

BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI NEGARA HUKUM YANG DEMOKRATIS, OTONOMI DAERAH, DAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH

A. Negara Hukum Yang Demokratis

A.1 Pengertian Demokrasi

Dari sudut pandang etimologi demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat), dan *cratein* (memerintah).³⁶ Jadi secara harfiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat memerintah. Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, dan untuk, dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.³⁷

³⁶B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, & Hak Asasi Manusia*, Ctk. Pertama, Andi Offset, Yogyakarta, 2003, hlm. 98

³⁷Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Ctk. Kedua, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 24

Menurut Dahlan Thaib:³⁸

“Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam mana kekuasaan untuk pemerintahan berasal dari mereka yang diperintah atau demokrasi adalah suatu pola pemerintahan yang mengikutsertakan rakyat dalam proses pengambilan keputusan oleh mereka yang diberi wewenang, maka legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya.”

Menurut Afan Gaffar, dalam pandangan lain demokrasi sebagai suatu gagasan politik merupakan paham yang universal sehingga di dalamnya terkandung beberapa elemen sebagai berikut:³⁹

1. Penyelenggaraan kekuasaan berasal dari rakyat;
2. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya;
3. Diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung;
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur dan damai;
5. Adanya proses pemilu dalam negara demokratis pemilu dilakukan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih; dan
6. Adanya kebebasan sebagai HAM menikmati hak-hak dasar dalam demokrasi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasarnya secara bebas seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul, dan berserikat, dan lain-lain.

³⁸Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Edisi Revisi, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, hlm. 97-98 sebagaimana dikutip dalam bukunya H. Sarja, *Negara Hukum, Teori dan Praktek*, Ctk. Pertama, Thafamedia, Yogyakarta, 2016, hlm. 28

³⁹Afan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 28-29

Pendapat Dye dan Zeigler, pemikiran demokratis memerlukan gagasan-gagasan sebagai berikut:⁴⁰

1. Partisipasi rakyat dalam keputusan yang menentukan kehidupan individu di dalam masyarakat.
2. Pemerintahan oleh kekuasaan mayoritas, dengan mengakui hak-hak minoritas untuk berusaha menjadi mayoritas, meliputi hak bebas berbicara, pers, bermusyawarah, petisi, dan bebas membangkang, membentuk partai oposisi dan memegang jabatan publik.
3. Komitmen pada harga diri individu dan mengembangkan nilai-nilai kehidupan liberal, kebebasan, dan pemikiran.
4. Komitmen terhadap kesempatan yang sama bagi individu untuk mengembangkan kemampuannya.

Teoretisi klasik Joseph A. Schumpeter melihat pengertian demokrasi yang paling penting justru terletak pada proposisi bahwa rakyat memiliki hak untuk mempengaruhi keputusan melalui wakilnya. Sehingga pemilihan wakil rakyat itu menjadi tujuan utama pengaturan demokrasi. Di sini peran rakyat adalah menghasilkan suatu pemerintahan, atau suatu badan perantara yang pada giliran berikutnya akan menghasilkan eksekutif atau pemerintahan nasional. Dengan cara pandang ini lalu Schumpeter membuat definisi metode demokrasi sebagai pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan politik di mana para individu meraih kekuasaan untuk menentukan melalui suatu perjuangan kompetitif dalam pemungutan suara rakyat.⁴¹

⁴⁰M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Ctk. Pertama, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1991, hlm. 9-10

⁴¹*Ibid.*, hlm. 31

A.2 Hubungan Negara Hukum dengan Demokrasi

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan (demokrasi). Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.⁴²

Indonesia merupakan salah satu negara yang menjalankan prinsip “Negara Hukum dan Demokrasi”, memang tidak ada satu pasal pun dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia menjalankan prinsip Negara Hukum dan Demokrasi. Namun, jika kita mendalami makna Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD 1945, maka dengan mudah dapat kita simpulkan bahwa Negara Indonesia menjalankan prinsip Negara Hukum dan Demokrasi. Sebagai negara hukum yang menjalankan prinsip demokrasi, maka sangat terbuka peluang bagi rakyat untuk memberikan masukan sekaligus kritikan kepada penguasa terkait berbagai hal. Apalagi dalam konsepsi negara hukum, hukum (juga konstitusi) adalah hasil *resultante*, yaitu kesepakatan politik para pembuatnya yang disesuaikan dengan kondisi sosial, ekonomi, budaya, dan politik, pada saat hukum itu dibuat. Oleh karena itu, perubahan kondisi sosial, ekonomi, budaya, dan politik, sangat memungkinkan perubahan hukum itu sendiri.⁴³

⁴²Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 245

⁴³Allan Fatchan GW, dkk, *Gagasan Negara Hukum Yang Demokratis*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2016, hlm. xiv-xv

Dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan HAM. Melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern yang melahirkan prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan negara hukum, maka menurut saya terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum. Keduabelas prinsip tersebut adalah:⁴⁴

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)
Adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hierarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan hukum.
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)
Setiap orang adalah sama kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan. Segala sikap dan tindakan diskriminatif adalah sikap dan tindakan terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara untuk mendorong mempercepat perkembangan kelompok tertentu (*affirmative action*).
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dahulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures*. Agar hal ini tidak menjadikan birokrasi terlalu kaku, maka diakui pula prinsip *frijsermessen* yang memungkinkan para pejabat administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri *beleid-regels* atau *policy rules* yang berlaku internal dalam rangka menjalankan tugas yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

