

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen telah mengalami perubahan-perubahan yang mendasar antara lain menyangkut materi muatan yang ada kaitanya dengan paradigma kedaulatan rakyat, paradigma negara hukum, dan paradigma *checks and balances*.

Berdasarkan paradigma tersebut, konstitusi kita yang baru menegaskan bahwa pengisian jabatan eksekutif dan legislatif baik di pusat maupun di daerah dilakukan melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Pasal 6 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa "Calon Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasang secara langsung oleh rakyat," dan "Pasangan Calon Presiden dan wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum."

Selanjutnya Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 22 C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan tentang pemilihan anggota DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten dan Kota, pemilihan anggota DPR Pusat dan Pemilihan anggota DPD dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Sedangkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 hanya menegaskan bahwa Kepala Daerah yakni Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratik (tidak ditegaskan dipilih langsung oleh rakyat). Karenanya menurut Pasal 22 E Undang-Undang Dasar 1945 pemilihan umum

diselenggarakan untuk memilih DPR, DPD, Presiden dan wakil Presiden, dan anggota DPRD. Pemilihan Kepala Daerah tidak dimasukkan ke dalam Pasal 22 E karena Pemilihan Kepala Daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) sebagaimana dikemukakan berbunyi : Kepala Daerah dipilih secara demokratik.

Namun demikian dalam rangka Kedaulatan Rakyat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 56 ayat (1) telah memuat regulasi bersejarah pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat.

Pemilihan Presiden dan wakil Presiden, pemilihan DPR, DPD, DPRD dan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat yang diintrodusir oleh Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen, maupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan perwujudan dari gema tuntutan penegakan prinsip negara hukum dan kedaulatan rakyat dalam kehidupan politik ketatanegaraan Indonesia pasca runtuhnya rezim Orde Baru.

Tuntutan penegakan prinsip negara hukum dan kedaulatan rakyat tidak hanya dilatarbelakangi oleh sejarah ketatanegaraan Indonesia yang traumatis di kala hukum tak berdaya berhadapan dengan kekuasaan, tetapi terlebih karena secara konstitusional pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum bukan negara kekuasaan merupakan bagian dari prinsip-prinsip konstitusi yang harus ditegakkan dalam praktik

Berangkat dari asumsi tersebut dan seiring perubahan Undang-Undang Dasar 1945 maka pada tahun 2004 Indonesia untuk pertama kali telah menyelenggarakan pemilu secara langsung berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk memilih Presiden dan wakil Presiden, DPR, DPD dan DPRD. Sedangkan pemilihan Kepala Daerah secara langsung direncanakan melalui bulan Juni 2005.

Dari sudut pandang hukum ketatanegaraan perubahan mekanisme pemilihan Presiden dan wakil Presiden, maupun pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dari sistem perwakilan ke sistem pemilihan langsung merupakan kemajuan yang signifikan dalam kehidupan berdemokrasi dan berkonstitusi dalam praktek ketatanegaraan Indonesia.

Perubahan sistem pemilihan Presiden dan wakil Presiden dari sistem perwakilan ke sistem pemilihan langsung, yang diikuti oleh perubahan yang sama pada pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah pada sistem politik lokal akan membuka ruang yang lebih luas bagi partisipasi rakyat dalam proses demokrasi.

Sistem perwakilan yang selama ini dipraktekkan saat pemilihan Kepala Daerah telah gagal menjalankan amanat konstitusi untuk terwujudnya ajaran kedaulatan rakyat dalam praktek ketatanegaraan. Sistem perwakilan dalam pemilihan Kepala Daerah begitu mudah direkayasa, diintervensi, politik uang, dagang sapi, tawar menawar dan penyimpangan-penyimpangan lainnya. Karenanya pemilihan Kepala Daerah secara langsung diharapkan akan memberikan figur kepemimpinan yang aspiratif, berkualitas dan *legitimate*.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dahlan Thalib, *Seminar Nasional Pemilihan Kepala daerah secara Langsung*, Pustaka Widayana, Yogyakarta, 4 Desember 2004, hlm.2

Dengan pemilihan langsung ini akan mendekatkan pemerintah dengan yang diperintah dan akuntabilitas Kepala Daerah benar-benar tertuju kepada rakyat. Dari aspek yuridis ketatanegaraan gagasan pemilihan Kepala Daerah yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan gagasan yang menarik bagi terwujudnya demokrasi politik di tingkat lokal. Pasal 56 sampai dengan Pasal 119 berisi prosedur dan mekanisme pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat.

