

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) dalam Pasal 1 ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.

Gagasan mendasar yang melandasi dilakukannya perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah gagasan untuk menegakkan paham negara hukum. Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.¹

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen menyebutkan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”.

Konsekuensi dari Pasal 1 ayat (2) ini adalah bahwa MPR tidak lagi memiliki kedudukan yang eksklusif sebagai satu-satunya instansi pelaku dan pelaksana kedaulatan rakyat. Pelaksana kedaulatan rakyat adalah rakyat itu sendiri yang dilakukan sesuai dengan ketentuan UUD. Dengan demikian, antara kedaulatan rakyat dan hukum ditempatkan sejajar dan berdampingan sehingga menegaskan dianutnya prinsip “*consti-tutional democracy*” yang pada pokoknya tidak lain adalah negara demokrasi yang berdasar atas hukum atau negara hukum yang demokratis.²

Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Oleh

¹Ibnu Affan, *Problematika Eksekusi Putusan Perkara PPHI (Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial) Rekonstruksi Polikik Hukum Berbasis Hukum Progresif*, Perdana Publishing, Medan, 2018, h.2.

²Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, h. 3.

karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan rakyat yang diberlakukan menurut UUD NRI Tahun 1945 yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsstaat*).³

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani *demoscraia* “kekuasaan rakyat”, yang dibentuk dari kata *demos* “rakyat” dan *kratos* “kekuasaan”. Demokrasi adalah sebuah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Demikian pemahaman yang paling sederhana tentang demokrasi, yang diketahui oleh hampir semua orang. Demokrasi juga berarti bentuk pemerintahan politik yang kekuasaan pemerintahan berasal dari rakyat, baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan).⁴

Demokrasi yang dianut di Indonesia adalah demokrasi Pancasila dan mengalami perkembangan dan ujian antar periodisasi pemerintahan. Akan tetapi tak dapat di sangkal bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat dalam UUD NRI Tahun 1945. Asas demokrasi memberikan suatu cara atau metode pengambilan keputusan. Asas ini menuntut bahwa setiap orang harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintah. Asas ini diwujudkan lewat sistem representasi (perwakilan rakyat) yang mempunyai peranan dalam pembentukan undang-undang dan kontrol

³*Ibid*, h. 81.

⁴Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara I*, Fakultas Syari'ah dan Hukum Press, Yogyakarta, 2010, h.139.

terhadap pemerintah. Beberapa hal penting terkait dengan asas demokrasi, yaitu:

1. Pemilihan Umum
2. Pemerintah bertanggung jawab kepada perwakilan rakyat
3. Semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama atau berpartisipasi dalam politik dan mengontrol pemerintahan
4. Semua perbuatan pemerintah terbuka terhadap kritik dan kajian rasional dari semua pihak
5. Kebebasan menyatakan pendapat
6. Kebebasan pers dan keterbukaan informasi publik
7. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat.⁵

Legalitas dan legitimasi pemerintahan dalam sistem demokrasi modern merupakan faktor yang sangat penting. Suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan konstitusi dan hukum, sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Pemerintahan itu juga harus *legitimate* dalam arti bahwa di samping *legal* juga harus dipercaya.⁶ Setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum (*general election*) sebagai pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern. Oleh karena itu, pemilihan umum (pemilu) merupakan syarat mutlak bagi negara demokrasi, yaitu untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.⁷

Pemilu pada hakikatnya adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk melaksanakan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi. Pemilu sebagai suatu proses yang memberikan kesempatan kepada

⁵*Ibid.*,h. 140.

⁶Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Konstitusi Press, Jakarta, 2016, h.172.

⁷Parbuntian Sinaga, "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945", *Jurnal Binamulia Hukum*, Vol. 7 No. 1, Juli 2018, h.18.

rakyat untuk memilih orang-orang menduduki jabatan-jabatan politik tertentu baik di cabang kekuasaan legislatif maupun di cabang kekuasaan eksekutif. Di cabang kekuasaan legislatif, para wakil rakyat itu ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan di Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan ada pula di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), baik di tingkat provinsi atau pun di tingkat kabupaten dan kota. Di cabang kekuasaan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.⁸

Berkaitan dengan Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pilkada) yaitu pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota telah merupakan perjalanan politik panjang yang diwarnai tarik-menarik antara kepentingan elite politik dan kehendak publik, kepentingan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, serta Pilkada itu termasuk dalam rezim pemilu atau rezim pemerintahan daerah. Selain itu, apakah kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat atau melalui DPRD. Kontroversi Pilkada hingga sekarang ini masih menjadi perdebatan, mengingat UUD NRI Tahun 1945 tidak mengaturnya. Pasal 22 E UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur mengenai pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang dipilih melalui pemilu dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁹

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, h.176.

