurniawan**

## DAFTAR ISI

**ABSTRAK**

**HALAMAN JUDUL**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**RIWAYAT HIDUP**

**HALAMAN PERSEMBAHAN**

**MOTO**

**SANWACANA**

**DAFTAR ISI**

Halaman

### **I. PENDAHULUAN**

|  |   |
|--|---|
| A. Latar Belakang .....                    | 1 |
| B. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup ..... |   |
| 1. Rumusan Masalah .....                   | 9 |
| 2. Ruang Lingkup .....                     | 9 |
| C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....    |   |
| 1. Tujuan .....                            | 9 |
| 2. Kegunaan Penelitian .....               | 9 |

### **II. TINJAUAN PUSTAKA**

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| A. Implikasi.....           | 11 |
| B. Demokrasi.....           | 12 |
| 1. Demokrasi Pancasila..... | 16 |
| 2. Prinsip Demokrasi.....   | 19 |
| 3. Demokrasi Lokal.....     | 21 |

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| B. Pemilihan Umum.....           | 24 |
| 1. Fungsi Pemilihan Umum.....    | 27 |
| 2. Pemilihan Kepala Daerah ..... | 29 |

### **III. METODE PENELITIAN**

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| A. Pendekatan Masalah.....       | 34 |
| B. Sumber dan Jenis Data.....    | 35 |
| C. Metode Pengumpulan Data ..... | 36 |
| D. Analisis Data .....           | 36 |

### **IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

|   |    |
|---|----|
| A. Implikasi Pemilihan Kepala Daerah Secara Serentak..... | 38 |
| 1. Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah.....           | 39 |
| 2. Anggaran Pilkada Serentak.....                         | 40 |
| 3. Peran Partai Politik .....                             | 42 |
| 4. Partisipasi dan Hak Politik Masyarakat.....            | 46 |

### **V. PENUTUP**

|                     |    |
|---------------------|----|
| A. Kesimpulan ..... | 59 |
| B. Saran .....      | 60 |

### **DAFTAR PUSTAKA**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Hakikat demokrasi adalah sebuah proses bernegara yang bertumpu pada peran utama rakyat sebagai pemegang tertinggi kedaulatan. Dengan kata lain, pemerintahan yang meliputi tiga hal mendasar, pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*), dan pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*). Ketiga prinsip demokrasi<sup>1</sup> ini dapat dilakukan, sebagai berikut:

1. Pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian bahwa suatu pemerintahan yang sah adalah suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan mayoritas masyarakat melalui mekanisme demokrasi, pemilu. Pengakuan dan dukungan rakyat bagi suatu pemerintahan sangatlah penting, karena dengan legitimasi politik tersebut pemerintah dapat menjalankan roda birokrasi dan program-programnya sebagai wujud dari amanat yang diberikan rakyat kepadanya.
2. Pemerintahan oleh rakyat memiliki pengertian bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaannya atas nama rakyat, bukan atas dorongan pribadi, elit negara maupun elit birokrasi. Selain pengertian ini, unsur kedua ini mengandung pengertian bahwa dalam menjalankan kekuasaannya, pemerintah berada dalam pengawasan rakyat (*social control*). Pengawasan dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat maupun tidak langsung melalui para wakilnya di parlemen. Dengan adanya pengawasan wakil rakyat diparlemen ambisi otoritarianisme dari para penyelenggara negara dapat dihindari.

---

<sup>1</sup> A. Ubaedillah, Abdul Rozak, *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Kencana, 2012, Jakarta, hlm. 68

3. Pemerintahan untuk rakyat mengandung pengertian bahwa kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah harus dijalankan untuk kepentingan rakyat. Kepentingan rakyat umum harus dijadikan landasan utama kebijakan sebuah pemerintahan yang demokratis.

Menurut M. Mahfud MD<sup>2</sup>, ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. *Pertama*, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; *kedua*, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya.

Demokrasi Indonesia pasca amandemen UUD 1945 mulai menunjukkan perubahan. Sebelum amandemen UUD 1945 kekuasaan memilih presiden dan wakil presiden dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), maka pasca amandemen kekuasaan memilih Presiden dan Wakil presiden tersebut beralih ke tangan rakyat. Kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan biasa juga disebut dengan sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).

Prinsip terpenting demokrasi adalah kewarganegaraan (*citizenship*). Hal ini mencakup hak untuk mendapatkan perlakuan sama dengan orang lain. Berkenaan dengan pilihan-pilihan bersama dan kewajiban pihak yang berwenang melaksanakan pilihan tersebut untuk bertanggung jawab serta membuka akses terhadap seluruh rakyat.

Pelaksanaan demokrasi dapat dilakukan dengan dua cara yaitu demokrasi langsung dan perwakilan, dan secara hierarki negara terdapat demokrasi tingkat

---

<sup>2</sup> Mahfud M.D dalam Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2006), hlm. 130-131.

nasional dan lokal. Demokrasi sebagai aspek penting berkaitan dengan pemerintahan dan hierarki kekuasaan yang terdapat dalam suatu sistem politik negara. Artinya, akan terdapat sistem politik nasional yang didalamnya terdapat subsistem politik daerah dalam bingkai sistem negara yang dianutnya.

Praktiknya, yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka waktu yang relatif pendek. Agar wakil-wakil rakyat benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, maka langkah yang diambil yaitu melalui pemilihan umum (*general election*). Dengan demikian, pemilihan umum (pemilu) itu tidak lain adalah cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Oleh karena itu, bagi negara-negara yang menyebut diri sebagai negara demokrasi, pemilu merupakan ciri penting yang harus dilaksanakan secara berkala dalam waktu tertentu.<sup>3</sup>

Perkembangan pemilu di Indonesia sangat pesat. Penyelenggaraan pemilu awalnya hanya ditujukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Setelah amandemen ke-IV UUD 1945 pada tahun 2002, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), yang semula dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), disepakati untuk

---

<sup>3</sup> Jimly, *.,op.cit.* 415

dilakukan langsung oleh rakyat sehingga Pilpres pun dimasukkan ke dalam rezim pemilu.

Pemilu telah dianggap menjadi ukuran demokrasi karena rakyat dapat berpartisipasi menentukan sikapnya terhadap pemerintahan dan negaranya. Salah satu caranya adalah dengan memilih atau tidak memilih calon yang telah ditetapkan sebagai calon oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Pemilu adalah suatu hal yang penting dalam kehidupan kenegaraan. Pemilu adalah pengejawantahan sistem demokrasi, melalui pemilu rakyat memilih wakilnya untuk bergabung dalam parlemen, dan dalam struktur pemerintahan. Ada negara yang menyelenggarakan pemilu hanya apabila memilih wakil rakyat duduk dalam parlemen, akan tetapi adapula negara yang juga menyelenggarakan pemilu untuk memilih para pejabat tinggi negara.<sup>4</sup>

Penyelenggaraan pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004 secara langsung telah mengilhami dilaksanakannya pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung pula. Awal masa reformasi, berlaku Undang - undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menimbulkan perubahan pada penyelenggaraan pemerintahan di daerah, tidak hanya mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah, tetapi juga hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah. Sebelumnya hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat sentralistis (terpusat), namun setelah undang-undang ini diberlakukan, hubungannya bersifat desentralistis<sup>5</sup>. Melalui Undang-undang

---

<sup>4</sup> Iwan Satriawan, Desentralisasi Pemilu, Jurnal Konstitusi Universitas Lampung Volume III No. 1, Juni 2011, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 56.