Peserta pemilihan adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik secara berpasangan yang memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi anggota DPD atau 15% dari akurasinya perolehan suara sah dalam pemilihan anggota DPD di daerah yang bersangkutan (Pasal 36). Akibatnya masing-masing partai politik atau gabungan partai politik dapat menetapkan dan menentukan mekanisme penjurian dan penyaringan bakal calon sesuai dengan kehendak selama dilakukan secara demokrasi dan transparan untuk dapat dimengerti dan dipelajari oleh masyarakat sekaligus dan memberikan tanggapan atas calon yang diusulkan.

Permasalahan yang timbul mengapa bakal calon dan calon peserta pemilihan harus melalui partai politik atau gabungan partai politik, sedangkan dari independen tidak dimungkinkan walaupun kemungkinan calon independen tersebut mempunyai kemampuan dibidang keilmuan dan dalam bidang pemerintahan sangat baik. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bila dibaitkan dengan kedaulatan dengan kedaulatan rakyat dimana rakyat

mempunyai hak pilih dan dipilih dengan paradigma yang sudah terjadi pergeseran sistem dari sistem perwakilan menjadi sistem perwakilan langsung.

Kaitannya dengan proses pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Bantul yang akan diselenggarakan pada tanggal 26 juni 2005 yang menggunakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana proses-proses pemilihan tersebut merupakan suatu hal yang baru dan banyak mengundang perhatian para pihak, khususnya masyarakat Kabupaten Bantul. Menanggapi berbagai masukan dan tanggapan dari masyarakat Kabupaten Bantul Pra proses pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang menimbulkan berbagai kontroversi dan polemik dikalangan masyarakat Kabupaten Bantul, maka hal itu menjadi *stimulasi* awal untuk melakukan penelitian mengenai “ Peran Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Pelaksanaan Tahapan Pencalonan Kepala Daerah di Kabupaten Bantul ”.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dirumuskan masalah yaitu : Bagaimana peran Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam pelaksanaan tahapan pencalonan Kepala Daerah di Kabupaten Bantul?

## **C. Tinjauan Pustaka**

Menurut Samuel Huntington mengatakan bahwa parameter untuk terwujudnya demokrasi atau tidak dalam suatu negara adalah antara lain

*Pemilihan Umum* yang dilakukan secara teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif, jujur dan adil.<sup>2</sup>

Menurut Mahfud MD, Demokrasi pancasila adalah demokrasi yang dijiwai pancasila, hal ini mengingat bahwa pancasila adalah dasar negara Republik Indonesia. Hal terpenting adalah bahwa pancasila sebagai jiwa demokrasi Indonesia merupakan satu konsep yang saling berkaitan antara satu sila dengan sila yang lainnya. Di dalam bukunya Mahfud MD dirumuskan bahwa demokrasi pancasila adalah demokrasi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan atau perwakilan yang ber-ketuhanan Yang Maha Esa, yang berperi Kemanusiaan yang adil dan berada, yang ber-Persatuan Indonesia, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>3</sup>

Menurut pandangan Abdurrahman Wahid, demokrasi adalah suatu proses, maksudnya demokrasi tidak dipandang sebagai suatu sistem yang pernah selesai dan sempurna.<sup>4</sup> Sebagai wujud dari demokrasi adalah dengan mengadakan Pemilu guna memilih pimpinan negara yang demokratis serta mempunyai legitimasi dari rakyat.

Dalam hal wacana demokrasi di Indonesia, pendekatan yang di gunakan akibat munculnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah demokrasi yang dilimpahkan kepada rakyat dengan adanya Pemilihan Langsung, yakni para pemilih berhak memilih wakilnya untuk kepentingan rakyat. Konsekuensi logis dari pendekatan ini adalah, posisi partai politik menjadi sangat penting dalam proses demokrasi, karena melalui partai politiklah akan menghasilkan wakil-wakil rakyat di Pemerintah Daerah masing-

---

<sup>2</sup> Syaukani. HR, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar offset, Yogyakarta, 2003, hlm 12.

<sup>3</sup> Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Pertama, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm . 49.

<sup>4</sup> Abdul Ghofur, *Demokrasi dan Prospek Hukum Islam di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 5.

masing yang kredibel. Berkaitan dengan hal itu, yang perlu mendapat prioritas utama adalah, bagaimana proses-proses politik melalui partai politik tersebut senantiasa sesuai dengan koridor-koridor hukum, maka demokrasi tidak mungkin bisa berjalan lancar secara benar.