⁹Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, h.26.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa mengenai Pilkada bukan merupakan bagian dari rezim pemilu, karena tidak ada satu pun pasal yang mengatur kepala daerah dipilih melalui pemilu. Adapun yang dimaksud dengan rezim pemilu adalah apa yang terdapat dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, sedangkan mengenai pemilihan kepala daerah dan teknis pelaksanaannya tidak diatur dalam ketentuan tersebut. Pilkada hanya diatur melalui ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, dan hal itu termasuk dalam Bab VI tentang Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari pemerintahan daerah yang segala kewenangannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan adat dan asal usul daerah yang bersangkutan.¹⁰

Sepanjang tahun 2017, penyelenggara pemilu sudah menuntaskan perhelatan Pilkada serentak di 101 daerah. Secara umum Pilkada berlangsung dengan relatif baik, kendati masih ada penyelenggara pemilu (KPUD, Bawaslu) di daerah yang berhadapan dengan masalah etika. Tahun politik 2018, beban penyelenggara pemilu juga tidak ringan, karena sebanyak 171 daerah yang mencakup 17 Provinsi, 39 Kotamadya, dan 115 Kabupaten, akan menyelenggarakan pilkada serentak pada tanggal 27 Juni 2018. Esensi dari pilkada serentak adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan anggota legislatif daerah secara bersamaan (*concurrent*), dan pelaksanaannya tidak harus bersamaan dengan pemilihan umum nasional sebagaimana akan terjadi pada tahun 2027.¹¹

¹⁰Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 2013, h.47.

¹¹Syamsuddin Haris, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal, *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 4, Nomor 1, April 2015, h.106.

Dasar hukum Pilkada adalah UU No. 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan secara tidak langsung melalui DPRD.¹²

Munculnya gagasan tentang Pilkada secara langsung pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah-daerah yang sedang dimulai. Pilkada secara langsung diharapkan dapat melahirkan pemimpin yang kredibel dan didukung oleh masyarakat.

Secara normatif, berdasarkan ukuran-ukuran demokrasi, Pilkada langsung menawarkan sejumlah manfaat bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal yaitu :

1. Sistem demokrasi langsung melalui Pilkada langsung akan membuka ruang partisipasi yang cukup luas bagi masyarakat dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat local dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen calon di tangan segelintir orang di DPRD;
2. Dari sisi kompetisi politik, Pilkada langsung memungkinkan munculnya secara lebih besar preferensi kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan;
3. Sistem Pilkada langsung akan memberi peluang bagi warga negara untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik.

¹² Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2006, h. 62.

4. Pilkada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan legitimate, karena melalui pilkada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD.¹³

Dengan demikian, Pilkada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat dan kelima, kepala daerah yang terpilih melalui pilkada akan memiliki legitimasi politik yang tinggi sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan di daerah, antara kepala daerah dengan DPRD.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis memilih judul skripsi tentang **“Kajian Hukum Administrasi Negara Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia (Studi Pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Serdang Bedagai Tahun 2020)”**

B. Perumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia menurut Hukum Administrasi Negara ?
2. Bagaimana pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Kabupaten Serdang Bedagai dikaji dari Hukum Administrasi Negara ?

¹³ *Ibid*, h.63.

3. Bagaimanakah hambatan pelaksanaan pemilihan kepala daerah Kabupaten Serdang Bedagai ditinjau dari Hukum Administrasi Negara dan solusi mengatasinya ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia menurut Hukum Administrasi Negara.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Kabupaten Serdang Bedagai dikaji dari Hukum Administrasi Negara.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan pelaksanaan pemilihan kepala daerah Kabupaten Serdang Bedagai ditinjau dari Hukum Administrasi Negara dan solusi mengatasinya.

D. Kegunaan/Manfaat Penelitian

Kegunaan/manfaat penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis penelitian ini digunakan untuk mengaktualisasikan ilmu yang didapat di bangku kuliah dan kenyataan-kenyataan di masyarakat serta untuk mengembangkan teori-teori tentang hukum tata negara, serta dapat dijadikan dasar dan bahan informasi untuk penelitian lebih lanjut bagi mahasiswa.

2. Secara praktis:

a. Bagi penulis

Untuk mengetahui lebih spesifik pelaksanaan Pilkada Kabupaten Serdang Bedagai.

b. Bagi Pemerintah Daerah penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan yang bermanfaat memberikan informasi dan pengetahuan bagi masyarakat dan praktisi hukum tentang pelaksanaan Pilkada Kabupaten Serdang Bedagai.

c. Bagi Peneliti lain

Hasil penelitian ini dapat dijadikan informasi tambahan bagi penelitian selanjutnya karena bagaimanapun hasil penelitian ini masih jauh dari baik dan sempurna.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan pemeriksaan yang telah dilakukan oleh peneliti di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara diketahui bahwa penelitian tentang “Tinjauan Yuridis Hukum Tata Negara Terhadap Pelaksanaan Pilkada Di Indonesia (Studi Di Pilkada Kabupaten Serdang Bedagai)” belum pernah dilakukan dalam pendekatan dan perumusan masalah yang sama, walaupun ada beberapa topik penelitian tentang pelaksanaan Pilkada di Indonesia tetapi jelas berbeda yaitu :