<sup>5</sup> Desentralistis/desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

nomor 22 tahun 1999 ini, mekanisme pemilihan kepala daerah menggunakan mekanisme pemilihan perwakilan. Artinya kepala daerah dipilih oleh DPRD, karena anggota DPRD adalah hasil dari pemilihan masyarakat maka model pemilihan kepala daerah seperti ini dianggap lebih demokratis.

Pemilihan kepala daerah pada masa itu didukung pula dengan semangat otonomi daerah yang telah digulirkan pada tahun 1999. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 di sebutkan “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.” Hal ini menunjukkan bahwa titik awal dilakukannya Pilkada adalah pasca lahirnya Undang-undang nomor 32 tahun 2004 dan diawali dengan Pilkada pertama pada tanggal 1 Juni 2005.

Penyelenggaraan Pilkada secara langsung awalnya diatur dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”. Pasangan calon yang akan bersaing dalam Pilkada adalah pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Selaras dengan tugas menegakkan demokrasi berdasarkan Pancasila, Pilkada melalui dinamika yang beragam dalam mencapai tujuan kedaulatan rakyat. Seperti disebutkan dalam 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 Walikota Menjadi Undang-Undang, dalam Pasal 3 menyebutkan,

“Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Artinya Pilkada tahun ini akan diselenggarakan secara serentak di waktu yang sama, sesuai jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU.

Penghujung tahun 2015 merupakan tahun politik lokal yang ditandai dengan adanya pelaksanaan pemilihan kepala (Pilkada) secara serentak. Sebanyak 264 daerah mengikuti Pilkada serentak etape pertama yang di gelar pada 9 Desember 2015. Pilkada serentak etape berikutnya rencananya digelar pada tahun 2017, 2018, 2020, 2022, dan 2023. Pilkada serentak secara nasional diharapkan benar-benar dapat diselenggarakan pada tahun 2027. Pilkada secara langsung oleh rakyat pertama kali digelar pada Juni 2005 di Kabupaten Kutai Kartanegara. Sejak itulah Pilkada digelar di daerah-daerah dalam waktu yang berbeda-beda dengan kata lain tidak serentak

Konsep Pilkada serentak tidak terlepas dari adanya suatu implikasi. Implikasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>6</sup> diartikan sebagai “keterlibatan”, atau “keadaan terlibat”. Sedangkan dalam *Oxford Dictionaries*<sup>7</sup> kata “*implication*” diartikan sebagai : “*The conclusion that can be drawn from something although it is not explicitly stated*”, “*A likely consequence of something*”, “*The action or state of being involved in something*”. Artinya adalah kesimpulan yang dapat ditarik dari sesuatu meskipun tidak secara eksplisit dinyatakan, sebuah kemungkinan konsekuensi dari sesuatu, tindakan atau keadaan yang terlibat dalam sesuatu. Menurut beberapa arti kata diatas, implikasi dapat di maknai sebagai sesuatu yang

---

<sup>6</sup> <http://kbbi.co.id/arti-kata/implikasi>, diakses pada tanggal 28 Maret 2016, pukul 19.43 WIB

<sup>7</sup> <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/implication>, diakses pada tanggal 28 Maret 2016, pukul 19.52 WIB

terlibat dalam suatu permasalahan, yang menimbulkan suatu dampak atau konsekuensi baik secara langsung maupun dimasa mendatang.

Salah satu implikasi dari Pilkada serentak yaitu adanya calon tunggal yang menyebabkan terjadinya penundaan penyelenggaraan Pilkada di daerah yang hanya memiliki satu calon Kepala daerah. Artinya tidak ada pesaing bagi calon tunggal tersebut sehingga Pilkada terancam di tunda. Adanya calon tunggal dalam Pilkada serentak membuat proses demokrasi di beberapa daerah terhambat.

Peraturan KPU nomor 12 tahun 2015 menyebutkan bahwa “Dalam hal sampai dengan berakhirnya pembukaan kembali masa pendaftaran hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon atau tidak ada Pasangan Calon yang mendaftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan Pemilihan diselenggarakan pada Pemilihan serentak berikutnya.”<sup>8</sup>

Melihat adanya potensi mencederai demokrasi, pasal 89 ayat (3) Peraturan KPU nomor 12 tahun 2015 memiliki kecenderungan yang menyebabkan kerugan bagi masyarakat serta tertundanya hak konstitusional masyarakat untuk memilih dan dipilih, berdasarkan pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan; “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Hal ini diperkuat dengan UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yaitu di Pasal 43 yang menyatakan: “Setiap warga negara berhak dipilih dan memilih

---

<sup>8</sup> Pasal 89 ayat (3) PKPU nomor 12 tahun 2015 Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota

dalam Pemilu.” Maka dari itu, dengan pengujian Undang-undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan Effendi Ghazali, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan sebagai berikut; menurut Mahkamah, adalah bertentangan dengan semangat UUD 1945 jika Pemilihan Kepala Daerah tidak dilaksanakan dan ditunda sampai pemilihan berikutnya sebab hal itu merugikan hak konstitusional warga negara, dalam hal ini hak untuk dipilih dan memilih, hanya karena tak terpenuhinya syarat paling sedikit adanya dua pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah meskipun sudah diusahakan dengan sungguh-sungguh. Dengan kata lain, demi menjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara, pemilihan Kepala Daerah harus tetap dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah walaupun sebelumnya telah diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk mendapatkan paling sedikit dua pasangan calon.

Tujuan desentralisasi harus diterapkan dengan cara-cara yang menjunjung tinggi nilai hakiki demokrasi. Ini perlu digarisbawahi karena kenyataan kehidupan pemerintahan kita tidak jarang menunjukkan kenyataan, desentralisasi diterapkan dengan terlalu sering mengabaikan nilai-nilai demokrasi.

Secara ideal demokrasi seharusnya menjadi acuan kehidupan kebangsaan di level manapun, baik dalam tingkat masyarakat maupun pemerintah. Demokratisasi dalam ide, perumusan, pelaksanaan maupun evaluasi kebijakan publik di tingkat lokal akan menjadi representasi sejauh mana tingkat dan kualifikasi demokrasi pada pemerintah bersangkutan. Sejauh mana pemerintah membuka ruang partisipasi publik, sejauh mana gagasan diolah bersama dan implementasi kebijakan diawasi oleh masyarakat, merupakan serangkaian dari proses

demokratisasi itu sendiri. Pemilihan kepala daerah adalah momentum besar dalam penacapaian demokrasi di daerah. Maka dari itu berdasarkan latar belakang yang telah di paparkan, penulis tertarik untuk meneliti dan mengangkat judul **“Implikasi Pemilihan Kepala Daerah Secara Serentak”**.

## **B. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup**

### **1. Rumusan Masalah**

Bagaimana implikasi Pemilihan Kepala Daerah secara Serentak di Indonesia?