Dalam hal ini, Mahfud MD mengatakan bahwa studi tentang demokrasi sebagai sistem politik tidak dapat dilepaskan dari studi tentang hukum. Mahfud mengibaratkan keduanya seperti dua sisi dari sekeping mata uang. Demokrasi tanpa hukum tidak akan terbangun baik bahkan mungkin menimbulkan anarkhi (kekerasan). Dan sebaliknya, hukum tanpa sistem politik yang demokratis hanya akan menjadikan hukum elitis dan represif. Bagaimana bentuk dan mekanisme yang diinginkan dari suatu gagasan demokrasi tentu harus dituangkan di dalam aturan-aturan hukum. Bahkan lembaga-lembaga Negara yang akan dibentuk di dalam konstitusi yang pada dasarnya merupakan norma dasar hukum tertinggi.<sup>5</sup>

Dengan melihat pada pemikiran diatas, maka persoalannya adalah terletak pada sejauhmana produk hukum yang berkaitan dengan aturan-aturan politik tersebut mendukung bagi terciptanya kondisi politik yang demokratis. Akan tetapi, meskipun produk-produk hukum tersebut pada era reformasi sekarang ini telah direvisi, maka dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik namun oleh sebagai pihak masih dipertanyakan.

Agus Miftha menyatakan bahwa ketentuan yang menyatakan bahwa partai politik yang tidak mencapai suara pemilih lebih dari 3% tidak diperbolehkan mengikuti pemilu berikutnya, adalah tidak adil. Pertanyaan ini didasarkan pada satu alasan, bahwa partai yang betul-betul baru tidak mendapat kesempatan dan waktu yang cukup untuk sosialisasi dan memperoleh dukungan dana. Hal ini sangat berbeda dengan partai

partai besar yang sebenarnya sudah memiliki waktu lama untuk melakukan sosialisasi.<sup>6</sup>

Apapun alasan yang dikemukakan Agus Miftha, namun jika dibandingkan dengan produk hukum sebelumnya, maka produk ukum pada era reformasi sekarang ini jauh lebih baik, dan sangat mendukung bagi tercapainya cita-cita demokrasi.

Menurut Syaukani HR. Pengertian Otonomi Daerah adalah Otonomi atau *Autonomy* berasal dari *Auto* Yang berarti sendir dan *Nomos* yang berarti hukum atau peraturan. Jadi ada dua ciri dari hakekat otonomi yakni *self sufficiency dan actual independence* adalah *self government* yang diatur dan diurus oleh pemerintahan setempat, karena itu otonomi lebih menitikberatkan aspirasi masyarakat setempat dari pada kondisi.<sup>7</sup>

Otonomi daerah yang semula lebih sebagai kewajiban harus diubah sebagai menjadi kewenangan bagi pemerintah di daerah. Karena reposisi otonomi tersebut akan menempatkan peran pemerintah di daerah sebagai pengarah dari pada sebagai pelaksanaan (*storing than rowing*). Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah berwenang mengakomodasi dan mengaktualisasi berbagai potensi dan aspirasi yang ada dalam masyarakat melalui program-program yang telah ditentukan bersama antara rakyat dengan pemerintah, yang ditunjukkan melalui visi yang dapat dicapai.<sup>8</sup>

Untuk lebih memberikan keluasan daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi menurut Daan suganda adalah :

---

<sup>6</sup> Agus Mifthah, *Transisi Demokrasi evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*, KIPP, Jakarta, 1999, hlm . 118.

<sup>7</sup> Syaukani HR, *Otonomi Daerah Lembaga Ilmu Pengetahuan Kota*, Alimantas Timur : 2000, hlm. 147.

<sup>8</sup> Daan Suganda, *Sistem Pemerintahan Daerah III*, Jakarta, 1999, hlm. 147.



Urusan-urusan yang tidak diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi merupakan kewenangan dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini sepenuhnya diserahkan ke daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaan, demikian juga perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah.<sup>9</sup>

Alasan yang mendasari pemberian otonomi luas dan desentralisasi adalah:<sup>10</sup>

1. Intervensi pemerintah pusat pada masa lalu yang terlalu besar telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah.
2. Tuntutan pemberian otonomi muncul sebagai jawaban untuk memasuki era *new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan dimasa mendatang.

Melalui lembaga Pemilu, masyarakat ikut menentukan kebijakan dasar yang akan dilaksanakan pemimpin terpilih. Keikutsertaan rakyat dalam Pemilu dapat juga dipandang sebagai wujud partisipasi dalam proses pemilihan.

