

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Demokrasi dan Pemilu

##### 1. Pengertian Demokrasi dan Pemilu

Istilah demokrasi berasal dari demokrasi berasal dari kata "*demos*" yang berarti rakyat dan "*kratos*" yang berarti kekuasaan. Karena itu secara harfiah pengertian demokrasi adalah sama dengan kedaulatan rakyat<sup>1</sup>. Sejalan dengan hal itu Hans Kelsen<sup>2</sup> menjelaskan:

*That all power should be exercised by one collegiate organ the member of which are elected by the people and which should be legally responsible to the people.*

(bahwa semua kekuasaan harus dilaksanakan oleh satu organ kolegal yang para anggotanya dipilih oleh rakyat dan secara hukum harus bertanggung jawab kepada rakyat).

Ditinjau dari sejarahnya konsep demokrasi mula-mula berasal dari Eropa yaitu dari negara kota Yunani dan Athena (450 SM dan 350 SM)<sup>3</sup>. Demokrasi pada milenium kedua telah menjadi istilah yang sangat diagungkan dalam sejarah umat manusia tentang tatanan sosio politik yang ideal. Sesudah perang dunia

---

<sup>1</sup>Jimly Assiddiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Kompas, Jakarta, hlm.74 - 75

<sup>2</sup>Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, New York Russell & Russell, , edisi terjemahan oleh Raisul Muttaqien, Nusa Media, Bandung, hlm 269.

<sup>3</sup>Eep Saefulloh, 2000, *Pengkhianatan Demokrasi Ala Orde Baru*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 6

kedua, jika dilihat secara formil demokrasi merupakan dasar dari kebanyakan negara di dunia<sup>4</sup>.

Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum Yunani Kuno yang dipraktekkan secara langsung atau disebut dengan *direct democracy* dimana pelaksanaan pemerintahan dapat langsung melibatkan penduduk kota (*polis*) yang jumlahnya masih sedikit sehingga tidak merepotkan dalam hal mengambil keputusan<sup>5</sup>. Sebagaimana dikemukakan oleh Soehino, bahwa pada masa Yunani Kuno demokrasi dilakukan dengan cara langsung, dimana rakyat yang terutama terdiri dari laki-laki dewasa dapat dikumpulkan di sebuah tempat terbuka untuk berunding bersama mengenai masalah negara<sup>6</sup>. Tentu saja pelaksanaan demokrasi semacam itu tidak mungkin dilaksanakan di masa sekarang ini perkembangan kehidupan sedemikian kompleks dan pesat sejalan dengan penambahan populasi manusia. Sehingga konsep *direct democracy* pun bergeser menjadi konsep demokrasi tidak langsung atau yang oleh Muhammad Hatta disebut sebagai demokrasi perwakilan<sup>7</sup>.

Secara umum demokrasi mempunyai penafsiran yang berbeda-beda. Setiap ilmuwan dan praktisi demokrasi mempunyai prisma dan sudut pemikiran sendiri mengenai demokrasi. Harold J Laski mengutarakan bahwa demokrasi tidak dapat diberi batasan (definisi) karena rentang sejarahnya yang teramat panjang dan telah berevolusi ribuan tahun. Laski menyatakan:

---

<sup>4</sup> Miriam Budihardjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, edisi revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 107

<sup>5</sup>David Held, 2004, *Demokrasi dan Tatanan Global; Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, edisi terjemahan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 73

<sup>6</sup>Soehino, 2000, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 34

<sup>7</sup>Muhammad Hatta, 1978, *Bung Hatta Menjawab*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 35

*No definition of democracy, can adequately comprise the vast history which the concept connotes. To some it is a form of Government, to others a way of social life. Men have found its essence in the character of electorate, the relations between the government and people, the absence of wide economic differences between citizens, the refusal to recognize privileges built on birth or wealth, race or creed. Inevitably it has changed its substance in terms of time and place<sup>8</sup>.*

(Tidak ada definisi dari demokrasi yang dapat menjelaskan konotasi konsep dari perkembangan sejarahnya. Sebagian menafsirkan sebagai bentuk pemerintahan, bagi sebagian lainnya sebuah cara hidup sosial. Manusia menemukan esensinya pada karakter Pemilunya, hubungan pemerintah dengan rakyat, penolakan untuk mengakui keistimewaan yang diperoleh dari kelahiran atau kekayaan, ras atau kepercayaan. Tidak dapat dihindari bahwa hal-hal tersebut telah merubah substansi menurut ruang dan waktu).

