

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia menganut sistem demokrasi, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Para pendiri negara dan sebagai bangsa Indonesia telah menyepakati menjadikan demokrasi sebagai dasar dan sistem ketatanegaraan yang kemudian dijadikan salah satu dasar dalam konstitusi.¹

Menurut R. Kranenburg dalam bukunya “*Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*” yang dikutip oleh Ni'matul Huda dan Imam Nasef, demokrasi bermakna cara memerintah oleh rakyat. Menurut M. Durverger dalam bukunya “*Les Regimes Politiques*”, demokrasi termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah adalah sama dan tidak terpisah-pisah yang berarti merupakan satu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) mempunyai hak yang sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.² Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem

¹ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, 2017, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, h. 07.

² *Ibid*, h. 03.

politik dan ketatanegaraan.³ Pemilu merupakan salah satu ciri penting yang menunjukkan bahwa bangsa Indonesia adalah Negara demokrasi yang dapat dilakukan dalam jangka waktu tertentu.⁴ Sistem demokrasi modern menghendaki pemilu tidak hanya diselenggarakan sebagai ritual suksesi kepemimpinan semata, namun lebih dari itu, pemilu diharapkan benar-benar menjadi aktualisasi dan manifestasi kedaulatan rakyat.

Dalam rangka menjunjung tinggi kedaulatan rakyat tersebut, penyelenggara pemilu harus didasarkan pada prinsip *Free and fair election* (bebas dan adil). Salah satu elemen paling penting dan strategis dalam mewujudkan pemilu yang bebas dan adil adalah penyelenggara pemilu. Penyelenggara pemilu merupakan pihak yang mengatur jalannya pemilu mulai dari merancang tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu, menetapkan peserta pemilu, menetapkan pemilih, melakukan pemungutan suara, menghimpun rekapitulasi perolehan suara hingga menetapkan pemenang pemilu. Penyelenggara Pemilu diibaratkan sebagai nahkoda dari pemilu yang menentukan bagaimana dan kemana arah pemilu akan berlabuh. Berhasil tidaknya pemilu merupakan wujud tujuan idealnya yang ditentukan oleh performa para penyelenggara pemilu.⁵

Untuk menjamin pelaksanaan pemilu, dibutuhkan suatu lembaga yang bersifat mandiri, maka dibentuklah Komisi Pemilihan Umum (KPU)

³ *Ibid*, h. 13. Laporan studi yang di sponsori oleh UNESCO pada awal 1950n yang melibatkan lebih dari 100 orang sarjana Barat dan Timur yang dipandang sebagai jawaban yang sangat Penting bagi studi tentang demokrasi.

⁴ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo, Jakarta, h. 414.

⁵ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Op.Cit*, h. 51-52.

sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ”Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.”

Di Indonesia sebagai negara demokratis, penyelenggaraan pemilu melibatkan rakyat secara langsung untuk menggunakan hak pilihnya dalam menentukan wakilnya pada pemerintahan. Sesuai dengan yang tertuang pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22E ayat (1) “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali” dan ayat (2) “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Sistem ketatanegaraan di Indonesia mengalami suatu perubahan yang besar semenjak diadakannya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang salah satunya adalah tentang pelaksanaan pemilu. Pelaksanaan pemilu yang dilakukan secara demokratis selain berlaku sesuai amanat Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga berlaku bagi pemilihan kepala daerah dengan melibatkan rakyat secara langsung dalam menentukan pemimpin daerah untuk masa 5 tahun mendatang. Hal tersebut diatur pada Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara

demokratis, diatur pula pada 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 sebagaimana telah dirubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Salah satu alasan yang menyebabkan pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat adalah agar kepala daerah dapat lebih dekat dengan rakyat yang dipimpinnya.

Pemilihan kepala daerah langsung merupakan perubahan penting dalam proses konsolidasi demokrasi diarah lokal yang dipandang memiliki sejumlah keunggulan dibandingkan dengan sistem rekrutmen politik melalui institusi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Setidaknya ada beberapa kondisi yang mendorong pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, yaitu ;⁶

- a. Demokrasi langsung melalui pemilihan kepala daerah akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal;
- b. Dari sisi kompetisi politik, pemilihan kepala daerah langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan;

⁶ Suharizal, 2012, *PEMILUKADA; Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 38-39.

- c. Sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite, dalam konsep demokrasi langsung, warga di aras lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik, *training* kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik;
- d. Pemilihan kepala daerah langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figure pemimpin yang aspiratif, kompeten dan legitimate. Karena melalui pemilihan kepala daerah langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada beberapa elite di DPRD;
- e. Kepala daerah yang terpilih akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*Check and Balances*) di daerah antara kepala daerah dan DPRD.

Seperti pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah tahun 2018 yang dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia yang merupakan bagian dari agenda politik pemilihan kepala daerah di 117 daerah, yang terdiri dari 17 Provinsi, 115 Kabupaten dan 39 Kota yang diselenggarakan dengan pemilihan secara langsung dengan melibatkan rakyat, dengan ketentuan satu orang satu suara.

Pemilihan kepala daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 didukung pula dengan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun

2000 tentang tatacara Pemilihan, Pengesahan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan beberapa peraturan lainnya, seperti Undang-Undang Pemilu, peraturan KPU dan lain sebagainya. Setiap warga negara berhak dan bebas atas pencalonan dirinya untuk menjadi bagian dari pemilihan kepala daerah, namun dikarenakan alasan tersebut menjadikan sebuah problem tersendiri dikarenakan ada beberapa pula pasangan calon kepala daerah yang notabnya berlatar belakang sebagai narapidana ikut mencalonkan diri menjadi kepala daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 7 ayat (2) huruf (g) menyebutkan bahwa salah satu syarat mencalonkan diri menjadi kepala daerah adalah “tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana” namun pada Pasal tersebut telah terpatahkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) pada tanggal 09 Juli 2015 Nomor 42/ PUU-XIII/2015 terhadap diajukannya *Judicial Review* (Uji Materiil) pada Pasal 7 huruf (g) pada 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.⁷ Yang menyatakan bahwa pada pasal tersebut bertentangan dengan

⁷ 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 Pasal 7 huruf (g).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara bersyarat dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan narapidana dan dinyatakan bahwa pasal tersebut tidak mempunyai hukum yang mengikat.⁸ Atas dasar tersebut maka para calon kandidat pemilihan kepala daerah yang berlatar belakang mantan narapidana dapat bebas mencalonkan dirinya sebagai calon kepala daerah.