⁴⁴Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 624-628

4. **Pembatasan Kekuasaan**
Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Pembatasan kekuasaan itu adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan mengembangkan mekanisme *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan.
5. **Organ-organ Pendukung yang Independen**
Sebagai pembatasan kekuasaan, saat ini berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintah yang bersifat *independent*, seperti bank sentral, organisasi tentara, kepolisian, dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, Ombudsman, Komisi Penyiaran Indonesia, dan lain-lain. Independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi agar tidak dapat disalahgunakan oleh pemerintah.
6. **Peradilan Bebas dan Tidak Memihak**
Peradilan bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*) mutlak keberadaannya dalam negara hukum. Hakim tidak boleh memihak kecuali kepada kebenaran dan keadilan, serta tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun baik oleh kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin kebenaran dan keadilan, tidak diperkenankan adanya intervensi terhadap putusan pengadilan.
7. **Peradilan Tata Usaha Negara**
Meskipun peradilan tata usaha negara adalah bagian dari peradilan luas yang harus bebas dan tidak memihak, namun keberadaannya perlu disebutkan secara khusus. Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi yang menjual kompetensi peradilan tata usaha negara. Keberadaan peradilan ini menjamin hak-hak warga negara yang dilanggar oleh keputusan-keputusan pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuas. Keberadaan peradilan tata usaha negara harus diikuti dengan jaminan bahwa keputusan pengadilan tersebut ditaati oleh pejabat administrasi negara.
8. **Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)**
Di samping peradilan tata usaha negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsi gagasan pembentukan mahkamah konstitusi sebagai upaya memperkuat sistem *check and balances* antara cabang-cabang kekuasaan untuk menjamin demokrasi. Misalnya, mahkamah ini diberi fungsi melakukan pengujian atas konstitusionalitas undang-undang dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga-lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan negara yang dipisah-pisahkan.

9. **Perlindungan Hak Asasi Manusia**
Adanya perlindungan konstitusional terhadap HAM dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Terbentuknya negara dan penyelenggaraan kekuasaan negara tidak boleh mengurangi arti dan makna kebebasan dasar dan HAM. Maka jika di suatu negara hak asasi manusia terabaikan atau pelanggaran HAM tidak dapat diatasi secara adil, negara ini tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.
10. **Bersifat Demokrasi (*Demokratische Rechtsstaat*)**
Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.
11. **Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)**
Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara hukum maupun gagasan negara demokrasi dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Dalam konteks Indonesia, gagasan negara hukum yang demokratis adalah untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945.
12. **Transparansi dan Kontrol Sosial**
Adanya transparansi dan kontrol sosial terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum sehingga dapat memperbaiki kelemahan mekanisme kelembagaan demi menjamin kebenaran dan keadilan. Partisipasi secara langsung sangat dibutuhkan karena mekanisme perwakilan di parlemen tidak selalu dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Ini adalah bentuk *representation in ideas* yang tidak selalu *inherent* dalam *representation in presence*.

Dalam negara hukum sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Setiap kebijakan yang dibuat dan diterapkan, serta setiap tindakan yang dilakukan oleh aparat negara harus memiliki landasan hukum dan “berbaju” hukum. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak

pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi. Dengan sendirinya mewujudkan supremasi konstitusi adalah juga mewujudkan negara hukum yang demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*).⁴⁵

Ide tentang HAM ini sendiri bukanlah ide baru di Indonesia. Kebanyakan agama dan filosofi yang berkembang telah banyak mengandung dan mendukung konsep HAM. Antara lain konsep HAM tersebut telah berkembang dalam sistem etika yang sering disebut nilai-nilai moral. Nilai kemanusiaan dalam hubungan sosial dituangkan dalam hukum maka HAM berwujud nilai-nilai hukum. HAM mencakup: (i) Hak-hak politik dan sipil, seperti kebebasan berbicara, partisipasi politik, kebebasan penyiksaan, dan mendapat pengadilan yang adil; (ii) Hak-hak sosial dan ekonomi, seperti hak untuk mendapatkan pendidikan dan kesehatan; dan (iii) Hak pembangunan, yakni setiap orang dan bangsa berhak ikut serta di dalam memberikan sumbangan kepada dan menikmati pembangunan ekonomi, sosial budaya dan politik, di dalam mana kebebasan dasar dapat diwujudkan. HAM ini menjadi isu mengemuka, karena dalam perkembangannya kemudian berdimensi internasional. Pemerintah Indonesia, termasuk jajaran Pemerintah Daerah, mempunyai kewajiban untuk memberikan perlindungan, pemenuhan, dan penegakan HAM di Indonesia, dan juga

⁴⁵*Ibid.*, hlm. 628-629

tak kurang pentingnya adalah pemajuan HAM. Berbagai peraturan perundang-undangan yang telah dimiliki di Indonesia merupakan suatu yang penting, karena hukum dapat mempengaruhi sikap atau tingkah laku manusia, akan tetapi hukum dapat memengaruhi sikap atau tingkah laku manusia, akan tetapi hukum itu sendiri tidaklah cukup, masih diperlukan adanya kepemimpinan dari mereka yang memiliki kekuasaan dan kedudukan (formal dan informal) di dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.⁴⁶

Masalah demokratisasi tidak dapat dilepaskan dari derajat implementasi HAM. Oleh karena itu, sudah waktunya implementasi HAM tersebut diwujudkan secara jelas dan konkret. Hal tersebut dapat dimulai lewat penyelenggaraan Pemilihan Umum yang bebas dan kompetitif, dengan memberikan terjadinya wacana publik.⁴⁷

Masalah Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), seperti disebutkan pada Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyebutkan: “Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara

⁴⁶Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 172

⁴⁷Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju...*, *Op.Cit.*, hlm. 171-172

Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah.”