Demokrasi sudah digunakan dalam sistem politik. Sistem itu digunakan dalam pemilihan umum yang adil, jujur, serta berkala, dan dalam sistem itu para calon secara bebas bersaing memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara. Sehingga demokrasi mengandung dua dimensi, yaitu kontes dan partisipasi. Dan pemilihan umum merupakan salah satu tegaknya sistem politik demokrasi. Tujuan pemilihan umum tidak lain adalah mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi,

---

<sup>8</sup>Perveen Shaukat, 1978, *The Political Philosophy of Iqbal*, Publisher United Ltd, Lahore, hlm. 260-261.

dengan cara memilih wakil rakyat di lembaga Perwakilan Rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.

Dalam Konteks Pemilu, mekanisme demokrasi bisa sangat mengecewakan hasilnya mengingat mayoritas rakyat pendidikannya rendah, sebagian elite politik hanya memikirkan diri dan kelompoknya sehingga yang terjadi adalah manipulasi dan mobilisasi massa.

Jack Linely menyebut ada tiga kriteria kadar demokrasi sebuah negara yaitu sejauh mana semua kelompok utama dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, sejauh mana keputusan pemerintah tersebut berada dibawah kontrol masyarakat dan sejauh mana warga masyarakat bisa terlibat dalam administrasi umum<sup>9</sup>. Selanjutnya Henry B Mayo mengemukakan ada sembilan nilai yang mendasari terbentuknya demokrasi yaitu:

- a. *Institutionalized peacfull settlement of conflict* (menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga, perselisihan harus dilaksanakan dengan perundingan serta dialog terbuka untuk suatu kompromi, consesus atau mufakat);
- b. *Peacefull change in a change in a changing society* (menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah);
- c. *Ordering succession of ruler* (menyelenggarakan pergantian pimpinan dengan teratur);

---

<sup>9</sup>*Ibid* hlm. 73

- d. *Minimum of coercion* (membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum);
- e. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku. Untuk hal ini perlu terselenggaranya suatu masyarakat terbuka (*open society*) serta kebebasan-kebebasan politik (*politic liberties*) yang mana akan memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternatif dalam jumlah yang cukup banyak;
- f. Menjamin tegaknya keadilan dengan memaksimalkan suatu keadilan yang relative (*relative justice*)<sup>10</sup>.

Berbeda dengan pendapat Mayo, Robert A Dahl melihat demokrasi lebih menitik beratkan aspek kebebasan politik. Menurut Dahl setidaknya ada lima kriteria sehingga proses pemerintahan dapat dikatakan demokratis yaitu: *pertama*, partisipasi yang efektif. Sebelum sebuah kebijakan digunakan negara, seluruh rakyat harus mempunyai kesempatan yang efektif untuk memberikan pandangan-pandangan mereka. *Kedua*, persamaan suara. Setiap rakyat harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk memberikan suara dan seluruh suara harus dihitung sama. *Ketiga*, pemahaman yang cerah. Dalam hal ini setiap rakyat harus diberikan kesempatan untuk mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan. *Keempat*, pengawasan agenda. Berbagai kebijakan negara selalu terbuka untuk diubah jika rakyat menginginkannya. *Kelima*, pencakupan orang dewasa.

---

<sup>10</sup>Henry B Mayo, 1965, *An Introduction to Democracy Theory*, Oxford University Press, New York, hlm 34

Dalam hal ini, semua atau paling tidak sebagian besar orang dewasa yang menjadi penduduk tetap seharusnya memiliki hak kewarganegaraan penuh yang ditunjukkan oleh empat kriteria sebelumnya<sup>11</sup>.

