

**BAB II**  
**TINJAUAN PUSTAKA**  
**MENGENAI PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH**

**A. Pemilihan Umum**

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>10</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>11</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>12</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

---

<sup>10</sup> G. Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003. Hal. 1.

<sup>11</sup> Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilu Di Indonesia Menurut UUD 1945*, Mandar Maju, Bandung, 1993. Hal. 2.

<sup>12</sup> Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011

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 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>13</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,

---

<sup>13</sup> M. Mahfud, *Didalam Buku Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999. Hal. 221-222.

dan walikota secara demokratis.<sup>14</sup> Lembaga penyelenggara pemilu tersebut adalah KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilu sesuai dengan amanat Konstitusi.<sup>15</sup>

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 konvenan 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

---

<sup>14</sup> Undang-undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Penyelenggara Pemilu

<sup>15</sup> Lihat Pasal 22E ayat (5) Undang Undang Dasar 1945

suatu representasi aspirasi masyarakat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi lembaga pemerintah..

### **1. Fungsi Pemilihan Umum**

Sebagai sebuah aktivitas politik, pemilu pastinya memiliki fungsi-fungsi yang saling berkaitan atau interdependensi. Adapun fungsi-fungsi dari pemilu <sup>17</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.

---

<sup>16</sup> Titik Triwulan, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Prestasi Pustaka, hlm. 247

<sup>17</sup> Syamsuddin Haris, *Menggugat Pemilu Orde Baru, Sebuah Bunga Rampai*. Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, Jakarta. 1998. Hlm.8

c) Sebagai Sarana Pendidikan Politik Bagi Rakyat

Pemilu merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka dan massal, yang diharapkan bias 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>18</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

---

<sup>18</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-undang nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik

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>19</sup> Dalam arti kenegaraan, kekuasaan tertinggi dan tak terbatas dari negara tersebut adalah kekuasaan memilih dan tertinggi dalam suatu negara untuk mengatur seluruh wilayahnya tanpa campur tangan dari pemerintah lain

## **2. Demokrasi**

Demokrasi merupakan sebuah konsep yang berarti pemerintahan di mana kekuasaan tertinggi (atau kedaulatan) ada di tangan rakyat atau sering juga dikatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat atau pemerintahan mayoritas. Salah satu defenisi demokrasi yang paling umum, bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau oleh wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan bebas. Dari batasan ini, tampak beberapa unsur penting ciri demokrasi, di antaranya adanya unsur kekuasaan yang dilaksanakan secara langsung atau melalui perwakilan, kedaulan di tangan rakyat, sistem pemilihan yang bebas. Prinsip kedaulatan rakyat dan kebebasan sangat penting dalam konsepsi tersebut di

---

<sup>19</sup> C.S.T. Kansil, *Pengantatar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Balai Pustaka, 1997, Jakarta, hlm.80

atas. Selain prinsip-prinsip maka demokrasi juga mengandung unsur seperangkat praktek dan prosedur dari sebuah proses pelembagaan kebebasan yang panjang dan berliku.

Istilah demokrasi muncul dalam peradaban Yunani sekitar abad ke- V Sebelum Masehi (SM). Demokrasi atau *demokratia* merupakan suatu ungkapan yang terdiri dari kata *demos* sinonim kata *populous* yang berarti rakyat dan *kratia* yang berarti pemerintahan atau wewenang. Olehnya itu Demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat<sup>20</sup>.

Pengertian tentang demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (etimologis) dan istilah (terminologis). Secara etimologis, Demokrasi berasal dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani Kuno, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *cratos* atau *cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat disimpulkan sebagai pemerintahan rakyat. Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah Negara tersebut. Demokrasi bila ditinjau dari terminologis, sebagaimana dikemukakan beberapa para ahli, misalnya <sup>21</sup>:

1. Joseph A. Schmeter, bahwa demokrasi adalah suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu

---

<sup>20</sup> Hasbi Umar, "Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPRD", *Jurnal Innovatio* Vol.VII, No.14 Edisi Juli-September 2008, hlm. 315.

<sup>21</sup> Azyumardi Azra. . Pendidikan Kewarganegaraan (civic education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani. PrenadaKencana Jakarta 2000:.. Hlm. 110

memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.

2. Sidney Hook, bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.
3. Phillippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl yang menyatakan bahwa demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dimana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan para wakil mereka yang telah terpilih.
4. Henry B. Mayo, bahwa demokrasi merupakan suatu sistem politik yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.
5. Affan Gaffar, bahwa demokrasi terbagi dalam dua bentuk yaitu pemaknaan secara normatif, ialah demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh suatu negara, dan pemaknaan secara empirik, yaitu demokrasi dalam perwujudannya pada dunia politik praktis.



Berdasarkan berbagai pendapat di atas, maka dapat ditarik suatu pengertian dasar bahwa demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan dimana kekuasaan berada di tangan rakyat, yang mengandung tiga unsur, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian bahwa pemerintah yang berdaulat adalah pemerintah yang mendapat pengakuan dan didukung oleh rakyat. Legitimasi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan legitimasi tersebut, pemerintahan yang berdaulat dapat menjalankan pemerintahannya serta program-program sebagai wujud dari amanat dari rakyat yang diberikan kepadanya.

Demokrasi dalam arti sempit menurut Joseph Schumpeter, adalah sebuah metode politik dan sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara dan pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat mengganti wakil mereka yang dipilih sebelumnya. Kemampuan untuk memilih di antara pemimpin-pemimpin pada masa pemilihan inilah yang disebut demokrasi<sup>22</sup>.

Menurut Robert A. Dahl, demokrasi adalah satu sistem politik yang memberi peluang kepada rakyat jelata membuat keputusan-keputusan secara umum dan menekankan responsifitas pemerintah terhadap preferensi warga negaranya yang setara secara politis sebagai sifat dasar demokrasi.

---

<sup>22</sup> George Serensen, 2003. "Demokrasi dan Demokratisasi". Yogyakarta : Pustaka Pelajar. Hlm. 14.

Sedangkan menurut Abraham Lincoln, demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dimana kekuasaan politik tertinggi (*supreme political authority*) dan kedaulatan (*soverignty*) ada di tangan rakyat yang berhak untuk memerintah<sup>23</sup>.