1. Joko Widarto, NIM : D4E007008, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang Tahun 2008 dengan judul tesis : Konstitusionalitas Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam

Menyelesaikan Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah”. Rumusan masalah dalam tesis tersebut adalah :

- a. Bagaimanakah latar belakang Mahkamah Konstitusi berwenang menyelesaikan sengketa Pemilu? ?
 - b. Bagaimanakah konstitusionalitas kewenangan Mahkamah Konstitusi menyelesaikan sengketa Pemilu? ?
 - c. Bagaimanakah penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Konstitusi ?
2. T. Hendra Saputra, NIM : 140105043, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar Tahun 2018 dengan judul tesis : Pemilihan Kepala Daerah Langsung Menurut Undang-Undang Pasca Reformasi. Rumusan masalah dalam tesis tersebut adalah :
- a. Bagaimana mekanisme Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Pasca Reformasi ?
 - b. Apakah Pemilu sudah sesuai dengan asas pemilu yang jujur, adil, bebas, langsung dan rahasia ?
 - c. Bagaimana Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan Satu Pasangan Calon di Kabupaten Pati Tahun 2017
3. Andi Muhammad Gian Gilland, NIM : 11107507 Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar Tahun 2018 dengan judul tesis : Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Rumusan masalah dalam tesis ini adalah :

- a. Bagaimana cara melaksanakan pemilihan kepala daerah/pimpinan daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) dan wakilnya masing-masing secara demokratis tanpa berindikasi pemborosan dan tetap menjaga keharmonisan masyarakat ?
- b. Apakah yang menjadi kendala pemilihan pimpinan daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) secara demokratis ?
- c. Bagaimana penyelesaian kendala pemilihan pimpinan daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) secara demokratis ?

F. Kerangka Teori dan Konsepsi

1. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis. Kerangka teori dimaksud adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis, sebagai pegangan baik disetujui atau tidak disetujui.¹⁴

Teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Menurut Soerjono Soekanto, bahwa “kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.”¹⁵

¹⁴M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 2004, h.80.

¹⁵Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2016, h.6.

Lexy J Moleong mendefinisikan teori sebagai perangkat proposisi yang terintegrasi secara sintaksis (yaitu yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis satu dengan lainnya dengan tata dasar yang dapat diamati) dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati.¹⁶

Secara konseptual teori yang dipergunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian tesis ini dan dapat dijadikan acuan dalam membahas tinjauan yuridis hukum tata negara terhadap pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Serdang Bedagai dengan menggunakan pendekatan teori negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) sebagai *grand theory* yang didukung oleh *middle theory trias politica* untuk memperkuat teori utama, serta konsep demokrasi sebagai *applied theory*-nya.

a. Teori Pembagian Pemisahan Kekuasaan

Merujuk teori ketatanegaraan klasik yang dikemukakan Aristoteles, konsep negara hukum (*rule of law*) merupakan pemikiran yang dihadapkan (*contrast*) dengan konsep *rule of man*.¹⁷ Dalam *modern constitutional state*, salah satu ciri negara hukum (*the rule of law* atau *rechtsstaat*) ditandai dengan pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern.¹⁸ Julius Stahl, pembagian atau pemisahan kekuasaan adalah

¹⁶Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2013, h.34-35.

¹⁷Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 2017, h.11.

¹⁸Marjanne Termorshutzen Artz, *The Concept of Rule of Law*, *Jurnal Jentera Edisi 3*, Tahun II November 2018, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Jakarta, 2018, h.219.

salah satu elemen penting teori negara hukum Eropa Kontinental.¹⁹ Hadirnya ide pembatasan kekuasaan itu tidak terlepas dari pengalaman penumpukan semua cabang kekuasaan negara dalam tangan satu orang sehingga menimbulkan kekuasaan yang absolut.²⁰ Misalnya perkembangan dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Inggris, raja pernah berkuasa karena menggabungkan tiga cabang kekuasaan negara (*law-giver, the executor of the law, and the judge*) dalam satu tangan.²¹ Sejarah pembagian kekuasaan negara bermula dari gagasan pemisahan kekuasaan kedalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (raja absolut).²²

Berhubung dengan pembatasan kekuasaan itu, Miriam Budiardjo membagi kekuasaan secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal, kekuasaan dibagi berdasarkan tingkatan atau hubungan antar tingkatan pemerintahan. Sementara secara horizontal, kekuasaan menurut fungsinya yaitu dengan membedakan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif.²³

Berdasarkan sejarah perkembangan pemikiran kenegaraan, gagasan pemisahan kekuasaan secara horizontal pertama kali diungkapkan oleh John Locke membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (*legislative*

¹⁹Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2017, h.57.

