

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan Kepala Daerah merupakan institusi demokrasi lokal yang penting karena dengan adanya Pemilihan Kepala Daerah, Kepala Daerah yang akan memimpin daerah akan terpilih melalui tangan-tangan masyarakat lokal secara langsung. Kepala Daerah yang terpilih inilah yang nantinya akan menjadi pemimpin dalam pembangunan daerah termasuk di dalamnya penguatan kesejahteraan rakyat, penerapan prinsip tata pemerintahan yang baik dan lain sebagainya. Keikutsertaan Rakyat dalam pemilihan Kepala Daerah secara serentak, dapat dipandang juga sebagai wujud partisipasi dalam proses pemerintahan, sebab melalui lembaga masyarakat ikut menentukan kebijakan dasar yang akan dilaksanakan pemilih terpilih. Dalam sebuah Negara kesatuan yang berbentuk Republik, Pemilihan Kepala Daerah serentak merupakan wujud yang paling nyata dari sebuah kesatuan, salah satu perwujudan keterlibatan rakyat dalam proses kesatuan adalah pemilihan Kepala Daerah secara serentak ini. Pemilihan Kepala Daerah secara serentak merupakan bagian mekanisme penyerahan kedaulatan Rakyat.

Akan tetapi masih banyak problema yang menjadi dilema di setiap pelaksanaan pemilihan, dengan munculnya pemilihan Kepala Daerah serentak yang telah di jadwalkan akan di undur di karenakan kedaruratan kesehatan masyarakat *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19). Bahwa berdasarkan keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang penetapan kedaruratan kesehatan masyarakat

Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), yang menetapkan *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* sebagai jenis penyakit yang menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat dan wajib dilakukan upaya penanggulangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk upaya untuk penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/ atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020¹;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan yang menjadi perdebatannya dalam UU Nomor 10 Tahun 2016, Pasal 70 Ayat (3) huruf (a) dan (b) menyebutkan jika Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang mencalonkan kembali kepada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan, pertama menjalani cuti diluar tanggungan negara dan kedua dilarang menggunakan fasilitas yang terkait jabatan².

Namun akibat pandemi COVID-19 ini, KPU akhirnya mengeluarkan surat keputusan KPU Nomor: 179/PL.02-kpt/01/KPU/III/2020 yang antara lain mengatur penundaan beberapa tahapan Pilkada 2020, di antaranya pelantikan dan masa kerja Panitia Pemungutan Suara (PPS), verifikasi syarat dukungan calon perseorangan, pembentukan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) dan pelaksanaan pencocokan dan penelitian (coklit), serta pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih. Penundaan beberapa tahapan pilkada di atas dapat

¹PKPU 15 THN 2019.pdf-JDIH KPU

² Lihat UU Nomor 10 Tahun 2016 pasal 70 Ayat (3) huruf (a) dan (b)

menimbulkan berbagai dampak dalam penyelenggaraannya, baik yang sifatnya positif maupun negatif. Dampak positif misalnya, penundaan ini memberikan ruang bagi calon independen untuk menyiapkan persyaratan dukungan sebagai calon perseorangan. Partai politik juga bisa relatif mengalami relaksasi dalam melakukan proses rekrutmen calon kepala daerah.

Presiden menandatangani Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 tahun 2020 yang mengatur tentang penundaan Pilkada. Perpu ini mengatur tentang perubahan ketiga atas Undang-Undang nomor 1 tahun 2005 tentang penetapan Perpu nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Dalam salinan yang didapat dari Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Kementerian Sekretariat Negara, Perpu ini dibuat karena pandemi Covid-19 yang menyerang Indonesia dan telah menelan banyak korban. Atas dasar itu, Perpu nomor 2 tahun 2020 dibuat untuk memastikan Pilkada dapat berlangsung secara demokratis dan berkualitas serta untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri³.

PKPU Nomor 5 Tahun 2020⁴ ini merupakan perubahan ketiga atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020. KPU mengatakan seluruh tahapan pilkada akan diatur sesuai dengan protokol kesehatan. KPU juga berkoordinasi dengan Kementerian Kesehatan dan Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19.

³ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang penundaan pilkada 2020

⁴ PKPU Nomor 5 Tahun 2020

Seluruh tahapan, program, dan jadwal pemilihan serentak lanjutan harus dilaksanakan sesuai dengan protokol kesehatan penanganan Coronavirus Disease 2019 (COVID 19). Selain itu, seluruh tata cara dan teknis pelaksanaan telah diatur. Protokol kesehatan juga diterapkan pada pelaksanaannya nanti. Ketentuan mengenai tata cara teknis pelaksanaan seluruh tahapan, program, dan jadwal pemilihan serentak lanjutan yang menerapkan protokol kesehatan penanganan Coronavirus Disease 2019 (COVID 19) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan KPU

Meskipun pada perpu tersebut terdapat pasal yang mengatur bahwa pilkada 2020 dapat ditunda apabila situasi tidak memungkinkan, pasal ini justru dianggap sebagai sesuatu yang tidak pasti. Apa lagi perpu tersebut juga tidak mengatur persoalan anggaran dan apakah perpu ini juga dapat menjadi dasar hukum bagi KPU untuk melakukan diskresi dalam menilai situasi pandemi COVID-19) di suatu wilayah dapat dianggap mengganggu penyelenggaraan pilkada. Pertanyaannya, apakah KPU memiliki kewenangan tersebut atukah kewenangan itu pada ada pada instansi lain, misalnya kementerian kesehatan, sebagaimana yang berlaku pada UU tentang kesehatan. Kelonggaran pengaturan pada perpu di atas bisa dianggap hal yang biasa, tetapi justru bisa menimbulkan persoalan baru. Persoalan itu bukan hanya soal tidakpastian bagi penyelenggara karena tingkat kemungkinan penyelenggara pilkada 2020 dibayang-bayangi oleh situasi pandemi COVID19 yang waktunya tidak menentu, melainkan juga besarnya kemungkinan KPU akan kesulitan membuat aturan yang bisa menetapkan situasi sebuah wilayah atau status kesehatan suatu daerah.