### **2. Ruang Lingkup**

Penulisan ini masuk dalam kajian ilmu hukum dengan konsentrasi Hukum Tata Negara, khususnya mengenai pemilihan kepala daerah.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan**

Untuk mengetahui implikasi pemilihan kepala daerah secara serentak di Indonesia.

### **2. Kegunaan Penelitian**

#### **a. Teoritis**

Secara teoritis, penulisan ini diharapkan dapat digunakan dalam pengembangan daya pikir dan nalar serta sumbangan pemikiran yang sesuai dengan disiplin ilmu Hukum Tata Negara.

b. Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai sumbangan pemikiran dalam proses ilmu pengetahuan dan pembelajaran bagi mahasiswa dalam mengetahui serta menganalisis implikasi pemilihan kepala daerah secara serentak di Indonesia. Serta dapat juga diharapkan sebagai sumber bahan ajar dalam perkuliahan ilmu hukum dengan konsentrasi Hukum Tata Negara.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Implikasi

Implikasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>9</sup> diartikan sebagai “keterlibatan”, atau “keadaan terlibat”. Sedangkan dalam *Oxford Dictionaries*<sup>10</sup> kata “*implication*” diartikan sebagai: “*The conclusion that can be drawn from something although it is not explicitly stated*”, “*A likely consequence of something*”, “*The action or state of being involved in something*”. Artinya adalah kesimpulan yang dapat ditarik dari sesuatu meskipun tidak secara eksplisit dinyatakan, sebuah kemungkinan konsekuensi dari sesuatu, tindakan atau keadaan yang terlibat dalam sesuatu. Menurut beberapa arti kata diatas, implikasi dapat di maknai sebagai sesuatu yang terlibat dalam suatu permasalahan, yang menimbulkan suatu dampak atau konsekuensi baik secara langsung maupun dimasa mendatang.

---

<sup>9</sup> <http://kbbi.co.id/arti-kata/implikasi>

<sup>10</sup> <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/implication>

## **B. Demokrasi**

Konsepsi demokrasi selalu menempatkan rakyat pada posisi yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan, walaupun pada tataran implementasinya terjadi perbedaan antara negara yang satu dengan negara yang lain. Karena berbagai varian implementasi demokrasi tersebut, maka di dalam literatur kenegaraan dikenal beberapa istilah demokrasi yaitu demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan lain sebagainya.<sup>11</sup>

Demokrasi di Indonesia bersumber dari Pancasila dan UUD 1945 sehingga sering di sebut demokrasi Pancasila. Demokrasi Pancasila berintikan musyawarah untuk mufakat, dengan berpangkal pada paham kekeluargaan dan gotong royong yang ditujukan kepada kesejateraan yang mengandung unsur-unsur berkesadaran religius berdasarkan kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur.

Kebebasan individu dalam demokrasi Pancasila tidak bersifat mutlak, tetapi harus dengan tanggung jawab sosial. Pemerintahan demokrasi merupakan pemerintahan yang dilakukan oleh rakyat dan untuk rakyat, maka persoalan tentang sistem pemerintahan demokrasi itu langsung mengenai soal-soal rakyat sebagai penduduk dan warga dalam hak dan kewajibanya.

Paham tersebut dengan kata lain memiliki makna bahwa suatu pemerintahan yang memegang kekuasaan tertinggi adalah rakyat. Artinya dalam setiap pemerintah akan mengambil keputusan yang akan dijadikan kebijakan maka rakyat selalu diikutsertakan dalam agenda tersebut melalui perwakilannya di Dewan

---

<sup>11</sup> Baca : Moh. Koesnardi dan Bintang R. Saragih, Ilmu Negara, Cetakan ke-2, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 167 – 191

Perwakilan Rakyat. Demokrasi pada masa lalu dipahami hanya sebagai bentuk pemerintahan. Demokrasi adalah salah satu bentuk pemerintah. Akan tetapi, sekarang ini demokrasi di pahami lebih luas lagi sebagai sistem pemerintahan atau politik.

Secara etimologis “Demokrasi” berasal dari bahasa Yunani, “terdiri dari dua kata, yaitu “*demos*” yang berarti rakyat, dan “*cratein/cratos*” yang berarti pemerintah, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat atau sering di kenal dengan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.<sup>12</sup>

Pengertian demokrasi menurut istilah atau terminologi adalah seperti yang dinyatakan oleh para ahli<sup>13</sup> sebagai berikut:

- a. Joseph A. Schemer mengatakan demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat;
- b. Sidney Hook berpendapat demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas oleh rakyat biasa.
- c. Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl menyatakan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka yang telah terpilih. Menurut Haris Soche<sup>14</sup> mengatakan bahwa, demokrasi adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan umum di tentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas dasar prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Gagasan demokrasi mengandung ajaran, bahwa semua orang berdasarkan hakikatnya sebagai manusia memiliki kesamaan derajat, sehingga tidak ada orang

---

<sup>12</sup> Ubaedillah dan Abdul Rozak, .*Op.cit*, hlm.66

<sup>13</sup> *Op.cit.*, hlm. 132

<sup>14</sup> Haris Soche dalam Muh.Hikam, *Demokrasi dan Civil Society*, Jakarta, LP3ES, 1999, hlm.54

atau kelompok orang yang lebih tinggi derajatnya terhadap sesama. Dalam konteks ketatanegaraan, gagasan tersebut dipahami sebagai suatu kondisi saat rakyat berdaulat atas dirinya dan penguasa harus mendapat persetujuan rakyat. Bahwa kekuasaan negara menjadi sah didasarkan pada penugasan dan batasbatas wewenang yang telah diberikan oleh rakyat.<sup>15</sup>

Selain demokrasi langsung, dikenal konsep “demokrasi perwakilan” (*representatives democracy*) suatu konsep yang dikembangkan menyempurnakan konsep demokrasi langsung. Berbeda dengan demokrasi langsung yang mengidamkan semua urusan rakyat dikendalikan langsung oleh rakyat, demokrasi perwakilan justru mengajukan pelaksanaan urusan rakyat dilakukan oleh sekelompok orang yang telah dikuasakan oleh rakyat untuk mengendalikan pelaksanaan urusan umum demi kepentingan rakyat.

Prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat, dalam tataran praktis, dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Sedangkan dalam negara yang berdasarkan atas hukum, dalam hal ini hukum harus dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam suatu negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi, di samping merupakan konsekuensi dari konsep negara

---

<sup>15</sup> Tim Pengkajian Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Pengkajian Hukum tentang Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta, Kementerian Hukum dan Ham, 2011, hlm. 21

hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.<sup>16</sup>

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa kedaulatan Indonesia berada di tangan rakyat. Perubahan gagasan kedaulatan dalam UUD 1945 sekaligus juga diiringi dengan perubahan terhadap cara rakyat memberikan mandat terhadap penyelenggara kekuasaan negara.<sup>17</sup> UUD atau konstitusi pada umumnya merupakan faktor penentu bangunan dan susunan politik, ketatanegaraan dan pemerintahan negara termasuk sistem ekonomi, sosial-budaya dalam rangka untuk mewujudkan masyarakat madani Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan kesejahteraan umum atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat.<sup>18</sup> Gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya, maka dari itu demokrasi konstitusional merupakan pembatasan-pembatasan kekuasaan pemerintah yang diatur dalam konstitusi. Pembatasan kekuasaan ini yang membentuk pemisahan kewenangan lembaga negara, lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari undang-undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan

---

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 152

<sup>17</sup> Khairul Fahmi, *Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilu Anggota Legislatif*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010, hlm. 120

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden secara Langsung*, Jakarta, 2006, Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 1

yang berlaku. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan undang-undang merupakan organ undang-undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Begitu pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.<sup>19</sup>

UUD 1945 merupakan dasar bangunan dan susunan negara beserta segala kelembagaan dan seluk beluk kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, maka segala perubahan itu sudah semestinya dilakukan dengan penuh kehati-hatian, ketelitian dan kearifan. Untuk itu perlu disusun langkah sistematis, baik yang bersifat konseptual maupun operasional.<sup>20</sup>

### **1. Demokrasi Pancasila**

Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang dihayati oleh bangsa dan Negara Indonesia yang dijiwai dan diintegrasikan oleh sila-sila Pancasila atau nilai-nilai luhur Pancasila. Ini ditunjukkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan kedaulatan negara Indonesia berada di tangan rakyat. Secara luas demokrasi Pancasila berarti kedaulatan rakyat yang berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila pada bidang politik, ekonomi, dan sosial. Secara sempit demokrasi Pancasila berarti kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.

---

<sup>19</sup> Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, 2006, Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi RI, hlm. 43

<sup>20</sup> *Ibid.*,

Demokrasi Pancasila adalah paham demokrasi yang bersumber kepada kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia, yang perwujudannya adalah seperti termasuk dalam ketentuan-ketentuan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>21</sup>

Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang berkembang di Indonesia. Pancasila adalah ideologi nasional, yaitu seperangkat nilai yang dianggap baik, sesuai, adil, dan menguntungkan bangsa. Baik dari sudut pandang ideologi maupun konstitusi, demokrasi Pancasila memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Persamaan bagi seluruh rakyat Indonesia.
2. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.
3. Pelaksanaan kebebasan yang bertanggung jawab secara normal kepada Tuhan Yang Maha Esa, diri sendiri, dan orang lain.
4. Mewujudkan rasa keadilan sosial.
5. Pangambilan keputusan dengan musyawarah mufakat.
6. Mengutamakan persatuan nasional dan kekeluargaan.
7. Menjunjung tinggi tujuan dan cita-cita nasional.

Nilai demokrasi yang tertuang jelas dalam Pancasila terdapat dalam sila keempat, yaitu, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Ini menyatakan bahwa ideologi Indonesia sendiri sudah mengedepankan demokrasi Pancasila yang lahir dari proses permusyawaratan itu sendiri. Demokrasi Pancasila melahirkan kedaulatan rakyat yang dituangkan dalam Konstitusi Indonesia. Maka dari itu demokrasi Pancasila selaras dengan ideologi kebangsaan Indonesia yang erat kaitannya dengan demokrasi. Demokrasi mempunyai arti penting bagi Indonesia terlebih bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi, maka terjaminlah hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya negara.

---

<sup>21</sup> Darji Darmodihardjo, *Pokok pokok Demokrasi Pancasila*, Jakarta, 2000, Pustaka Sinar Harapan, hlm. 42

Undang Undang Dasar tahun 1945 pada Pasal 27 ayat (1) menyebutkan sebagai berikut : “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Ketentuan ini menunjukkan bahwa dalam Konsititusi Indonesia, salah satu prinsip demokrasi Pancasila di tuangkan dalam peraturan dasar negara Indonesia. Pasal 2 Undang-Undang Dasar 1945 juga menyebutkan “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Pemilu menjadi salah satu bentuk demokrasi konstitusional yang secara langsung dirasakan oleh masyarakat. Pasal 6A Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan, “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.” Begitu juga dalam Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 22C ayat (1) masing masing menyebutkan bahwa anggota DPR dan anggota DPD dipilih melalui Pemilu.

Disebutkan juga dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, yaitu sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Partai politik adalah representasi perwakilan masyarakat dalam pemilu. Pasal 1 ayat (1) Undang-undang nomor 2 tahun 2011 menyebutkan Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan citacita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara

keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain itu demokrasi konstitusional berkaitan dengan kebebasan hak asasi manusia, hal ini di tunjukkan dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Pasal 28E ayat (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Pasal ini melahirkan suatu bentuk produk legislasi yaitu Undang-undang nomor 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang dalam Pasal 1 ayat (1) menyebutkan Organisasi Kemasyarakatan adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.

## **2. Prinsip Demokrasi.**

Perlu adanya suatu pegangan atau pedoman untuk menciptakan budaya demokrasi dalam kenegaraan, yang menjadi dasar berdirinya suatu budaya yang demokratis.

Prinsip-prinsip demokrasi dirincikan oleh Sukarna<sup>22</sup> yaitu:

1. Diberlakukanya pembagian kekuasaan; kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, berada pada badan yang berbeda;
2. Pemerintah konstitusional;
3. Pemerintah berdasarkan hukum;
4. Pemerintah dengan mayoritas;

---

<sup>22</sup> Dalam Budi Winarno, *Globalisasi dan Krisis Demokrasi*, Yogyakarta, Media Pressindo, 2007, hlm.95

5. Pemerintah dengan diskusi;
6. Pemilu yang besar;
7. Partai politik lebih dari satu dan mampu melaksanakan fungsinya manajemen yang terbuka;
8. Pers yang bebas;
9. Pengakuan atas hak-hak minoritas;
10. Perlindungan atas hak asasi manusia;
11. Peradilan yang bebas dan tidak memihak;
12. Pengawasan terhadap administrasi Negara;
13. Mekanisme politik yang berubah antara kehidupan politik masyarakat dengan kehidupan politik pemerintah;
14. Kebijakan pemerintah dibuat oleh badan perwakilan politik tanpa paksaan dari manapun;
15. Penyelesaian secara damai bukan dengan kompromi;
16. Jaminan terhadap kebebasan individu dalam batas-batas tertentu;
17. Konstitusi/Undang-Undang Dasar 1945 yang demokratis;
18. Prinsip persetujuan.

Prinsip-prinsip demokrasi diatas merupakan bagian yang tidak terpisahkan untuk membentuk negara yang demokratis. Pembagian kekuasaan dan proses keterwakilan masyarakat adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan umum di tentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas dasar prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik. Jaminan atas hak asasi manusia menjadi hal yang penting karena konstitusi Indonesia sendiri mengatur tentang hak asasi manusia sebagai turunan dari kedaulatan rakyat dan negara yang berlandaskan pada hukum.