Dalam pencalonan sebagai wakil rakyat maupun kepala daerah latar belakang pasangan calon dalam pemilihan tentu akan dipertanyakan, seperti halnya daerah asal pasangan calon, prestasi apa yang pernah didapatkan, ras ataupun agama, partai apa yang mengusungnya, dan lain sebagainya merupakan pertanyaan yang sudah bisa dan wajar terdengar, namun apabila masyarakat mengetahui bahwa latar belakang calon yang dipilih merupakan mantan narapidana apalagi mantan narapidana koruptor tentunya bagi sebagian orang terlihat tabu untuk menjadi seorang pemimpin karena tidak bisa dipungkiri hal tersebut tentunya memiliki makna negatif bagi banyak kalangan, namun tidak jarang pula ada sebagian dari kalangan masyarakat yang tidak memperdulikan bagaimana latar belakang dari pasangan calon tersebut dikarenakan masyarakat hanya melihat dari sisi prestasi yang telah didapat, seperti halnya apabila pasangan calon tersebut pernah menjadi kepala daerah di tempat dirinya mencalonkan diri kembali, jika pada masa dahulu banyak prestasi yang di dapat tidak menutup kemungkinan meskipun dirinya

⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/ PUU-XIII/2015.

berlatar belakang seorang mantan narapidana tetap akan terpilih kembali menjadi kepala daerah tempat ia mencalonkan diri, tentunya hal tersebut merupakan budaya hukum yang tidak bisa disalahkan, karena setiap masyarakat memiliki penilaian sendiri dalam menentukan siapa yang pantas untuk menjadi pimpinanya kelak.

Budaya hukum menurut Hilman Hadikusuma adalah tanggapan umum yang sama dari masyarakat tertentu terhadap gejala-gejala hukum. Tanggapan tersebut merupakan kesatuan pandangan terhadap nilai-nilai dan perilaku hukum. Budaya hukum menunjukkan tentang pola perilaku individu sebagai anggota masyarakat yang menggambarkan (orientasi) yang sama terhadap kehidupan hukum yang dihayati masyarakat bersangkutan.⁹

Budaya hukum yang dilakukan oleh masyarakat dengan memilih pasangan calon yang berlatar belakang mantan narapidana pun tidak bisa disalahkan, karena masyarakat memiliki hak untuk memilih secara langsung dengan memberikan satu suara bagi pilihan yang menjadi kepercayaannya. Seperti yang terjadi pada daerah Kabupaten Kudus Jawa Tengah yang saat ini telah dipimpin oleh Bupati dan Wakil Bupati terpilih yang merupakan mantan narapidana korupsi sarana dan prasarana pendidikan di Kabupaten Kudus tahun 2004 saat masih menjabat sebagai Bupati Kudus sebelumnya yaitu pada periode 2003-2008, berdasarkan putusan Pengadilan Nomor 115/PID.Sus/2014/PN.SMG dengan penjatuhan vonis selama 1 Tahun 10 bulan.

⁹ Any Ismayawati, *Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Pembangunan Hukum Di Indonesia (Kritik Terhadap Lemahnya Budaya Hukum di Indonesia)*, Jurnal Pranata Hukum, Vol. 06, 1 Januari 2011, h. 56.

Dengan terpilihnya Bupati dan Wakil Bupati yang menjabat di Kabupaten Kudus pada periode 2018-2023 dengan perolehan suara 213.990 atau 42,51 persen dari jumlah suara dengan mengalahkan 4 lawanya pada pemilihan Bupati Kudus pada periode tersebut menandakan bahwa latar belakang mantan narapidana bahkan mantan narapidana korupsi sekalipun tidak menjadikan warga masyarakat enggan untuk memberikan kepercayaan kembali kepada kepala daerah yang memimpin mereka pada saat ini, hingga menjadikan masyarakat Kabupaten Kudus tetap memberikan kepercayaan untuk dipimpin oleh Bupati dan Wakil Bupati yang sekarang tentunya dengan berbagai pertimbangan dan alasan yang berbeda-beda pula.

Apabila ditinjau dari sisi norma kesusilaan tentunya seorang mantan narapidana apalagi mantan narapidana korupsi sangat terlihat tabu jika diberikan kepercayaan memimpin suatu daerah, karena banyak masyarakat yang menganggap jika seorang koruptor merupakan orang yang telah tega memakan hak rakyat untuk memperkaya dirinya sendiri, banyak orang yang menghujat seorang koruptor bahkan di Negara Cina pun seorang koruptor bisa dikenai hukuman mati apabila terbukti bersalah, sangat berbeda dengan budaya masyarakat di Indonesia yang tetap memberikan kepercayaan bagi mantan narapidana untuk menjabat menjadi kepala daerah yang akan memimpin daerahnya 5 tahun mendatang. Untuk mengetahui bagaimana budaya hukum dalam memilih di daerah Kudus, terlebih faktanya menunjukkan bahwa masyarakat tidak segan untuk memilih pasangan calon yang salah satunya merupakan mantan narapidana korupsi, berdasarkan latar

belakang tersebut penulis ingin mengkaji tentang “**BUDAYA HUKUM MASYARAKAT DALAM PEMILIHAN BUPATI DAN WAKIL BUPATI (STUDI PEMILIHAN BUPATI DAN WAKIL BUPATI KUDUS PERIODE 2018-2023)**”

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang di atas maka dapat diambil beberapa rumusan masalah;

1. Bagaimana mekanisme pemilihan Bupati dan Wakil Bupati ?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi masyarakat dalam memilih Bupati Kudus yang berstatus mantan narapidana ?
3. Bagaimanakah budaya hukum yang ideal dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kudus ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis mekanisme pemilihan Bupati dan Wakil Bupati;
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi masyarakat dalam memilih Bupati Kudus yang berstatus mantan narapidana ;
3. Untuk mengetahui budaya hukum yang ideal dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kudus.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan hukum tata negara khususnya dalam mekanisme pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan status mantan narapidana.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar mengambil kebijakan/keputusan bagi pemerintah agar semua kebijakan dapat diterima oleh masyarakat.

b. Bagi pembentuk undang-undang (DPR);

Penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar pijakan pembuatan Undang-Undang agar sesuai dengan budaya hukum masyarakat dengan harapan Undang-Undang yang diterbitkan dapat ditaati oleh masyarakat.

c. Bagi masyarakat Kabupaten Kudus.

Penelitian ini digunakan sebagai dasar bagi masyarakat tentang budaya hukum yang ideal khususnya dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati.