Perubahan politik tampak sekali berpengaruh terhadap perubahan hukum mengenai pemilihan kepala daerah. Menurut Moh Mahfud MD, ⁵jika ada pertanyaan tentang hubungan kausalitas antara hukum dan politik atau pertanyaan tentang apakah hukum yang mempengaruhi politik ataukah politik yang mempengaruhi hukum maka paling tidak ada tiga macam jawaban dapat menjelaskannya.

Pertama, hukum determin atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diluar diatur oleh dan harus tunduk pada hukum. Kedua, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan) saling bersaing. Ketiga politik dan hukum sebagai satu subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinisasinya seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.

Nampaknya bangsa Indonesia sedang masuk dalam pertanyaan sebagai mana pernah disampaikan oleh Muhammad Bagir Ash-Shadr, “sistem mana yang baik bagi manusia dan memberikan pada mereka kehidupan social yang bahagia?”⁶

Sampai saat ini masih ada perdebatan mengenai, apakah pemilihan kepala daerah termaksud pemilihan umum atau tidak? Jika pemilihan kepala daerah termaksud pemilihan umum maka patut juga diperhatikan tujuan pemilihan

⁵Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum Di Indonesia*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1998, hal.9

⁶ Muhammad Bagir Ash-Shadr, *Falsafatuna, Pandangan Terhadap Aliran Filsafat Dunia*, Mirzan Pustaka, Bandung, 2014, Hal.27

umum. Menurut Jimly Asshidiqqi, tujuan pemilihan umum itu ada 4 (empat), yaitu⁷ :

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertip dan damai;
- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c. Untuk melaksanakan kedaulatan Rakyat; dan
- d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Konsep yang berhubungan dengan lembaga perwakilan rakyat yaitu sistem pemilihan umum. Salah satu fungsi sistem pemilihan umum adalah mengatur prosedur seseorang untuk dipilih menjadi anggota badan perwakilan rakyat atau menjadi kepala pemerintahan⁸. Oleh karena itu, pemilihan umum menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2010 tentang pemilihan umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 1 Ayat 1 yang berbunyi:

“Pemilihan umum, selanjutnya disebut pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”⁹.

Pemilihan umum dengan menggunakan sistem perwakilan proposional (PR) lebih demokratis dibandingkan dengan sistem distrik. Karena menurut Arend

⁷Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jendral dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2009, hal.25

⁸Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Grasindo, 2010), hal.226

⁹Undang-Undang Pemilu No. 10 Tahun 2008, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012 hal.2

Lijphart, sistem perwakilan proposional memuat empat unsur yang meliputi: *pertama*, PR ada metode pemilihan anggota badan legislatif nasional yang paling adil, karena sistem ini menjamin presentase kursi yang dimenangkan oleh sebuah partai politik benar-benar sama dengan persentasi suara. *Kedua*, PR bersifat inklusif, karena ia menjamin bahwa semua pemain signifikan dalam sistem politik, termasuk berpotensi merusak, terwakili dalam badan legislatif. *Ketiga*, PR memudahkan penataan pembagian kekuasaan (*power-sharing*) atau demokrasi *consociational*, sehingga memungkinkan sebagian besar kekuatan-kekuatan politik untuk berperanserta dalam pemerintahan. *Keempat*, PR meningkatkan prospek demokratisasi di masyarakat plural yang pilihan-pilihan politiknya sangat dalam dan mencerminkan pembagian etnis,rasial, linguistik, atau agama¹⁰.

Pemilihan kepala daerah (pilkada) di Indonesia merupakan amanah langsung dari gerakan reformasi tahun 1998. Menimbang perlunya partisipasi yang kuat dari masyarakat untuk ikut terlibat langsung dalam pemilihan pemimpinnya, maka pemilihan kepala daerah menjadi momentum demokrasi yang paling penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia. Sebagai wujud implementasi demokrasi, pilkada dimaksudkan tidak saja untuk memenuhi hasrat mengganti mekanisme lama pemilihan pemimpin dan wakil rakyat gaya otoriterisme, tetapi juga secara filosofi ingin menggapai pelaksanaan nilai-nilai demokrasi yang berkelanjutan, yaitu mengembangkan partisipasi dan responsivitas serta akuntabilitas secara menyeluruh.¹¹

¹⁰Joel D. Barkan, "Pemilu di Masyarakat Agraris", dalam Ichlasul Amal,hal. 85

¹¹ <http://journal.unnes.ac.id/tju/index.php/JPI>

Atas hal-hal yang telah diuraikan dalam latar belakang diatas, menjadi pendorong bagi penulis untuk membahas mengenai pemilihan kepala daerah secara serentak akan lebih dibahas dalam penelitian yang dituangkan juga dalam skripsi yang **“TINJAUAN YURIDIS PENGUNDURAN JADWAL PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK AKIBAT PENYEBARAN COVID-19 TERHADAP MASA JABATAN YANG DI EMBAN”**.