Bunyi pasal ini mengingatkan akan kedaulatan rakyat sebagaimana amanat konstitusi yang luhur dan mempunyai landasan filosofis dan konstitusional yang sangat luhur yaitu Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, akan tetapi kenyataannya pada operasional di lapangan sering terjadi keributan, kekacauan, bahkan anarkis, yang disinyalir berpotensi melanggar HAM. Di samping itu juga adanya praktik-praktik intimidasi, penyalahgunaan kekuasaan, bahkan *money politic*, serta dalam kampanye kecenderungan akan melanggar Pasal 60 dan 61 PP tersebut, contoh tragis di pasca Pilkada di Kabupaten Kaur Provinsi Bengkulu, Pilkada Provinsi Maluku Utara, telah terjadi anarkis luar biasa dengan hancurnya fasilitas umum milik negara dan masyarakat.⁴⁸

Namun, dalam perkembangan pemikiran dan praktek mengenai prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) ini, diakui pula adanya kelemahan dalam sistem negara hukum itu, yaitu bahwa hukum bisa saja hanya dijadikan alat bagi orang yang berkuasa. Karena itu, dalam perkembangan mutakhir mengenai hal ini dikenal pula istilah “*demokratische rechtsstaat*”, yang mensyaratkan bahwa prinsip negara hukum itu sendiri haruslah dijalankan menurut prosedur demokrasi yang disepakati bersama. Kedua konsep “*constitutional democracy*” dan “*demokratische rechtsstaat*” tersebut pada pokoknya mengidealkan mekanisme yang serupa, dan karena itu sebenarnya

⁴⁸Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, Teras, Yogyakarta, 2011, hlm. 272

keduanya hanyalah dua sisi dari mata uang yang sama. Di satu pihak, negara hukum itu haruslah demokratis, dan di pihak lain negara demokrasi itu haruslah didasarkan atas hukum.⁴⁹

B. Otonomi Daerah

B.1 Pengertian Otonomi

Pasal 18 UUD 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”.

Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menerangkan bahwa karena negara Indonesia itu adalah suatu negara kesatuan, Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang juga berbentuk negara. Wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi pula menjadi daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang

⁴⁹Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi...*, Op.Cit., hlm. 245-246

bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintah akan bersendikan dasar permusyawaratan.⁵⁰

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁵¹ Maksudnya ialah bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi sejumlah daerah besar dan kecil yang bersifat otonom, yaitu daerah yang boleh mengurus rumah tangganya sendiri dan daerah administrasi, yaitu daerah yang tidak boleh berdiri sendiri.⁵² Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan Pemerintah Pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishouding*) otonomi daerah yang diadopsi.⁵³

Secara filosofis Otonomi Daerah dapat diartikan sebagai sebuah mekanisme yang memberikan kewenangan kepada masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara luas dan mengekspresikan diri dalam bentuk kebijakan-kebijakan lokal tanpa

⁵⁰C.S.T. Kansil dan Christine S.T Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah 1903-2001*, Ctk. Pertama, Jakarta, 2002, hlm. 2-3

⁵¹Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Ctk Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 46

⁵²C.S.T. Kansil dan Christine S.T Kansil, *Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, hlm. 3

⁵³Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan...*, *Op.Cit.*, hlm.46

tergantung kepada kebijakan pemerintah pusat. Secara teknis hal ini akan diimplementasikan pada proses politik yang terjadi dalam penentuan kebijakan-kebijakan publik di daerah, seperti pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur. Bupati/Walikota dan Wakilnya, pembuatan berbagai peraturan daerah dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah.⁵⁴

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 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.⁵⁵

B.2 Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia

Otonomi daerah sebenarnya konsep yang sudah tidak asing lagi di Indonesia. Sejak masa Hindia Belanda sejatinya telah mencoba melaksanakan pemerintahan

⁵⁴Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan...*, *Op.Cit.*, hlm. 107

⁵⁵Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan...*, *Op.Cit.*, hlm. 45

dengan sistem desentralisasi dan otonomi. Hal ini ditandai dengan berlakunya Undang-Undang Desentralisasi 1903 (*Desentralisatie Wet 1903*). Ketentuan tersebut selain dimaksudkan oleh pemerintah kolonial Belanda sebagai landasan yuridis formal bagi daerah-daerah untuk mengatur ikhwal rumah tangganya sendiri, juga untuk membagi daerah-daerah otonom yang mereka kuasai itu menjadi *gewest* (semacam pemerintahan provinsi), *regenschaap* (semacam pemerintahan kabupaten), serta *staatsgemeente* (semacam pemerintah kota).⁵⁶

Di dalam dimensi perkembangan sejarah, secara konseptual sebenarnya dasar dari permasalahan otonomi daerah ini pernah ditetapkan dalam penjelasan GBHN Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973, tujuan pemberian otonomi kepada daerah dapat pula dirinci sebagai berikut:⁵⁷

1. Melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara.
2. Membina kestabilan politik dan kesatuan bangsa, dan membina hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah
4. Meningkatkan secara bertahap kemampuan aparatur daerah, terutama aparatur Pemerintah Desa, dengan fasilitas dan sarana, sehingga benar-benar merupakan alat yang berwibawa, kuat, efektif, efisien, dan bersih, penuh ketaatan dan kesetiaan pada Negara dan Pemerintah, mampu menjalankan tugas di bidang masing-masing dan hanya mengabdikan diri pada kepentingan Negara dan Rakyat.

⁵⁶H.M Syafi'i, *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Averroes Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 10

⁵⁷Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah, Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 76-77

Perubahan politik dalam pemerintahan Indonesia kemudian benar-benar mengalami perubahan setelah kemerdekaan. Melalui salah satu pasal UUD 1945, yakni Pasal 18, pemerintahan Indonesia menganut sistem desentralistik. Dasar hukum ini kemudian menjadi acuan dalam melahirkan UU No. 1 Tahun 1945. Implementasi otonomi daerah melalui dasar hukum ini di awal kemerdekaan mengalami berbagai kendala, terutama terkait pergulatan mencari makna kebangsaan yang dipandang sebagai identitas sekunder, yang berhadapan dengan persoalan identitas primer berupa kuatnya solidaritas etnik, agama, adat, dan bahasa, serta tradisi lokal.⁵⁸

Tiga tahun kemudian dikeluarkan UU No. 22 Tahun 1948 yang memberi ruang gerak otonomi yang lebih luas dibanding sebelumnya. Guna menghidupkan pemerintahan lokal dan kesatuan sosial, dibentuk daerah tingkat III yang satuannya dapat berupa desa atau satuan yang setingkat. Dalam perkembangannya kemudian, guna mencegah menguatnya daerahisme, provinsialisme, dan merupakan kontrol pusat, dikeluarkan UU No. 1 Tahun 1957. Di bawah undang-undang baru ini kandungan keseimbangan antara pusat dan daerah lebih mengemuka. Namun, stabilitas itu tidak berjalan lama, segera saja muncul ketegangan di tengah masyarakat terkait konflik ideologi dan politisasi massa yang dimotori PKI hingga kemudian melahirkan UU No. 18 Tahun 1965, yang berujung dengan kudeta berdarah.⁵⁹

