

**KAJIAN YURIDIS UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004
TERHADAP PROSES PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM
PELAKSANAAN DEMOKRASI DI KOTA SURAKARTA**



RINGKASAN TESIS

Disusun Guna Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat Magister Hukum Pada
Program Studi Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta

Disusun Oleh:

BEKTI SUHARTO

NIM. R.100040013

**PROGRAM PASCA SARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

(UMS-2006)

NOTA PEMBIMBING

Prof. Dr. KHUDZAIFAH DIMYATI, S.H.,M.Hum.

Dosen Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah
Surakarta

Nota Dinas

Hal : Tesis Saudara BEKTI SUHARTO

Kepada Yth.

Direktur Program Pasca Sarjana
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah membaca, meneliti, mengkoreksi dan mengadakan perbaikan seperlunya terhadap Tesis Saudara :

Nama	: BEKTI SUHARTO
N1M	: R. 100040013
Program Studi	: Magister Ilmu Hukum
Konsentrasi	: Hukum Tata Negara
Usulan Penelitian	: KAJIAN YURIDIS UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TERHADAP PROSES PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PELAKSANAAN DEMOKRASI DI KOTA SURAKARTA

Dengan ini kami menilai Tesis tersebut dapat disetujui untuk diajukan dalam Sidang Ujian tesis pada Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Surakarta, April 2006

Pembimbing

Prof. Dr. Khudzaifah Dimyati.

S.H.M.Hum

NOTA PEMBIMBING

Dr. AIDUL FITRICHIADA AZHARI, SH.,M.Hum.

Dosen Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah
Surakarta

Nota Dinas

Hal : Tesis Saudara BEKTI SUHARTO

Kepada Yth.

Direktur Program Pasca Sarjana

Universitas Muhammadiyah Surakarta

Assalamu'alaikum wr.wb.

Setelah membaca, meneliti, mengkoreksi dan mengadakan perbaikan seperlunya terhadap Tesis Saudara :

Nama : BEKTI SUHARTO

N1M : R. 100040013

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Usulan Penelitian : KAJIAN YURIDIS UNDANG-UNDANG NOMOR 32
TAHUN

2004 TERHADAP PROSES PEMILIHAN KEPALA
DAERAH DALAM PELAKSANAAN DEMOKRASI DI
KOTA SURAKARTA

Dengan ini kami menilai Tesis tersebut dapat disetujui untuk diajukan dalam Sidang Ujian tesis pada Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Wassalamu'alaikum wr.wb.

Surakarta, April 2006
Pembimbing

Dr. Aidul Fitrichiada Azhari,

SH.,M.Hum.

SURAT PERNYATAAN

Nama : BEKTI SUHARTO

NIM : R. 100040013

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis berjudul KAJIAN YURIDIS UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TERHADAP PROSES PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PELAKSANAAN DEMOKRASI DI KOTA SURAKARTA adalah betul-betul karya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya, dalam tesis tersebut diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan tesis dan gelar yang saya peroleh dari tesis tersebut.

Surakarta, April 2006

Yang membuat pernyataan

BEKTI SUHARTO

PERSEMBAHAN

Tesis ini kupersembahkan kepada :

1. Istri tercinta
2. Teman-teman seperjuangan
3. Almamater

MOTTO

- ❖ “Allah menganugerahkan al-hikmah (kefahaman yang dalam tentang Al-Qur’an dan As-Sunnah) kepada siapa yang Dia kehendaki. Dan barang siapa yang dianugerahi al-hikmah itu, ia benar-benar telah dianugerahi karunia yang banyak. Dan hanya orang-orang yang berakallah yang dapat mengambil pelajaran”. (dari Firman Allah)

(Q.S. Al Baqarah : 269)

- ❖ Harga sebuah kegagalan dan kesuksesan bukan dinilai dari hasil akhir tetapi dari proses perjuangannya.

