

**POLITIK HUKUM PENATAAN PILKADA DALAM  
UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2015**



Oleh:

**RAMA JAGADDHITA**

No. Mahasiswa: 09410219

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2018**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

**POLITIK HUKUM PENATAAN PILKADA DALAM  
UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2015**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk di ajukan ke depan Tim Penguji dalam Sidang Ujian Tugas Akhir/Pendadaran Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada Tanggal 13 Juli 2018



Yogyakarta, 13 Juli 2018

Dosen Pembimbing Skripsi

**Dr. Saifudin S.H., M.Hum.**  
NIK. 86 410 0101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**POLITIK HUKUM PENATAAN PILKADA DALAM  
UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2015**

Telah dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran  
Padatanggal 14 Agustus 2018 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, Agustus 2018

Tim Penguji

1. Ketua : **Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.**
2. Anggota : **Dr., Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.**
3. Anggota : **H. Ridwan, S.H., M.Hum**

Tanda Tangan

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



(**Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.**)

NIP/NIK. 90 410 0102

**SURAT PERNYATAAN**

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**



Yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : **RAMA JAGADDHITA**  
NomorMahasiswa : **09410219**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul:

**POLITIK HUKUM PENATAAN PILKADA DALAM UNDANG-UNDANG**

**NOMOR 1 TAHUN 2015.....**

Karya Ilmiah ini telah diajukan di depan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil) bebas dari unsur – unsur yang dapat dikategorikan penjiplakan karya ilmiah (plagiat) dan merupakan hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaedah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan pernyataan di atas (terutama pernyataan pada butir no.1), saya siap bertanggung jawab penuh jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, tanpa ada paksaan dan tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta,  
Yang membuat Pernyataan



## MOTTO

*Andaikan kamu belum bisa berbuat kebaikan, maka janganlah engkau berbuat  
keburukan.*

*Dan (ingatlah juga), tatkala Tuhanmu memaklumkan; “sesungguhnya jika kamu  
bersyukur, pasti kami akan menambah (nikmat) kepadamu, dan jika kamu  
mengingkari (nikmat-Ku), maka sesungguhnya azab-Ku sangat pedih”.*

*(QS.Ibrahim:7)*

## **PERSEMBAHAN**

Alhamdulillah Skripsi ini penulis persembahkan kepada:

ALLAH SWT, Tuhan Pencipta alam

Nabi Muhammad SAW, dan para Sahabat-Sahabat Rasullullah serta pengikut-  
pengikutnya

Kepada kedua orangtua atas semangat, motivasi, inspirasi, pengorbanan dan mendoakan  
diriku dengan tulus cinta

Kepada para sahabat yang senantiasa selalu memberikan motivasi, dorongan, ejekan,  
dan semangat agar terus berjuang untuk menyelesaikan skripsi ini

Kepada Almamater penulis, Universitas Islam Indonesia

## KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr.Wb.

Alhamdulillahirobbil'alamin, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan berkah, rahmat dan hidayah-Nya kepada penulis agar dapat menyelesaikan penulisan Skripsi ini yang berjudul **“POLITIK HUKUM PENATAAN PILKADA DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2015”**

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna dan masih terdapat banyak kekurangan karena segala keterbatasan yang dimiliki penulis, oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati, saran dan kritik yang membangun sangat penulis harapkan demi kesempurnaan penulisan skripsi ini. Penulisan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa bantuan dari berbagai pihak. Baik bantuan yang diberikan secara langsung maupun tidak langsung. Atas segala bantuan yang sudah diberikan, penulis menghaturkan banyak terimakasih dan memberikan penghargaan kepada para pihak yang telah banyak membantu dan menolong penulis dalam pembuatan skripsi ini:

1. **Kepada Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D.**, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia, atas segala kebijakannya yang bermanfaat bagi penulis selama belajar di kampus perjuangan FH UII. Semoga kebaikan Bapak dibalas oleh Allah SWT dan diberi kesehatan olehNya. Amin.
2. **Kepada Bapak Dr. M. Abdul Jamil, S.H., M.H.**, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah mengarahkan dan membimbing penulis selama belajar di kampus perjuangan FH UII. Semoga kebaikan Bapak dibalas oleh Allah SWT dan diberi kesehatan olehNya. Amin.
3. **Kepada Bapak Hanafi Amrani, S.H., LL.M., M.H., Ph.D.**, selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah mengarahkan dan membimbing penulis selama belajar di kampus perjuangan FH UII. Semoga kebaikan Bapak dibalas oleh Allah SWT dan diberi kesehatan olehNya. Amin.
4. **Kepada Bapak Dr. Saifudin, S.H., M. Hum.**, selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir yang selalu sabar, pengertian, dan selalu megarahkan penulis, serta tak henti-hentinya untuk memberikan ilmunya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tugas akhir ini. Semoga Kebaikan Bapak dibalas oleh Allah SWT dan diberi kesehatan olehNya. Amin.

5. **Kepada Ibu Dr. Aroma Elmina Martha, S.H., M.H.**, selaku Dosen Pengampu Mahasiswa yang selalu menjadi pembimbing penulis dalam hal akademik. Semoga kebaikan Ibu dibalas oleh Allah SWT dan diberi umur panjang olehNya. Amin.
6. **Kepada Dosen-dosen** penulis yang tidak dapat disebutkan satu-persatu, semoga ilmu yang Bapak dan Ibu berikan bermanfaat khususnya bagi penulis. Terimakasih banyak atas ilmu yang telah diberikan. Semoga Allah SWT membalas kebaiakan dan keikhlasan dalam mengajarkan setiap ilmu-ilmunya. Amin.
7. **Kepada Ayahanda Bapak Haris Budiyo dan Ibunda Rico Damayanti** selaku orang tua tercinta yang tidak pernah senantiasa berhenti menghaturkan doa dalam setiap sujud kepadaNya, serta tanpa lelah memberikan motivasi dan dorongan moril maupun materil kepada penulis uuntuk menyelesaikan tugas akhir ini sebagai salah satu persembahan penulis. Semoga Allah menganugerahinya kesehatan dan umur panjang. Amin.
8. **Kepada Adik Sinar Bulan, S.Si.** tercinta yang selalu memberikan motivasi serta semangat yang tiada henti-hentinya. Semoga Allah SWT menjadikannya seorang yang bermanfaat bagi keluarga, lingkungan dan bangsa Indonesia. Amin.
9. **Kepada Keluarga Besar Harta Harjanata, khususnya Pakdhe Harris Nugroho S.H., Budhe Diah Siti Basariah, S.H., M.Hum., Budhe Sri Hardini, Tante Sri Lastuti, Mas Hardian Asfar, dan Endah Pramukti Nugraheni** tercinta, yang senantiasa menghaturkan doa-doanya, dukungan moril maupun materil, semoga Allah membalas kebaikan mereka, serta menganugerahi kesehatan dan umur panjang. Amin.
10. **Kepada Keluarga Besar Badroni tercinta, khususnya Kaik Badroni, Ninik Umiyati** yang tidak pernah senantiasa berhenti menghaturkan doa dalam setiap sujud kepadaNya, semoga Allah menganugerahi kesehatan dan umur panjang kepadanya. Amin.
11. **Kepada Sahabat-Sahabat "Gemati Group", Indra Sri Hananto, Yudo Tamtomo, Ardiyas Gogot, Bani Setyawan, Mardhila Agna Putra, Yoga Pradana, dan Bobby Budiman** khususnya, terimakasih atas motivasi, dorongan semangat, serta perundungan-perundungan (bully-an) kalian agar penulis terus berjuang untuk menyelesaikan tugas akhir ini. Semoga Allah SWT menjadikan mereka orang-orang yang berguna dan dikabulkan cita-citanya. Amin
12. Semua pihak yang telah membantu penulis menyelesaikan tugas akhir ini yang tidak dapat dicantumkan namanya satu-persatu. Semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian. Amin

*Jazakumullah khoiron katsiron*

*Wassalamualaikum, Wr. Wb.  
Yogyakarta, Agustus 2018  
Penulis,*

*Rama Jagaddhita.*

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN MOTTO .....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI .....	vii
ABSTRAKSI .....	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah.....	4
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Tinjauan Pustaka .....	5
E. Metode Penelitian .....	17
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG POLITIK HUKUM.....	19
A. Pengertian Politik Hukum .....	19
B. Macam-Macam Konfigurasi Politik.....	25
C. Kedudukan Politik Dalam Pembentukan Hukum.....	32
D. Politik hukum Indonesia dalam perspektif Islam .....	39
BAB III KEDUDUKAN KEPALA DAERAH DALAM OTONOMI DAERAH .....	43
A. Prinsip-prinsip dasar pemerintahan daerah .....	43
B. Kedudukan Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah	

Daerah .....	49
C. Perkembangan Pengaturan Pemerintah Daerah .....	56
<b>BAB IV POLITIK HUKUM PENATAAN PILKADA</b>	
DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2015 ...	76
A. Deskripsi data .....	76
B. Tarik menarik cara pengisian kepala daerah dilihat dari aspek politik	87
C. Kelemahan dan kerugian pengisian kepala daerah secara langsung dan tidak langsung.....	92
D. Politik hukum pengisian kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 .....	105
<b>BAB V PENUTUP</b> .....	116
A. Kesimpulan .....	116
B. Saran .....	117
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	

## ABSTRAK

*Studi ini bertujuan untuk mengetahui Politik Hukum penataan Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang tatacara pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Rumusan masalah yang diajukan yaitu Bagaimana tarik menarik cara pengisian kepala daerah dilihat dari aspek politik? Apa sajakah kelemahan dan kerugian pengisian kepala daerah secara langsung dan tidak langsung? Bagaimana politik hukum pengisian kepala daerah menurut UU Nomor 1 Tahun 2015? Penelitian ini termasuk tipologi penelitian yuridis normatif. Data penelitian dikumpulkan dengan studi pustaka. Analisa dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan. Hasil studi ini menunjukkan Tarik menarik mengenai tatacara pemilihan umum kepala daerah dalam proses pembentukan Undng-undang nomor 1 Tahun 2015 baik yang mendukung maupun menolak pemilukada secara langsung dilakukan bukan tanpa dasar dan pertimbangan-pertimbangan masing-masing dalam menafsirkan makna demokrasi yang diamanatkan oleh UUD 1945. Kelemahan dan kerugian pengisian kepala daerah secara langsung dan tidak langsung diantaranya adalah terjadi pembajakan ataupun penyimpangan kedaulatan rakyat oleh DPRD. Kewenangan DPRD yang begitu besar ini tidak diimbangi dengan keterampilan mengartikulasikan dan mengagresikan aspirasi masyarakat daerah secara optimal. Dalam UU ini keberadaan Pemilukada sebagai sistem pemilihan Kepala Daerah dapat dilihat pada pasal 1 angka 1 yang isinya “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis”. Penelitian ini merekomendasikan perlu diadakan pembaharuan undang-undang terutama yang berkenaan dengan pemilu yang mengatur mengenai Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota agar kepentingan politik dan kepentingan rakyat lebih dapat tercover dengan baik melalui regulasi yang ada. Hendaknya Partai politik peserta pemilu lebih mengedepankan kepentingan nasional diatas kepentingan pribadi atau golongan demi terciptanya negara hukum yang sesuai dicita-citakan oleh semua lapisan masyarakat*

Kata kunci : politik hukum, pemilukada

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pelaksanaan Pilkada langsung telah dijalani oleh Bangsa Indonesia sejak 10 tahun terakhir. Sejak lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pelaksanaan Pilkada telah berlangsung di setiap daerah bersamaan dengan dinamikanya. Mekanisme pemilihan kepala daerah telah mengalami metamorfosa. Sebelum amandemen proses pemilihan kepala daerah diatur melalui UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah, sedangkan diawal pasca era reformasi pemilihan kepala daerah mengacu kepada ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Seiring berjalan waktu, aspirasi agar pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat cukup kuat sehingga lahirlah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung. Terakhir persoalan mekanisme pemilihan kepala daerah kembali menguat pasca Pilpres 2014, lembaga DPR RI pun terbelah, antara yang menghendaki pemilihan kepala daerah secara tidak langsung dan secara langsung, sehingga terbitlah UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pilkada Tidak Langsung. Aturan ini tidak berjalan langgeng, hanya hitungan hari Presiden RI Soesilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang diundangkan pada tanggal 2

Oktober 2014, undang-undang tersebut mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung. Dalam pemilihan kepala daerah, UUD tidak mengatur apakah kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD. Namun Pasal 18 ayat (4) menegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis.<sup>1</sup>

Pilkada langsung telah merubah orientasi masyarakat, sebelum lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 mekanisme pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara tidak langsung dengan landasan UU No. 22 Tahun 2009 tentang pemerintahan daerah. Berdasarkan perkembangan hukum dan politik untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih efektif dan akuntabel sesuai dengan aspirasi masyarakat, pilkada perlu dilakukan secara lebih terbuka dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu penyelenggaraan pilkada harus dilaksanakan secara partisipatoris dengan melibatkan seluruh masyarakat agar ikut terlibat secara langsung dalam menentukan pemimpin daerahnya.<sup>2</sup>

Mekanisme Pilkada langsung disambut antusias oleh masyarakat Indonesia, animo masyarakat cukup tinggi dalam berpartisipasi dalam penyelenggaraan Pilkada, namun dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 2014 yang mengatur mekanisme Pilkada tidak langsung sudah tentunya menyebabkan

---

<sup>1</sup> <http://setkab.go.id/inilah-perppu-no-22014-yang-hapus-wewenang-dprd-pilih-kepala-daerah/>

<sup>2</sup> <https://boeyberusahaabar.wordpress.com/2013/01/08/politik-hukum-undang-undang-pemerintah-daerah-terhadap-pemilihan-kepala-daerah-secara-demokratis-di-indonesia/>

terjadinya disorientasi terhadap masyarakat, sehingga muncul penolakan dari masyarakat terhadap lahirnya aturan tersebut.

Mengingat UU No. 22 Tahun 2014 bertendensi menyebabkan disorientasi di dalam masyarakat, maka aturan tersebut sudah memenuhi salah satu dari 8 jalan menuju kegagalan dalam pembentukan undang-undang yang ditegaskan oleh Lon Luvois Fuller, yakni kegagalan karena sering melakukan perubahan. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering merubah aturan sehingga menyebabkan orang kehilangan disorientasi.<sup>3</sup>

UU No. 22 Tahun 2014 sama dengan sistem Pilkada pada zaman Orde Baru, di mana rakyat tidak terlibat langsung dalam proses demokrasi daerah. Hak rakyat untuk terlibat secara langsung dalam proses demokrasi lokal, dicerabut melalui sistem pilkada tidak langsung, sehingga semakin melebarkan peluang praktik borjuasi demokrasi lokal. Kepala daerah yang seharusnya berkedudukan sejajar dengan DPRD di daerahnya berpotensi kehilangan independensinya karena dipilih oleh DPRD. UU No. 22 Tahun 2014 juga telah menutup hak politik masyarakat sipil karena UU No. 22 Tahun 2014 menetapkan bahwa kepala daerah diangkat dari pejabat pegawai negeri sipil, sebagai dalam Pasal 46 poin e UU Pilkada “calon wakil gubernur, calon wakil bupati dan calon wakil walikota yang berasal dari pegawai negeri sipil (PNS) dengan golongan kepangkatan sekurang-kurangnya IV/C untuk calon wakil gubernur, dan golongan kepangkatan sekurang-kurangnya IV/B untuk calon wakil bupati /wakil walikota dan pernah atau sedang menduduki jabatan eselon

---

<sup>3</sup> <http://www.muranews.com/berita-847-kegagalan-uu-no-22-tahun-2014-dalam-teori-lon-luvois-fuller.html>

II/A untuk calon wakil gubernur dan eselon II/B untuk calon wakil bupati dan calon wakil walikota”.<sup>4</sup>

Pasca Pilpres 2014 kekuatan politik di Indonesia seakan terbelah. Imbasnya, pembahasan aturan tentang pemilihan kepala daerah di DPR RI pun memiliki daya magnet yang begitu kuat. UU No. 22 Tahun 2014 yang mengatur tentang mekanisme pemilihan kepala daerah di DPRD yang disahkan oleh DPR RI mendapat penolakan begitu kuat oleh masyarakat. Sehingga hanya hitungan hari, Presiden Republik Indonesia Soesilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 2 Oktober 2014 menandatangani Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang kemudian diundangkan pada tanggal itu juga oleh Menteri Hukum dan HAM. Terbitnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang tersebut mengingat keadaan genting dan memaksa sesuai dengan putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009.<sup>5</sup>

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut:

---

<sup>4</sup> <http://agus-prasetiyo.blogspot.com/2013/03/analisis-kelebihan-dan-kelemahan.html>

<sup>5</sup> <http://www.muranews.com/berita-847-kegagalan-uu-no-22-tahun-2014-dalam-teori-lon-luvois-fuller.html>

- A. Bagaimana tarik menarik cara pengisian kepala daerah dilihat dari aspek politik?
- B. Apa sajakah kelemahan dan kerugian pengisian kepala daerah secara langsung dan tidak langsung?
- C. Bagaimana politik hukum pengisian kepala daerah menurut UU Nomor 1 Tahun 2015?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui tarik menarik cara pengisian kepala daerah dilihat dari aspek politik
2. Untuk mengetahui kelemahan dan kerugian pengisian kepala daerah secara langsung dan tidak langsung
3. Untuk mengetahui politik hukum pengisian kepala daerah menurut UU Nomor 1 Tahun 2015

### **D. Tinjauan Pustaka**

#### **1. Politik Hukum**

E.M.H Hirsch Ballin mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijaksanaan negara untuk menerapkan hukum.<sup>6</sup> Teuku Mohammad Radhie,

---

<sup>6</sup> A.S.S. Tambunan, *Politik hukum Berdasarkan UUD 1945*, (Jakarta:Puporis, 2002), hlm 10.

berpendapat bahwa politik hukum adalah pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah kemana hukum hendak dikembangkan.<sup>7</sup> Abdul Hakim Garuda Nusantara mengatakan bahwa politik hukum adalah politik pembangunan hukum, sedangkan Moh Mahfud MD mengatakan bahwa politik hukum adalah legal policy garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang tidak diberlakukan atau akan dicabut yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.<sup>8</sup>

Dalam sudut pandang lain, Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilah dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu; 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Press, 2010), hlm. 1.

membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.<sup>9</sup>

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengemukakan bahwa politik hukum memiliki ruang lingkup sebagai berikut:

- a. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- b. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- c. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;
- d. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum;
- e. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan datang, sedang dan telah ditetapkan; Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.<sup>10</sup>

## 2. Demokrasi

Istilah demokrasi muncul dalam peradaban Yunani sekitar abad ke-V Sebelum Masehi (SM). Demokrasi atau *demokratia* merupakan suatu ungkapan yang terdiri dari kata *demos* sinonim kata *populous* yang berarti rakyat dan *kratia* yang berarti pemerintahan atau wewenang. Olehnya itu demokrasi dapat

---

<sup>9</sup> *Ibid.* hlm. 2.

<sup>10</sup> Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 51-52.

diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat.<sup>11</sup> Demokrasi dalam arti sempit menurut Joseph Schumpeter, adalah sebuah metode politik dan sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara dan pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat mengganti wakil mereka yang dipilih sebelumnya. Kemampuan untuk memilih di antara pemimpin-pemimpin pada masa pemilihan inilah yang disebut demokrasi.<sup>12</sup>

Menurut Robert A. Dahl, demokrasi adalah satu sistem politik yang memberi peluang kepada rakyat jelata membuat keputusan-keputusan secara umum dan menekankan responsifitas pemerintah terhadap preferensi warga negaranya yang setara secara politis sebagai sifat dasar demokrasi.<sup>13</sup> Sedangkan menurut Abraham Lincoln, demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dimana kekuasaan politik tertinggi (*supreme political authority*) dan kedaulatan (*soverignty*) ada di tangan rakyat yang berhak untuk memerintah.<sup>14</sup>

Pemahaman demokrasi ini telah dipahami secara universal dimana demokrasi tidak lagi dipahami dari segi substantifnya saja dengan memberikan apa yang menjadi hak-hak rakyat, namun juga dilihat dari segi proseduralnya, yaitu bagaimana mekanisme penyampaian hak-hak tersebut. Dengan demikian,

---

<sup>11</sup> Hasbi Umar, "Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPRD, Jurnal Innovatio Vol.VII, No.14 Edisi Juli-September 2008, hlm. 315.