⁵⁸*Ibid.*, hlm. 76-77

⁵⁹*Ibid.*, hlm. 90

Bertolak dari berbagai kebijakan desentralisasi pasca kemerdekaan itu, diskursus otonomi daerah terus berkembang dari waktu ke waktu. Tampaknya kebijakan otonomi daerah pascakemerdekaan terus berbolak balik arah; dari desentralisasi administrasi yang menekankan aspek demokrasi. Realitas ini tentu dipengaruhi oleh situasi politik yang berkembang serta pandangan dan konsepsi politik penguasa dan kekuatan politik pendukungnya.⁶⁰

B.3 Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi tahun 1999 itu adalah, di satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintahan ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi merupakan simbol adanya *trust* (kepercayaan) dari pemerintah pusat kepada daerah. Ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Kalau dalam sistem yang sentralistik mereka

⁶⁰Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah, Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm. 90

tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, dalam sistem otonomi ini mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi dari berbagai masalah yang dihadapi.⁶¹

Visi otonomi daerah itu dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama: Politik, Ekonomi, serta Sosial, dan Budaya. Di Bidang Politik, karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik. Demokratisasi pemerintahan juga berarti transparansi kebijakan. Artinya untuk setiap kebijakan yang diambil, harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan itu, apa tujuannya, berapa ongkos yang harus dipikul, siapa yang diuntungkan, apa resiko yang harus ditanggung, dan siapa yang harus bertanggungjawab jika kebijakan itu gagal. Otonomi daerah juga berarti membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karier politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.⁶²

⁶¹Syaukani, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Ctk. Ketiga, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 172

⁶²*Ibid.*, hlm.172

Di bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan di pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.⁶³

Di bidang sosial dan budaya. Otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama, memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.⁶⁴

Lahirnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diubah dengan Perubahan Pertama dalam UU No. 02 Tahun 2015 dan Perubahan Kedua dalam UU No. 09 Tahun 2015) menandai suatu babak baru kebijakan otonomi dan relasi Pusat-Daerah hari ini. Penataan ulang urusan, penguatan kedudukan Gubernur dan pemerintahan Propinsi, hingga pengenalan konsep manajemen transisi berupa status daerah persiapan dalam pemekaran wilayah

⁶³*Ibid.*, hlm. 174-175

⁶⁴*Ibid.*, hlm. 175

hanyalah sebagai contoh yang bisa disitir sebagai bukti perubahan. Tentu, dalam pola dan warna relasi pemerintah pusat dengan daerah, berbagai perubahan yang ada sedikit-banyak membawa dinamika baru dalam pengelolaan otonomi dan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan.⁶⁵

Dari sudut demokrasi, otonomi daerah, dalam arti formal, diperlukan dalam rangka memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Dari segi materiil, otonomi daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip negara kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan atas hukum. Oleh karena otonomi daerah bertalian dengan demokrasi, maka harus ada lembaga dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan demokrasi di daerah.⁶⁶

C. Pemilihan Umum Kepala Daerah

C.1 Tinjauan Umum Pemilihan Umum Kepala Daerah

Penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden 2004 secara langsung telah mengilhami dilaksanakannya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada secara langsung pula. Hal ini didukung pula dengan semangat otonomi daerah yang digulirkan pada tahun 1999. Pelaksanaan pilkada secara langsung ini juga merupakan sebagai bentuk penerapan sistem Presidensialisme pada tingkat

⁶⁵Robert Na Endi Jaweng, *Undang-Undang No. 23 tahun 2014: Tinjauan Desentralisasi Ekonomi*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 47 Tahun 2015, terdapat dalam <http://www.kppod.org/index.php/en/publikasi/artikel-peneliti>, hlm. 90

⁶⁶Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan...*, *Op.Cit.*, hlm. 190

daerah. Oleh karena itulah, sejak tahun 2005, telah diselenggarakan pilkada secara langsung baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.⁶⁷

Salah satu wujud partisipasi masyarakat dalam proses politik adalah pemilihan umum (Pemilu). Pemilu merupakan sarana bagi masyarakat untuk ikut menentukan figur dan arah kepemimpinan daerah dalam periode tertentu. Ketika demokrasi mendapat perhatian yang luas dari masyarakat dunia, penyelenggaraan pemilu yang demokratis menjadi syarat penting dalam pembentukan kepemimpinan sebuah negara. Pemilu memiliki fungsi utama untuk menghasilkan kepemimpinan yang benar-benar mendekati kehendak rakyat. Oleh karena itu, pemilu merupakan salah satu sarana legitimasi kekuasaan.⁶⁸ Maka pemilihan umum (*general election*) juga disebut bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui pemilihan (*elected public officials*).⁶⁹

Tujuan penyelenggaraan pemilihan umum itu ada 4 empat, yaitu:⁷⁰

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c. untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- d. untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara

⁶⁷Muhadam Labolo, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia, Teori, Konsep, dan Isu Strategis*, Ctk. Pertama, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 174

⁶⁸Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah, dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 152

⁶⁹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 420

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 418-419

Tujuan ketiga dan keempat pemilihan umum itu adalah juga untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan melaksanakan hak asasi warga negara. Untuk menentukan jalannya negara, rakyat sendirilah yang harus mengambil keputusan melalui perantaraan wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif. Hak-hak politik rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara dengan benar menurut UUD adalah hak rakyat yang sangat fundamental. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilihan umum, di samping merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, juga merupakan sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara sendiri. Untuk itulah, diperlukan pemilihan umum guna memilih para wakil rakyat itu secara periodik. Demikian pula di bidang eksekutif, rakyat sendirilah yang harus memilih Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk memimpin jalannya pemerintahan, baik di tingkat pusat, di tingkat provinsi, maupun di tingkat kabupaten/kota.⁷¹