E. Kerangka Konseptual

a. Budaya Hukum

Lawrence M. Friedman memasukan komponen Budaya Hukum sebagai bagian integral dari suatu sistem hukum yang membedakan unsur

sistem tersebut menjadi 3 macam yaitu Struktur Hukum, Substansi Hukum dan Kultur Hukum. Yang termasuk dalam struktur hukum adalah lembaga-lembaga dan para penengak hukum, sedangkan substansi hukum adalah perundang-undangnya sedangkan Kultur hukum merupakan elemen sikap dan nilai sosial.¹⁰ Kultur hukum dibedakan menjadi kultur hukum eksternal dan kultur hukum internal. Kultur hukum eksternal adalah kultur hukum yang ada pada populasi umum. Kultur hukum internal adalah kultur hukum para anggota masyarakat yang menjalankan tugas-tugas hukum yang terspesialisasi. Semua masyarakat mempunyai kultur hukum tetapi hanya masyarakat dengan para spesialis hukum yang memiliki suatu kultur hukum internal. Selanjutnya yang menggerakkan proses hukum adalah tuntutan kepada sistem. Kepentingan harus diubah menjadi tuntutan sikap-sikap dan perilaku yang merupakan bagian dari kultur hukum eksternal, harus diproses agar sesuai dengan ketentuan kultur hukum internal. Tekanan sosial yang ada di awang-awang bukan termasuk tuntutan kepada sistem hukum, kecuali hal itu dikomunikasikan kepada pelaku hukum (hakim, anggota legislative, pengacara) sebagian tuntutan bisa disampaikan dengan cara informal (surat kepada anggota kongres untuk meminta bantuan). Disisi lain, harus diterjemahkan kedalam format hukum yang sesuai (dokumen *habeas corpus*).¹¹

Esmi Warassih menjelaskan bahwa Struktur hukum adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai macam

¹⁰ Lawrence M. Friedman, 2009, *The Legal Sistem: A Social Science Perspektif*, Terjemahan M. Khozim, Nusamedia, Bandung, h. 14-17.

¹¹ *Ibid*, h. 292.

fungisinya dalam mendukung bekerjanya sistem hukum. Substansi Hukum merupakan luasan dari sistem hukum termasuk didalamnya yaitu norma-norma yang terwujud dalam peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk mengatur tingkah laku manusia. Sedangkan Kultur Hukum (Budaya Hukum) adalah nilai-nilai dan sikap-sikap yang merupakan pengikat sistem tersebut, serta menentukan tempat sistem tersebut di tengah-tengah budaya bangsa sebagai keseluruhan, yang ditegaskan bahwa *a legal system in actual operation is a complex organism in which structure, substance and culture interact*.¹² Sementara fungsi hukum tidak cukup hanya sebagai kontrol sosial melainkan lebih dari itu. Fungsi hukum diharapkan dewasa ini adalah melakukan usaha untuk menggerakkan rakyat agar bertingkah laku sesuai dengan cara-cara baru untuk mencapai suatu tujuan yang dicita-citakan. Untuk bertindak atau bertingkah laku sesuai dengan ketentuan hukum inilah perlu ada kesadaran hukum dari masyarakat, karena faktor tersebut merupakan jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum dengan tingkah laku anggota masyarakat. Kesadaran hukum masyarakat itu oleh Lawrence M. Friedman terkait erat dengan masalah budaya hukum, dimaksudkan dengan budaya hukum disini adalah berupa kategorisasi nilai-nilai, pandangan-pandangan serta sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum.

¹² Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum (Sebuah Telaah Sosiologis)*, PT Suryandaru Utama, Semarang h. 104-105.

b. Pemilihan Bupati Dan Wakil Bupati

Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati termasuk dalam pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah meliputi Gubernur, Bupati dan Walikota yang masing-masing menjadi kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota yang dipilih secara demokratis.¹³ Dalam pemilihan kepala daerah secara demokratis rakyat diberi hak memilih langsung calon pemimpin yang akan memimpin daerahnya atau disebut pula sebagai pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pemilihan kepala daerah secara langsung pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah-daerah, pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat melahirkan pemimpin yang kredibel dan didukung oleh rakyat dan juga dapat menjadi instrumen pergantian politik dimana orang terbaik dalam masyarakat dapat tampil, dan akan lahir orang-orang baru yang bersih dan jujur. Cita-cita bersama ini tidak lain agar dapat mewujudkan hak-hak esensial individu, munculnya moral otonomi dan pada akhirnya melahirkan kemakmuran dan kesejahteraan pada seluruh warganya. Pemilihan kepala daerah merupakan perwujudan demokrasi yang dilaksanakan secara lokal dengan melibatkan rakyat secara langsung dalam menentukan pemimpin bagi daerahnya, yang diharapkan dapat lebih memberikan kesejahteraan pada tingkat lokal.

¹³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat 4.

Secara normatif pemilihan kepala daerah langsung memiliki beberapa manfaat, yaitu;¹⁴

1. Sistem demokrasi langsung melalui pemilihan kepala daerah langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga untuk menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal;
2. pemilihan kepala daerah langsung dapat memberikan sejumlah harapan pada upaya pengembalian “*syndrome*” dalam demokrasi perwakilan yang ditandai dengan model kompetisi yang tidak fair, seperti praktik politik uang (*money politics*);
3. Melalui konsep demokrasi langsung, warga lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh pendidikan politik, *training* kepemimpinan politik sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan publik.
4. Pemilihan kepala daerah langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan legitimate, dan dapat pula meningkatkan tanggung jawab kepala daerah kepada warganya, sehingga dapat mendekatkan kepala daerah dengan warganya.
5. Pemilihan secara langsung akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balances*) di daerah antara kepala daerah dan DPRD yang akan meminimalisasi

¹⁴ Suharizal, *Op.Cit*, h. 7-8.

penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul pada format politik monolitik.

Sebagaimana dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan secara langsung, maka dalam pemilihan kepala daerah disamakan dengan cara pemilihan Presiden dan wakil Presiden yaitu dengan pemilihan langsung yang dilakukan oleh rakyat.¹⁵ Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan pemilihan yang dilakukan secara langsung oleh rakyat, jumlah suara terbanyak menjadi penentu dalam menentukan pemenang dalam pemilihan kepala daerah tersebut, pemilihan kepala daerah secara langsung diadakan serentak di seluruh daerah.¹⁶

Pemilihan secara langsung oleh rakyat merupakan wujud pelaksanaan demokrasi. Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, jelas kiranya bahwa dalam pemilihan yang dilaksanakan secara lokal tetap melibatkan rakyat sebagai penentu lahirnya pemimpin baru, dan rakyat pula menjadi salah satu penentu baik buruknya kehidupan pemerintahan di daerahnya dengan memberikan amanat kepada pemimpin yang telah dipilihnya, jika tepat pilihannya maka kemakmuran yang akan di dapatkan begitu pula sebaliknya. Adanya partisipasi masyarakat dalam pemilihan kepala daerah telah mengalihkan konsep partisipasi menuju suatu kepedulian dengan

¹⁵ Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 53.

