

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai kepala daerah sejak amandemen UUD RI 1945, selalu diwarnai perbedaan pendapat tentang sistem pemilihan yang digunakan. Secara garis besar perbedaan pendapat tersebut, dapat dikategorikan menjadi 2 (dua), yakni sistem pemilihan secara langsung dan pemilihan tidak langsung atau perwakilan. Para ahli yang setuju dengan sistem pemilihan tidak langsung atau perwakilan berargumentasi berdasarkan sila keempat Pancasila, yakni “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Sementara ahli lain, yang setuju dengan sistem pemilihan langsung berpendapat berdasarkan kedaulatan, Pasal 1 ayat (2) UUD RI 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Sejak Indonesia menggelar pemilu tahun 1955 hingga pemilu 2014 sistem pemilu yang digunakan adalah proporsional dengan berbagai macam varian. Tahun 1955, Indonesia menganut sistem proporsional terbuka. Selama orde baru sampai pemilu pertama di era reformasi menggunakan sistem proporsional tertutup. Sejak 2004, 2009, dan 2014, Indonesia menggunakan sistem proporsional terbuka dalam pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Indonesia juga memakai sistem Pemilu distrik yaitu

dalam Sistem Distrik adalah sistem pemilihan umum yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasa disebut “distrik” karena kecilnya daerah yang tercakup) memperoleh satu kursi dalam parlemen. Untuk keperluan itu negara dibagi dalam sejumlah besar distrik pemilihan (kecil) yang kira-kira sama jumlah penduduknya.<sup>1</sup> Untuk pemilihan umum anggota DPD digunakan sistem Distrik tetapi dengan wakil banyak (4 kursi untuk setiap provinsi). Daerah pemilihannya adalah wilayah provinsi. Pesertanya adalah individu. Karena setiap provinsi atau daerah pemilihan mempunyai jatah 4 kursi, dan suara dari kontestan yang kalah tidak bisa dipindahkan atau dialihkan maka sistem yang digunakan disini dapat disebut Sistem Distrik dengan wakil banyak (block vote).<sup>2</sup> Dalam pemilihan kepala daerah dapat dikatakan bahwa Indonesia memakai sistem pemilu distrik wakil tunggal karena satu distrik/daerah pemilihan memilih satu wakil tunggal atas dasar suara terbanyak.

Fitriyah pernah menyatakan, pemilihan secara langsung oleh rakyat merupakan koreksi dari pelaksanaan regulasi sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menggunakan sistem parlementer. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak dipilih secara langsung oleh rakyat, namun dipilih oleh DPRD. Sistem Pilkada yang diwakilkan kepada politisi dalam DPRD praktiknya telah melahirkan pemerintah yang lemah. Posisi kepala daerah dan wakil kepala daerah mudah digoyah jika tidak

---

<sup>1</sup> Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama

<sup>2</sup> <http://wilyhikaru22.blogspot.com/2016/01/sistem-distrik-sistem-proporsional-dan.html>

memperhatikan suara mayoritas di DPRD. Sementara Anggota DPRD dipilih melalui Pemilu, yang berarti rakyat memilih langsung mereka. Karenanya DPRD yang dipilih oleh rakyat lebih legitimit dibanding kepala daerah dan wakil kepala daerah. Ketidakseimbangan kekuasaan ini melahirkan peluang terjadinya instabilitas politik di daerah. Diantaranya terjadi pelengseran sejumlah kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam masa jabatan.<sup>3</sup>

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tradisi pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dilakukan secara penunjukan/penugasan dan pemilihan melalui perwakilan menjadi tidak berlaku. Era baru dalam hal mekanisme pengisian kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan melalui pemilihan langsung oleh rakyat selaku pemegang kedaulatan sejak tahun 2005.

Pasang surut mewarnai pelaksanaan Pilkada langsung di Indonesia, usulan perbaikan proses melalui evaluasi yang dilakukan terus menerus setiap pasca pelaksanaan Pilkada, menuntut beberapa perubahan. Kritik akan mahalnya pembiayaan Pilkada secara langsung, kualitas calon terpilih, partisipasi pemilih rendah, hingga banyaknya kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih hasil pilkada langsung yang terjerat kasus hukum, khususnya

---

<sup>3</sup> Ari Pradhanawati, 2005, *Pilkada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*, KOMPIP, Surakarta, h. 24

korupsi. Beberapa kritik tersebut ditangkap pembuat undang-undang untuk melakukan perubahan.

