

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemerintahan Daerah atau di negara-negara barat dikenal dengan *Local Government* dalam penyelenggaraan pemerintahannya memiliki otonomi yang didasarkan pada asas, sistem, tujuan, dan landasan hukum. Pada hakikatnya pemberian otonomi daerah dimaksudkan untuk memanifestasikan keinginan daerah untuk mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensi daerah secara maksimal, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.¹

Oleh karena otonomi daerah dipandang penting, maka eksistensinya diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Para penyusun Undang-Undang Dasar 1945 memandang pentingnya otonomi daerah terkait dengan tuntutan demokratisasi masyarakat di daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal ini tercermin dari pemikiran antara lain Mohammad Hatta, yang menyebutkan bahwa pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi), merupakan salah satu aspek pelaksanaan paham kedaulatan rakyat (demokrasi).²

Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap tempat di kota, di desa, dan di daerah.³

Bagi para pemikir barat, seperti antara lain, Alexis de Tocqueville, memandang kehadiran otonomi daerah di dalam suatu negara demokrasi amatlah penting, bahkan tidak dapat dipisahkan dari semangat kebangsaan. Dalam hal ini

¹ Josef Mario Monteiro, *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Yustisia, 2016, Hal. 1.

² *Ibid*, Hal. 1-2.

³ Mohammad Hatta, *Kumpulan Karangan (I)*, Jakarta, Bulan Bintang, 1976, Hal. 103.

dikatakan bahwa pemerintahan yang merdeka, tetapi tidak disertai dengan semangat untuk membangun satuan-satuan pemerintahan otonom menurut Tocqueville tidak dapat menunjukkan semangat demokrasi.⁴

Dengan demikian satuan pemerintahan otonom merupakan pengejawantahan dari esensi demokrasi. Kehadiran satuan pemerintahan daerah otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampilkan hal-hal sebagai berikut :⁵

- 1) Secara umum, satuan pemerintahan otonom akan lebih mencerminkan cita demokrasi dari pada sentralisasi;
- 2) Satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi sistem demokrasi;
- 3) Satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- 4) Satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.

Dalam penegakan hukum, peradilan terikat pada hukum formil dan materiil. Hukum materiil atau *substantive law* mengatur substansi normanya, sedangkan hukum formil atau *procedural law* mengatur prosedur atau tata cara penegakan norma hukum materiil. Hukum materiil tidak dapat berdiri sendiri

⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2005, Hal. 176.

⁵ *Ibid*, Hal. 177.

tanpa adanya hukum formil, mengingat untuk tegaknya hukum materiil diperlukan hukum formil.⁶

Peradilan tanpa hukum materiil akan lumpuh, karena tidak tahu apa yang hendak dijelmakan. Sebaliknya peradilan tanpa hukum formil akan liar, karena tidak ada batas yang jelas dalam menjalankan wewenangnya, yang dapat bertindak semaunya dan mengarah kepada *judicial tyranny*. Guna menghindari praktik *judicial tyranny*, peradilan menegakan hukum sesuai dengan kompetensi yang diberikan oleh hukum materiil.

Dalam hal timbul perselisihan atas hasil pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara serentak, hukum materiil mengatur kompetensi penyelesaian melalui badan peradilan khusus. Badan peradilan khusus dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional, yang dimulai Desember 2015. Sepanjang badan peradilan khusus belum dibentuk, perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi.

Pengaturan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, tidak lagi menggunakan istilah pemilihan umum kepala daerah atau pemilukada, tetapi “pemilihan Gubernur, pemilihan Bupati, atau pemilihan Walikota”. Demikian halnya, yang digunakan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang daya berlakunya hanya satu hari,

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, Bhuana Ilmu Populer, 2008, Hal. 230.

serta merta dicabut oleh Perppu Nomor 1 Tahun 2014, meskipun tata cara pemilihannya tidak lagi secara langsung, namun istilah yang digunakan sama.⁷

Isitilah yang sama kembali digunakan dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015, pemilihan kepala daerah kembali ditetapkan dengan berpasangan. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut “Pemilihan” adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.⁸ Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) secara langsung adalah salah satu mekanisme yang dianggap demokratis untuk memilih kepala daerah. Itulah kebijakan hukum (*legal policy*) dalam rangka untuk memperkuat kedudukan kepala daerah yang memperoleh legitimasi yang luas dari rakyat. Dalam aspek *normative legal policy* pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut mensyaratkan harus tersedianya aturan main (*rule of game*) yang berisi mekanisme dan prosedur yang rinci serta sanksi dan penegakan hukum yang baik, juga dalam aspek kultur perlu kesiapan dan kesadaran politik yang baik dari penyelenggara, kontestan (calon), dan pemilih. Kedua aspek tersebut menjadi

⁷ Heru Widodo, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak Di Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Sinar Grafika, Hal. 13.

⁸ *Ibid*,

sangat penting dipenuhi agar tujuan pemilihan kepala daerah secara langsung dapat mencapai sasaran yang ideal.