¹⁶ Hendra Budiman, 2015, *Pemilihan kepala daerah Tidak Langsung dan Demokrasi Palsu*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, h. 161.

berbagai bentuk keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaan pembuatan kebijakan maupun pengambilan keputusan dalam berbagai aspek yang dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat.¹⁷

F. Kerangka Teori Penelitian

Teori berasal dari kata “*theoria*” yang dalam bahasa latin berarti “perenungan”, sedangkan menurut bahasa Yunani teori berasal dari kata “*thea*” yang secara hakiki menyiratkan sesuatu yang disebut dengan realitas. Dalam banyak literatur, beberapa ahli menggunakan kata ini untuk menunjukkan bangunan berfikir yang tersusun sistematis, logis (rasional), empiris (kenyataan) dan juga simbolis. Menurut Shorter Oxford Dictionary, teori bermakna suatu skema atau sistem gagasan atau pernyataan yang dianggap sebagai penjelasan atau keterangan dari sekelompok fakta atau fenomena atau suatu pernyataan tentang sesuatu yang dianggap sebagai hukum, prinsip umum, atau penyebab sesuatu yang diketahui atau diamati.¹⁸

Teori pada dasarnya berisi hubungan sebab akibat di antara variabel-variabel, dalam teori terkandung keunggulan untuk dapat menjelaskan suatu gejala dan juga memiliki kekuatan untuk memprediksi suatu gejala. Teori dapat pula diartikan sebagai seperangkat pernyataan (proposisi, definisi, konsep, konstruk), yang menunjukkan (menetapkan,

¹⁷ Siti Irenen Astuti Dwiningrum, 2015, *Desentralisasi Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pendidikan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 54.

¹⁸ Otje Salman dan Anthon Susanto, 2009, *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali)*, PT Refika Aditama, Bandung, h. 21-22.

menegaskan) hubungan kausal positif antara variabel (gejala, fakta, fenomena) yang diteliti.¹⁹

Teori dapat ditemukan setidaknya dari 2 sumber yaitu (1)kepuustakaan terkait (*related literature*) yaitu sumber yang dapat diperoleh informasi mengenai pokok masalah yang sedang dipelajari seperti buku, majalah, koran dll dan (2) teori dapat ditemukan dalam pendekatan ilmiah (*Scientific Approach*) yang merupakan bidang ilmu atau meose yang dapat dipakai untuk lebih memahami materi yang sedang dikaji.²⁰

Dalam sebuah penelitian diperlukan kerangka teoritis yang bertujuan agar apa yang akan dipecahkan dalam rumusan masalah dapat sesuai dengan teori yang telah dikemukakan oleh para ahli. Kerangka teoritis merupakan pokok-pokok atau tiang-tiang pemikiran yang digunakan untuk memberikan gambaran atau batasan-batasan tentang teori-teori yang akan dipakai sebagai landasan penelitian yang akan dilakukan, atau merupakan teori mengenai variabel-variabel yang akan diteliti.²¹

Maka dari itu untuk membantu menyelesaikan rumusan masalah yang telah tersusun, akan digunakan beberapa teori diantaranya teori desentralisasi, teori demokrasi dan pemilu, serta teori sistem hukum.

1. Teori Desentralisasi

Desentralisasi merupakan suatu sistem politik dalam bentuk negara kesatuan yang memberikan sebagian urusan pemerintah pusat

¹⁹ Nico Ngani, 2012, *Metodologi Penelitian dan Penulisan Hukum*, Penerbit Pustaka Yustisia, Yogyakarta, h. 2-4.

²⁰ *Ibid*, h. 05.

²¹ *Ibid*, h. 15.

kepada pemerintah lokal/daerah sebagai urusan rumah tangga daerah.²² Sebagaimana yang dijelaskan pada Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah Pasal 1 ayat (8) “desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi”. Dijelaskan pula pada Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”. Pemerintah daerah diberikan wewenang oleh pemerintah pusat dan diberikan tugas menyediakan kebutuhan dasar dengan mengembangkan sektor unggulan di daerah, pemerintah daerah dapat mengeluarkan regulasi untuk kepentingan bersama (*Public Regulation*), maka dari itu pemerintah harus mempunyai kewenangan yang dapat digunakan untuk menghasilkan *public goods* dan *public regulation* sesuai dengan kebutuhan masyarakat.²³ Kewenangan tersebut dimiliki oleh kepala daerah sebagai pemegang roda pemerintahan di daerah guna mencapai tujuan yang diharapkan oleh pemerintah pusat dengan memberikan sebagian wewenangnya ke daerah yaitu mensejahterakan rakyat secara luas dan dapat dimulai dari tingkat lokal/daerah.

²² Sri Kusriyah, 2019, *Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Unissula Press, Semarang, h. 18.

²³ Muhammad Noor, 2012, *Memahami Desentralisasi Indonesia*, Interpena, Yogyakarta, h. 86.

Desentralisasi menurut M. Fauzan adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif dan administrasi sendiri, berhak mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya, disertai dengan pendelegasian kewenangan-kewenangan atau kekuasaan atas pengelolaan urusan dan kegiatan tertentu.²⁴ Adanya demokratisasi dalam desentralisasi dapat menjadi keseimbangan kekuasaan antara pusat dan daerah, dengan perubahan yang signifikan tersebut menjadikan peluang masyarakat dalam berpartisipasi dalam pemerintahan, terlebih dalam desentralisasi masyarakat diberikan akses yang lebih luas dalam ikut serta dalam penentuan kepemimpinan di daerah. Demokrasi dalam desentralisasi merupakan upaya dalam pelaksanaan otonomi yang lebih luas bagi kepala daerah yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyat.

Berdasarkan perspektif administratif, efektivitas dan efisiensi pelayanan publik yang lebih besar dan lebih baik dapat dihasilkan dengan adanya desentralisasi, hal ini dikarenakan pemerintah daerah lebih faham dengan kebutuhan masyarakat pada tingkat lokal dibandingkan dengan pemerintah pusat, hal tersebut juga berpengaruh pada program dan proyek pembangunan yang lebih efektif, selain itu adanya desentralisasi juga dapat memberikan kemudahan pelayanan publik dengan biaya murah karena prosedurnya dapat diselesaikan pada

²⁴ Muhammad Fauzan, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah (Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah)*, UII Press, Yogyakarta, h.45.

tingkat lokal tanpa perlu terpusat. Adanya desentralisasi juga berpotensi pembangunan ekonomi dan mengurangi jumlah angka kemiskinan, hal tersebut tentunya hanya dapat diwujudkan dengan adanya pemerintah daerah beserta kepala daerah yang dapat memajukan dan membimbing daerahnya menuju kehidupan yang lebih baik.