Pasca Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 yang menghadapi pertarungan politik dua koalisi besar yakni Koalisi Merah Putih (KMP) yang terdiri Partai Gerindra, Golkar, PKS, PAN dan PPP melawan Koalisi Indonesia Hebat (KIH) yang terdiri dari PDI Perjuangan, Nasdem, PKB dan Hanura, membawa pengaruh besar dalam perubahan regulasi Pilkada. KMP yang apabila dihitung jumlah kursinya di parlemen lebih mayoritas dibanding KIH, tidak serta merta menerima kekalahan dalam Pilpres 2014. Koalisi yang sudah terbangun dalam Pilpres 2014, saat itu belum mencapai tujuannya untuk mengantarkan calonnya menuju kursi Presiden dan Wakil Presiden. Merubah tujuan berikutnya adalah upaya untuk mempertahankan koalisi, yakni merebut kursi-kursi kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pilkada.

Mulusnya penetapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 berbanding terbalik dengan pemberlakuannya. Pasca penetapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 gelombang demonstrasi terjadi di seluruh wilayah Indonesia, aktifis pemilu, organisasi masyarakat, mahasiswa dan rakyat silih berganti melakukan demonstrasi menolak diberlakukannya undang-undang tersebut. Gelombang demonstrasi yang tiada henti dari berbagai kalangan, mengarah situasi politik dan keamanan yang cenderung tidak kondusif, segera direspon cepat oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang secara teknis belum sempat

dilaksanakan segera dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, sebagai penggantinya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Konsepsi Pilkada Serentak yang semula direncanakan dilaksanakan pada Tahun 2020, ternyata menghadapi kendala-kendala teknis. Terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 1 Tahun 2014 yang lahir karena kondisi yang mendesak, tentu saja belum mampu menjawab persoalan-persoalan teknis. Maka sangat wajar jika masih banyak celah dan potensi-potensi persoalan-persoalan teknis disana-sini. Oleh sebab itu, pembentuk undang-undang dalam hal ini Pemerintah dan DPR sepakat sebelum benar-benar diberlakukan sebagai pedoman perlu dilakukan revisi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang, penyempurnaan regulasi dilakukan. Maka, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan perubahannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 kemudian dijadikan pedoman untuk melaksanakan Pilkada Serentak Gelombang Pertama Tahun 2015.

Pasca pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2015, Pemerintah dan DPR kembali melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Perubahan Kedua tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Maka landasan yuridis pelaksanaan Pilkada Serentak selanjutnya

berpedoman pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan perubahannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Demokrasi berasal dari kata Yunani “demos” yang berarti rakyat dan “kratos/kratein” yang berarti kekuasaan/berkuasa, jadi Demokrasi dapat diartikan suatu konsep rakyat berkuasa atau *government or rule by the people*.<sup>4</sup> Demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. 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 arah yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu dasarnya juga diperuntukan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti seluas-luasnya.<sup>5</sup>

Menelaah pengertian dan gagasan demokrasi yang disampaikan para ahli di atas, dapat dipahami jika dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia khususnya dalam memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Kepala daerah dalam konsepsi ini

---

<sup>4</sup> Miriam Budiardjo, 1972, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Dian Rakyat, Jakarta, h. 50

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi : Serpihan Pemikiran Umum, Media dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, h. 293-294

berasal dari rakyat, dipilih oleh rakyat dan untuk memimpin jalannya pemerintahan daerah yang fungsi dan tujuan besarnya kembali untuk rakyat.

Penafsiran implementasi atas kata “demokratis” pada Pasal 18 ayat (4) UUD RI 1945 memang tidak tunggal. Amien Rais, pernah menulis bahwa minimal ada sepuluh kriteria demokrasi salah satunya adalah partisipasi dalam pembuatan keputusan.<sup>6</sup> Partisipasi langsung rakyat dalam menentukan kepala daerah yang akan memimpin suatu daerah, juga merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang demokratis.

Namun, dalam perkembangan pemikiran dan praktek mengenai prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) ini, diakui pula adanya kelemahan dalam sistem negara hukum itu, yaitu bahwa hukum bisa saja hanya dijadikan alat bagi orang berkuasa. Karena itu, dalam perkembangan mutakhir mengenai hal ini dikenal pula istilah ‘*democrtiche rechtsstaat*’, yang mempersyaratkan bahwa prinsip negara hukum itu sendiri haruslah dijalankan menurut prosedur demokrasi yang disepakati bersama.<sup>7</sup>

Menelaah pengertian dan gagasan demokrasi yang disampaikan para ahli diatas, dapat dipahami jika dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia khususnya dalam memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Kepala daerah dalam konsepsi ini berasal dari rakyat, dipilih oleh rakyat dan untuk memimpin jalannya pemerintahan daerah yang fungsi dan tujuan besarnya kembali untuk rakyat.

