

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip trias politica yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikasi dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.

Ketiga jenis lembaga-lembaga negara tersebut adalah lembaga-lembaga Pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mewujudkan dan melaksanakan kewenangan eksekutif, lembaga-lembaga pengadilan yang berwenang menyelenggarakan kekuasaan judikatif dan lembaga-lembaga perwakilan rakyat (DPR, untuk Indonesia) yang memiliki kewenangan menjalankan kekuasaan legislatif. Di bawah sistem ini, keputusan legislatif dibuat oleh masyarakat atau oleh wakil yang wajib bekerja dan bertindak sesuai aspirasi masyarakat yang diwakilinya (konstituen) dan yang

memilihnya melalui proses pemilihan umum legislatif, selain sesuai hukum dan peraturan.

Selain pemilihan umum legislatif, banyak keputusan atau hasil-hasil penting, misalnya pemilihan presiden suatu negara, diperoleh melalui pemilihan umum. Pemilihan umum tidak wajib atau tidak mesti diikuti oleh seluruh warganegara, namun oleh sebagian warga yang berhak dan secara sukarela mengikuti pemilihan umum. Sebagai tambahan, tidak semua warga negara berhak untuk memilih (mempunyai hak pilih).

Kedaulatan rakyat yang dimaksud di sini bukan dalam arti hanya kedaulatan memilih presiden atau anggota-anggota parlemen secara langsung, tetapi dalam arti yang lebih luas. Suatu pemilihan Presiden atau anggota-anggota parlemen secara langsung tidak menjamin negara tersebut sebagai negara demokrasi sebab kedaulatan rakyat memilih sendiri secara langsung presiden hanyalah sedikit dari sekian banyak kedaulatan rakyat. Walaupun perannya dalam sistem demokrasi tidak besar, suatu pemilihan umum sering dijuluki pesta demokrasi. Ini adalah akibat cara berpikir lama dari sebagian masyarakat yang masih terlalu tinggi meletakkan tokoh idola, bukan sistem pemerintahan yang bagus, sebagai tokoh impian ratu adil. Padahal sebaik apa pun seorang pemimpin negara, masa hidupnya akan jauh lebih pendek daripada masa hidup suatu sistem yang sudah teruji mampu membangun negara. Banyak negara demokrasi hanya memberikan hak pilih kepada warga yang telah melewati umur tertentu, misalnya umur 18 tahun, dan yang tak memiliki catatan kriminal (misal, narapidana atau bekas narapidana).

Semenjak era reformasi di Indonesia, pelaksanaan demokrasi tidak hanya menyangkut pemilihan anggota legislatif atau pemilihan Presiden dan Wakil Presiden saja, akan tetapi pemilihan Kepala Daerah juga dilakukan dengan pemilihan umum. Tuntutan dan desakan terhadap pemilihan Kepala Daerah yang tidak lagi dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, terus berlangsung karena pemilihan Kepala Daerah yang selama ini dipraktikkan, yakni dengan sistem perwakilan ternyata tidak sesuai dengan aspirasi rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selaku wakil rakyat gagal menjalankan amanat rakyat dan juga amanat konstitusi, untuk mewujudkan ajaran kedaulatan rakyat dalam praktik ketatanegaraan.¹

Berkaitan dengan pemilihan Kepala Daerah, maka partisipasi masyarakat dalam Pemilihan Umum (Pemilu) dan pemilihan Kepala Daerah sangat berkait dengan *ownership* (rasa memiliki) terhadap partai atau calon yang diajukan. Artinya, sangat bergantung pada siapa yang mengajak, berkait pada partai dan calon, dan apa yang akan diperoleh masyarakat. Ada dua aktor yang paling dominan didalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemilihan Kepala Daerah, masing-masing adalah Partai Politik peserta Pemilu dan calon yang diajukan sebagai Kepala Daerah maupun calon sebagai legislatif.

Selain Partai Politik dan calon yang diajukan sebagai Kepala Daerah, maka satu hal yang tidak kalah pentingnya adalah peran Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara Pemilu. KPU merupakan satu-satunya

¹*Suara Merdeka*, Harian, 23 Agustus, 2008, hlm. 8.

lembaga yang berwenang untuk menyelenggarakan pemilu. Tugas dan wewenang KPU adalah merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan pemilihan umum, menerima, meneliti, dan menetapkan partai-partai politik yang berhak sebagai peserta pemilu. Selanjutnya membentuk Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) dan mengkoordinasikan kegiatan pemilihan umum mulai ditingkat pusat sampai Tempat Pemungutan Suara (TPS), menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I dan DPRD II untuk setiap daerah pemilihan, menetapkan keseluruhan hasil pemilihan umum disemua daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I, dan DPRD II, mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan-bahan serta data hasil pemilihan umum, serta memimpin tahapan kegiatan pemilihan umum.