Keuntungan dengan adanya desentralisasi dalam demokrasi yaitu desentralisasi dapat memfasilitasi stabilitas politik serta partisipasi masyarakat, asumsi desentralisasi adalah penduduk lokal memiliki hak untuk dapat memilih pemimpinnya yang dapat dipercaya, serta bagi pemimpin yang terpilih dapat mendukung “*Social harmony, community spirit and political stability*” dengan upaya mendorong masyarakat dalam berpartisipasi pada proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaannya.²⁵

Desentralisasi melahirkan pemerintah daerah dengan tujuan yaitu, *Pertama*, meredam *in efisiensi* dalam sistem pemerintahan yang dikontrol oleh pemerintah pusat. *Kedua*, merupakan sarana privatisasi berbagai kegiatan masyarakat termasuk dalam hal pelayanan publik. *Ketiga*, mengurangi ketegangan dalam bidang keuangan pada tingkat nasional. Desentralisasi merupakan bentuk tindakan membagi jabatan, kekuasaan, wewenang dari suatu organisasi, jabatan atau pejabat. Pemerintahan daerah merupakan suatu badan yang dipilih secara

²⁵ Mudiwati Rhmatunnisa, *Desentralisasi dan Demokrasi*, Jurnal Governance, Vol.1 No. 2, Mei 2019, h. 6.

demokratis pada daerah tertentu.²⁶ Pengisian jabatan bagi daerah adalah adanya pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan 5 tahun sekali sebagai bentuk demokrasi di daerah dengan melibatkan rakyat secara langsung dalam penentuan pengisian jabatan tersebut.

2. Teori Demokrasi dan Pemilu

Demokrasi merupakan dasar hidup dalam bernegara.²⁷ Demokrasi merupakan asas kenegaraan yang memberikan petunjuk bagi masyarakat dalam penyelenggaraan suatu negara.²⁸ Demokrasi bermakna kedaulatan berada ditangan rakyat, yang memiliki asas dari, oleh dan untuk rakyat yang bertujuan untuk melibatkan rakyat dalam pengambilan keputusan yang berakibat bagi kemaslahatan hajat hidup orang banyak. Demokrasi dapat pula diartikan sebagai sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus.²⁹ Demokrasi merupakan kegiatan yang berkelanjutan dan tiada hentinya dan akan terus berkembang sesuai dengan perkembangan zaman, oleh karenanya sistem demokrasi harus selalu diperbaiki dan diperkuat oleh pemerintah yaitu penguatan institusi-institusi demokrasi agar tujuan diadakanya demokrasi dapat tercapai.

²⁶ Triono, *Desentralisasi Pelayanan Publik : Hubungan Komplementer Antara Sektor Negara, Mekanisme Pasar dan Organisasi Non Pemerintahan*, Jurnal TAPIs, Vol. 8 No. 2 Juli-Desember 2012, h. 50.

²⁷ Moh. Mahfud MD, 2003, *Demokrasi Dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, PT Rineka Cipta, Jakarta, h.19.

²⁸ S. Pamuji, 1985, *Demokrasi Pancasila dan Ketahanan Nasional, Suatu Analisis di Bidang Politik dan Pemerintahan*, Bina Aksara, Jakarta, h. 1.

²⁹ Alfian, 1986, *Pemikiran dan perubahan Politik Indonesia*, Gramedia, Jakarta, h. 236-237.

Moh Mahfud MD mengemukakan bahwa prinsip demokrasi lahir sebagai saudara kembar dari prinsip hukum dalam negara-negara demokrasi modern, demokrasi dan hukum diibaratkan sebagai dua sisi dari sebuah mata uang yang berarti bahwa demokrasi lahir dikarenakan adanya hukum yang tegak dan hukum pun tidak dapat berdiri tegak tanpa pembangunan kehidupan politik yang demokratis.³⁰ Demokrasi disalurkan dengan adanya pemilu atau pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang jujur dan adil.³¹

Demokrasi menurut Sidney Hook merupakan bentuk pemerintahan yang mana keputusan-keputusan yang dianggap penting secara langsung maupun tidak langsung berdasarkan atas kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa. Mahfud MD menjelaskan bahwa setidaknya ada 2 alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara, yaitu *Pertama*, demokrasi sebagai asas yang fundamental telah digunakan hampir diseluruh negara didunia; *Kedua*, demokrasi merupakan asas kenegaraan yang secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya. Hakikat demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara serta pemerintah

³⁰ Moh. Mahfud MD, 1999, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta, h. 176.

³¹ Moh Mahfud MD, 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 40.

dengan memberikan artian bahwa kekuasaan dalam penyelenggaraan berada pada tangan rakyat dengan artian bahwa ;³²

a. Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*)

Pemerintahan dari rakyat yaitu pemerintahan yang sah dan diakui oleh rakyat dan juga mendapat pegakuan dan dukungan rakyat.

b. Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*)

Merupakan pemerintahan yang menjalankan kekuasaannya atas nama rakyat bukan atas dorongan sendiri, dimana pengawasannya dapat dilakukan langsung maupun perwakilan melalui DPR.

c. Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*)

Pemerintah menjalankan kekuasaan semata-mata bagi kepentingan rakyat, rakyat diberikan kebebasan seluasnya untuk menyampaikan aspirasinya baik secara langsung maupun melalui media pers.

Menurut Burkens syarat minimal yang harus dipenuhi dalam demokrasi adalah adanya *Openbaarheids van besluitvorming* (keterbukaan dalam pembentukan keputusan) yang merupakan syarat berfungsinya demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.³³

Demokrasi membagi 3 kekuasaan dalam politik Negara yaitu Eksekutif,

³² Tri Dwi Sulisworo, *Didik Wahyuningsih, Dkk, Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan*, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, h. 2-3.

³³ H.S. Tisnanta, 2007, *Partisipasi Publik Sebagai Hak Asasi Warga Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, dalam Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep dan Implikasinya Dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, PT Refika Aditama, Bandung, h. 80.

