

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Indonesia dikatakan Negara Kesatuan karena Indonesia terdiri dari banyak daerah, pulau, suku, agama, ras, budaya, adat-istiadat tetapi tetap menjadi satu yaitu Indonesia. Arti dari kata “Republik” dalam pasal tersebut adalah bentuk pemerintahan yang memiliki prinsip kedaulatan rakyat.¹ Hal ini berarti kekuasaan dalam suatu Negara Indonesia berada di tangan rakyat dimana tindakan dari pemerintah harus berdasarkan kemauan rakyat yang pada akhirnya pemerintah harus mempertanggungjawabkan tindakannya kepada rakyat. Prinsip Negara Kesatuan sendiri adalah kekuasaan dan/kewenangan pemerintahan dalam satu Negara yang berada pada kuasa dan wewenang pemerintah pusat. Hal ini memberikan pemahaman bahwa dalam satu negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan yaitu pemerintahan pusat yang memiliki kewenangan dan kekuasaan tertinggi yang dalam ketatanegaraan dikenal dengan istilah Sentralisasi.

Dilanjutkan dengan Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang”. Dari pasal tersebut berarti bahwa Indonesia sebagai sebuah Negara kesatuan, yang dimana suatu daerah diberikan kesempatan serta kuasa untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asas desentralisasi.² Pembagian pemerintahan daerah pada masing-masing daerah provinsi hingga kabupaten/kota tersebut adalah suatu bentuk pemencaran kekuasaan yang dimaksudkan dalam rangka efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan demokrasi. Pemencaran kekuasaan

¹ Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. 4, Jakarta: Pusat Studi Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1981, hlm. 104-105

² C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, 2008, hlm. 3.

tidak serta merta menghilangkan prinsip Negara Kesatuan, karena daerah yang kekuasaannya dibagi dan menjadi pemerintahan daerah tetap bertumpu pada pengaturan dan penyelenggaraan yang berada di pemerintahan pusat.

Undang-Undang yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, namun berdasarkan Pasal 409 huruf b UU No.23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi karena dianggap tidak relevan sehingga dibentuklah Undang-Undang yang baru oleh pembentuk undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No.23 Tahun 2014). Adanya pemerintahan daerah menjadi salah satu bentuk penyelenggaraan Desentralisasi sebagai wujud terlaksananya Negara Kesatuan yang selanjutnya menjadi bentuk pelaksanaan otonomi daerah pada daerah-daerah otonom. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya, dalam Pasal 1 Ayat (3) UU No.23 Tahun 2014, Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan.³ Kepala Daerah terdiri dari Gubernur (bagian daerah Provinsi), Bupati (daerah Kabupaten), dan Wali Kota (daerah Kota) serta perangkat daerah. Salah satu unsur kepala daerah adalah sistem pengisian jabatan kepala daerah sekaligus sebagai subsistem dari pemerintahan daerah yang mencerminkan asas otonomi daerah.⁴ Suatu system pengisian jabatan secara umum dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu pengangkatan jabatan oleh Menteri atau biasa disebut dengan sistem pemilihan perwakilan dan pemilihan langsung oleh rakyat secara demokratis atau biasa disebut dengan sistem pemilihan langsung.

Sistem pengisian jabatan untuk posisi kepala daerah adalah pemilihan langsung oleh rakyat secara demokratis. Hal ini merujuk pada Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Isi dari pasal tersebut mengandung arti bahwa pemilihan kepala pemerintahan daerah adalah dipilih secara demokratis dan kedaulatan

³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasa11 Ayat (3).

⁴ Saddam Bancin, *et.al*, “Sistem Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Indonesia menurut Asas Otonomi Daerah”, *USU Law Journal*, Vol.5/No.2/2017, hlm. 116.

rakyat dimana prinsip dari demokrasi tersebut adalah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Hal ini juga diperjelas dalam Pasal 1 Ayat (1) dalam 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 (selanjutnya disebut UU No.8 Tahun 2015) yang menyatakan bahwa “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”.⁵ Dalam hal ini dapat dipahami bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat pada suatu daerah tertentu, yang dapat disebut juga sebagai pemilihan umum secara langsung.