Berkaitan dengan keberadaan dan tugas serta wewenang yang dimiliki KPU sebagai penyelenggara tunggal pemilihan umum, keberfungsian KPU akan sangat berdampak signifikan terhadap kesuksesan penyelenggaraan pemilihan umum. Maksimalisasi fungsi KPU menjadi salah satu syarat utama guna suksesnya penyelenggaraan pemilihan umum. Tingkat keberfungsian KPU sendiri sangat dipengaruhi oleh kinerja dari pimpinan dan anggota KPU.²

Semakin tinggi dan maksimal kinerja para anggota dan pimpinan KPU, maka akan berdampak positif pada keberfungsian KPU. Semakin berfungsinya KPU, maka akan secara signifikan berpengaruh pada sukses tidaknya penyelenggaraan pemilu. Dalam praktik penyelenggaraan Pemilu

²*Tempo*, Mingguan, Pramono, Kinerja KPU dan Badan Pengawas Dikritik, Selasa, Jakarta, 12 Maret, 2008, hlm. 14.

2004, ternyata keberfungsian KPU sangat rendah. Hal ini disebabkan oleh kinerja para anggotanya yang kurang disiplin, kurang berdedikasi dan cenderung mementingkan kelompok dan pribadinya masing-masing. Akibatnya banyak agenda penyelenggaraan Pemilu yang tidak tepat waktu dan bertele-tele. Banyak kasus yang dapat diangkat untuk menunjukkan rendahnya keberfungsian dan kinerja KPU. Kasus boleh atau tidaknya pejabat negara berkampanye, menjadi polemik yang berkepanjangan, yang seharusnya tidak perlu terjadi. Karena polemik ini tidak berkesudahan, menyebabkan pembicaraan agenda lainnya menjadi terbengkalai.³

Dalam masalah kampanye, KPU menerapkan standar ganda dimana para anggota KPU bersikukuh agar mereka tetap diperbolehkan untuk berkampanye. Kasus lainnya adalah berkaitan dengan kotak suara yang akan digunakan dalam pemungutan suara. Selain itu, beberapa kasus yang menunjukkan rendahnya integritas dan kedewasaan politik para anggota KPU selama ini, yaitu beberapa kali hampir terjadi adu jotos antar sesama anggota KPU dan sinyalemen terjadinya praktik korupsi ditubuh KPU yang mana telah berhasil menyeret beberapa anggota KPU.⁴

Munculnya kasus-kasus tersebut yang pada akhirnya mengurangi kesuksesan penyelenggaraan pemilu sangat dimungkinkan terjadi karena beragamnya dan rendahnya kedewasaan politik dari para anggota KPU. Hal tersebut mustahil akan terjadi bila para anggota KPU memiliki integritas dan

³*Sinar Harapan*, Hari ini 12 April 2008, hlm. 12.

⁴Pramono, *loc.cit.*

kedewasaan politik. Namun demikian, hal ini dapat dimaklumi sebagai sebuah uji coba bagi demokrasi di Indonesia.

Begitu besarnya peran serta KPU dalam menciptakan pesta demokrasi yang berkualitas, tentu menjadi sebuah pertimbangan untuk melakukan perekrutan para personil KPU secara independen, transparan dan berkualitas. Jangan sampai ada pihak-pihak yang duduk di KPU hanya karena faktor kepentingan politik, sebab hal itu justru akan merusak citra demokrasi di negeri ini dan hanya yang berdedikasi dan memiliki integritas politik yang tinggi saja yang dapat menjadi penyelenggara pesta demokrasi.

Di Kabupaten Sleman, pada tahun 2015 akan dilaksanakan pemilihan Kepala Daerah. Ada 2 (dua) pasangan calon yang akan maju dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sleman tahun 2015. Pasangan Sri Purnomo dan Sri Muslimatun yang diusung PAN, Partai Golkar, Partai Nasdem, PKB dan Partai Demokrat, serta partai pendukungnya yakni PBB, Partai Hanura dan PPP. Sementara lawannya adalah pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Sleman Yuni Satia Rahayu - Danang Wicaksana yang diusung PDI Perjuangan dan Gerindra.

Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sleman tahun 2015 dalam pelaksanaannya pun menemui beberapa kendala, seperti pada masa persiapan pemilihan Kepala Daerah Sleman 2015 terbentur oleh beberapa aturan perundangan yang tidak sinkron. Hal ini membuat Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Sleman, tidak bisa bergerak untuk melakukan tahapan persiapan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka penulis dapat merumuskan masalahnya sebagai berikut, adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan pemilihan Bupati Sleman tahun 2015?
2. Apa problematika dalam persiapan penyelenggaraan pemilihan Bupati Sleman tahun 2015?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pemilihan Bupati Sleman tahun 2015.
2. Untuk mengetahui problematika dalam persiapan penyelenggaraan pemilihan Bupati Sleman tahun 2015.

D. Tinjauan Pustaka

1. Demokrasi

Istilah demokrasi muncul dalam peradaban Yunani sekitar abad ke-V Sebelum Masehi (SM). Demokrasi atau *demokratia* merupakan suatuungkapan yang terdiri dari kata *demos* sinonim kata *populous* yang berartirakyat dan *kratia* yang berarti pemerintahan atau wewenang. Olehnya itudemokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat.⁵Demokrasi dalam arti sempit menurut Joseph Schumpeter, adalahsebuah metode politik dan sebuah mekanisme untuk memilih pemimpinpolitik.Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu diantara pemimpin-pemimpin

⁵ Hasbi Umar, "Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPRD, Jurnal Innovatio Vol.VII, No.14 Edisi Juli-September 2008, hlm. 315.

politik yang bersaing meraih suara dan pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat mengganti wakil mereka yang dipilih sebelumnya. Kemampuan untuk memilih di antara pemimpin-pemimpin pada masa pemilihan inilah yang disebut demokrasi.⁶

Menurut Robert A. Dahl, demokrasi adalah satu sistem politik yang memberi peluang kepada rakyat jelata membuat keputusan-keputusan secara umum dan menekankan responsifitas pemerintah terhadap preferensi warga negaranya yang setara secara politis sebagai sifat dasar demokrasi.⁷ Sedangkan menurut Abraham Lincoln, demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dimana kekuasaan politik tertinggi (*supreme political authority*) dan kedaulatan (*sovereignty*) ada di tangan rakyat yang berhak untuk memerintah.⁸

Pemahaman demokrasi ini telah dipahami secara universal dimana demokrasi tidak lagi dipahami dari segi substantifnya saja dengan memberikan apa yang menjadi hak-hak rakyat, namun juga dilihat dari segi proseduralnya, yaitu bagaimana mekanisme penyampaian hak-hak tersebut. Dengan demikian, demokrasi tidak berarti rakyat sendiri yang harus menyampaikan hak-haknya tersebut, tetapi juga dapat mewakilkannya kepada pihak lain melalui suatu mekanisme tertentu. Oleh karena itu cukup beralasan jika kemudian demokrasi diartikan sebagai *government by the people, either directly or through representative*.⁹

⁶ George Serensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 14.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Hasbi Umar, *op.cit.*, hlm. 318.

Lain halnya dengan demokrasi sebelum amandemen UUD NRI1945 ditandai dengan kedaulatan yang berada di tangan rakyat dandijalankan oleh MPR RI sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1 ayat(2) UUD NKRI 1945 yaitu: “kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dandijalankan berdasarkan UUD”. Demikian halnya Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Sebelumnya yang dikenal adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*). Konsep ini merupakan penjabaran dari konsep *Rule of Law*, dengan berpedoman pada sistem hukum eropa *continental*.¹⁰

Dari sisi pemahaman kedaulatan rakyat, kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam aturan hukum yang berpuncak pada rumusan konstitusi sebagai produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat.¹¹

Proses inilah yang secara teoritis disebut kontrak sosial antar seluruh rakyat. Aturan hukum membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat disalurkan, dijalankan, dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan pemerintahan. Inilah yang kemudian berkembang menjadi doktrin negara hukum. Sebaliknya hukum harus mencerminkan kepentingan dan perasaan

¹⁰ Martha Pighome, “Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945” dalam Jurnal Dinamika Hukum Vol 11 No.2 Mei 2011, hlm.336.