<sup>12</sup> George Serensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm.14.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

demokrasi tidak berarti rakyat sendiri yang harus menyampaikan hak-haknya tersebut, tetapi juga dapat mewakilkannya kepada pihak lain melalui suatu mekanisme tertentu. Oleh karena itu cukup beralasan jika kemudian demokrasi diartikan sebagai *government by the people, either directly or through representative*.<sup>15</sup>

Lain halnya dengan demokrasi sebelum amandemen UUD NRI 1945 ditandai dengan kedaulatan yang berada di tangan rakyat dan dijalankan oleh MPR RI sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NKRI 1945 yaitu: “kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan berdasarkan UUD”. Demikian halnya Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Sebelumnya yang dikenal adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*). Konsep ini merupakan penjabaran dari konsep *Rule of Law*, dengan berpedoman pada sistem hukum eropa *continental*.<sup>16</sup>

Dari sisi pemahaman kedaulatan rakyat, kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam aturan hukum yang berpuncak pada rumusan konstitusi sebagai produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Hasbi Umar, *op.cit.*, hlm. 318.

<sup>16</sup> Martha Pighome, “Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945” dalam Jurnal Dinamika Hukum Vol 11 No.2 Mei 2011, hlm. 336.

<sup>17</sup> *Ibid.*

Proses inilah yang secara teoritis disebut kontrak sosial antara seluruh rakyat. Aturan hukum membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat disalurkan, dijalankan, dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan pemerintahan. Inilah yang kemudian berkembang menjadi doktrin negara hukum. Sebaliknya hukum harus mencerminkan kepentingan dan perasaan keadilan rakyat. Oleh karena itu, hukum harus dibuat dengan mekanisme demokratis.<sup>18</sup>

Demokrasi tidak dapat dibahas secara terpisah tanpa mengaitkannya dengan konsep negara hukum, karena negara hukum merupakan salah satu negara demokratis, dan demokratis merupakan salah satu cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum (negara hukum yang demokratis).<sup>19</sup> Secara substansial, makna demokrasi dari kaca mata hukum ada dua yakni, berkaitan dengan norma berupa cara memperoleh kekuasaan dan bagaimana melaksanakan kekuasaan.<sup>20</sup>

Setelah adanya perubahan sistem demokrasi sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, bahwa: “ditandai dengan demokrasi secara langsung oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat”, maka kepala negara yang sebelum amandemen dipilih oleh MPR RI telah berubah dimana dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan Presiden dan Wakil Presiden bahkan

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 338

<sup>20</sup> Zulfirman, “Ontologi Demokrasi”, Jurnal Hukum 14 (2) Juni 2006, Universitas Sultan Agung (UNISULA). Semarang, hlm. 137-138.

Kepala Daerah (Pemilukada). Demokratisasi bertujuan untuk menciptakan keadilan dalam berpolitik. Di samping itu demokrasi dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia baik dibidang politik, ekonomi, dan lain-lain. Demokrasi di bidang ekonomi disebut demokrasi ekonomi.<sup>21</sup> Demokrasi ekonomi dan demokrasi politik oleh Bung Karno disebut sebagai Sosio-Demokrasi.<sup>22</sup>

### 3. Pemerintah Daerah

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar dari berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah. Siswanto Sunarno menjelaskan Undang-Undang tersebut antara lain: Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan terakhir Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.<sup>23</sup>

Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.

---

<sup>21</sup> Novita Dewi Mashithoh, "Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pemberdayaan Ekonomi Perempuan Sebagai Perwujudan Ekonomi Kerakyatan" *Jurnal Law Reform Pembaharuan Hukum*, Oktober 2007, Program Magister Ilmu Hukum, Unisula, Semarang, hlm. 41.

<sup>22</sup> Djauhari, "Konsep Negara Kesejahteraan Pra Kemerdekaan RI", *Jurnal Hukum* 16 Juni 2006, FH UNISULA, Semarang, hlm. 323.

<sup>23</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2008, hlm. 54.

Pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect.* Dalam bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah negara, kota dan sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, etc* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Pengertian pemerintah dilihat dari sifatnya yaitu pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja.<sup>24</sup>

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Negara Tahun 1945.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasannya di Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

---

<sup>24</sup> Riawan Tjandra, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009, hlm. 197.

pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal itu peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi seluas-luasnya daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintah dan antarpemerintah daerah, potensi dan keanekaragaman daerah.

Sebagaimana telah disebut di atas Undang-undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyebutkan adanya pembagian pengelolaan pemerintahan pusat dan daerah. Pemberlakuan sistem otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh Undang Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Kedua Tahun 2000 untuk dilaksanakan berdasarkan undang-undang yang dibentuk khusus untuk mengatur pemerintahan daerah.

Undang-Undang Dasar 1945 pasca-amandemen itu mengatur mengenai pemerintahan daerah dalam Bab VI, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh undang-undang. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Selanjutnya, pada Pasal 18 ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Pasal 18 ayat (6) menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Sesuai dengan dasar hukum yang melandasi otonomi daerah, pemerintah daerah boleh menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Maksudnya, pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih berpatokan pada undang-undang pemerintahan pusat. Siswanto Sunarno (2009:8) berpendapat bahwa konsep pemikiran tentang

otonomi daerah mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>25</sup>

#### **4. Pemilihan Kepala Daerah**

Pemilukada menjadi konsensus politik nasional yang merupakan salah satu instrumen penting penyelenggaraan pemerintahan setelah digulirkannya otonomi daerah di Indonesia.<sup>26</sup> Sedangkan Indonesia sendiri telah melaksanakan pemilukada secara langsung sejak diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

Hal ini apabila dilihat dari perspektif desentralisasi, pemilukada langsung tersebut merupakan sebuah terobosan baru yang bermakna bagi proses konsolidasi demokrasi di tingkat lokal. Pemilukada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi masyarakat dalam proses demokrasi untuk menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal. Sistem ini juga membuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elit politik, seperti ketika berlaku sistem demokrasi perwakilan.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang merumuskan pengertian tentang pemilihan

---

<sup>25</sup> Siswanto Sunarno, *op.cit.*, hlm. 8.

<sup>26</sup> HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 114.

umum kepala daerah dan wakil kepala daerah, yakni:<sup>27</sup> (2) Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah selanjutnya disebut Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD. Namun sejak bulan Juni tahun 2005 Indonesia menganut sistem pemilukada secara langsung.<sup>28</sup>

Pada dasarnya daerah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dengan NKRI. Hal ini berkaitan dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang seharusnya sinkron dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu pemilihan secara langsung. Sesuai dengan amanat UUD NRI 1945, NKRI dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dan dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota, yang masing-masing sebagai daerah otonomi. Sebagai daerah otonomi, daerah provinsi, kabupaten/kota memiliki Pemerintah Daerah yang melaksanakan, fungsi-fungsi Pemerintah Daerah, yakni Pemerintah Daerah dan DPRD.

Kepala daerah adalah kepala Pemerintah Daerah baik di daerah provinsi, maupun kabupaten/kota yang merupakan lembaga eksekutif di daerah,

---

<sup>27</sup> Pasal 1 ayat (2) PKPU Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

<sup>28</sup> HAW Widjaja, *op.cit.*, hlm. 114.

sedangkan DPRD, merupakan lembaga legislatif di daerah baik di provinsi, maupun kabupaten/kota. Kedua-duanya dinyatakan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan di daerah.<sup>29</sup>

Semangat dilaksanakannya pemilukada adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat (pemilih). Melalui pemilukada, masyarakat sebagai pemilih berhak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara, dalam memilih kepala daerah. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah diterapkan prinsip demokrasi. Sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 bahwa: “kepala daerah dipilih secara demokratis”.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Obyek Penelitian**

Politik Hukum Penataan Pilkada dalam 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.

### **2. Bahan Hukum**

---

<sup>29</sup> Pasal 40 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu berupa teori dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu berupa buku seperti Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris atau Kamus Hukum.

3. Metode Pengumpulan Data:

Studi Pustaka, yaitu dilakukan dengan cara menelaah buku-buku, perundang-undangan, karya ilmiah maupun tulisan-tulisan ilmiah.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif yang lebih memfokuskan pada aspek-aspek hukum terhadap obyek yang diteliti.

5. Analisa Data

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan

permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan.

## BAB II

### KAJIAN TENTANG POLITIK HUKUM DALAM PENATAAN NEGARA

#### A. Pengertian Politik Hukum

Politik Hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.<sup>30</sup> Terdapat unsur penting dalam suatu Politik Hukum, yaitu pencapaian tujuan suatu negara. Hal ini merupakan pengejawantahan makna bahwa bagaimanapun politik hukum suatu negara, maka hal yang terpenting adalah sejauh apa kebijakan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat mengakomodasi langkah-langkah pencapaian tujuan suatu bangsa.<sup>31</sup>

Van Apeldoorn dalam buku klasiknya "*Inleiding tot de Studie van Het Nederlandse Recht*", tidak pernah menyebutkan secara eksplisit istilah politik hukum dan ia tidak pula menyebutkan bahwa politik hukum merupakan salah satu disiplin ilmu hukum. Tidak disebutkannya politik hukum sebagai bagian dari disiplin ilmu hukum dalam buku Apeldoorn itu menurut Bambang Poernomo, bukan berarti pada saat itu akar-akar akademik disiplin politik hukum belum muncul atau Apeldoorn mengabaikannya. Bisa jadi ini hanya

---

<sup>30</sup> Padmo Wahjono 1991, *Membudayakan UUD 1945*, Ind-Hill Co., Jakarta, hlm. 45

<sup>31</sup> <http://putrasiregar15.wordpress.com/2012/11/23/teori-hukum-murni-dalam-kaitannya-dengan-politik-hukum-indonesia/> diakses tanggal 27 Agustus 2014 jam 20.34 WIB

karena struktur keilmuan disiplin politik hukum belum secara mapan terbentuk.<sup>32</sup>

Dalam konteks ke-Indonesiaan, tujuan bangsa Indonesia adalah membentuk masyarakat yang adil, makmur berdasarkan Pancasila. Secara eksplisit hal ini tertuang di dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 yang meliputi:

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>33</sup>

Penyelenggaraan tujuan negara tersebut tentunya haruslah didasarkan pada Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia. Sementara Hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan tersebut, selain berpijak pada lima dasar (sila Pancasila) untuk mencapai tujuan negara, juga harus berfungsi dan selalu berpijak pada empat prinsip cita hukum (*recthsidee*) yaitu:

1. Melindungi semua unsur bangsa (*nation*) dan keutuhan (integrasi)
2. Mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan
3. Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi)
4. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadaban dalam hidup beragama.<sup>34</sup>

Sekali lagi bahwa tujuan Bangsa Indonesia seperti diterangkan di atas, mengacu pada Pancasila yang dalam teori Stufenbau dapat dikatakan sebagai

---

<sup>32</sup> Bambang Poernomo, 1988, *Pola Dasar Teori dan Asas Umum Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 15

<sup>33</sup> *ibid*

<sup>34</sup> *Ibid.*

*Grundnorm*. Bahwa Pancasila dijadikan sebagai induk yang melahirkan peraturan-peraturan hukum dalam tatanan sistem hukum Indonesia<sup>35</sup>.

Di dalam buku yang berjudul *Inleiding tot de Rechts wetenschap in Nederland*, terbitan tahun 1953, secara tegas Bellefroid sebagaimana dikutip oleh Soetandyo Wignjosoebroto telah menggunakan istilah politik hukum (*de rechtspolitiek*) sebagai sebuah istilah mandiri, yaitu ketika ia menjelaskan tentang cabang-cabang ilmu apa saja yang termasuk dalam ilmu pengetahuan hukum. Di bawah ini penulis mencantumkan penjelasan Bellefroid tersebut, sebagaimana dikutip Abdurrahman dalam bukunya *Tebaran Pikiran tentang Studi Hukum dan Masyarakat: "De rechtswetenschap is te verdelen in vijf afzonderlijke wetenschappen, die onderscheidenlijk tot voorwerp hebben de rechtsdogmatiek, de rechtsgeschiedenis, de rechtsvergelijking, de rechtspolitiek en de algemene rechtsleer..."*<sup>36</sup>.

Politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum. Hal itu disebabkan karena Bellefroid berpendapat bahwa ilmu pengetahuan hukum itu terdiri dari 5 bagian, yang masing-masing adalah sebagai berikut:

1. Dogmatika hukum, yakni bagian ilmu pengetahuan hukum yang menelaah isi hukum yang berlaku, arti ketentuan hukum yang berlaku, tingkatan ketentuan hukum yang berlaku berdasarkan asas hukum yang berlaku dan sistem hukum yang dianut.
2. Sejarah hukum, yakni bagian ilmu pengetahuan yang menelaah ketentuan hukum masa lalu yang mempengaruhi penetapan hukum yang berlaku sekarang.

---

<sup>35</sup> <http://putrasiregar15.wordpress.com/2012/11/23/teori-hukum-murni-dalam-kaitannya-dengan-politik-hukum-indonesia/> diakses tanggal 27 Agustus 2017 jam 23.03 WIB

<sup>36</sup> Abdurrahman, 1986, *Tebaran Pikiran tentang Studi Hukum dan Masyarakat*, Media Sarana Press, Jakarta, hlm. 24

3. Perbandingan hukum, yakni bagian ilmu pengetahuan hukum yang membandingkan ketentuan hukum yang berlaku di berbagai negara untuk mendapatkan persamaan dan perbedaannya.
4. Politik hukum, yakni bagian ilmu pengetahuan hukum yang menelaah perubahan yang harus dilakukan dalam hukum yang berlaku agar dapat memenuhi tuntutan kehidupan masyarakat. Dengan demikian politik hukum membahas arah perkembangan suatu tata hukum; politik hukum membangun *ius constituendum* dari *ius constitutum* (yang berkembang dari stelsel hukum masa lalu).
5. Teori hukum umum, yakni bagian ilmu pengetahuan hukum yang menelaah hukum dari kekhususan waktu dan tempat tertentu. Teori hukum umum mencari pengertian hukum, kewajiban hukum, person hukum, obyek hukum, hubungan hukum dan lain.<sup>37</sup>

Hukum adalah gejala dalam kenyataan masyarakat yang majemuk, mempunyai banyak aspek, dimensi dan faset. Pada hukum terkandung baik kecenderungan konservatif (mempertahankan dan memelihara) apa yang sudah tercapai maupun kecenderungan modernisme (membawa, mengkanalisasi dan mengarahkan perbuatan). Implementasinya, hukum memerlukan kekuasaan sekaligus menentukan batas serta cara penggunaan kekuasaan itu.<sup>38</sup> Hukum bekerja dengan cara memandangi perbuatan seseorang atau hubungan antara orang-orang dalam masyarakat. Untuk menjabarkannya maka hukum merumuskannya dalam berbagai fungsi yakni (1) pembuatan norma-norma baik yang memberikan peruntukan maupun yang menentukan hubungan antara orang dengan orang; (2) penyelesaian sengketa-sengketa dan (3) mengatur kelangsungan kehidupan masyarakat dalam hal terjadi perubahan-perubahan. Dalam relasi dengan perubahan sosial, maka hukum dalam sudut pandang Satjipto Rahardjo merupakan elemen yang paling terkena cepat perubahan sosial

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Bernard Arief Sidharta, 1999, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 116

sebagai implikasi fungsi hukum memberikan bentuk pada hubungan-hubungan sosial. Meski demikian, hukum dapat pula mengarahkan perubahan seperti pada Putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat di tahun 1954 yang menyatakan bahwa pemisahan (segregasi) antar ras di sekolah-sekolah negeri bertentangan dengan konstitusi. Meski putusan tadi tidak menghapus begitu saja prasangka rasial antara ras namun hukum disini telah menciptakan suasana umum yang didalamnya merupakan pelaksanaan dari cita-citanya (yaitu menghilangkan prasangka rasial) dimungkinkan.<sup>39</sup>

Secara normatif, politik hukum Indonesia sesungguhnya dapat dilihat landasan konstitusionalnya di dalam Pembukaan dan pasal-pasal pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Dalam perspektif Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum Indonesia bertujuan merealisasikan cita-cita negara hukum yang didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan sosial<sup>40</sup>

Hal ini sejalan dengan ciri negara Pancasila yang berunsurkan tiga hal yakni: (1) negara hukum; (2) kedaulatan rakyat atau demokrasi (3) merealisasikan negara yang mensejahterakan warganya (*welfare state*).<sup>41</sup> Ada hal yang menarik adalah mengenai Pancasila. Pancasila adalah warisan dari jenius Nusantara. Sebab, Pancasila mampu menerima berbagai budaya dan ideologi yang masuk sejauh dapat dicerna oleh sistem sosial dan tata nilai masyarakat yang

---

<sup>39</sup> Satjipto Raharjo, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoretis Serta Pengalaman-Pengalaman Di Indonesia*, Genta, Yogyakarta, 2009, hlm. 111 dan 139

<sup>40</sup> Abdul hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988, hlm. 20

<sup>41</sup> Benhart Arif Sidarta, *Op. Cit.*, hlm. 48

berkembang secara berkelanjutan. Pancasila merupakan persenyawaan antara anasir karakter asal yang mengendap dalam jiwa bangsa dengan visi emansipasi baru yang diidealisasikan oleh pendiri bangsa sebagai jati diri, dasar falsafah dan pandangan hidup bersama.<sup>42</sup>

Salah satu masalah politik hukum adalah mengenai pelembagaan demokrasi. Menarik mencermati kritik peneliti Syarif Hidayat yang mengomentari mengapa reformasi gagal mewujudkan janji-janjinya, termasuk didalamnya desain politik hukum yang demokratis dan berkeadilan. Kekeliruan utama adalah salah asumsi. Diduga, Indonesia di masa Soeharto merupakan rezim otoritarian. Kemudian, reformasi adalah masa transisi demokrasi. Transisi demokrasi memang membuka berbagai peluang. Bisa saja terbentuk rezim demokratik. Bisa pula seperti Spanyol di tahun 1980-an, rezim demokrasi tidak memuaskan sebagai akibat menurunnya keefektifan pemerintah sehingga merosot kualitas demokrasi. Bahkan ada pula yang negara demokratis mundur menjadi otoriter dan korup kembali.<sup>43</sup>

Dari beberapa kutipan di atas kita dapat mengetahui bahwa istilah dan kajian tentang politik hukum baik dari sisi teoretis maupun praktis sebenarnya telah dikenal di Indonesia cukup lama. Namun bahwa kemudian studi terhadap bidang ini tampaknya sangat lambat barangkali permasalahan yang harus kita ungkap bersama. Ini tentu tidak mudah, karena keterbatasan literatur yang mendukung

---

<sup>42</sup> Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 4

<sup>43</sup> R. Muhammad Mihradi, "Dinamika Kebijakan Hukum Dalam Transisi Demokrasi", *Jurnal Keadilan* Vol.2 Nomor 6 Tahun 2002

dan masih jarang para ahli yang serius mendalami disiplin ilmu ini. Namun, terlepas dari itu semua, uraian singkat di atas kiranya cukup memberikan informasi awal kepada kita tentang akar sejarah disiplin politik hukum di Indonesia.