Parameter yang dapat dijadikan ukuran apakah suatu Negara atau pemerintah dapat dikatakan demokratis atau sebaliknya. Sedikitnya tiga aspek dapat dijadikan landasan untuk mengukur sejauh mana demokrasi itu berjalan dalam suatu Negara.<sup>23</sup> Ketiga aspek tersebut adalah:

---

<sup>23</sup> Sigit Pamungkas, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta, Institute for Democracy and Welfarism, hlm. 82

1. Pemilihan umum sebagai proses pembentukan pemerintah. Pemilu salah satu instrumen penting dalam proses pergantian pemerintahan.
2. Susunan kekuasaan Negara, yaitu kekuasaan Negara dijalankan secara distributif untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan atau satu wilayah.
3. Kontrol rakyat, yaitu suatu relasi kuasa yang berjalan secara simetris, memiliki sambungan yang jelas, dan adanya mekanisme yang memungkinkan kontrol dan keseimbangan (check and balance) terhadap kekuasaan yang dijalankan eksekutif dan legislatif.

### **3. Demokrasi Lokal**

Demokrasi sebagai aspek penting berkaitan dengan pemerintahan dengan hirarki kekuasaan yang terdapat dalam suatu sistem politik negara. Artinya, akan terdapat sistem politik nasional yang didalamnya terdapat subsistem politik daerah dalam bingkai sistem negara yang dianutnya. Pemilihan demokrasi lokal ini bukan berarti terdapat determinasi wilayah pemberlakuan demokrasi atau bahkan terdapat perbedaan demokrasi dari induknya. Demokrasi lokal ditujukan sebagai bagian utuh dari demokrasi di Indonesia dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

Demokrasi lokal merupakan bagian dari subsistem politik suatu negara yang derajat pengaruhnya berada dalam koridor pemerintahan daerah. Demokrasi lokal di Indonesia merupakan subsistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi pemerintahan daerah dalam mengembangkan kehidupan hubungan pemerintahan daerah dengan rakyat di lingkungannya.<sup>24</sup>

Istilah demokrasi lokal bermakna banyak, tergantung ruang dan tempat, dan memang tidak ada satu pun konsep atau model yang bisa dianggap sebagai perwujudan terbaik dari demokrasi. Terdapat pemahaman umum mengenai proses-

---

<sup>24</sup> Deden Faturohman, Op.cit.,

proses terpenting dari kehidupan demokratis yang dapat diterapkan secara universal.<sup>25</sup> Secara garis besar adalah sebagai berikut :

1. Kehidupan berdemokrasi mengharuskan adanya pemilu berkala (atau reguler) dan murni dan kekuasaan bisa dan harus berpindah tangan melalui proses pemilihan yang jujur, bukan melalui kekerasan atau pemaksaan.
2. Dalam berdemokrasi, oposisi dan minoritas berhak untuk menyuarakan pandangan mereka dan mempunyai pengaruh (yakni bukan semata-mata memperoleh kursi atau suaranya terwakili) di dalam proses-proses pengambilan kebijakan. Jika suara minoritas tidak dapat diakomodasi, oposisi harus legal dan loyal dan tidak bertindak di luar institusi yang sah dan dengan kekerasan.
3. Harus selalu ada kesempatan melakukan pergantian di dalam menjalankan pemerintahan koalisi ; maksudnya, para pemilih harus bisa mencopot politisipolitisi tertentu dari jabatan yang mereka duduki dan menggantikan mereka dengan kepemimpinan baru.
4. Demokrasi mengharuskan adanya penghargaan sekaligus perlindungan terhadap hak-hak sipil dan politik yang paling dasar.
5. Dan, meski kontroversial, banyak yang percaya demokrasi juga harus disertai oleh hak-hak yang menyangkut masalah pembangunan, ekonomi, dan lingkungan, misalnya fasilitas air bersih, perumahan, dan kesempatan memperoleh pekerjaan.

Pembahasan mengenai makna demokrasi lokal juga harus mempertimbangkan pula pengaruh-pengaruh kebudayaan terhadap cara orang berpikir tentang demokrasi. Ada budaya yang memiliki tradisi berperan sertanya warga masyarakatnya dalam proses politik, sementara ada pula yang masyarakatnya acuh tidak acuh apakah pejabat suatu wilayah ditunjuk atau dipilih. Konsep-konsep yang dipaparkan ini bisa saja mempunyai arti berlainan di dalam latar belakang budaya yang berlainan pula. Hal terpenting adalah di dalam demokrasi tingkat lokal praktik-praktik tradisi yang telah mendarah daging di masyarakat

---

<sup>25</sup> Timothy D. Sisl, *Demokrasi di Tingkat Lokal*, Jakarta, IDEA, 2002, hlm.14

misalnya peranan pemimpin atau tokoh tradisional perlu diintegrasikan secara hati-hati ke dalam pelaksanaan pemerintahan yang demokratis.<sup>26</sup>

Demokrasi lokal akan memberi fasilitas bagi proses pendidikan politik. Maksudnya, peran serta warga masyarakat memungkinkan setiap individu memperoleh informasi mengenai semua urusan dan masalah di masyarakat yang jika tidak, hanya diketahui oleh pejabat terpilih atau para profesional pemerintahan di kantor walikota. Penduduk yang terdidik dan memiliki informasi akan membuat demokrasi yang berarti pengambilan keputusan oleh rakyat semakin mungkin dan efektif. Peran serta masyarakat berarti mengurangi jurang pemisah antara para elite politik dan anggota masyarakat.

Format demokrasi pada aras lokal meniscayakan adanya derajat kualitas partisipasi masyarakat yang baik. Keterlibatan mereka dalam momentum pilkada langsung menjadi landasan dasar bagi bangunan demokrasi. Bangunan demokrasi tidak akan kokoh manakala kualitas partisipasi masyarakat diabaikan. Proses demokratisasi yang sejatinya menegakkan kedaulatan rakyat menjadi semu dan hanya menjadi ajang rekayasa bagi mesin-mesin politik tertentu.

Penguatan demokrasi lokal tidak akan tercipta manakala masyarakat hanya dijadikan objek politik dan konstituen yang pasif. Hal ini perlu ditegaskan guna menegakkan makna demokrasi itu sendiri. Demokrasi dengan cara ini akan lebih cepat meresap ke bawah dan dapat dirasakan secara konkret oleh masyarakat yang secara formal berada pada hierarki sistem politik yang paling rendah. Selain itu juga akan mengikis demokrasi yang bersifat elitis dan menumbuhkan demokrasi

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 15

yang berjalan secara egaliter, sehingga proses demokratisasi akan lebih mengakar dan terlembagakan secara horizontal di tengah masyarakat.<sup>27</sup>

### **C. Pemilihan Umum (Pemilu)**

Pemilihan umum dalam negara demokrasi merupakan salah satu unsur yang sangat penting, karena salah satu parameter mengukur demokratis tidaknya suatu negara adalah dari bagaimana perjalanan pemilu yang dilaksanakan oleh negara tersebut. Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan oleh rakyat.<sup>28</sup>

Implementasi dari pemerintahan oleh rakyat tersebut adalah dengan memilih wakil rakyat atau pemimpin nasional melalui mekanisme yang dinamakan dengan pemilu. Jadi pemilu dalam arti sempit adalah satu cara untuk memilih wakil rakyat.<sup>29</sup> Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>30</sup> Sebagai suatu bentuk implementasi dari demokrasi, pemilu selanjutnya berfungsi sebagai wadah yang menyaring calon-calon wakil rakyat ataupun pemimpin negara yang memang benar-benar memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk dapat mengatasnamakan rakyat. Selain daripada sebagai suatu wadah yang menyaring wakil rakyat ataupun pemimpin nasional, pemilu juga terkait dengan prinsip negara hukum (Rechtstaat), karena melalui pemilu rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang

---

<sup>27</sup> Dede Mariana, *Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal di Indonesia*, Bandung, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi), 2009, hlm. 54

<sup>28</sup> G. Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003. Hal. 1.

