BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah. Makna dari "dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah" dalam hal ini ialah bahwa pemerintah daerah dibentuk oleh pemerintah pusat sebagai bagian yang integral di dalam satu struktur hierarkis sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perwujudan amanat konstitusi tersebut dilaksanakan melalui penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, sebagai landasan bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Sesuai ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Mekanisme pemilihan secara demokratis diselenggarakan dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi

dan kabupaten/kota.

Berkaitan dengan dinamika perilaku politik di daerah, berdasarkan hasil Lembaga Survey Indonesia (LSI), menyebutkan bahwa, dilihat dari sikap dan perilaku politik warga, otonomi daerah yang sudah berjalan sampai hari ini belum mampu menjembatani kedaerahan dan keindonesiaan. Namun demikian, tidak terkaitnya secara berarti antara otonomi daerah dan keindonesiaan masih tertolong berkat demokrasi. Bila demokrasi melemah, terutama dilihat dari kinerjanya, maka otonomi daerah bukan memperkuat NKRI melainkan memperlemahnya.[1]

Menurut Philip Mawhood dan J.A. Chandler dalam Suharizal, pemerintah lokal memiliki potensi dalam mewujudkan demokratisasi karena proses desentralisasi mensyaratkan; adanya tingkat responsivitas, keterwakilan dan akuntabilitas yang lebih besar. Dalam kaitannya dengan Pemilihan Kepala Daerah mengutip pendapat Allan R. Ball, pemilu dan demokrasi berkaitan erat dalam substansi maupun fungsi. Pemilu merupakan aktualisasi nyata demokrasi dalam praktek bernegara masa kini karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintahan. Pernyataan kedaulatan rakyat diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa-siapa yang harus menjalankan pemerintahan khususnya di daerah.[2]

Berkaitan dengan masalah pemilihan kepala daerah, seperti diketahui

---

[1] Diana Yusyanti, *Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Menuju Proses Demokrasi Dalam Otonomi Daerah*, Jurnal Rechvinding, Volume 4, Nomor 1, April 2015, hlm. 86.

[2] Suharizal, *Pilkada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, RajaGrafindo, Jakarta, 2011, hlm. 175.

pada akhir tahun 2014 berbagai polemik tentang Pemilihan Kepala Daerah pada saat itu begitu menyeruak ke ranah publik dan cukup menyita perhatian yaitu tentang Pemilihan Kepala Daerah langsung atau melalui DPRD. Hal ini terjadi sebagai lanjutan euforia dari Pemilihan Presiden (PILPRES) yang masih melekat sehingga menimbulkan terjadinya dua kubu yaitu kubu Koalisi Indonesia Hebat (KIH) dan Koalisi Merah Putih (KMP). Pertentangan antara KIH dengan KMP tersebut pada akhirnya berimbas pada pro dan kontra pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung maupun pemilihan kepala daerah melalui DPRD. Kontroversi pemilihan kepala daerah yang berkepanjangan tersebut tidak saja terjadi pada perdebatan para politisi yang berdebat sebagaimana ditayangan di televisi, juga terjadi polemik pro kontra pada masyarakat melalui sosial media.

Melihat hal tersebut Susilo Bambang Yudhoyono (selaku Presiden waktu itu), pada sekitar bulan Oktober Tahun 2014 menerbitkan dua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yaitu Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota) beserta penjelasannya. Disusul kemudian yang kedua Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta penjelasannya. Masing-masing Perppu tersebut untuk mencabut dan atau menambah beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 dan juga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (terutama

mencabut ketentuan yang memberi kewenangan kepada DPRD untuk memilih Kepala Daerah). Akan tetapi Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden SBY inipun ternyata tidak mendapat dukungan luas dari sebagian masyarakat, sehingga pro dan kontra masih terus terjadi.