Untuk menuju penyelenggaraan pemilihan serentak secara nasional pada tahun 2027, ditempuh melalui tujuh tahapan. Tahap pertama pemilihan serentak pada bulan Desember 2015, untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni tahun 2016. Tahap kedua, pemilihan serentak bulan Februari tahun 2017 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada bulan Juli sampai dengan bulan Desember 2016 dan yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2017.

Tahap ketiga, pemilihan serentak bulan Juni tahun 2018 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2018 dan tahun 2019. Tahap keempat, pemilihan serentak tahun 2020 untuk Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2015. Tahap kelima, pemilihan serentak pada tahun 2022 untuk Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2017.

Tahap keenam, pemilihan serentak pada tahun 2023 untuk Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2018. Tahap ketujuh, pemilihan serentak pada tahun 2027 untuk Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan penyelenggaraan pemilihan serentak secara bertahap, terdapat daerah yang periodisasi masa jabatannya sudah berakhir namun belum

diselenggarakan pemilihan, sehingga terjadi kekosongan jabatan kepala daerah. Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur. Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat pejabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati/Walikota.⁹

Pemilihan umum di Indonesia diselenggarakan dalam rangka untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan (Lembaga Legislatif) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dan termasuk Pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota. Sejalan dengan itu Jimly Asshiddiqie, mengatakan, tujuan penyelenggaraan Pemilihan Umum adalah :

1. Pertama, untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
2. Kedua, untuk memungkinkan terjadinya penggantian pejabat yang akan mewakili rakyat di lembaga perwakilan;
3. Ketiga, untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
4. Keempat, untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga Negara.

Di Indonesia terjadinya perubahan tata cara pengisian jabatannya, seperti jabatan Presiden dan Wakil Presiden, termasuk pengisian jabatan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dan dilaksanakan pemilihan secara langsung, sebagai implikasi dari

⁹ *Ibid*, Hal. 15.

diamademennya Undang-Undang Dasar. Adanya pelaksanaan pemilihan langsung ini tidak terlepas dari adanya keinginan dari bangsa Indonesia untuk membenahi kehidupan berbangsa dan bernegara kedepan lebih baik.

Adanya pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) merupakan konsekuensi pembagian wilayah NKRI ke dalam wilayah daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945. Seperti yang telah dikemukakan bahwa tiap-tiap provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Provinsi dan kabupaten/kota memiliki pemerintahan daerah tersendiri. Pembagian wilayah negara ke dalam daerah-daerah seperti disebutkan diatas diatur oleh suatu pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah memiliki DPRD yang anggotanya berasal dari partai politik. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Namun demikian, walaupun otonomi itu sebagai *self government, self sufficiency and actual independency*, otonomi tersebut tetap pada batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat yang menyerahkan urusan kepada daerah

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **“IMPLEMENTASI PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI KOTA MEDAN TAHUN 2015 BERDASARKAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM NOMOR 3 TAHUN 2015 TENTANG TATA KERJA KPU, PPK, PPS, DAN KPPS”**.

1.2. Identifikasi Masalah

Perubahan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015, pemilihan kepala daerah kembali ditetapkan dengan berpasangan. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut “Pemilihan” adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.¹⁰ Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dilakukan identifikasi masalah sebagai berikut :

1. Dasar hukum tata cara penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah
2. Mengidentifikasi tingkat partisipasi pemilih dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Medan pada tahun 2015

1.3. Pembatasan Masalah

¹⁰ *Ibid*,

Untuk mempermudah peneliti dalam melakukan penelitian ini maka diperlukan pembatasan masalah antara lain sebagai berikut :

1. Penelitian ini dilaksanakan di Komisi Pemilihan Umum Daerah Kota Medan.
2. Penelitian ini dilakukan di wilayah Kota Medan.
3. Mengetahui tata cara penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Kota Medan.

1.4. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana tata cara penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Tata Kerja KPU, PPK, PPS, dan KPPS?
2. Apa faktor yang menyebabkan rendahnya tingkat partisipasi masyarakat Kota Medan dalam menggunakan hak pilihnya pada Pemilihan Kepala Daerah Kota Medan Tahun 2015?

1.5. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

Tujuan Penelitian :

1. Untuk mengetahui bagaimana tata cara penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Tata Kerja KPU, PPK, Dan KPPS.
2. Untuk mengetahui apa saja faktor yang menyebabkan rendahnya tingkat partisipasi masyarakat Kota Medan dalam menggunakan hak pilihnya pada Pemilihan Kepala Daerah Kota Medan Tahun 2015.

Manfaat Penelitian :

1. Sebagai sumbangsih pemikiran untuk perkembangan Ilmu Hukum khususnya Hukum Administrasi Negara.
2. Menambah literatur kepustakaan mengenai Hukum Administrasi Negara.
3. Sebagai pengaplikasian Tri Dharma Perguruan tinggi poin kedua dan poin ketiga yaitu Penelitian dan Pengabdian Masyarakat.

BAB II LANDASAN TEORI