<sup>29</sup> Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilu di Indonesia Menurut UUD 1945*, Mandar Maju, Bandung, 1993. Hal. 2.

<sup>30</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-undang nomor 15 tahun 2011

berhak menciptakan produk hukum dan melakukan pengawasan atau pelaksanaan kehendak-kehendak rakyat yang digariskan oleh wakil-wakil rakyat tersebut. Hak asasi rakyat dapat disalurkan dengan adanya pemilu, demikian juga halnya dengan hak untuk sama di depan hukum dan pemerintahan.<sup>31</sup>

Pemilu menjadi suatu jembatan dalam menentukan bagaimana pemerintahan dapat dibentuk secara demokratis. Rakyat menjadi penentu dalam memilih pemimpin maupun wakilnya yang kemudian akan mengarahkan perjalanan bangsa. Pemilu menjadi seperti *transmission of belt*, sehingga kekuasaan yang berasal dari rakyat dapat berubah menjadi kekuasaan negara yang kemudian menjelma dalam bentuk wewenang-wewenang pemerintah untuk memerintah dan mengatur rakyat.

Pemilihan umum diselenggarakan oleh penyelenggara pemilu, yang dimaksud dengan penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas KPU dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis.<sup>32</sup> Lembaga penyelenggara pemilu tersebut adalah KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilu sesuai dengan amanat Konstitusi.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> M. Mahfud, *Didalam Buku Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999. Hal. 221-222.

<sup>32</sup> Pasal 1 angka (5) Undang-undang Penyelenggara Pemilu

<sup>33</sup> Lihat Pasal 22E ayat (5) UUD 1945

Masyarakat sebagai pihak yang memiliki peran besar dalam Pemilu, memiliki kebebasan memilih atau memiliki kebebasan hak dan kewajiban warga negara. Hal ini sesuai atau telah dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28E, Undang undang tentang pemilu yaitu nomor 10 Tahun 2008 disebutkan dalam Pasal 19 ayat (1) : “WNI yang pada hari pemunggutan suara telah berumur 17 tahun atau lebih/ pernah kawin mempunyai hak pilih”. Hak dipilih dan memilih juga tercantum dalam Undang-Undang No 39 Tahun 1999 tentang HAM Pasal 43 yang mengatakan “ Setiap warga Negara berhak dipilih dan memilih dalam pemilu”. Peraturan serupa juga dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang pengesahan konvensi hak sipil politik yaitu Pasal yang berbunyi “Hak setiap warga Negara ikut serta dalam penyelenggaraan urusan publik , untuk memilih dan dipilih.

Hampir tidak ada sistem pemerintahan yang bersedia menerima cap tidak demokratis, maka hampir tidak ada sistem pemerintahan yang tidak menjalankan pemilu. Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, disamping perlu adanya kebebasan berpendapat warga negara. Pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representasi aspirasi masyarakat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi lembaga pemerintah.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Titik Triwulan, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Prestasi Pustaka, hlm. 247

## 1. Fungsi Pemilihan Umum

Sebagai sebuah aktivitas politik, pemilu pastinya memiliki fungsi-fungsi yang saling berkaitan atau interdependensi. Adapun fungsi-fungsi dari pemilu<sup>35</sup> itu sendiri adalah,

### a. Sebagai Sarana Legitimasi Politik

Fungsi legitimasi ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik. Melalui pemilu, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Pemerintahan berdasarkan hukum yang disepakati bersama tak hanya memiliki otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi berupa hukuman dan ganjaran bagi siapapun yang melanggarnya.

### b. Fungsi Perwakilan Politik.

Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintahan dan program serta kebijakan yang dihasilkannya. Pemilu dalam kaitan ini merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakil yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan.

### c. Sebagai Sarana Pendidikan Politik Bagi Rakyat

Pemilu merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka dan massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman

---

<sup>35</sup> Syamsuddin Haris, *Mengugat Pemilu Orde Baru, Sebuah Bunga Rampai*. Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, Jakarta. 1998. Hlm.8

politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang demokrasi. Pendidikan politik ini dilakukan oleh partai politik karena partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>36</sup>

Penekanan Pembukaan UUD 1945 pada kedaulatan rakyat memberikan salah satu arti bahwa Indonesia adalah negara demokrasi, oleh karena itu sistem yang ada dalam pemerintahan maupun kehidupan bernegara haruslah dijiwai oleh kedaulatan rakyat atau demokrasi dan karenanya Pasal-Pasal yang terdapat dalam UUD Tahun 1945 bemaafaskan kedaulatan rakyat atau demokrasi yang tercermin dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

Pembukaan UUD Tahun 1945 menyebutkan bahwa disusunlah kemerdekaan dan kebangsaan Indonesia yang berkedaulatan rakyat. Menurut C. S. T. Kansil, kedaulatan itu merupakan salah satu syarat berdirinya suatu negara. Seperti diketahui salah satu unsur dari negara yaitu adanya pemerintahan yang berkedaulatan oleh karenanya, pemerintah dalam suatu negara harus memiliki kewibawaan (*authority*) yang tertinggi (*supreme*) dan tak terbatas (*unlimited*).<sup>37</sup> Dalam arti kenegaraan, kekuasaan tertinggi dan tak terbatas dari negara tersebut

---

<sup>36</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-undang nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik

<sup>37</sup> C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Balai Pustaka, 1997, Jakarta, hlm.80

adalah kekuasaan memilih dan tertinggi dalam suatu negara untuk mengatur seluruh wilayahnya tanpa campur tangan dari pemerintah lain.

## **2. Pemilihan Kepala Daerah**

Pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) merupakan konsekuensi pembagian wilayah Indonesia ke dalam wilayah daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD Tahun 1945. Pemilihan kepala daerah yang dikenal saat ini yaitu pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota 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.<sup>38</sup> Seperti yang telah dikemukakan bahwa tiap-tiap provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Provinsi dan kabupaten/kota memiliki pemerintahan daerah tersendiri. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>39</sup> Pembagian wilayah negara ke dalam daerah-daerah seperti disebutkan diatas diatur oleh suatu pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah memiliki DPRD yang anggotanya berasal dari partai politik. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya

---

<sup>38</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-undang nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota

<sup>39</sup> Pasal 1 ayat (22) UU nomor 8 tahun 2015

kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Pemberian otonomi daerah tidak lain adalah dalam rangka peningkatan kemakmuran dalam termasuk peningkatan perekonomian daerah. Tujuan pemberian otonomi daerah<sup>40</sup> adalah:

1. Untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi masing-masing daerah;
2. Untuk meningkatkan jumlah dan mutu pelayanan masyarakat pada masing-masing daerah;
3. Untuk meningkatkan kehidupan sosial dan budaya masyarakat masing-masing daerah;
4. Untuk meningkatkan demokrasi kehidupan bangsa dan negara.