B. BATASAN MASALAH

Agar penelitian ini lebih terarah dan tidak menyimpang dari topik yang di persoalkan penulis membatasi permasalahan penelitian ini hanya pada pembahasan mengenai kedudukan kepala daerah yang telah habis masa jabatannya disaat pengunduran pilkada serta kedudukan kepala daerah yang berstatus Pelaksanaan Tugas (PLT) ketika pilkada di undur.

C. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas yang diambil dari literatur-literatur terhadap Tinjauan Yuridis Pengunduran Jadwal Pemilihan Kepala Daerah Serentak Akibat Penyebaran COVID-19 Terhadap Masa Jabatan Yang Di Emban berdasarkan undang-undang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, maka disimpulkan :

1. Bagaimana kedudukan kepala daerah yang telah habis masa jabatannya disaat pengunduran pilkada?
2. Bagaimana kedudukan kepala daerah yang berstatus pelaksanaan tugas (PLT) ketika pilkada di undur?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara serentak yang berlaku di Indonesia berdasarkan UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota
2. Untuk mengetahui bagaimana status masa jabatan kepala daerah dimasa Covid-19.
3. Untuk mengetahui bagaimana peran KPU menyelenggarakan pilkada serentak pada masa pandemi
4. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pilkada serentak pada masa pandemi
5. Untuk mengetahui bagaimana proses perpanjangan masa jabatan kepala daerah

D. Manfaat Penelitian

Untuk memperdalam pengetahuan tentang pemilukada bagi penulis.

1. Untuk melatih dan memperdalam penulisan ilmiah.
2. Untuk menambah wawasan serta guna menyelesaikan proses tugas akhir sebagai mahasiswa Fakultas Hukum.
3. Memberikan informasi ilmiah tentang perkembangan dan kemajuan pemilihan kepala daerah secara langsung dalam mewujudkan kedaulatan rakyat.
4. Bagi penulis sendiri mengetahui perkembangan demokrasi di tingkat lokal karena menyangkut partisipasi politik masyarakat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Demokrasi

1. Pengertian

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani yang di ambil dari kata *Demokratia* yang berarti kekuasaan rakyat. *Demokratia* sendiri terdiri dari dua kata yakni *demos* yang mempunyai arti “rakyat” dan *kratos* yang mempunyai arti “kekuasaan atau kekuatan”¹². Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mengujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi ke tiga kekuasaan politik negara (eksekuti, yudikatif, dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (*independen*) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain¹³. Negara yang demokratis pasti selaras dengan bentuk pemerintahan yang didasarkan pada konstitusi atau perundang-undangan. Demokrasi sebenarnya adalah bentuk pemerintahan yang paling rumit dibandingkan dengan bentuk pemerintahan yang lain. Banyak pertentangan dan ketegangan yang mensyaratkan ketekunan pada penyelenggara agar bisa berhasil memimpin daerahnya¹⁴

¹²<http://www.satujam.com/pengertian-demokrasi>, diakses pada tanggal 1 Juni 2020 pukul 02.30 WIB

¹³ Herry Priono, Dkk, *Kratos minus Demos Demokrasi Indonesia catatan dari bawah*, (Jakarta: perhimpunan bantuan hukum & Advokasi rakyat sumatera Utara, 2012), hal. 114.

¹⁴ Runni Harianti, “ Etika Politik dalam Negara Demokrasi”; *Jurnal Demokrasi/Vol.II No 1 THN. 2003, Hal. 58.*

Tidak dapat juga dibantah bahwa saat ini, demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik didalam sistem politik dan ketatanegaraan di Indonesia. Karena demokrasi merupakan suatu perwujudan nyata dalam kedaulatan rakyat¹⁵.

Sebagaimana pengertian demokrasi menurut Joseph Schumpeter mengartikan bahwa demokrasi sebagai kompetisi memperoleh suara rakyat¹⁶. Dengan demokrasi semua lapisan masyarakat berhak untuk dipilih dan memilih. Hal ini mengisyaratkan bahwa sistem demokrasi semua warga negara memiliki hak serta dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka.

Setelah masa Orde Baru, Indonesia memang sedang bereksperimen dengan demokrasi. Karena hakikatnya yang dinamis, maka demokrasi berwujud melalui percobaan demi percobaan untuk melaksanakannya. Percobaan itu mungkin saja mengundang kekeliruan, yang jika disikapi dengan benar akan amat bagus dan diperlakukan sebagai pelajaran, untuk dimbil hikmahnya. Namun kekeliruan itu tetap harus dicegah jangan sampai fatal, agar tidak menghancurkan model yang sementara ini sudah ada dalam genggama¹⁷.

Memang seperti negara lainnya, Indonesia di bangun berdasarkan imajinasi dan cita-cita. Melalui Proklamasi dan Pancasila /Mukadimah UUD 1945, Presiden Soekarno dan Pemimpin bangsa lainnya sebetulnya telah mecanangkan Indonesia

¹⁵ Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.

¹⁶ Joseph Schumpeter, "Capitalism, Socialism and Democracy" sebagaimana dikutip oleh Cholisin dan Nasiwan, 2012, Dasar-Dasar Ilmu Politik, penerbit ombak, Yogyakarta, hal.83.

¹⁷ Internasional IDEA, Penilaian Demokratisasi di Indonesia (Jakarta:Ameepro, 2000), Hal. X.

akan menjadi negara yang modern dan demokratis. Maka sejak saat itu praktik-praktik demokrasi sudah dilaksanakan meski dalam bentuk yang belum sempurna. Dirangkum dari Modul Pemilihan Umum untuk pemula yang diterbitkan KPU, berikut ini beberapa proses pemilu yang pernah dijalankan di Indonesia¹⁸.