Setelah terjadi tarik ulur maupun perdebatan yang panjang akhirnya pada sekitar bulan Januari Tahun 2015, Perppu No.1 Tahun 2014 mengenai perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, serta Perppu Nomor 2 Tahun 2014 mengenai perubahan atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dapat disahkan menjadi undang-undang. Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Berdasarkan pertimbangan 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, 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 UndangUndang Nomor 1 Tahun 2015, perlu dilakukan perubahan. Perubahan tersebut diundangkan dengan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota).

Menurut Mahfud politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.[3] Menurut Satjipto Rahardjo, politik hukum adalah aktivitas untuk memilih suatu tujuan sosial tertentu.[4] Dapat disimpulkan bahwa Politik Hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.[5]

Berdasar uraian latar belakang tersebut di atas, penulis merasa tertarik untuk meneliti masalah yang berkaitan dengan politik hukum Undang-Undang Pemerintahan Daerah dalam skripsi dengan judul: "POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA".

---

[3] Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 1.

[4] Eddy Asnawi, dalam *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 3, No. 1 Tahun 2003 : 93-101 Pekanbaru: Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning, 2003, hlm. 9.

[5] Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm. 22.

B. Rumusan Masalah

Bertolak dari uraian latar belakang masalah di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana politik hukum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota?
2. Bagaimana pengaturan pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota?

C. Tujuan Penelitian

Berpegang pada perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui politik hukum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.
2. Untuk mengetahui pengaturan pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

D. Tinjauan Pustaka

1. Politik Hukum

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, negara adalah organisasi pokok dan kekuasaan politik. Negara adalah alat *(agency)* dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-

hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Negara adalah organisasi yang dalam sesuatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu. Negara menetapkan cara-cara dan batas-batas sampai di mana kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan bersama, baik oleh individu, golongan atau asosiasi, maupun oleh negara sendiri.[6] Dalam literatur hukum dan politik, yang biasa disebut sebagai bentuk-bentuk negara atau *"staatsvormen"* itu menyangkut pilihan antara kerajaan (monarki) atau republik.[7]

Menurut Aristoteles, suatu bentuk negara boleh disebut baik, jika diarahkan pada kepentingan umum, yakni kepentingan setiap individu. Bentuk negara yang diarahkan pada kepentingan penguasa harus disebut buruk. Tiga bentuk negara yang baik adalah monarki, aristokrasi dan *"politeia".* Tiga bentuk negara yang buruk sepadan dengan masing-masing di atas adalah tirani, oligarki, dan demokrasi.[8]

Politeia atau Republik dipandang sebagai bentuk negara paling baik dalam politik. Dengan istilah *"politeia"* Aristoteles memaksudkan demokrasi moderat, demokrasi dengan undang-undang dasar. Para warga negara dan *"Politeia"* ini menunjuk pada "kelas menengah" yang kuat,

---

[6] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 47-48.

[7] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 277.

[8] Diane Revitch dan Abigail Thernstrom, *Demokrasi Klasik dan Modern*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 12.

untuk dapat menjamin kelangsungan pemerintahan dan keseimbangan antara golongan sangat kaya dan golongan amat miskin.[9] Kata republik itu sendiri berasal dari kata *"respublicae" (res + publicae)* yang mengandung arti hak atau kepentingan rakyat.[10] Konsep republik dikaitkan negara sebagai penjelmaan kekuasaan dari rakyat.

Pembahasan mengenai politik hukum sesungguhnya ingin menjelaskan bagaimana kedudukan politik terhadap hukum dan sebaliknya. Hingga saat ini para ahli masih berbeda pendapat mengenai kedudukan tersebut. Ada yang berpendapat bahwa kedudukan politik terhadap hukum berada dalam posisi *interplay* (saling memengaruhi). Di samping itu ada pula yang berpendapat bahwa posisi hubungan antara politik dan hukum adalah terpisah sama sekali. Hans Kelsen, misalnya, menegaskan keterpisahan tersebut dengan menyebutkan hukum sebagai unsur yang bersifat otonom. Dengan ajaran hukum murninya, Kelsen—sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo—menegaskan, "*alles ausscheiden mochte, was nicht zu dem exakt als Recht bestimmten Gegenstande gehort*" (semua hal yang tidak berhubungan dengan hukum harus dikeluarkan).[11]

Michael D Bayles melihat hubungan politik dan hukum dari tiga pola interaksi yang terbangun di antara keduanya.[12] Pola pertama, yang

---

[9] *Ibid*.