Menurut Sarundajang, pemberian otonomi kepada daerah mempunyai 4 (empat) tujuan<sup>41</sup> yaitu :

1. Dari segi politik adalah mengikut sertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan menuju proses demokrasi di lapisan bawah;
2. Dari segi manajemen pemerintahan adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai kebutuhan masyarakat;
3. Dari segi kemasyarakatan untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri dan tidak terlalu banyak bergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhannya;
4. Dari segi ekonomi pembangunan adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna pencapaian kesejahteraan rakyat yang semakin meningkat.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, pada dasarnya merupakan konsekuensi pergeseran konsep otonomi daerah. Berdasarkan Pasal 56 Undang-

---

<sup>40</sup> Kusumadi, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, 1997, Jakarta, hlm 110

<sup>41</sup> Sarundajang, *Birokrasi dalam Otonomi Daerah*, Pusaka Sinar Jaya, 2001, hlm. 130

Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan:

1. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
2. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Gubernur dan Wakil Gubernur untuk Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Sebelumnya, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).<sup>42</sup> Namun dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tampaknya, yang paling menonjol di sini adalah pemilihan Kepala Daerah dilakukan dengan pemilihan langsung oleh rakyat. Artinya rakyatlah yang secara langsung memilih siapa Kepala Daerah. Hal ini tentu saja merupakan terobosan baru dalam menafsirkan demokrasi yang ditentukan oleh konstitusi. Pasal 18 ayat (4) UUD Republik Indonesia tahun 1945 menyebutkan “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjabarkan “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD RI tahun 1945 dengan menentukan pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat.

---

<sup>42</sup> Dalam Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung telah menjadi perkembangan baru dalam memahami “dipilih secara demokratis” sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD RI tahun 1945. oleh karena itu jika UU No. 32 Tahun 2004 memberikan ruang yang luas terhadap pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. Hal ini memang merujuk ke Pasal 18 ayat (4) UUD RI tahun 1945 itu. Dalam perspektif sosiologis ada desakan sosial yang bergelora dan bergejolak ketika era reformasi yang menuntut adanya demokratisasi dan transparansi dalam pemerintahan baik pusat maupun daerah. Salah satu wujud dari demokratisasi itu adalah dilaksanakannya pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Dengan demikian Kepala Daerah yang terpilih benar-benar representative. Aspirasi rakyat lebih terakomodasi dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung itu.<sup>43</sup>

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung tetap berjalan sampai saat ini. Diawali dengan dikeluarkannya Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, dan diganti menjadi Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemilihan secara langsung tetap dilakukan. Dasar hukum untuk Pemilihan Kepala Daerah saat ini adalah 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 Walikota Menjadi Undang-Undang. Perbedaan yang membuat perubahan besar dalam sejarah pemilihan kepala daerah yaitu pada Pasal 3 ayat (1) yang menyebutkan ; “Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Artinya pada Pilkada serentak,

---

<sup>43</sup> *Loc.Cit.* Tim Pengkajian Badan Pembinaan Hukum Nasional, hlm. 71

pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati dilaksanakan secara bersamaan di seluruh wilayah Indonesia sesuai waktu yang telah ditetapkan KPU. Pelaksanaan secara serentak ini diharapkan anggaran biaya yang dikeluarkan pemerintah untuk melaksanakan Pilkada menjadi lebih minim. Maka keputusan untuk diterapkannya sistem pemilu serentak mulai tahun 2015 dapat dijadikan momentum untuk penguatan sistem pemerintahan serta dengan benar dimanfaatkan untuk konsolidasi demokrasi yang lebih produktif dan efisien serta penguatan sistem pemerintahan presidential.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pemilihan Umum Serentak dan Penguatan Sistem Pemerintahan*, hlm. 2

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan pendekatan yuridis normatif. Untuk itu diperlukan penelitian yang merupakan suatu rencana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Yuridis normatif dilakukan dengan cara mempelajari dan menelaah buku-buku, bahan-bahan literatur yang menyangkut kaedah hukum, doktrin-doktrin hukum, asas-asas hukum dan sistem hukum yang terdapat dalam permasalahan yaitu implikasi calon tunggal terhadap demokrasi lokal di Indonesia.

Pendekatan undang-undang (*statute approach*), yang disebut pendekatan yuridis normatif ialah pendekatan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang terkait isu hukum yang sedang ditangani.<sup>45</sup> Pendekatan undang-undang (*statute approach*) akan mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan lainnya atau antara undang-undang dengan undang-undang dasar atau antara regulasi dengan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.

---

<sup>45</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm.5.

## **B. Sumber dan Jenis Data**

Sumber-sumber yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini bersumber pada dua jenis data, yaitu:

### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer yaitu bahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan dokumen hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat karena dibuat dan diumumkan secara resmi oleh pembentuk hukum negara. Bahan-bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang nomor 23 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-Undang nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
4. Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
5. Undang-Undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu
6. Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
7. 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 Walikota Menjadi Undang-Undang

## **2. Bahan Hukum Sekunder**

Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dengan mempelajari literatur-literatur hal-hal yang bersifat teoritis, dan karya ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan.

## **3. Bahan Non-Hukum**

Data tersier yaitu bahan yang memberikan definisi, petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, meliputi kamus umum, jurnal-jurnal, artikel-artikel di internet dan hasil penelitian yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas dan diteliti dalam penelitian ini.

### **C. Metode Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dalam penelitian dilaksanakan dengan cara studi kepustakaan. Studi kepustakaan adalah pengumpulan data yang diperoleh dengan cara membaca, mengutip buku-buku, peraturan perundang-undangan yang berlaku serta literatur yang berhubungan atau berkaitan dengan penulisan.

### **D. Analisis Data**

Analisis data merupakan langkah selanjutnya untuk mengolah hasil penelitian menjadi suatu laporan. Analisis data adalah proses pengorganisasian dan pengurutan data dalam pola, kategori dan uraian dasar, sehingga akan dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Lexy J. Moleong, 1993. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya. Hlm 225

Analisis data yang digunakan adalah analisis preskriptif, yaitu mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum.<sup>47</sup> Analisis bahan dalam tulisan ini dilakukan sebagai berikut:

- a. Mengidentifikasi fakta hukum dan menyisihkan hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan
- b. Mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah tertentu
- c. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan/data yang telah dikumpulkan
- d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum.