Yudikatif dan Legislatif. Lahirnya pembagian kekuasaan tersebut atas dasar prinsip trias politika yang dianut demokrasi, yang tentunya ketiganya sangat diperlukan dalam pemerintahan untuk keseimbangan roda pemeritahan. Dengan adanya demokrasi, rakyat dianggap sangat berperan penting dalam keikutsertaan pembagian kekuasaan Negara begitu pula dalam lahirnya para pemimpin di negara ini seperti dalam penentuan pilihan Presiden, DPR, Gubernur, Bupati, Walikota dan sebagainya, dengan adanya demokrasi rakyat pula sebagai penentu lahirnya pemimpin yang baik maupun buruk dimasa mendatang.

Negara yang demokratis memiliki ciri yang salah satunya adalah dengan adanya pemilu yang bebas.³⁴ Pemilu merupakan wujud demokrasi dalam pergantian sistem pemerintahan yang dilakukan dengan jangka waktu tertentu. Pemilu merupakan ajang pemilihan yang dapat dilakukan untuk memilih pejabat pemerintahan pusat seperti Presiden dan DPR dan juga dapat dilaksanakan pada tingkat lokal seperti pada pemilihan kepala daerah. Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa demokrasi adalah untuk membangun kehidupan yang berkualitas, dan untuk menjaminya kehadiran partai politik, pemilu dan lain sebagainya yang berkaitan dengan demokrasi tidaklah cukup, di atas itu semua sebuah Negara juga membutuhkan pembangunan dan kehadiran manusia yang berkualitas.³⁵

³⁴ Sri Kusriyah, 2007, *Ilmu Negara*, Unissula Press, Semarang, h. 145.

³⁵ Satjipto Rahardjo, 2008, *Op.Cit*, h. 133.

Salah satu indikator penerapan demokrasi di Indonesia adalah adanya partisipasi masyarakat pada pemilihan kepala daerah. Kehidupan yang demokratis, berkeadilan, pemerataan kesejahteraan masyarakat dapat diperoleh pada terpilihnya pemimpin daerah yang merupakan wujud terpeliharanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan wujud penghargaan kepada masyarakat terhadap partisipasinya dalam kehidupan politik yang demokratis. Hal tersebut merupakan bentuk dari pengembangan demokrasi secara lokal yang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintah daerah dengan pula menggunakan asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil melalui pemungutan suara.³⁶ Pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu memiliki tujuan yaitu untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, meningkatkan kehidupan politik rakyat, memenuhi amanat konstitusi, serta pengisian jabatan-jabatan lembaga Negara di pusat maupun di daerah.³⁷

Adanya pemilu tidak bisa dilepaskan dari adanya partisipasi masyarakat dapat dianggap sebagai sesuatu yang sangat penting untuk

³⁶ *Ibid*, h. 186.

³⁷ Nomensen Sinamo, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Permata Aksara, Jakarta, h. 177-178.

dipenuhi karena tingkat partisipasi masyarakat menjadi *devenden variable* dalam meningkatkan kualitas demokrasi khususnya demokrasi konstitusional di Indonesia. Beberapa faktor yang dapat mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah adalah adanya partisipasi politik, keragaman pemilih, penyelenggara pemilu, kepuasan publik pada pemerintah, penerapan sistem pemilu dan figure calon yang mendaftar dalam pemilu tersebut.³⁸

3. Teori Sistem Hukum

Sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman terdiri atas tiga unsur yaitu : struktur hukum (*structure law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Efektif dan tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur dalam sistem hukum tersebut. Budaya hukum (*legal culture*) di definisikan friedman sebagai “*the element of social an value*”. Dalam pandangan friedman, budaya hukum adalah kekuatan social (*social force*) yang konstan, namun tidak secara langsung bekerja dalam suatu sistem hukum. Budaya hukum mengacu pada bagian dari budaya secara umum yang dapat berupa kebiasaan, pendapat-pendapat, cara berfikir dan bertindak menentukan

³⁸ Soewoto Mulyo sudarsono, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, Malang, h. 354-355.

kekuatan sosial untuk menuju atau menjauh dari hukum. budaya hukum merupakan seperangkat nilai-nilai dan perilaku.³⁹

Budaya hukum merupakan rincian dari nilai-nilai hukum prosedural dan nilai-nilai hukum substantif. Nilai-nilai hukum prosedural yaitu mempersoalkan tentang cara-cara pengaturan masyarakat dan manajemen konflik, sedangkan komponen substantif terdiri atas asumsi-asumsi fundamental mengenai distribusi maupun penggunaan sumber-sumber di dalam masyarakat, terutama mengenai apa yang adil dan tidak menurut masyarakat.⁴⁰

Jika istilah “Budaya” ditambahkan dengan “hukum” dan menjadi budaya hukum, maka secara harfiah mengandung makna cara pandang yang dianut atau dimiliki sekelompok orang dalam suatu wilayah terhadap norma-norma hukum yang berlaku, termasuk pemahaman terhadap bagaimana hukum beserta perangkatnya bekerja dan ditegakkan. Kebudayaan memiliki setidaknya 3 bentuk, yaitu: *Pertama*, berupa kumpulan dari ide-ide, gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan-peraturan dan sebagainya. *Kedua*, kebudayaan berwujud sebagai kelompok aktivitas kelakuan yang berpola dari manusia dalam masyarakat dan *Ketiga*, kebudayaan berwujud sebagai benda-benda hasil karya manusia.⁴¹

³⁹ Sumartoyo, 2017, *Budaya Hukum dan Kekerasan di Peradilan*, dalam Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Etika dan Budaya Hukum Dalam Peradilan*, Direktorat Jendral Komisi Yudisial RI, h. 169.

⁴⁰ Esmi Warassih, 2005, *Op.Cit*, h. 104.

⁴¹ Koentjaraningrat, 1994, *Kebudayaan, Manifestasi dan Pembangunan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h. 2.

Hukum dalam artian umum dan luas tidak lain adalah kalimat-kalimat pernyataan tentang adanya keniscayaan dalam dua bentuk. Yang *Pertama* adalah keniscayaan faktual yang berasal dari hasil amatan indrawi dialami fenomena alam yang disebut *nomos* atau keteraturan *empirical obyektif*. *Kedua* adalah keniscayaan moralitas yang berasal dari seperangkat ajaran yang diyakini kebenarannya sebagaimana yang bermakam di alam nomena atau disebut dengan norma atau aturan yang secara subyektif membedakan mana yang baik sehingga harus dijalani dan mana yang buruk, karena itu harus dijaui. Keniscayaan yang pertama apabila telah teruji dan terferifikasi berdasarkan data yaitu informasi yang dihimpun secara terukur dari alam empirik berdasarkan metode sains, hal ini juga sering dikatakan sebagai hukum alam atau hukum kodrat (*the scientetific laws of nature*). Sedangkan keniscayaan yang kedua tidaklah memerlukan ferifikasi membenaran dari konsep-konsep yang diperoleh dari hasil observasi, karena sifatnya adalah abstrak dan merupakan bahan-bahan ajaran. Hadirnya realitas tidaklah dibenarkan oleh otoritas data empirik, melainkan atas dasar asas yang diyakini telah benar dengan sendirinya (*self evident*).⁴²

Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa timbulnya permintaan dari masyarakat dapat menyebabkan bergerakinya roda sistem hukum.