²⁰Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, h. 73.

²¹*Ibid*, h.74

²²Mohd. Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rieneka Cipta, Jakarta, 2011, h.72.

²³Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2009, h.138

power), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*). Dari ketiga cabang kekuasaan itu legislatif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan federatif adalah kekuasaan untuk melakukan hubungan internasional dengan negara-negara lain.²⁴

Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan John Locke dikembangkan oleh Baron de Montesquieu yang membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri (eksekutif) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Ketiga kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya. Konsepsi yang diajarkan Montesquieu lebih dikenal dengan ajaran *Trias Politica*.²⁵

Jika dibandingkan konsep pembagian kekuasaan Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1785), perbedaan mendasar pemikiran keduanya: Locke memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif sedangkan Montesquieu memandang kekuasaan yudikatif berdiri sendiri.²⁶ Montesquieu sangat menekankan kebebasan badan yudikatif karena ingin memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi

²⁴ *Ibid*, h.74.

²⁵ *Ibid*, h.75

²⁶ Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman*, Elsam, Jakarta, 2017, h. 49.

warga negara yang pada masa itu menjadi korban despotis raja-raja Bourbon. Sementara pemikiran Locke sangat dipengaruhi praktek ketatanegaraan Inggris yang meletakkan kekuasaan peradilan tertinggi di lembaga legislatif, yaitu *House of Lord*.²⁷

Van Vollenhoven membagi kekuasaan negara menjadi empat fungsi, yaitu *regeling; bestuur; rechtsspraak, dan politie*. Pembagian keempat kekuasaan negara itu kemudian dikenal dengan teori Catur Praja. Dalam teori itu, yang dimaksud dengan *regeling* adalah kekuasaan negara untuk membentuk aturan. *Bestuur* adalah cabang kekuasaan yang menjalankan fungsi pemerintahan. Sementara itu, *rechtsspraak* merupakan cabang kekuasaan negara yang melaksanakan fungsi peradilan. Berbeda dengan teori Locke dan Montesquieu, Vollenhoven memunculkan *politie* sebagai cabang kekuasaan yang berfungsi menjaga ketertiban masyarakat dan bernegara.²⁸

Kajian lebih jauh atas pendapat Locke, Montesquieu, Vollenhoven bukan pada perbedaan cabang kekuasaan negara tersebut. Apalagi, realitas menunjukkan bahwa masalah ketatanegaraan semakin kompleks. Karenanya, pembagian kekuasaan negara secara konvensional yang mengasumsikan hanya ada tiga cabang kekuasaan di suatu negara (eksekutif, legislatif dan yudikatif) sudah tidak mampu lagi menjawab kompleksitas yang muncul dalam perkembangan negara modern. Perkembangan hukum tata negara modern (*modern constitutional theory*)

²⁷Frans Magnin Suseno, *Etika Politik; Prinsip-Prinsip Model Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 2011, h. 223.

²⁸Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, *Op.Cit*, h.15.

membuktikan, cabang-cabang kekuasaan negara semakin berkembang dan pola hubungannya pun semakin *complicated*.²⁹

Kajian teoretis dalam cabang kekuasaan yang dikemukakan Locke, Montesquieu, dan Vollenhoven lebih kepada hubungan antarcabang kekuasaan tersebut, yaitu apakah masing-masing cabang kekuasaan negara tersebut terpisah antara cabang kekuasaan yang satu dengan lainnya, atau diantaranya masih punya hubungan untuk saling bekerja sama. Untuk melihat hubungan antara keduanya, dapat didalami dari teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*), pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*), dan *check and balances*.³⁰

Secara umum pemisahan kekuasaan dalam bahasa Indonesia dimaknai (*separation of power*) dimulai dari pemahaman atas teori *Trias Politica* Montesquieu. Hal itu muncul dari pemahaman pendapat Montesquieu yang menyatakan, “*when the legislative and the executive powers are united in the same person, or in the some body of magistrate, there can be liberty*”. Pendapat Montesquieu yang dikutip dimaknai bahwa cabang-cabang kekuasaan negara benar-benar terpisah atau tidak punya hubungan sama sekali. Dengan pemahaman seperti itu, karena sulit untuk membuktikan ketiga cabang kekuasaan itu betul-betul terpisah satu dengan lainnya, banyak pendapat yang mengatakan bahwa pendapat

²⁹Denny Indrayana, *Komisi Negara: Evaluasi Kekinian Tantangan Masa Depan*, Jurnal Yustisia, Edisi XVI Nomor 2, Juli –Desember, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2012, h. 6.

³⁰*Ibid*, h.7.