---

<sup>6</sup> Moh. Mahmud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media Offset, Yogyakarta, h. 183

<sup>7</sup> *Ibid.*, h. 298-299

Pemungutan Suara Pilkada serentak Tahap Pertama yang diselenggarakan pada tanggal 9 Desember 2015 diikuti oleh 269 daerah, terdiri atas 9 provinsi, 36 kota, dan 224 kabupaten yang secara serentak memilih kepala daerah.<sup>8</sup> Sedangkan Pemungutan Suara Pilkada serentak Tahap Kedua yang diselenggarakan pada tanggal 15 Februari 2017 diikuti oleh 101 daerah, terdiri atas 7 provinsi, 18 kota, dan 76 kabupaten yang secara serentak memilih kepala daerah.<sup>9</sup> Sementara itu, Pemungutan Suara Pilkada serentak Tahap Ketiga yang diselenggarakan pada tanggal 27 Juni 2018 diikuti oleh 171 daerah, terdiri atas 17 provinsi, 39 kota, dan 115 kabupaten yang secara serentak memilih kepala daerah.<sup>10</sup> Berdasarkan data-data tersebut, beberapa daerah tercatat menyelenggarakan Pilkada dengan Satu Pasangan Calon.

Berawal dari penyelenggaraan Pilkada serentak Tahap Pertama yang diikuti oleh 269 daerah, terdapat 3 (tiga) daerah yang menyelenggarakan Pilkada dengan Satu Pasangan Calon yakni Kabupaten Tasikmalaya (Jawa Barat), Kabupaten Blitar (Jawa Timur) dan Kabupaten Timor Tengah Utara (Nusa Tenggara Timur). Selanjutnya pada Pilkada serentak Tahap Kedua, terdapat 9 (sembilan) daerah yang menyelenggarakan Pilkada dengan Satu Pasangan Calon yakni Kota Tebing Tinggi (Sumatra Utara), Kabupaten Tulang Bawang Barat (Lampung), Kabupaten Pati (Jawa Tengah), Kabupaten Buton (Sulawesi Tenggara), Kabupaten Landak (Kalimantan Barat), Kabupaten

---

<sup>8</sup> Oscar Ferri, “KPU Resmikan Pilkada Serentak 2015”, [www.liputan6.com](http://www.liputan6.com), 17 April 2015, 15:19 WIB, h.1

<sup>9</sup> Martin Sihombing, “KPU: Pilkada Serentak Tahap II digelar 15 Februari 2017”, [www.kabar24.bisnis.com](http://www.kabar24.bisnis.com), 15 Februari 2016, 20:38 WIB, h.1

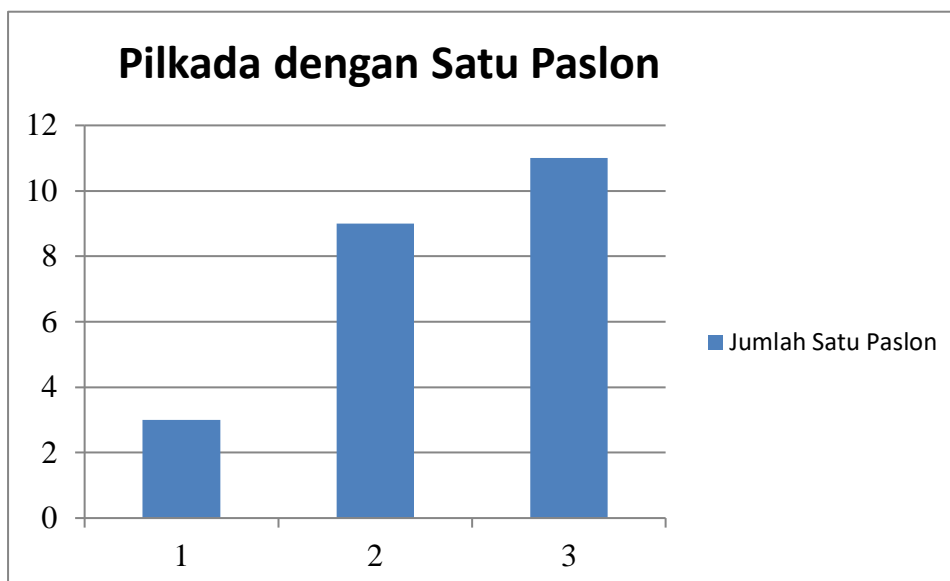
<sup>10</sup> Andhika Prasetia, “Ini 171 Daerah Gelar Pilkada serentak 27 Juni 2018”, [www.news.detik.com](http://www.news.detik.com), 20 April 2017, 16:57 WIB, h.1