Di samping itu, pemilihan umum itu juga penting bagi para wakil rakyat sendiri ataupun para pejabat pemerintahan untuk mengukur tingkat dukungan dan kepercayaan masyarakat kepadanya. Demikian pula bagi kelompok warga negara yang tergabung dalam suatu organisasi politik, pemilihan umum itu juga penting untuk mengetahui seberapa besar tingkat dukungan dan kepercayaan rakyat kepada kelompok atau partai politik yang bersangkutan. Melalui analisis mengenai tingkat kepercayaan dan dukungan itu, tergambar pula mengenai aspirasi rakyat yang

⁷¹*Ibid.*, hlm. 420

sesungguhnya sebagai pemilik kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam negara Republik Indonesia.⁷²

Seiring dengan perkembangan politik dan ketatanegaraan Indonesia yang memungkinkan dipilihnya Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945, mulai tahun 2006 dilakukan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.⁷³

Seiring dengan masuknya Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) ke dalam rezim Pemilu, penyelenggaraannya pun diserahkan kepada KPU dalam hal ini adalah KPUD Provinsi untuk Pemilu gubernur dan wakil gubernur dan KPUD Kabupaten/Kota untuk pelaksanaan Pemilu bupati/ wakil bupati atau walikota/wakil walikota. Dalam hubungan ini, KPUD direpresentasikan sebagai instansi yang tugasnya menyelenggarakan Pemilu yang bebas, mandiri, bebas, rahasia, jujur, dan adil di daerah.⁷⁴

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, selain dimaksudkan untuk menyelaraskan dengan Pemilihan Presiden secara langsung juga dilandasi semangat kuat untuk mengoreksi apa yang terjadi selama periode belakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah khususnya untuk mengurangi

⁷² *Ibid.*, hlm. 421

⁷³ Mexasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara...*, *Op.Cit.*, hlm. 264

⁷⁴ Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 52

terjadinya politik uang. Selain itu, seperti diungkapkan Warsito Utomo, semestinya pemilihan kepala daerah secara langsung juga diharapkan dapat meningkatkan partisipasi dan kesadaran daerah untuk menggunakan haknya serta membatasi kekuasaan dan kewenangan Badan Legislatif di daerah.⁷⁵

Secara universal pemilu adalah instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Soedarsono mengemukakan, pemilu adalah syarat minimal bagi adanya demokrasi dan diselenggarakan dengan tujuan untuk membentuk pemerintah demokratis. Oleh karena itu dalam perkembangan negara modern, pilkada menjadi tonggak demokrasi.⁷⁶ Pilkada merupakan instrumen dalam mewujudkan kedaulatan rakyat dengan maksud membentuk pemerintahan yang demokratis dan absah serta dapat mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.⁷⁷

C.2 Pilkada Langsung sebagai Bagian dari Proses Demokrasi

Sebagus apapun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis mana kala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu dijadikan tolok ukur untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-

⁷⁵Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia...*, Op.Cit., hlm. 264

⁷⁶Ibnu Tricahyo, *Reformasi Pemilu*, Ctk. Pertama, In-Trans, Malang, 2009, hlm. 155

⁷⁷*Ibid.*, hlm. 155

mata ditentukan oleh ada tidaknya pemilihan oleh rakyat atas pemimpin-pemimpinnya. Pemilihan memerlukan perangkat lain untuk mendukung proses pemilihan.⁷⁸

Pemilihan kepala daerah langsung (pilkada langsung) merupakan jalan keluar terbaik untuk mencairkan kebekuan demokrasi. Kekuatan pilkada langsung terletak pada pembentukan dan implikasi legitimasinya. Kepala daerah membutuhkan legitimasi tersendiri sehingga harus dipilih sendiri oleh rakyat. Mereka juga wajib bertanggung jawab kepada rakyat. Dengan pemilihan terpisah dari DPRD, kepala daerah memiliki kekuatan yang seimbang dengan DPRD sehingga mekanisme *check and balances* niscaya akan bekerja. Kepala daerah dituntut mengoptimalkan fungsi pemerintah daerah (*protective, public service, development*).⁷⁹

Pilkada langsung tidak dengan sendirinya menjamin (*taken for granted*) peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri tetapi jelas membuka akses terhadap peningkatan kualitas demokrasi tersebut. Akses itu berarti berfungsinya mekanisme *check and balances*. Dimensi *check and balances* meliputi hubungan kepala daerah dengan rakyat; DPRD dengan rakyat; kepala daerah dengan DPRD; DPRD dengan

⁷⁸Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan...*, *Op.Cit.*, hlm. 204

⁷⁹Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 164

kepala daerah tetapi juga kepala daerah dan DPRD dengan lembaga yudikatif dan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat.⁸⁰

Praktisnya begini. Kepala daerah dan DPRD dituntut memenuhi janji-janji kampanye; dituntut mengakomodasi aspirasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan perda. DPRD wajib mengontrol kepala daerah dalam pembuatan kebijakan publik dan perda, hal mana akses masyarakat sangat terbatas. Yudikatif memainkan peran dalam penegakan hukum atas perilaku kepala daerah dan DPRD baik dalam kapasitas pribadi maupun kelembagaan menjalankan fungsi dan Pemerintah Pusat mengontrol Pemerintah Daerah dalam kebijakan-kebijakan makro dilihat dari aspek fungsi maupun hukum.⁸¹