Gagasan dasar suatu pemerintahan demokrasi adalah pengakuan hakikat manusia, yaitu pada dasarnya manusia mempunyai kemampuan yang sama dalam hubungan sosial, berdasarkan gagasan dasar tersebut terdapat 2 (dua) asas demokrasi yaitu:

- a. Pengakuan partisipasi rakyat dalam pemerintahan, misalnya pemilihan kepala daerah atau pemilihan wakil-wakil rakyat secara langsung, umum, bebas, dan rahasia serta jurdil;
- b. Pengakuan hakikat dan martabat manusia, misalnya adanya tindakan pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi manusia demi kepentingan bersama.

Paham demokrasi menghendaki adanya keikutsertaan rakyat atau warga negara serta partisipasi rakyat dalam aktivitas penyelenggaraan kehidupan bernegara<sup>12</sup>. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk menilai kebijakan pemerintah negara<sup>13</sup>. Demokrasi menitikberatkan persamaan antara sesamanya. Dan dalam pemerintahan demokrasi berintikan pertanggung jawaban baik pertanggungjawaban individual maupun institusional. Demokrasi adalah suatu

---

<sup>11</sup>Robert A. Dahl, 2001, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 52-53

<sup>12</sup>Melvin J Urosky, *Prinsip-prinsip Demokrasi*, Office of International Information Program US, hlm. 2-3

<sup>13</sup>Deliar Noer, 1983, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV Rajawali, Jakarta, hlm. 207

sistem yang berat bahkan bisa dikatakan merupakan bentuk pemerintahan yang paling rumit dan sulit. Karena sebuah pemerintahan demokratis mungkin tidak bisa bertindak secepat pemerintahan diktator, namun sekali mengambil tindakan bisa dipastikan ada dukungan dari rakyat dalam pengambilan langkah itu.<sup>14</sup>

Samuel Huntington menyebutkan bahwa sebuah sistem negara disebut demokratis apabila:

Para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih dalam sebuah pemilihan umum yang jujur, adil dan secara berkala dimana dalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suaranya.<sup>15</sup>

Dari pemaparan diatas dapat disimpulkan bahwa secara prinsip demokrasi mengandung dua unsur: *Pertama* adalah unsur substansial, yaitu bahwa demokrasi mengandung tujuan dengan terbukanya akses mobilitas vertikal dan horisontal dalam statifikasi sosial, yang dengan sendirinya akan memicu individu-individu untuk memacu dan meningkatkan kualitas pribadinya agar dapat bersaing dengan individu lainnya, dan sekaligus membuka juga akses persaingan ekonomi, sosial dan politik. Yang *kedua*, unsur prosedural. Yaitu bahwa demokrasi tetap dan harus ditempuh dengan cara-cara yang demokratis dan sesuai dengan hukum. Mencapai suatu tatanan substansial demokrasi harus tetap dilaksanakan dengan cara yang demokratis, *fair play*, *sportif* dan menjunjung tinggi hukum.

---

<sup>14</sup>Melvin J Urosky, *Loc.Cit* hlm. 1

<sup>15</sup>Samuel Huntington, 1997, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Grafiti, Jakarta, hlm 5-6

Demikianlah suatu demokrasi akan bisa menyokong eksistensi negara hukum dan hukum negara selalu menjiwai semangat demokrasi dalam pelaksanaannya.<sup>16</sup>

## 2. Hakikat Demokrasi dan Pemilu

Pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan asas kedaulatan di tangan rakyat sehingga pada akhirnya akan tercipta suatu hubungan kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pemilihan umum merupakan perwujudan nyata demokrasi dalam praktek bernegara masa kini (modern) karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatan rakyat atas Negara dan Pemerintah. Pernyataan kedaulatan rakyat tersebut dapat diwujudkan dalam proses keterlibatan masyarakat untuk menentukan siapa saja yang harus menjalankan dan di sisi lain mengawasi pemerintahan Negara. Karena itu, fungsi utama bagi rakyat adalah “untuk memilih dan melakukan pengawasan terhadap wakil-wakil mereka”.