Pilkada serentak adalah perwujudan partisipasi warga yang merupakan kelanjutan dari ide mengenai kebebasan politik. Walaupun yang terakhir ini (kebebasan) bukan perkara baru dalam kehidupan sistem demokrasi yang telah dianut bangsa kita sejak awal Proklamasi kemerdekaan, ekspresi yang konkret dari kebebasan itu, orang biasanya menyebut kebebasan politik semu atau kebebasan terbatas, atau dalam ungkapan eufimisme: kebebasan yang bertanggung jawab, meskipun pada dasarnya dalam setiap kebebasan melekat tanggung jawab. Sebab kebebasan tanpa disertai tanggung jawab bukanlah kebebasan, melainkan *arbitrariness* alias kesewenang-wenangan¹⁹.

Robert Dahl dalam bukunya juga mengajukan 5 (lima) kriteria demokrasi sebagai sebuah politik yaitu²⁰ :

1. Persamaan hak dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat.
2. Partisipasi efektif yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif.
3. Pembeberan kebenaran yaitu suatu mekanisme peluang disediakan oleh negara bagi warga negara untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis.
4. Kontrol terhadap agenda politik pemerintahan.
5. Tercakupnya semua masyarakat dalam kaitannya dengan perihal hukum.

¹⁸ Komisi Pemilihan Umum, Modul Pemilu untuk Pemula (Jakarta: KPU, 2010), hal. 4.

¹⁹ Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, (Jakarta Selatan: Expose, 2015) hal. 99

²⁰ Suryo Sakti Hadiwijoyo, hal. 34.

Pendefinisian demokrasi juga datang dari Lynan T. Sargent yang menyatakan bahwa sebuah sistem politik baru dapat dikatakan demokrasi apabila beberapa hal dibawah ini sudah tersedia seperti²¹ :

1. Adanya keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan.
2. Adanya persamaan hak antara warga negara.
3. Adanya kebebasan dan kemerdekaan yang diberikan pada atau dipertahankan dan dimiliki oleh warga negara.
4. Adanya sistem perwakilan yang efektif.
5. Adanya sistem pemilihan yang terjamin dihormatinya prinsip-prinsip yang sudah ditentukan.

Berdasarkan gambaran tersebut diatas, tergambar dengan jelas bahwa demokrasi dalam penjelasan Dahl dan Sargent mengarah kepada kemerdekaan individu dalam menyatakan sikap. Hal ini dapat dimengerti oleh karena pada awalnya demokrasi merupakan anak cabang dari paham liberal yaitu ideologi politik yang menyatakan bahwa harus adanya kebebasan individu yang luas dalam setiap perikehidupan bermasyarakat, tentunya kebebasan tersebut perlu disesuaikan dengan keadaan orang individu lainnya²².

Definisi demokrasi diatas juga didukung dengan teori yang dituliskan Henry B. Mayo yang menyatakan bahwa²³ “sistem politik yang demokratis adalah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik” (A

²¹ Op.cit

²² *Ibid*

²³ Henry B Mayo, “Introduction to Democratic Theory” sebagaimana dikutip Ni”Matul Huda, 2013, Hukum Tata Negara Indonesia, Grafindo Persada, Jakarta, hal.266.

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

Lebih lanjut, Henry B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari beberapa nilai, yakni²⁴ :

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*Institutionalized peaceful settlement of conflict*).
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*).
3. Menyelenggarakan pengertian pemimpin secara teratur (*orderly sucession of rules*)
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*)
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*), dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku.
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Sistem politik yang demokratis, sejatinya mampu memelihara keseimbangan antara konflik dan consensus. Hal ini menunjukkan bahwa demokrasi memungkinkan perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan, baik antara individu/ kelompok/patai atau di antara individu dengan kelompok, individu dengan pemerintah, kelompok dengan pemerintah bahkan diantara

²⁴*Ibid*

lembaga-lembaga pemerintah itu sendiri, tetapi demokrasi hanya akan menolerir konflik yang tidak menghancurkan sistem

Demokrasi sesungguhnya bukan hanya seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tetapi juga menyangkut seperangkat praktek dan prosedur yang terbantuk melalui sejarah panjang dan sering berliku-liku sehingga demokrasi tersebut suatu kelembagaan dari kebebasan. Nilai terpenting yang lain dari demokrasi adalah persamaan. Secara rinci Alamudi menyatakan bahwa demokrasi menganut prinsip-prinsip yaitu: Kedaulatan Rakyat, pemerintahan berdasarkan persetujuan yang diperintah, kekuasaan yang mayoritas, dan hak-hak minoritas²⁵.

Berberda dengan pendapat Alamudin, prinsip-prinsip demokrasi menurut Urofsky yaitu ²⁶:

1. Prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi. Maksudnya bahwa konstitusi adalah sebuah produk hukum, namun pada saat yang bersamaan ia harus lebih dari sekedar itu. Ia adalah dokumen organik dari pemerintahan yang mengatur kekuasaan dari pilar-pilar pemerintahan.
2. Pemilihan umum yang demokratis
3. Federalisme, pemerintahan negara bagian dan pemerintahan lokal. Prinsip demokrasi yang mengharuskan desentralisasi kekuasaan dan tanggungjawab mungkin tidak berarti banyak bagi negara yang kecil dan relatif homogen, namun prinsip ini bisa menjadi penjaga keamanan yang penting bagi negara besar dan heterogen.

²⁵ Alamudin, *"Apa Itu Demokrasi"*, sebagai mana dikutip Suryo Sakti HadiWijoyo, 2012, *Negara Demokrasi dan Civil Societ*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hal 39.