Maluku Tengah (Maluku), Kabupaten Tambrauw (Papua Barat), Kota Sorong (Papua Barat) dan Kota Jayapura (Papua).<sup>11</sup>

Grafik menunjukkan Pilkada dengan Satu Pasangan Calon dalam Pilkada Serentak dari Tahap Pertama, Tahap Kedua dan Tahap Ketiga secara jumlah terus meningkat. Pilkada Serentak Tahap Ketiga tercatat terdapat 11 (sebelas) daerah yang menyelenggarakan Pilkada dengan Satu Pasangan Calon yakni Kota Prabumulih (Sumatera Selatan), Kabupaten Lebak, Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang (Banten), Kabupaten Pasuruan (Jawa Timur), Kabupaten Enrekang (Sulawesi Selatan), Kabupaten Minahasa Tenggara (Sulawesi Utara), Kabupaten Tapin (Kalimantan Selatan), Kabupaten Mamasa (Sulawesi Barat), Kabupaten Jayawijaya (Papua), dan Kabupaten Padang Lawas Utara (Sumatera Utara).

Pelaksanaan Pilkada Serentak dengan Satu Pasangan Calon dari tahap ke tahap dapat digambarkan secara grafik sebagai berikut :



<sup>11</sup> Dian Erika Nugraheny dan Andi Nur Aminah, “Jumlah Calon Tunggal Pilkada Tercatat Terus Meningkat”, [www.nasional.republika.co.id](http://www.nasional.republika.co.id), 11 Januari 2018, 16:31 WIB, h.1

Tren Pilkada dengan satu pasangan calon dalam pilkada serentak dari tahap ke tahap menunjukkan grafik yang terus meningkat, hal tersebut yang mendasari penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan tema pilkada dengan satu pasangan calon.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, terdapat satu wilayah di Jawa Tengah yakni Kabupaten Pati yang pada Pilkada serentak Tahap Kedua hanya diikuti oleh Satu Pasangan Calon. Pasangan Calon tersebut adalah H. Haryanto, SH, MM, M.Si dan H. Saiful Arifin yang diusung oleh Gabungan Partai Politik. Tercatat sebanyak 46 kursi dari 50 kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Pati mencalonkan Pasangan Calon tersebut, atau dengan kata lain Pasangan Calon H. Haryanto, SH, MM, M.Si dan H. Saiful Arifin didukung 92% (sembilan puluh dua persen) jumlah kursi di DPRD Kabupaten Pati.

Pilkada Satu Pasangan Calon yang terjadi pada Pilkada Tahap Pertama Tahun 2015 dengan Pilkada satu Pasangan Calon pada Pilkada Tahap Kedua Tahun 2017, terdapat pengaturan yang berbeda diantaranya pada model atau desain atau bentuk surat suara. Selain perbedaan pengaturan tersebut, juga terdapat kekosongan hukum terutama pada tahapan pencalonan, tahapan kampanye, pemungutan suara dan rekapitulasi hasil perolehan suara.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan Satu Pasangan Calon di Kabupaten Pati Tahun 2017?
2. Apakah terdapat kendala-kendala dalam penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan Satu Pasangan Calon di Kabupaten Pati Tahun 2017?
3. Bagaimanakah solusi atas kendala-kendala yang muncul dalam penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan Satu Pasangan Calon di Kabupaten Pati Tahun 2017?

## **C. Tujuan Penelitian**

Pada dasarnya tujuan penelitian adalah untuk mencari pemahaman tentang masalah-masalah yang telah dirumuskan. Adapun tujuan penelitian secara teoritis adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan Satu Pasangan Calon di Kabupaten Pati Tahun 2017;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala-kendala yang muncul dalam penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan Satu Pasangan Calon di Kabupaten Pati Tahun 2017;

3. Untuk mengetahui dan menganalisis solusi atas kendala-kendala yang dihadapi dalam penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan Satu Pasangan Calon di Kabupaten Pati Tahun 2017.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kegunaan baik secara akademis maupun praktis, antara lain :

1. Manfaat Akademis

Adalah hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi pengembangan Ilmu Hukum, dan berguna juga untuk menjadi referensi bagi mahasiswa lain yang melakukan kajian terhadap penyelenggaraan pemilihan bupati dan wakil bupati dengan satu pasangan calon.