Pilkada langsung sudah diintrodusir dalam produk hukum jauh sebelum lahir UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005. Dalam Pasal 23 UU No. 1 tahun 1957 ditegaskan, KDH (baca: kepala daerah) yang karena jabatannya adalah Ketua dan Anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD) yang berfungsi menjalankan roda pemerintahan dipilih menurut UU khusus yang ditetapkan kemudian. Pada bagian Penjelasan dikatakan, ketentuan demikian karena KDH adalah orang yang dekat dan dikenal baik oleh rakyat di daerahnya. Oleh karena itu harus dipilih langsung oleh rakyat. Karena proses pembentukan UU tersebut lama, untuk sementara Kepala Daerah dipilih oleh DPRD yang bersangkutan, yang kemudian disahkan oleh

⁸⁰*Ibid.*, hlm. 165

⁸¹*Ibid.*, hlm. 165-166

Presiden/Menteri Dalam Negeri. Sampai UU No. 1 Tahun 1957 dicabut, UU tentang Pemilihan Kepala Daerah Langsung tidak lahir.⁸²

UU No. 1 Tahun 1957 lahir sebagai konsekuensi sistem pemerintahan parlementer saat itu, tepatnya pada masa Kabinet Hatta III, Susanto, Halim, NASir, Sukiman, Wilopo, Ali I dan II, Burhanuddin Harahap, dan Djuanda. Hal itu berbeda dengan sekarang, yang mempertahankan sistem kesatuan (unitaris). Kelahiran UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 6 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Pilkada, yang mengatur pilkada langsung, merupakan reaksi atas praktik pilkada dengan sistem perwakilan (UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 151 Tahun 1999) yang diwarnai penyimpangan, sebagaimana disebut di atas.⁸³

Faktor yang mendorong keputusan pilkada langsung adalah pelaksanaan pemilihan Presiden/ Wakil Presiden. Pilpres itu menandai berlakunya sistem presidensial secara sebenar-benarnya. Apalagi dalam UU No. 1/ tentang Otonomi Khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) juga telah mengatur mengenai pemilihan daerah secara langsung.⁸⁴ Pelaksanaan Pemilihan secara langsung terhadap kepala daerah baik pada tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota memperoleh legitimasi konstitusional melalui amandemen UUD 1945 yang kedua. Perubahan ini boleh disebut sebagai sebuah revolusi administrasi pemerintahan khususnya untuk memilih pemimpin formal di daerah. UUD 1945 telah

⁸²*Ibid.*, hlm. 166-167

⁸³*Ibid.*, hlm. 167

⁸⁴*Ibid.*, hlm. 167

menambah satu ayat dalam Pasal 18 UUD 1945 yang kemudian dituangkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagai akomodasi dari revolusi dimaksud. Ketentuan di dalamnya menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.⁸⁵

Pemahaman “dipilih secara demokratis” itu secara tersurat atau interpretasi gramatikal dapat diartikan macam-macam. Namun UUD 1945 sebagai landasan konstitusional hanya mengatur segala sesuatu secara garis besar. Untuk itu harus ada penjabaran lebih lanjut dengan UU sebagai aturan organiknya. Seperti dinyatakan dalam UUD 1945 bahwa ketentuan pasal-pasal dalam UUD itu dilaksanakan dengan Undang-Undang sebagai landasan operasionalnya. Dengan demikian kewenangan UU itulah yang menjabarkan ketentuan pasal tersebut.⁸⁶

Para pembentuk UU kemudian memaknai sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 itu dengan melahirkan UU yang melegitimasi sistem pemilihan kepala daerah yang demokratis. Secara teknis jabarannya adalah dalam UU tentang Pemerintahan Daerah dijabarkan pula ke dalam peraturan perundangan lebih bawah. Dengan demikian secara yuridis UU yang menjabarkan UUD 1945 dipandang

⁸⁵Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 25

⁸⁶*Ibid.*, hlm. 25

sebagai cermin kehendak dari UUD 1945 yang pembuatannya harus sesuai pula dengan aturan yang telah ditetapkan berdasarkan UUD.⁸⁷

Pada perkembangan berikutnya, kehendak agar pilkada digelar secara langsung akhirnya benar-benar diakomodasikan setelah lahir UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disusul dengan keluarnya PP No. 6 Tahun 2005 yang mengatur Pilkada. Secara umum Pilkada langsung yang mulai batas pelaksanaannya yaitu pada bulan Juni 2005 adalah sarana perwujudan kedaulatan rakyat. Di sini, kehendak rakyat akan diwujudkan secara langsung dengan memilih pemimpinnya pada tingkat provinsi yaitu untuk memilih gubernur dan wakil gubernur dan pada tingkat kabupaten/kota untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota.⁸⁸

Presiden Joko Widodo (Jokowi) pada 1 Juli 2016 lalu telah mengesahkan Perubahan Kedua atas Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.⁸⁹

Melalui perdebatan yang panjang, akhirnya seluruh substansi dari RUU Pilkada ini dapat diselesaikan oleh Komisi II DPR RI dan Pemerintah melalui musyawarah

⁸⁷*Ibid.*, hlm. 25-26

⁸⁸*Ibid.*, hlm. 26-27

⁸⁹<http://setkab.go.id/jadi-uu-no-10-tahun-2016-presiden-jokowi-sudah-sahkan-uu-pilkada/>, diakses pada tanggal 26 Oktober, pukul 19.20 WIB

mufakat.⁹⁰ Selama pembahasan RUU tersebut, untuk memudahkan dilakukan penyederhanaan model pembahasan. Penyederhanaannya dalam bentuk pengelompokan substansi RUU yang dimaksud. Kelompok substansi pembahasan antara lain: *Pertama*, penetapan mengenai waktu pemungutan suara untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati, dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil walikota pada tahun 2020, 2022, 2023, dan 2024. *Kedua*, pasangan calon atau calon yang meninggal menjelang hari H pemungutan suara tetap dihitung sebagai pasangan calon. *Ketiga*, peningkatan kualitas verifikasi pasangan calon perseorangan.⁹¹