Pemilihan umum secara langsung dilakukan juga pada pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Berdasarkan Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004 yang menyatakan bahwa “Mahkamah membenarkan argumen Para Pemohon dan berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah termasuk rezim pemilihan umum, dengan mana bukan saja asas-asasnya diambil alih dalam mekanisme pemilihan kepala daerah, pengaturan dan penyelenggaraannya juga harus tunduk pada sistem dan aturan UUD 1945 dalam Bab VIIB tentang Pemilihan Umum yaitu Pasal 22E ayat (1) sampai dengan ayat (6)”.⁶ Dalam hal ini berarti, dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah termasuk dalam rezim pemilu yang pelaksanaannya dilakukan dengan konsep penyelenggaraan yang sama dengan pemilihan umum.

Pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung pertama kali pada tahun 2005, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal cara pemilihan atau pemungutan suara, berdasarkan Pasal 88 UU No.32 Tahun 2004 tersebut, Pemilu maupun pilkada

⁵ 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, Pasal 1 Ayat (1).

⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi RI, Nomor 072-073/PUU-II/2004, hlm.31.

dilakukan dengan cara mencoblos salah satu pasangan calon dalam satu surat suara. Namun, menjawab perkembangan teknologi yang kemudian berkembang pesat, ada beberapa daerah dalam suatu pemilihan tingkat desa yang menggunakan cara lain untuk melakukan pemungutan suara yaitu E-Voting. E-Voting adalah cara pemungutan suara secara elektronik dengan cara menyentuh layar *gadget* (komputer) atau panel elektronik. Pelaksanaan pilkada dengan metode e-voting pada daerah-daerah merujuk pada Putusan MK No.147/PUU-VII/2000 yang dalam amar putusannya menyatakan bahwa Pasal 88 UU No.32 Tahun 2004 adalah konstitusional bersyarat terhadap Pasal 28C Ayat (1) dan (2) UUD 1945 sehingga kata “mencoblos” dalam Pasal 88 UU No. 32 Tahun 2004 dapat diartikan pula sebagai metode E-Voting dengan syarat kumulatif yaitu:⁷

- a. tidak melanggar asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil;
- b. daerah yang menerapkan metode e-voting sudah siap dari sisi teknologi, pembiayaan, sumber daya manusia maupun perangkat lunaknya, kesiapan masyarakat di daerah yang bersangkutan, serta persyaratan lain yang diperlukan;

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut saat ini telah diatur lebih lanjut atau telah diakomodir ke dalam Undang-Undang. Undang-Undang yang mengatur lebih lanjut mengenai pemilihan kepala daerah adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota, menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU No.1 Tahun 2015). UU ini mengalami beberapa kali perubahan, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Mengenai cara pemilihan, dalam UU terbaru yaitu UU No.10 Tahun 2016 tepatnya pada Pasal 85 Ayat (1) yang menyatakan bahwa “Pemberian suara untuk pemilihan dilakukan dengan cara: (a) memberi tanda satu kali pada surat suara; (b) memberi suara melalui peralatan pemilihan suara secara elektronik”. Hal ini berarti Putusan MK No.147/PUU-VII/2009 telah diakomodasi oleh pembentuk undang-undang. Berdasarkan Pasal 85 Ayat (1) tersebut terdapat 2 (dua) pilihan mengenai cara pemberian suara dalam

⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi RI, Nomor 147/PUU-VII/2009, hlm. 42-43.

pemilihan kepala daerah, yaitu *Pertama*, dengan memberikan tanda pada surat suara (yang berarti dengan metode konvensional) dan *Kedua*, dengan peralatan pemilihan elektronik yang berarti E-Voting.

Dalam pelaksanaan pemilihan secara elektronik atau e-voting Penulis menilai belum dapat memenuhi tercapainya prinsip/asas dalam suatu pemilihan khususnya dalam hal asas pemilu langsung, asas pemilu umum, dan asas pemilu rahasia. Kita ketahui bahwa salah satu bentuk terwujudnya aspirasi rakyat kepada negaranya guna mencapai kedaulatan rakyat adalah dengan adanya Pemilu. Pemilu merupakan sarana perwujudan demokrasi yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil seperti halnya isi dari Bab VIIB tepatnya pada Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan metode e-voting belum memenuhi asas-asas pemilihan tersebut dalam perwujudan demokrasi seperti berikut.