2. Manfaat Praktis

Yang diharapkan adalah seluruh tahapan serta hasil penelitian ini dapat memperluas wawasan serta memperoleh pengetahuan empirik mengenai penyelenggaraan pemilihan bupati dan wakil bupati dengan satu pasangan calon. Bagi pihak-pihak yang berkepentingan dengan hasil penelitian, penulis berharap hasil penelitian dapat diterima sebagai kontribusi untuk meningkatkan kinerja pemerintah mengenai pemilihan umum.

## **E. Kerangka Konseptual/Kerangka Berfikir**

Pemilihan judul tesis oleh penulis “Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan Satu Pasangan Calon di Kabupaten Pati Tahun 2017”, berlandaskan kerangka konseptual atau kerangka berfikir sebagai berikut:

### **1. Pengertian Penyelenggaraan**

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pemilu dilaksanakan setiap lima tahun. Artinya, pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden, anggota DPR, anggota DPD, gubernur dan wakil gubernur, anggota DPRD provinsi, bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota, dan anggota DPRD kabupaten/kota, dilakukan setiap lima tahun sekali. Dalam hal ini, konstitusi hanya mengatur periode pemilu, tetapi tidak mengatur jadwal masing-masing pemilu.

Semua undang-undang pemilu tidak konsisten menggunakan nomenklatur “penyelenggaraan” dan “pelaksanaan.” Kedua kata tersebut dipertukarkan secara sembarangan sehingga menimbulkan ketidakpastian. Padahal UUD 1945 menggunakan dua kata itu secara berbeda, demikian juga Kamus Besar Bahasa Indonesia. Istilah “penyelenggaraan” lebih luas pengertiannya daripada “pelaksanaan”, karena “penyelenggaraan” meliputi pengaturan, perencanaan, persiapan, dan bahkan pelaporan dan evaluasi. Sedangkan istilah “pelaksanaan” merupakan bagian dari “penyelenggaraan”, yakni melaksanakan sesuai dengan apa yang sudah

diatur, direncanakan, dan dipersiapkan. Dalam pemilu, “pelaksanaan” berarti manajemen pemilu atau pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu.<sup>12</sup>

Di sini ditegaskan, bahwa penyelenggaraan pemilu terdiri atas: penyusunan peraturan, perencanaan dan penganggaran, persiapan, pelaksanaan tahapan, pengawasan, penegakan hukum, serta pelaporan dan evaluasi. Sedangkan pelaksanaan tahapan terdiri dari: pendaftaran pemilih, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil, dan pelantikan calon terpilih (Pasal 6).

Berdasarkan definisi diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa penyelenggaraan Pemilu Undang-Undang yang mengatur tentang penyelenggaraan dinilai tidak konsisten. Konstitusi hanya mengatur tentang periode Pemilu tetapi tidak mengatur jadwal masing-masing Pemilu.

## **2. Pengertian Pemilihan Bupati**

Merujuk pengertian yang diatur pada Pasal 1 angka 1 UU No. 8 Th 2015, yang dimaksud 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.

---

<sup>12</sup> Sekretariat Bersama, *Kodifikasi Undang-Undang Pemilu*, h. 4

Berdasarkan definisi diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Pati Tahun 2017 merupakan perwujudan kedaulatan rakyat untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati Pati secara langsung dan demokratis.

### **3. Satu Pasangan Calon**

Pemilihan dengan Satu Pasangan Calon mulai dikenal sejak lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tanggal 29 September 2015 yang menyatakan Pasal 49 ayat (9) dan Pasal 59 ayat (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian “termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”.

Sejak putusan tersebut, maka Pemilihan dengan satu pasangan calon di Indonesia dapat dilaksanakan. KPU sebagai penyelenggara pemilihan menindaklanjuti pengaturan Pemilihan dengan satu pasangan calon dengan mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon.

Berdasarkan uraian-uraian diatas, Kerangka konseptual/kerangka berfikir atas judul penelitian tesis “Kajian Hukum Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan Satu Pasangan Calon di Kabupaten Pati Tahun 2017” adalah sebuah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui kaidah norma, filsafat idealnya dan kenyataannya dalam pengaturan dan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan Satu Pasangan Calon di Kabupaten Pati Tahun 2017.