[10] Jimy Asshiddiqie, *Op, Cit.*

[11] Satjipto Rahardjo, Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya, cetakan kedua, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 7.

[12] Michael Bayles, Law and Politics, hlm. 137, at http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1014/14.pdf, 6 April 2013.

disebutnya sebagai pola empiris, yaitu pola politik mempunyai pengaruh yang sangat besar di dalam proses pembentukan konstitusi. Di sini dapat dikatakan bahwa politik membentuk hukum. Pola yang kedua adalah pola hubungan yang bersifat analitis, yaitu pola yang menggambarkan hukum membutuhkan kekuasaan politik agar dapat berlaku efektif. Pola ini meski diakui oleh Hans Kelsen, namun ia menolak adanya kebergantungan hukum terhadap politik dengan alasan efektivitas tersebut. Kelsen berpendapat bahwa meskipun banyak kalangan yang berpendapat adanya korelasi antara kekuasaan dan efektivitas hukum, menurut teori yang dibangunnya, hukum merupakan tatanan atau organisasi kekuasaan yang bersifat khas atau spesifik.[13]

Pola yang ketiga adalah pola hubungan yang bersifat normatif. Di dalam pola ini, politik harus menyediakan kekuatan normatif bagi berlakunya hukum. Penegasan hubungan politik dan hukum ini perlu dilakukan agar dapat dipahami di bagian mana saja politik dapat berjalin dengan hukum dan di bagian mana saja politik memang harus berpisah dari hukum. Kasus dana bail-out Bank Century, yang beberapa waktu lalu, merupakan contoh bagaimana hubungan politik dan hukum tidak berlangsung secara tegas. Sampai saat ini, kelanjutan kasus itu pun mengambang tidak jelas arah penyelesaiannya.

Tidak adanya penegasan hubungan politik dan hukum berpretensi melahirkan pemahaman yang menempatkan hukum dalam posisi yang

[13] Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara* (General Theory of Law and State) diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2006, hlm. 175.

tidak suprematif. Kecenderungan itu ditangkap oleh Mahfud M.D, ketika menghadapi pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh mahasiswa hukum seputar ketidakberdayaan hukum di hadapan politik, sebagaimana ia kemukakan berikut ini:

> Tidak sedikit dari para mahasiswa hukum yang heran dan masygul ketika melihat bahwa hukum ternyata tidak seperti yang dipahami dan dibayangkan ketika di bangku kuliah. Mereka heran ketika melihat bahwa hukum tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat, atau penjamin keadilan. Banyak sekali peraturan hukum yang tumpul, tidak mempan memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum.
>
> Bahkan banyak produk hukum yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan. Ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerapkali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul juga pertanyaan berikutnya tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif.[14]

Jawaban atas problematika tersebut tidak dapat disederhanakan dengan mengidentifikasi politik dalam wujud *law in action* atau dengan

[14] Mahfud.M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, cetakan I, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 9.

memutus keterkaitan antara politik dengan hukum. Perubahan di bidang-bidang non-hukum, seperti politik, ekonomi, sosial, dan budaya, baik secara langsung maupun tidak langsung memberikan pengaruh yang signifikan terhadap hukum. Menghadapi kenyataan itu, menurut Satjipto Rahardjo, cara-cara analisis yang murni dan formal sangat dirasakan kekurangannya.[15]

Hukum harus selalu hidup di masyarakat mengingat keberadaan hukum sangat berkaitan dengan keberadaan masyarakat itu sendiri, seperti dikemukakan oleh Celcius, "*ubi societas, ibi ius*".[16]