Pemahaman demokrasi ini telah dipahami secara universal dimana demokrasi tidak lagi dipahami dari segi substantifnya saja dengan memberikan apa yang menjadi hak-hak rakyat, namun juga dilihat dari segi proseduralnya, yaitu bagaimana mekanisme penyampaian hak-hak tersebut. Dengan demikian, demokrasi tidak berarti rakyat sendiri yang harus menyampaikan hak-haknya tersebut, tetapi juga dapat mewakilkannya kepada pihak lain melalui suatu mekanisme tertentu. Oleh karena itu cukup beralasan jika kemudian demokrasi diartikan sebagai *government by the people, either directly or through representative*.

Bentuk serta model demokrasi, dalam teori terbagi menjadi :

Demokrasi liberal, yaitu pemerintahan yang dibatasi undang-undang dan pemilihan umum bebas yang diselenggarakan dalam waktu yang tetap secara berkala.

- a. Demokrasi terpimpin, yaitu dimana para pemimpin percaya bahwa segala tindakan mereka dipercaya rakyat tetapi menolak pemilihan umum yang bersaing sebagai “kendaraan” untuk menduduki kekuasaan.

---

<sup>23</sup> Hasbi Umar, “Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPRD”, *Jurnal Innovatio* Vol.VII, No.14 Edisi Juli-September 2008, hlm. 318.

- b. Demokrasi Pancasila, adalah dimana kedaulatan rakyat sebagai inti dari demokrasi. Karenanya rakyat mempunyai hak yang sama untuk menentukan dirinya sendiri. Begitu pula partisipasi politik yang sama semua rakyat. Untuk itu, Pemerintah patut memberikan perlindungan dan jaminan bagi warga negara dalam menjalankan hak politik.
- c. Demokrasi sosial, adalah demokrasi yang menaruh kepedulian pada keadilan sosial dan egaliterianisme bagi persyaratan untuk memperoleh kepercayaan publik.
- d. Demokrasi partisipasi, yang merupakan hubungan timbal balik antara penguasa dengan yang dikuasai.
- e. Demokrasi *consociational*, yang menekankan proteksi khusus bagi kelompok-kelompok budaya yang menekankan kerja sama yang erat di antara elit yang mewakili bagian budaya masyarakat utama.
- f. Demokrasi langsung, yang mana lembaga legislatif hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas jalannya pemerintahan, sedangkan pemilihan pejabat eksekutif dan legislatif melalui pemilihan umum (Pemilu) oleh rakyat secara langsung.
- g. Demokrasi tidak langsung, yang mana lembaga parlemen (sebagai wakil rakyat) dituntut kepekaan terhadap berbagai hal yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam hubungannya dengan pemerintah dan negara. Hal ini berarti rakyat tidak secara langsung berhadapan dengan pemerintah.

Demokrasi yang digunakan di Indonesia adalah demokrasi Pancasila. Dan pengertian dari *demokrasi Pancasila* adalah demokrasi yang pelaksanaannya mengutamakan asas musyawarah mufakat untuk kepentingan bersama (seluruh rakyat) yang bersumber pada kepribadian dan juga falsafah hidup Indonesia. Bangsa Indonesia adalah bangsa yang ideologinya terdapat dalam Pancasila, oleh karena itu setiap sila yang terdapat dalam Pancasila harus diaplikasikan dalam kehidupan setiap rakyatnya sehari-hari untuk menunjang kemajuan negara kita. Pancasila sendiri dikemukakan oleh Ir. Soekarno dalam sidang BPUPKI pada 1 Juni 1945 yang pada akhirnya hingga saat ini tanggal 1 Juni ditetapkan sebagai hari lahirnya Pancasila.

Kita adalah rakyat Indonesia yang tak bisa terpisahkan dengan bumi pertiwi. Dimana kita sebagai generasi muda wajib menjunjung tinggi nasionalisme yang didukung dengan sikap-sikap positif dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara. Yang pada akhirnya tujuan dari semuanya itu adalah untuk kebaikan diri kita semua dan kemajuan serta kesejahteraan bangsa Indonesia. Dan itu merupakan salah satu tujuan sederhana yang manfaat luar biasa bagi kehidupan bangsa Indonesia. Untuk lebih jelasnya, kami bahas dibawah, semoga dapat membantu Anda menyelesaikan makalah Pancasila.

1. Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang berdasarkan pada asas kekeluargaan dan gotong-royong yang ditujukan demi kesejahteraan rakyat, yang mengandung unsur-unsur berkesadaran religius, yang

berdasarkan kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan.

2. Dalam demokrasi Pancasila, sistem pengorganisasian negara dilakukan oleh rakyat sendiri atau dengan persetujuan rakyat.
3. Dalam demokrasi Pancasila kebebasan individu tidaklah bersifat mutlak, tetapi harus diselaraskan atau disesuaikan dengan tanggung jawab sosial.
4. Dalam demokrasi Pancasila, keuniversalan cita-cita demokrasi dipadukan dengan cita-cita hidup bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan, sehingga tidak ada dominasi mayoritas atau minoritas.

Dalam demokrasi Pancasila terdapat 2 asas yang membentuk, yakni <sup>24</sup>:

- a) *Asas kerakyatan*, yaitu asas atas kesadaran kecintaan terhadap rakyat, manunggal dengan nasib dan cita-cita rakyat, serta memiliki jiwa kerakyatan atau dalam arti menghayati kesadaran senasib dan secita-cita bersama rakyat.
- b) *Asas musyawarah untuk mufakat*, yaitu asas yang memperhatikan dan menghargai aspirasi seluruh rakyat yang jumlahnya banyak dan melalui forum permusyawaratan dalam rangkapembahasan untuk menyatukan berbagai pendapat yang keluar serta mencapai mufakat yang dijalani

---

<sup>24</sup> Israil, Idris. 2005. *Pendidikan Pembelajaran dan Penyebaran Kewarganegaraan*. Malang : Fakultas Peternakan Universitas Brawijaya. Hlm 27.

dengan rasa kasih sayang dan pengorbanan agar mendapat kebahagiaan bersama-sama

Pada kenyataannya kini, demokrasi Pancasila di Indonesia telah dinodai oleh ulah wakil rakyat yang tidak bertanggung jawab, mereka hanya mementingkan kekuasaan semata dan melupakan apa yang saat ini dialami oleh rakyatnya. Begitu banyak warga miskin di Indonesia, mereka sangat butuh bantuan dari pemerintah. Bukan hanya itu, aspirasi rakyat Indonesia untuk Indonesia yang maju dan lebih baik pun seakan dianggap angin belaka, aspirasi rakyat seperti ucapan yang begitu saja mengudara namun menghilang entah kemana. Kini, demokrasi hanya isapan jempol belaka, pada kenyataannya saat ini di Indonesia kekuasaan bisa mengalahkan kedaulatan rakyat. Lain halnya dengan demokrasi sebelum amandemen UUD NKRI1945 ditandai dengan kedaulatan yang berada di tangan rakyat dan dijalankan oleh MPR RI sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 yaitu: kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan berdasarkan UUD. Demikian halnya Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*”.