²⁶ Runi Harianti, "Etika Politik dalam Negara Demokrasi", *Jurnal Demokrasi/ Vol. II No.1 Thn.2003*, hal 66-67.

4. Perbuatan Undang-Undang.
5. Sistem pradilan yang independen. Peradilan independen merupakan sarana bagi semua warga untuk mendapatkan perlakuan adil bagi kehidupan dalam negara yang bersangkutan.
6. Kekuasaan lembaga kepresidenan. Dalam demokrasi seorang presiden harus memerintah melalui kecakapan politiknya, memantapkan kerangka kerja sama yang baik dengan lembaga legislatif dan di atas semua itu dengan rakyat itu.
7. Peran media bebas.
8. Peran kelompok kepentingan.
9. Melindung hak-hak minoritas.
10. Hak masyarakat untuk mengetahui jalannya pemerintahan, atau pemerintah bersikap terbuka.
11. Kontrol sipil atas militer. Tugas militer adalah melindungi demokrasi bukan menguasainya.

2. Model dan Konsep Demokrasi

Di dalam demokrasi terdapat sebuah model dan konsep. Model merupakan suatu gambaran dan pola bagaimana teori demokrasi di implementasikan guna mewujudkan tujuan tertentu. Oleh karena itu model diawali dengan menentukan dan mendeskripsikan sasaran dan target yang akan dicapai, yang bersifat memiliki makna dan berkelanjutan.

Di sisi lain, sebagai suatu sistem politik, demokrasi juga mengalami perkembangan dalam mengimplementasikannya. Banyak metode demokrasi hadir dan hal tersebut tidak terlepas dari ragam perspektif pemaknaan demokrasi yang substantial. Yang menjadikan demokrasi berkembang banyak model. Bila dikaji berdasarkan prinsip kinerja dan bagaimana pemerintah menjamin hak-hak individu, dapat diidentifikasi dua model demokrasi, yaitu model liberal dan model kerakyatan atau demokrasi sosial. Sedangkan kalau di kaji berdasarkan prinsip partisipasi dan pengembangan, serta sosialisasi dapat diidentifikasi dua model yaitu model demokrasi elit dan model-model demokrasi partisipatif atau demokrasi mayoritas. Model demokrasi partisipatif dan model demokrasi kerakyatan memiliki kesamaan, yakni kedua model menekankan pada mobilisasi partisipasi massa dan memiliki tujuan menciptakan kesejahteraan umum bagi masyarakat luas²⁷.

Sklar dalam bukunya juga mengajukan lima corak atau model demokrasi yaitu²⁸: Demokrasi liberal, yaitu pemerintahan yang dibatasi oleh Undang-Undang dan pemilihan umum bebas.

1. Demokrasi tepimpin. Para pemimpin percaya bahwa semua tindakan mereka dipercaya rakyat tetapi, menolak pemilihan umum yang bersaing untuk menduduki jabatan.
2. Demokrasi sosial adalah demokrasi yang menaruh kepedulian pada keadilan sosial dan persyaratan untuk memperoleh kepercayaan politik

²⁷ Zamroni, 2013, *Pendidikan Demokrasi Pada Masyarakat Multikultural*, Penerbit ombak, Yogyakarta, Hal 69.

²⁸ Sklar, "NN", sebagaimana dikutip, Azyumardi, 2003, *Demokrasi HAM dan Masyarakat Madani*, PrenadaMedia, Jakarta, Hal 121.

3. Demokrasi partisipatif yaitu menekankan hubungan timbal balik antara penguasa dan yang dikuasai
4. Demokrasi konstitusional adalah menekankan proteksi khusus bagi kelompok-kelompok budaya yang menekankan kerja sama yang erat di antara elit yang mewakili bagian budaya masyarakat utama.

Selanjutnya pembagian demokrasi dilihat dari segi pelaksanaan nya menurut Inu Kencana terdiri dari dua model yaitu demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*)²⁹.

David Held menambahkan model-model demokrasi menurut prinsip-prinsip penilaian yaitu³⁰ :

Model Demokrasi	Prinsip-prinsip penilaian
Model I Demokrasi Klasik	Warga negara seharusnya menikmati kesetaraan politik agar mereka bebas memerintah dan diperintah secara bergiliran
Model II Republikanisme Protektif	Partisipasi politik merupakan sebuah kondisi yang penting bagi kebebasan pribadi, jika para warga negara tidak menguasai mereka sendiri, mereka akan didominasi oleh orang lain.
Model Iia Republikanisme dan perkembangan	Para warga negara harus menikmati persamaan politik dan ekonomi agar tak seorang pun yang dapat menjadi penguasa bagi yang lain dan semuanya dapat menikmati perkembangan dan kebebasan yang sama dalam proses

²⁹ Azyumardi, Op. Cit hal 120.