¹¹ *Ibid.*

keadilan rakyat. Oleh karena itu, hukum harus dibuat dengan mekanisme demokratis.¹²

Demokrasi tidak dapat dibahas secara terpisah tanpa mengaitkannya dengan konsep negara hukum, karena negara hukum merupakan salah satu negara demokratis, dan demokratis merupakan salah satu cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum (negara hukum yang demokratis).¹³ Secara substansial, makna demokrasi dari kaca mata hukum ada dua yakni, berkaitan dengan norma berupa cara memperoleh kekuasaan dan bagaimana melaksanakan kekuasaan.¹⁴

Setelah adanya perubahan sistem demokrasi sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, bahwa: “ditandai dengan demokrasi secara langsung oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat”, maka kepala negara yang sebelum amandemen dipilih oleh MPR RI telah berubah dimana dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan Presiden dan Wakil Presiden bahkan Kepala Daerah (Pemilukada). Demokratisasi bertujuan untuk menciptakan keadilan dalam berpolitik. Disamping itu demokrasi dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia baik dibidang politik, ekonomi, dan lain-lain. Demokrasi dibidang ekonomi disebut

¹²*Ibid.*

¹³*Ibid.*, hlm.338

¹⁴Zulfirman, “Ontologi Demokrasi”, Jurnal Hukum 14 (2) Juni 2006, Universitas Sultan Agung (UNISULA). Semarang, hlm. 137-138.

demokrasi ekonomi.¹⁵ Demokrasi ekonomi dan demokrasi politik oleh Bung Karno disebut sebagai Sosio-Demokrasi.¹⁶

2. Pemilihan Umum

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikasi dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.¹⁷

Ketiga jenis lembaga-lembaga negara tersebut adalah lembaga-lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mewujudkan dan melaksanakan kewenangan eksekutif, lembaga-lembaga pengadilan yang berwenang menyelenggarakan kekuasaan yudikasi dan lembaga-lembaga perwakilan rakyat (DPR, untuk Indonesia) yang memiliki kewenangan menjalankan kekuasaan legislatif. Di bawah sistem ini, keputusan legislatif dibuat oleh masyarakat atau oleh wakil yang wajib bekerja dan bertindak

¹⁵ Novita Dewi Mashithoh, "Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pemberdayaan Ekonomi Perempuan Sebagai Perwujudan Ekonomi Kerakyatan" Jurnal Law Reform Pembaharuan Hukum, Oktober 2007, Program Magister Ilmu Hukum, Unisula, Semarang, hlm. 41.

¹⁶ Djauhari, "Konsep Negara Kesejahteraan Pra Kemerdekaan RI", Jurnal Hukum 16 Juni 2006, FH UNISULA, Semarang, hlm. 323.

¹⁷ Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 15.

sesuai aspirasi masyarakat yang diwakilinya (konstituen) dan yang memilihnya melalui proses pemilihan umum legislatif, selain sesuai hukum dan peraturan.¹⁸

Selain pemilihan umum legislatif, banyak keputusan atau hasil-hasil penting, misalnya pemilihan presiden suatu negara, diperoleh melalui pemilihan umum. Pemilihan umum tidak wajib atau tidak mesti diikuti oleh seluruh warganegara, namun oleh sebagian warga yang berhak dan secara sukarela mengikuti pemilihan umum. Sebagai tambahan, tidak semua warga negara berhak untuk memilih (mempunyai hak pilih).

Pemilihan umum banyak diyakini sebagai sebuah jalan menuju ke arah demokrasi. Walaupun pemilihan umum itu sendiri juga sering dianggap hanya sebagai sebuah prosedur demokrasi. Pemilihan umum merupakan salah satu indikator bekerjanya pilar demokrasi. Pemilihan umum juga merupakan implementasi dari hak asasi manusia, terutama hak politik. Dalam konteks yang lebih general lagi, pemilihan umum merupakan wujud kedaulatan rakyat, terutama dalam perspektif demokrasi perwakilan.¹⁹

Atas dasar pemikiran tersebut, pemilihan umum secara umum mempunyai 3 (tiga) tujuan:²⁰

- a. Memungkinkan terjadinya peralihan kekuasaan secara aman dan tertib.
- b. Untuk melaksanakan kedaulatan Rakyat.
- c. Untuk melaksanakan hak-hak asasi manusia.

¹⁸Indra Piliang, *Menggagas Format Ideal Hubungan Presiden dan DPR*, CSIS, Jakarta, 2008, hlm. 57.

¹⁹Koesnardi dan Hamaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSH-UI, Jakarta, 1988, hlm. 328-329.

²⁰*Ibid*, hlm. 330.

Pergantian kekuasaan melalui pemilihan umum selain akan menjamin peralihan kekuasaan secara aman dan tertib, juga akan menjamin adanya legitimasi yang kuat terhadap pemerintah itu sendiri. Pelaksanaan pemilihan umum juga merupakan arena rakyat menunjukkan kedaulatannya, sekalipun dalam sistem perwakilan, pemilihan umum merupakan wujud dari pemberian otoritas politik dari warga negara kepada penguasa.