Montesquieu tidak pernah dipraktekkan secara murni atau tidak realistis dan jauh dari kenyataan.³¹

Jimly Asshidiqie menyatakan konsepsi *Trias Politica* yang diidealkan oleh Montesquieu jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kedua kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahwa ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama yang lainnya sesuai dengan prinsip *checks and balances*.³²

Dengan banyaknya kritikan terhadap *separation of power*, teori *Trias Politica* dijelaskan dengan teori pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*). Teori ini digunakan oleh para pemikir hukum tata negara dan ilmu politik karena perkembangan praktik ketatanegaraan tidak mungkin lagi suatu cabang kekuasaan negara benar-benar terpisah dari cabang kekuasaan yang lain. Bahkan dalam pandangna John A. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff, menyebut pembagian kekuasaan dengan *separation of functions*. Pendapat Garvey dan Aleinikoff melihat bahwa dalam teori *Trias Politica* tidak mungkin

³¹Kotan Y. Stefanus, *Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Pemerintahan Negara (Dimensi Pendekatan Politik Hukum terhadap Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945)*, Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, h.30.

³²Jimly Asshidiqie, *Perekembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2011, h.17

memisahkan secara ketat cabang-cabang kekuasaan negara. Oleh karena itu, yang paling mungkin adalah memisahkan secara tegas fungsi setiap cabang kekuasaan negara bukan memisahkannya secara ketat seperti tidak punya hubungan sama sekali.³³

Jimly Asshiddiqie menilai bahwa istilah-istilah *separation of power*, *distribution of power/division of power* sebenarnya mempunyai arti yang tidak jauh berbeda. Untuk menguatkan penilaian tersebut Asshiddiqie mengutip O. Hood Phillips dan kawan-kawan yang menyatakan, *the question whether the separation of power (i.e. the distribution of power of the various power of government among different organs)*.³⁴

Peter L. Strauss cenderung, mempersamakan *distribution of power* dengan *check and balances* dalam upaya menciptakan relasi konstitusional untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan diantara cabang-cabang kekuasaan negara untuk membangun keseimbangan hubungan dalam praktik penyelenggaraan negara. Jika dalam teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan lebih menggambarkan kejelasan posisi tiap cabang kekuasaan negara dalam menjalankan fungsi-fungsi konstitusionalnya, *check and balances* lebih menekankan kepada upaya membangun mekanisme perimbangan untuk saling kontrol antar cabang kekuasaan negara. Bagaimanapun, mekanisme *check and balances* hanya dapat dilaksanakan sepanjang punya pijakan

³³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Op. Cit., h.19.

³⁴ *Ibid*, h.21.

konstitusional guna mencegah kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh cabang-cabang kekuasaan negara.³⁵

b. Teori Demokrasi

Kemudian secara prinsipil, demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang mengizinkan rakyatnya untuk mengambil bagian penting dalam proses pemerintahan. Pemilihan bentuk demokrasi dalam pemerintahan Yunani Kuno merupakan upaya untuk menghindari tirani maupun anarki akan tetapi bukan berarti pemilihan bentuk demokrasi ini merupakan satu-satunya jalan terbaik untuk menghindari upaya penyelewengan kekuasaan para penguasa. Demokrasi menurut James Madison tidak mungkin lepas dari 2 (dua) ancaman yaitu diktator mayoritas dan tirani minoritas. Ibarat 2 sisi mata uang, di samping kelemahan pasti ada kelebihanannya.³⁶

Menurut *Mc Iver* setidaknya demokrasi memiliki keunggulan yaitu :

- 1) Menghindari tirani.
- 2) Menjamin hak asasi.
- 3) Menjamin kebebasan umum.
- 4) Menentukan nasib sendiri.
- 5) Otonomi moral.
- 6) Menjamin perkembangan manusia.
- 7) Menjaga kepentingan pribadi yang utama.
- 8) Persamaan politik.
- 9) Menjaga perdamaian.
- 10) Mendorong kemakmuran.³⁷

³⁵Bivitri Susanti, *Hakim atau Legislator*, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2016, h.3.

³⁶*Ibid*, h.16.

³⁷Mc Iver. *Jaring-Jaring Pemerintahan*, Diterjemahkan oleh Lana Blasyim, Aksara Baru, Jakarta, 2013, h. 212.