## **B. Macam-Macam Konfigurasi Politik**

Pada awalnya, Mahfud MD membangun hipotesis bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. variabel bebas (konfigurasi politik) dan variabel terpengaruh (karakter produk hukum) dibagi dalam dua ujung yang dikotomis. Variabel konfigurasi politik dibagi atas konfigurasi yang demokratis dan konfigurasi yang otoriter, sedangkan variabel karakter produk hukum dibagi atas produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom dan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif atau menindas. Dengan pemecahan kedua variabel tersebut ke dalam konsep-konsep yang dikotomis, hipotesis di atas dinyatakan secara lebih rinci bahwa; konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas.<sup>44</sup> Konsep demokratis dan otoriter diidentifikasi berdasarkan tiga indikator yaitu sistem kepartaian dan peranan badan perwakilan, peranan eksekutif, dan kebebasan pers; sedangkan konsep hukum responsif/otonom

---

<sup>44</sup> Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 6

diidentifikasi berdasarkan proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum, dan kewenangan menafsirkan hukum.<sup>45</sup> Berdasarkan indikator-indikator itu, maka Mahfud menjabarkannya dalam pengertian konseptual sebagai berikut

1. Konfigurasi politik demokratis adalah konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara. Di dalam konfigurasi yang demikian pemerintah lebih merupakan “komite” yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya, yang dirumuskan secara demokratis, badan perwakilan rakyat dan parpol berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan negara, sedangkan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembreidelan.
2. Konfigurasi politik otoriter adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bahkan dengan peran pemerintah yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan parpol tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi (rubber stamps) atas kehendak pemerintah; sedangkan pers tidak memiliki kebebasan dan senantiasa di bawah kontrol pemerintah dan bayang-bayang pembreidelan.
3. Produk hukum responsif/otonom adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di masyarakat. Proses pembuatan hukum responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat, dan lembaga-lembaga peradilan, hukum diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat; sedangkan rumusannya biasanya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasikan berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri.
4. Produk hukum konservatif/ortodoks adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan, sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Jika prosedur seperti itu ada, biasanya lebih formalitas. Di dalam produk yang demikian biasanya hukum diberi fungsi dengan sifat positivis instrumentalis atau menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi dan program pemerintah. Rumusan materi hukumnya biasanya bersifat pokok-

---

<sup>45</sup> Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper and Row, New York 1978 sebagaimana dikutip oleh Solikhul Hadi *Pengaruh Konfigurasi Politik Pemerintah terhadap Produk Hukum* ADDIN, Vol. 9, No. 2, Agustus 2015

pokok saja sehingga dapat diinterpretasi pemerintah menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagai peraturan pelaksanaan.<sup>46</sup>

Menurut Mahfud, sepanjang sejarah Indonesia ternyata telah terjadi tolak-tarik atau dinamika antara konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Demokrasi dan otoriterisme muncul secara bergantian dengan kecenderungan linear di setiap periode pada konfigurasi otoriter. Sejalan dengan tolak-tarik konfigurasi politik itu, perkembangan karakter produk hukum memperlihatkan keterpengaruhannya dengan terjadinya tolak-tarik antara produk hukum yang berkarakter responsif dan produk hukum yang berkarakter konservatif dengan kecenderungan linear yang sama. Semua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia menjadikan “demokrasi” sebagai salah satu asasnya yang menonjol; tetapi tidak semua konstitusi mampu melahirkan konfigurasi politik yang demokratis. Artinya, sebuah konstitusi yang jelas-jelas menganut paham demokrasi dapat melahirkan konfigurasi politik yang tidak demokratis atau otoriter. Bahkan di bawah sebuah konstitusi yang sama dapat lahir konfigurasi politik yang berbeda-beda pada periode yang berbeda-beda pula. UUD 1945 yang berlaku pada periode 1945-1949 melahirkan konfigurasi yang jauh berbeda dengan konfigurasi politik pada saat UUD tersebut berlaku pada periode 1959-1966, untuk selanjutnya melahirkan konfigurasi politik yang

---

<sup>46</sup> Mahfud MD, *Op.cit*, hlm. 8.

berbeda lagi pada periode setelah 1966. Secara lebih rinci, perkembangan konfigurasi politik dari periode ke periode adalah sebagai berikut.<sup>47</sup>

1. Periode 1945-1959

Pada periode 1945-1959 konfigurasi politik yang tampil adalah konfigurasi politik yang demokratis. Kehidupan politik pada periode ini dicirikan sebagai demokrasi liberal. Di dalam konfigurasi yang demikian tampak bahwa partai-partai yang memainkan peranan yang sangat dominan dalam proses perumusan kebijakan negara melalui wadah konstitusionalnya (parlemen). Seiring dengan itu lembaga eksekutif berada pada posisi yang “kalah kuat” dibandingkan dengan partai-partai sehingga pemerintah senantiasa jatuh bangun dan keadaan politik berjalan secara tidak stabil. Kebebasan pers, bila dibandingkan dengan periode-periode lainnya, dapat dikatakan berjalan dengan baik; bahkan pada periode demokrasi liberal inilah peraturan sensor dan pembredelan yang berlaku sejak zaman Hindia Belanda dicabut secara resmi.

2. Periode 1959-1966

Konfigurasi politik yang demokratis berakhir pada tahun 1959, ketika Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit yang kemudian dianggap sebagai jalan bagi tampilnya demokrasi terpimpin. Pada era demokrasi terpimpin yang berlangsung pada tahun 1959-1966 konfigurasi politik yang ditampilkan adalah konfigurasi yang otoriter. Partai politik, kecuali Partai

---

<sup>47</sup> *Ibid.* hlm. 11

Komunis Indonesia (PKI), tidak mempunyai peran politik yang berarti pada periode ini. Selain Soekarno, dua kekuatan politik yang masih bisa berperan adalah Angkatan Darat dan PKI. Tiga kekuatan politik (Soekarno, AD dan PKI) tersebut melakukan tarik tambang, saling memanfaatkan sekaligus saling bersaing, tetapi kekuatan terbesar terletak pada Soekarno. Presiden Soekarno mengatasi lembaga-lembaga konstitusional, menekan partai-partai, dengan menutup kebebasan pers sambil sering membuat peraturan perundang-undangan yang secara konstitusional tidak dikenal seperti Penpres dan Perpres.<sup>48</sup> Mahfud menjelaskan, RUU tentang Agraria Nasional yang berhasil disusun pada periode 1945-1959 kemudian diundangkan pada awal periode 1959-1966 setelah diadakan penyesuaian dengan konstitusi dan konfigurasi politik yang baru, yakni UU No. 5 Tahun 1960 atau Undang-undang tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA adalah UU yang sangat responsif karena ia merombak seluruh sistem yang dianut di dalam *Agrarische Wet* (AW) 1870 dan semua peraturan pelaksanaannya. Masalah-masalah mendasar dalam hukum agraria lama yang dihapus oleh UUPA meliputi domeiverkelaring, feodalisme, dan hak konversi dalam hukum tanah, serta dualisme hukum. UUPA menegaskan adanya fungsi sosial bagi setiap hak milik atas tanah.<sup>49</sup>

### 3. Periode 1966 – 1993

---

<sup>48</sup> *ibid*, hlm.22

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 24

Pada periode ini, atas dasar logika pembangunan yang menekankan pada bidang ekonomi dan paradigma pertumbuhan, konfigurasi politik didesain untuk negara kuat yang mampu menjamin dan membentuk negara kuat. Kehidupan politik yang stabil sengaja diciptakan karena pembangunan ekonomi hanya akan berhasil jika didukung oleh stabilitas nasional yang mantap.<sup>50</sup>

Jika akan diukur dari indikator yang telah ditentukan, sebenarnya konfigurasi politik Orde Lama dan Orde Baru adalah sama-sama tidak demokratis. Akan tetapi, menyamakan begitu saja otoriterian yang ada pada keduanya adalah kurang fair, karena otoriterisme pada kedua periode tersebut memang mengandung perbedaan-perbedaan, yaitu:

- a. Pada era Orde Lama tidak ada sistem kepartaian, sedangkan pada era Orde Baru yang hidup adalah sistem kepartaian hegemonik.
- b. Tumpuan kekuatan Orde Lama adalah Soekarno sebagai Presiden, sedangkan tumpuan kekuatan Orde Baru adalah Presiden Soeharto, ABRI, GOLKAR, dan Birokrasi.
- c. Jalan yang ditempuh Orde Lama adalah inkonstitusional, sedangkan Orde Baru memilih justifikasi melalui cara-cara konstitusional sehingga perjalanan menuju otoritariannya memang didasarkan pada peraturan yang secara “formal” ada atau dibuat.<sup>51</sup>

#### 4. Era reformasi

Menurut Mahfud, tampak jelas dan terbukti secara gamblang bahwa hukum sebagai produk politik sangat ditentukan oleh perubahan-perubahan politik.

Begitu rezim Orde Baru di bawah kekuasaan Soeharto jatuh, maka hukum-

---

<sup>50</sup> Sudarsono, Juwono, “*Integrasi, Demokrasi, dan Pembaruan Politik*”, dalam Kompas 2 Desember 1987.

<sup>51</sup> Mahfud MD, *Op.Cit.*, hlm. 17.

hukum juga langsung diubah, terutama hukum-hukum publik yang berkaitan dengan distribusi kekuasaan yakni hukum tata negara. Berbagai undang-undang bidang politik produk Orde Baru langsung diubah dengan pembongkaran atas asumsi-asumsi serta penghilangan atas kekerasan-kekerasan politik yang menjadi muatannya.<sup>52</sup> Konsep reformasi politik mengacu kepada proses perubahan secara gradual pada semua aspek kehidupan politik dalam rangka menciptakan kehidupan politik yang lebih demokratis, yang mendorong terwujudnya aspek kedaulatan rakyat, kebebasan, persamaan, dan keadilan. Kata-kata “secara gradual” di sini membedakan reformasi dengan revolusi.<sup>53</sup>

Reformasi sendiri pada dasarnya merupakan usaha sistematis dari seluruh bangsa Indonesia untuk mengaktualisasikan kembali nilai-nilai dasar (*core values*) atau indeks (*indices*) demokrasi. Nilai-nilai dasar demokrasi bertumpu pada 5 indeks utama yaitu : sistem pemilihan yang jujur dan adil untuk jabatan-jabatan publik, keberadaan pemerintah yang terbuka, akuntabel dan responsive, promosi dan perlindungan HAM (khususnya HAM sipil dan politik), keberadaan masyarakat yang penuh percaya diri (*civil society*) dan eksistensi kepemimpinan yang “*committed*” pada nilai-nilai dasar demokrasi. Tanpa adanya komitmen terhadap nilai-nilai universal tersebut akan terjadi “*political malpractice*” yang bersifat subyektif, “*sub-standard*”, yang merugikan kehidupan bangsa dan negara.

---

<sup>52</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2010, hlm. 374.

<sup>53</sup> *Ibid.*

Dalam praktek dan tanpa adanya standard yang baku, negara yang paling otoriterpun akan menyatakan dirinya sebagai negara demokratis.

### **C. Kedudukan Politik Dalam Pembentukan Hukum**

Perdebatan mengenai hubungan hukum dan politik memiliki akar sejarah panjang dalam ilmu hukum. Bagi penganut aliran positivisme hukum seperti John Austin hukum adalah tidak lain dari produk politik atau kekuasaan. Di sisi lain, pandangan berbeda datang dari aliran sejarah dalam ilmu hukum, yang melihat hukum tidak dari dogmatika hukum dan undang-undang semata, akan tetapi dari kenyataan-kenyataan sosial yang ada dalam masyarakat dan pandangan bahwa hukum itu tergantung pada penerimaan umum dalam masyarakat dan setiap kelompok menciptakan hukum yang hidup. Memperhatikan perkembangan sistem hukum Indonesia, kita akan melihat adanya ciri-ciri yang spesifik dan menarik untuk dikaji. Sebelum pengaruh hukum dari penjajahan Belanda di Indonesia dari setiap kerajaan dan etnik yang berbeda. Setelah masuk penjajahan Belanda membawa hukum sendiri yang sebagian besarnya merupakan konkordansi dengan hukum yang berlaku di Belanda yaitu hukum tertulis dan perundang-undangan yang bercorak positivis. Walaupun demikian Belanda menganut politik hukum adat (*adatrechtpolitiek*) yaitu membiarkan hukum adat itu berlaku bagi masyarakat Indonesia asli dan hukum Eropa yang bertempat tinggal di Indonesia (Hindia Belanda). Dengan demikian, pada masa Hindia Belanda berlaku pluralisme hukum. Perkembangan hukum di Indonesia menunjukkan kuatnya pengaruh hukum kolonial dan

meninggalkan hukum adat. Karena itu, dalam melihat persoalan hukum di Indonesia harus dipandang dari kenyataan sejarah dan perkembangan hukum Indonesia itu.<sup>54</sup>

Menurut Sudarto "Politik Hukum" adalah kebijaksanaan dari negara dengan perantaraan badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang dicita-citakan. Pembentukan undang-undang merupakan proses sosial dan proses politik yang sangat penting artinya dan mempunyai pengaruh yang luas, karena itu (undang-undang) akan memberi bentuk dan mengatur atau mengendalikan masyarakat. Undang-undang oleh penguasa digunakan untuk mencapai dan mewujudkan tujuan-tujuan sesuai dengan yang dicita-citakan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Undang-undang mempunyai dua fungsi, yaitu:

1. Fungsi untuk mengekspresikan nilai, dan
2. Fungsi instrumental.<sup>55</sup>

Berpijak pada kedua fungsi hukum di atas, maka dapat dikatakan bahwa hukum bukan merupakan tujuan, melainkan sebagai sarana untuk mewujudkan apa yang dicita-citakan. Ini berarti, apabila kita mau membicarakan "Politik hukum Indonesia", maka mau tidak mau kita harus memahami terlebih dahulu "apa yang menjadi cita-cita dari bangsa Indonesia merdeka".

---

<sup>54</sup> Hamdanzoelva.wordpress.com/hukum dan politik dalam sistem hukum Indonesia diakses tanggal 5 Februari 2018

<sup>55</sup> *Ibid.*

Cita-cita inilah yang harus diwujudkan melalui sarana undang-undang (hukum). Dengan mengetahui masyarakat yang bagaimana yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia, maka dapat ditentukan "sistem hukum" yang bagaimana yang dapat mendorong terciptanya sistem hukum yang mampu menjadi sarana untuk mewujudkan masyarakat yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia.<sup>56</sup>

Peraturan perundang-undangan yang baik akan membatasi, mengatur dan sekaligus memperkuat hak warga negara. Pelaksanaan hukum yang transparan dan terbuka di satu sisi dapat menekan dampak negatif yang dapat ditimbulkan oleh tindakan warga negara sekaligus juga meningkatkan dampak positif dari aktivitas warga negara. Dengan demikian hukum pada dasarnya memastikan munculnya aspek-aspek positif dari kemanusiaan dan menghambat aspek negative dari kemanusiaan. Penerapan hukum yang ditaati dan diikuti akan menciptakan ketertiban dan memaksimalkan ekspresi potensi masyarakat. Permasalahan dalam penyelenggaraan sistem dan politik hukum pada dasarnya meliputi substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Tumpang tindih dan inkonsistensi Peraturan perundang-undangan, perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas mengakibatkan sulitnya implementasi di lapangan selain yang diakibatkan oleh ketiadaan peraturan pelaksanaan sebuah ketentuan peraturan perundang-undangan yang memerlukan peraturan pelaksanaan.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Ijiswa, F, *Pengantar Ilmu Politik*, Putra A. Bardin, Bandung: 1999, hlm. 96

<sup>57</sup> *Ibid.*

Peraturan perundang-undangan merupakan implementasi dari norma hukum yang ada di dalam masyarakat. Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya.<sup>58</sup> Norma hukum dapat dibentuk secara tertulis maupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya, sedangkan norma-norma moral, adat, agama dan lainnya terjadi secara tidak tertulis tetapi tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat. Norma hukum yang tertulis inilah yang disebut dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, Hans Kelsen mempunyai pandangan bahwa:

*An important stage in the law creating process is the procedure by which general norms are created, that is procedure legislation. .... As a matter of fact, many a law –in this formal sense of the term-contains not only legal norms, but also certain elements which are no specific legal, ie normative, character, such as , purely theoretical views concerning certain matters, the motives of legislator, political ideologies contained in references such as “justice” or the will of God, etc.*<sup>59</sup>

Soejono Soekanto menyebutkan kekuatan berlakunya peraturan perundang-undangan dapat dilihat secara sosiologis yang intinya adalah efektivitas kaedah hukum di dalam kehidupan bersama.<sup>60</sup> Mengenai hal ini dikenal dua teori:

---

<sup>58</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta 2011, hlm. 18

<sup>59</sup> Hans Kelsen, “*General Theory of Law and State*”, (London: Oxford University Press, 1949), hlm. 122 sebagaimana dikutip oleh Ryan Muthiara Wasti, *Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum Pada Masa Pemerintahan Soeharto Di Indonesia*, <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/viewFile/10/10> diakses tanggal 5 Juli 2018 pukul 23.13 WIB

<sup>60</sup> Soerjono Soekanto & Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaedah Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 88-92.

1. Teori Kekuasaan ("*Machttheorie*"; "*The Power Theory*") yang pada pokoknya menyatakan bahwa kaedah hukum mempunyai kelakuan sosiologis, apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, diterima ataupun tidak oleh warga-warga masyarakat;
2. Teori Pengakuan ("*Anerkennungstheorie*", "*The Recognition Theory*") yang berpokok pangkal pada pendapat, bahwa kelakuan kaedah hukum didasarkan pada penerimaan atau pengakuan oleh mereka kepada siapa kaedah hukum tadi tertuju.<sup>61</sup>

A Hamid S. Attamimi menegaskan keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan dengan adanya asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang secara formal salah satunya adalah asas dapatnya dilaksanakan.<sup>62</sup> Artinya sebuah peraturan perundang-undangan haruslah dibuat sedemikian rupa agar dapat dilaksanakan, maka tentunya peraturan yang dibuat tersebut adalah peraturan yang memang dibutuhkan atau sesuai dengan kepentingan masyarakat.

Di dalam perspektif teoritik, hukum adalah gejala dalam kenyataan masyarakat yang majemuk, mempunyai banyak aspek, dimensi dan faset. Pada hukum terkandung baik kecenderungan konservatif (mempertahankan dan memelihara) apa yang sudah tercapai maupun kecenderungan modernisme (membawa, mengkanalisasi dan mengarahkan perbuatan). Implementasinya,

---

<sup>61</sup> Ijswara, F., *Op.Cit.*

<sup>62</sup> Maria Farida Indrati, *Op.Cit.*, hlm. 256.

hukum memerlukan kekuasaan sekaligus menentukan batas serta cara penggunaan kekuasaan itu.<sup>63</sup>

Hukum bekerja dengan cara memandangi perbuatan seseorang atau hubungan antara orang-orang dalam masyarakat. Untuk menjabarkannya maka hukum merumuskannya dalam berbagai fungsi yakni (1) pembuatan norma-norma baik yang memberikan peruntukan maupun yang menentukan hubungan antara orang dengan orang; (2) penyelesaian sengketa-sengketa dan (3) mengatur kelangsungan kehidupan masyarakat dalam hal terjadi perubahan-perubahan. Dalam relasi dengan perubahan sosial, maka hukum dalam sudut pandang Satjipto Rahardjo merupakan elemen yang paling terkena cepat perubahan sosial sebagai implikasi fungsi hukum memberikan bentuk pada hubungan-hubungan sosial. Meski demikian, hukum dapat pula mengarahkan perubahan seperti pada Putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat di tahun 1954 yang menyatakan bahwa pemisahan (segregasi) antar ras di sekolah-sekolah negeri bertentangan dengan konstitusi. Meski putusan tadi tidak menghapus begitu saja prasangka rasial antara ras namun hukum disini telah menciptakan suasana umum yang didalamnya merupakan pelaksanaan dari cita-citanya (yaitu menghilangkan prasangka rasial) dimungkinkan<sup>64</sup>

Secara normatif, politik hukum Indonesia sesungguhnya dapat dilihat landasan konstitusionalnya di dalam Pembukaan dan pasal-pasal pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Dalam

---

<sup>63</sup> Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 116

<sup>64</sup> Satjipto raharjo, , *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoretis Serta Pengalaman-Pengalaman Di Indonesia*, Genta, Yogyakarta, 2009, hlm. 111 dan 139

perspektif Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum Indonesia bertujuan merealisasikan cita-cita negara hukum yang didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan sosial<sup>65</sup>

Hal ini sejalan dengan ciri negara Pancasila yang berunsurkan tiga hal yakni: (1) negara hukum; (2) kedaulatan rakyat atau demokrasi (3) merealisasikan negara yang mensejahterakan warganya (*welfare state*).<sup>66</sup> Ada hal yang menarik adalah mengenai Pancasila. Pancasila adalah warisan dari jenius Nusantara. Sebab, Pancasila mampu menerima berbagai budaya dan ideologi yang masuk sejauh dapat dicerna oleh sistem sosial dan tata nilai masyarakat yang berkembang secara berkelanjutan. Pancasila merupakan persenyawaan antara anasir karakter asal yang mengendap dalam jiwa bangsa dengan visi emansipasi baru yang diidealisasikan oleh pendiri bangsa sebagai jati diri, dasar falsafah dan pandangan hidup bersama.<sup>67</sup>

Menyangkut struktur hukum, kurangnya independensi kelembagaan hukum, akuntabilitas kelembagaan hukum, sumber daya manusia di bidang hukum, sistem peradilan yang tidak transparan yang mengakibatkan hukum belum sepenuhnya memihak pada kebenaran dan keadilan karena tiadanya akses masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan peradilan. Timbulnya degradasi budaya hukum di lingkungan masyarakat yang ditandai

---

<sup>65</sup> Abdul hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988, hlm. 20

<sup>66</sup> Benhart Arif Sidarta, *Op. Cit.*, hlm. 48

<sup>67</sup> Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. -4

dengan meningkatnya apatisme seiring dengan menurunnya tingkat apresiasi masyarakat baik kepada substansi hukum maupun kepada struktur hukum yang ada.