Hakikat Demokrasi dalam pemberlakuan demokrasi ke dalam 3 (tiga) model berdasarkan penerapannya, yaitu:

- a. Demokrasi formal, ditandai dengan adanya kesempatan untuk memilih pemerintahannya dengan interval yang teratur dan ada aturan yang mengatur Pemilu. Peran pemerintah adalah mengatur Pemilu dengan memperhatikan proses hukumnya.
- b. Demokrasi permukaan (*fade*) merupakan gejala yang umum di dunia ketiga. Tampak luarnya memang demokrasi, tetapi sama sekali tidak memiliki substansi demokrasi. Pemilu diadakan sekadar para os inglesses

---

<sup>16</sup>*Ibid.* hlm. 59



ver artinya “supaya dilihat oleh orang Inggris”. Hasilnya adalah demokrasi dengan intensitas rendah yang dalam banyak hal tidak jauh dari sekadar polesan pernis demokrasi yang melapisi struktur politik.

- c. Demokrasi substantive menempati ranking paling tinggi dalam penerapan demokrasi. Demokrasi substantive memberi tempat kepada rakyat jelata, kaum miskin, perempuan, kaum muda, golongan minoritas keagamaan dan etnik untuk dapat benar-benar menempatkan kepentingannya dalam agenda politik suatu Negara. Dengan kata lain, demokrasi substantive menjalankan dengan sungguh-sungguh agenda kerakyatan bukan sekadar agenda demorasi atau agenda politik partai semata.

Persoalan utama dalam Negara yang tengah melalui proses transisi menuju demokrasi seperti Indonesia saat ini adalah pelembagaan demokrasi. Yaitu bagaimana menjadikan perilaku pengambilan keputusan untuk dan atas nama orang banyak bisa berjalan sesuai dengan norma-norma demokrasi.

Karena diyakini bahwa dengan demikian kesejahteraan yang sesungguhnya baru dapat dicapai saat individu terlindungi hak-haknya bahkan dibantu oleh Negara untuk dapat teraktualisasikan, saat setiap individu berhubungan dengan individu lain sesuai dengan norma dan hukum yang berlaku. Ketiga jenis lembaga-lembaga Negara tersebut (eksekutif, yudikatif, dan legislatif) adalah lembaga-lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mewujudkan dan melaksanakan kewenangan eksekutif, lembaga-lembaga pengadilan yang berwenang menyelenggarakan kekuasaan yudikatif dan lembaga-lembaga perwakilan rakyat (DPR untuk Indonesia) yang memiliki kewenangan

menjalankan kekuasaan legislatif. Sedangkan, Pemilihan umum dalam sebuah Negara yang demokratis menjadi kebutuhan yang tidak terelakan. Melalui pemilihan umum, rakyat yang berdaulat memilih wakil-wakilnya yang diharapkan dapat memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya dalam suatu pemerintahan yang berkuasa. Pemerintahan yang berkuasa sendiri merupakan hasil dari pilihan maupun bentukan para wakil rakyat tadi untuk menjalankan kekuasaan Negara. tugas para wakil pemerintahan yang berkuasa adalah melakukan control atau pengawasan terhadap pemerintah tersebut. Dengan demikian, melalui pemilihan umum rakyat akan dapat selalu terlibat dalam proses politik dan secara langsung maupun tidak langsung menyatakan kedaulatan atas kekuasaan Negara dan pemerintah melalui para wakil-wakilnya.

### 3. Penyelenggaraan Pemilu

Dalam tatanan demokrasi, Pemilu juga menjadi mekanisme atau cara untuk memindahkan konflik kepentingan dari tataran masyarakat ke tataran badan perwakilan agar dapat diselesaikan secara damai dan adil sehingga kesatuan masyarakat tetap terjaga. Hal ini didasarkan pada prinsip bahwa dalam system demokrasi segala perbedaan atau pertentangan kepentingan di masyarakat tidak boleh diselesaikan cara-cara kekerasan atau ancaman kekerasan, melainkan melalui musyawarah (deliberation). Terdapat dalam Qs:Asy-syura:38:

”Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan-nya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang kami berikan kepada mereka”.