(Penulis)

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena atas karunia dan hidayah-Nya penulis dapat menyusun dan menyelesaikan tesis yang berjudul **KAJIAN YURIDIS UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TERHADAP PROSES PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PELAKSANAAN DEMOKRASI DI KOTA SURAKARTA.**

Tesis ini disusun untuk memenuhi persyaratan dalam rangka mencapai derajat Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan tesis ini masih sangat jauh dari sempurna, berhubung dengan keterbatasan-keterbatasan yang penulis miliki. Meskipun demikian penulis telah berusaha semaksimal mungkin agar inti dari pembahasan dalam tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis maupun para pembaca. Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya atas segala bantuan yang telah diberikan kepada penulis baik secara langsung maupun tidak langsung dalam rangka penyelesaian penyusunan tesis ini, terutama kepada:

1. Prof. Dr. Bambang Setiaji, selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Surakarta.
2. Dr. H. M. Wahyuddin, M.S., selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.

3. Prof. Dr. Khudzaifah Dimiyati, SH.,M.Hum, selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta serta sebagai Dosen Pembimbing Pertama yang telah memberikan pengarahan dan bimbingan kepada penulis.
4. Bapak Dr. Aidul Fitrichiada Azhari, SH.,M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Kedua yang telah memberikan pengarahan dan bimbingan kepada penulis.
5. Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta yang telah memberikan ilmu dan bimbingan kepada penulis selama menempuh kuliah di Pascasarjana.
6. Sejumlah staf Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta yang telah memberikan bantuan kepada penulis selama menempuh kuliah di Pascasarjana.
7. Sahabat-sahabat seperjuangan

Semoga amal baik yang diberikan kepada penulis tersebut mendapat ganjaran yang setimpal dari Allah SWT. Amien.

Surakarta, April 2006

Penulis

ABSTRAK/INTISARI

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana pelaksanaan demokrasi dalam proses pemilihan kepala daerah, hambatan serta solusi yuridis untuk mengatasi hambatan tersebut. Walaupun demokrasi merupakan tujuan politik otonomi sebagaimana diamanatkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, namun dalam pelaksanaannya masih banyak kendala. Guna mengkaji permasalahan tersebut, dipergunakan metode penelitian hukum normatif yang berdasarkan pada norma-norma yang terwujud dalam peraturan perundang-undangan, juga bersifat empiris/sosiologis dengan uraian deskriptif analitis, dengan menggunakan data primer dan sekunder. Data dianalisis secara kualitatif. Dalam proses pemilihan kepala daerah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 memberi kewenangan yang besar kepada Rakyat, sebagai representasi pelaksanaan demokrasi di daerah. Namun kenyataannya, kewenangan tersebut sering disalahgunakan. Dalam proses pemilihan kepala daerah di Kabupaten Klaten, DPRD telah melakukan suatu tindakan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi. Karena dalam penyusunan Tata Tertib Pemilihan Kepala Daerah 2000-2005, menambah persyaratan yang telah ditetapkan oleh UU No. 22 Tahun 1999. Tindakan DPRD tersebut lebih mengedepankan kepentingan kelompok atau partai politik tertentu sehingga menutup ruang partisipasi dan melupakan kepada rakyat yang diwakili. Sebagai solusi perlu pembaharuan terhadap kewenangan DPRD, peningkatan kualitas anggota DPRD, sarana dan anggaran, iklim politik yang kondusif, meningkatkan etika, moralitas dan profesionalitas, re-orientasi pola rekrutmen calon legislative, penghormatan dan penegakan hukum. Diupayakan adanya perubahan mekanisme proses pemilihan kepala daerah secara langsung dengan mekanisme langsung sebagai aspek kekuatan dan kelengkapan.

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Daftar Tim Kampanye Pasangan Calon dalam PILKADA
Tabel 2	Daftar Laporan Sumbangan Dana Kampanye
Tabel 3	Rekapitulasi Pemilih Kota Surakarta
Tabel 4	Rekapitulasi Pemungutan Suara dari TPS
Tabel 5	Data Pelanggaran PILKADA

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran-lampiran ; Hasil KPUD Kota Surakarta

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN NOTA PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
HALAMAN PERNYATAAN	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
HALAMAN MOTTO	vii
KATA PENGANTAR	viii
ABSTRAK	x
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR LAMPIRAN	xii
DAFTAR ISI	xiii
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Kerangka Teoritis	6
D. Tujuan Penelitian	14
E. Manfaat Penelitian	14
F. Metode Penelitian	15
G. Sistematika Tesis	20
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	21