Di sisi inilah politik hukum memainkan perannya untuk menciptakan sebuah peraturan perundang-undangan yang mampu menciptakan sistem hukum yang transparan, independen dan tidak memihak, karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan “jembatan” antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan.

#### **D. Politik hukum Indonesia dalam perspektif Islam**

Mengenai pengaruh hukum Islam dalam politik hukum di Indonesia, isu mendasar yang menjadi perhatian adalah bagaimana kedudukan hukum Islam dalam kebijakan dasar yang dilakukan penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan sedang dan telah berlaku yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dan berkembang dalam masyarakat untuk mencapai tujuan negara sebagaimana ditetapkan dalam pembukaan UUD 1945. Politik hukum nasional ini memiliki tujuan yang meliputi dua aspek yaitu; pertama sebagai sarana yang dapat dipergunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan kedua sistem hukum nasional diwujudkan untuk mencapai cita-cita nasional yang lebih luas. Sehubungan dengan itu maka kedudukan hukum Islam memiliki pengaruh yang besar dalam politik hukum Indonesia dalam rangka menetapkan sistem hukum nasional yang berlaku, karena

masyarakat Indonesia sebagian besar menganut agama Islam yang selalu bersentuhan kehidupannya dengan kaidah-kaidah Islam baik dalam hukum syariat maupun fiqih. Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikemukakan fokus tulisan ini adalah mengenai pengaturan hukum perdata Islam tertentu dalam pembentukan sistem hukum nasional, dan bentuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan hukum Islam dalam sistem hukum nasional. Kedudukan hukum Islam dalam pembangunan hukum nasional melalui perjuangan yang cukup panjang dan baru mendapat titik terang setelah Pidato Menteri Kehakiman RI, Ali Said pada Upacara Pembukaan Simposium Pembaharuan Hukum Perdata Nasional di Yogyakarta pada tanggal 21 Desember 1981 yang menjelaskan bahwa disamping hukum adat dan hukum eks Barat, hukum Islam yang merupakan salah satu komponen tata hukum Indonesia, menjadi salah satu sumber bahan baku bagi pembentukan hukum nasional, kemudian kebijakan ini dijabarkan secara rinci delapan tahun kemudian (1989). oleh Menteri Kehakiman Ismail Saleh, namun sebelum mengetahui tempat hukum Islam dalam pembangunan hukum nasional terlebih dahulu kita mengikuti langkah-langkah kebijakan pembangunan hukum nasional melalui tiga dimensi antar lain, (1) Dimensi pemeliharaan yaitu memelihara tatanan hukum yang ada walaupun sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat. Dimensi ini untuk menghindari kekosongan hukum hal ini sebagai konsekuensi logis dari Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, (2) Dimensi pembaharuan yaitu usaha untuk lebih meningkatkan dan menyempurnakan pembangunan hukum nasional, dimensi ini disamping pembentukan undang-

undang yang baru diusahakan pula penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang ada sehingga sesuai dengan kebutuhan masa kini, (3) Dimensi penciptaan, yaitu dimensi dinamika dan kreativitas, dalam hal ini dimensi penciptaan perangkat perundang undangan yang baru, yang sebelumnya memang tidak pernah ada.<sup>68</sup>

Karena hukum nasional harus mampu mengayomi dan memayungi seluruh bangsa dan negara dalam seluruh kehidupan maka menurut Menteri Kehakiman dalam merencanakan pembangunan hukum nasional wajib menggunakan, satu wawasan nasional yang terdiri dari tiga segi yang bersama-sama merupakan “tri tunggal” yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain yaitu: ”Wawasan Kebangsaan, Wawasan Nusantara, dan Wawasan Bhineka Tunggal Ika”. Dari segi Wawasan kebangsaan bahwa sistem hukum nasional harus dititik beratkan pada orientasi kepentingan bangsa yang mencerminkan cita-cita hukum, tujuan hukum, dan fungsi hukum serta dilandasi dengan ciri dan tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara. Jadi kepentingan bangsa disini dimaksudkan adalah kepentingan seluruh bangsa Indonesia yang menyatu dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Wawasan Nusantara dimaksudkan adanya satu kesatuan hukum nasional yang mengarah pada unifikasi hukum, untuk itu perlu diciptakan iklim yang mendorong tumbuhnya kesadaran kehidupan dibawah satu payung hukum bagi semua golongan masyarakat Indonesia.

---

<sup>68</sup> Imam Syaukani dan A. Ahsan Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum* , PT. Raja Grafindo Persada Jakarta, 2005, hlm. 269

Atas dua pandangan wawasan tersebut walaupun unifikasi hukum merupakan tujuan pembangunan hukum nasional maka demi keadilan atas hukum nasional yang akan dibangun maka perbedaan, latar belakang, sosial budaya dan kepentingan golongan masyarakat Indonesia bahkan kebutuhan kelompok dan golongan tertentu harus menjadi perhatian negara, sehingga kelompok masyarakat tersebut mendapatkan perlakuan yang sama/adil dan merata. Oleh sebab itu disamping wawasan nusantara dan wawasan kebangsaan tersebut perlu dilengkapi dengan “wawasan bhineka tunggal ika”.

## **BAB III**

### **KEDUDUKAN KEPALA DAERAH DALAM OTONOMI DAERAH**

#### **A. Prinsip-prinsip Dasar Pemerintah Daerah**

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18 ayat (1) UUD Tahun 1945), sebagai pelaksanaan dari ketentuan tersebut maka diundangkanlah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan untuk daerah kabupaten dan kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah, di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.<sup>69</sup>

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah disebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah

---

<sup>69</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum: Yogyakarta 2005.hlm.37-38

penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>70</sup>

Pasal 9 ayat (1), (2), (3), dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan untuk urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan

---

<sup>70</sup> Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Penjelasan Umum Butir Keempat.

dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.<sup>71</sup>

Dalam pasal 18 UUD RI 1945 dikatakan bahwa “Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan Pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.<sup>72</sup> Penjelasan pada Pasal 18 UUD 1945 menerangkan bahwa karena negara Indonesia itu adalah suatu negara kesatuan.

Sejalan dengan hal tersebut, Soepomo mengatakan bahwasanya Otonomi Daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat-sifat sendiri-sendiri dalam kadar negara kesatuan. Tiap Daerah mempunyai historis dan sifat khusus harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh Daerah menurut satu model.<sup>73</sup>

Tujuan dari Otonomi Daerah adalah sebagai berikut :

1. Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan Daerah sendiri maupun untuk mendukung publik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah. Pemerintah daerah dipandang mempunyai hubungan langsung dengan aspek-aspek atau merupakan bagian dari sistem politik negara yang bersangkutan Dalam

---

<sup>71</sup> Lihat Pasal 11 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>72</sup> C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ctk Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 2.

<sup>73</sup> H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Alternatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Kerawang, 1993, hlm. 9.

mengimplementasikan fungsinya, pemerintah daerah merupakan agen/pelaksana pemerintah pusat. Dengan kata lain, pemerintah daerah merupakan satu mekanisme yang terintegrasi dalam satu pemerintahan negara yang berbentuk sebagai badan hukum publik. Dalam kaitan ini, pemerintah daerah sekalipun menyelenggarakan kewenangan pemerintahan sendiri tetapi tidak dalam artian kemutlakan, ada *power sharing* untuk satu urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah bukan berarti secara keseluruhannya, namun ada aspek-aspek tertentu yang tetap menjadi urusan pemerintah pusat.

2. Dari segi manajemen Pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
3. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian Pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
4. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.<sup>74</sup>

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, ditegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berpedoman pada asas umum penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

1. asas kepastian hukum;
2. asas tertib penyelenggara negara;
3. asas kepentingan umum;
4. asas keterbukaan;
5. asas proporsionalitas
6. asas profesionalitas
7. asas akuntabilitas
8. asas efisiensi;
9. asas efektifitas; dan
10. asas keadilan.

---

<sup>74</sup> Sarundajang, *Arus Balik ...op.cit.*, hlm.36.

Pada penyelenggaraan otonomi luas, urusan pemerintahan yang diserahkan kepada kepala daerah, jauh lebih banyak dibandingkan dengan urusan pemerintahan yang tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat ada 6 bidang yaitu:

1. politik luar negeri;
2. pertahanan
3. keamanan;
4. yustisi;
5. moneter dan fiskal nasional; dan
6. agama.

Selain enam urusan pemerintahan yang diuraikan di atas, sisanya menjadi wewenang pemerintah daerah, sehingga dengan demikian, urusan yang dimiliki oleh pemerintah daerah menjadi tidak terbatas. Daerah dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan apa saja selain enam bidang yang telah dikemukakan di atas, asal saja daerah mampu menyelenggarakan dan mempunyai potensi untuk dikembangkan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat pada saat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah, pemerintah daerah menyelenggarakan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan daerah atau desa, termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari pemerintah pusat atau daerah untuk melaksanakan urusan dibidang tertentu. Pada penjelasan

umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa guna mewujudkan pembagian urusan yang concurrent secara proporsional antara pemerintah pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, disusunlah kriteria yang meliputi:

1. kriteria eksternalis yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut;
2. kriteria akuntabilitas yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintah dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut, dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin;
3. kriteria efisiensi yaitu pendekatan dalam bagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan.
4. keserasian hubungan adalah bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintahan yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan, saling tergantung, saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.<sup>75</sup>

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah harus mampu memberikan hasil yang baik bagi pembangunan daerah, meskipun diberikan kebebasan untuk mengatur daerahnya sendiri, namun hubungan antara pusat dan daerah masih terus berlanjut dan berkesinambungan. Hal ini dikarenakan kewenangan pemerintah daerah lebih sempit daripada pemerintah pusat yang hanya mencakup daerahnya sendiri.

---

<sup>75</sup> *Ibid.*

## **B. Kedudukan Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah**

Salah satu penyelenggara pemerintahan daerah yang mendapat kewenangan berdasarkan *asas atribusi* adalah kepala daerah atau dalam terminologi "*trias politica*" Montesquei lazim disebut *eksekutif*. Eksekutif sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemerintahan memiliki fungsi dalam bidang pembuatan produk perundang-undangan daerah, terutama dalam perancangan pembuatan peraturan daerah dan pembuatan surat keputusan daerah. Peran lembaga eksekutif tersebut disebut pula *fungsi legislasi* atau *fungsi regulasi*. Fungsi ini terkait dengan sejumlah penetapan hak dan kewajiban serta apa yang harus dilaksanakan pemerintahan untuk kepentingan publik.<sup>76</sup>

Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah.<sup>77</sup> Penyelenggara Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas

1. kepastian hukum;
2. tertib penyelenggara negara;
3. kepentingan umum;
4. keterbukaan;
5. proporsionalitas;
6. profesionalitas
7. akuntabilitas;

---

<sup>76</sup> <http://www.wikipedia.org>, Pemerintahan Daerah Diakses Tanggal 15 September 2017

<sup>77</sup> Pasal 57 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

8. efisiensi
9. efektivitas;
10. keadilan.<sup>78</sup>

Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut Bupati, dan untuk Daerah kota disebut Wali kota. Masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Kepala daerah mempunyai tugas:

1. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
3. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
5. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
7. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>79</sup>

Tugas-tugas kepala daerah di atas merupakan tugas-tugas wajib kepala daerah yang diamanatkan oleh undang-undang. Kepala daerah dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh beberapa staf ahli yang bertugas

---

<sup>78</sup> Pasal 58 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>79</sup> Lihat Pasal 65 Ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

memberikan masukan atas kebijakan yang dilakukannya. Kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya berwenang:

1. mengajukan rancangan Perda;
2. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
5. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>80</sup>

Dalam melaksanakan tugas kepala daerah memiliki beberapa kewenang. Namun kewenangan serta tugas dilarang dilaksanakan jika Kepala Daerah sedang menjalani masa tahanan. Selama menjalani masa tahanan, tugas dan wewenangan dilaksanakan oleh Wakil Kepala Daerah. Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah. Adapun Kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah meliputi:

1. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
5. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
6. melaksanakan program strategis nasional; dan
7. menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Lihat Pasal 65 Ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>81</sup> Lihat Pasal 66 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Jika kewajiban kepala daerah sebagaimana tersebut di atas tidak diindahkan oleh kepala daerah maka kepala daerah dapat diberhentikan dari jabatannya.

Selain kewajiban yang diemban oleh Kepala daerah, Kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang:

1. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apa pun;
4. menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan Daerah yang dipimpin;
5. melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;
6. menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan.
7. menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
8. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
9. melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin dari Menteri; dan
10. meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) Hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin Menteri untuk gubernur dan wakil gubernur serta tanpa izin gubernur untuk bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.<sup>82</sup>

Namun dalam hal larangan ini terdapat pengecualian yaitu dalam hal dilakukan pengobatan yang bersifat mendesak.<sup>83</sup> Kepala daerah dapat

---

<sup>82</sup> Lihat Pasal 76 Ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>83</sup> Lihat Pasal 76 Ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

diberhentikan karena meninggal dunia, permintaan sendiri dan diberhentikan.<sup>84</sup>

Kepala Daerah yang diberhentikan dapat terjadi karena:

1. berakhir masa jabatannya;
2. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
3. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah;
4. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah
5. melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah
6. melakukan perbuatan tercela;
7. diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
8. menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen;
9. mendapatkan sanksi pemberhentian.<sup>85</sup>

Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diumumkan oleh pimpinan DPRD dalam rapat paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD kepada Presiden melalui Menteri untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota untuk mendapatkan penetapan pemberhentian. Dalam hal pimpinan DPRD tidak mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur atas usul Menteri serta Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak

---

<sup>84</sup> Pasal 78 Ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>85</sup> Pasal 78 Ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

mengusulkan pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota, Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.<sup>86</sup>

Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota.<sup>87</sup> Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas:

1. mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota;
2. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
3. memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
4. melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
5. melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan
6. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>88</sup>

Tugas dan kewenangan Gubernur dalam menjalankan jabatannya lebih luas daripada tugas Bupati/Walikota sebagai kepala daerah. Dalam melaksanakan tugas, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang:

1. membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;
2. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
3. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;

---

<sup>86</sup> Lihat Pasal 79 Ayat (1), (2), Dan (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>87</sup> Pasl 91 Ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014

<sup>88</sup> Lihat Pasal 91 (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

4. memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota;
5. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>89</sup>

Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan gubernur sebagai wakil

Pemerintah Pusat mempunyai tugas dan wewenang:

1. menyalurkan perencanaan pembangunan antar-Daerah kabupaten/kota dan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
2. mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar-Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
3. memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan DAK pada Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
4. melantik bupati/wali kota;
5. memberikan persetujuan pembentukan Instansi Vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
6. melantik kepala Instansi Vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah Daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala Instansi Vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala Instansi Vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
7. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>90</sup>

Dari pemaparan di atas maka dapat disimpulkan bahwa kepala daerah baik Bupati/Walikota maupun Gubernur mempunyai tugas dan kewenangan sendiri-sendiri yang telah ditentukan oleh undang-undang.

---

<sup>89</sup> Pasal 91 Ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>90</sup> Pasal 91 Ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

### **C. Perkembangan Pengaturan Pemerintah Daerah**

Peranan Kepala Daerah sangat besar sekali dalam pelaksanaan tugas-tugas Daerah, khususnya tugas-tugas otonomi. Sehubungan dengan hal ini, maka berhasil tidaknya tugas-tugas Daerah sangat tergantung pada Kepala Daerah sebagai Manajer Daerah yang bersangkutan.<sup>91</sup> Keberhasilan seseorang yang menjabat suatu jabatan dalam menjalankan tugas-tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya. Demikian pula halnya dengan seseorang yang menjabat Kepala Daerah, keberhasilan di dalam menjalankan tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya.

Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah dibantu oleh satu orang Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur dan Wakilnya disebut Wakil Gubernur. Sementara itu, Kepala Daerah Kabupaten/Kota disebut Bupati/Walikota dan Wakilnya disebut Wakil Bupati/Wakil Walikota.

Pengertian Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juncto Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005 adalah: "sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 untuk

---

<sup>91</sup> Manullang, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, Pembangunan, Jakarta, 1983, hlm. 31.

memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya ekuivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Ekuivalen tersebut ditunjukkan dengankedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan DPRD.

Pasal 56 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Ketentuan Pasal 56 ayat (2) dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat setelah salah seorang calon Kepala Daerah dari Provinsi Nusa Tenggara Barat yang bernama Lalu Ranggalawe mengajukan pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya terkait dengan ketentuan yang hanya membuka kesempatan bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah.<sup>92</sup> Setelah putusan MK yang mengabulkan calon perseorangan, selanjutnya Pemerintah pada tanggal 28 April mengesahkan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 5/PUU-V/2007 perihal Pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>93</sup> [www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?...Risalah](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?...Risalah)

Pilihan terhadap sistem pemilihan langsung merupakan koreksi atas Pilkada terdahulu yang menggunakan sistem perwakilan oleh DPRD, sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2002 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Digunakannya sistem pemilihan langsung menunjukkan perkembangan penataan format demokrasi daerah yang berkembang dalam kerangka liberalisasi politik, sebagai respon atas tuntutan perubahan sistem dan format politik pada masa reformasi. Pemilihan Kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik di daerah menuju kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif dapat dipertanggung jawabkan.<sup>94</sup>

Pasal 58 UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara republik Indonesia yang memenuhi syarat :

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, UUD 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945 dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
- c. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- d. Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun;

---

<sup>94</sup> [http://www.kpud-pasuruankab.go.id/news/news\\_detail/286](http://www.kpud-pasuruankab.go.id/news/news_detail/286)

- e. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- f. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau lebih;
- g. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- h. Mengenal daerahnya dan dikenal masyarakat di daerahnya;
- i. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- j. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- l. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- m. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
- n. Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau isteri;
- o. Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- p. Tidak dalam status pejabat kepala daerah;
- q. Mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya;<sup>95</sup>

Pasal 59 UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU

Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa :

- (1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah :
  - 1. Pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
  - 2. Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang (2) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud apada ayat (1) huruf a dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

---

<sup>95</sup> Pada tanggal 14 Agustus 2008, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 58 huruf q Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- (2) (2a) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
1. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
  2. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000. (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
  3. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000. (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen);
  4. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen);
- (3) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
- a. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
  - b. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000. (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
  - c. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000. (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen);
  - d. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen);
- (4) (2c) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam pasal 59 ayat (2a) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi dimaksud;
- (5) (2d) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam pasal 59 ayat (2b) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud;
- (6) (2d) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2a) dan ayat (2b) dibuat dalam surat dukungan yang disertai dengan fotokopi KTP atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dengan demikian, otonomi pada dasarnya memuat makna kebebasan dan kemandirian. Otonomi

Daerah berarti kebebasan dan kemandirian Daerah dalam menentukan langkah – langkah sendiri.<sup>96</sup>

Pengertian otonomi juga dapat diperoleh didalam literatur Belanda, dimana otonomi berarti Pemerintahan sendiri (*zelfegering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri).<sup>97</sup>

Sarundajang menyatakan bahwa Otonomi Daerah pada hakekatnya adalah:

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu Daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan Pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada Daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu Daerah. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, Daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah Daerahnya.
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.
4. Otonomi tidak membawahi Otonomi Daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan hak mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah lain.<sup>98</sup>

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi

---

<sup>96</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999

<sup>97</sup> *Ibid.*, hlm 35.

<sup>98</sup> *Ibid.*

luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.<sup>99</sup>

Di dalam pelaksanaannya, Otonomi Daerah tidak lepas dari keberadaan Pasal 18 UUD RI 1945. Muatan hukum yang terkandung didalam pasal 18 UUD RI 1945 menjadi dasar didalam penyelenggaraan otonomi yang dipahami sebagai normatifikasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan Pemerintahan Daerah. Otonomi yang dijalankan tetap harus memperhatikan hak-hak asal usul dalam Daerah yang bersifat istimewa.<sup>100</sup>

Dalam pasal 18 UUD RI 1945 dikatakan bahwa “Pembagian Daerah indonesia atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan Pemerintahannya ditetapkan daengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan negara, dan

---

<sup>99</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah ... op.cit.*, hlm 83.