Sebelumnya yang dikenal adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*). Konsep ini merupakan penjabaran dari konsep *Rule of Law*, dengan berpedoman pada sistem hukum *eropa continental*.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Martha Pighome, “Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945” dalam *Jurnal Dinamika Hukum Vol 11 No.2 Mei 2011*, hlm.336

Dari sisi pemahaman kedaulatan rakyat, kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam aturan hukum yang berpuncak pada rumusan konstitusi sebagai produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat.<sup>26</sup>

Proses inilah yang secara teoritis disebut kontrak sosial antara seluruh rakyat. Aturan hukum membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat disalurkan, dijalankan, dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan pemerintahan. Inilah yang kemudian berkembang menjadi doktrin negara hukum. Sebaliknya hukum harus mencerminkan kepentingan dan perasaan keadilan rakyat. Oleh karena itu, hukum harus dibuat dengan mekanisme demokratis.<sup>27</sup>

Prinsip-Prinsip Demokrasi Pancasila - Demokrasi Pancasila merupakan budaya Demokrasi yang dengan karakteristik khas Indonesia yang mengandung prinsip-prinsip. Prinsip-prinsip pokok demokrasi pancasila adalah sebagai berikut..

- 1) Perlindungan hak asasi manusia.
- 2) Pengambilan keputusan berdasar musyawarah.
- 3) Badan peradilan merdeka yang berarti tidak terpengaruhi akan kekuasaan pemerintah dan kekuasaan lain. Misalnya Presiden, BPK, DPR atau yang lainnya.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

- 4) Terdapat partai politik dan juga organisasi sosial politik yang berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat.
- 5) Sebagai pelaksanaan dalam pemilihan umum
- 6) Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD (Pasal 1 Ayat 2 UUD 1945)
- 7) Keseimbangan antara hak dan kewajiban
- 8) Pelaksanaan kebebasan yang bertanggung jawab secara moral kepada Tuhan YME diri sendiri, masyarakat, dan negara ataupun orang lain.
- 9) Menjunjung tinggi tujuan dan juga cita-cita nasional
- 10) Pemerintah menurut hukum

Demokrasi tidak dapat dibahas secara terpisah tanpa mengaitkannya dengan konsep negara hukum, karena negara hukum merupakan salah satu negara demokratis, dan demokratis merupakan salah satu cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum (negara hukum yang demokratis). Secara substansial, makna demokrasi dari kaca mata hukum ada dua yakni, berkaitan dengan norma berupa cara memperoleh kekuasaan dan bagaimana melaksanakan kekuasaan.

Setelah adanya perubahan sistem demokrasi sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945, bahwa: “ditandai dengan demokrasi secara langsung oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat”. Maka kepala negara yang sebelum amandemen dipilih oleh MPR RI telah berubah dimana dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan presiden dan wakil presiden bahkan kepala daerah



(pemilukada). Demokratisasi bertujuan untuk menciptakan keadilan dalam berpolitik. Di samping itu demokrasi dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia baik dibidang politik, ekonomi, dan lain-lain. Demokrasi dibidang ekonomi disebut demokrasi ekonomi. Demokrasi ekonomi dan demokrasi politik oleh Bung Karno disebut sebagai Sosio-Demokrasi.<sup>28</sup>

Pemerintahan untuk rakyat mengandung arti bahwa kekuasaan yang diberikan dari dan oleh rakyat kepada pemerintah harus dijalankan untuk kepentingan rakyat. Oleh karena itu, perlu adanya kepekaan pemerintah terhadap kebutuhan rakyat dan terhadap aspirasi rakyat yang perlu diakomodir yang kemudian di *follow-up* melalui pengeluaran kebijakan maupun melalui pelaksanaan program kerja pemerintah.

Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (*independen*) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Independensi dan kesejajaran dari ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.

Kedaulatan rakyat yang dimaksud di sini bukan dalam arti hanya kedaulatan memilih presiden atau anggota-anggota parlemen secara langsung, tetapi dalam arti yang lebih luas. Suatu pemilihan presiden atau anggota-anggota parlemen

---

<sup>28</sup> Djauhari, "Konsep Negara Kesejahteraan Pra Kemerdekaan RI", *Jurnal Hukum* 16(2) Juni 2006, FH UNISULA Semarang, hlm.323.

secara langsung tidak menjamin negara tersebut sebagai negara demokrasi sebab kedaulatan rakyat memilih sendiri secara langsung hanyalah sedikit dari sekian banyak makna kedaulatan rakyat. Perannya dalam sistem demokrasi tidak besar, suatu Pemilu sering dijuluki pesta demokrasi. Ini adalah akibat cara berpikir (paradigma) lama dari sebagian masyarakat yang masih terlalu tinggi meletakkan tokoh idola, bukan sistem pemerintahan yang bagus, sebagai tokoh impian ratu adil. Padahal sebaik apa pun seorang pemimpin negara, masa hidupnya akan jauh lebih pendek daripada masa hidup suatu sistem yang sudah teruji mampu membangun negara.

Mengingat sangat pentingnya demokrasi, maka perlu adanya faktor-faktor untuk menegakan demokrasi itu sendiri. Ada empat faktor utama yaitu <sup>29</sup>:

a) Negara hukum (*rechtsstaat* dan *rule of law*)

Konsep *rechtsstaat* adalah adanya perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan pada lembaga negara, pemerintahan berdasarkan peraturan, serta adanya peradilan administrasi. Konsep dari *rule of law* yaitu adanya supremasi aturan-aturan hukum, adanya kedudukan yang sama di muka hukum (*equality before the law*), serta adanya jaminan perlindungan HAM.