³⁰ David Held, "*Model of Democracy*", sebagaimana dikutip Ni' Huda, 2010, ilmu negara, RajaGrafindo, Jakarta, hal 208-210

	tekad diri bagi kebaikan bersama.
Model III Demokrasi protektif	Para penduduk membutuhkan perlindungan dari para pemimpin, begitu pula dari sesamanya, untuk memastikan bahwa mereka yang memimpin melaksanakan kebijakan-kebijakan yang sepadan dengan kepentingan-kepentingan secara keseluruhan.
Model IIIa Demokrasi Develomental	Partisipasi dalam kehidupan politik penting tidak hanya bagi perlindungan kepentingan individu, namun juga bagi pembentukan rakyat yang tahu, mengabdikan dan berkembang. Keterlibatan politik penting bagi peningkatan kapasitas individu 'yang tertinggi dan harmonis'.
Model IV Demokrasi langsung dan Akhir dari Politik	'Pembangunan yang bebas dari semuanya' hanya dapat diraih dengan 'pembangunan yang bebas dari setiap orang'. Kebebasan membutuhkan berakhirnya eksploitasi dan terutama kesetaraan politik dan ekonomi yang benar-benar lengkap; hanya kesetaraan yang dapat menjamin keadaan-keadaan yang diperlukan untuk merealisasikan kemampuan manusia sehingga 'setiap orang dapat memberi' sesuai dengan kemampuannya dan 'menerima apa yang mereka butuhkan'
Model V Demokrasi kompetisi Elite	<ul style="list-style-type: none"> • Metode pemilihan elite politik yang terampil dan imajinatif yang mampu mengambil keputusan-keputusan yang diperlukan dalam legislatif dan

	<p>administratif.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hambatan bagi kepemimpinan politik yang berlebihan.
Model VI Demokrasi kompetisi elite	Menjamin pemerintahan oleh minoritas dan, dengan demikian, kebebasan politik penghambat tumbuhnya faksi-faksi dengan kekuasaan berlebihan dan negara yang tidak responsif.
Model VII Demokrasi Legal	Prinsip mayoritas merupakan sebuah cara yang efektif dan selalu diperlukan untuk menjaga individu-individu dari kesewenang-wenangan pemerintah dan mempertahankan kebebasan. Namun, bagi kehidupan politik, seperti kehidupan ekonomi, untuk menjadi kira-kira inisiatif dan kebebasan individu, kekuasaan mayoritas harus dibatasi oleh peraturan hukum. Hanya di bawah kondisi-kondisi tersebut, prinsip mayoritas dapat berfungsi dengan pantas dan bijak.
Model VIII Demokrasi Partisipatif	Sebuah hak yang sama pada kebebasandan pengembangan diri hanya dapat diperoleh dalam sebuah ‘masyarakat partisipatif’, sebuah masyarakat yang membantu perkembangan sebuah kemampuan kolektif dan menyumbangkan pada formasi warga negara yang pengetahuan yang mampu menerima sebuah kepentingan tetap dalam proses memerintah.
Model IX	Persyaratan kelompok politik yang dilakukan dengan

Demokrasi Deliberatif	kesepatan warga negara yang bebas dan berdasarkan pada nalar kemampuan “justifikasi mutual” keputusan politik merupakan dasar utama untuk mencari solusi permasalahan kolektif.
Model X Otonomi Demokrasi	Orang-orang atau masyarakat harus menikmati hak yang setara dan selanjutnya, kewajiban yang setara spesifikasi kerangka kerja politik yang menciptakan dan membatasi kesepakatan-kesepakatan yang disediakan oleh masyarakat; yaitu artinya, mereka harus bebas dan setara dalam menentukan kondisi kehidupan mereka sendiri, selama mereka tidak menyebarluaskan kerangka kerja ini untuk mengingkari atau menyangkal atau melanggar hak-hak orang lain.
Model Xa Demokrasi Kosmopolitan	Dalam dunia yang penuh dengan hubungan global dan regional yang semakin insentif, dengan ‘komunitas nasib’ yang saling melengkapi, prinsip otonomi membutuhkan sebuah penegakan dalam jaringan-jaringan regional dan global mapun pemerintahan lokal nasional.

Sumber : Ni'matul Huda, Ilmu Negara, hal 208-2010

B.Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

1. Pengertian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah atau yang sering disebut sebagai pilkada adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang telah memenuhi syarat. Hal ini pada dasarnya merupakan konsekuensi pergeseran konsep otonomi daerah³¹, yang mana sebenarnya kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah para pilkada didasari pada lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemilihan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2008 Tentang perubahan ketiga atas peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah³².

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
3. Gubernur untuk Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten serta Walikota dan Wakil Walikota untuk Kota.

³¹Noor M. Azis, *Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah*.

³²Lihat peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan, dan pemberhentian Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Sesuai dengan ketentuan yang termaksud dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tentang Pemilihan Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat³³.

1. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Mah Esa.
2. Setia kepada Pancasila sebagai dasar Negara, UUD NRI Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada NKRI serta pemerintah.
3. Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjut Tingkat Atas dan atau sederajat.
4. Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun.
5. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter.
6. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau lebih.
7. Tidak sedang cabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
8. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya.
9. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan.
10. Tidak sedang dalam memiliki tanggungan hutang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawab yang merugikan keuangan Negara.

³³ Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan, dan pemberhentian Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah.

11. Tidak sedang dinyatakan vailid berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
12. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela.
13. Memiliki NPWP (Nomor Pokok Wajib Pajak) atau yang belum mempunyai NPWP, wajib mempunyai bukti pembayaran pajak.
14. Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan, serta keluarga kandung, suami atau istri.
15. Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah, selama 2 kali masa jabatan yang sama, dan.
16. Tidak dalam status jabatan kepala daerah.

Menurut ketentuan pasal 25 UU No 32 Tahun 2004, kepala daerah memiliki dan wewenang antara lain³⁴.

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah, berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama dengan DPRD.
2. Mengajukan rancangan perda.
3. Menetapkan perda yang telah mendapatkan persetujuan dari DPRD.
4. Menyusun dan mengajukan rancangan pada tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.
5. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah.
6. Mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

³⁴ Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo persada, Jakarta, Hal 30-32.

7. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan perundang-undangan.