<sup>100</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 194 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Unsika, Karawang, 1993, hlm. 9.

hak-hak asal usul dalam Daerah-Daerah yang bersifat istimewa”.<sup>101</sup> Penjelasan pada Pasal 18 UUD 1945 menerangkan bahwa karena negara Indonesia itu adalah suatu negara kesatuan.

Sejalan dengan hal tersebut, Soepomo mengatakan bahwasanya Otonomi Daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat-sifat sendiri-sendiri dalam kadar negara kesatuan. Tiap Daerah mempunyai historis dan sifat khusus harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh Daerah menurut satu model.<sup>102</sup>

Tujuan dari Otonomi Daerah adalah sebagai berikut :

1. Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan Daerah sendiri maupun untuk mendukung publik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
2. Dari segi manajemen Pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
3. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian Pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
4. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ctk Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 2.

<sup>102</sup> H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Alternatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Kerawang, 1993, hlm. 9.

<sup>103</sup> Sarundajang, *Arus Balik ...op.cit.*, hlm.36.

Martin Jimung, mengemukakan bahwa tujuan utama Otonomi Daerah pada era Otonomi Daerah sudah tertuang dalam kebijakan Desentralisasi sejak tahun 1999 yakni :

1. Pembebasan pusat, maksudnya membebaskan Pemerintah pusat dari beban-beban tidak perlu menangani urusan domestik sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespons berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama sangat diharapkan Pemerintah pusat lebih mampu beronsentrasi pada kebijakan makro nasional dari yang bersifat strategi
2. Pemberdayaan lokal atau Daerah, alokasi kewenangan Pemerintah pusat ke Daerah maka Daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Artinya *ability* (kemampuan) prakarsa dan kreativitas Daerah akan terpacu sehingga kapasitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.
3. Pengembalian *trust* (kepercayaan) pusat kepada Daerah, Desentralisasi merupakan simbol lahirnya kepercayaan dari Pemerintah pusat ke Daerah. Hal ini dengan sendirinya mengembalikan kepercayaan kepada Pemerintah dan masyarakat Daerah.<sup>104</sup>

Untuk membentuk susunan Pemerintahan Daerah-Daerah itu, Pemerintah bersama-sama DPR telah menetapkan Undang-undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang dilaksanakan dengan instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 1974. Undang-undang itu mengatur pokok-pokok penyelenggaraan Pemerintah Daerah otonom dan pokok-pokok penyelenggaraan Pemerintah yang menjadi tugas Pemerintahan pusat di Daerah. Selain itu, diatur juga pokok-pokok penyelenggaraan urusan Pemerintahan berdasarkan asas, Desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Pustaka Nusantara, Jakarta, 2005, hlm, 43.

<sup>105</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah ... op.cit.*, hlm. 3.

Dalam pelaksanaan otonomi, dikenal tiga bentuk asas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yakni :

#### 1. Asas Desentralisasi

Secara etimologi istilah Desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu *decentrum* yang berarti terlepas dari pusat. Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang Pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan Pemerintah baik dipusat maupun di Daerah, dipusatkan dalam tangan Pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di Daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem Desentralisasi, sebagian kewenangan Pemerintah

Desentralisasi penting karena pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan Daerah yang melingkunginya seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh Pemerintah pusat merupakan hal yang tidak mungkin akibat keterbatasan dan kekurangan yang dimiliki Pemerintah pada hampir semua aspek.

Namun sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semua di Desentralisasikan kepada Daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi, oleh karenanya pengawasan dan pengendalian pusat kepada Daerah sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan atau bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.

Menurut Hans Kelsen, pengertian Desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara karena negara itu merupakan tatanan hukum (*legal*

*order*), maka pengertian Desentralisasi itu menyangkut berlakunya sistem tatanan hukum dalam suatu negara. Ada kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang disebut kaidah sentral (*central norms*) dan ada pula kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda yang disebut desentral atau kaidah lokal (*decentral or local norms*).

Jadi apabila berbicara tentang tatanan hukum yang desentralistik, maka hal ini akan dikaitkan dengan lingkungan (wilayah) tempat berlakunya tatanan hukum yang sah tersebut.<sup>106</sup>

## 2. Asas Dekonsentrasi

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Indonesia selain didasarkan pada asas Desentralisasi juga didasarkan pada asas dekonsentrasi, hal ini dapat dilihat dari rumusan Pasal 18 ayat (5) UUD RI 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan Pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah pusat. Dekonsentrasi dapat diartikan sebagai distribusi wewenang administrasi di dalam struktur Pemerintahan.

Dalam pengertian lain, Amrah Muslimin menafsirkan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan Pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan Pemerintahan atas nama Pemerintah pusat, seperti gubernur, walikota, dan camat. Mereka melakukan tugasnya berdasarkan pelimpahan kewenangan

---

<sup>106</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, 2006, hlm. 445.

dari Pemerintah pusat pada alat-alat Pemerintah pusat yang berada di Daerah.<sup>107</sup>

### 3. Asas Tugas Pembantuan

Daerah otonom selain melaksanakan asas Desentralisasi juga dapat diserahkan kewenangan untuk melaksanakan tugas pembantuan (*medebewind*). Tugas pembantuan dalam Pemerintahan Daerah adalah tugas untuk ikut melaksanakan peraturan perundang-undangan bukan saja yang ditetapkan oleh Pemerintah pusat akan tetapi juga yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah tingkat atasnya.<sup>108</sup>

Amrah Muslim menafsirkan tugas pembantuan (*medebewind*) adalah Kewenangan Pemerintah Daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari Pemerintah pusat atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.

Sementara itu, Bagir Manan mengatakan bahwa pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan.

Maka tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan semacam “terminal” menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada Daerah atau tugas

---

<sup>107</sup> [www/http](http://www/http), Amran Muslimin, Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, di akses pada tanggal 3 september jam 10.34.

<sup>108</sup> Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Bidang tugas pembantuan seharusnya bertolak dari:

1. Tugas pembantuan adalah bagian dari Desentralisasi dengan demikian seluruh tanggungjawab mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab Daerah yang bersangkutan.
2. Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakan), karena itu Daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan.
3. Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur penyerahan (*oerdragen*) bukan penugasan (*opdragen*). Perbedaannya, kalau otonomi adalah penyerahan penuh sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.<sup>109</sup>

Sendi Desentralisasi wilayah atau Desentralisasi politik sebagai suatu bentuk pelimpahan kewenangan melahirkan Pemerintahan lokal yang bersifat otonom (mandiri). Pemerintah lokal yang otonom dengan istilah lain disebut Pemerintah Daerah otonom. Pemerintah yang bersifat otonom adalah Pemerintah yang memiliki kewenangan, tugas, dan tanggungjawab yang mandiri untuk menyelenggarakan Pemerintahan atau rumahtangga Daerah sendiri.<sup>110</sup>

Pelaksanaan Otonomi Daerah secara formal telah di canangkan pada tanggal 1 januari 2001 dan Otonomi Daerah telah ikut mewarnai pada pengelolaan Pemerintah Daerah. Bagi aparat Pemerintah Daerah yang berfungsi dalam pengelolaan Pemerintah Daerah, substansi Otonomi Daerah sangat penting karena reformasi dalam system Pemerintahan di Daerah tentang pembangunan ekonomi dapat dilihat dalam aspek sistem pengaturan politik dan

---

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2014, hlm. 279.

keuangan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota dan Kabupaten. Salah satu aspek penting Otonomi Daerah adalah pemberdayaan masyarakat sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, penggerakan dan pengawasan dalam pengelolaan Pemerintahan Daerah dalam penggunaan sumber daya pengelola dan memberikan pelayanan yang prima kepada publik.<sup>111</sup>

Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat, sedangkan tujuan lain yang hendak dicapai dalam penyerahan tugas ini antara lain menumbuh kembangkan Daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian Daerah, dan meningkatkan daya saing Daerah dalam proses pertumbuhan sejalan dengan penyerahan urusan apabila urusan tersebut akan menjadi beban Daerah, maka akan dilaksanakan melalui asas *medebewind* atau asas pembantuan.

Otonomi Daerah merupakan esensi dari Pemerintahan Desentralisasi.<sup>112</sup> Berdasarkan pengalaman empiris Desentralisasi mengandung dua unsur pokok. Unsur yang pertama adalah terbentuknya Daerah otonom dan Otonomi Daerah, unsur yang kedua adalah penyerahan sejumlah fungsi Pemerintahan

---

<sup>111</sup> HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 4-6.

<sup>112</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah ... op.cit*, Hlm. 83.

kepada Daerah otonom di Indonesia. Kedua unsur tersebut dilakukan oleh Pemerintah melalui produk hukum dan konstitusi serta melembaga.<sup>113</sup>

Dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan Desentralisasi yaitu tujuan politik dan tujuan administrasi. Tujuan politik akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai medium politik bagi masyarakat di tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk terwujudnya *civil society*, sedangkan tujuan *administrative* akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai inti Pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis.<sup>114</sup>

Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia dalam kerangka konstitusi negara kesatuan republik Indonesia, termuat dalam Undang - Undang Dasar 1945. Di dalam Undang - Undang Dasar 1945 terdapat dua nilai dasar yang di kembangkan yaitu nilai unitaris dan nilai Desentralisasi territorial.<sup>115</sup> Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan Pemerintah lain di dalamnya dan bersifat negara. Artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan

---

<sup>113</sup> Made Suwandi, *Pokok-Pokok Pikiran Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Di Indonesia (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah Yang Efektif Dan Efisien)*, Direktur Fasilitasi Dan Pelaporan Otda, Ditjen Otda Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2002, Hlm.,5.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> *Ibid.*, hlm. 1

negara republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan – kesatuan Pemerintahan.

Sementara itu nilai dasar Desentralisasi territorial di wujudkan dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah dalam bentuk Otonomi Daerah. Dikaitkan dengan dua nilai dasar konstitusi tersebut, penyelenggaraan Desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kekuasaan antara Pemerintah pusat dengan Pemerintah Daerah.

Hal ini karena dalam penyelenggaraan Desentralisasi selalu terdapat dua elemen penting, yakni pembentukan Daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari Pemerintah pusat ke Pemerintah Daerah untuk mengurus bagian – bagian tertentu urusan Pemerintahan.

Sesuai Undang-Undang Dasar 1945, karena Indonesia adalah “*Eenheidstaat*”, maka di dalam lingkungannya tidak dimungkinkan ada Daerah yang bersifat staat juga. Ini berarti bahwa sebagai pembatas besar dan luasnya Daerah otonom dan hubungan kekuasaan antara Pemerintah pusat dan Daerah adalah menghindari Daerah otonom menjadi negara dalam negara.

1. Dengan demikian pembentukan Daerah otonom dalam rangka Desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri: Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di negara federal,
2. Daerah otonom tidak memiliki kekuatan konstituen (*pouvoir Constituant*)
3. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan Pemerintahan;
4. Penyerahan atau pengakuan urusan Pemerintahan sebagaimana tersebut di atas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan

masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.<sup>116</sup>

Menurut Mardiasmo, momentum Otonomi Daerah saat ini hendaknya dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya oleh Pemerintah Daerah untuk mengoptimalkan pembangunan Daerahnya. Untuk itu, hal yang pertama kali perlu dilakukan oleh Pemerintahan Daerah untuk mengoptimalkan pembangunan Daerahnya. Untuk itu, hal yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah adalah melakukan perbaikan Lembaga (*institutional reform*), perbaikan sistem manajemen keuangan publik, dan reformasi manajemen publik.

Oleh karena itu, untuk dapat membangun landasan perubahan yang kuat, Pemerintah perlu melakukan perenungan kembali (*rethinking government*) yang kemudian diikuti dengan *reinventing government* untuk menciptakan Pemerintahan baru yang lebih baik

Osborne dan Gaebler menawarkan konsep "*reinventing government*" bagi model Pemerintahan di Era *New Public Management*. Konsep tersebut adalah wujud kritik atas kinerja Pemerintahan selama ini dan sebagai antisipasi atas berbagai perubahan yang akan terjadi. Konsep *reinventing government* menawarkan sepuluh prinsip dasar bagi sebuah model baru Pemerintahan di masa yang akan datang yaitu:

1. Pemerintahan katalis : fokus pada pemberian pengarahan bukan produksi pelayanan publik. Pemerintah Daerah harus menyediakan (*providing*) beragam pelayanan publik, tetapi tidak harus terlibat secara

---

<sup>116</sup> *Ibid*

langsung dengan proses produksinya (*producing*). Sebaiknya pemerintah Daerah memfokuskan diri pada pemberian arahan, sedangkan produksi pelayanan publik diserahkan pada pihak swasta dan atau sektor ketiga (LSM dan *nonprofit* lainnya).

2. Pemerintah milik masyarakat: memberi wewenang (pada masyarakat) daripada melayani. Pemerintah Daerah sebaiknya memberi wewenang kepada masyarakat sehingga mereka mampu menjadi masyarakat yang mandiri (*community self-help*).
3. Pemerintah yang kompetitif: menyuntikkan semangat kompetitif dalam pemberian pelayanan publik. Kompetisi adalah salah satu cara untuk menghemat biaya sekaligus untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.
4. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi.
5. Pemerintah yang berorientasi pada hasil: membiayai hasil bukan masukan.
6. Pemerintah yang berorientasi pada pelanggan, yakni pelayanan yang diberikan adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat bukan birokrat.
7. Pemerintahan wirausaha yang mampu memberikan pendapatan bukan hanya sekedar membelanjakannya.
8. Pemerintahan yang anitsipatif, yaitu berupaya untuk mencegah bukan mengobati.
9. Pemerintahan Desentralisasi menuju partisipatif dan tim kerja.
10. Pemerintahan yang berorientasi pada (mekanisme) pasar yang mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar (sistem insentif) dan bukan dengan mekanisme administrasi (sistem prosedur dan bukan pemaksaan).<sup>117</sup>

Apabila dilaksanakan dengan baik, kesepuluh konsep model pemerintahan tersebut mampu membawa perubahan yang lebih baik dari sisi pelayanan bagi masyarakat. Menurut Husain Matla ada 4 (empat) problem dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, keempat problem tersebut adalah :

1. Pudarnya negara Kesatuan. Dalam negara kesatuan, pemimpin negara adalah atasan para pemimpin di bawahnya, Namun di Indonesia, Kenyataannya sangat jauh dari itu. Bagaimanapun para Gubernur, Bupati, dan WaliKota untuk terpilih membutuhkan dukungan partai-

---

<sup>117</sup> Osborne, David-Ted Goebler, *Reinventing Government*, A Plume Book, New York, 1993, Hlm. 252.

- partai. Realitas ini membuat mereka lebih taat pada pimpinan partai yang mendukung mereka.
2. Lemahnya jalur komando. Dalam konsep Otonomi Daerah, para Gubernur bukan atasan Bupati/WaliKota. Sementara Pemerintah pusat membawahi Daerah yang jumlahnya lebih dari empat ratus buah. Di sisi lain, Gubernur juga merupakan jabatan politis yang untuk meraihnya membutuhkan dukungan politik partai.
  3. Semakin kuatnya konglomeratokrasi. Putusnya jalur komando dalam Pemerintahan di Indonesia terasa sangat ironis jika melihat kekuatan komando di partai dan perusahaan. Partai dan perusahaan umumnya bersifat sentralistis. Pimpinan pusat bagaimanapun juga adalah atasan pimpinan di tingkat Provinsi. Dan pimpinan tingkat Provinsi adalah atasan pimpinan tingkat Daerah.
  4. Terbaikannya urusan rakyat. Asumsi yang diberlakukan dalam konsep Otonomi Daerah adalah rakyat bisa mengurus dirinya sendiri. Pelaksanaan asumsi ini adalah bahwa para Gubernur, Bupati, dan WaliKota, walaupun tidak dalam komando Pemerintah pusat, tetapi dalam kontrol DPRD setempat. Sayangnya, bagaimanapun juga DPRD mempunyai realitas yang sama dengan para pimpinan Pemerintahan dalam hubungannya dengan partai dan korporasi/konglomerat.<sup>118</sup>

Perkembangan yang terjadi didalam penyelenggaraan Otonomi Daerah ternyata patut disayangkan karena condong ke arah seperti hal yang telah dikemukakan di atas. Dewasa ini semakin banyak kekeliruan yang telah dilakukan oleh Perwakilan rakyat di Lembaga Perwakilan, dimana seharusnya mereka fokus membenahi pembangunan dan perencanaan di Daerah. Pudarnya negara kesatuan semakin terlihat nyata ketika para pemimpin terkesan hanya patuh terhadap kendaraan politik yang membawanya mendapatkan posisi di Lembaga. Momentum seperti ini harus segera dibenahi dengan tegas menjalankan peraturan hukum yang berlaku dan pengawasan yang dilakukan

---

<sup>118</sup> Husain Matla, *Otonomi Daerah : Alat Konglomerasi Internasional*, <http://jurnal-ekonomi.org/otonomi> Daerah diakses tgl. 2 Juni 2016.

dengan benar terutama dari rakyat yang senantiasa siap memberi kritik terhadap wakilnya di DPR/DPRD.

## **BAB IV**

### **ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

#### **D. Deskripsi data**

Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 menjadi acuan dalam pemilihan Gubernur, Bupati maupun Walikota di Indonesia. Lahirnya undang-undang ini sebagai payung hukum dalam penyelenggaraan pilkada meskipun dalam perjalanan politik di Indonesia undang-undang ini banyak diajukan uji maril oleh berbagai pihak. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 ini lahir melalui surat Presiden Nomor R-65/Pres/12/2011 tanggal 15 Desember 2011 Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Pilkada kepada DPR RI. Pada tanggal 12 Januari 2012, melalui Surat Nomor: TU.04/00311/DPR RI/2012, Badan Musyawarah (BAMUS) dalam salah satu keputusannya memberi tugas konstitusi bidang legislasi kepada Komisi II DPR RI untuk memproses pembahasan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pilkada.