	A. Negara Hukum	21
	B. Teori Demokrasi	34
	C. Otonomi Daerah	50
	D. Proses Pemilihan Daerah Sebagai Pelaksana Demokrasi	55
BAB III.	PROFIL WILAYAH KOTA SURAKARTA	64
	A. Kondisi Geografi	64
	B. Dasar Hukum Pembentukan Kota Surakarta	65
	C. Sumber Daya Alam	68
	D. Sumber Daya Manusia	68
	E. Perekonomian	69
	F. Kesejahteraan Rakyat	70
	G. Rohaniah dan Mental Spiritual	71
	H. Pilar Pembangunan dan Pertumbuhan	71
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	73
	A. Proses Pelaksanaan atau Tahapan PILKADA	73
	B. Problematika dan Faktor-faktor	149
BAB V.	PENUTUP	155
	A. Simpulan	155
	B. Saran	157

Lampiran-lampiran

Daftar Pustaka

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dengan bergulirnya era reformasi yang menuntut perubahan di segala bidang terutama demokratisasi, maka ditetapkanlah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Adapun maksud dari ditetapkan nya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut adalah untuk menggantikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, walaupun dalam ketentuannya disebutkan bahwa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut menganut asas desentralisasi namun pada kenyataannya bersifat sentralistik. Karena itu, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dimaksudkan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam koridor demokrasi termasuk di dalamnya adalah proses Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Dengan semangat otonomi dan desentralisasi maka demokrasi akan terbangun dari bawah karena dengan adanya pemerintahan daerah yang mandiri, yang ditopang dengan praktek-praktek demokrasi yang benar dan baik, maka masyarakat daerah akan terbiasa dengan demokrasi sehingga akan menjadi pilar bagi pengembangan demokrasi dalam pemerintahan nasional.¹

¹ Syaukani, HR. dkk., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Cet. 1, 2002, hal.14.

Dengan demokrasi yang dikembangkan dari bawah maka akan tercipta mekanisme pola hubungan yang seimbang antara pemerintah pusat dengan daerah, karena masyarakat di daerah akan memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi yang mereka miliki, baik yang menyangkut rekrutmen (Pemilihan Kepala Daerah) ataupun perencanaan pembangunan di daerah, dan masyarakat di daerah akan mampu memberikan kontrol terhadap pemerintahan nasional. Dengan demikian akan terbentuk sebuah pemerintahan yang sehat dan seimbang, yang akan membawa pada kehidupan masyarakat yang lebih baik di masa-masa yang akan datang. Hal itu dapat terjadi karena demokrasi tidak hanya terbatas menjadi dominannya orang-orang di Jakarta. Masyarakat di daerah berhak dan harus mampu menyatakan dengan tegas dan jelas bahwa tidak semua yang ditentukan dari Jakarta itu benar dan sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah.²

Otonomi daerah harus dipahami sebagai lahirnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dan transparan, baik dalam proses pengisian jabatan maupun pembentukan kebijakan daerah. Implementasi prinsip-prinsip demokrasi harus tercermin dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terkecuali dalam proses pemilihan kepala daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Disamping itu Pasal 56 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

² Ibid. hal.278.

menyebutkan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Adapun yang dimaksud dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara bersamaan adalah bahwa calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dipilih secara berpasangan. Pemilihan secara bersamaan ini dimaksudkan untuk menjamin kerja sama yang harmonis antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Dengan demikian proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia diarahkan dalam suatu pemilihan yang demokratis yang dilakukan oleh rakyat. Mengingat Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sejalan dengan hal tersebut, diperlukan figur Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap melakukan perubahan ke arah yang lebih baik.

Walaupun Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah membawa perubahan ke arah iklim yang demokratis di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah pada era otonomi saat ini, namun perwujudan demokratisasi itu sendiri ternyata belum berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini dapat dilihat beberapa proses Pilkada langsung yang bermasalah antara lain proses Pilkada di

Depok, diduga ada politik uang dalam proses pemilihan yang akhirnya dimenangkan calon partai Golkar. Sekalipun ada perintah dari Ketua PDI-P kepada fraksi PDI-P agar menunda proses pemilihan tersebut, namun tak kuasa menahan laju Badrul Kamal dan Yus Ruswandi untuk dapat dilantik menjadi Walikota Depok,³ dan kemungkinan daerah-daerah yang lain. Hal tersebut dapat terjadi karena KPUD tidak dapat melepaskan diri dari kepentingan-kepentingan politik, utamanya yang menyangkut garis kebijakan partai politik yang bersangkutan.