- a. Asas Pemilu Langsung. Asas pemilu langsung merupakan suatu pijakan dalam pelaksanaan pemilihan umum yang dilakukan secara langsung. Yang dimaksud dengan asas pemilu langsung adalah setiap orang memilih secara langsung kehendak pilihannya tanpa perantara orang lain. Jika pada pelaksanaan pemilihan dengan metode konvensional setiap warga yang memiliki hak untuk memilih, mendatangi langsung ke Tempat Pemungutan Suara (TPS) dan memilih secara langsung pilihannya dengan mencoblos atau mencontreng surat suara, lain halnya dengan metode e-voting yang pada umumnya dapat dilakukan dengan tetap datang ke TPS dan memilih dengan cara menyentuh layar gadget atau komputer, serta e-voting yang dapat dilakukan dengan pemilihan jarak jauh dimana setiap pemilih dapat memilih pilihannya dari rumah masing-masing atau tidak dengan datang ke TPS. Hal inilah yang menjadi problematika bahwa pemilihan dengan e-voting tidak menjamin terpenuhinya demokrasi dalam pemilihan secara langsung.

- b. Asas Pemilu Umum. Asas pemilu umum merupakan suatu pijakan atau dasar pelaksanaan pemilihan umum yang maksudnya adalah setiap orang yang sudah menginjak 17 tahun keatas dapat menggunakan hak politiknya yaitu hak memilih. Dalam pemilihan dengan metode konvensional setiap orang yang telah 17 tahun dapat melakukan pemilihan dengan datang ke TPS serta mencoblos atau mencontreng surat suara. Namun, jika pemilihan digunakan dengan metode e-voting dimana setiap orang memilih dengan menggunakan layar gadget bukan lagi dengan kertas dan pulpen, perlu dipertanyakan apakah semua orang mengerti dan memahami penggunaan teknologi tersebut. Karena hal ini, pemilihan dengan metode e-voting belum memenuhi asas pemilu umum, karena tidak semua orang dapat menggunakan serta mengikuti perkembangan teknologi yang dimaksud.
- c. Asas Pemilu Rahasia. Jika pada pemilihan dengan metode konvensional pihak yang memiliki hak untuk memilih datang ke Tempat Pemungutan Suara (TPS) dengan membawa formulir C6 yang merupakan undangan memilih untuk mencoblos tanpa memberikan identitas diri dalam surat suara, lalu menandai surat suara, lain halnya dengan metode *e-voting* dimana pemilih dapat menggunakan hak pilihnya dengan verifikasi *e-KTP* miliknya, serta dengan verifikasi wajah lalu dapat memilih pilihannya dengan layer *gadget* yang tersedia. Pemilihan dengan metode *e-voting* menjadikan diketahuinya “pihak yang memilih itu siapa, dan pihak tersebut memilih siapa” yang dalam hal ini tidak sesuai dengan pengertian Asas Rahasia itu sendiri dalam penjelasan UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam sistem *e-voting* sendiri, tentunya ada pihak-pihak yang menjalankan atau mengendalikan sistem yang digunakan sehingga pihak tersebut dapat mengetahui pilihan pemilih dimana hal ini juga termasuk dalam salah satu kelemahan *e-voting* yaitu mengenai jaminan dan kerahasiaan pilihan pemilih.

Berdasarkan hal tersebut, penulis menyimpulkan bahwa adanya bentuk konflik norma atau pertentangan antar norma, dimana Pasal 85 Ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan

Walikota yang menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah dapat dilakukan secara elektronik dengan pemenuhan syarat kumulatif yang telah ditetapkan dalam lampiran penjelesannya, bertentangan dengan asas-asas pemilihan umum yaitu asas langsung, umum, dan rahasia yang terdapat dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945. Oleh sebab itu, berdasarkan hal ini, Penulis menjadikannya penelitian yang berjudul **“PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM BINGKAI ASAS PEMILIHAN UMUM”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Dengan memahami dari penjelasan yang terdapat pada latar belakang diatas, maka peneliti mengidentifikasi masalah dalam penelitian ini adalah bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan metode e-voting berdasarkan Pasal 85 Ayat (1) huruf b pada UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang, adanya kesenjangan dengan asas pemilihan umum yaitu asas langsung, umum, dan rahasia yang dimana pemilihan umum merupakan salah satu sarana guna mencapai kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam suatu negara.