Dalam rangka menindaklanjuti penguasaan BAMUS tersebut, Komisi II DPR RI segera melaksanakan proses Pembicaraan Tingkat I diawali dengan Pembicaraan awal tingkat I antara DPR RI dengan Pemerintah hingga pada akhirnya memasuki pembahasan tingkat Panja, dan Timus/Timsin. Selanjutnya, pada Rabu, 24 September 2014 Komisi II telah melakukan Rapat Kerja dalam rangka pengambilan keputusan tingkat I atas RUU ini. Hasilnya, Komisi II menyerahkan proses pengambilan keputusannya kepada forum Rapat Paripurna atas berbagai materi yang masih belum memperoleh kesepakatan antar fraksi

serta Pemerintah. Beberapa materi yang menjadi fokus pembahasan RUU ini dilakukan dalam bentuk pengelompokan substansi (cluster) sebagai bentuk penyederhanaan model pembahasan. Adapun kelompok substansi (cluster) tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mekanisme pemilihan langsung atau tidak langsung oleh (DPRD)
2. Pemilihan secara paket (kepala daerah dan wakil kepala daerah) atau tidak paket (hanya kepala daerah yang dipilih);
3. Syarat Kepala daerah terkait ikatan perkawinan dan darah;
4. Tugas, wewenang, syarat wakil kepala daerah;
5. Penyelesaian sengketa hasil pilkada;
6. Pilkada serentak;
7. Dana penyelenggaraan pilkada<sup>119</sup>

Adapun pendapat fraksi-fraksi mengenai substansi muatan dalam undang-undang ini sebagai berikut:

1. Fraksi Partai Demokrat

Setelah melalui serangkaian komunikasi kepada masyarakat mengenai pilkada langsung maupun tidak langsung, sebagian masyarakat ada yang memilih pilkada langsung dan sebagian pula memilih pilkada tidak langsung yaitu melalui DPR. Dalam menyikapi perbedaan ini Fraksi partai Demokrat mempunyai opsi ketiga yakni melalui pemilihan langsung namun dilakukan dengan 10 (sepuluh) perbaikan diantaranya:

---

<sup>119</sup> Sumber Risalah sidang pembentukan UU Nomor 1 Tahun 2015

- a. Uji publik atas integritas dan kompetensi calon
- b. Efisiensi biaya penyelenggaraan Pilkada
- c. Pengaturan kampanye dan pembatasan kampanye terbuka
- d. Akuntabilitas penggunaan dana kampanye
- e. Larangan politik uang dan sewa kendaraan parpol
- f. Larangan fitnah dan kampanye hitam
- g. Larangan pelibatan aparat birokrasi
- h. Larangan pencopotan aparat birokrasi pasca Pilkada
- i. Penyelesaian sengketa hasil pemungutan suara
- j. Pencegahan kekerasan dan tanggung jawab calon atas kepatuhan hukum para pendukungnya.<sup>120</sup>

Khusus menyoroiti kesepuluh syarat di atas, dalam hal uji publik atas integritas dan kompetensi calon ini, di dalam pasal-pasal hanya dilaksanakan sebatas menggugurkan niat saja. Padahal yang diinginkan F-PD tidak seperti itu. Adalah betul-betul dilaksanakan uji publik, integritas dan kompetensi calon yang disampaikan kepada masyarakat, dan ini juga merupakan penilaian-penilaian dari pada calon-calon tersebut. Selain itu di dalam UU ini dalam pasal 71 ayat (2) Pentahana dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum masa jabatan berakhir, padahal yang dimaksud F-PD dalam UU ini adalah pencopotan pasca

---

<sup>120</sup> *Ibid.*

Pemilukada berakhir, namun dalam UU ini sebelum Pemilukada, sehingga hal ini tidaklah sama sehingga ada yang tidak terakomodir.<sup>121</sup>

## 2. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa

F-PKB secara bulat dan sungguh-sungguh ingin agar Pilkada ini dilaksanakan secara langsung. Ini penting, karena ini merupakan hakikat demokrasi kita, dan semangat daripada reformasi kita. Kita tidak boleh berjalan mundur, hanya karena kepentingan-kepentingan politik sesaat kita. Kita harus maju terus membangun tradisi demokrasi yang sudah begitu diperjuangkan oleh banyak pihak, ketika melakukan reformasi pada tahun 1998. Pilkada langsung otomatis memberi keterkaitan langsung antara pemimpin yang dipilih dengan rakyat yang memilih. Selain itu, hak suara dalam era sistem demokrasi dan sistem hukum kita, itu adalah hak asasi manusia. Oleh karena itu, janganlah kita, elit-elit politik ini, mengabaikan hak suara rakyat kita, hanya untuk kepentingan-kepentingan kita sendiri. Sekali lagi Saya tegaskan bahwa, hak suara itu adalah hak asasi manusia. Oleh karena itu, berikanlah jalan kepada rakyat kita, agar pemimpin yang dipilih memiliki legitimasi yang kuat, sehingga dia dapat melakukan perubahan-perubahan menuju kesejahteraan yang baik.

## 3. Fraksi PDIP

Sejak reformasi 1998 kita pernah melakukan Pilkada yang dipilih oleh legislatif baik ditingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten, yang

---

<sup>121</sup> *Ibid.*

mempunyai dasar argumentasi konstitusi, yang dibuat dengan undang-undang, yang secara faktual sudah dilaksanakan dan prinsip-prinsipnya sudah ada, kemudian kita masuk dalam proses Pilkada pemilihan langsung yang waktu itu pilihan Pilkada langsung kita ambil merupakan akibat dari gagalnya atau kurang optimalnya fungsi kedaulatan rakyat, yang dilakukan oleh sistem pemilihan lewat perwakilan di DPRD. Kita berharap, dengan rakyat memilih langsung, akan muncul orang-orang yang mempunyai legitimasi. Rakyat akan melihat *track record* calon anggota atau calon Kepala daerah dengan berbagai macam cara pandang yang langsung dipilih oleh rakyat. Undang-undang kita susun, bagaimana DPRD mempunyai fungsi hanya legislasi, pengawasan dan anggaran. Kita sepakat membentuk suatu sistem pemerintahan yang setara, supaya fungsi *check and balances* antara legislatif dan eksekutif itu semakin kuat, sehingga apa yang dimaksud dengan kesejahteraan, dengan demokrasi itu akan terwujud.<sup>122</sup>

#### 4. Fraksi Partai Golkar

Seluruh rangkaian pembahasan Rancangan Undang-undang ini bagi kami di Komisi II itu merupakan sebuah Rancangan Undang-undang yang disepakati, diniati dari awalnya untuk tidak ada suatu proses pemungutan suara. Yang sebelumnya ditargetkan untuk bisa selesai sebelum Pemilu legislatif. Namun secara faktual, bahwa pergerakan-pergerakan substansi yang ada, seperti yang sudah dilaporkan itu semua, memang

---

<sup>122</sup> *Ibid.*

mengalami beberapa kali perubahan-perubahan penyikapan, berkenaan dengan perubahan-perubahan situasi politik yang terjadi pada waktu-waktu itu. Oleh karena itu kami tidak ingin memperdebatkan kelebihan dan kekurangannya, dari mekanisme dipilih secara langsung maupun oleh DPRD. Karena perdebatan tentang itu sudah cukup banyak diperdebatkan dalam berbagai kesempatan. Aspirasi masyarakat yang mendukung pun terhadap pemilihan langsung, terhadap pemilihan DPRD juga tidak sedikit didapatkan dari mana-mana, dari organisasi, dari para pakar, ormas keagamaan dan lain sebagainya. Oleh karena itu menanggapi usulan-usulan dari F-PKB maupun dari F-PDIP, kami dari F-PG, sependapat dengan apa yang diusulkan oleh F-PD, seperti paket, uji publik, syarat, soal mutasi, soal pemberhentian, soal putaran, bagaimana itu yang akan terjadi ketika pada posisi prinsip antara langsung dan DPRDnya itu berbeda.<sup>123</sup>

#### 5. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP)

pendapat Fraksi Partai Persatuan Pembangunan sudah dari sejak awal pembahasan Rancangan Undang-undang Pilkada ini dimulai, berpendapat bahwa pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah baik yang dilaksanakan secara langsung seperti saat ini, dan juga pelaksanaan pemilihan kepala daerah seperti sebelumnya melalui mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD, ini sama-sama demokratis, ini yang harus perlu mendapatkan penekanan tidak ada satu ketentuan didalam konstitusi

---

<sup>123</sup> *Ibid.*

kita yang memberikan penekanan yang tidak seimbang antara model keduanya ini.<sup>124</sup>

#### 6. Fraksi PKS

Fraksi PKS dalam hal ini memandang bahwa pemilukada secara tidak langsung atau melalui DPRD lebih baik dilaksanakan di Indonesia, karena resiko yang ditimbulkan dalam pemilukada ini sangat sedikit dibanding dengan resiko apabila dilakukan pemilukada secara langsung, selain itu F-PPP berpendapat bahwa hal itu lebih memperbaiki pemimpin kita di daerah, dan juga lebih memperbaiki rakyat kita di daerah.

#### 7. Fraksi PAN

Fraksi PAN menjelaskan bahwa Fraksi kami sebagai fraksi yang reformis, ingin selalu mengawal setiap Undang-undang itu bertolak dari konstitusi, kalau kita ingin melakukan, ingin membuat Undang-undang yang di luar konstitusi harus di amandemen terlebih dahulu konstitusinya. Fraksi PAN tidak melihat bahwa Pilkada langsung, walaupun pernah dilaksanakan itu memang diamanatkan oleh konstitusi, di pasal berapa dan dimana konstitusi itu memerintahkan, di dalam pembukaan konstitusi kita, dimana kita sepakat konsesus nasional, bahwa pembukaan Undang-undang Dasar 1945 itu adalah teks yang tidak boleh diubah selama-lamanya, kalau ktia menyebut Negara kita Negara Indonesia yang di Proklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Dengan jelas sistem perwakilan berdasarkan musyawarah, menjadi landasannya, kemudian di dalam Batang Tubuh pun juga sudah jelas dan

---

<sup>124</sup> *Ibid.*

kami tidak perlu mengulang-ngulang lagi, bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis dan tidak ada dalam rumpun pemilihan umum karena dalam hal pemilihan umum yang disebut tidak ada kepala daerah, Presiden, DPR RI, DPD, DPRD. Jadi sebenarnya Fraksi PAN tidak menemukan alasan-alasan yang membuat kami harus selalu melihat Pilkada itu dipilih secara langsung. Setelah kami mengamati eksekusi dari Pilkada langsung yang selama ini telah kita jalankan dimana kita melihat berapa banyak hasil pilihan kepala daerah langsung itu yang akhirnya juga tersangkut masalah hukum dan lain-lain, karena adanya biaya yang sangat tinggi didalam pelaksanaan Pilkada langsung, maka kiranya kalau sekarang kami mengusulkan agar Pilkada itu dilakukan melalui sistem perwakilan, melalui DPRD.<sup>125</sup>

#### 8. Fraksi Gerindra

Beberapa hal yang dicermati oleh Fraksi Partai Gerindra mengenai Rancangan Undang-undang Kepala Daerah adalah sebagai berikut:

- a. Mekanisme pemilihan kepala daerah, didalam pasal 18 ayat (4) Undang-undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa gubernur, bupati dan walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan walikota dipilih secara demokrasi, mencermati pada pengalaman selama ini, pemilihan kepala daerah secara langsung telah menimbulkan banyak persoalan, korbannya sekali lagi adalah selalu rakyat, betapa merusaknya *money politic* dikalangan

---

<sup>125</sup> *Ibid.*

rakyat, sampai ada slogan *wani piro* itu karena ada Pilkada langsung, seorang rakyat bisa menerima lebih dari satu amplop tergantung dari calon kepala daerah, semuanya diterima, tetapi tidak dipilih, kalau ada keinginan untuk melakukan revolusi mental inilah waktunya untuk memberikan rakyat pendidikan politik dengan dipilih oleh DPRD, rakyat harus dipilih, masa harus diberi kesempatan untuk diberikan revolusi mental, menghapus semua praktek *money politic* biarlah dilakukan oleh DPRD kalau toh ada *money politic* di DPRD misalnya hanya terbatas 45, 50 sampai dengan 100 saja, bukan jutaan yang menjadi korban *money politic*.

- b. Konflik horizontal, selama pelaksanaan Pilkada langsung berapa banyak korban yang jatuh, semuanya rakyat, tidak ada elit politik, rakyat bertarung, rakyat berkelahi, sampai meninggal dunia bahkan gila, ada calon bupati yang gagal sampai *kum-kum* istilahnya di sungai ada calon bupati, walikota gagal masuk rumah sakit jiwa, ini semua adalah eksekusi, dari Pilkada langsung, termasuk juga korupsi kepala daerah yang luar biasa, ini hanya ada pada 10 tahun terakhir pada saat dilaksanakan Pilkada langsung, korupsi lebih dari 60% kepala daerah tersangkut korupsi, karena kepala daerah sudah mengeluarkan dana yang cukup besar untuk melakukan *money politic* bagaimana cara mengembalikan, satu-satunya ya harus

melakukan korupsi, kalau hanya mengandalkan gaji saja saya yakin kepala daerah akan bangkrut semua.<sup>126</sup>

Berangkat dari realitas itulah Fraksi Partai Gerindra berpendapat bahwa kini adalah saat yang tepat untuk mengevaluasi sistem pemilihan kepala daerah secara langsung sekaligus menyusun formula baru sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, yaitu sila ke empat dari Pancasila. Fraksi Partai Gerindra berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah yang cocok dan sesuai di Indonesia adalah di pilih melalui perwakilan atau dipilih oleh DPRD yang merupakan wakil-wakil rakyat, yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum, cara tersebut lebih efektif dan demokratis sesuai dengan nafas dan jiwa Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, tidak berbiaya tinggi, serta tidak menimbulkan permasalahan-permasalahan akut yang mengakibatkan rakyat menjadi korban. Fraksi Gerindra berpendapat bahwa pola pemilihan kepemimpinan kepala daerah adalah tidak satu paket, yang kedua persyaratan percalonan kepala daerah. Mengenai calon kepala daerah yang tidak boleh memiliki konflik kepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan suatu pihak atau garis keturunan atau darah menurut kami adalah tidak memiliki ikatan perkawinan dan darah, lurus ke atas, ke bawah, menyamping ke kiri, dan ke kanan serta adanya jeda satu periode (5 tahun), untuk dapat mencalonkan kembali bagi calon yang bersangkutan, yang ketiga *uji public* calon kepala daerah, mengenai *uji public* terhadap

---

<sup>126</sup> *Ibid.*

calon kepala daerah, Fraksi Partai Gerindra sependapat bahwa *uji public* ini harus dilakukan oleh DPRD karena apa, DPRD lah yang tahu persis bagaimana epologi sifat dari calon yang ajukan, DPRD harus mempunyai posisi dan peran strategi dalam proses pemilihan kepala daerah di daerah.

#### 9. Fraksi Hanura

Fraksi Partai Hanura konsisten sejak awal bahwa Pemilihan Kepala Daerah langsung adalah harga mati tidak bisa mencabut hak rakyat yang memang mewakilinya, prinsip pemilihan kepala daerah secara langsung telah ditegaskan pada pasal 56 ayat (1) yang berbunyi “Kepala Daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas dan rahasia, jujur dan adil”, tadi sudah di singgung oleh teman-teman fraksi yang lain, masih banyaknya kelemahan di Pilkada langsung tapi bisa kita perbaiki dalam RUU Pilkada ini, contoh misalnya tentang praktek politik uang yang marak di Pilkada langsung, ini karena perilaku politisi yang tidak mempunyai integritas yang banyak mempunyai masalah, dan tidak istilahnya mengutamakan budaya demokrasi. mengenai berbiaya tinggi dalam Pilkada langsung di bisa sepakati bersama di RUU Pilkada ini bagaimana menekan untuk biaya Pilkada langsung ini, semakin minimal mungkin. Ketiga terjadinya konflik horizontal, itukan pemicunya bagi petahan atau yang kalah memicu konflik dimana rakyat ikut, ikut terlibat didalamnya, banyak hal-hal yang kita perlu kita perbaiki dalam Pilkada langsung ini.

Selanjutnya mengenai dinasti keturunan, ikatan perkawinan darah, fraksi Hanura mengusulkan istri satu, istri dua, istri tiga, adik, kakak, ipar dan sebagainya tidak diperbolehkan, akan tetapi kalau garis keturunan ke bawah fraksi Hanura bisa mengakomodir karena itu adalah hak asasi manusia.<sup>127</sup>

#### **E. Tarik menarik cara pengisian kepala daerah dilihat dari aspek politik**

Sistem pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati/walikota) merupakan perjalanan politik yang panjang yang diwarnai tarik menarik antara kepentingan elit politik dan kehendak publik, kepentingan pusat dan daerah, atau bahkan antara kepentingan nasional dan internasional.<sup>128</sup> Berdasarkan sejarah pemerintahan Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, merancang Undang-Undang Dasar (UUD) yang didalamnya mengatur secara eksplisit tentang Pemerintahan Daerah. Makna filosofis yang dapat dipelajari dari pilkada langsung adalah berkaitan dengan hadirnya individu yang memiliki hakekat sebagai kekuatan yang benar-benar otonom. Baik dalam konteks menggunakan hak pilihnya termasuk juga untuk mengambil pilihan dengan tidak menggunakan hak politiknya.<sup>129</sup> Artinya keterkaitannya sebenarnya terletak pada kedaulatan yang berada sepenuhnya ditangan rakyat. Sehingga kehadiran masyarakat benar-benar menjadi

---

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> Suharizal, *Pemilukada Regulasi Dinamika dan Konsep Mendatang*, Raja Gafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 15

<sup>129</sup> Jazim Hamidi, *Rethinking Penyelenggaraan Pilkada Yang Demokratis dan Partisipatif, dalam Konstitusionalisme Demokrasi (sebuah diskursus tentang pemilu, otonomi daerah dan mahkamah konstitusi sebagai kado untuk "sang Penggembala"* Prof. A. Mukhtie Fadjar), Malang; In Trans Publishing, 2010, hlm 217

*stakeholder* utama dari proses politik dalam pilkada. Individu yang benar-benar memiliki kekuatan otonom dalam masyarakat, biasanya akan sangat dicintai masyarakatnya, sehingga mereka tidak mau memilih pemimpin yang lain. Hal itulah yang menyebabkan maraknya calon tunggal dalam pemilukada. Calon tunggal ini lahir karena mahalnnya mahar dari partai pengusung. Maka secara rasional, jika ada calon petahana yang kuat, calon lain pasti akan berkalkulasi rasional. Daripada hilang segalanya, lebih baik mengurungkan niat untuk jadi calon. Karena untuk menjadi calon saja mereka sudah harus membayar mahar. Belum lagi dana yang akan digunakan untuk kampanye, dana untuk meraih suara pemilih, dana untuk mengamankan suara mulai dari tingkat TPS sampai mengamankan suara di KPU, KPU Kabupaten/ Kota, KPU Provinsi, KPU pusat bahkan sampai di tingkat Mahkamah Konstitusi jika terjadi sengketa. Dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah ( UU Nomor 23 tahun 2014) kepala daerah memegang peran penting dalam rangka pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian diperlukan figur kepala daerah yang inovatif, punya wawasan luas dan mempunyai kesiapan untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik. Calon tunggal ini dapat juga lahir karena mesin partai yang berfungsi untuk memberikan pendidikan politik bagi kader tidak berfungsi dengan baik. Karena partai selain wajib memberikan pendidikan politik kepada masyarakat juga wajib untuk memberikan pendidikan politik kepada kader- kadernya, termasuk dalam hal ini adalah dengan menyiapkan kader terbaik untuk menjadi pemimpin di daerah masing-masing serta menyiapkan kader terbaiknya untuk menjadi

pemimpin di kancah nasional. Penyiapan kader terbaik sebagai kandidat calon pemimpin daerah tidak begitu saja dengan mudah dilahirkan karena hal ini menyangkut kemampuan partai politik menjaring bibit-bibit unggul sebagai calon kepala daerah dan integritas masing-masing personal dalam kepemimpinan. Hal tersebut menjadikan partai politik kesulitan dalam hal menjaring kader karena tidak semua orang memiliki kompetensi yang baik sebagai kepala daerah sehingga memicu banyaknya calon tunggal yang diusung partai politik dalam pilkada. Faktor lain yang juga dapat menyebabkan lahirnya calon tunggal adalah kriteria yang diatur dalam undang-undang mengenai syarat dukungan dari jalur parpol yang naik menjadi 30% dan syarat dukungan pencalonan perseorangan yang dinaikkan lebih dari 65%. Hal ini mungkin perlu ditinjau ulang karena masyarakat kita adalah masyarakat yang baru belajar berdemokrasi, sehingga belum siap untuk memenuhi syarat yang diatur dalam undang-undang, sehingga hal ini membuat parpol dan calon perseorangan sulit untuk maju sebagai calon dalam pilkada. Sedangkan di dalam Undang-Undang sendiri dengan tegas mencantumkan ketentuan bahwa dalam pilkada harus ada minimal 2 (dua) pasang calon sehingga adanya calon tunggal yang ada tidak bisa serta merta ditetapkan sebagai kepala daerah terpilih. Selain itu, Indonesia sebagai negara Demokrasi yang menggunakan pemilihan umum sebagai sarana dalam pemilihan kepala daerah tidak memungkinkan adanya pengaturan *uncontested election*. Esensi dari pemilu sendiri adalah suatu pemilihan dimana terdapat dua pasang atau lebih calon yang nantinya akan dipilih oleh rakyat. Calon tersebut haruslah subjek hukum, dalam artian calon yang diusung dari

partai politik maupun jalur independen perorangan. Dalam sejarah hukum tatanegara di Indonesia, pemilihan umum selalu dilakukan dengan kompetisi antara dua atau lebih pasangan calon, belum pernah sekalipun dilakukan dengan menyangdingkan pasangan calon dengan kotak kosong atau pernyataan setuju dan tidak setuju maupun tanpa kontestan lain. Ketiadaan calon lain yang diusung dalam suatu pemilukada secara tidak langsung merupakan kegagalan partai politik dalam hal regenerasi calon pemimpin di daerah maupun sulitnya peserta dengan jalur independen untuk maju dalam pilkada akibat syarat yang diajukan dalam undang-undang terlampau sulit.