Berdasarkan dua pandangan di atas, maka dapat ditarik suatu konsep pokok dari negara hukum adalah adanya jaminan perlindungan terhadap HAM, adanya

---

<sup>29</sup> Ibid : 117 – 121

supremasi hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan negara, dan adanya lembaga peradilan yang bebas dan mandiri.

b) Masyarakat Madani

Masyarakat madani dicirikan dengan masyarakat yang terbuka, yang bebas dari pengaruh kekuasaan dan tekanan negara, masyarakat yang kritis dan berpartisipasi aktif, serta masyarakat yang egaliter. Masyarakat yang seperti ini merupakan elemen yang sangat signifikan dalam membangun demokrasi. Demokrasi yang terbentuk kemudian dapat dianggap sebagai hasil dinamika masyarakat yang menghendaki adanya partisipasi. Selain itu, demokrasi merupakan pandangan mengenai masyarakat dalam kaitan dengan pengungkapan kehendak, adanya perbedaan pandangan, adanya keragaman dan konsensus.

c) Infrastruktur

Infrastruktur politik yang dimaksud terdiri dari partai politik (parpol), kelompok gerakan, serta kelompok kepentingan atau kelompok penekan, Partai politik merupakan suatu wadah struktur kelembagaan politik yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai, dan cita-cita yang sama yaitu<sup>30</sup> memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik

---

<sup>30</sup> Ramly Hutabarat, 2010, *Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) Dalam Undang-undang Dasar*

dalam mewujudkan kebijakan-kebijakannya. Kelompok gerakan lebih dikenal dengan organisasi masyarakat, yang merupakan sekelompok orang yang berhimpun dalam satu wadah organisasi yang berorientasi pada pemberdayaan warganya. Kelompok kepentingan atau penekan adalah sekumpulan orang dalam suatu wadah organisasi yang didasarkan pada kriteria profesionalitas dan keilmuan tertentu.

Dikaitkan dengan demokrasi, menurut Miriam Budiardjo, parpol memiliki empat fungsi yaitu sebagai sarana komunikasi politik, sebagai sarana sosialisasi politik, sebagai *recruitment* kader dan anggota politik, serta sebagai sarana pengatur konflik. Keempat fungsi tersebut merupakan pengejawantahan dari nilai-nilai demokrasi, yaitu adanya partisipasi serta kontrol rakyat melalui parpol. Sedangkan kelompok gerakan dan kelompok kepentingan merupakan perwujudan adanya kebebasan berorganisasi, kebebasan menyampaikan pendapat, dan melakukan oposisi terhadap negara dan pemerintah.

d) Pers yang bebas dan bertanggung jawab

Pers yang dapat menjalankan fungsinya sebagai penyebar informasi yang obyektif melakukan kontrol sosial yang konstruktif menyalurkan aspirasi rakyat dan meluaskan komunikasi dan partisipasi masyarakat. Dalam hal ini perlu dikembangkan interaksi positif antara pers, pemerintah, dan masyarakat.

## **B. Pemilihan Kepala Daerah**

### **1. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah**

Pemilu dapat dirumuskan sebagai mekanisme pendelegasian kedaulatan rakyat kepada peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat. Pemilu juga berarti mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan atau mengenai sirkulasi elite, yang dilakukan secara periodik dan tertib.

Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau seringkali disebut Pilkada atau Pemilukada, adalah bagian dari implementasi demokrasi. Kepala Daerah adalah jabatan politik yang bertugas memimpin dan menggerakkan lajunya roda pemerintahan. Terminologi jabatan publik artinya kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan keputusan langsung dengan kepentingan rakyat atau publik, berdampak kepada rakyat dan dirasakan. Oleh karena itu Kepala Daerah harus dipilih oleh rakyat dan wajib mempertanggung jawabkannya. Sedangkan makna jabatan politik adalah bahwa mekanisme rekrutmen kepala daerah dilakukan secara politik yaitu melalui pemilihan yang<sup>31</sup> melibatkan elemen – elemen politik yaitu dengan menyeleksi rakyat terhadap tokoh yang mencalonkan sebagai kepala daerah. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada

---

<sup>31</sup> Undang – Undang no.23 tahun 2014

merupakan kegiatan yang nilainya sejajar dengan pemilihan legislative, terbukti kepala daerah dan DPRD menjadi mitra.

Dalam pasal 1 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tahapan, Program, Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017 menjelaskan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, selanjutnya disebut Pemilihan, adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota.

## **2. Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah**

Undang Undang Dasar 1945 merupakan suatu perangkat peraturan yang menentukan kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai alat kenegaraan, Undang Undang Dasar 1945 juga menentukan batas batas berbagai pusat kekuasaan itu dan memaparkan hubungan – hubungan diantara mereka<sup>3</sup>. Materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berada dibawah Undang Undang Dasar 1945 tidak diperbolehkan bertentangan dengan materi Undang – Undang Dasar 1945. Materi - materi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pemilihan umum maupun tentang penyelenggara pemilihan umum yang terdapat dalam Undang – Undang Dasar 1945 harus diterjemahkan kembali dalam Undang – Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang (Perpu), dan sebagainya. Pasal pasal yang terdapat di dalam Undang – Undang Dasar 1945 harus dijadikan rujukan utama dalam pembuatan Undang – undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang (Perpu) dan sebagainya dan yang menjadi Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah adalah:

- a) Undang – Undang Dasar 1945.
- b) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- c) Undang Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang Undang.
- d) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017.
- e) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua 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 Walikot .

### 3. Sistem Pemilihan Kepala Daerah

Sistem pemilu adalah seperangkat metode yang mengatur warga negara untuk memilih para wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif dan eksekutif. Sistem pemilihan ini penting dalam suatu sistem pemerintahan demokrasi perwakilan<sup>4</sup>, sebab :

- a. Sistem pemilihan mempunyai konsekuensi pada tingkat proporsionalitas hasil pemilihan.
- b. Sistem pemilihan memengaruhi bentuk kabinet yang akan dibentuk.
- c. Sistem pemilihan membentuk sistem kepartaian, khusus berkaitan dengan jumlah partai politik yang ada di dalam sistem kepartaian tersebut.
- d. Sistem pemerintahan memengaruhi akuntabilitas pemerintahan, khususnya akuntabilitas para wakil terhadap pemilihnya
- e. Sistem pemilu mempunyai dampak pada tingkat kohesi partai politik
- f. Sistem pemilihan berpengaruh terhadap bentuk dan tingkat partisipasi politik warga.
- g. Sistem pemilihan adalah elemen demokrasi yang lebih mudah untuk dimanipulasi dibandingkan dengan elemen demokrasi lainnya, oleh karena itu, jika suatu negara bermaksud mengubah tampilan atau wajah demokrasinya. Hal itu dapat dilakukan dengan mudah melalui perubahan sistem pemilunya



- h. Sistem pemilihan juga dapat dimanipulasi melalui berbagai peraturan yang tidak demokratis dalam tingkat pelaksanaannya.