Pemilu yang LUBER dan JURDIL mengandung pengertian bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan secara demokratis dan transparan berdasarkan pada asas-asas pemilihan yang bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia serta jujur dan adil, yaitu:

- a. Langsung berarti rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara.
- b. Umum berarti semua warganegara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia 17 tahun atau telah/pernah kawun berhak iktu memilih dalam pemilihan umum. Warganegara yang sudah berumur 21 tahun berhak dipilih. Jadi, pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warganegara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi (pengecualian) berdasar acuan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan dan status sosial.
- c. Bebas berarti setiap warganegara berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya setiap warganegara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.
- d. Rahasia berarti dalam memberikan suaranya pemilih dijamin bahwa pemilihnya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun.

- e. Jujur berarti dalam menyelenggarakan Pemilu; penyelenggaraan/pelaksana, pemerintah dan partai politik peserta Pemilu, pengawas dan pemantau Pemilu. Serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- f. Adil berarti dalam menjalankan Pemilu setiap pemilih dan partai politik peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Sehingga Untuk mewujudkan Pemilu yang LUBER dan JURDIL dibutuhkan persyaratan, diantaranya:

- a. Peraturan perundangan yang mengatur Pemilu harus tidak membuka peluang terjadinya tindak kecurangan maupun menguntungkan satu atau beberapa pihak tertentu.
- b. Peraturan pelaksanaan Pemilu yang memuat petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan Pemilu harus tidak membuka peluang bagi terjadinya tindak kecurangan maupun menguntungkan satu atau beberapa pihak tertentu.
- c. Badan/lembaga penyelenggara Pemilu harus bersifat mandiri dan independent, bebas dari campur tangan pemerintah atau partai politik peserta Pemilu baik dalam hal kebijakan maupun operasionalnya serta terdiri dari tokoh-tokoh yang kredibilitasnya tidak diragukan.
- d. Panitia Pemilu di tingkat Nasional maupun daerah harus bersifat mandiri dan independent, bebas dari campur tangan pemerintah atau partai politik peserta Pemilu baik dalam hal kebijakan maupun operasionalnya serta

terdiri dari tokoh-tokoh yang kredibilitasnya tidak diragukan. Keterlibatan aparat pemerintahan dalam kepanitiaan pemilu sebatas pada dukungan teknis operasional dan hanya bersifat administratif.

- e. Partai politik peserta Pemilu memiliki kesiapan yang memadai untuk terlibat dalam penyelenggaraan Pemilu. Khususnya yang berkaitan dengan kepanitiaan Pemilu serta kemampuan mempersiapkan saksi-saksi ditempat-tempat pemungutan suara.

## **B. Pemilukada Langsung**

### **1. Sejarah Pemilukada Langsung**

Perjalanannya demokrasi Pemilu di tanah air mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan dalam pelaksanaan Pemilu memang hal yang wajar. Dengan berbagai perubahan sistem demokrasi Pemilu di Indonesia, rakyat berharap bahwa dengan perubahan tersebut dapat ditemukan bentuk ideal dari sistem Pemilu di tanah air.

Pemilu 2004 adalah Perubahan Ketiga UUD 1945 oleh SU-MPR 2002 mengharuskan adanya pemilihan langsung presiden dan wakil presiden, serta pemilihan anggota DPR dari setiap provinsi. Pemilu presiden membuat penyelenggaraan Pemilu Indonesia semakin besar volumenya; sementara pemilihan anggota DPD di setiap provinsi bersamaan dengan pemilihan anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, membuat Pemilu Pemilu 2004 menjadi sangat kompleks. Pemilu 2004 berjalan sukses, namun berakhir tragis: beberapa anggota KPU harus masuk penjara karena terlibat korupsi.