Pemilihan umum adalah sesuatu hal yang penting dalam kehidupan kenegaraan. Pemilihan umum adalah perwujudan dari pelaksanaan sistem demokrasi. Melalui pemilihan umum rakyat memilih wakilnya untuk duduk dalam parlemen dan dalam struktur pemerintahan. Ada negara yang menyelenggarakan pemilihan umum hanya apabila memilih wakil rakyat untuk duduk dalam parlemen, akan tetapi ada pula negara yang juga menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih para pejabat tinggi negara.

Umumnya, yang berperan dalam Pemilu dan menjadi peserta pemilihan umum adalah partai-partai politik. Partai politik yang, menyalurkan aspirasi rakyat dan mengajukan calon-calon untuk dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum itu.

Di Indonesia, pada masa orde baru (1966-1998) perlu disebut organisasi-organisasi sosial politik (Orsospol), dan bukan sekedar partai-partai politik (Parpol) saja, karena ada Golongan Karya (Golkar) yang merupakan organisasi sosial politik, peserta pemilihan umum, tetapi tidak mau disebut

sebagai partai politik dan bukan sebagai partai politik, tetapi kini Golkar termasuk partai politik, sama dengan partai politik yang lainnya.²¹

Setelah pasca Orde Baru, ternyata melahirkan beberapa perubahan, termasuk dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Sistem pemilihan umum pasca Orde Baru memberikan kebebasan kepada rakyat untuk memilih para wakil rakyat di DPR, DPRD, DPD, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

Sistem pemilihan umum berbeda-beda di berbagai negara. Ada sistem pemilihan langsung, yaitu rakyat memilih kepala negara secara langsung, dan ada pula sistem pemilihan melalui perwakilan kepala negara. Sistem kepartaian berbeda-beda pula. Ada sistem banyak partai (*multi party system*), ada sistem dwi partai (*two party system*), serta ada yang hanya satu partai (*one party system*).²²

Ada dua sistem pemilihan umum yaitu:

- a. Pemilihan Umum Sistem Distrik (*single member constituency, single member district majority system, distric system*).

Dalam pemilihan umum sistem distrik, daerah pemilihan dibagi atas distrik-distrik tertentu. Pada masing-masing distrik pemilihan, setiap parpol mengajukan satu calon. Katakanlah, 2 atau 3 kecamatan merupakan satu distrik. Partai X mencalonkan A untuk bersaing pada distrik tersebut.

Partai Y mencalonkan B, dan Z mencalonkan C.²³

²¹Teuku May Rudi, *Pengantar Ilmu Politik*, Refika Aditama, Bandung, 2003, hlm, 60.

²²*Ibid*, hlm. 61.

²³*Ibid*, hlm. 65.

- b. Pemilihan Umum Sistem Proporsional (*multi member constituency, proportional representation system, proportional system*).

Sistem ini yang dianut di Indonesia. Pemilu tidaklah langsung memilih calon yang didukungnya, karena para calon ditentukan berdasarkan nomor urut calon-calon dari masing-masing parpol atau organisasi sosial politik (orsospol). Para pemilih adalah memilih tanda gambar atau lambang suatu orsospol. Perhitungan suara untuk menentukan Jumlah kursi raihan masing-masing orsospol, ditentukan melalui penjumlahan suara secara nasional atau penjumlahan pada suatu daerah (provinsi). Masing-masing daerah diberi jatah kursi berdasarkan jumlah penduduk dan kepadatan penduduk di daerah yang bersangkutan.²⁴

Perubahan terhadap konstitusi Republik Indonesia ikut pula mengubah sistem pemilihan umum di Indonesia. Pemilihan Umum secara eksplisit diatur di dalam Bab VII B Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ke III, yaitu sebagai berikut:

- a. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
- b. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- c. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah partai politik.
- d. Peserta Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- e. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
- f. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

²⁴*Ibid*, hlm. 91.