Di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang, sekaligus tolok ukur, dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum tidak merupakan satu satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, *lobbying*, dan sebagainya. Pemilihan terhadap jenis sistem pilkada langsung selalu mempertimbangkan aspek “legitimasi” dan “efisiensi”, yang selalu merupakan “*trade off*”. Artinya, memilih sistem yang legitimasi tinggi selalu mengandung konsekuensi sangat tidak efisien. Sebaliknya, kalau semata-mata mengutamakan efisiensi akan melahirkan hasil pilkada yang legitimasinya rendah.

Sistem pemilihan kepala daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap watak dan karakter persaingan calon kepala daerah. Yang dimaksud karakter dan watak persaingan adalah ciri ciri dan kecenderungan yang menonjol dari kompetisi dalam pilkada juga bisa dirancang untuk memperlancar perilaku politik tertentu karena sistem pemilihan dapat dengan mudah dimanipulasi.<sup>7</sup> Demikian halnya

dengan sistem pilkada langsung memiliki ciri-ciri dan<sup>32</sup> kecenderungan yang menonjol dari jenis kompetisi yang dilakukan, oleh sebab itu pilkada langsung seharusnya memperhitungkan dengan cermat kecenderungan tersebut dan faktor yang mempengaruhinya. Untuk mengetahui kemungkinan penerapan sistem pilkada langsung di Indonesia, perlu ditinjau berbagai jenis sistem pilkada langsung, diantaranya :

1) First Past the Post System

Sistem *first past the post system* ini dikenal sebagai sistem yang sederhana dan efisien. Calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak otomatis memenangkan pilkada dan menduduki kursi kepala daerah. Karenanya sistem ini dikenal juga dengan sistem mayoritas sederhana (*simple majority*). Konsekuensinya, calon kepala daerah dapat memenangkan pilkada walaupun hanya meraih kurang dari separoh suara jumlah pemilih sehingga legitimasinya sering dipersoalkan.

2) Preferential Voting System atau Approval Voting System

Cara kerja sistem *Preferential Voting System* atau *Approval Voting System* adalah pemilih memberikan peringkat pertama, kedua, ketiga dan seterusnya terhadap calon - calon Kepala Daerah yang ada pada saat

---

<sup>32</sup> Hasbi Umar, 2008, "Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPD", *Jurnal Innovatio* Vol.VII, No.14 Edisi Juli-September 2008, hlm. 315.

pemilihan. Seorang calon akan otomatis memenangkan pilkada langsung dan terpilih menjadi Kepala Daerah jika perolehan suaranya mencapai peringkat pertama yang terbesar. Sistem ini dikenal sebagai mengakomodasi sistem mayoritas sederhana (*simple majority*) namun dapat membingungkan proses penghitungan suara di setiap tempat pemungutan suara (TPS) sehingga penghitungan suara mungkin harus dilakukan secara terpusat.

### 3) *Two Round System* atau *Run-off system*

Sesuai namanya, cara kerja sistem *two round* ini pemilihan dilakukan dengan dua putaran (*run-off*) dengan catatan jika tidak ada calon yang memperoleh mayoritas absolut (lebih dari 50 persen) dari keseluruhan suara dalam pemilihan putaran pertama. Dua pasangan calon Kepala daerah dengan perolehan suara terbanyak harus melalui putaran kedua beberapa waktu setelah pemilihan putaran pertama. Lazimnya, jumlah suara minimum yang harus diperoleh para calon pada pemilihan putaran pertama agar dapat ikut dalam pemilihan putaran kedua bervariasi, dari 20 persen sampai 30 persen. Sistem ini paling populer di negara – negara demokrasi presidensial.

### 4) Sistem electoral Collage

Cara kerja sistem *Electoral Collage* adalah setiap daerah pemilihan (kecamatan, dan gabungan kecamatan untuk Bupati/Walikota; kabupaten/kota dan gabungan kabupaten/kota untuk gubernur) diberi alokasi atau popot suara dewan pemilih (*Electoral Collage*) sesuai dengan jumlah penduduk. Setelah pilkada, keseluruhan jumlah suara yang

diperoleh tiap calon di setiap daerah pemilihan tersebut dihitung. Pemenang di setiap daerah pemilihan berhak memperoleh keseluruhan suara Dewan Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan. Calon yang memperoleh suara dewan pemilih terbesar akan memenangkan pilkada langsung. Umumnya, calon yang berhasil memenangkan suara didaerah-daerah pemilihan dengan jumlah penduduk padat terpilih menjadi kepala daerah.

#### **4. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah**

Pemerintahan di daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintah pusat sebagai konsekuensi Indonesia memakai sistem pemerintahan presidensiil. Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan tertinggi dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kewajiban pemerintahan untuk menuju tujuan negara Indonesia yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945 alinea IV. Karena tugas dan kewajiban presiden sangat banyak, maka memerlukan bantuan dari pemerintah daerah, sebagai konsekuensi bentuk negara kesatuan adanya pembagian wilayah Republik Indonesia menjadi daerah besar (propinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota) seperti dalam pasal 18 UUD 1945.

Dalam konteks Pilkada, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh masyarakat memiliki legitimasi yang lebih besar dibandingkan dengan pemilihan oleh DPRD. Pilkada langsung dianggap sebagai kelanjutan cita cita reformasi yang ingin mengembalikan kedaulatan ke tangan

rakyat, sebab mandat yang diberikan langsung dianggap sebagai hak warga negara yang dijamin konstitusi.<sup>33</sup>

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan saat ini dimaksudkan untuk memperkuat otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pelaksanaannya, harus tetap berpedoman pada prinsip – prinsip pemberian otonomi daerah yang di atur di dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut yakni :

- a) Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemetaan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- b) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintah daerah.
- c) Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar – daerah.