Berikutnya, *Keempat*, pengaturan lebih lengkap mengenai tindak pidana karena menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi pemilih dan/atau penyelenggara pemilihan. *Kelima*, penguatan kewenangan Bawaslu. *Keenam*, perbaikan penormaan terkait kampanye, metode kampanye, dan dana kampanye. *Ketujuh*, perbaikan norma terkait penyalahgunaan jabatan sebagai petahana. *Kedelapan*, pemerintahan daerah wajib bertanggungjawab mengembangkan kehidupan demokrasi di daerah, khususnya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilih. *Kesembilan*, perbaikan pengaturan terkait penanganan pelanggaran pilkada pidana, administrasi, sengketa tata usaha negara, perselisihan hasil.⁹²

⁹⁰Rambe Kamarul Zaman, *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, Ctk. Pertama, Expose, Jakarta Selatan, 2016, hlm.340

⁹¹*Ibid.*, hlm. 339

⁹²*Ibid.*, hlm. 340

Selanjutnya, *Kesepuluh*, mengatur lebih lanjut tentang proses penanganan dan sanksi terkait pelanggaran pemilihan politik uang. *Kesebelas*, melengkapi pengaturan terkait pelantikan pilkada serentak, di mana Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dapat melantik. *Keduabelas*, perbaikan pengaturan terkait pengusulan pengangkatan pasangan calon terpilih. *Ketigabelas*, mengenai syarat dukungan pasangan calon dari partai politik/ gabungan partai politik dan syarat dukungan untuk pasangan calon perseorangan. *Keempatbelas*, pengaturan bilamana terjadi perselisihan kepengurusan partai politik yang dapat mendaftarkan pasangan calon dalam pemilihan.⁹³

Setelah itu, *Kelimabelas*, pengaturan tentang cuti bagi petahana yang mengikuti pilkada, dan izin bagi pejabat negara yang terlibat dalam kampanye pemilihan pasangan calon yang diusung. *Keenambelas*, penggunaan Kartu Tanda Penduduk Elektronik sebagai syarat dukungan calon perseorangan maupun syarat terdaftar sebagai pemilih. Dan, *ketujuhbelas*, tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi terkait syarat pencalonan dalam Pilkada.⁹⁴

⁹³*Ibid.*, hlm. 340

⁹⁴*Ibid.*, hlm. 340

D. Kepemimpinan dalam Islam

Al-Qur'an sebagai pedoman umat Islam telah memberikan kriteria-kriteria tertentu sebagai landasan akhlak bagi seorang pemimpin. Adapun kriteria tersebut antara lain:⁹⁵

1. Mencintai Kebenaran

Akhlak seorang pemimpin yang senantiasa istikomah berpijak di atas kebenaran ajaran Islam akan membuatnya dihormati dan dipatuhi di samping pada akhirnya dia akan memetik kebahagiaan sebagaimana janji Allah untuk memberikan kemuliaan di sisi-Nya bagi pemimpin-pemimpin yang memimpin dengan dan untuk kebenaran. Pemimpin yang mencintai kebenaran tidak akan pernah merasa gentar dalam menegakkan hukum-hukum Allah, karena yang diikutinya hanya Allah SWT.⁹⁶

Di samping itu, seorang pemimpin yang berada di atas jalan yang benar akan menjadi pemimpin-pemimpin yang adil dan mencintai keadilan. Sifat adil di dalam diri seorang pemimpin teramat sangat penting karena tanpa adanya jaminan keadilan, yang terjadi adalah penindasan berkepanjangan.⁹⁷

Oleh karena itu, akhlak mencintai kebenaran tersebut sangat penting artinya karena dari sinilah akan membias begitu banyak sikap kepemimpinan yang positif,

⁹⁵Aunur Rohim Fakih dan Iip Wijayanto, *Kepemimpin Islam*, Ctk. Ketiga, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 39

⁹⁶*Ibid.*, hlm. 40

⁹⁷*Ibid.*, hlm. 40

diantaranya adalah keadilan dan kejujuran. Adapun antara keadilan dan kejujuran itu sendiri telah diperintahkan oleh Allah sebagai tindakan yang paling utama, yang wajib dilaksanakan oleh setiap pemimpin dalam memimpin kaumnya.⁹⁸

Pemimpin yang berpegang teguh pada kebenaran dan terus menerus berusaha menegakkan kebenaran berdasarkan tuntunan ajaran Islam, akan disegani, dihormati, dan dipatuhi. Di samping itu karena merupakan perwujudan iman/ketaqwaan, maka sesuai jalan Allah SWT bahwa pemimpin tersebut akan mendapat tempat yang mulia di sisi-Nya.⁹⁹

2. Dapat Menjaga Amanah dan Kepercayaan Orang Lain

Jabatan (sebagai seorang pemimpin) itu adalah sebuah amanah yang sangat besar dan harus dipertanggungjawabkan, tidak saja di hadapan manusia yang memberikan amanah tersebut tapi juga di hadapan Allah SWT. Untuk itu seorang pemimpin harus benar-benar menjaga amanah yang telah diberikan kepadanya, serta tidak menyelewengkannya untuk kepentingan dirinya sendiri.¹⁰⁰

Oleh karena itu tanggung jawab moral seorang pemimpin idealnya harus terus menerus terjaga sebagai modal dasar dan kontrol pribadi terhadap nuraninya selama

⁹⁸*Ibid.*, hlm. 41

⁹⁹Hadari Nawawi, *Kepemimpinan Menurut Islam*, Ctk. Pertama, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 114-115

¹⁰⁰Aunur Rohim Fakih dan Iip Wijayanto, *Kepemimpin...*, *Op.Cit.*, hlm. 42

masa-masa kepemimpinannya maupun setelah berlalu masa-masa kepemimpinannya.¹⁰¹

3. Ikhlas dan Memiliki Semangat Pengabdian

Dalam menjalankan roda kepemimpinannya, hendaknya seorang pemimpin mendasarinya dengan rasa yang benar-benar ikhlas. Jika memulai sebuah fase kepemimpinan dengan perasaan yang tidak ikhlas serta selalu mengharapkan tendensi-tendensi tertentu, maka terjadilah pemerintahan-pemerintahan yang korup. Untuk itu, kepemimpinan sebagai sebuah proses harus dijalani dengan sepenuh hati dan mengembalikan imbalannya kepada Allah SWT.¹⁰²