Dalam hal ini dapat disandarkan pada asas hukum, “kalau terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah maka yang tinggilah yang harus didahulukan” (*Lex superior derogat legi inferiori*).⁴

Dalam Pasal 4 ayat (1) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 juga dinyatakan “*Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi*”. Berdasarkan latar belakang di atas, penulis terinspirasi untuk

³ *Kompas*, 23 September 2003

⁴ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, Cet. 2, 2001, hal.7.

mengadakan penelitian tentang Proses Pemilihan Kepala Daerah dan Pelaksanaan Demokrasi dalam Rangka Otonomi Daerah dengan berfokus pada tinjauan analisis yuridis terhadap proses Pilkada langsung di Kota Surakarta.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana proses pelaksanaan atau tahapan pemilihan Kepala Daerah di Kota Surakarta dalam rangka pelaksanaan demokrasi berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ?
2. Problematika dan faktor-faktor apa yang mempengaruhi proses pemilihan Kepala Daerah di Kota Surakarta dalam pelaksanaan demokrasi berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 serta bagaimanakah solusinya ?

C. Kerangka Teoritis

Kapasitas demokrasi dan prinsip-prinsipnya merupakan tujuan politik dalam kebijakan otonomi daerah yang diamanatkan dalam UU No. 32 Tahun 2004. Dewasa ini upaya implementasi nilai-nilai demokrasi seolah menjadi obsesi berbagai masyarakat di dunia. Meluasnya minat untuk menegakkan demokrasi terutama di kalangan negara-negara dunia ketiga sejak awal abad 20 menunjukkan bahwa partisipasi rakyat yang besar dalam pembuatan keputusan politik adalah

sesuatu yang didambakan siapa saja. Ini berarti demokrasi mengandung nilai-nilai universal yang tidak hanya dirasakan penting oleh masyarakat Barat tempat asal lembaga demokrasi, tetapi juga oleh masyarakat non Barat termasuk negara Indonesia.

Dalam arti harfiahnya, demokrasi (Inggris : *democracy*) berasal dari bahasa Yunani, yakni *demos* artinya rakyat dan *kratia* artinya pemerintahan.⁵

Dengan demikian demokrasi berarti pemerintahan (oleh) rakyat, sebagaimana diungkapkan Giddens bahwa demokrasi pada dasarnya mengandung makna suatu sistem politik di mana rakyat memegang kekuasaan tertinggi, bukan raja atau kaum bangsawan.⁶

Selanjutnya Sidney Hook dalam *Encyclopaedia Americana* mendefinisikan : “demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan ini secara langsung maupun tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa”.⁷

Memang kata demokrasi mempunyai varian makna yang cukup beragam. Namun, dalam dunia modern, pengertian demokrasi lebih ditekankan pada makna bahwa kekuasaan tertinggi dalam urusan-urusan politik ada di tangan rakyat.⁸

⁵ Pringgodigdo dkk, *Ensiklopedia Umum*, Kanisius, Yogyakarta: Kanisius, 1993, hal.260.

⁶ Anthony Giddens, *Beyond Left and Right : The Future of Radical Politics*, Cambridge: Polity Press, 1994, hal. 330.

⁷ Sidney Hook, *The Encyclopedia Americana*, New York: Americana Cooperation, Vol. 3, 1975: 685.

⁸ Ibid. 1975.