Saat ini Indonesia telah menjalani pemilihan umum sebanyak 9 kali, dan pemilihan umum yang terakhir ini, tahun 2004, disamping memilih anggota legislatif juga memilih eksekutif, yaitu pemilihan secara langsung Presiden dan Wakil Presiden. Untuk melaksanakan hal tersebut telah dibentuk undang-undang tentang Pemilihan Umum, yaitu:

- a. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- b. Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-undang tentang pemilihan umum tersebut dibuat menjadi dua undang-undang, yaitu untuk pemilihan anggota Legislatif dan pemilihan Presiden serta Wakil Presiden. Sejak tahun 2003, pemilihan umum Legislatif dan Eksekutif di Indonesia menggunakan Undang-Undang yang berbeda. Hal ini menurut Haruna Al-rasid cacat hukum, karena pembuat Undang-Undang Dasar menyebut kesemuanya “dalam satu napas” dan tidak ada perintah untuk memisah-misahkan. Karena itu tidak ada delegasi (otorisasi) kewenangan dari pembuat Undang-Undang Dasar kepada pembuat Undang-Undang untuk mengatur soal pemilihan presiden dalam undang-undang tersendiri.²⁵

Di dalam kedua undang-undang tentang pemilihan umum ini, mempunyai tujuan dan asas yang sama. Tujuan pemilihan umum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota

²⁵Abdul Bari dan Makmur Ali, *Pemilihan Umum Dan Partai Politik Di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 72.

DPR, DPD dan DPRD adalah: Pemilihan umum diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Asas Pemilihan umum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang adalah berdasarkan Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pengertian asas pemilihan umum adalah:

a. Langsung

Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nurani, tanpa perantara.

b. Umum

Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang ini, berhak mengikuti pemilihan umum. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan dan status sosial.

c. Bebas

Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Didalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.

d. Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya diberikan.

e. Jujur

Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, setiap penyelenggaraan pemilihan umum, aparat Pemerintah, peserta pemilihan umum, pengawas pemilihan umum, pemantau pemilihan umum, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

f. Adil

Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, setiap pemilih dan peserta pemilihan umum mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

3. Partai Politik

Partai berasal dari kata *part* yang mempunyai arti *bagian* dan yang menunjuk bagian dari para warga suatu negara, sedangkan kata *partai-*

partai menunjuk kepada sekumpulan orang-orang, jadi menunjuk kepada perkumpulan sejumlah warga dari suatu negara yang menggabungkan diri dalam suatu kesatuan yang mempunyai tujuan tertentu.²⁶

Mengenai partai politik, banyak ilmuwan yang mengemukakan definisinya seperti yang diungkapkan Carl Friedrich yang memberikan batasan mengenai partai politik, yaitu: Sekelompok manusia yang terorganisasi secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya, dan berdasarkan kekuasaan itu akan memberikan kegunaan materiil kepada anggotanya.²⁷

Sementara itu, Soltau memberikan definisi partai politik sebagai: Kelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisasi yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih, bertujuan untuk menguasai pemerintahan dan menjalankan kebijaksanaan umum mereka.²⁸

Dari pendapat di atas dapat dikemukakan bahwa partai politik pada dasarnya mempunyai unsur-unsur yaitu, organisasi yang teratur, terdiri dari orang-orang yang mempunyai tujuan yang sama yaitu merebut dan atau mempertahankan kekuasaan.

Berkaitan dengan partai politik, Riswandha Ismawan mempunyai pendapat bahwa: Partai politik merupakan salah satu sarana, sekaligus yang paling utama untuk menyalurkan aspirasi politik massa. Fungsi partai yang

²⁶ Poerwadarminta, *Kamus Bahasa Indonesia*, Hasta, Jakarta, 1990, hlm. 203.

²⁷ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1992, hlm. 110.

²⁸ *Ibid*, hlm. 110.

terpenting adalah mengartikulasikan sekelompok orang dan menempatkan wakil-wakilnya dalam jaringan pengambilan keputusan (*decision maker*) hingga keputusan tersebut dapat diakui sebagai keputusan bersama masyarakat yang lebih berkuasa. Dengan demikian kebijaksanaan apapun yang dibuat oleh pemerintah, merupakan cerminan dan kelompok-kelompok masyarakat.²⁹

Menurut Pasal 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008, tentang Partai Politik, yang dimaksud dengan partai politik adalah: Organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945.

Partai politik dalam negara demokratis menyelenggarakan beberapa fungsinya sesuai dengan tujuan partai politik tersebut. Di Indonesia selama Orde Baru berkuasa, partai politik tidak dapat melaksanakan fungsinya secara utuh. Pada masa itu partai politik hanya mampu memobilisasi massa untuk mendapatkan dukungan dalam mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan, fungsi-fungsi lain yang sangat penting tidak dapat dilaksanakan, seperti:³⁰

- a. Partai politik sebagai sarana komunikasi politik.
- b. Partai politik sebagai sarana sosialisasi politik.
- c. Partai politik sebagai sarana rekrutmen politik.