Ada lima pertimbangan penting penyelenggaraan pilkada langsung bagi perkembangan Demokrasi di Indonesia :

---

<sup>33</sup> Elvi Juliansyah, 2007, *Pilkada Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2007

- a) Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, DPR, DPD, DPRD selama ini telah dilakukan secara langsung
- b) Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan Undang – Undang dasar 1945, Gubernur, Bupati dan Wali Kota, masing masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
- c) Pemilihan Kepala Daerah Langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat. Pilkada menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai hati nurainya.
- d) Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pilkada langsung 2017, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.
- e) Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, stock kepemimpinan nasional amat terbatas.

Pendorong munculnya pilkada langsung antara lain :

1. Sistem perwakilan (Lewat DPRD) diwarnai banyak kasus. Setidaknya ada tiga kasus yang terjadi, yakni :
2. Proses pemilihan dan pelantikan diwarnai dugaan kasus politik uang dan intervensi pengurus partai politik di level lokal maupun pusat
3. Untuk meloloskan LPJ tahunan sering menggunakan politik uang
4. Kasus pemecatan atau pemberhentian kepala daerah akibat kepentingan DPRD tidak diakomodasi
5. Rakyat dapat berperan langsung. Pilkada langsung sering disebut sebagai kemenangan demokrasi rakyat atas demokrasi perwakilan. Dalam sistem demokrasi, rakyat adalah pemilik kedaulatan sejati sehingga wajar apabila kepercayaan yang diberikan kepada wakil rakyat tidak dapat dipertanggung jawabkan dengan baik, maka kepercayaan tersebut dikembalikan kepada pemiliknya sendiri. Dengan demikian manipulasi dan intervensi berlebihan gaya politik lokal (Anggota DPRD) dapat dihindarkan. Negara berkewajiban memfasilitasi rakyat untuk mewujudkan kedaulatan tersebut.

Peluang terjadinya politik uang akan makin tipis. Politik uang merupakan fenomena yang tak terhindari dalam pilkada dengan sistem perwakilan. Kegiatan pilkada dilaksanakan dalam 2 tahap, yakni masa persiapan dan tahap pelaksanaan. Masing-masing tahapan dilakukan berbagai kegiatan yang merupakan proses pilkada langsung, tahapan kegiatan pilkada ini tidak dapat melompat-lompat. Kegiatan kegiatan dalam masa persiapan yakni Menurut

pasal 5 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2016 tentang tahapan, program dan jadwal penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati dan/atau walikota dan wakil walikota tahun 2017. adalah :

- a. Perencanaan program dan anggaran
- b. Penyusunan dan penandatanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD)
- c. Penyusunan dan pengesahan peraturan penyelenggaraan Pemilihan
- d. Sosialisasi, penyuluhan atau bimbingan teknis
- e. Pembentukan panitia pengawas PPK, PPS dan KPPS
- f. Pembentukan dan pendaftaran pemantau pemilihan
- g. Pengolahan daftar Penduduk Potensial Pemilihan (DP4)
- h. Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih.

Sementara itu, menurut pasal 6 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017. Tahapan Penyelenggaraan Pilkada adalah :

- 1) Penyerahan dan penelitian syarat dukungan pasangan calon perseorangan
- 2) Pendaftaran Pasangan Calon
- 3) Penyelesaian sengketa TUN Pemilihan
- 4) Kampanye
- 5) Pelaporan dan audit dana kampanye



- 6) Pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan dan perhitungan suara
- 7) Pemungutan dan penghitungan suara
- 8) Rekapitulasi hasil penghitungan suara
- 9) Penetapan pasangan calon terpilih tanpa permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan (PHP)

Dari sisi penyelenggaraan, pilkada langsung dan serentak mendorong terciptanya efektivitas dan efisiensi. Jika pemilihan Gubernur dalam satu wilayah dilaksanakan secara berbarengan dengan pemilihan Bupati/Walikota maka secara logika akan menghemat anggaran. Pilkada serentak dengan sendirinya juga akan menghemat tenaga dan waktu.

Dari segi proses, pilkada serentak mengisyaratkan kerja sama yang baik di antara partai politik sehingga tercipta demokrasi yang berkeadaban (*democraticcivility*), yakni demokrasi yang dapat berjalan dengan cita – cita demokrasi itu sendiri untuk menciptakan keadilan dan kesetaraan di dalam masyarakat, dan meminimalisasi terjadi perbenturan (*clash*) diantara berbagai kepentingan<sup>16</sup>

Dari segi hasil, pilkada serentak akan menciptakan pemerintahan daerah yang solid dan efektif, karena lahir dari proses yang solid dan efektif. Pemerintahan semacam ini akan menghasilkan kebijakan yang pro-rakyat. Pemerintahan daerah yang solid dan efektif bukan hanya didukung oleh kekuatan – kekuatan politik lokal melainkan juga memiliki hubungan sinergis dengan pemerintah pusat. Otonomi

daerah akan terlaksana dengan baik apabila semua<sup>34</sup> elemen eksekutif, legislatif, dan partai politik, lokal dan nasional membangun komunikasi dialogis yang konstruktif dalam mekanisme *check and balance* sejalan dengan semangat Dari segi politik birokrasi, pilkada serentak menciptakan siklus masa bakti yang lebih tertata. Kondisi ini merupakan modal penting dalam menciptakan efisiensi birokrasi perencanaan kerja yang lebih terfokus, dan pelaksanaan program pembangunan yang lebih serempak. Selama ini banyak program pembangunan di daerah yang tersendat – sendat pelaksanaannya karena masa kerja yang tidak sinkron antara gubernur dengan bupati / wali kota.

Melalui hajatan demokrasi ini, rakyat akan mencari pemimpin yang berintegritas, dekat dengan rakyat, mau mendengar aspirasi rakyat, dan mengenal potensi daerahnya sendiri untuk memperkuat fungsi otonomi. Berbagai pengalaman selama ini menunjukkan adanya kaitan yang erat antara keberhasilan otonomi daerah dengan kualitas pemimpin di daerah tersebut. Maka, semakin berkualitasnya pemimpin yang dihasilkan dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serentak, niscaya harapan akan semakin kuatnya fungsi otonomi daerah dapat terwujud.

---

<sup>34</sup> Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, Averroes Press, Malang, 2005 hlm.7

## **C. Pegawai Pemilukada**

### **1. Pengawasan Pemilu**

Pengawasan menurut Handoko (1996) adalah suatu upaya yang dilakukan oleh para manajer untuk menjaga agar kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh karyawan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh organisasi atau perusahaan. Sementara menurut Robbins dan Coulter (2005) pengawasan sebagai proses pemantauan aktivitas organisasi untuk memastikan apakah aktivitas sesuai dengan yang direncanakan dan sebagai proses mengoreksi setiap penyimpangan yang muncul.