Menjawab problematika hubungan hukum dan politik, Theo Huijbers mengemukakan pandangannya tentang posisi hukum terhadap kekuasaan sebagai berikut:

a. Hukum tidak sama dengan kekuasaan. Pandangan ini didasarkan kepada alasan bahwa hukum akan kehilangan arti bila disamakan dengan kekuasaan, sebab hukum bermaksud menciptakan suatu aturan masyarakat yang adil, berdasarkan hak-hak manusia yang sejati. Menurut Huijbers, tujuan itu hanya tercapai kalau pemerintah mengikuti norma-norma keadilan dan mewujudkan suatu aturan yang adil melalui undang-undang.

   Dari situ, Huijbers menyimpulkan bahwa hukum berada di atas pemerintah dan karenanya pemerintah harus bertindak sebagai pelayan hukum, dan bukan penguasa hukum.[17]

   Di samping itu, hukum tidak hanya membatasi kebebasan individual terhadap kebebasan individual yang lain, tetapi juga kebebasan pihak yang berkuasa di dalam negara. Dengan begitu, menurut Huijbers, hukum melawan penggunaan kekuasaan dengan sewenang-wenang. Ini dapat diartikan bahwa di dalam suatu negara

---

[15] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cetakan V, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000, hlm. 286.

[16] F.Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, cetakan kesembilan, Putra Bardin,Bandung, 1999, hlm. 79.

[17] Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, cetakan kesebelas, Penerbit Kanisius, Yogyakarta,1995, hlm.112.

terdapat kekuasaan yang lebih tinggi daripada pemerintah, yaitu kekuasaan rakyat.

b. Hukum tidak melawan pemerintah negara, akan tetapi sebaliknya membutuhkan keberadaan pemerintah untuk mengatur hidup bersama. Pandangan Huijbers di atas, walaupun mengakui adanya pengaruh politik atau kekuasaan terhadap hukum, namun dalam batasan praktis pengaruh itu tidak dapat mencampuri eksistensi hukum. Hukum bersifat mengikat sekalipun terhadap negara yang membuat hukum itu sendiri. Pandangan Huijbers itu agaknya memiliki kesamaan dengan konsep *rechstaat* yang berkembang di Eropa Kontinental. Sebagaimana dikemukakan oleh Waldemar Besson dan Gotthard Jasper bahwa di dalam negara demokrasi yang menganut prinsip *rule of law atau rechtstaat*, pemegang kekuasaan terikat oleh hukum dan keadilan.[18]

Dari berbagai penjelasan mengenai hubungan politik dan hukum, penjelasan Bayles tentang pola hubungan yang terbangun di antara hukum dan politik agaknya lebih menggambarkan gradasi hubungan yang lebih ideal. Melalui pola-pola hubungan yang diuraikannya, agaknya Bayles ingin menjelaskan posisi hukum yang suprematif tanpa mengesampingkan faktor-faktor non-hukum yang lain. Dalam kaitannya dengan keberadaan negara, penjelasan Bayles tersebut relevan dengan esensi institusi negara, yang oleh C.F. Strong diidentifikasi *as distinct from all other forms of association, is the obedience of its members to the law*.[19]

Teori Kaum *Critical Legal Studies* (CLS), memandang bahwa baik dalam pembentukan hukum positif (*in abstarcto*) maupun dalam penerapannya (*in concreto*), hukum positif itu selalu merupakan hasil

[18] Waldemar Besson dan Gotthard Jasper, The Rule of Law and Justice Bind All State Authority, dalam Josef Thesing (ed), *The Rule of Law*, Konrad Adenaue Stiftung, Sank Augustin,1997, hlm. 80.