Karena itu, dalam wacana politik modern demokrasi didefinisikan seperti yang dirumuskan oleh negarawan Amerika, Abraham Lincoln, pada tahun 1863, yang mengatakan: “*government of the people, by people, for the people*”⁹ yakni pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat. Oleh sebab itu demokrasi juga sering dikatakan sebagai “*rule by the people*”, yakni sistem pemerintahan atau kekuasaan oleh rakyat, baik yang bersifat langsung (*direct democracy*) maupun demokrasi dengan system perwakilan (*representative democracy*).¹⁰

Sebagai sistem yang lahir dari teori kedaulatan rakyat (*volkssovereiniteits theorie*), demokrasi meletakkan rakyat dalam posisi sentral dalam negara. Rakyat merupakan pemegang kedaulatan, rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintahan.¹¹

Walaupun dalam konsepnya demokrasi telah meletakkan rakyat dalam posisi yang sentral dalam negara, namun dalam kenyataannya demokrasi diimplementasikan berbeda-beda dalam sistem politik negara-negara yang mengaku menganut demokrasi. Paling tidak, terdapat 3 (tiga) model rute yang ditempuh oleh negara-negara di dunia dalam mengimplementasikan demokrasi. Negara Inggris, Perancis, dan Amerika Serikat membawa demokrasi melalui revolusi borjuis yang ditandai dengan kapitalisme dan demokrasi liberal; Jerman

⁹ William Ebestein, *Collier's Encyclopedia*, New York: Macmillan Educational Company, hal.75

¹⁰ David Jary and Julia Jary, *Collins Dictionary of Sociology*, Glosgow: Harper Collins Publisher, 1991, hal. 152.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Cet. I, 1994 hal.11

dan Jepang menjelang Perang Dunia II membawa demokrasi melalui rute kapitalistik dan revolusioner yang kemudian berpuncak pada fasisme; sedangkan (bekas) Uni Sovyet dan Cina membawa demokrasi melalui rute sosialis-komunis dengan revolusi oleh kaum proletar.¹²

Dalam prakteknya, demokrasi dapat melahirkan mekanisme liberal dengan dasar bahwa negara dan pemerintahan itu betul-betul dan, oleh dan untuk rakyat. Tetapi demokrasi dapat juga melahirkan sistem yang otoriter dan bahkan totaliter dengan alasan bahwa sistem tersebut diciptakan untuk kemanfaatan bagi rakyat dengan kontrol penuh dari negara. Dengan demikian, perkataan “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat” sebagai makna terdalam dari demokrasi bisa dipakai dalam suatu pemaknaan yang utuh, tetapi dapat pula dipenggal-penggal menjadi unsur yang berbeda-beda dan hanya diambil salah satunya untuk diterapkan sesuai kebutuhan pemerintah dan negara yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penilaian terhadap suatu sistem politik yang demokratis tidak dapat hanya disandarkan pada definisi yang telah diuraikan di atas, bahkan definisi paling populer yang telah diberikan oleh Lincoln tersebut. Namun harus ada definisi-definisi lain yang dapat lebih memudahkan penilaian terhadap demokratis tidaknya suatu sistem politik, dan juga diperlukan adanya suatu batasan yang jelas yang berguna untuk menguji sistem yang bersangkutan.

¹² Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1999, hal.180

Dalam hal ini Lyman Tower Sargent, menyatakan kunci atau elemen yang harus dipenuhi negara demokrasi adalah:

- a. *Citizen invovcement in political decision making.*
- b. *Some degree of equality among citizens.*
- c. *Some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens.*
- d. *A system of representation.*
- e. *An electoral system mayority role.*¹³

Selanjutnya Usep Ranawijaya menyatakan pengaruh kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi di lembagakan melalui kaidah hukum, yaitu:

- a. Jaminan mengenai hak-hak asasi dan kebebasan manusia, syarat dapat berfungsinya kedaulatan rakyat.
- b. Penentuan dan pembatasan wewenang pejabat negara.
- c. Sistem pembagian tugas antar lembaga yang bersifat saling membatasi dan mengimbangi (*check and balance*).
- d. Lembaga perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dengan tugas perundang-undangan dan mengendalikan badan eksekutif.
- e. Pemilihan umum yang bebas dan rahasia.
- f. Sistem kepartaian yang menjamin kemerdekaan politik rakyat (multi atau dua partai).

¹³ Lyman TS, *Contemporary Political Ideologies*, Chicago: The Dorsey Press, 1984 hal.32-33

- g. Perlindungan dan jaminan bagi kelangsungan oposisi mereka sebagai potensi alternatif pelaksanaan kedaulatan rakyat.
- h. Desentralisasi teoritik kekuasaan negara untuk memperluas partisipasi rakyat dalam pengelolaan negara.
- i. Lembaga perwakilan yang bebas dari kekuasaan badan eksekutif.¹⁴

Rumusan demokrasi tersebut dan masih banyak lagi pada hakekatnya merupakan prinsip pemahaman kedaulatan rakyat yang diartikan sebagai suatu pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat (*the Government of the People, by the People and for the People*).