Sementara itu, tugas Wakil Kepala Daerah adalah :

1. Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.
2. Membantu kepala daerah dalam mengordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, dalam meninjau lanjut laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup, instansi vertikal yang dimaksud adalah perangkat departemen yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah kepada wilayah tertentu, dalam rangka dekonsentrasi.
3. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintah kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi
4. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintah di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota.
5. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintah daerah.
6. Melakukan tugas dan kewajiban pemerintah lainnya yang diberikan oleh kepala daerah, dan.
7. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, peserta pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan ini di ubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa peserta pilkada juga dapat berasal dari calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Undang -Undang ini meninjau lanjuati keputusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa pasal menyangkut peserta Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004³⁵.

Pesta akrab demokrasi Indonesia yang digelar di tahun 2015 merupakan Pilkada serentak pertama kali yang dilaksanakan di Indonesia. Pada tahun politik saat itu, calon kepala daerah maju lewat partai politik dan tidak sedikit juga maju lewat perseorangan. Akan tetapi pada daerah tertentu pemilihan kepala daerah hanya di ikuti oleh satu calon yng disebut sebgaai calon tunggal fenomena calon tunggal pilkada hanya diikuti satu calon, tak di sangka-sangka muncul dalam perhelatan pilkada serentak 2015.

Pelaksanaan pilkada yang hanya diikuti satu pasang calon tidak didukung oleh peraturan yang memadai. Sehingga lahirlah putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015. Dimana putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/PUU/XIII/2015 hanya mengatur ketentuan mekanisme plebisit yang meminta pemilih menentukan pilihan setuju atau tidak setuju atas satu pasangan calon yang ditawarkan.

³⁵ Irvan Mawardi, 2014, *Dinamika Sengketa Hukum Asministrasi di Pemilukada*, mahakarya Rangkang Offset, Yogyakarta, hal 83-84.

2. Sejarah Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Berbicara mengenai sejarah pilkada pada masa UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS 1950 sangat jauh berbeda dengan masa sekarang ini. Pada masa itu pemilihan kepala daerah bersifat langsung, karena dipilih dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD). Dapat dibandingkan dengan UUD NRI 1945 sekarang ini, sangat jelas tertera pengaturannya di pasal 18 Ayat (4) yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis³⁶.

Penyelenggara pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004 secara langsung telah mengilhami dilaksanakannya pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung pula. Hal ini didukung pula dengan semangat otonomi daerah yang telah digulirkan pada 1999. Oleh karena itulah, sejak 2005, telah diselenggarakan pilkada serentak secara langsung, baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Penyelenggaraan ini diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Kepala 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 berkopetisi dalam pilkada adalah pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik³⁷.

Pascareformasi, demokrasi di Indonesia mengalami perkembangan sangat pesat, Peningkatan partisipasi publik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara

³⁶UUD 1945 Pasal 18 Ayat (4)

³⁷ Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, (Jakarta Selatan, PT Mizan Publika, 2015), hal.80.

disalurkan melalui pengaturan mekanisme yang semakin mencerminkan prinsip keterbukaan dan persamaan bagi segenap warga negara. Salah satu bentuknya adalah pelaksanaan pemilihan umum untuk anggota legislatif dan pemilihan Presiden secara langsung, serta pemilihan Kepala Daerah (pilkada). Diantara beberapa mekanisme demokrasi yang telah dijalankan, pilkada mendapat perhatian luas dan masih banyak mengundang pertanyaan. Bahkan ada yang mengusulkan perubahan terhadap UUD 1945. Salah satunya karena pelaksanaan pilkada dimulai banyak menimbulkan efek negatif.

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.23 Tahun 2014 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 bergeloga 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 diharapkan kepada daerah yang benar-benar representatif. Apresiasi rakyat lebih terakomodasi dengan pemilihan kepala daerah secara langsung itu. Tetapi sistem yang demikian memang masih menimbulkan masalah yakni ketika calon kepala daerah dan wakil kepala daerah harus melalui partai politik. UU No 32 tahun 2004 “ menyebutkan peserta pemilihan kepala daerah

dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik”.³⁸

Perkembangan selanjutnya, sebagai tindak lanjut dekrit presiden, pada tanggal 16 November 1959 pemerintah mengeluarkan penetapan presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang pengangkatan kapala daerah untuk mengatur pemerintahan daerah agar sejalan dengan UUD 1945. Dalam penetapan presiden Nomor 6 tahun 1959 tersebut, sistem pemilihan kepala daerah yaitu kepala daerah diusulkan oleh DPRD, tapi diangkat oleh presiden untuk kepala daerah tingkat I, dan oleh menteri dalam negeri untuk kepala daerah tingkat II. Seolah masih belum juga menemukan pengaturan yang tepat tentang pemerintah daerah, sehingga pada pertengahan dekade Tahun 1990 telah timbul tuntutan yang semakin kuat untuk merevisi sistem pemerintahan daerah agar sejalan dengan semangat demokrasi terpimpin dan nasakom (Kelompok Partai Nasionalis, Agama, dan Komunis). Perubahan tersebut kemudian dituangkan dalam UU Nomor 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan Daerah, tetapi masih menggunakan sistem pemilihan kepala daerah yang sama dengan sebelumnya, yaitu diangkat oleh presiden untuk daerah tingkat I, dan oleh Menteri Dalam Negeri untuk kepala daerah tingkat II.