#### **4. Pengertian Kabupaten Pati**

Pati adalah sebuah kabupaten di Provinsi Jawa Tengah. Ibukotanya adalah Pati. Kabupaten ini berbatasan dengan Laut Jawa di utara, Kabupaten Rembang di timur, Kabupaten Blora dan Kabupaten Grobogan di selatan, serta Kabupaten Kudus dan Kabupaten Jepara di barat. Kabupaten ini terkenal dengan semboyan *Pati Bumi Mina Tani*.

Sejarah Kabupaten Pati berpangkal tolak dari beberapa gambar yang terdapat pada Lambang Daerah Kabupaten Pati yang sudah disahkan



dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1971 yaitu Gambar yang berupa: "keris rambut pinutung dan kuluk kanigara".

Menurut cerita rakyat yang terdapat juga pada kitab Babat Pati dan kitab Babat lainnya dua pusaka yaitu "keris rambut pinutung dan kuluk kanigara" merupakan lambang kekuasaan dan kekuatan yang juga merupakan simbol kesatuan dan persatuan.

Sebagian besar wilayah Kabupaten Pati adalah dataran rendah. Bagian selatan (perbatasan dengan Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Blora) terdapat rangkaian Pegunungan Kapur Utara. Bagian barat laut (perbatasan dengan Kabupaten Kudus dan Kabupaten Jepara) berupa perbukitan. Bagian timur berbatasan dengan Kabupaten Rembang. Sungai terbesar adalah Sungai Juwana, yang bermuara di daerah Juwana.

Ibukota Kabupaten Pati terletak tengah-tengah wilayah Kabupaten, berada di jalur pantura Semarang-Surabaya, sekitar 75 km sebelah timur Semarang. Jalur ini merupakan jalur ramai yang menunjukkan diri sebagai jalur transit. Kelemahan terbesar dari jalur ini adalah kecilnya jalan, hanya memuat dua jalur, sehingga untuk berpapasan cukup sulit.

Terdapat sungai besar yaitu Sungai Juwana. Saat musim penghujan sudah terbiasa sungai ini meluap, sehingga pemerintah Jawa Tengah membentuk lembaga yang berfungsi menanggulangi banjir yang bernama Jatrungseluna.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> <https://id.wikipedia.org>, di akses 19 September 2018 10.27 WIB

## F. Kerangka Teoritis

### 1. Teori Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Analisis tentang konsep kedaulatan pernah disampaikan oleh Jakck H. Nagel meliputi dua hal penting yakni lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Ilmu Hukum mengenal adanya 5 (lima) konsep kedaulatan, yaitu teori kedaulatan tuhan, teori kedaulatan raja, teori kedaulatan negara, teori kedaulatan rakyat, teori kedaulatan hukum.<sup>14</sup>

*Pertama*, konsep kedaulatan Tuhan menganggap Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Kedaulatan Tuhan dapat menjelma dalam hukum yang dipatuhi oleh kepala negara, dapat pula menjelma dalam kekuasaan raja sebagai kepala negara yang mengklaim wewenang untuk menetapkan hukum atas nama Tuhan. *Kedua*, konsep kedaulatan raja beranggapan bahwa rajalah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. *Ketiga*, konsep kedaulatan negara merupakan reaksi terhadap kesewenangan raja, konsep ini muncul bersama konsep negara bangsa. *Keempat*, konsep kedaulatan hukum yang menganggap bahwa negara itu sesungguhnya tidak memegang kedaulatan, sumber kekuasaan tertinggi adalah hukum dan setiap kepala negara harus tunduk kepada hukum. *Kelima*, konsep kedaulatan rakyat

---

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, Hal. 10-11

yang menyakini sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat, kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi pemerintah.<sup>15</sup>

Berdasarkan uraian-uraian diatas penulis berharap dapat menggunakan teori kedaulatan rakyat dalam menguraikan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan Satu Pasangan Calon di Kabupaten Pati, ditinjau dari kajian hukum kedaulatan rakyat.

## **2. Teori Otonomi Daerah**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari beberapa rumusan diatas, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan dan kemandirian daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri guna masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam wadah NKRI.

Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, mempunyai peran penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Sukses atau tidaknya suatu daerah menjalankan otonomi daerah, sangat ditentukan oleh kepala daerahnya. Oleh sebab itu, rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi

---

<sup>15</sup>*Ibid.*, h. 13

perlu terlibat dalam menentukan kepala daerah, melalui pemilihan langsung.

Berdasarkan uraian-uraian diatas penulis berharap dapat menggunakan teori otonomi daerah dalam menguraikan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan Satu Pasangan Calon di Kabupaten Pati, ditinjau dari kajian hukum otonomi daerah.

### **3. Teori Pemilihan Umum**

Ramlan Surbakti pernah menyatakan bahwa Pilkada secara langsung oleh rakyat adalah Pemilu. Dua alasan yang mendasarinya adalah, *pertama* secara substansi maupun tahapan pelaksanaannya Pilkada yang dilaksanakan oleh rakyat secara langsung adalah pemilu. Karena persyaratan penduduk yang berhak memilih mengikuti asas umum, yaitu setiap penduduk yang memenuhi syarat obyektif seperti umur dan kesehatan jiwa. Selain itu, pengaturan tentang Pilkada langsung oleh rakyat juga mengadopsi asas-asas pemilu (Luber dan Jurdil). *Kedua*, Merujuk ketentuan Pasal 18 UUD RI 1945 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah unsur-unsurnya terdiri dari atas Kepala Daerah dan DPRD. Jika salah satu unsur yakni DPRD menurut Pasal 18 ayat (3) UUD RI 1945 dipilih dengan cara Pemilu, maka unsur yang lain yakni Kepala Daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) yang tidak eksplisit menyebut pemilu tetapi “demokratis” harus dimaknai sebagai pemilu, agar ada keseimbangan antara unsur-unsur tersebut.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Ari Pradhanawati, 2005, *Loc. Cit.*, Hal. 32

Sementara itu, merujuk pengertian Pemilihan Umum (Pemilu) adalah suatu proses untuk memilih orang-orang yang akan menduduki kursi pemerintahan. Pemilihan umum ini dilaksanakan untuk mewujudkan negara yang demokrasi, dimana para pemimpinnya dipilih berdasarkan suara mayoritas terbanyak.

Terdapat 3 (tiga) macam Sistem Pemilu atau sering dikenal dengan istilah (*electoral laws*), apabila dilihat dari sejarah Pemilu di berbagai negara yaitu sistem mayoritas (*majority types*), sistem pluralitas (*plurality types*) yang sering disebut dengan sistem distrik, dan sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*).<sup>17</sup>

Berdasarkan uraian-uraian diatas penulis berharap dapat menggunakan teori pemilihan umum dalam menguraikan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan Satu Pasangan Calon di Kabupaten Pati, ditinjau dari kajian pemilihan umum.

---

<sup>17</sup> Moh. Mahmud MD, 1999, *Loc. cit*, h. 223

## **G. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang dipergunakan dalam menjawab permasalahan yang timbul dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

### **1. Metode Pendekatan**

Pendekatan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, yaitu Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, pendekatan yang dilakukan berdasarkan pada peraturan hukum dengan menelaah teori-teori, konsep beserta asas-asas hukum serta aturan-aturan hukumnya sesuai dengan judul penelitian ini. Metode pendekatan yuridis sosiologis merupakan penelitian hukum yang menggunakan data sekunder sebagai awalnya dan kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan. Meneliti hubungan antara berbagai gejala atau variable sebagai alat pengumpul datanya terdiri dari studi dokumen, pengamatan (observasi), dan wawancara (interview).

### **2. Tipe Penelitian**

Penelitian yang dilaksanakan dalam tesis ini adalah penelitian deskriptif analitis. Metode deskriptif analitis adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat.<sup>18</sup> Penelitian deskriptif mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk tentang hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena. Dalam

---

<sup>18</sup> F.L, Whitney, 1960, *The Elements of Resert. Asian Eds. Osaka: Overseas Book Co.*

metode deskriptif, peneliti bisa saja membandingkan fenomena-fenomena tertentu sehingga merupakan suatu studi komparatif adakalanya peneliti mengadakan klarifikasi, serta penelitian terhadap fenomena-fenomena dengan menetapkan standart atau suatu norma tertentu sehingga banyak ahli menamakan metode deskriptif ini dengan survei normatif (*normative survey*). Dengan metode deskriptif ini juga diselidiki kedudukan (status) fenomena atau faktor dan melihat hubungan antara satu faktor dengan faktor yang lain. Karenanya, metode deskriptif juga dinamakan studi status (*status study*).