Penggunaan metode e-voting dalam suatu pemilihan juga tidak dapat dihindari kehadirannya karena menjawab perkembangan teknologi yang pesat. Pemanfaatan perkembangan teknologi juga menjadi hak dasar bagi masyarakat. Namun pada prinsipnya suatu regulasi atau peraturan perundang-undangan dibuat dengan mengikuti perkembangan dengan catatan tidak menghilangkan suatu hal yang prinsip yang telah menjadi bingkai suatu peraturan, yang dalam hal ini berarti bahwa apapun perkembangannya, dalam suatu negara hukum tetap merujuk pada regulasi dan peraturan tertulis serta asas-asas yang menjadi dasar/pedoman dilaksanakannya suatu peraturan yang membentenginya.

1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, dapat di rumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara elektronik menurut Pasal 85 Ayat (1) huruf b dalam UU No.10 Tahun 2016 sesuai dengan

asas-asas pemilihan umum yang terdapat dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945?

2. Bagaimanakah pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang lebih baik dengan tercapainya asas-asas dalam suatu pemilihan?

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini adalah sebagai berikut.

- 1) Untuk mengkaji kesesuaian pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan metode e-voting dengan asas-asas pemilihan umum sebagai bentuk terwujudnya demokrasi dalam pemilihan.
- 2) Untuk menjadi masukan para pembentuk UU bahwa penggunaan metode e-voting dalam pemilihan kepala daerah tidak hanya memperhatikan hasil yang lebih efektif dan efisien serta dianggap menghemat biaya anggaran, melainkan yang terpenting adalah tercapainya demokrasi dalam suatu pemilihan.

1.4.2 Manfaat Penelitian

1.4.2.1 Manfaat Teoritis

Perlu diketahui bahwa manfaat teoritis pada penelitian ini adalah untuk pengembangan ilmu pengetahuan hukum sekaligus untuk mengembangkan pengetahuan di bidang hukum khususnya Hukum Tata Negara yang mana dengan cara mengkaji undang-undang.

1.4.2.2 Manfaat Praktis

Untuk menjadikan penelitian ini sebagai bahan masukan yang dapat diketahui dan disampaikan kepada pemerintah, lembaga-lembaga negara yang berwenang membentuk Undang-Undang, mengubah Undang-Undang atau memperbaharui Undang-Undang atau lembaga-lembaga tertentu yang terkait langsung kebijakan atau pelaksanaan kebijakan terkait pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan metode e-voting berdasarkan Pasal 85 ayat (1) huruf b UU No.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.

1.5 Kerangka Teoritis

1.5.1 Teori Demokrasi

Mengutip teori Jean Jaques Rousseau, demokrasi adalah sebuah tahapan atau sebuah proses yang harus dilalui oleh sebuah negara untuk mendapatkan kesejahteraan. Pernyataan Rousseau ini seakan mengatakan, bahwa demokrasi bagi sebuah negara adalah sebuah pembelajaran menuju ke arah perkembangan ketatanegaraan yang sempurna. Padahal disadari oleh Rousseau, bahwa kesempurnaan bukanlah milik manusia. Oleh karenanya, yang menjadi ukuran ada tidaknya sebuah demokrasi dalam sebuah negara bukan ditentukan oleh tujuan akhir, melainkan lebih melihat pada fakta tahapan yang ada. Demokrasi akan berjalan sesuai dengan perkembangan zaman dan akan sangat dipengaruhi oleh faktor budaya sebuah negara. Dengan begitu Rousseau seolah ingin mengatakan bahwa jika menempatkan demokrasi secara kaku dan ideal, tidak akan pernah ada demokrasi yang nyata dan tidak akan pernah ada demokrasi.⁸