Kemudian menurut Mc Iver menyebutkan bahwa demokrasi bukanlah cara memerintah, apakah itu oleh mayoritas atau yang lainnya akan tetapi, demokrasi merupakan sebuah cara penentuan siapa yang akan memerintah. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa apapun bentuk pemerintahannya (apakah itu monarki ataupun aristokrasi), penentuan pemimpinnya (termasuk jika terjadi pergantian pemimpin karena dianggap tidak mampu) dilakukan sesuai dengan kehendak rakyat tanpa perlu terjadi kekerasan (damai).³⁸

Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandalkan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arahan yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri, bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluasluasnya. Keempat ciri itulah yang tercakup dalam pengertian kedaulatan rakyat, diselenggarakan untuk rakyat, oleh rakyat sendiri, serta dengan terus membuka diri dengan

³⁸ *Ibid*, h. 213.

melibatkan seluas mungkin peran serta rakyat dalam penyelenggaraan negara.³⁹

Fungsi pelaksanaan asas kedaulatan rakyat lazim dalam teori maupun praktek di Indonesia terkait dengan Pemilihan Umum. Hal ini tegaskan berulang-ulang dalam TAP MPR No. VII/MPR/1973, TAP MPR NO. VII/MPR/1978 dan dalam Pasal 1 TAP MPR No. VII/MPR/1973, dinyatakan bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan berdasarkan Demokrasi Pancasila sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dalam Negara Indonesia. Dalam Pasal 1 Ayat (1) TAP MPR No. VII/MPR/1978 juga ditegaskan bahwa Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila baik dalam Pasal 1 Ayat (2) TAP MPR No. II/MPPR/1988, hal yang sama juga ditegaskan lagi. Artinya, secara yuridis, Pemilihan Umum di Indonesia memang dimaksudkan sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat.⁴⁰

Pemilihan Umum yang diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun sekali haruslah dipahami sebagai pemilihan oleh dan untuk rakyat yang diperintah, bukan rakyat yang berdaulat. Dengan demikian, Pemilihan Umum dapat disebut sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat yang bersifat langsung. Dalam

³⁹Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Nomokrasi : Prasyarat Menuju Indonesia Baru, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, 2015, h. 293.

⁴⁰Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia (Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Otonomi selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 2014, h. 84.

sistem hukum Indonesia, kedaulatan rakyat yang bersifat langsung itu dilakukan dengan 2 (dua) cara yang masing-masing ditujukan dengan maksud untuk membentuk MPR (termasuk juga DPR) dan untuk menetapkan UUD. Untuk tujuan pertama, membentuk MPR, diadakan Pemilihan Umum, dan untuk tujuan terakhir, menetapkan UUD, diadakan Pemilihan Umum, dan untuk tujuan terakhir, menetapkan UUD, diadakan referendum (Pasal 37 UUD 1945 sebelum perubahan jo TAP MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum). Dengan demikian, kedua ketetapan itu dapat dikatakan telah memenuhi kehendak rakyat yang berdaulat.⁴¹

Pendapat Jimly Asshiddiqie didasarkan pada UUD 1945 sebelum diadakan perubahan, yang mana kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Setelah diadakan Perubahan III UUD 1945 pada tanggal 10 November 2001, kedaulatan ada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya menurut UUD (Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945). Dengan perubahan tersebut, MPR tidak lagi memiliki kedudukan yang eksklusif sebagai satu-satunya instansi pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat. Selain MPR, ada lembaga-lembaga negara lain yang juga merupakan pelaku pelaksana kedaulatan rakyat, misalnya, Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah juga pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat termasuk juga pelaksanaan referendum untuk meminta terlebih dahulu persetujuan rakyat berkenaan dengan rencana perubahan UUD 1945.⁴²

⁴¹ *Ibid*, h.86.

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD'45 Setelah Perubahan Keempat*, Yasrif Watampone, Jakarta, 2013, h.3.

c. Teori Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴³

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi sebenarnya mempunyai pengertian yang berbeda. Istilah otonomi lebih cenderung berada pada aspek politik kekuasaan negara, sedangkan desentralisasi lebih cenderung berada dalam aspek administratif negara. sebaliknya jika dilihat dari pembagian kekuasaan kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan, artinya, jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pula pada pembicaraan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang daerah, demikian pula sebaliknya.⁴⁴

Otonomi daerah mengandung tujuan-tujuan, yaitu:

- 1) Pembagian dan pembatasan kekuasaan. Salah satu persoalan pokok dalam negara hukum yang demokratis, adalah bagaimana disatu pihak menjamin dan melindungi hak-hak

⁴³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2018, h. 212.

⁴⁴ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal Dan Tantangan Global Edisi Revisi*, Asdi Mahasatya, Jakarta, 2017, h.9.

pribadi rakyat dari kemungkinan terjadinya hal-hal yang sewenang-wenang. Dengan memberi wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, berarti pemerintah pusat membagi kekuasaan yang dimiliki dan sekaligus membatasi kekuasaannya terhadap urusan-urusan yang dilimpahkan kepada kepala daerah.