[19] C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, revised edition, Sidgwick and Jackson, London, 1952, hlm. 4.

proses yang sarat dengan muatan dan kepentingan politik, sehingga sangat sulit terjadi netralitas dan objektifitas hukum. Tepatnya, hukum itu merupakan suatu produk yang tidak netral, karena senantiasa ada kepentingan-kepentingan tersembunyi yang difasilitasi oleh hukum.[20] Sementara itu menurut Moh. Mahfud MD, politik hukum adalah proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.[21]

Moh. Mahfud MD, menambahkan Politik Hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.[22] Sementara itu, menurut Satjipto Rahardjo, mengatakan bahwa politik hukum adalah aktivitas untuk memilih suatu tujuan sosial tertentu.[23] Maka, dapat disimpulkan bahwa Politik Hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.[24]

Studi-studi hukum kritis timbul dari aliran kiri dalam pemikiran dan praktek hukum modern. Ada dua perhatian yang menonjol yang menandai aliran ini. Perhatian pertama adalah ktitiknya terhadap formalisme *(formalism)* dan *(objectivism).* Formalisme dalam konteks ini

---

[20] Roberto M. Unger, *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Nusamedia, Bandung, 2012, hlm.10.
[21] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2001, hlm.9.
[22] Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 1.
[23] Eddy Asnawi, dalam *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 3, No. 1 Tahun 2003 : 93-101 Pekanbaru: Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning, 2003, hlm. 9.
[24] Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm. 22.

adalah suatu komitmen untuk, dan karena itu juga suatu kepercayaan atas kemungkinan konflik, suatu metode pembenaran hukum yang berbeda, dengan pertikaian yang tak ada ujungnya menyangkut pengertian-pengertian dasar kehidupan sosial, konffik-konflik yang sering disebut ideologis, filosofis, atau *visioner*. Pertikaian semacam ini berada di luar perhatian yang dijaga amat ketat dalam kesimpulan dan argumen yang dituntut kaum formalis pada analisis hukum. Formalisme meyakini impersonalitas tujuan-tujuan, kebijakan-kebijakan, dan kaidah-kaidah hukum sebagai komponen-komponen yang tak terhindarkan dari pemikiran hukum. Formalisme secara konvensional, pencarian metode deduksi dari sistem kekuasaan yang tanpa celah, hanyalah kasus yang terbatas dan menyimpang dari kebiasaan dalam yurisprudensi ini.[25]

2. Otonomi Daerah dan Pemilu Kepala Daerah

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari Pemilihan Umum, karena pemilihan umum (Pemilu) merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.[26]

---

[25] Roberto M. Unger, *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakrta, 1989, hlm. xxvi.

[26] Dahlan Thaib, *Impelmentasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 94.

Dari sudut pandang etimologi demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *cratein* (memerintah). Jadi secara harafiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat memerintah.[27]

Baik sebagai sistem maupun proses, demokrasi dalam dekade-dekade belakangan dianggap sebagai yang terbaik apabila dibandingkan dengan sistem dan proses politik yang lain. Ini karena demokrasi mengedepankan aspek manusia dan kemanusiaan. Demokrasi juga dapat menghindari adanya penyalahgunaan dari kesewenang-wenangan terhadap kekuasaan. Ini karena demokrasi, menurut Giovanni Sartori, merupakan "*a system in which no one can choose himself, no one can invest himself with the power to rele, therefore, no one can arrogate to himself unconditional and unlimited power*".[28]

Menurut Melvin I. Urofsky, terdapat prinsip-prinsip dasar yang harus ada dalam setiap bentuk demokrasi. Prinsip-prinsip yang telah dikenali dan diyakini sebagai kunci untuk memahami bagaimana demokrasi bertumbuh kembang antara lain adalah:

1. Prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi
2. Pemilihan umum yang demokratis
3. Federalisme, pemerintahan negara bagian dan lokal
4. Pembuatan undang-undang
5. Sistem peradilan yang independen
6. Kekuasaan lembaga kepresidenan
7. Peran media yang bebas
8. Peran kelompok-kelompok kepentingan
9. Hak masyarakat untuk tahu
10. Melindungi hak-hak minoritas

[27] B. Hestu Ciptohandoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2003, hlm. 98.