Rumusan rumusan tersebut di atas memberikan gambaran bahwa pada hakekatnya negara tidak lain adalah suatu organisasi dalam bentuk pemerintahan sebagai alat untuk mencapai tujuan yaitu melindungi dan menjaga kepentingan rakyat.

Mengenai konsep demokrasi, Henry B. Mayo menyatakan : “A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representative subject to effective popular control at periode elections

¹⁴ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hal 13.

*which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom”.*¹⁵

Pendapat yang dikemukakan oleh Henry B. Mayo tersebut menyimpulkan tentang sistem politik yang demokratis adalah suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan atau kebijaksanaan umum diselenggarakan oleh warga negara melalui waki-wakil yang dipilih oleh mereka melalui suatu pemikiran yang bebas.

Selanjutnya Henry B. Mayo juga menyebutkan sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo, ada nilai-nilai yang harus dipenuhi untuk mendefinisikan demokrasi:

- 1) Menyelesaikan pertikaian secara damai dan sukarela;
- 2) Menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam masyarakat yang selalu berubah;
- 3) Penggantian penguasa dengan teratur,
- 4) Penggunaan paksaan sedikit mungkin;
- 5) Pengakuan dan penghormatan terhadap nilai-nilai keanekaragaman;
- 6) Menegakkan keadilan;
- 7) Memajukan ilmu pengetahuan;
- 8) Pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan;

¹⁵ Henry B Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, New York: Oxford University Press, 1960, hal.70.

9) Adanya nilai-nilai yang dihasilkan oleh kelemahan-kelemahan sistem yang lain.¹⁶

Joseph Schumpeter mengungkapkan kelemahan definisi tradisional demokrasi yang dikemukakan oleh Lincoln. Menurutnya demokrasi harus dilihat sebagai sebuah prosedur ketimbang terpaku kepada makna demokrasi yang menekankan pada sumber dan tujuan demokrasi itu sendiri. Schumpeter mengungkapkan apa yang disebut dengan “teori lain dari demokrasi”. Dalam hal ini Schumpeter menyatakan: *“The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote”*.¹⁷

Untuk memperkaya pemahaman kita tentang demokrasi, patut dikutip pendapat Samuel Huntington, yang menyatakan prosedur utama demokrasi adalah pemilihan para pemimpin secara kompetitif oleh rakyat yang mereka pimpin. Selanjutnya dikemukakan juga oleh Huntington: “sebuah sistem politik disebut demokratis bila para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam system itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala dan di dalam

¹⁶ Miriam Budiardjo, *Masalah Kenegaraan*, Jakarta: PT Gramedia, 1982, hal.165-191.

¹⁷ Joseph A Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: George Alien and Unwin Ltd, 1974, hal.169

sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara”.¹⁸

Dengan menggunakan teori Samuel Huntington diatas, maka tahapan pelaksanaan Pilkada Langsung di Indonesia dibuat dengan belajar dari pengalaman Negara-negara yang sebelumnya telah melaksanakannya. Tahapan pelaksanaan Pilkada Langsung di Indonesia meliputi hal-hal sebagai berikut;

- 1) Pendaftaran dan Penetapan Calon
- 2) Kampanye
- 3) Penetapan Daftar Pemilih
- 4) Pemungutan Suara
- 5) Penghitungan Suara
- 6) Penetapan Pasangan Calon Terpilih, Pengesahan dan Pelantikan

Faktor-faktor yang mempengaruhi Pilkada adalah ;

- 1) KPUD bertanggungjawab dalam penyelenggaraan Pilkada (Pasal 57 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah)
- 2) Sistem kepartaian (Pasal 59 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah)
- 3) Pilkada secara langsung (Pasal 56 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah)

¹⁸ Samuel P.Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, Cet. 2, 2001, 4-5.