Selanjutnya, menurut Alamudin, demokrasi yang sesungguhnya adalah seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tetapi juga mencakup seperangkat praktek dan prosedur yang terbentuk melalui sejarah Panjang dan berliku-liku. Sehingga demokrasi sering disebut suatu pelembagaan dari kebebasan. Karena itu mungkin, saja mengenali dasar-dasar pemerintahan konstitusional yang sudah teruji oleh zaman, yakni hak asasi dan persamaan didepan hokum yang harus dimiliki setiap masyarakat untuk secara pantas disebut demokrasi.⁹

Dari pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara hakikat demokrasi adalah peran

⁸ HM. Thalhah, "Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen," *Jurnal Hukum*, Vol.16/No.8/2009, hlm. 414-415.

⁹ Muslim Mufti dan Didah Durrotun Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi*, Jakarta: Pustaka Setia, 2013, hlm, 115.

utama adalah rakyat dalam proses sosial dan politik. Sebagai pemerintahan ditangan rakyat mengandung pengertian tiga hal yaitu:¹⁰

- a. Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*). Pemerintahan dari rakyat merupakan suatu pemerintahan yang sah adalah pemerintahan yang dapat pengakuan dan dukungan mayoritas rakyat melalui mekanisme demokrasi.
- b. Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) pemerintahan oleh rakyat merupakan bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat, bukan atas dorongan pribadi.
- c. Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) pemerintahan untuk rakyat merupakan kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah harus dijalankan sesuai dengan kepentingan rakyat.

1.5.2 Teori Otonomi Daerah

R.D.H.Koesomahatmadja berpendapat bahwa dengan diberikannya “hak dan kekuasaan” perundangan dan pemerintahan kepada daerah otonom seperti Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka daerah tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangga daerahnya. Untuk mengurus rumah tangga daerah tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: *Pertama*, membuat produk- produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar maupun perundang-undangan lainnya. *Kedua*, menyelenggarakan kepentingan-kepentingan umum.¹¹

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Asas Desentralisasi berdasarkan Pasal 1 Angka 8 dalam UU No.23/2014 adalah penyerahan urusan pemerintahan dalam

¹⁰ Josep A. Scumpeter, *Capitalis, socialism & Democracy*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011, hlm 361.

¹¹ R.D.H. Koesomahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Bina Cipta, 1979, hlm. 16.

pemerintahan pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Menurut Kaho, berotonomi berarti mempunyai peraturan sendiri atau kekuasaan/wewenang untuk membuat peraturan sendiri. Namun setelahnya, istilah otonomi berkembang menjadi “pemerintahan sendiri” yang memiliki pengaturan sendiri dan pelaksanaan sendiri. Namun yang jelas, otonomi daerah merupakan manifestasi *sharing of power* antara pusat dan daerah. Wujud otonomi adalah berupa hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam konteks ini, otonomi daerah adalah penyerahan kewenangan dan kekuasaan dengan bertumpu pada fungsi pengaturan dalam pemerintahan yang berada di pemerintah pusat, dimana penyerahan kewenangannya itu berdasarkan undang-undang dalam hal menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat serta meningkatkan kesejahteraan rakyat pada daerahnya. Hal ini ditujukan untuk Pemerintahan daerah dapat menjalankan pemerintahannya sendiri.

1.5.3 Teori Sistem Pengisian Jabatan

Pada dasarnya setiap pegawai mempunyai jabatan karena mereka direkrut berdasarkan kebutuhan untuk melaksanakan tugas dan fungsi yang ada dalam organisasi. Prinsip penempatan menurut A.W. Widjaja adalah *the right man on the right place* (penempatan orang yang tepat pada tempat yang tepat). Untuk dapat melaksanakan prinsip ini dengan baik, ada dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu:¹² 1) Adanya analisis tugas jabatan (*job analisis*) yang baik, suatu analisis yang menggambarkan tentang ruang lingkup dan sifatsifat tugas yang dilaksanakan sesuatu unit organisasi dan syarat-syarat yang harus dimiliki oleh pejabat yang akan menduduki jabatan di dalam unit organisasi itu. 2) Adanya Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (kecakapan pegawai) dari masing-masing pegawai yang terpelihara dengan baik dan terus-menerus. Dengan adanya penilaian pekerjaan ini dapat diketahui tentang sifat, kecakapan, disiplin, prestasi kerja, dan lain-lain dari masing-masing pegawai.