Pilkada 2005 Dasar penyelenggaraan Pilkada adalah UU No. 32/2004 dan UU No. 12/2008. Kontribusi putusan MK dalam menata Pilkada sangat signifikan karena dua undang-undang itu sering digugat ke MK. Namun sampai sejauh itu, peraturan perundang-undangan Pilkada gagal menyentuh praktek politik uang yang marak setiap kali Pilkada digelar. Dan pengurus partai politik melakukan jual beli surat dukungan pencalonan, pasangan calon membeli suara pemilih dan membeli petugas untuk mengubah hasil penghitungan suara, pemilih sendiri merasa tidak bersalah menerima uang dan barang yang disalurkan oleh tim sukses pasangan calon. Sedangkan sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005.

Pada tahun 2007 diberlakukanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pilkada dimasukkan dalam rezim Pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada. Pemilihan kepala daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007. Dan Pada tahun 2011, terbit undang-undang baru mengenai penyelenggara pemilihan umum yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Di dalam undang-undang ini, istilah yang digunakan adalah Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.

Pemilu 2009 Penyelenggaraan Pemilu 2009 diwarnai kontroversi atas hilangnya hak pilih jutaan warga negara. Jelas ini tanggungjawab KPU selaku penyelenggara Pemilu. Namun mereka berkilah dan balik menuding pemerintah dan pemerintah daerah sebagai sumber kesalahan. UU No. 10/2008 yang buruk juga menjadi sumber lain keribetan Pemilu, sedang keputusan MK di tengah proses Pemilu menjadikan hasil Pemilu tidak bisa diprediksi akibat perubahan peraturan permainan di tengah pertandingan. Rendahnya profesionalitas penyelenggara di satu pihak, dan buruknya undang-undang Pemilu di pihak lain, menjadi sebab banyaknya kekacauan Pemilu.

## 2. Pengertian Undang - Undang Nomor 01 Tahun 2015

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Bahwa dalam rangka mewujudkan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang demokratis, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota. bahwa beberapa ketentuan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, perlu dilakukan perubahan, perlu

membentuk Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

### 3. Penyelenggaraan Pemilu Kada Langsung

Pada saat berlakunya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 membawa sejumlah perubahan yang cukup mendasar, yaitu salah satunya perubahan yang sangat mendasar adalah perubahan pada sistem pemilihan kepala daerah (Pemilukada). Yang di dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, kepala daerah dan wakil kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD), yang berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah Daerah, penyelenggaraan Pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemerdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam Sistem Kesatuan Republik Indonesia. Faktor yang mendukung percepatan digunakannya sistem langsung tersebut, dengan semangat utamanya memperbaiki kehidupan demokrasi.

Sistem Pilkada dapat dikatakan sistem yang ideal karena berbagai alasan yaitu: demokrasi langsung menunjukkan perwujudan kedaulatan di tangan rakyat, akan dihasilkan kepala daerah yang mendapat dukungan langsung dari rakyat,



permainan politik uang bisa diperkecil karena tidak mungkin menyuap pemilih dalam jumlah jutaan orang. Pilkada yang sesungguhnya adalah bagian dari sistem politik di daerah. Sistem Pilkada juga bagian dari sistem politik di daerah. Dan Keterlibatan secara sukarela dalam Pilkada merupakan indikator positif atau negatifnya rakyat daerah sebagai warga yang mempunyai hak politik sebagai *voter*. Tentu saja rakyat sebagai warga negara agar dapat berperan aktif dalam partisipasi politik perlu terpaan pendidikan politik dari berbagai agennya. Tanpa terpaan itu maka sukar untuk mendapatkan kadar partisipasi politik yang baik dalam kerangka demokrasi.