²⁹ Riswandha Ismawan, *Penyaluran Aspirasi Politik Masyarakat*, UII, Yogyakarta, 1991.

³⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1983, hlm. 163-164.

d. Partai politik sebagai sarana pengatur konflik.

Mengenai fungsi partai politik juga diatur dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, yaitu sebagai sarana:

- a. Pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Republik Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara
- b. Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat.
- c. Penyerap, penghimpun dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.
- d. Partisipasi politik warga Negara Indonesia, dan
- e. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Dari berbagai fungsi tersebut, partai politik mempunyai kewajiban yang sangat penting, yaitu melaksanakan fungsi pendidikan politik terhadap anggotanya dan masyarakat luas. Partai politik wajib mendidik anggota-anggotanya menjadi manusia yang sadar akan tanggung jawab sebagai warga negara dan menempatkan kepentingan pribadi di bawah kepentingan nasional. Hanya dengan pendidikan politik dapat diciptakan masyarakat yang cerdas dan sadar politik.

Dalam hal pendidikan politik, Matori Abdul Jalil mengemukakan bahwa: adalah kewajiban semua pelaku politik untuk melakukan penerangan dan pendidikan politik kepada rakyat, termasuk partai politik. Partai politik sekarang harus berbeda dengan partai politik pada masa Orde Baru. Pada saat sekarang partai politik tidak boleh hanya memperebutkan kursi kekuasaan,

partai politik harus memasukkan pendidikan politik sebagai salah satu fungsi yang wajib dijalankan.³¹

Pendidikan politik akan membantu masyarakat agar tidak mudah dimobilisir untuk melegitimasi dan menjustifikasikan kekuasaan dan kepentingan politik penguasa seperti yang terjadi pada masa Orde Baru.

Kalangan politisi memahami pentingnya pendidikan politik bagi rakyat, bahkan politisi di jaman kuno sampai dengan para pakar politik modern meyakini perlunya anggota masyarakat mendapatkan pendidikan politik agar bisa ikut aktif berpolitik dan melakukan kegiatan-kegiatan politik melalui lembaga-lembaga politik formal. Lembaga-lembaga politik dan partai politik dapat mengatur semua aspirasi politik yang ada di tengah masyarakat, kemudian juga bisa memperlunak atau meredam ledakan-ledakan kekuatan massa pada saat-saat yang kritis untuk dialihkan pada kegiatan-kegiatan yang konstruktif. Disamping itu juga, bisa menjinakkan dominasi satu kekuatan sosial terhadap kelompok-kelompok sosial lainnya, sehingga semua pihak mendapatkan kesempatan yang sama untuk maju dan berkembang.

Semua anggota masyarakat secara langsung atau tidak langsung mengalami proses sosialisasi politik secara alamiah, proses sosialisasi politik, ini dilalui oleh orang kecil sampai dengan orang dewasa. Melalui sosialisasi politik, masyarakat mengenal, memahami dan menghayati nilai-nilai politik tertentu yang dapat mempengaruhi sikap dan tingkah laku politik mereka sehari-hari.

³¹Harun Salim, Uzair Fauzan, Dinar Ibnu Sholeh, *Tujuh Mesin Pendulang Suara*, LKIS dan CH-PPS, Yogyakarta, 1999, hlm. 225.

Sosialisasi politik ini dapat juga disebut dengan pendidikan politik dalam arti yang lebih luas. Suasananya akan menjadi berbeda kalau ada usaha untuk mengubah sosialisasi itu dengan memasukkan nilai-nilai politik baru yang dianggap ideal, dengan tujuan untuk mengarahkan proses sosialisasi politik masyarakat pada arah tertentu. Hal ini bisa juga dikatakan sebagai pendidikan dalam arti sempit, yaitu sebagai usaha yang sadar untuk mengubah proses sosialisasi politik masyarakat, sehingga masyarakat memahami dan menghayati betul nilai-nilai yang terkandung dalam suatu sistem politik yang ideal.

Definisi mengenai pendidikan politik itu sendiri menurut Kartono adalah: Upaya edukatif yang intensional, disengaja dan sistematis untuk membentuk individu yang sadar politik dan mampu menjadi pelaku politik yang bertanggung jawab secara emosional dalam mencapai tujuan-tujuan politik.³²

Sedangkan menurut Hayer, pendidikan politik adalah: Usaha membentuk manusia menjadi partisipan yang bertanggung jawab dalam politik.³³

Dari definisi yang telah disebutkan, pendidikan politik merupakan proses belajar, bukan hanya untuk menambah informasi dan pengetahuan saja, tetapi lebih menekankan kemampuan sadar akan situasinya secara kritis, menentukan sikap yang benar dan melatih ketangkasan aksi/berbuat. Pelaksanaan pendidikan politik di Indonesia guna meningkatkan

³² Kartono, *op.cit.*, hlm. 61.