- 4) Penentuan satu atau dua putaran dalam Pilkada langsung (Pasal 107 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah)
- 5) Keberatan-keberatan dalam Pilkada (Pasal 106 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah)

Kreteria atau indikator pemilu dikatakan demokratis adalah ;

- 1) Kompleksitas regulasi Pilkada/tahapan program yang matang
- 2) Debat publik yang sehat
- 3) Pengawasan (Panwaslu) kerja dalam tiap tahapan Pilkada
- 4) Eksistensi KPUD yang professional dalam menangani penyelenggaraan Pilkada.

Pilkada dikatakan demokratis atau tidak tergantung kesiapan masyarakat dalam melaksanakan Pilkada dan penyampaian program pemerintah dalam melaksanakan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui proses pelaksanaan atau tahapan pemilihan Kepala Daerah di Kota Surakarta dalam rangka pelaksanaan demokrasi berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi atau menentukan dalam proses pemilihan Kepala Daerah di Kota Surakarta dalam pelaksanaan

demokrasi berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 serta solusinya.

E. Manfaat Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

- a. Memberikan suatu pemikiran di bidang hukum pada umumnya dan dalam bidang hukum tatanegara khususnya.
- b. Memberikan suatu gambaran nyata mengenai masalah-masalah yang ada dalam pemilihan kepala daerah.

2. Kegunaan Praktis

- a. Untuk mengetahui kebijakan-kebijakan KPU Kota Surakarta dalam mengatasi permasalahan Pilkada, sehingga apa yang diperoleh dalam teori dengan kenyataan yang ada dalam praktek terjadi sinkronisasi.
- b. Hasil penelitian diharapkan dapat membantu dan juga memberikan masukan mengenai proses pemilihan Kepala Daerah di Kota Surakarta baik yang akan datang maupun yang sudah lewat berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam rangka pelaksanaan demokrasi yang merupakan bagian dari hukum perdata.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dapat memberikan arah dan pedoman dalam memahami obyek yang diteliti, sehingga penelitian dapat berjalan dengan baik dan lancar sesuai dengan rencana yang ditetapkan, maka metode penelitian dalam tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan non doktrinal, dengan pendekatan yuridis sosiologis. Metode pendekatan yuridis sosiologis merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata (Lexy Moleong, 1989: 3).

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian hukum yuridis sosiologis atau penelitian hukum empiris dengan metode kualitatif yang bersifat deskriptif, yaitu suatu penelitian yang berusaha untuk mengidentifikasikan hukum dan melihat efektifitas hukum yang terdapat dalam masyarakat (Soerjono Soekanto, 1986:51), serta hukum sebagai makna-makna simbolik sebagaimana termanifestasi dalam dan dari aksi-aksi serta interaksi warga masyarakat (Burhan Ashshofa, 1996 : 33). Maksud penelitian adalah untuk mencari jawaban mengenai proses pelaksanaan atau tahapan dan faktor-faktor yang mempengaruhi atau menentukan dalam proses pemilihan Kepala Daerah di

Kota Surakarta dalam pelaksanaan demokrasi berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 serta solusinya. Sifat data yang hendak dicari adalah suatu pemikiran atau pendapat, sebab data yang dicari adalah suatu pemikiran atau pendapat interaksional dan makro.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi yang digunakan penelitian ini adalah : Perpustakaan UMS, Pemerintah Daerah dan Kantor KPUD/Panwas Kota Surakarta.

4. Penunjukan Informan

Sumber data yang sangat penting dalam penelitian kualitatif adalah berupa manusia yang dalam posisi sebagai nara sumber atau informan (HB. Sutopo, 2002 :58). Cara ini dilakukan dengan menggunakan *snowball sampling*. *Snowball sampling* digunakan dalam penelitian untuk mengumpulkan data yang berupa informasi dari informan dalam salah satu lokasi (HB. Sutopo, 2002 : 57).