---

<sup>47</sup> *Ibid.* hlm.22.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

Implikasi pemilihan kepala daerah secara serentak yaitu terjadinya penundaan pemilihan kepala daerah di lima daerah di Indonesia disebabkan adanya calon tunggal dalam suatu daerah, sehingga pelaksanaan Pilkada tidak serentak. Akibatnya pelaksanaan Pilkada di lima daerah tersebut di tunda sampai tahap Pilkada tahun 2017. Pelaksana Tugas (PLT) yang menjadi pengganti Kepala Daerah selama masa penundaan Pilkada serentak, tidak memiliki kewenangan penuh seperti Kepala Daerah. Sehingga kebijakan strategis daerah tidak dapat berjalan dengan baik karena diluar kewenangan PLT. Anggaran Pilkada serentak lebih besar dibanding Pilkada sebelum serentak, karena anggaran dibebankan kepada daerah, sehingga kesiapan anggaran menjadi masalah daerah yang berdampak pada anggaran daerah dalam bidang-bidang lain. Peran partai politik untuk memberikan pendidikan politik bagi masyarakat belum maksimal karena masih ditemukannya politik uang dalam pilkada.

## **B. Saran**

Pilkada masih menghadapi berbagai tantangan, khususnya dari segi prosedur dan penyelenggaraan. Penundaan pelaksanaan Pilkada serentak di sebabkan adanya calon tunggal, maka peraturan pencalonan harus ditegaskan untuk mencegah pengunduran diri calon kepala daerah, supaya hak konstitusional masyarakat tetap terjaga. Kewenangan PLT lebih di perluas untuk kebijakan strategis pembangunan daerah, agar pembanguan daerah tidak terhambat. Anggaran Pilkada di pusatkan kepada APBN, agar tidak terjadi penggelembungan dana di daerah dan pemerataan APBD dalam bidang-bidang lain dapat berjalan. Fungsi partai politik dalam mendidik masyarakat dan sarana perwakilan masyarakat dalam pemerintahan, harus mampu memberikan keterbukaan dalam etika demokrasi yang baik agar masyarakat semakin mengerti dan memahami dinamika demokrasi dalam lingkup nasional maupun daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku dan Literatur

- A. Ubaedillah, Abdul Rozak, 2012, *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Jakarta, Kencana.
- A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, 2006, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah.
- Budi Winarno, 2007, *Globalisasi dan Krisis Demokrasi*, Yogyakarta, Media Pressindo.
- C.S.T. Kansil, 1997, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka.
- Darji Darmodihardjo, 2000, *Pokok pokok Demokrasi Pancasila*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan
- Dede Mariana, 2009, *Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal di Indonesia*, Bandung, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi).
- Deden Faturrohman, *Demokrasi Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung Di Indonesia*
- Diah Mutiarin, dkk., 2011, *Analisis Dampak Positif dan Negatif Dalam Pemilukada Langsung Bagi Kualitas Pelayanan Publik di Daerah*, dalam Forum Ilmiah Nasional Program Pascasarjana, UMY, 24 Desember.
- Dewi Sendhikasari, 2015, *Pilkada Serentak 2015 Dan Agenda Good Governance*, Info Singkat, Vol. VII, No.23, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta.
- Ganjar Prima Anggara, Ali Safa'at, Tunggul Anshari, *Transformasi Model Pemilu Serentak Di Indonesia Tahun 2019 Pasca Putusan Mk Nomor 14/Puu Xi/2013*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

- G. Sorensen, 2003, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Haris Soche dalam Muh.Hikam, 1999, *Demokrasi dan Civil Society*, Jakarta, LP3ES.
- HM. Thalbah, 2009, *Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen*, Jurnal Hukum No. 3 Vol. 16 Juli.
- Janpatar Simamora, 2011, *Eksistensi Pemilukada dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokrati*, *Mimbar Hukum Volume 23*, Nomor 1.
- Jimly Asshiddiqie, 2012, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Pers.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden secara Langsung*, Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi
- Jon Pierre dan B. Guy Peters, 2000, *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Khairul Fahmi, 2010 *Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*, Jurnal Konstitusi, Volume 7.
- Kusumadi, 1997, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Lexy J. Moleong, 1993, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung, Remaja Rosdakarya.
- L. Diamond dan L. Morlino, 2004, Working paper: *The Quality of Democracy*, USA, Center on Democracy, Development, and The Rule of Law Stanford Institute on International Studies No. 20.
- M. Mahfud, 1999, *Didalam Buku Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama Media.
- Mashudi, 1993, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut UUD 1945*, Bandung, Mandar Maju.
- Mochtar Mas' oed, 1999, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, cetakan kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- Sarundajang, 2001, *Birokrasi dalam Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Jaya.
- Seknas Fitra, 2011, *Naskah Rekomendasi: Kebijakan Anggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah, Efisien dan Demokratis*, Jakarta: Seknas Fitra.
- Sigit Pamungkas, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta, Institute for Democracy and Welfarism.
- Sigit Wahyudi, 2009, *Demokrasi di Tingkat Lokal, Kegiatan Diskusi Sejarah "Wajah Demokrasi Indonesia"*, Semarang, tanpa penerbit.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Suara KPU, edisi II Maret 2015, KPU Indonesia
- Syamsuddin Haris, 1998, *Menggugat Pemilu Orde Baru, Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI.
- Tim Pengkajian Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2011, *Pengkajian Hukum tentang Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta, Kementerian Hukum dan Ham.
- Timothy D. Sisl, 2002, *Demokrasi di Tingkat Lokal*, Jakarta, IDEA.
- Titik Triwulan, 2006, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Prestasi Pustaka.

## **2. Jurnal dan Modul**

- Ganjar Prima Anggara, Ali Safa'at, Tunggul Anshari, *Transformasi Model Pemilu Serentak Di Indonesia Tahun 2019 Pasca Putusan Mk Nomor 14/Puu-Xi/2013*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Iwan Satriawan, 2011, *Desentralisasi Pemilu*, Jurnal Konstitusi Universitas Lampung Volume III No. 1, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, *Pemilhan Umum Serentak dan Penguatan Sistem Pemerintahan*, \_\_\_\_\_
- Komisi Pemilihan Umum, *Modul I Pemilhan untuk Pemula*, Jakarta, 2011.
- Ramlan Surbakti, dalam Buletin Bawaslu, Edisi II Feb 2015, Bawaslu RI
- Siti Zuhro, *Memahami Demokrasi Lokal : Pilkada, Tantangan dan Prospeknya*, Jurnal Pemilu dan Demokrasi, Perludem, 2012, Jakarta

Usep Hasan, 2016, *Menyerentakkan Pemilu, Memusatkan Anggaran*, Jurnal Perلودem April #8: Evaluasi Pilkada Serentak 2015, Perلودem.

### **3. Website**

CNN Indonesia, CNN.co.id, *Pendaftaran Pilkada Ditutup, Empat Daerah Ditunda Hingga 2017*,

<http://www.bawaslu.go.id/en/berita/saldi-isra-biaya-pilkada-serentak-lebih-mahal>,

<http://kesbangpol.kemendagri.go.id/index.php/subblog/read/2016/5274/Ini-Evaluasi-Pilkada-Serentak-2015/4163>

### **4. Peraturan Perundang- Undangan**

1. Undang Undang Dasar 1945
2. Undang Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah
3. Undang Undang nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
4. Undang Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
5. Undang Undang nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu
6. Undang Undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu
7. Undang Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
8. 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 Walikota Menjadi Undang-Undang
9. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2015 tentang Sosialisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota
10. Peraturan Komisi Pemilihan Umum nomor 3 tahun 2015 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan

Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/Atau Walikota dan Wakil  
Walikota.