Pada perinsipnya Pemilu dalam ranah demokrasi lebih bermakna sebagai *pertama*, kegiatan partisipatorik politik dalam menuju kesempurnaan oleh berbagai pihak. *Kedua*, system perwakilan bukan partisipasi langsung dalam bahasa politik kepanjangan tangan di mana terjadi perwakilan penentuan akhir dalam memilih elit politik yang berhak duduk mewakili masyarakat. Akibatnya muncul representasi masyarakat luas. *Ketiga*, sirkulasi pada elit politik yang berujung pada perbaikan *formance* pelaksanaan eksekutifnya.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm.87.

<sup>10</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2002, hlm.66.

<sup>11</sup> Toton Chidmad, *Ketuk, Tradisi Pemilihan Legenda, Budaya, Wilayah*

Adapun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah mengandung arti pemerintah secara utuh, atau otonomi luas. Dengan demikian dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, otonomi bukan hanya sekedar kewajiban, tetapi juga merupakan hak bagi pemerintahan Kabupaten dan Kota.

Diberlakukannya otonomi yang seluas-luasnya, diharapkan Daerah mampu meningkatkan kapabilitasnya baik secara efektif maupun regulatif. Namun tak kalah pentingnya di era mendatang pemerintah daerah harus mampu menciptakan iklim yang kondusif bagi terciptanya pembaharuan dan dinamika pemerintahan. Pejabat-pejabat di daerah harus mampu mencari terobosan kearah yang lebih baik.

Dalam upaya mendapat pejabat-pejabat daerah yang *capable*, perlu diperhatikan proses rekrutment, peningkatan jenjang karier, profesionalitas, dan kemampuan manajerial. Lebih penting lagi, harus memberikan dan mendorong lingkungan yang kondusif bagi perkembangan kreativitas Pejabat Daerah untuk membuat program-program baru yang memungkinkan terjadinya inovasi di Daerah. Para pejabat harus berupaya melakukan inovasi dalam pelayanan publik dengan memberikan sentuhan-sentuhan kompetitif.<sup>12</sup>

#### **D. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui peran Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam pelaksanaan tahapan pencalonan Kepala Daerah di Kabupaten Bantul.

---

<sup>12</sup> Ann Muijman, *Konsep Dasar Monev dan Otonomi Sektor Luas*, BICRAF

## **E. Manfaat Penelitian**

### **1. Bagi ilmu pengetahuan**

- a. Untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan pada umumnya, khususnya ilmu tata negara yang semakin berkembang.
- b. Memberikan sumbang pengetahuan kepada masyarakat yang berkaitan dengan peran Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam pelaksanaan tahapan pencalonan Kepala Daerah di Kabupaten Bantul.

### **2. Bagi Pembangunan**

Sebagai masukan yang positif bagi pemerintahan daerah sehubungan dengan peran Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam pelaksanaan tahapan pencalonan Kepala Daerah di Kabupaten Bantul.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis penelitian**

- a. Penelitian lapangan, yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung untuk memperoleh data informasi yang ada dilapangan.
- b. Penelitian kepustakaan, yaitu dengan cara membaca atau mempelajari buku-buku, peraturan perundangan, surat kabar ataupun majalah yang ada kaitanya dengan materi penelitian.

### **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan di Pemerintahan Daerah Kabupaten Bantul

- a. Ketua Komisi Pemilihan Umum Daerah Bantul
  - b. Wakil Ketua Komisi Pemilihan Umum Daerah Bantul.
  - c. Sekretaris Komisi Pemilihan Umum Daerah Bantul.
  - d. Bakal calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Bantul.
3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi pustaka dan studi lapangan yang terdiri dari :

1. Data Primer

Data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan dalam hal ini di wilayah Kabupaten Bantul.

2. Data Sekunder

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat, yang meliputi :

- 1) Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahan I, II, III, IV.
- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan Kepala Daerah.
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.
- 5) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik.

- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahwa hukum yang menunjang bahan hukum primer yang berkaitan dengan permasalahan

Sumber data berupa literatur buku, jurnal dan majalah. Selain itu surat kabar yang terdiri dari surat kabar nasional. Sedangkan surat kabar lokal diantaranya adalah *Kedaulatan Rakyat* dan surat kabar lainnya yang relevan.

- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan kejelasan terhadap bahwa hukum primer dan sekunder. Diantaranya adalah kamus hukum dan ensiklopedi.

#### 4. Teknik pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian selanjutnya disusun secara sistematis dan logis untuk mendapatkan gambaran umum tentang peran Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam tahapan pencalonan Kepala Daerah di Kabupaten Bantul.

#### 5. Analisis Data

Hasil pengolahan data selanjutnya dianalisis secara yuridis yaitu menguraikan, menjabarkan, menafsirkan dan menarik kesimpulan dalam