4. Baik Dalam Pergaulan Masyarakat

Sebagai makhluk yang multi-dimensional, manusia diharapkan dapat memberikan kontribusi positif bagi masyarakatnya. Dan lebih utama bagi pemimpin-pemimpin yang ada di tengah-tengah masyarakat, sikap dan ucapannya akan selalu menjadi perhatian orang lain. Oleh karena itu seorang pemimpin harus pandai-pandai menempatkan dirinya dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat untuk merebut simpati mereka sehingga kegiatan kepemimpinan dan dakwah Islamiah dapat berjalan dengan baik dan serasi.¹⁰³

¹⁰¹*Ibid.*, hlm. 42

¹⁰²*Ibid.*, hlm. 43

¹⁰³*Ibid.*, hlm. 43-44

Islam sangat mengutamakan persahabatan sebagai kegiatan muamalah yang sangat dianjurkan karena dengan terjalinnya ikatan silaturahmi akan memperkokoh bangunan sosial kemasyarakatan. Bentuk ideal ini tentu saja akan sangat sulit direalisasikan jika pemimpin setempat yang ada tidak cukup akomodatif. Untuk itu hubungan silaturahmi, saling bahu-membahu dalam kebaikan, tolong menolog dalam seluruh sektor kehidupan harus dimulai oleh pemimpin terlebih dahulu karena ide-ide yang berasal dari seorang pemimpin sangat mudah ditangkap oleh masyarakatnya untuk menjadi bahan perenungan bersama.¹⁰⁴

5. Bijaksana

Kebijaksanaan adalah pantulan dari akhlak yang kaya akan iman. Kebijakan ini sangat diperlukan untuk menempatkan segala persoalan secara tepat dan proporsional. Lebih-lebih dalam memimpin masyarakat yang majemuk, kebijakan akan mampu memberikan rasa tenang bagi berbagai kepentingan untuk disatukan di bawah satu visi bersama.¹⁰⁵

Dengan bermodalkan kebijakan dan hidayah dari Allah dalam menganalisis dinamika kemasyarakatan yang ada, maka diharapkan kepemimpinan yang dijalankan dapat bergulir sesuai dengan yang diinginkan tanpa harus merugikan kelompok-kelompok tertentu untuk memberi keuntungan kepada kelompok yang lain.¹⁰⁶

¹⁰⁴*Ibid.*, hlm. 44

¹⁰⁵*Ibid.*, hlm. 43-44

¹⁰⁶*Ibid.*, hlm. 45

Perlu diingat bahwa dalam konsep Islam baik masalah demokrasi, hak asasi manusia, bahkan semua aspek kehidupan, Tuhan selalu menempati posisi sentral (*theocentric*) sedangkan dalam pandangan Barat manusia yang menempati posisi sentral (*anthropocentric*).¹⁰⁷

Jawahir Thontowi menulis:¹⁰⁸

“Persepsi HAM dalam Islam sangat jelas, berbeda dengan konsep Barat, terutama ketika kebebasan individual atau kolektif umat manusia dibatasi oleh kemauan hukum Tuhan yang suci, sehingga umat Islam tidak bisa memprioritaskan HAM yang ditentukan standarnya oleh manusia.”

Dalam pandangan Islam, kebebasan bukan berarti bebas sebebas-bebasnya, melainkan kebebasan yang bertanggungjawab. Semua tindakan manusia pada akhirnya akan dipertanggungjawabkan kepada Allah SWT.¹⁰⁹

6. Tipe Kepemimpinan Demokratis

Kepemimpinan tipe ini menempatkan faktor manusia sebagai faktor utama dan terpenting dalam sebuah organisasi. Dalam kepemimpinan ini setiap individu sebagai manusia diakui dan dihargai/dihormati eksistensi dan peranannya dalam memajukan

¹⁰⁷Muhammad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 50

¹⁰⁸Jawahir Thonthowi, *HAM dalam Hukum Internasional dan Prospeknya dalam Kabinet Persatuan Nasional*, jurnal Magister Hukum Vol.II No. 1 Februari 2000, hlm. 27 sebagaimana dikutip dalam bukunya Muhammad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 51

¹⁰⁹*Ibid.*, hlm. 51

dan mengembangkan organisasi.¹¹⁰ Dalam praktiknya kepemimpinan ini diwarnai oleh usaha mewujudkan hubungan manusiawi (human relationship/hablum-minannas) yang efektif, dengan prinsip saling memperlakukan sebagai subyek.¹¹¹

Kepemimpinan demokratis bersifat aktif, dinamis dan terarah. Aktif dalam menggerakkan dan memotivasi. Dinamis dalam mengembangkan dan memajukan organisasi. Terarah pada tujuan bersama yang jelas, melalui pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang relevan secara efektif dan efisien.¹¹² Jelas bahwa tipe kepemimpinan demokratis selalu berpihak pada kepentingan anggota dan berpegang pada prinsip mewujudkan kebenaran dan keadilan untuk kepentingan bersama. Konsep seperti itu sejalan dengan ajaran Islam yang sangat mengutamakan perilaku yang mampu membedakan antara yang haq dan yang batil. Sehubungan dengan itu berfirman Allah SWT di dalam surat Al-Baqarah ayat 42 sebagai berikut:¹¹³


 وَلَا تَلْبِسُوا الْحَقَّ بِالْبَاطِلِ وَتَكُنُوا الْحَقَّ وَأَنْتُمْ تَعْمُونَ

Artinya: “Janganlah kamu campur adukkan antara yang haq dan yang batil, dan janganlah kamu sembunyikan yang haq itu, padahal kamu mengetahui.”

¹¹⁰Hadari Nawawi, *Kepemimpinan Menurut...*, *Op.Cit.*, hlm. 169

¹¹¹*Ibid.*, hlm. 169

¹¹²*Ibid.*, hlm. 170

¹¹³*Ibid.*, hlm. 171-172