Kedudukan calon tunggal dalam Pilkada apabila dilihat dari asas Pemilu di Indonesia yaitu langsung umum bebas rahasia jujur dan adil (Luber dan jurdil) pada dasarnya meniadakan kontestasi. Pemilu tanpa kontestasi hakikatnya bukanlah pemilu yang senafas dengan asas Luber dan jurdil. Hak-hak untuk memilih dan hak untuk dipilih akan berkurang dengan adanya calon tunggal karena pemilih dihadapkan pada artifisial (semu) dan hal itu jelas bertentangan dengan konsep demokrasi di Indonesia. Selain itu, rawannya money politic dan potensi konflik yang sangat besar antar golongan masyarakat di daerah menjadi pertimbangan dalam hal sistem pemilihan kepala daerah. Beberapa fraksi di DPR dalam pembahasan draf Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 berbeda pendapat dalam menentukan tatacara pemilihan kepala daerah. Sebagian fraksi menyatakan mendukung pemilihan langsung namun beberapa fraksi menolak pemilihan langsung oleh rakyat dan lebih memilih menggunakan sistem perwakilan. Hal ini dilakukan bukan tanpa dasar dan

pertimbangan-pertimbangan masing-masing dalam menafsirkan makna demokrasi yang diamanatkan oleh UUD 1945. Sebagaimana diketahui bahwa Pembentukan undang-undang merupakan proses sosial dan proses politik yang sangat penting artinya dan mempunyai pengaruh yang luas, karena itu (undang-undang) akan memberi bentuk dan mengatur atau mengendalikan masyarakat. Undang-undang oleh penguasa digunakan untuk mencapai dan mewujudkan tujuan-tujuan sesuai dengan yang dicitia-citakan,<sup>130</sup> demikian halnya juga dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 yang merupakan proses sosial dengan menampung aspirasi masyarakat dan proses politik yaitu melalui pembahasan di DPR yang diharapkan mampu melahirkan produk hukum yang mampu mengakomodir kepentingan seluruh masyarakat. Tarik ulur dalam pemilihan kepala daerah juga tak lepas dari kepentingan politik partai, meskipun terdapat perbedaan dalam tatacara pemilihannya namun pada akhirnya Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 disahkan dengan hasil pemilukada tetap dilakukan secara langsung sebagaimana biasanya.

#### **F. Kelemahan dan kerugian pengisian kepala daerah secara langsung dan tidak langsung**

Indonesia adalah negara dengan bentuk sistem kesatuan dimana negara kesatuan itu dapat pula disebut sebagai Negara Unitaris. Jika ditinjau dari segi susunannya, memanglah negara ini susunannya bersifat tunggal, maksudnya Negara Kesatuan itu adalah Negara yang tidak tersusun dari beberapa Negara.

---

<sup>130</sup> Hamdan Zoelva, Lock. Cit.

Melainkan hanya terdiri dari atas satu negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu Pemerintah Pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan Negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan Negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.

Sebagaimana dikemukakan dalam bab sebelumnya bahwa bagaimanapun politik hukum suatu negara, maka hal yang terpenting adalah sejauh apa kebijakan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat mengakomodasi langkah-langkah pencapaian tujuan suatu bangsa,<sup>131</sup> maka dengan adanya UU nomor 1 tahun 2015, diharapkan menjadi payung hukum pelaksanaan pemilukada yang dilakukan secara langsung.

Semangat dilaksanakannya Pemilukada langsung adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, dimana Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat (pemilih)<sup>132</sup> Setelah hampir 10 tahun (sejak 2005) pelaksanaan Pilkada langsung, berbagai penelitian menemukan fakta mengenai antusiasme masyarakat terhadap proses dan hasil Pilkada yang cenderung semakin berkurang atau menurun. Masyarakat secara sadar memang tidak mau menggunakan hak pilihnya karena dilandasi oleh sikap apatis. Bagi mereka, menggunakan atau tidak menggunakan hak suara

---

<sup>131</sup> Padmo Wahjono, *Lock.Cit*

<sup>132</sup> Mustafa Lutf, *Hukum Sengketa Pemilukada Di Indonesia Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 130.

dalam Pemilukada maknanya sama: tidak memberi pengaruh signifikan dalam keseharian hidup. Masyarakat yang tidak ikut memilih, memperlihatkan kecenderungan yang meningkat dari waktu ke waktu.<sup>133</sup> Pertimbangan penting penyelenggaraan Pilkada langsung antara lain bahwa, Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional.<sup>134</sup>

Walaupun berbentuk kesatuan dimana segala sesuatu yang diatur memang berdasarkan atas Pemerintahan Pusat, tetapi sejak adanya otonomi daerah maka setiap daerah diberikan kewenangan untuk mengurus atau mengelola daerahnya sendiri dengan landasan otonomi daerah tersebut, salah satunya adalah mengenai sistem pemilihan kepala daerah yang ada di dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

Pada Pasal 1 huruf 3 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dimana Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Dan pada Pasal 1 huruf 5 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dimana dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, pemerintah daerah diberi hak-hak otonomi daerah. Hak otonomi daerah adalah hak wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan pengaturan perundang-undangan. Dan

---

<sup>133</sup> Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Cetakan I, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 190.

<sup>134</sup> Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Cetakan 1, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2008, hlm. 139-141. Lihat juga Morison, *Hukum Tata Negara Era Reformasi*, Jakarta, Ramdina Prakarsa, 2005, hlm. 199-200. Setiap tahap pergantian rezim selalu mengandung harapan-harapan baru berupa kehidupan yang lebih demokratis dibandingkan dengan pemerintahan sebelumnya, Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta, FH UII Press, 2014, hlm. 403.

pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Urusan yang menjadi urusan pemerintah dalam hal ini pemerintah pusat meliputi:

1. Politik Luar Negeri.
2. Pertahanan
3. Keamanan
4. Yustisi
5. Moneter dan Fiskal Nasional.
6. Agama

Demikian ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Dalam penyelenggara pemerintahannya, pemerintah daerah memperoleh penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah dalam hal ini pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan adanya pelimpahan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahannya di setiap daerah maka tidak serta-merta pula suatu daerah tersebut dapat memaksakan kehendak yang diinginkannya karena dalam suatu daerah tidak hanya di diami oleh masyarakat yang homogen melainkan masyarakat yang heterogen (majemuk), maka tidak mudah bagi suatu daerah yang didalamnya hidup berbagai macam masyarakat, kebudayaan dan kebiasaan-kebiasaan yang ada. Maka diperlukan pula sebuah prinsip, yaitu

dalam hal ini adalah prinsip kesatuan dimana prinsip kesatuan ini dibutuhkan karena kenyataan bahwa bangsa Indonesia sangat majemuk. Keragaman suku bangsa, agama, dan budaya yang diwarisi oleh bangsa Indonesia dalam sejarah mengharuskan bangsa Indonesia bersatu dengan seerat-eratnya dalam keragaman. Keseragaman merupakan kekayaan yang harus dipersatukan (*united*), tetapi tidak boleh disatukan atau diseragamkan (*uniformed*). Oleh karena itu, prinsip ini kita kenal dengan nama “Bhineka Tunggal Ika” (*Unity In Diversity*).

#### 1. Pemilihan kepala daerah tidak langsung

Menurut paham demokrasi modern, partai politik, pemilihan umum dan badan perwakilan rakyat merupakan tiga institusi yang tidak dapat dipisahkan antara satu sama lain. Setiap partai politik akan selalu berusaha untuk memperoleh dukungan rakyat yang besar pada saat pemilihan umum agar badan perwakilan rakyat didominasi oleh partai politik yang bersangkutan. Oleh karena itu, pada rezim pemilihan kepala daerah secara tidak langsung, pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi sangat penting. Dalam praktiknya, penerapan sistem demokrasi perwakilan dalam pemilihan kepala daerah mempunyai kelemahan-kelemahan. Ketika diterapkannya sistem pemilihan kepala daerah secara tidak langsung terjadi pembajakan ataupun penyimpangan kedaulatan rakyat oleh DPRD. Kewenangan DPRD yang begitu besar ini tidak diimbangi dengan keterampilan mengartikulasikan dan mengagresikan aspirasi masyarakat daerah secara optimal.

Pemilihan kepala daerah secara tidak langsung oleh DPRD akan mempengaruhi hubungan antara kepala daerah sebagai eksekutif dengan DPRD selaku legislatif dalam hal *checks and balances*. Konsekuensi yang kemudian harus dihadapi ketika kepala daerah itu dipilih secara tidak langsung adalah bagaimana menjaga keseimbangan dalam konteks kedudukan legislatif dengan kepala daerah selaku bagian dari proses pemerintahan yang memiliki legitimasi dari pemilihnya yang notabene para anggota DPRD. Kondisi demikian tentunya tidaklah mudah sebab menjaga keharmonisan diantara keduanya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Permasalahan yang kemudian mempengaruhi hubungan legislatif dengan eksekutif adalah bahwa kepala daerah yang terpilih adalah calon dari partai politik yang menempati kursi mayoritas di DPRD karena untuk dapat dicalonkan sebagai kepala daerah ataupun DPRD harus melalui partai politik sehingga anggota yang terpilih tidak hanya membawa kepentingan rakyat tetapi juga kepentingan partai politik (*conflict of interest*) dan kepentingan pribadi, dan bahkan yang lebih buruk lagi DPRD tidak mencerminkan kepentingan rakyat sebagaimana seharusnya. Tetapi lebih terlihat kepentingan partai politik yang mengusungnya. Maka dalam hal ini, kewenangan kepala daerah akan terpenjara oleh kepentingan partai politik. Sehingga apabila kepala daerah terpilih dari partai politik mayoritas, minimnya kontrol akan mendorong terbentuknya tirani baru dalam pemerintahan dan menyebabkan molornya penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pemilukada oleh DPRD akan menguatkan kekuasaan oligarkhis elite dan partai atas dinamika demokrasi. Selain itu, akan memperparah praktek politik dagang sapi di parlemen lokal. Argumentasi filosofis dari Pemilukada tidak langsung adalah pemilukada oleh DPRD mengingkari arus kemajuan demokratisasi lokal. Pemilukada oleh DPRD juga tidak mencerminkan kepentingan dan aspirasi masyarakat di wilayah provinsi tempat kompetisi jabatan gubernur/wakil gubernur berlangsung. Pemilukada secara tidak langsung ini menimbulkan bahwa anggapan kepala daerahnya itu bukan pilihan masyarakat daerah. Legitimasi dari rakyat terhadap pemimpinnya menjadi lebih lemah dibandingkan dengan pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat.

Tertutupnya pencalonan independen dalam pemilihan kepala daerah secara tidak langsung menjadi problematika yang khas. Kekurangan yang tampak dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah rezim ini tampak dalam pencalonan melalui partai politik atau gabungan partai politik (sistem satu pintu) dianggap tidak fair. Bagi calon gubernur, bupati dan walikota dari calon nonpartai atau independen menjadi tertutup. Mereka hanya dapat mencalonkan diri melalui partai atau gabungan partai politik. Dengan persyaratan 15% perolehan suara sah untuk dapat mencalonkan dalam pemilukada, maka hanya partai-partai besar yang mendominasi hampir semua calon gubernur, bupati dan walikota di seluruh daerah di Indonesia.

Praktik pertanggungjawaban kepala daerah juga merupakan persoalan yang menarik perhatian. Berbagai permasalahan yang muncul dalam kaitannya dengan laporan pertanggungjawaban kepala daerah. Pada kenyataannya proses pertanggungjawaban telah diarahkan dan menjadi kesempatan “menyandera” kepala daerah. DPRD menjadi institusi yang *Powerfull* karena segala sesuatunya DPRD yang menentukan dan pada akhirnya bermuara kepada kompromi laporan pertanggungjawaban dapat diterima atau disetujui dengan tambahan beberapa catatan. Tambahan beberapa catatan ini biasanya hanya basa-basi atau ditindaklanjuti tetapi tidak ada informasi lebih lanjut.

## **2. Pemilihan kepala daerah langsung**

Pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki korelasi yang sangat erat dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan pemilihan kepala daerah secara langsung, rakyat dapat menentukan sendiri pemimpin di daerahnya, sehingga terjalin hubungan yang erat antara kepala daerah dengan rakyat yang dapat mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dan partisipatif.

Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung memberikan beberapa kelebihan, yaitu: pertama, Kepala Daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang kuat karena didukung oleh rakyat yang memberikan suara secara langsung. Legitimasi merupakan hal yang sangat diperlukan oleh suatu pemerintahan yang sedang mengalami krisis politik dan ekonomi. Krisis legitimasi yang menggerogoti kepemimpinan kepala daerah akan

mengakibatkan ketidakstabilan politik dan ekonomi di daerah. Kedua, Kepala Daerah terpilih tidak perlu terikat pada konsesi partai atau fraksi-fraksi politik yang telah mencalonkannya. Artinya, Kepala Daerah terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani berbagai kepentingan tersebut. Apabila kepala daerah terpilih tidak dapat mengatasi kepentingan-kepentingan partai politik, maka kebijakan yang diambil cenderung merupakan kompromi kepentingan partai-partai dan seringkali berseberangan dengan kepentingan rakyat. Ketiga, Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung lebih akuntabel dibandingkan sistem lain yang selama ini digunakan karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya kepada anggota legislatif secara sebagian atau penuh. Rakyat dapat menentukan pilihannya berdasarkan kepentingan dan penilaian atas calon. Apabila Kepala Daerah terpilih tidak memenuhi harapan rakyat, maka dalam pemilihan berikutnya, calon yang bersangkutan tidak akan dipilih kembali. Prinsip ini merupakan prinsip pengawasan serta akuntabilitas yang paling sederhana dan dapat dimengerti oleh rakyat maupun politisi. Keempat, Check and balances antara lembaga legislatif dan eksekutif dapat lebih seimbang. Dengan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, kedudukan dan posisi kepala daerah sangat kuat sehingga DPRD sebagai lembaga legislatif daerah tidak dapat menekan kepala daerah atas suatu kebijakan yang dilakukan atau menekan kepala daerah untuk memenuhi kehendak dan tuntutan DPRD. Dengan demikian, kepala daerah dapat bekerja dengan tenang untuk mengimplementasikan program kerjanya tanpa harus terusik oleh tuntutan DPRD. Meskipun demikian, kepala daerah tetap harus memperhatikan pendapat

DPRD terkait pelaksanaan fungsi DPRD sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kelima, kriteria calon Kepala Daerah dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya. Oleh karena rakyat yang akan menentukan sendiri kepala daerahnya, maka rakyat dapat menentukan kriteria-kriteria ideal seorang calon kepala daerah. Dengan kriteria yang ditentukan sendiri oleh rakyat, maka rakyat akan memilih salah satu pasangan calon kepala daerah. Dengan demikian pilihan rakyat ditentukan oleh rakyat itu sendiri. Namun yang juga harus diperhatikan bahwa sistem pemilihan kepala daerah secara langsung juga memiliki kelemahan-kelemahan, yaitu: Pertama, dana yang dibutuhkan sangat besar. Pemilihan kepala daerah secara langsung membutuhkan dana atau anggaran yang sangat besar untuk kebutuhan operasional, logistik, dan keamanan. Besarnya biaya yang harus disiapkan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung ini tidak hanya merupakan beban yang harus dipikul calon kepala daerah saja tetapi juga harus ditanggung pemerintahan daerah. Besarnya biaya dalam pemilihan kepala daerah secara langsung ini akan lebih berat lagi manakala penyelenggaraan pemilihan kepala daerah harus dilakukan dalam dua putaran (two round).

Pemilihan kepala daerah secara langsung dalam era liberalisasi politik dengan kekuatan partai politik yang dominan, memungkinkan sekali yang bias bertempur di sana adalah mereka yang memiliki capital ekonomi dan politik yang kuat.<sup>135</sup> kalau kita lihat pemilihan umum kepala daerah secara langsung

---

<sup>135</sup> Amirudin dan A. Zaini Bisri, *Pilkada Langsung: Problem dan Prospek*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm 29

oleh rakyat, dapat menyuburkan korupsi di tengah masyarakat, dengan adanya politik uang yang dilakukan oleh calon kepala daerah dan tim kampanye. Selain itu calon tidak segan-segan mengumbar janji yang pada akhirnya hanya iming-iming sesaat untuk mendapatkan suara terbanyak, dari masyarakat sebagai konstituennya.

Problematika yang mendasar yang sering menjadi langganan pemilihan kepala daerah adalah isu kampanye negatif dan politik uang. Kampanye negatif biasanya sering dilakukan salah satu kandidat yang sudah terdesak menuju jurang kekalahan sehingga menghalalkan segala cara untuk memenangkan sebuah proses pemilihan kepala daerah secara langsung. Politik uang sering dilakukan jika calon kepala daerah melihat bahwa suara pemilih dapat “disumbat” dan “diambil” suaranya. Politik uang dalam pengertian “halus” dari sisi masyarakat daerah adalah apabila sebelum dan sesudah selesai pemilihan, masyarakat pemilih meminta uang sebagai bentuk tagen prestasi. Politik uang dalam pengertian “kasar” dari sisi elit dengan sengaja menghambur-hamburkan uang untuk masyarakat dalam rangkaian memenangkan suara pemilih baik dalam rangkaian memenangkan suara pemilih baik dalam tahap kampanye sampai kepada pencoblosan. Menurut Didik Suprianto mengatakan bahwa terdapat sebab maraknya politik uang. Pertama, karena persaingan yang cukup ketat antara peserta Pemilukada. Mereka yang seharusnya saling mengawasi agar tidak terjadi pelanggaran justru saling berlomba melakukan politik uang.

---

Kedua, minimnya jumlah pengawas lokal maupun pengawas asing. Ketiga, kurangnya partisipasi media lokal untuk mengungkap politik uang ini. Kebanyakan media lokal takut disebut partisipan karena terlalu menyoroti peserta Pemilu tersebut. Di samping itu, media lokal kekurangan sumber karena masyarakat sendiri enggan berkomentar.<sup>136</sup>

Problematika lainnya adalah perekrutan calon kepala daerah atau wakil kepala daerah yang hanya berdasarkan atas popularitas dan ketenarannya. Jika yang dicalonkan adalah seorang dari kalangan pesohor (artis sinetron/layar lebar, penyanyi, atau pelawak) maka diasumsikan akan mendapat suara yang sangat banyak. Ini jelas jika perekrutan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya memikirkan untuk mendapatkan kekuasaan tanpa memikirkan perekrutan dari kualitas dan profesionalitas.

Pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah terutama yang berasal dari pintu partai politik sebagian besar atau bahkan mungkin hampir pasti secara keseluruhan merupakan pasangan dari partai yang berbeda, sehingga dalam perjalanannya terjadi perpecahan karena perbedaan kepentingan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kemenangan bagi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berbeda partai lebih terlihat adanya “Kemenangan Sesaat”. Mereka hanya kompak ketika berkampanye dan pada saat pemilihan saja. Berdasarkan catatan pemerintah, cuma 6 persen pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang bertahan harmonis hingga periode jabatan mereka

---

<sup>136</sup> Ibid.

berakhir. Dari 244 Pemilukada pada 2010 dan 67 pada 2011, hampir 94 persen diantaranya pecah kongsi. Kemesraannya cepat berlalu. Fenomena pecah kongsi itu akibat ketidaksamaan visi, perebutan sumber pendanaann politik dan kebijakan pragmatis partai politik pendukung. Hal itu berakibat terabaikannya pelayanan publik dan terjadi stagnasi pemerintahan.

Selain itu, pemilihan kepala daerah secara langsung juga menelan banyak biaya dibanding dengan pemilihan kepala daerah secara tidak langsung. Hal itu dikarenakan banyaknya tahapan yang harus dijalani dari tahap perencanaan dan pelaksanaan. Apalagi dengan adanya putaran kedua dalam pemilihan kepala daerah secara langsung. Tetapi, hal ini merupakan salah satu konsekuensi yang mendasar apabila ingin demokrasi itu benar-benar dirasakan masyarakat. Premanisme pemilukada langsung di masa reformasi lebih parah dan canggih serta melibatkan lebih banyak aktor pelaku dibanding dalam pilkada dengan sistem perwakilan pada era Orde Baru. Yang lebih buruk dari itu adalah terjadinya konflik-konflik elit lokal akibat pilkada langsung yang merambat ke masyarakat sehingga acapkali terjadi kekerasan. Masalah ini jarang sekali terjadi dalam sistem pilkada melalui DPRD di era Orde Baru.