¹² Sri Hartini, *et.al.*, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 97.

Pengisian jabatan negara dapat dilakukan dengan metode pemilihan dan/atau pengangkatan pejabat negara secara perorangan maupun berkelompok dengan lembaga di tempat mereka bertugas, baik dalam lembaga negara maupun lembaga pemerintahan, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.¹³ Dalam konteks pengisian jabatan Kepala Daerah, ada tiga jenis sistem pemilihan kepala daerah yakni:¹⁴ 1) Sistem penunjukan dan/atau pengangkatan oleh Pemerintah Pusat; 2) Sistem pemilihan perwakilan oleh DPRD; dan 3) Sistem pemilihan langsung oleh rakyat.

Metode atau cara yang digunakan dalam sistem pengisian jabatan Kepala Daerah dapat dikelompokkan menjadi dua jenis, yakni:¹⁵ *Pertama*, Sistem pemilihan secara tidak langsung dengan mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukan serta pemilihan perwakilan; dan *Kedua*, Pemilihan secara langsung yakni memberikan ruang atau keleluasaan rakyat untuk memilih Kepala Daerah.

Dalam metode tidak langsung, kedaulatan rakyat diserahkan/dititipkan pada elit politik, baik pemerintah/pejabat pusat atau parlemen. Konsekuensinya, pertanggungjawaban dan bahkan pemberhentian Kepala Daerah juga bersifat tidak langsung. Sedangkan metode langsung, kedaulatan sepenuhnya diserahkan dan digunakan oleh rakyat sehingga lebih menjamin keterwakilan dan preferensi, yang lebih menimbulkan kesan lebih demokratis.

1.6 Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khususnya yang ingin atau akan diteliti, suatu konsep bukan merupakan suatu gejala yang akan diteliti, akan tetapi merupakan suatu abstrak dari gejala yang akan diteliti. Kerangka konseptual dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

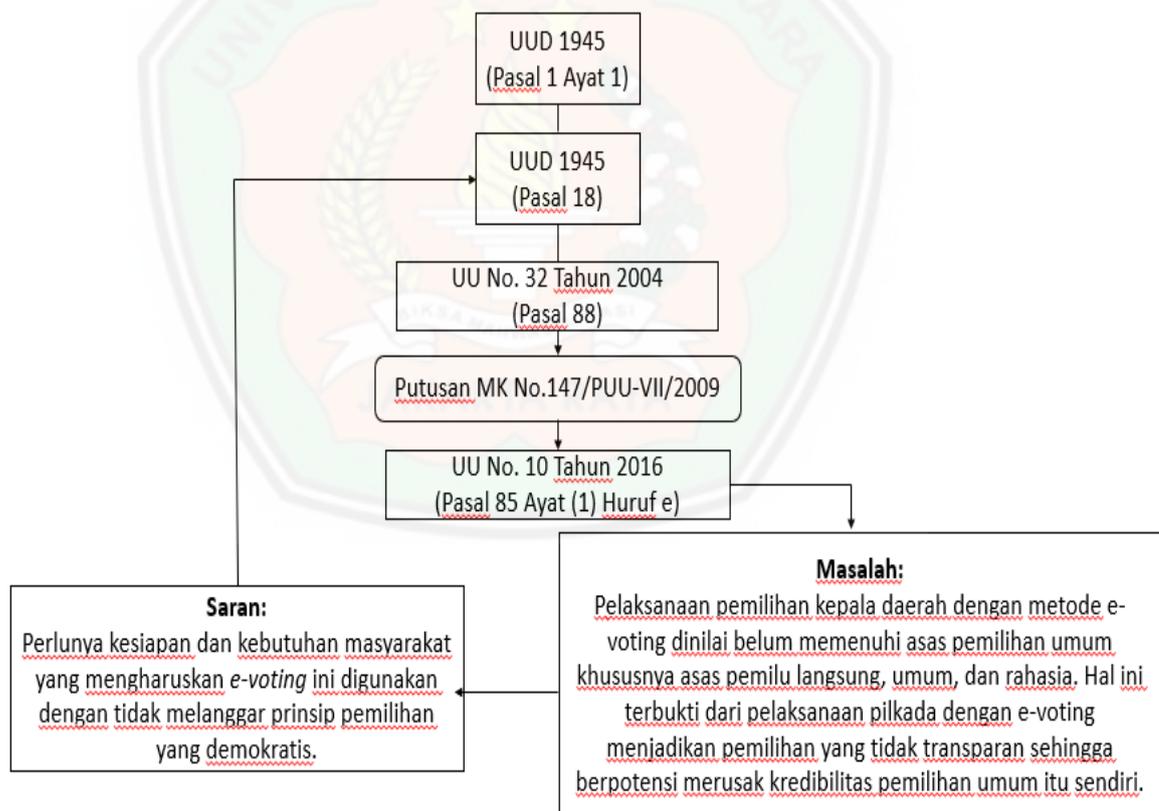
¹³ C.S.T. Kansil, *Op.Cit.*, hlm. 222.