Bentuk partisipasi politik rakyat daerah dalam Pilkada langsung ini dapat dilihat dari berbagai bentuknya, mulai dari sebagai orang atau kelompok yang apolitis, pengamat, maupun partisipan. Seperti pada dua Pemilu yang lalu maka akan ada prosentasi rakyat yang apolitis dalam arti mereka yang termasuk tak acuh dalam kegiatan dan proses politik. Di Indonesia, prosentase rakyat yang apolitis masih di bawah 30 % rata-rata. Sementara bentuk pengamat merupakan porsi yang paling banyak, yaitu mereka yang melakukan pengaruh dalam proses politik sebatas sebagai anggota organisasi, hadir dalam kampanye, dan *voter*. Sementara dalam bentuk partisipan, diantaranya rakyat terlibat sebagai aktivis partai, dan kelompok kepentingan. Sebagai aktivis, partisipasi politik rakyat sudah mengarah pada derajat menduduki jabatan-jabatan organisasi/ politik.

Aktor utama sistem Pilkada adalah rakyat, partai politik, dan calon kepala daerah. Ketiga aktor inilah yang terlibat langsung dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dalam rangkaian tahapan-tahapan kegiatan Pilkada langsung, yaitu:

- a. Pendaftaran pemilih
- b. Pendaftaran calon
- c. Penetapan calon
- d. Kampanye
- e. Pemungutan dan penghitungan suara
- f. Penetapan calon terpilih

Karena Pilkada merupakan implementasi dari demokrasi, maka nilai-nilai demokrasi menjadi parameter keberhasilan pelaksanaan proses kegiatan. Nilai-nilai tersebut diwujudkan melalui azas-azas Pilkada langsung yang terdiri dari: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Sedangkan, Pemilihan umum kepala daerah merupakan perwujudan hak-hak politik rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara dengan benar sebagaimana tertuang dalam UUD 1945, karena hak tersebut merupakan hak rakyat yang paling fundamental. Maksud dan tujuan diselenggarakannya pemilihan umum kepala daerah adalah<sup>17</sup>:

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai dengan Kemampuan seseorang bersifat terbatas. Oleh karena itu tidak boleh suatu jabatan tanpa ada kepastian batasnya untuk dilakukannya pergantian. Pergantian pejabat-pejabat di negara

---

<sup>17</sup> Berbeda dengan pendapat Moh.Kusnardi dan Ibrahim yang menyebutkan tujuan pemilu ada tiga macam, yaitu yang pertama memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib, kedua, untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, ketiga, dalam rangka melaksanakan hak-hak asasi warga Negara. *Op.Cit*, hlm. 330

otoritarian dan totaliter berbeda dengan yang dipraktekkan di negara-negara demokrasi.<sup>18</sup>

- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat dilembaga perwakilan (*elected public officials*);
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat;
- d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.<sup>19</sup>

Yang dimaksud dengan memungkinkan disini tidak berarti setiap kali dilaksanakan pemilihan umum secara mutlak harus berakibat terjadinya ergantian pemerintahan atau pejabat negara, namun pemilihan umum ini harus membuka kesempatan yang sama untuk menang atau kalah bagi setiap peserta pemilihan umum tersebut (Pemilu dilaksanakan dengan jujur dan adil).

Disamping itu pemilihan umum juga penting bagi para wakil rakyat ataupun para pejabat pemerintahan untuk mengukur tingkat dukungan dan kepercayaan masyarakat. Demikian pula bagi kelompok warga negara yang tergabung dalam suatu organisasi partai politik, pemilihan umum ini penting untuk mengetahui seberapa besar dukungan dan kepercayaan rakyat kepada kelompok atau partai politik yang bersangkutan dengan Sistem Pemilihan Umum

---

<sup>18</sup>Dinegara-negara *totaliter* dan *otorotarian* pergantian pejabat ditentukan oleh sekelompok orang saja. Kelompok orang yang menentukan itu bersifat *oligarkis* dan berpuncak ditangan satu orang. Sementara di dalam Negara demokratis pergantian pejabat pemerintahan eksekutif dan legislative ditentukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum (*general election*) yang diselenggarakan secara periodik.

<sup>19</sup>Jimly Asshiddiqie, 2006, *Op.Cit*, hlm. 175.