Kemudian pada masa orde baru, sebagai tindak lanjut dari peristiwa G 30 S PKI yang kemudian diikuti dengan lahirnya masa orde baru, pemerintah mengeluarkan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokokk pemerintahan di Daerah, UU tersebut mengatur sistem pemilihan kepala daerah dengan cara pencalonan oleh fraksi di DPRD yang memenuhi syarat, kemudian menominas

³⁸Noor M Aziz, SH,MH, MM. Skripsi. 2009. Pengkaijian Hukum Tentang pemilihan Kepala Daerah. Kementerian Hukum Dan Ham.

ikan calon kepala daerah tersebut kepada presiden dan kemudian diputuskan dan di angkat oleh presiden.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan WaliKota merupakan koreksi atas kekurangan pelaksanaan pilkada yang dilaksanakan secara langsung berdasarkan evaluasi atas penyelenggaraan pemilihan Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota secara langsung sejauh ini menunjukkan fakta bahwa biaya yang dikeluarkan oleh Negara dan oleh pasangan calon untuk menyelenggarakan pemilihan umum secara langsung sangat besar dan berpotensi pada peningkatan korupsi. Kementerian Dalam Negeri mencatat sekitar 330% atau sekitar 82,22% kepala daerah tersangkut kasus korupsi.³⁹

Menurut pasal 3 UU No. 22 Tahun 2014, Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka, jujur dan adil. Sedangkan bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka, jujur dan adil. Pilkada dilaksanakan setiap lima tahun sekali serentak secara nasional dan calon Gubernur, Bupati, walikota harus mengikuti uji Publik.⁴⁰ Pelaksanaan pilkada secara serentak dimaksud sebagai salah satu cara untuk mengilangkan praktek kecurangan para calon melalui mobilitas massa memilih antara daerah. Praktek yang terjadi selama ini banyak calon kepala daerah yang melakukan mobilitas masa pemilih dari luar daerah agar mendapat suara memilih. Sedangkan uji publik dimaksudkan agar melahirkan keplaa daerah yang memiliki kompetensi, integritas, kapabilitas serta memenuhi unsure akseptabilitas.

³⁹ Penjelasan UU No. 22 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan wali Kota.

⁴⁰ Ibid, pasal 4

Perpu No 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan walikota ditetapkan menjadi Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota, menjadi Undang-Undang.

Ketentuan dalam peraturan pemerintahan pengganti Undang-Undang nomor 1 Tahun 2014 yang telah ditetapkan menjadi UU No.1 Tahun 2015 dirasakan masih terdapat beberapa inkonsistensi dan memisahkan sejumlah kendala jika dilaksanakan, oleh karena itu perlu disempurnakan. Penyelenggaraan pilkada menurut UU No.8 Tahun 2015 menjadi penyempurnaan dari UU No.1 Tahun 2015. Beberapa penyempurnaan tersebut antara lain⁴¹: penyelenggaraan pemilihan, tahapan penyelenggaraan pemilihan, pasangan calon, persyaratan calon perseorangan, penetapan calon terpilih, persyaratan calon dan pemungutan secara serentak. Adanya perubahan sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia ditandai dengan telah diberlakukannya berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam konteks sejarah pemilihan kepala daerah, beberapa gugatan perselisihan hasil pilkada kepengadilan tinggi/ mahkamah agung hanya dapat diajukan apabila mempengaruhi hasil penetapan perolehan suara oleh KPU secara signifikan⁴².

⁴¹ Bungasan Hutapea, *Dinamika Hukum pemilihan Kepala Daerah di Indonesia*, Jurnal Rechtsvinding, vol 4, No 1, April 2015, Hal 10.

⁴² Pasal 156 ayat (2).

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Spesifikasi Penelitian

Di dalam setiap penelitian yang dilakukan, pada umumnya mempunyai batas serta maksud dan tujuan yang ingin dicapai agar penelitian tersebut benar-benar berhasil. Pembahasan penelitian dimaksud adalah bahwa dalam penelitian yang dilakukan diberi pembahasan khusus atau spesialisasi penelitian. Hal ini dilakukan untuk mencegah objek penelitian yang terlampau luas. Jadi, dalam penelitian ini, penulis membatasi spesifikasi objek penelitian hanya kepada masalah tinjauan terhadap “mekanisme pengunduran jadwal pemilihan kepada daerah serentak akibat COVID-19 Berdasarkan UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota”.

B. Metode Penelitian

Mengingat sarana dan prasarana yang dimiliki penulis, maka penelitian ini digunakan metode yuridis normatif dan metode sosiologis empiris yaitu melakukan penelitian kepustakaan (*library research*) yang mana data diperoleh melalui buku-buku bacaan yang isinya berhubungan dengan masalah yang dihadapi.

C. Prosedur Penelitian

Penelitian melalui dua tahapan penting, yaitu

1. Penelitian kepustakaan, yang berupa pengumpulan data-data buku, majalah, surat kabar, yang berhubungan dengan apa yang akan dibahas yang dalam hal ini mengenai Pengunduran Jadwal Pemilihan Kepala Daerah Serentak Akibat COVID-19 berdasarkan UU RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota
2. Penelitian lapangan, dimana diupayakan untuk mencari data-data dan fakta-fakta yang penting sehubungan dengan topik yang akan dibahas yang mana dalam hal ini dicari pada masyarakat dan kantor KPUD.

D. Bahan-Bahan Hukum Sebagai Objek Penelitian

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.
2. Bahan Hukum Sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.
3. Bahan Hukum Tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya⁴³.

E. Analisis Data

Penelitian ini memakai analisa data yang disebut deskriptif kualitatif. Deskriptif kualitatif artinya penelitian yang hanya bertujuan untuk menggambarkan data-data berupa teori dan bukan dalam bentuk angka-angka dan tabel-tabel, serta tanpa menggunakan hipote

⁴³ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UIP, Jakarta, 1984, hal 52.