¹⁴ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problema*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 104

¹⁵ *Ibid.*

1. Pelaksanaan adalah suatu kegiatan tertentu yang dilakukan untuk mewujudkan rencana atau program yang telah terstruktur untuk kemudian dilakukan pada kenyataannya.
2. Pemilihan adalah proses formal pengambilan keputusan kelompok di mana anggota masyarakat yang memenuhi persyaratan memilih seseorang untuk memegang jabatan Administrasi publik.
3. Kepala Daerah adalah suatu jabatan seseorang yang terdapat di pemerintahan daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah.
4. Asas adalah sesuatu yang menjadi pijakan atau pedoman dasar serta landasan berpikir yang merupakan suatu kebenaran yang digunakan sebagai tumpuan dalam berpikir.

1.7 Kerangka Pemikiran



1.8 Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian ini disusun secara sistematis dan secara berurutan sehingga dapat diperoleh gambaran yang jelas dan terarah, adapun sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini mengandung tiga unsur yaitu uraian dan penjelasan mengenai istilah-istilah yang digunakan dan berhubungan dengan penelitian, dasar konseptual yang menjelaskan berbagai dasar hukum berkaitan dengan permasalahan yang diteliti dan kerangka teoritis yang memaparkan pendapat para ahli atau sarjana mengenai hal-hal yang bersangkutan dengan permasalahan yang diteliti. Isi bab pada penelitian ini mencakup segala hal mengenai Demokrasi, Otonomi Daerah, Sistem Pengisian Jabatan, hingga Pemilihan Umum baik untuk Presiden maupun Wakilnya, serta pemilihan Kepala Daerah. Selain itu juga mencakup segala hal mengenai objek penelitian yaitu pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan metode e-voting dari mulai pengertian dan konsep dasarnya, kelebihan dan kekurangannya, hingga pelaksanaannya di negara-negara lain.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ini membahas mengenai jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum hingga metode pengumpulan bahan penelitian yang digunakan.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi uraian data penelitian, sekaligus analisa peneliti terhadap data-data atau bahan-bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang dikaji pada peneliti ini. Uraian dalam bab pembahasan pada penelitian ini adalah kesesuaian pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan metode e-voting dengan asas-asas

pemilihan umum serta solusi pemilihan kepala daerah yang lebih baik seperti apa yang dapat dilakukan jika saat telah jelas diketahuinya bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara elektronik adanya ketidaksesuaian dengan asas-asas pemilihan umum.

BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan bab akhir dalam penulisan penelitian ini yang berisikan kesimpulan dan saran. Kesimpulan adalah uraian peneliti mengenai hal-hal yang dapat disimpulkan berdasarkan pembahasan serta analisa yang telah dirumuskan pada bab sebelumnya. Sedangkan saran berupa rekomendasi kepada pihak-pihak yang bersangkutan sesuai, dengan hasil kesimpulan yang telah diuraikan sebelumnya.