³³ *Ibid*, hlm.61.

pemahaman status diri sendiri selaku warga negara yang baik ditengah pergaulan hidup bersama serta menyadari fungsi politiknya selaku warga negara tidak luput dari hambatan dan kesulitan. Hal ini diakibatkan kondisi masyarakat yang banyak hidup dalam garis kemiskinan, latar belakang pendidikan rakyat yang rendah, sikap apatisme dan sinisme politik, kemudian masih adanya penguasa yang tidak menghendaki adanya pendidikan politik karena penguasa berkepentingan sekali dengan status quo.

E. Metodologi Penelitian

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat normatif Empiris , yaitu merupakan penelitian terhadap data sekunder yang didukung oleh data primer berupa hasil wawancara.³⁴

2. Metode Pendekatan

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian hukum normatif memiliki kegunaan baik secara praktis maupun akademis.

3. Sumber Data

Bahan hukum yang digunakan diperoleh melalui penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan yang terdiri dari:

³⁴Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 24.

- a. Data Sekunder, yaitu data penelitian yang dilakukan dengan cara melakukan studi pustaka.
 - 1) Bahan Hukum Primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan.
 - 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu berupa teori dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan.
 - 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu berupa buku seperti Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris atau Kamus Hukum.
 - b. Data Premier, yaitu berupa data dari penelitian dengan cara terjun langsung ke lokasi penelitian.
 - 1) Lokasi penelitian, yaitu pada Komisi Pemilihan Umum Daerah dan Panwaslu Kabupaten Sleman.
 - 2) Narasumber, yaitu Ketua atau Wakil dari Komisi Pemilihan Umum.
4. Metode Pengumpulan Data
- a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara lisan dengan responden tentang hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan.
 - b. Studi Pustaka, yaitu dilakukan dengan cara mempelajari dan menelaah bahan hukum primer maupun sekunder.
5. Analisis Bahan Hukum

Data yang diperoleh dari penelitian, baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, dianalisis dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di lapangan maupun di perpustakaan,

disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan skripsi ini, maka disusun dengan sistematika penulisan yang terdiri dari empat bab, yaitu:

Bab I: Pendahuluan, yang akan memberikan gambaran secara obyektif untuk memasuki materi selanjutnya. Pendahuluan ini ada pada bab I sebab merupakan pengantar yang menggambarkan secara umum inti permasalahan di samping untuk memudahkan pembaca dalam memahami isi keseluruhan skripsi. Di dalam bab ini diuraikan mengenai permasalahan atau latar belakang. Perumusan masalah sebagai dasar dalam bab ini juga memberikan tujuan penelitian, manfaat penelitian. Terdapat pula definisi operasional, tinjauan pustaka, metodologi penelitian, dan pertanggungjawaban sistematika yang digunakan sehingga lebih memberikan gambaran fokus penelitian penulis terhadap penelitian ini.

Bab II: Dalam bab ini akan diuraikan tentang definisi Pemilihan Kepala Daerah, kemudian dipaparkan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, tinjauan dari Pilkada Langsung Indonesia, dan akan diuraikan tentang pengertian prostitusi menurut hukum positif dalam hal ini Undang-Undang Pilkada Serentak, dimana ketiga instrumen

tersebut menjelaskan mengenai Pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati sanksi-sanksi yang diberikan kepada para pelakunya yang tentu saja merujuk.

Bab III: Dalam bab ini akan menjelaskan hasil dari penelitian dan dibahas sesuai dengan realita yang penulis temukan di lapangan terkait dengan Pelaksanaan Pemilihan Umum, dan Problematika dalam persiapan dan pelaksanaan pemilu itu sendiri.

Bab IV: Dalam bab ini berisi Penutup, yaitu berisikan tentang kesimpulan dan saran-saran dari penulis. Adapun isi dari kesimpulan adalah tentang jawaban dari rumusan masalah. Bagian kedua adalah saran. Saran merupakan rekomendasi penulis kepada dunia ilmu pengetahuan di bidang hukum khususnya hukum tata negara. Penutup ini ditempatkan pada bagian akhir penulisan skripsi ini.