⁴² Soetandyo Wignjosoebroto, *Tentang Teori Konsep dan Paradigma Dalam Kajian Tentang Manusia, Masyarakat dan Hukumnya*, [https://www.academia.edu/35964020/TENTANG TEORI KONSEP DAN PARADIGMA DALAM KAJIAN TENTANG MANUSIA MASYARAKAT DAN HUKUMNYA](https://www.academia.edu/35964020/TENTANG_TEORI_KONSEP_DAN_PARADIGMA_DALAM_KAJIAN_TENTANG_MANUSIA_MASYARAKAT_DAN_HUKUMNYA) oleh Soetandyo Wignjosoebroto, Diakses tanggal 24 Juni 2019.

Permintaan tersebut berupa bermacam persoalan yang mengharapkan penyelesaian hukum. Maka dari itu bekerjanya sistem hukum sebagai proses dapat dikategorikan menjadi tiga proses yaitu Komponen Struktural, Komponen Kultur hukum dan Komponen Substantip. Komponen yang bersifat struktural yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai macam fungsinya yang bertujuan untuk mendukung bekerjanya sistem hukum tersebut. Dengan melihat struktur tersebut dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum tersebut memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan hukum secara teratur.⁴³

Komponen kedua yaitu kultur hukum (budaya hukum) merupakan salah satu penunjang bekerjanya sistem hukum yang dapat berupa nilai-nilai, dan sikap-sikap. Nilai-nilai dan sikap-sikap sosial tersebut akan mengisi kekurangan yang dibutuhkan agar dapat menjelaskan apa yang dapat dipergunakan, dan apa yang tidak dapat dipergunakan, kesalahan serta penyalahgunaan proses hukum serta sistem hukum. Komponen terakhir yaitu disebut sebagai komponen substantip yang merupakan segi output sistem hukum yang berupa norma-norma yang termasuk di dalamnya dapat pula berupa peraturan-peraturan, doktrin-doktrin, keputusan-keputusan yang digunakan bagi pihak yang mengatur yaitu penguasa dan yang diatur yaitu masyarakat. Komponen ini tidak terikat terhadap suatu formalitas seperti undang-

⁴³ Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa Offset, Bandung, h.84.

undang maupun kebiasaan yang belum mendapatkan pengakuan secara formal. Yang terpenting disini adalah apakah komponen tersebut digunakan dalam masyarakat⁴⁴

Ketiga komponen ini termasuk dalam proses interaksi yang membentuk totalitas yang dinamakan dengan sistem hukum, yang terpenting dari ketiga unsur tersebut terdapat dalam kultur hukum sebagai kunci untuk memahami perbedaan yang terdapat diantara sistem hukum yang satu dengan lainnya. Jika hanya melihat dari unsur struktur dan substansi saja belum dapat memberikan jawaban atas perbedaan satu unsur dengan lainnya.

Lubis, M.S⁴⁵ menjelaskan bahwa Budaya hukum secara mendasar (*grounded Dogmatic*) seyogyanya mendahului unsur-unsur dalam sistem hukum lainnya karena adanya nilai yang tersimpan dalam budaya tersebut (*value sistem*) yang selanjutnya nilai tersebut menjadi dasar perumusan suatu kebijakan (*policy*) dan pembuatan hukum (*law making*) sebagai rambu yuridis dan *code of conduct* dalam kehidupan masyarakat yang diharapkan akan mencerminkan nilai luhur dalam suatu negara.

G. Metode Penelitian

Metodologi mempunyai beberapa pengertian yaitu logika dari penelitian ilmiah, studi terhadap prosedur dan teknik penelitian serta suatu

⁴⁴ *Ibid*, h. 84-86.

⁴⁵ Lubis, M.S, 2000, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Mandar Maju, Bandung, h.85.

sistem dari prosedur dan teknik penelitian, atas dasar tersebut maka dapat dijelaskan jika metode penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni dengan tujuan penelitian untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut, diadakan analisis dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.⁴⁶ Metode penelitian yang akan digunakan adalah sebagai berikut;

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah deskriptif analisis yaitu memberikan gambaran tentang obyek penelitian yang selanjutnya dianalisis menggunakan teori yang digunakan dalam penelitian ini dan disajikan secara deskriptif.⁴⁷

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis yang bersifat yuridis sosiologis yaitu dengan melihat suatu kenyataan hukum di masyarakat. Pendekatan sosiologi hukum (*yuridis sosiologis*) merupakan pendekatan yang digunakan untuk melihat aspek-aspek hukum dalam interaksi sosial pada masyarakat sebagai penunjang untuk mengidentifikasi dan mengklarifikasi temuan bahan non hukum bagi keperluan penelitian atau penulisan hukum.⁴⁸

⁴⁶ H. Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, h. 17.

⁴⁷ *Ibid*, h. 12.

⁴⁸ *Ibid*, h. 105.

3. Jenis dan Sumber Data

Adapun jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah

a. Data primer/data lapangan

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan yang bersumber melalui wawancara sebagai dasar utama dalam penelitian ini. Sumber tersebut diperoleh dari ;

- 1) KPU;
- 2) Partai politik (PKB, PPP, Hanura) ;
- 3) Masyarakat Kabupaten Kudus.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data pendukung dari data primer yang diperoleh tidak langsung dari data lapangan atau data yang diperoleh dari sumber kedua sebagai penunjang dari penelitian. Data sekunder terdiri dari:

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*).⁴⁹ Diperoleh dari studi dokumen yang berasal dari peraturan perundang-undang yang berkaitan dengan budaya hukum dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kudus Periode Tahun 2018-2023 yaitu meliputi;

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun Republik Indonesia 1945;

⁴⁹ *Ibid*, h. 47.

- b. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik;
- c. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- e. 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;
- f. 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;
- g. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum;
- h. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/ PUU-XIII/2015.
- i. PKPU Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2018.

j. PKPU Nomor 9 Tahun 2018 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Wali Kota dan Wakil Walikota.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang mendukung bahan hukum primer yaitu buku-buku, literature, jurnal hukum yang berkaitan dengan desentralisasi, demokrasi, pemilu dan pemilihan kepala daerah, budaya hukum, serta buku penunjang lain yang berkaitan dengan masalah penelitian.

3) Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan hukum pendukung dari bahan hukum primer dan sekunder yang dapat diperoleh dari kamus hukum, internet, dll.

4. Metode Pengumpulan Data

Didalam penelitian ini penulis menggunakan tehnik pengumpulan data dengan melakukan:

a. Pengumpulan data primer

Pengumpulan data primer dilakukan dengan cara wawancara dengan KPU, partai politik (PKB, PPP, Hanura) dan masyarakat Kabupaten Kudus yang berpartisipasi langsung dalam pemilihan Bupati Kudus periode 2018-2023 yang akan dibagi menjadi 2 lapisan masyarakat yaitu masyarakat pedesaan dan masyarakat

perkotaan. Pembagian tersebut bertujuan untuk mengetahui latar belakang ataupun alasan yang mereka gunakan dalam menentukan pilihannya dalam pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Kudus 2018-2023.

Adapun metode wawancara yang akan digunakan adalah wawancara semi terstruktur (semistruktur interview) yaitu wawancara yang sudah cukup mendalam karena ada penggabungan antara wawancara yang berpedoman pada pertanyaan-pertanyaan yang telah disiapkan dan pertanyaan lebih luas dan mendalam dengan mengabaikan pedoman yang sudah ada.⁵⁰

b. Pengumpulan data sekunder

Pengumpulan data sekunder yaitu mendapatkan data-data dengan cara studi kepustakaan (*library research*) yaitu mengumpulkan, membaca dan mempelajari buku-buku (*literatur*) yang ada hubungannya dengan masalah-masalah yang akan dibahas. Dalam hal ini meneliti dan menelaah buku-buku kepustakaan yang berkaitan dengan desentralisasi, demokrasi, pemilu, pemilihan kepala daerah, budaya hukum, dll yang dapat mendukung dalam penelitian tentang pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kudus Periode 2018-2023.

5. Metode Analisis Data

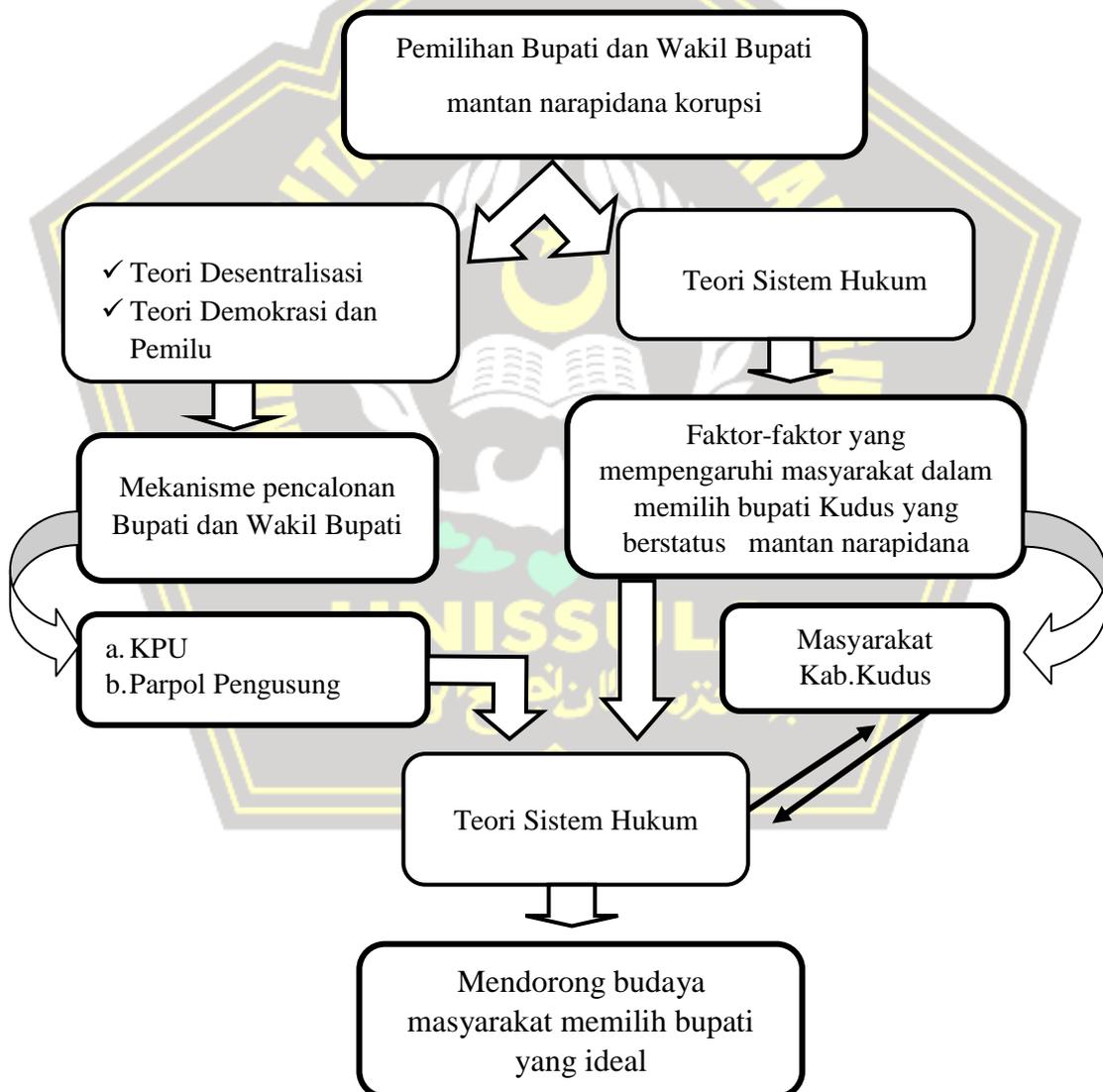
Metode analisa data yang digunakan adalah metode kualitatif.

Metode kualitatif yaitu proses penelitian berdasarkan pada metodologi

⁵⁰ *Ibid*, h. 133

yang menyelidiki suatu fenomena sosial berdasarkan realita yang ada di masyarakat dengan memanfaatkan teori sebagai bahan penjas dengan memanfaatkan kondisi alamiah dalam masyarakat, dalam metode kualitatif peneliti merupakan instrumen kunci dalam menemukan penemuan yang bersifat faktual dalam masyarakat guna mendiskripsikan hasil penelitian yang didapat di lapangan sesuai dengan realita dalam masyarakat.⁵¹

H. Alur Pikir Penulisan Tesis



⁵¹ Juliansyah Noor, 2014, *Metodologi Penelitian; Skripsi, Tesis, Disertasi, dan Karya Ilmiah*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, h. 34.