### **3. Jenis dan Sumber Data**

#### **a. Data Primer**

Sumber data penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber aslinya yang berupa wawancara, jajak pendapat dari individu atau kelompok (orang) maupun hasil observasi dari suatu obyek, kejadian atau hasil pengujian (benda). Dengan kata lain, peneliti membutuhkan pengumpulan data dengan cara menjawab pertanyaan riset (metode survei) atau penelitian benda (metode observasi). Dalam penelitian ini menggunakan data primer yaitu data yang diperoleh melalui penelitian lapangan dan wawancara yang bersumber dari anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pati.

b. Data Sekunder

Data utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder adalah data dari lapangan diperoleh dari perpustakaan dan koleksi pustaka pribadi, yang terdiri dari :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer yang digunakan antara lain :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
- c) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016;
- d) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tanggal 29 September 2015;
- e) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2015 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan



- Wakil Walikota sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2016;
- f) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2016;
  - g) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2015 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2016;
  - h) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2015 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2016;
  - i) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati

dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon;

- j) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2016;

2) Bahan Hukum Sekunder

Selain data-data primer sebagaimana tersebut diatas, guna kepentingan penyusunan tesis, untuk mendapatkan informasi dan fakta-fakta yang terjadi dalam implementasi pelaksanaan Pilkada dengan Satu Pasangan Calon di Kabupaten Pati, penulis juga akan menggunakan data-data sekunder. Data-data sekunder dimaksud, diperoleh dari buku-buku hukum, jurnal hukum, majalah-majalah hukum, serta bahan perkuliahan yang menyangkut pembahasan masalah yang ada.

3) Bahan hukum tertier

Bahan hukum tertier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks, kumulatif, dan seterusnya.

## **H. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data berupa suatu pernyataan (statement) tentang sifat, keadaan, kegiatan tertentu dan sejenisnya. Pengumpulan data dilakukan untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam rangka mencapai tujuan penelitian. Dalam penyusunan tesis ini, penulis mengambil objek penelitian di KPU Kabupaten Pati yang bertempat di Jalan Kolonel Sunandar No.54 Pati. Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan 3 cara, yaitu :

1. Observasi

Observasi adalah suatu metode pengumpulan data yang dilakukan dengan mengamati langsung, melihat dan mengambil suatu data yang dibutuhkan di tempat Penelitian itu dilakukan. Penulis melaksanakan observasi di kantor KPU Kabupaten Pati.

2. Wawancara

Wawancara merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui tatap muka langsung dengan narasumber dengan cara tanya jawab langsung. Dalam penelitian ini, penulis melakukan wawancara dengan seluruh anggota KPU Kabupaten Pati yang berjumlah 5 (lima) orang.

3. Dokumentasi

Dokumentasi adalah suatu pengumpulan data dengan cara melihat langsung sumber-sumber dokumen yang terkait yang digunakan untuk mendukung kelengkapan data yang lain.

## **I. Analisa Data**

Metode analisis data penelitian ini menggunakan metode kualitatif yaitu penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Dan menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif, sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis, kemudian hasilnya akan dimanfaatkan untuk membahas permasalahan yang diajukan dalam tesis ini.<sup>19</sup>

## **J. Sistematika Penulisan**

Perencanaan penulisan tesis akan dituangkan dalam sistematika penulisan yang telah disesuaikan dengan Pedoman Penulisan Tesis Program Studi Magister (S2) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISULLA) Semarang tertanggal 24 Agustus 2018. Adapun sistematika penulisan tesis adalah sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teoritis, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, yang berisi tentang tinjauan umum tentang kedaulatan rakyat, tinjauan umum tentang otonomi daerah, tinjauan umum

---

<sup>19</sup> Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, h.127

tentang pemilihan kepala daerah, dan tinjauan umum konsepsi Islam tentang Demokrasi pemilu dalam perspektif Islam.

Bab III Pembahasan, dalam bab ini akan dilakukan pembahasan tentang bagaimana Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan Satu Pasangan Calon di Kabupaten Pati, apa saja kendala yang dihadapi dalam penyelenggaraannya dan bagaimana solusi apa yang ditempuh dalam menghadapi kendala-kendala dimaksud.

Bab IV Penutup, bab ini akan memuat kesimpulan dari hasil penelitian yang dilakukan, kajian hukum yang dilakukan oleh penulis dalam penelitian dan saran-saran yang diperlukan dalam Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan Satu Pasangan Calon yang akan datang.