### **2. Pengawasan Pemutakhiran Data Pemilih dan Penetapan Pemilih Tetap**

Pada saat ini data kependudukan yang valid sangat penting, karena akan berdampak besar pada berbagai aspek, misalnya pemutakhiran data pemilih. Kapasitas sistem administrasi sebagai basis data yang ditampilkan berdasarkan dari nomor induk kependudukan, usia, jenis kelamin, alamat untuk memenuhi ketentuan mengenai pemilih dalam daftar pemilih pada pemilihan umum. Data pemilih adalah faktor yang sangat penting bagi suksesnya pemilihan umum, hal ini dikarenakan data pemilih yang akurat akan dapat mengantarkan hak politik masyarakat dalam suatu wadah, yaitu pemilihan umum yang jujur, adil, dan sehingga dapat terlibat aktif dalam pesta demokrasi yang digelar di suatu daerah. Tahapan dan proses yang harus dilalui oleh penyelenggara dalam melaksanakan penyusunan daftar pemilih diatur dalam peraturan PKPU Nomor 9 Tahun 2013. Dalam upaya mewujudkan dan menghasilkan daftar pemilih yang tepat, tidak

terlepas dari peran serta masyarakat melalui sikap aktif dari masyarakat terhadap pemutakhiran data pemilih. Masyarakat harus berani mengambil sikap melaporkan kepada petugas, jika masyarakat tersebut tidak termasuk dalam daftar pemilih, karena terdaftarnya masyarakat dalam daftar pemilih sangat penting dalam menjaga tetap tingginya partisipasi masyarakat dalam Menurut Mulyono dkk. (2013) Lembaga pemerintahan baik di tingkat kabupaten/kota, kecamatan, desa dan kelurahan berperan besar dalam pemutakhiran data pemilih. Beberapa konsekuensi yang bisa menimbulkan data pemilih menjadi kurang valid seperti berikut :

- a) meningkatnya jumlah masyarakat yang kehilangan hak pilihnya karena tidak tercatat dalam daftar pemilih tetap (DPT)
- b) persiapan logistik yang kurang efektif dan efisien
- c) adanya protes dari masyarakat sehingga ada dugaan dalam masyarakat bahwa KPU kurang profesional
- d) dapat menimbulkan anggapan bahwa ada pelanggaran sistematis
- e) membuka ruang penyalahgunaan hak pilih dan kecurangan dalam pemilu
- f) media massa akan memberitakan hal yang negatif

### **3. Pengawasan Alat Peraga Kampanye**

Menurut Peraturan KPU No. 15 Tahun 2013, Pasal 1 ayat 22 menjelaskan bahwa alat peraga kampanye adalah semua benda atau bentuk lain yang memuat

visi, misi, program, dan/atau informasi lainnya yang dipasang untuk keperluan<sup>35</sup> kampanye pemilu yang bertujuan mengajak orang memilih peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD dan DPRD tertentu. Pada ayat 23 juga dijelaskan bahwa bahan kampanye adalah semua benda atau bentuk lain yang memuat visi, misi, program, simbol- simbol, atau tanda gambar yang disebar untuk keperluan kampanye pemilu yang bertujuan mengajak orang memilih Peserta Pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD dan DPRD tertentu.

Dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPRD, DPD dan DPRD, bahwa alat peraga kampanye tidak ditempatkan pada tempat ibadah, rumah sakit atau tempat-tempat pelayanan kesehatan, gedung milik pemerintah, lembaga pendidikan (gedung dan sekolah), jalan-jalan protokol, jalan bebas hambatan, sarana dan prasarana publik, taman dan pepohonan.

#### 4. **Pengawasan Dana Kampanye**

Berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD, yang memiliki kewajiban untuk mengawasi dana kampanye adalah BAWASLU. Pengawasan dana kampanye tidak hanya mengawasi para peserta pemilu yang sudah melaporkan dananya ke KPU, tapi juga harus meneliti

---

<sup>35</sup> Ramly Hutabarat, 2010, *Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) Dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Universitas Jambi tanggal 15 Mei 2010

dan melakukan investigasi kebenaran asal dan sumber dana kampanye. Meskipun para penyumbang memiliki identitas yang jelas, peran BAWASLU juga meneliti para penyumbang apakah memiliki kecakapan dari hal finansial, atau hanya dipergunakan saja namanya.

#### 5. **Pengawasan Kampanye di Media Massa**

Media sangat berperan penting dalam pelaksanaan pemilihan umum, Dengan peran media, maka partai politik maupun politisi akan mendapat banyak kebaikan selama mematuhi aturan kampanye, media juga berperan penting dalam rangka mengawal jalannya pesta demokrasi.

William L. Rivers dkk (2003) dalam Theophilus J. Riyanto mengatakan bahwa pada dasarnya, kondisi di dunia nyata mempengaruhi media massa, dan ternyata keberadaan media massa juga dapat mempengaruhi kondisi nyata dunia. Dengan kata lain, dunia mempunyai peranan dan kekuatan untuk mempengaruhi media massa; dan sebaliknya, media massa juga mempunyai peranan dan kekuatan yang begitu besar terhadap dan bagi dunia ini, terlebih dalam segala sesuatu yang berkaitan dengan manusia dengan segala aspek yang melingkupinya. Oleh karenanya, dalam komunikasi melalui media massa, media massa dan manusia mempunyai hubungan saling ketergantungan dan saling membutuhkan karena masing-masing saling mempunyai kepentingan, masing-masing saling memerlukan.

## 6. Pengawasan Politik Uang ( *Money Politic* )

Penyelenggaraan pemilihan umum sangat berpotensi terjadi berbagai pelanggaran, pelanggaran kode etik, administrasi, sengketa pemilu, tindak pidana, maupun perselisihan hasil pemilu dan lain-lain. Karena itu peraturan perundang-undangan yang ada dengan tegas menyatakan adanya larangan dan sanksi terhadap pelanggaran yang ada dengan cara penyelesaian hukum yang efektif. Politik dan uang merupakan dua hal berbeda, namun tidak dapat dipisahkan. Saat berpolitik orang membutuhkan uang dan dengan uang, orang dapat berpolitik. Istilah politik uang yang dalam bahasa Inggris *money politic*. Hal ini merujuk pada penggunaan uang untuk mempengaruhi keputusan tertentu entah dalam Pemilu ataupun dalam hal lain yang berhubungan dengan keputusan-keputusan penting.