Pada konteks masyarakat rentan konflik di daerah-daerah di Indonesia, pemilukada sering kali diwarnai konflik kekerasan. Sayangnya, konteks masyarakat rentan konflik dalam pemilukada tidak diikuti oleh negara dengan penanganan sistematis faktor sosiologis konflik kekerasan. Maka sering terjadi eskalasi kekerasan yang menyebabkan kerusakan fasilitas publik dan korban

jiwa dalam proses pelaksanaan pilkada di daerah-daerah. Konflik pemilihan, biasanya terjadi karena para calon tidak puas dengan hasil pemilihan. Faktor yang dipermasalahkan antara lain kecurangan yang dilakukan *incumbent*, sikap tidak netral Komisi Pemilihan Umum daerah dan daftar pemilih tetap. Selain itu, pemerintah pusat juga menjadi sumber konflik. Pasalnya, pemerintah lamban mengantisipasi faktor penyebab konflik. Contohnya pemerintah tidak mengupayakan dengan cepat penyelesaian masalah anggaran pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Akibatnya, tahapan pemilihan sulit dilaksanakan dengan kualitas baik. Misalnya pemuktahiran daftar pemilih menjadi tak berkualitas. Padahal daftar pemilih paling sering memicu konflik. Konflik lain adalah konflik Suku, Agama dan Ras (SARA) antar masyarakat menjelang pilkada.

#### **G. Politik hukum pengisian kepala daerah menurut UU Nomor 1 Tahun 2015**

Pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan agenda demokrasi untuk memilih kepala daerah yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 dijelaskan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. Sebagaimana teori demokrasi yang dikemukakan dalam bab sebelumnya bahwa sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*democracy is goverment of the people, by the people, for the people*) yang kemudian dikenal sebagai demokrasi modern, adalah ciri negara Republik Indonesia maka dengan adanya pemilihan umum merupakan puncak dari implementasi demokrasi tersebut, dimana rakyat menggunakan haknya untuk memilih kepala daerah yang mampu mengemban amanah dalam memajukan

daerahnya. Pemilihan umum, dalam pembahasan ini hal ini mengenai pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota merupakan agenda politik yang dilaksanakan berkesinambungan di Indonesia setiap beberapa periode. Dalam pelaksanaannya, pemilihan kepala daerah ini mengacu pada sistem perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sebagai suatu sistem politik hukum.

Sebagaimana diketahui bahwa politik hukum dapat meliputi pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius constitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*, serta pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Untuk itu maka dibuatlah Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 yang merubah Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Undang-undang ini dibuat sebagai acuan dalam pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang dilaksanakan di Indonesia. Pembaruan hukum dilakukan untuk membuat undang-undang yang mampu mengkomodir kepentingan-kepentingan maupun permasalahan mengenai pelaksanaan pilkada di Indonesia yang senantiasa dinamis. Beberapa materi muatan penting di dalam aturan hukum tersebut yang menjadi poin tambahan dalam pembahasan pemilihan kepala daerah yaitu mengenai pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak, persyaratan calon peserta, serta penetapan calon peserta. Namun hadirnya undang-undang yang baru sebagai pembaharuan hukum ini juga tidak lepas dari permasalahan dalam

substansi muatan undang-undangnya. Dalam UU ini keberadaan Pemilukada sebagai sistem pemilihan Kepala Daerah dapat dilihat pada pasal 1 angka 1 yang isinya “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis”. Tidak terdapat banyak perbedaan dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004. Karena pada khususnya UU ini condong dalam mengembalikan kedaulatan ketangan rakyat dan memberikan kembali hak konstitusional rakyat untuk ikut serta memilih dan dipilih dalam sebuah pemilihan umum dalam hal ini pemilukada.

UU Nomor 1 Tahun 2015 dinyatakan bahwa, pemilihan kepala daerah dapat dilaksanakan dengan syarat paling sedikit diikuti oleh 2 (dua) pasangan calon kepala daerah. KPU juga menerbitkan Peraturan Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perubahan 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. Dalam peraturan KPU tersebut dinyatakan bahwa

“Dalam hal sampai dengan akhir masa pendaftaran Pasangan Calon hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon atau tidak ada Pasangan Calon yang mendaftar, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota memperpanjang masa pendaftaran Pasangan Calon paling lama 3 (tiga) hari<sup>137</sup>.”

---

<sup>137</sup> Pasal 89 Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015.

Dalam hal sampai dengan berakhirnya perpanjangan masa pendaftaran hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon atau tidak ada Pasangan Calon yang mendaftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan Pemilihan diselenggarakan pada Pemilihan serentak berikutnya. Tidak menutup kemungkinan dalam pemilihan serentak berikutnya hanya ada satu calon tunggal kembali sehingga hak rakyat untuk memilih dan dipilih tidak akan terpenuhi. Berkaitan dengan hal tersebut, baik UU Pilkada maupun Peraturan KPU belum mengatur ketentuan mengenai apa yang harus dilakukan jika terjadi fenomena calon tunggal. Akhirnya para pihak yang merasa dirugikan hak-haknya mengajukan uji materi UU Pilkada kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk mencari solusi terhadap persoalan tersebut.

Ada beberapa pihak yang mengajukan uji materi seputar syarat minimal pasangan calon dalam pilkada yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 atas perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yaitu, gugatan pertama bernomor 95/PUUXIII/2015 diajukan oleh Aprizaldi, Andi Siswanto dan Alex Andreas. Sementara gugatan kedua dan ketiga dengan nomor perkara 96/PUU-XIII/2015 dan 100/PUU-XIII/2015 diajukan oleh masing-masing Whisnu Sakti Buana, SyaifuddinZuhri; serta Effendi Ghazali dan Yayan Sakti Suryandaru.

Latar belakang pemohon pengujian Undnag-Undang tersebut dikarenakan di lapangan ditemukan berbagai hal-hal yang merugikan warga negara, kehidupan

berbangsa dan bernegara, serta utamanya sistem politik dan sistem demokrasi yang sedang dikembangkan. Permasalahan tersebut diantaranya adalah

1. Partai politik dan gabungan partai politik tidak mau mengusulkan pasangan calon dengan tujuan (setidaknya potensial) agar pemilihan kepala daerah di daerah tertentu tidak dapat terlaksana dan ditunda ke pemilihan serentak selanjutnya;
2. Partai politik dan gabungan partai politik tidak mau mengusulkan pasangan calon semata karena merasa akan menghabiskan sumber daya, biaya, energi, waktu, dan sebagainya, secara sia-sia karena demikian kuatnya elektabilitas Petahana (yang umumnya disimpulkan dari temuan survei ataupun realitas media);
3. Begitu sulit dan rumitnya pemenuhan persyaratan bagi calon perseorangan pada pemilihan kepala daerah mengakibatkan harapan untuk tercapainya formula setidaknya dua pasangan calon juga sulit tercapai
4. Sampai saat permohonan pengujian undang-undang ini didaftarkan, masih terdapat 7 daerah yang pemilihan kepala daerahnya tertunda hingga februari 2017, karena hanya terdapat satu pasangan calon mendaftar ke KPUD yakni : Kota Surabaya (Jawa Timur), Kabupaten Pacitan (Jawa Timur), Kabupaten Blitar (Jawa Timur), Kabupaten Tasikmalaya (Jawa Barat), Kota Samarinda (Kalimantan Timur), Kota Mataram (Nusa Tenggara Barat) dan Kabupaten Timor Tengah Utara (Nusa Tenggara Timur);

5. Walau sedang diupayakan juga perpanjangan masa pendaftaran calon di daerah-daerah ini, namun pada saat yang sama perlu pula dicatat 83 daerah dengan hanya dua pasangan calon terdaftar di KPUD. Jika dalam tahapan selanjutnya terdapat satu pasangan calon yang karena satu dan lain hal tidak dapat atau tidak memenuhi syarat untuk maju, maka pemilihan Kepala Daerah di sebagian daerah ini pun berpotensi tertunda sampai pemilihan serentak selanjutnya, Februari 2017. Pada saat perbaikan ini disampaikan memang telah terjadi perubahan komposisi daerah dengan calon kepala daerah tunggal, dimana 7 (tujuh) daerah berkurang menjadi hanya 4 (empat), namun terdapat penambahan 3 daerah lain yang dibuka kembali pendaftaran pasangan calonnya karena hanya menyisakan calon tunggal;
6. Walau dipermukaan dilakukan upaya memperpanjang masa pendaftaran pasangan calon di daerah-daerah yang hanya memiliki satupasangan calon terdaftar di KPUD, namun sesungguhnya terdapat juga masalah substansial yang amat perlu diteliti secara mendalam dan hati-hati yaitu dipersiapkannya calon boneka oleh sekelompok pasangan calon dalam rangka menghindari ketentuan mengenai setiaknya terapat dua pasangan calon pada pemilihan kepala daerah serentak 9 Desember 2015. Hal tersebut dapat dicapai dengan berusaha mendapatkan dukungan (sebagian di antaranya dengan transaksional) dari sebagian besar partai politik sehingga pasangan calon lawan terkuat tidak dapat maju; lalu kelebihan persyaratan dari dukungan partai politik yang didapatnya

diberikan pada pasangan calon boneka. Strategi ini jelas membuatnya akan terpilih secara aman. Bahkan dari aspek biaya (pendekatan transaksional), juga diasumsikan lebih ringan. Mereka hanya membayar di depan dengan pendekatan transaksional pada partai-partai politik, lalu tidak akan terlibat dalam kompetisi dan biaya yang sungguh-sungguh pada masa selanjutnya (kampanye dan seterusnya hingga hari pemungutan suara), karena kompetitor yang dihadapi adalah calon boneka. Bahkan terdapat juga fenomena bagaimana pasangan calon yang mengatur secara teliti agar lawan terkuatnya tidak mendapatkan tiket dari partai-partai politik, dan jauh sebelum mereka telah mempersiapkan calon boneka yang maju lewat jalur perseorangan (untuk memenuhi persyaratan sedikitnya terdapat dua pasangan calon). Dalam hal ini, pemohon berdasarkan hasil survey yang telah dilakukannya telah menemukan fenomena calon tunggal yang beriringan dengan calon boneka yang sangat bertentangan dengan UUD 1945 dan sangat merugikan hak memilih warga negara dan hak-hak warga negara mendapatkan pembangunan yang berkesinambungan.

Permohon dalam pengujian undang-undang tersebut, esensi yang paling utama serta jarang diperhatikan oleh pemangku kepentingan UU Nomor 8 Tahun 2015 adalah bahwa Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 telah menyatakan negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, dengan demikian semua diskriminasi terhadap warga negara di daerah manapun yang mengakibatkan kerugian konstitusional warga negara serta ketidaksinambungan

pembangunan di daerah tersebut, pada dasarnya akan mengakibatkan kerugian yang saling berkaitan dengan seluruh negara kesatuan republik Indonesia dan Warga Negara Republik Indonesia.

Adapun alasan-alasan permohonan pengujian undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 bahwa dalam pasal-pasal nya menyatakan:

1. Pasal 49 ayat (8) dalam hal hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menghasilkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, tahapan pelaksanaan pemilu ditunda paling lama 10 (sepuluh) hari.
2. Pasal 49 ayat (9) ; KPU Provinsi membuka kembali pendaftaran pasangan calon gubernur dan calon wakil Gubernur paling lama 3 (tiga) hari setelah penundaan tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (8).
3. Pasal 50 ayat (8) dalam hal hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menghasilkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, tahapan pelaksanaan pasangan calon Bupati dan calon wakil Bupati serta pasangan calon walikota dan calon wakil walikota pemilihan ditunda paling lama 10 (sepuluh) hari.
4. Pasal 50 ayat (9); KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pasangan calon Bupati dan calon wakil Bupati serta pasangan calon walikota dan calon wakil walikota paling lama 3 (tiga) hari setelah penundaan tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (8);
5. Pasal 51 ayat (2) berdasarkan berita acara penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) KPU Provinsi menetapkan paling sedikit 2 (dua)

pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dengan Keputusan KPU Provinsi;

6. Pasal 52 ayat (2) berdasarkan Berita Acara penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Kabupaten/Kota menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan calon walikota dan calon wakil walikota dengan keputusan KPU kabupaten/kota;
7. Pasal 54 ayat (4) dalam hal pasangan berhalangan tetap sejak penetapan pasangan calon sampai saat dimulainya hari kampanye sehingga jumlah pasangan calon kurang dari 2 (dua) orang, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pengajuan pasangan calon paling lama 7 (tujuh) hari;
8. Pasal 54 ayat (5) dalam hal pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya Kampanye sampai hari pemungutan suara dan terdapat 2 (dua) pasangan calon atau lebih, tahapan pelaksanaan pemilihan dilanjutkan dan pasangan calon yang berhalangan tetap tidak dapat diganti serta dinyatakan gugur;
9. Pasal 54 ayat (6) dalam hal pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya kampanye sampai hari pemungutan suara pasangan calon kurang dari 2 (dua) orang, tahapan pelaksanaan pemilihan ditunda paling lama 14 (empat belas) hari.

Pasal-pasal dan ayat-ayat UU Nomor 8 tahun 2015 ini kemudian diturunkan menjadi (sebagai bagian “mengingat”) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12/2015 yang antara lain berisi :

1. Pasal 89 ayat (1) dalam hal sampai dengan akhir masa pasangan calon hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon atau tidak ada pasangan calon yang mendaftar, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran Pasangan calon paling lama 3 (tiga) hari
2. Pasal 89 ayat (4) dalam hal sampai berakhirnya perpanjangan masa pendaftaran hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon atau tidak ada pasangan calon yang mendaftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan Pemilihan diselenggarakan pada Pemilihan serentak berikutnya.
3. Pasal 89 A ayat (1) dalam hal berdasarkan hasil penelitian perbaikan persyaratan pencalonan dan persyaratan calon tidak ada atau hanya 1 (satu) pasangan calon yang memenuhi persyaratan, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pasangan calon paling lama 3 (tiga) hari
4. Pasal 89 A ayat (3) dalam hal sampai berakhirnya pembukaan kembali masa pendaftaran hanya terdapat 1 (satu) Pasangan calon atau tidak ada pasangan calon yang mendaftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan

keputusan penundaan seluruh tahapan dan Pemilihan diselenggarakan pada pemilihan serentak berikutnya

5. Pasal 91 ayat (1) dalam hal pembatalan pasangan calon sebagai peserta pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 88 ayat (1) mengakibatkan jumlah Pasangan calon kurang dari 2 (dua) pasangan, KPU Proinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kotamenunda pelaksanaan penetapan Pasangan calon peserta pemilihan.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan pada bab-bab sebelumnya didapatkan kesimpulan sebagai berikut:

1. Tarik menarik mengenai tatacara pemilihan umum kepala daerah dalam proses pembentukan Undang-undang nomor 1 Tahun 2015 baik yang mendukung maupun menolak pemilukada secara langsung dilakukan bukan tanpa dasar dan pertimbangan-pertimbangan masing-masing dalam menafsirkan makna demokrasi yang diamanatkan oleh UUD 1945. Selain itu terdapat beberapa kepentingan politik partai yang mendasari tarik ulur tatacara pemilihan kepala daerah baik melalui cara langsung maupun tidak langsung.
2. Kelemahan dan kerugian pengisian kepala daerah secara langsung dan tidak langsung diantaranya adalah terjadi pembajakan ataupun penyimpangan kedaulatan rakyat oleh DPRD. Kewenangan DPRD yang begitu besar ini tidak diimbangi dengan keterampilan mengartikulasikan dan mengagresikan aspirasi masyarakat daerah secara optimal. Pemilihan kepala daerah secara tidak langsung oleh DPRD akan mempengaruhi hubungan antara kepala daerah sebagai eksekutif dengan DPRD selaku legislatif dalam hal *checks and balances*. Konsekuensi yang kemudian harus dihadapi ketika kepala daerah itu dipilih secara tidak langsung adalah bagaimana menjaga keseimbangan dalam konteks kedudukan legislatif

dengan kepala daerah selaku bagian dari proses pemerintahan yang memiliki legitimasi dari pemilihnya yang notabene para anggota DPRD.

3. Ketentuan di dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 dijelaskan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung. Dalam UU ini keberadaan [Pemilukada](#) sebagai sistem pemilihan Kepala Daerah dapat dilihat pada pasal 1 angka 1 yang isinya “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis”. Tidak terdapat banyak perbedaan dengan [Undang Undang](#) Nomor 32 Tahun 2004. Karena pada khususnya UU ini condong dalam mengembalikan kedaulatan ketangan rakyat dan memberikan kembali hak konstitusional rakyat untuk ikut serta memilih dan dipilih dalam sebuah pemilihan umum dalam hal ini pemilukada.

## **B. Saran**

1. Hendaknya perlu diadakan pembaharuan undang-undang terutama yang berkenaan dengan pemilu yang mengatur mengenai Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota agar kepentingan politik dan kepentingan rakyat lebih dapat tercover dengan baik melalui regulasi yang ada.
2. Hendaknya Partai politik peserta pemilu lebih mengedepankan kepentingan nasional diatas kepentingan pribadi atau golongan demi terciptanya negara hukum yang sesuai dicita-citakan oleh semua lapisan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

Abdul hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988

Abdurrahman, *Tebaran Pikiran tentang Studi Hukum dan Masyarakat*, Media Sarana Press, Jakarta, 1986

Amirudin dan A. Zaini Bisri, *Pilkada Langsung: Problem dan Prospek*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006

Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 194 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Unsika, Karawang, 1993

Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1999

C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ctk Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2002

H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Alternatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Kerawang, 1993

Ijiswa, F, *Pengantar Ilmu Politik*, Putra A. Bardin, Bandung, 1999

Jazim Hamidi, *Rethinking Penyelenggaraan Pilkada Yang Demokratis dan Partisipatif, dalam Konstitusionalisme Demokrasi (sebuah diskursus tentang pemilu, otonomi daerah dan mahkamah konstitusi sebagai kado untuk “sang Penggembala” Prof. A. Mukhtie Fadjar)*, Malang; In Trans Publishing, 2010

Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Cetakan I, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009

Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999

Manullang, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, Pembangunan, Jakarta, 1983

Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Pustaka Nusantara, Jakarta, 2005

Morison, *Hukum Tata Negara Era Reformasi*, Jakarta, Ramdina Prakarsa, 2005

Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada Di Indonesia Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2010

Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta, FH UII Press, 2014

Padmo Wahjono, *Membudayakan UUD 1945*, Ind-Hill Co., Jakarta, 1991

Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Cetakan 1, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2008

Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999

Satjipto raharjo, , *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoretis Serta Pengalaman-Pengalaman Di Indonesia*, Genta, Yogyakarta, 2009

Suharizal, *Pemilukada Regulasi Dinamika dan Konsep Mendatang*, Raja Gafindo Persada, Jakarta, 2011

Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011

Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, 2006

Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2014

HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007

Made Suwandi, *Pokok-Pokok Pikiran Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Di Indonesia (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah Yang Efektif Dan Efisien)*, Direktur Fasilitasi Dan Pelaporan Otda, Ditjen Otda Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2002

Osborne, David-Ted Goebler, *Reinventing Government*, A Plume Book, New York, 1993

### **Perundang-Undangan**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 5/PUU-V/2007 perihal Pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

### **Data Internet**

<http://www.hamdanzoelva.wordpress.com/> hukum dan politik dalam sistem hukum Indonesia diakses tanggal 5 Februari 2018

<http://www.putrasiregar15.wordpress.com/2012/11/23/teori-hukum-murni-dalam-kaitannya-dengan-politik-hukum-indonesia/> diakses tanggal 27 Agustus 2017 jam 23.03 WIB

<http://www.wikipedia.org> , Pemerintahan Daerah Diakses Tanggal 15 September 2017

[http://www.kpud-pasuruankab.go.id/news/news\\_detail/286](http://www.kpud-pasuruankab.go.id/news/news_detail/286)

Husain Matla, *Otonomi Daerah : Alat Konglomerasi Internasional*, <http://jurnal-ekonomi.org/otonomi> Daerah diakses tgl. 2 Juni 2017.

[www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?...Risalah](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?...Risalah)

Amran Muslimin, *Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, di akses pada tanggal 3 september jam 10.34.

## **Artikel**

R Muhammad Miharadi, "Dinamika Kebijakan Hukum Dalam Transisi Demokrasi",  
*Jurnal Keadilan* Vol.2 Nomor 6 Tahun 2002

Solikhul Hadi Pengaruh Konfigurasi Politik Pemerintah terhadap Produk Hukum  
ADDIN, Vol. 9, No. 2, Agustus 2015

## **LAMPIRAN**

Undang - undang Nomor 1 Tahun 2015

Risalah Persidangan Undang - undang nomor 1 tahun 2015

Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2014