- 2) Efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Adalah terlalu sulit bahkan tidak mungkin untuk meletakkan dan mengharapakan Pemerintah Pusat dapat menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya terhadap segala persoalan apabila hal tersebut bersifat kedaerahan yang beraneka ragam coraknya. Oleh sebab itu untuk menjamin efisiensi dan efektivitas dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, kepada daerah perlu diberi wewenang untuk turut serta mengatur dan mengurus pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam lingkungan rumah tangganya, diharapkan masalah-masalah yang bersifat lokal akan mendapat perhatian dan pelayanan yang wajar dan baik.
- 3) Pembangunan-pembangunan adalah suatu proses mobilisasi faktor-faktor sosial, ekonomi, politik maupun budaya untuk mencapai dan menciptakan perikehidupan sejahtera. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta berpartisipasi dalam proses pembangunan.
- 4) Dengan adanya pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus urusan dan kepentingan rumah tangga daerahnya, partisipasi rakyat dapat dibangkitkan dan pembangunan benar-benar diarahkan kepada kepentingan nyata daerah yang bersangkutan, karena merekalah yang paling mengetahui kepentingan dan kebutuhannya.⁴⁵

Daerah dalam menyelenggarakan otonomi mempunyai hak:

- 1) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
- 2) Memilih pimpinan daerah.
- 3) Mengelola aparatur daerah.
- 4) Mengelola kekayaan daerah.
- 5) Memungut pajak daerah dan retribusi daerah
- 6) Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah.
- 7) Mendapatkan sumber- sumber pendapatan lain yang sah.
- 8) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁴⁶

⁴⁵ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2012, h.49

⁴⁶ Sarundjang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2012, h.28.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan otonomi mempunyai kewajiban:

- 1) Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.
- 3) Mengembangkan kehidupan demokrasi.
- 4) Mewujudkan keadilan dan pemerataan.
- 5) Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan.
- 6) Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan.
- 7) Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak.
- 8) Mengembangkan system jaminan sosial.
- 9) Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah.
- 10) Mengembangkan sumber daya produktif di daerah.
- 11) Melestarikan lingkungan hidup.
- 12) Mengelola administrasi kependudukan.
- 13) Melestarikan nilai sosial budaya.
- 14) Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya.⁴⁷

2. Kerangka Konseptual

Konsep adalah suatu konstruksi mental yaitu sesuatu yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pikiran penelitian untuk keperluan analitis.⁴⁸ Suatu konsep atau suatu kerangka konseptional pada hakekatnya merupakan suatu pengaruh atau pedoman yang lebih konkrit dari pada tingkat teoritis yang sering kali masih bersifat abstrak. Namun demikian kerangka konseptional masih juga kadang-kadang dirasakan abstrak sehingga diperlukan definisi-definisi operasional yang akan dapat dijadikan sebagai pegangan konkrit di dalam proses penelitian.

Mendapatkan kejelasan maka perlu disampaikan beberapa batasan sebagai definisi operasional dalam penelitian ini yaitu :

⁴⁷ *Ibid*, h.29.

⁴⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, h. 7.

- a. Kajian hukum adalah kegiatan merangkum sejumlah data besar yang masih mentah kemudian mengelompokan atau memisahkan komponen-komponen serta bagian-bagian yang relevan untuk kemudian mengkaitkan data yang dihimpun untuk menjawab permasalahan. Kajian hukum merupakan usaha untuk menggambarkan pola-pola secara konsisten dalam data sehingga hasil analisis dapat dipelajari dan diterjemahkan dan memiliki arti.⁴⁹
- b. Hukum Administrasi Negara adalah sekumpulan hukum yang mengatur tentang keorganisasian suatu negara, atau tentang hubungan antar alatperengkapan negara dalam garis koordinasi vertikal dan horizontal tentang kedudukan warga negara pada negara itubeserta hak-hak asasinya.⁵⁰
- c. Pemilihan Umum adalah instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.⁵¹
- d. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan sarana pelaksana kedaulatan rakyat di wilayah provinsi, kabupaten atau kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.⁵²

⁴⁹WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2012, h. 10

⁵⁰R.G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 2011, h.3.

⁵¹Ibnu Tricahyo, *Reformasi Pemilu, Menuju Pemisahan Pemilu Nasional & Lokal*, In-Trans Publishing, Malang, 2009, h.6.

⁵²M. Noor Aziz, *Pengkajian Hukum tentang Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Perpustakaan Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional. Tahun 2011, h.49.

G. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.

Berdasarkan objek penelitian yang merupakan hukum positif, maka jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dan yuridis empiris. Sebagai suatu penelitian yuridis normatif, maka penelitian ini juga dilakukan dengan menganalisis hukum baik tertulis di dalam buku (*law as it writeen in the book*) maupun hukum yang diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan (*law as it is decided by the judge through judicial process*) atau yang sering disebut dengan penelitian doktinal.⁵³

Penelitian ini juga menggunakan pendekatan yuridis empiris yaitu dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan yaitu tentang pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Serdang Bedagai.

Sehubungan dengan jenis penelitian yang digunakan yakni yuridis normatif dan yuridis empiris dengan tujuan mendapatkan hasil secara kualitatif, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan membaca, mempelajari dan menganalisa literatur/buku-buku, peraturan perundang-undangan dan sumber lain. Selain itu juga dilakukan penelitian di lapangan dengan melakukan wawancara.

⁵³Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, h.36.

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan objek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.⁵⁴ Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris yaitu dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan⁵⁵ yaitu tentang pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Serdang Bedagai.

2. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari penelitian di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Serdang Bedagai. Data sekunder diperoleh melalui:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat⁵⁶ peraturan perundang-undangan, dalam penelitian ini dipergunakan yaitu :
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
 - 2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
 - 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁵⁴ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h.8.

⁵⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit*, h.43.

⁵⁶ Bambang Sunggono, *Op.Cit.*,h.185.

- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang perubahan kedua 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
 - 5) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota
 - 6) Peraturan Komisi Pemilihan umum Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan Walikota Dan Wakil Walikota
 - 7) Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan Walikota Dan Wakil Walikota.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu berupa buku bacaan yang relevan dengan penelitian ini.
 - c. Bahan hukum tersier misalnya ensiklopedia, bahan dari internet, bibliografi dan sebagainya.

3. Teknik Pengumpulan Data dan Alat Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang di gunakan untuk memperoleh data sekunder adalah dengan cara studi kepustakaan. Untuk melengkapi

penelitian ini agar mempunyai tujuan yang jelas dan terarah serta dapat dipertanggung jawabkan sebagai salah satu hasil karya ilmiah.

Teknik untuk memperoleh data yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti, dilaksanakan dua tahap penelitian :

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi Kepustakaan ini untuk mencari konsep-konsep, teori-teori, pendapat-pendapat atau penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan. Kepustakaan tersebut berupa peraturan perundang-undangan, karya ilmiah sarjana, dan lain-lain.

b. Studi Lapangan (*Field Research*), yaitu menghimpun data dengan melakukan wawancara terhadap Ketua, staff/pegawai Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Serdang Bedagai sebagai informasi yang berhubungan dengan penelitian ini, yang dijadikan sebagai data pendukung atau data pelengkap dalam melakukan penelitian.

Alat pengumpulan data yang digunakan berupa :

- a. Studi dokumen digunakan untuk memperoleh data sekunder dengan membaca, mempelajari, meneliti, mengidentifikasi dan menganalisis data sekunder yang berkaitan dengan objek penelitian. Data sekunder tersebut diperoleh dengan mempelajari buku-buku, hasil penelitian dan dokumen-dokumen perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Serdang Bedagai.
- b. Pedoman wawancara adalah daftar pertanyaan yang disusun secara sistematis yang digunakan sebagai panduan melakukan wawancara.

Pedoman wawancara secara garis besar dapat dibagi ke dalam tiga tahap, yaitu “tahap persiapan wawancara, proses wawancara, dan evaluasi wawancara, termasuk permasalahan yang muncul pada penelitian yang menggunakan teknik wawancara”.⁵⁷

Adapun informan meliputi :

- 1) 1 (satu) orang Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Serdang Bedagai
- 2) 2 (dua) orang staf/pegawai Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Serdang Bedagai.

4. Analisis Data

Analisis data adalah “suatu proses mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberikan kode dan mengategorikannya hingga kemudian mengorganisasikan dalam suatu bentuk pengelolaan data untuk menemukan tema dan hipotesis kerja yang diangkat menjadi teori substantive”.⁵⁸ Menemukan teori dari data tersebut maka digunakan metode kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dipahami oleh subyek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.⁵⁹

⁵⁷ *Ibid.*, h. 32.

⁵⁸ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hal. 104

⁵⁹ Lexy J Moleong, *Op.Cit*, h.6.

Analisis bahan-bahan hukum dalam penelitian ini akan dilakukan secara kualitatif artinya “menguraikan bahan-bahan hukum secara bermutu dengan bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, dan tidak tumpang tindih serta efektif, sehingga memudahkan interpretasi bahan-bahann hukum dan pemahaman hasil analisa”.⁶⁰ Komprehensif artinya “dilakukan secara mendalam dan dari berbagai aspek sesuai dengan lingkup penelitian”.⁶¹ Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik deskriptif, kontruksi hukum dan argumentasi yang selanjutnya dilakukan penilaian berdasarkan pada alasan-alasan yang bersifat penalaran hukum, yaitu dengan mengemukakan doktrin dan asas-asas yang ada kaitannya dengan permasalahan.

Mengingat penelitian ini bersifat deskriptif dan analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, maka penarikan kesimpulan dengan menggunakan metode deduktif yaitu “suatu cara berfikir yang didasarkan atas rumusan-rumusan teori yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus”.⁶²

⁶⁰Zainuddin Ali, *Op.Cit*, h. 106.

⁶¹ *Ibid*, hal.107.

⁶²Syarifudin Anwar, *Metode Penelitian*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2013, h.40.