[28] Kacung Marijan, "*Wajah Demokrasi Kita*", http://www.republika, 23 Januari 1999.

11. Kontrol sipil atas militer.[29]

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.[30] Asas Pemilu adalah: Pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.[31]

Dari sudut demokrasi, otonomi daerah, dalam arti formal, diperlukan dalam rangka memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Dari segi materiil, otonomi daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip negara kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan atas hukum. Oleh karena otonomi daerah bertalian dengan demokrasi, maka harus ada lembaga dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan demokrasi di daerah.[32]

Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratik. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya,

---

[29] Melvin I. Urofsky dalam Harsono Suwardi dkk, *Politik, Demokrasi dan Manajemen Komunikasi*, Galang Press Yogyakarta, 2002, hlm. 32-39.

[30] Republik Indonesia, Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

[31] Republik Indonesia, Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

[32] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 190.

haruslah dijalankan secara demokratis yang meliputi tata cara penunjukkan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain. Mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratis pula.[33]

Berdasarkan hal-hal tersebut, lahirlah berbagai mekanisme demokratik, seperti sistem pemilihan anggota perwakilan, sistem pemilihan penyelenggara pemerintahan (bupati, walikota, gubernur), sistem hubungan tanggung jawab antara badan perwakilan dengan penyelenggara pemerintahan, dan lain sebagainya.[34]

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak memberikan definisi tentang Kepala Daerah. Hanya dalam Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa: "Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah". Kemudian dalam ayat (2)-nya disebutkan bahwa: "Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota".

Mengenai kewajiban kepala daerah Pasal 67 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur sebagai berikut:

Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:

---

[33] *Ibid*, hlm. 190.
[34] *Ibid*, hlm. 190-191.

a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila,
b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
c. menaati seluruh ketentuan peraturan perundangundangan;
d. mengembangkan kehidupan demokrasi;
e. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
f. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
g. melaksanakan program strategis nasional; dan
h. menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini yuridis normatif, yaitu suatu cara atau prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah dengan meneliti data sekunder[35], yang berkaitan dengan "Politik Hukum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota".

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini mendasarkan pada data sekunder. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum[36]. Bahan-bahan hukum tersebut terdiri dari:

a. Bahan hukum Primer, terdiri dari:

1) Undang Undang Dasar 1945.

[35] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, UI Press, Jakarta, 1984, hlm. 52.
[36] Soerjono Soekanto dan Sri Mammudji, *Penelitian Hukum Normatif, Pengantar Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 1990, hlm. 14.

2) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu berbagai bahan kepustakaan (literatur) seperti buku-buku, hasil penelitian, makalah-makalah dalam seminar, simposium, lokakarya yang erat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.

c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai istilah-istilah tertentu, meliputi:

1) Kamus hukum

2) Kamus Bahasa Indonesia

3) Kamus Bahasa Inggris

4) Kamus Bahasa Belanda

3. Metode dan Alat Pengumpulan Data

Pada penelitian kepustakaan ini pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen/pustaka/literatur, sedangkan alat yang digunakan pada penelitian ini bahan-bahan tertulis (putusan pengadilan, perjanjian dan lain-lain)[37].

4. Metode Pendekatan

Penelitian ini mempergunakan pendekatan yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang mengungkapkan suatu masalah, keadaaan atau peristiwa dengan memberikan suatu penelitian secara menyeluruh, luas

[37] Maria S.W. Sumardjono, 1997, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 32.

dan mendalam dari sudut pandang ilmu hukum, yaitu dengan meneliti asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum dan sistematik hukum.

5. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan dari penelitian kepustakaan selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif. Deskriptif;[38] yaitu metode analisis dengan cara menggambarkan keadaan sebenarnya di lapangan. Kualitatif,[39] yaitu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.

[38] Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 50

[39] *Ibid*, hlm. 51.