5. Sumber Data

Penelitian ini membutuhkan dua jenis data yang berasal dari dua sumber yang berbeda yaitu :

a. Data Primer

Data primer merupakan keterangan yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama. Dalam penelitian data primer berupa hasil wawancara

langsung dilokasi penelitian dengan pihak KPUD Kota Surakarta dan PANWAS Kota Surakarta.

b. Data Sekunder

Sumber data sekunder dalam penelitian di dapat melalui sumber kedua, misalnya kepustakaan, arsip-arsip, dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah yang diteliti yang terdiri atas ;

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat yang meliputi peraturan-peraturan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, yaitu Undang-undang, Peraturann Pemerintah dan Surat Keputusan KPUD Kota Surakarta.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. seperti jurnal hukum, majalah serta artikel-artikel serta hasil penelitian lain.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang termasuk bahan hukum tersier : Kamus Bahasa Indonesia, Belanda, dan Inggris.

6. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi kepustakaan (*Library Research*).

Pada metode ini Penulis mempergunakan teknik pengumpulan data dengan mempelajari : buku-buku literatur, Peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen yang ada.

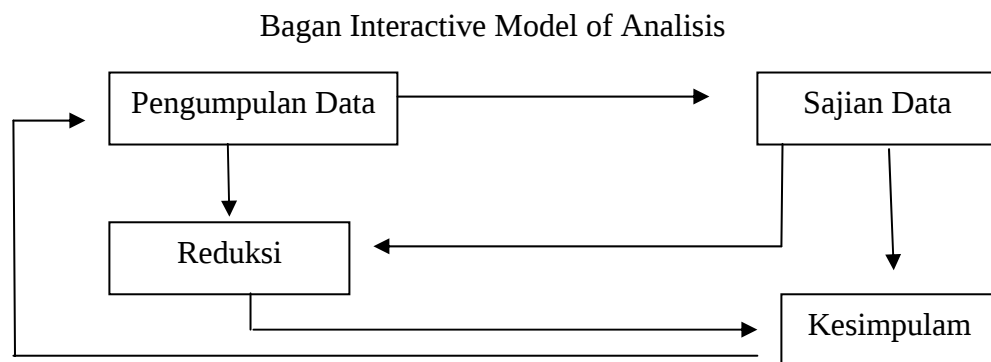
b. Wawancara

Ada dua cara teknik wawancara, yaitu wawancara terstruktur dan wawancara tidak terstruktur yang disebut wawancara mendalam (*in-depth interviewing*) (HB, Sutopo, 2002: 58). Dalam wawancara ini metode yang digunakan adalah metode campuran, dengan menggabungkan metode terpimpin (terstruktur), proses wawancara dengan pengembangan secara bebas sebanyak mungkin sesuai kebutuhan data. Metode wawancara ini dilakukan dalam rangka memperoleh data primer serta pendapat-pendapat dari beberapa staf KPUD Kota Surakarta dan PANWAS Kota Surakarta sebagai informan.

7. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data merupakan faktor yang penting dalam menentukan kualitas hasil penelitian. Analisis data kualitatif sebagai cara penjabaran data berdasarkan hasil temuan di lapangan dan studi kepustakaan. Data yang diperoleh tersebut disusun dalam bentuk penyusunan data kemudian

dilakukan reduksi atau pengolahan data, menghasilkan sajian data dan seterusnya diambil kesimpulan dan verifikasi yang dilakukan bersamaan dengan proses pengumpulan data (HB. Sutopo, 2002: 94). Apabila kesimpulan dirasa kurang kuat, maka perlu diadakan verifikasi kembali dan peneliti kembali mengumpulkan data dari lapangan model ini dinamakan *interactive model of analisis*. Data yang sudah diperoleh disusun sesuai dengan pokok permasalahan yang diteliti kemudian data tersebut diolah dalam bentuk sajian data. Setelah pengumpulan data selesai, peneliti melakukan penarikan kesimpulan atau verifikasi berdasarkan semua hal yang terdapat dalam reduksi atau penyajian datanya.



G. Sistematika Tesis

Bab I. Pendahuluan, dalam bab ini berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis, metode penelitian, sistematika tesis.

Bab II. Landasan teori, dalam bab ini berisi tentang membahas teori mengenai negara hukum, demokrasi dan otonomi daerah.

Bab III. Hasil penelitian dalam bab ini berisi tentang Deskripsi Data dan Pembahasan yang berkenaan dengan proses dan faktor-faktor

Bab IV. Penutup, dalam bab ini berisi simpulan dan saran

Daftar Pustaka

Lampiran-lampiran