Pengertian tersebut menjadikan uang sebagai alat untuk mempengaruhi seseorang untuk menentukan keputusan. Tentu saja dengan kondisi ini maka dapat dipastikan bahwa keputusan yang diambil tidak lagi berdasarkan baik tidaknya keputusan tersebut bagi orang lain tetapi keuntungan yang didapat dari keputusan tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan pemilu yang menyebutkan pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawasan Pemilu (BAWASLU) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk

memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil, serta Gubernur dan Bupati/Walikota.

#### 7. **Pengawasan Kampanye Hitam (*Black Campaign*)**

Penyelenggaraan Pemilihan Umum maupun Pemilihan Kepala Daerah, dimana para calon peserta pemilu saling berkontestasi untuk meraih kemenangan dan menjatuhkan lawan dengan berbagai macam cara, salah satunya dengan kampanye<sup>36</sup> hitam (*black campaign*). Kampanye hitam diyakini sebagai salah satu metode yang efektif untuk menjatuhkan dan menghancurkan lawan. Permasalahan kampanye hitam bukan hanya menjadikan lemahnya pengawasan standar moral dan lemahnya aturan hukum, ditambah regulasi politik saat ini tidak mengatur secara tegas. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, DPRD, yang dimaksud dengan kampanye adalah : kegiatan peserta pemilihan umum untuk menyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi misi dan program peserta pemilu. Artinya dalam pelaksanaan pemilu (DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil, serta Gubernur dan Bupati/Walikota) harus dilakukan dengan cara yang lurus, bersih dan terang.

---

<sup>36</sup> Sodikin, 2014, *Hukum Pemilu, Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Bekasi: Gramet.a



## **8. Pengawasan Pada Hari Pelaksanaan Pemungutan Dan Penghitungan Suara**

Pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara dalam pemilihan umum termasuk pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan salah satu tahapan penting, karena disinilah kesempatan bagi pemilih untuk dapat memberikan hak suaranya. Potensi terjadinya pelanggaran yang dapat mempengaruhi kredibilitas kinerja para penyelenggara dan pengawas pemilu sangat dipertaruhkan. Peran pengawas pemilu sangat vital, karena salah satu tugasnya adalah melakukan koreksi dengan menyampaikan saran perbaikan secara langsung dalam hal ditemukannya kesalahan, kelalaian dalam proses pemungutan dan penghitungan suara. Peranan tersebut wajib dilakukan oleh pengawas pemilu baik atas suatu perbuatan yang dilihat secara langsung maupun berdasarkan masukan dari masyarakat. (Modul Bawaslu RI, 2014)

Proses perbaikan dalam hal ditemukan kekeliruan baik akibat kesalahan, kesengajaan harus dilakukan melalui saran perbaikan yang disampaikan oleh pengawas pemilu yang secara teknis dalam kaitannya dengan kinerja Bawaslu adalah adanya penempatan para Petugas Pengawas Lapangan (PPL) di Tempat Pemungutan Suara (TPS). Adapun tugas pengawasan pada saat hari pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara yang dilakukan oleh PPL (petugas Pengawas Lapangan) dapat dijabarkan sebagai berikut :

- 1) Mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu di tingkat desa/kelurahan meliputi :

Pelaksanaan pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara, daftar pemilih hasil perbaikan, dan daftar pemilih tetap.

- a. Pelaksanaan kampanye
  - b. Logistik dan pendistribusiannya.
  - c. Pelaksanaan pemungutan suara dan proses penghitungan suara di setiap TP.
  - d. Pengumuman hasil penghitungan suara dari TPS yang ditempelkan di sekretariat PPS.
  - e. Pergerakan surat suara dari TPS sampai ke PPK.
  - f. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan, dan pemilu susulan. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap tahapan penyelenggaraan Pemilu yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud .
- 2) Meneruskan temuan di atas dan laporan dugaan pelanggaran terhadap tahapan penyelenggaraan pemilu sebagaimana dimaksud kepada instansi yang berwenang.
  - 3) Menyampaikan temuan dan laporan kepada PPS dan KPPS untuk ditindak lanjuti.
  - 4) Memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan tentang adanya tindakan yang mengandung unsure tindak pidana Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- 5) Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu.
- 6) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh Pengawas Kecamatan. (Modul Bawaslu RI, 2014)

#### 9. **Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU)**

Pemilihan umum di Indonesia merupakan salah satu upaya mewujudkan negara yang demokrasi, harus dapat dilaksanakan dengan baik, dengan topografi wilayah Indonesia yang begitu luas dan jumlah penduduk yang besar dan menyebar di seluruh Indonesia, menuntut penyelenggara pemilihan umum yang profesional dan dapat dipertanggung jawabkan. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang dimaksud dengan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) adalah badan yang mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum diseluruh wilayah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

BAWASLU ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 pasal 70 tentang Pemilu BAWASLU terdiri atas kalangan profesional yang<sup>37</sup>independen mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak lagi menjadi anggota parpol dalam melaksanakan tugasnya anggota BAWASLU didukung oleh Sekretariat BAWASLU yang dibentuk berdasarkan Kepres RI Nomor 49 Tahun 2008. Sekretariat BAWASLU mempunyai tugas memberikan dukungan teknis dan administratif kepada BAWASLU. Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Provinsi Lampung mulai melaksanakan tugas

---

<sup>37</sup> Undang – Undang No. 10 Tahun 2016 Pasal 22 huruf B

pengawasan setelah adanya Keputusan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 595-KEP Tahun 2012 tanggal 20 September 2012 tentang penetapan anggota Badan Pengawas Pemilihan Umum.

- a. Adapun Tugas Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagai berikut :
- b. Mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu
- c. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh BAWASLU dan ANRI
- d. Memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu oleh instansi yang berwenang
- e. Mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu
- f. Evaluasi pengawasan Pemilu
- g. Menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu
- h. Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara wewenang Badan Pengawas Pemilihan Umum mempunyai wewenang sebagai berikut :

- 1) Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu
- 2) Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang

- 3) Menyelesaikan sengketa Pemilu
- 4) Membentuk BAWASLU Provinsi
- 5) Mengangkat dan memberhentikan anggota BAWASLU Provinsi
- 6) Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan .