

**POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015  
TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA**

**SKRIPSI**



Oleh :

**KRISNA ANGGA VANDA KARUNIA**

**No. Mahasiswa : 08410059**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2017**

**POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG  
PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) Pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh

**KRISNA ANGGAN VANDA KARUNIA**

No. Mahasiswa : 08410059

Program Studi : Ilmu Hukum

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2017**

**POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015  
TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA**

**SKRIPSI**



Oleh :

**KRISNA ANGGA VANDA KARUNIA**  
**No. Mahasiswa : 08410059**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2017**



**SKRIPSI**

**POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG  
PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan ke Depan**

**Tim Penguji dalam Ujian Pendarasan Tanggal ..... 2017**



Yogyakarta, 5 Januari 2017

Dosen Pembimbing

(Dr., Drs., Muntoha., SH., M. Hum.)

NIP/NIK. 914.100.101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## SKRIPSI

### POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA

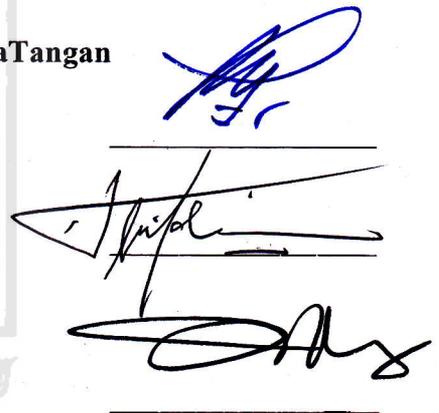
Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/ Pendaran Pada tanggal dan dinyatakan .....

Yogyakarta, 5 Januari 2017

#### Tim Penguji

- Ketua : Muntoha, Dr., Drs., S.H., M.Ag
- Anggota : Saifudin, Dr., S.H., M.Hum
- Anggota : Agus Triayanta Drs., M.A., M.H., Ph.D

#### Tanda Tangan

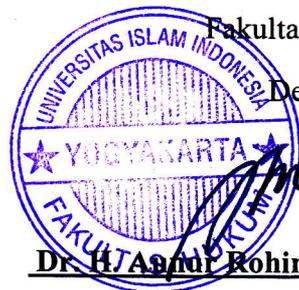


Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan



Dr. H. Abdul Rohim Faqih, S.H, M.Hum

## SURAT PERNYATAAN SKRIPSI

Yang bertandatangan dibawah ini, saya :

Nama : Krisna Angga Vanda Karunia

Nim : 08410059

Jurusan : Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul : **“POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA,** adalah hasil karya atau laporan penelitian yang saya lakukan sendiri dan bukan duplikasi atau tiruan dari hasil karya orang lain. Kecuali yang secara tertulis dicatu dalam penelitian ini dan disebutkan dalam acuan daftar pustaka apabila dilain waktu terbukti ada penyimpangan dalam karya ini maka tanggungjawab sepenuhnya ada pada penyusun.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya.

Yogyakarta, 5 Januari 2017

Yang menyatakan



Krisna Angga Vanda Karunia

Nim. 08410059

## **POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA**

### **ABSTRAK**

Sesuai ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara langsung selama ini masih diliputi dengan berbagai permasalahan yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Pengaturan mengenai penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dalam peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah perlu diperbarui sesuai dengan dinamika sosial politik dan diatur dalam undang-undang tersendiri.

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Data dalam penelitian ini adalah data sekunder. Pengumpulan data dilakukan dengan cara studi perpustakaan. Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif.

Data penelitian setelah dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, diperoleh hasil bahwa Politik hukum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota diawali setelah terjadi perdebatan yang panjang tentang Pemilihan Kepala Daerah langsung maupun Pemilihan Kepala Daerah secara tidak langsung (melalui DPRD) akhirnya pada bulan Januari Tahun 2015, Perppu No.1 Tahun 2014 mengenai perubahan atas UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Berdasarkan pertimbangan dalam rangka mewujudkan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang demokratis, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota. Penyempurnaan tersebut telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota); dan Pengaturan pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota antara lain Pasal 7 UU No. 8 Tahun 2015 mengenai persyaratan calon, Pasal 39 mengenai peserta, Pasal 201 mengenai pemungutan suara serentak, dan Pasal 142 dan Pasal 103 mengenai sengketa pemilukada.

Kata kunci: Politik Hukum, Pemilihan Kepala Daerah



**SKRIPSI**

**POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG  
PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan ke Depan

Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran Tanggal ..... 2017



Yogyakarta, 5 Januari 2017

Dosen Pembimbing

(Dr., Drs., Muntoha., SH., M. Hum.)

NIP/NIK. 914.100.101



## SKRIPSI

### **POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/ Pendaran Pada tanggal dan dinyatakan .....

Yogyakarta, 5 Januari 2017

#### **Tim Penguji**

#### **Tanda Tangan**

- Ketua : Muntoha, Dr., Drs., S.H., M.Ag
- Anggota : Saifudin, Dr., S.H., M.Hum
- Anggota : Agus Triayanta Drs., M.A., M.H., Ph.D

---

---

---

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan

**Dr. H. Aunur Rohim Faqih, S.H, M.Hum**

## SURAT PERNYATAAN SKRIPSI

Yang bertandatangan dibawah ini, saya :

Nama : Krisna Angga Vanda Karunia

Nim : 08410059

Jurusan : Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul : **“POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA,** adalah hasil karya atau laporan penelitian yang saya lakukan sendiri dan bukan duplikasi atau tiruan dari hasil karya orang lain. Kecuali yang secara tertulis diacu dalam penelitian ini dan disebutkan dalam acuan daftar pustaka apabila dilain waktu terbukti ada penyimpangan dalam karya ini maka tanggungjawab sepenuhnya ada pada penyusun.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya.

Yogyakarta, 5 Januari 2017

Yang menyatakan

Krisna Angga Vanda Karunia

Nim. 08410059

## CURRICULUM VITAE

- Nama Lengkap : Krisna Angga Vanda Karunia
- Tempat Lahir : Pekalongan
- Tanggal Lahir : 18 Januari 1989
- Jenis Kelamin : Laki-laki
- Golongan Darah : AB
- Alamat : Galur Selatan, Jl Intan RT 006 RW 002,  
Jakarta Pusat
- Identitas Orangtua/Wali
  - Nama Ayah : Aulia Azmil Umur Ramo Fakoyuli
  - Pekerjaan Ayah : Karyawan Swasta
  - Nama Ibu : R.A Ida Surtiningsih
  - Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
  - Alamat Orangtua : Perumahan Gama Asri Jl Batik Kawung No  
2 Bendan, Pekalongan Barat
- Riwayat Pendidikan
  - SD : SDN Podosugih 1 Pekalongan

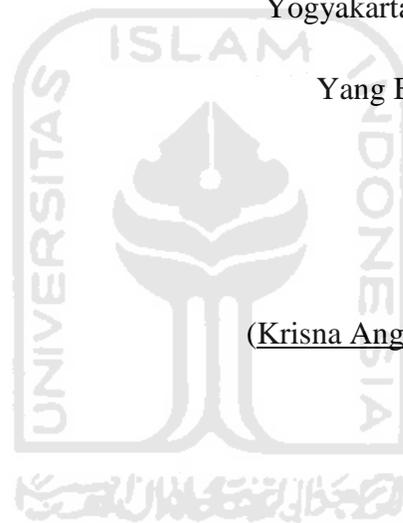
- SLTP : SMP Islam Pekalongan
- SLTA : SMA Islam 3 Sleman
- PT : Fakultas Hukum Universitas Islam  
Indonesia

12. Hobby : Basket, Renang, Traveling, Musik

Yogyakarta, 5 Oktober 2017

Yang Bersangkutan,

(Krisna Angga Vanda Karunia)

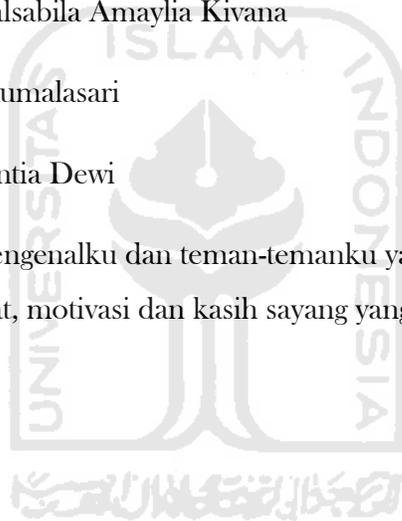


## PERSEMBAHAN

Atas Rahmat Allah SWT

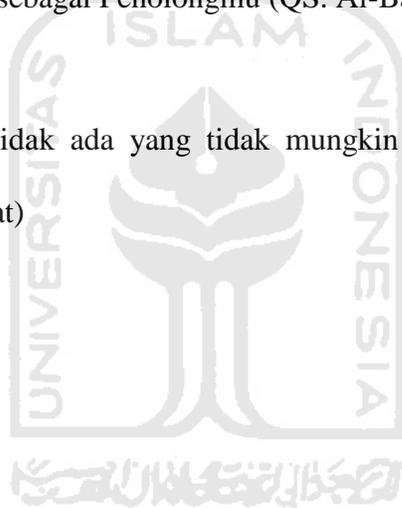
Kupersembahkan hasil karya ini kepada:

- Papa dan Mama Tercinta
- Istri saya tercinta Kiki Amaylia Muchtar
- Anak saya Nadhira Salsabila Amaylia Kivana
- Kakak Shinta Dewi Kumalasari
- Adik Amalia Deby Sintia Dewi
- Semua orang yang mengenalku dan teman-temanku yang selalu senantiasa memberikan semangat, motivasi dan kasih sayang yang melimpah kepadaku.



## MOTTO

- Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan, maka apabila kamu telah sesuai (dari suatu urusan) kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan yang lain) (QS. Al-Insyiro : 6-7)
- Jadikanlah Sabar dan Shalat sebagai Penolongmu (QS. Al-Baqarah : 45)
- Sesungguhnya didunia ini tidak ada yang tidak mungkin selama orang tersebut mau berusaha dan berdoa. (Filsafat)



## KATA PENGANTAR

*Assalamu'alaikum Wr.Wb*

Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufik dan hidayah-Nya serta shalawat dan salam penulis haturkan kepada junjungan besar Nabi Muhammad SAW beserta Keluarga dan Para Sahabat beliau. Sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul “Politik Hukum Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan gubernur, Bupati, Dan Walikota”. Penyusunan dan penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam memperoleh gelar Sarjana pada Fakultas Hukum. Selain itu juga, untuk menerapkan teori-teori yang pernah penulis dapatkan selama mengikuti perkuliahan.

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis tidak terlepas dari bimbingan, bantuan, dan dukungan serta petunjuk dari berbagai pihak. Oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sebesar -besarnya kepada pihak yang telah membantu hingga skripsi ini dapat terselesaikan. Adapun pihak – pihak tersebut antara lain:

- Bapak Dr. Ir. Harsoyo, M. Sc selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
- Bapak Dr. H. Aunur Rohim Faqih, S.H, M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Bapak Dr. Drs. Rohidin, M.Ag., selaku Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

- Bapak Dr. Drs. Muntoha, SH. M. Hum. selaku Dosen Pembimbing dalam menyusun skripsi ini, yang telah banyak meluangkan waktu, membantu dan memberikan sumbangsih baik pemikiran maupun semangat bagi penulis yang begitu besar hingga terselesaikan skripsi ini.
- Kedua Orang Tua saya, Bapak Aulia Azmil Umur Ramo Fakoyuli, dan Ibu R.A Ida Surtiningsih, beliau adalah orang-orang yang paling berperan dalam kehidupanku, yang sangat berharga bagi kehidupanku, terimakasih atas nasehat, doa serta dukungan dan semua yang telah diberikan kepadaku.
- Adek saya Amalia Deby Sintia Dewi dan Kakak Shinta Dewi Kumalasari, yang selalu memberikan semangat serta dukungannya untukku, tidak lupa canda tawa yang selalu menjernihkan pikiranku.
- Istri saya Kiki Amaylia Muchtar dan anak saya Nadhira Salsabila Amaylia Kivana yang amat saya sayangi, yang telah membantu saya berupa dorongan moral dan dukungan lainnya yang amat sangat berguna untuk saya.
- Sahabat-Sahabatku sekaligus saudara baruku Law Independent, Dhymas Suryo Dananjoyo, Agus Raharjo, Fathir Nur Rahman, Rian Trijatmiko, Risky Frisian Arangga, Galih Yudi Iskandar, Satrio Utomo, Raditya Sangadji, Yanuar Rifai, Anis Surofiq, Taufikurahman, Widha Sinulingga, Tomy Novendri, Arif Ramanda, dan masih banyak lagi, maaf tidak bisa sebut satu persatu, mereka semua yang telah memberikan kasih sayang, bantuan, dukungan dan persahabatan yang indah terimakasihku untuk kalian.
- Teman-teman yang tak kalah hebat, Suhendri, Taufan Nusantara, Herwibowo, Hary Satria Putra, Galang, Andank Setiyanto, Andien, Desy Relabakti, Kiky, Trisni tyasmita, Deny Sulistyoyo, Peny Wahyudi.

- Teman-teman Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Angkatan 2008, thanks for everything.
- Teman-teman KKN Unit 39 (Lukman, Abil, Hafis, Fera, Dani, Iffa, Turah).
- Semua orang yang mengenalku dan teman-temanku semua yang tidak bisa aku sebutkan satu persatu.
- Dan semua pihak yang telah banyak memberi bantuan dan dukungan serta do'a dalam penyusunan skripsi ini.

Dalam penulisan skripsi ini masih banyak terdapat kekurangan dan kelemahan di sana-sini, namun penulis menyadari bahwa tidak ada manusia yang sempurna di muka bumi ini, hanya Allah sajalah yang Maha Sempurna atas segalanya. Denga ridho Allah SWT dan dorongan moril dari berbagai pihak akhirnya penulisan skripsi ini dapat penulis selesaikan. Oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran dari semua pihak. Penulis berharap skripsi ini dapat bermanfaat di waktu yang akan datang terutama bagi yang berkepentingan.

Akhir kata penulis ucapkan terimakasih atas semua dan apapun yang telah diberikan kepada penulis. Semoga Allah SWT selalu melimpahkan rahma-Nya.

*Wassalamu'alaikum Wr.Wb*

*Yogyakarta, 5 Januari 2017*

*Penulis*



## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
Halaman Judul.....	i
Abstrak.....	ii
Lembar Pengesahan Dosen Pembimbing.....	iii
Lembar Pengesahan Dosen Penguji.....	iv
Surat Pernyataan Skripsi.....	v
Curriculum Vitae.....	vi
Halaman Persembahan.....	viii
Halaman Motto.....	ix
Kata Pengantar.....	x
Daftar isi.....	xi
<b>BAB I      PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Tinjauan Pustaka.....	6
1. Politik Hukum .....	6
2. Otonomi Daerah dan Pemilu Kepala Daerah .....	14
E. Metode Penelitian .....	18
1. Jenis Penelitian .....	18
2. Sumber Data .....	18
3. Metode dan Alat Pengumpulan Data .....	19
4. Metode Pendekatan .....	19

	5. Analisis .....	20
BAB II	TINJAUAN UMUM TENTANG POLITIK HUKUM, OTONOMI DAERAH DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH .....	21
	A. Tinjauan Umum Tentang Pembentukan Undang- Undang .....	21
	1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Program Legislasi Nasional .....	21
	2. Asas-asas Dalam Membentuk Peraturan Perundang-Undang .....	23
	3. Undang-undang Yang Baik .....	24
	2. Politik Hukum Perundang-undangan .....	28
	B. Tinjauan Umum Tentang Politik Hukum .....	26
	1. Pengertian Politik Hukum .....	26
	2. Politik Hukum Perundang-Undang .....	33
BAB III	POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA .....	70
	A. Kronologis Pembentukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota .....	70
	B. Proses Pembentukan Pembentukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota .....	79
	1. Perencanaan .....	81
	2. Penyusunan .....	85
	3. Pembahasan .....	86
	4. Pengesahan .....	88
	5. Pengundangan .....	89

	B.	Pengaturan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota .....	90
BAB IV		PENUTUP .....	111
	A.	Kesimpulan .....	111
	B.	Saran .....	112

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah. Makna dari “dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah” dalam hal ini ialah bahwa pemerintah daerah dibentuk oleh pemerintah pusat sebagai bagian yang integral di dalam satu struktur hierarkis sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perwujudan amanat konstitusi tersebut dilaksanakan melalui penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, sebagai landasan bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Sesuai ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Mekanisme pemilihan secara demokratis diselenggarakan dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi

dan kabupaten/kota.

Berkaitan dengan dinamika perilaku politik di daerah, berdasarkan hasil Lembaga Survey Indonesia (LSI), menyebutkan bahwa, dilihat dari sikap dan perilaku politik warga, otonomi daerah yang sudah berjalan sampai hari ini belum mampu menjembatani kedaerahan dan keindonesiaan. Namun demikian, tidak terkaitnya secara berarti antara otonomi daerah dan keindonesiaan masih tertolong berkat demokrasi. Bila demokrasi melemah, terutama dilihat dari kinerjanya, maka otonomi daerah bukan memperkuat NKRI melainkan memperlemahnya.<sup>1</sup>

Menurut Philip Mawhood dan J.A. Chandler dalam Suharizal, pemerintah lokal memiliki potensi dalam mewujudkan demokratisasi karena proses desentralisasi mensyaratkan; adanya tingkat responsivitas, keterwakilan dan akuntabilitas yang lebih besar. Dalam kaitannya dengan Pemilihan Kepala Daerah mengutip pendapat Allan R. Ball, pemilu dan demokrasi berkaitan erat dalam substansi maupun fungsi. Pemilu merupakan aktualisasi nyata demokrasi dalam praktek bernegara masa kini karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintahan. Pernyataan kedaulatan rakyat diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa-siapa yang harus menjalankan pemerintahan khususnya di daerah.<sup>2</sup>

Berkaitan dengan masalah pemilihan kepala daerah, seperti diketahui

---

<sup>1</sup> Diana Yusyanti, *Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Menuju Proses Demokrasi Dalam Otonomi Daerah*, Jurnal Rechvinding, Volume 4, Nomor 1, April 2015, hlm. 86.

<sup>2</sup> Suharizal, *Pilkada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, RajaGrafindo, Jakarta, 2011, hlm. 175.

pada akhir tahun 2014 berbagai polemik tentang Pemilihan Kepala Daerah pada saat itu begitu menyeruak ke ranah publik dan cukup menyita perhatian yaitu tentang Pemilihan Kepala Daerah langsung atau melalui DPRD. Hal ini terjadi sebagai lanjutan euforia dari Pemilihan Presiden (PILPRES) yang masih melekat sehingga menimbulkan terjadinya dua kubu yaitu kubu Koalisi Indonesia Hebat (KIH) dan Koalisi Merah Putih (KMP). Pertentangan antara KIH dengan KMP tersebut pada akhirnya berimbas pada pro dan kontra pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung maupun pemilihan kepala daerah melalui DPRD. Kontroversi pemilihan kepala daerah yang berkepanjangan tersebut tidak saja terjadi pada perdebatan para politisi yang berdebat sebagaimana ditayangkan di televisi, juga terjadi polemik pro kontra pada masyarakat melalui sosial media.

Melihat hal tersebut Susilo Bambang Yudhoyono (selaku Presiden waktu itu), pada sekitar bulan Oktober Tahun 2014 menerbitkan dua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yaitu Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota) beserta penjelasannya. Disusul kemudian yang kedua Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta penjelasannya. Masing-masing Perppu tersebut untuk mencabut dan atau menambah beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 dan juga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (terutama

mencabut ketentuan yang memberi kewenangan kepada DPRD untuk memilih Kepala Daerah). Akan tetapi Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden SBY inipun ternyata tidak mendapat dukungan luas dari sebagian masyarakat, sehingga pro dan kontra masih terus terjadi.

Setelah terjadi tarik ulur maupun perdebatan yang panjang akhirnya pada sekitar bulan Januari Tahun 2015, Perppu No.1 Tahun 2014 mengenai perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, serta Perppu Nomor 2 Tahun 2014 mengenai perubahan atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dapat disahkan menjadi undang-undang. Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Berdasarkan pertimbangan dalam rangka mewujudkan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang demokratis, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota, beberapa ketentuan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang telah ditetapkan menjadi UndangUndang Nomor 1 Tahun 2015, perlu dilakukan perubahan. Perubahan tersebut diundangkan dengan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota).

Menurut Mahfud politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>3</sup> Menurut Satjipto Rahardjo, politik hukum adalah aktivitas untuk memilih suatu tujuan sosial tertentu.<sup>4</sup> Dapat disimpulkan bahwa Politik Hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.<sup>5</sup>

Berdasar uraian latar belakang tersebut di atas, penulis merasa tertarik untuk meneliti masalah yang berkaitan dengan politik hukum Undang-Undang Pemerintahan Daerah dalam skripsi dengan judul: “POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA”.

---

<sup>3</sup> Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 1.

<sup>4</sup> Eddy Asnawi, dalam *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 3, No. 1 Tahun 2003 : 93-101 Pekanbaru: Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning, 2003, hlm. 9.

<sup>5</sup> Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm. 22.

## **B. Rumusan Masalah**

Bertolak dari uraian latar belakang masalah di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana politik hukum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota?
2. Bagaimana pengaturan pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berpegang pada perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui politik hukum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.
2. Untuk mengetahui pengaturan pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

## **D. Tinjauan Pustaka**

### **1. Politik Hukum**

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, negara adalah organisasi pokok dan kekuasaan politik. Negara adalah alat (*agency*) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-

hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Negara adalah organisasi yang dalam sesuatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu. Negara menetapkan cara-cara dan batas-batas sampai di mana kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan bersama, baik oleh individu, golongan atau asosiasi, maupun oleh negara sendiri.<sup>6</sup> Dalam literatur hukum dan politik, yang biasa disebut sebagai bentuk-bentuk negara atau “*staatsvormen*” itu menyangkut pilihan antara kerajaan (monarki) atau republik.<sup>7</sup>

Menurut Aristoteles, suatu bentuk negara boleh disebut baik, jika diarahkan pada kepentingan umum, yakni kepentingan setiap individu. Bentuk negara yang diarahkan pada kepentingan penguasa harus disebut buruk. Tiga bentuk negara yang baik adalah monarki, aristokrasi dan “*politeia*”. Tiga bentuk negara yang buruk sepadan dengan masing-masing di atas adalah tirani, oligarki, dan demokrasi.<sup>8</sup>

*Politeia* atau Republik dipandang sebagai bentuk negara paling baik dalam politik. Dengan istilah “*politeia*” Aristoteles memaksudkan demokrasi moderat, demokrasi dengan undang-undang dasar. Para warga negara dan “*Politeia*” ini menunjuk pada “kelas menengah” yang kuat,

---

<sup>6</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 47-48.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 277.

<sup>8</sup> Diane Revitch dan Abigail Thernstrom, *Demokrasi Klasik dan Modern*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 12.

untuk dapat menjamin kelangsungan pemerintahan dan keseimbangan antara golongan sangat kaya dan golongan amat miskin.<sup>9</sup> Kata republik itu sendiri berasal dari kata “*respublicae*” (*res* + *publicae*) yang mengandung arti hak atau kepentingan rakyat.<sup>10</sup> Konsep republik dikaitkan negara sebagai penjelmaan kekuasaan dari rakyat.

*Pembahasan* mengenai politik hukum sesungguhnya ingin menjelaskan bagaimana kedudukan politik terhadap hukum dan sebaliknya. Hingga saat ini para ahli masih berbeda pendapat mengenai kedudukan tersebut. Ada yang berpendapat bahwa kedudukan politik terhadap hukum berada dalam posisi *interplay* (saling memengaruhi). Di samping itu ada pula yang berpendapat bahwa posisi hubungan antara politik dan hukum adalah terpisah sama sekali. Hans Kelsen, misalnya, menegaskan keterpisahan tersebut dengan menyebutkan hukum sebagai unsur yang bersifat otonom. Dengan ajaran hukum murninya, Kelsen—sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo—menegaskan, “*alles ausscheiden mochte, was nicht zu dem exakt als Recht bestimmten Gegenstande gehort*” (semua hal yang tidak berhubungan dengan hukum harus dikeluarkan).<sup>11</sup>

Michael D Bayles melihat hubungan politik dan hukum dari tiga pola interaksi yang terbangun di antara keduanya.<sup>12</sup> Pola pertama, yang

---

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

<sup>10</sup> Jimmy Asshiddiqie, *Op. Cit.*

<sup>11</sup> Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, cetakan kedua, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 7.

<sup>12</sup> Michael Bayles, *Law and Politics*, hlm. 137, at <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1014/14.pdf>, 6 April 2013.

disebutnya sebagai pola empiris, yaitu pola politik mempunyai pengaruh yang sangat besar di dalam proses pembentukan konstitusi. Di sini dapat dikatakan bahwa politik membentuk hukum. Pola yang kedua adalah pola hubungan yang bersifat analitis, yaitu pola yang menggambarkan hukum membutuhkan kekuasaan politik agar dapat berlaku efektif. Pola ini meski diakui oleh Hans Kelsen, namun ia menolak adanya kebergantungan hukum terhadap politik dengan alasan efektivitas tersebut. Kelsen berpendapat bahwa meskipun banyak kalangan yang berpendapat adanya korelasi antara kekuasaan dan efektivitas hukum, menurut teori yang dibangunnya, hukum merupakan tatanan atau organisasi kekuasaan yang bersifat khas atau spesifik.<sup>13</sup>

Pola yang ketiga adalah pola hubungan yang bersifat normatif. Di dalam pola ini, politik harus menyediakan kekuatan normatif bagi berlakunya hukum. Penegasan hubungan politik dan hukum ini perlu dilakukan agar dapat dipahami di bagian mana saja politik dapat berjaln dengan hukum dan di bagian mana saja politik memang harus berpisah dari hukum. Kasus dana bail-out Bank Century, yang beberapa waktu lalu, merupakan contoh bagaimana hubungan politik dan hukum tidak berlangsung secara tegas. Sampai saat ini, kelanjutan kasus itu pun mengambang tidak jelas arah penyelesaiannya.

Tidak adanya penegasan hubungan politik dan hukum berpretensi melahirkan pemahaman yang menempatkan hukum dalam posisi yang

---

<sup>13</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara* (General Theory of Law and State) diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2006, hlm. 175.

tidak suprematif. Kecenderungan itu ditangkap oleh Mahfud M.D, ketika menghadapi pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh mahasiswa hukum seputar ketidakberdayaan hukum di hadapan politik, sebagaimana ia kemukakan berikut ini:

Tidak sedikit dari para mahasiswa hukum yang heran dan masygul ketika melihat bahwa hukum ternyata tidak seperti yang dipahami dan dibayangkan ketika di bangku kuliah. Mereka heran ketika melihat bahwa hukum tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat, atau penjamin keadilan. Banyak sekali peraturan hukum yang tumpul, tidak mempan memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum.

Bahkan banyak produk hukum yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan. Ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul juga pertanyaan berikutnya tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif.<sup>14</sup>

Jawaban atas problematika tersebut tidak dapat disederhanakan dengan mengidentifikasi politik dalam wujud *law in action* atau dengan

---

<sup>14</sup> Mahfud.M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, cetakan I, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 9.

memutus keterkaitan antara politik dengan hukum. Perubahan di bidang-bidang non-hukum, seperti politik, ekonomi, sosial, dan budaya, baik secara langsung maupun tidak langsung memberikan pengaruh yang signifikan terhadap hukum. Menghadapi kenyataan itu, menurut Satjipto Rahardjo, cara-cara analisis yang murni dan formal sangat dirasakan kekurangannya.<sup>15</sup>

Hukum harus selalu hidup di masyarakat mengingat keberadaan hukum sangat berkaitan dengan keberadaan masyarakat itu sendiri, seperti dikemukakan oleh Celcius, “*ubi societas, ibi ius*”.<sup>16</sup>

Menjawab problematika hubungan hukum dan politik, Theo Huijbers mengemukakan pandangannya tentang posisi hukum terhadap kekuasaan sebagai berikut:

- a. Hukum tidak sama dengan kekuasaan. Pandangan ini didasarkan kepada alasan bahwa hukum akan kehilangan arti bila disamakan dengan kekuasaan, sebab hukum bermaksud menciptakan suatu aturan masyarakat yang adil, berdasarkan hak-hak manusia yang sejati. Menurut Huijbers, tujuan itu hanya tercapai kalau pemerintah mengikuti norma-norma keadilan dan mewujudkan suatu aturan yang adil melalui undang-undang.

Dari situ, Huijbers menyimpulkan bahwa hukum berada di atas pemerintah dan karenanya pemerintah harus bertindak sebagai pelayan hukum, dan bukan penguasa hukum.<sup>17</sup>

Di samping itu, hukum tidak hanya membatasi kebebasan individual terhadap kebebasan individual yang lain, tetapi juga kebebasan pihak yang berkuasa di dalam negara. Dengan begitu, menurut Huijbers, hukum melawan penggunaan kekuasaan dengan sewenang-wenang. Ini dapat diartikan bahwa di dalam suatu negara

---

<sup>15</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cetakan V, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000, hlm. 286.

<sup>16</sup> F.Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, cetakan kesembilan, Putra Bardin, Bandung, 1999, hlm. 79.

<sup>17</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, cetakan kesebelas, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 112.

terdapat kekuasaan yang lebih tinggi daripada pemerintah, yaitu kekuasaan rakyat.

- b. Hukum tidak melawan pemerintah negara, akan tetapi sebaliknya membutuhkan keberadaan pemerintah untuk mengatur hidup bersama. Pandangan Huijbers di atas, walaupun mengakui adanya pengaruh politik atau kekuasaan terhadap hukum, namun dalam batasan praktis pengaruh itu tidak dapat mencampuri eksistensi hukum. Hukum bersifat mengikat sekalipun terhadap negara yang membuat hukum itu sendiri. Pandangan Huijbers itu agaknya memiliki kesamaan dengan konsep *rechstaat* yang berkembang di Eropa Kontinental. Sebagaimana dikemukakan oleh Waldemar Besson dan Gotthard Jasper bahwa di dalam negara demokrasi yang menganut prinsip *rule of law* atau *rechtstaat*, pemegang kekuasaan terikat oleh hukum dan keadilan.<sup>18</sup>

Dari berbagai penjelasan mengenai hubungan politik dan hukum, penjelasan Bayles tentang pola hubungan yang terbangun di antara hukum dan politik agaknya lebih menggambarkan gradasi hubungan yang lebih ideal. Melalui pola-pola hubungan yang diuraikannya, agaknya Bayles ingin menjelaskan posisi hukum yang suprematif tanpa mengesampingkan faktor-faktor non-hukum yang lain. Dalam kaitannya dengan keberadaan negara, penjelasan Bayles tersebut relevan dengan esensi institusi negara, yang oleh C.F. Strong diidentifikasi *as distinct from all other forms of association, is the obedience of its members to the law*.<sup>19</sup>

Teori Kaum *Critical Legal Studies* (CLS), memandang bahwa baik dalam pembentukan hukum positif (*in abstarcto*) maupun dalam penerapannya (*in concreto*), hukum positif itu selalu merupakan hasil

---

<sup>18</sup> Waldemar Besson dan Gotthard Jasper, *The Rule of Law and Justice Bind All State Authority*, dalam Josef Thesing (ed), *The Rule of Law*, Konrad Adenauer Stiftung, Sank Augustin, 1997, hlm. 80.

<sup>19</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, revised edition, Sidgwick and Jackson, London, 1952, hlm. 4.

proses yang sarat dengan muatan dan kepentingan politik, sehingga sangat sulit terjadi netralitas dan objektivitas hukum. Tepatnya, hukum itu merupakan suatu produk yang tidak netral, karena senantiasa ada kepentingan-kepentingan tersembunyi yang difasilitasi oleh hukum.<sup>20</sup> Sementara itu menurut Moh. Mahfud MD, politik hukum adalah proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.<sup>21</sup>

Moh. Mahfud MD, menambahkan Politik Hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>22</sup> Sementara itu, menurut Satjipto Rahardjo, mengatakan bahwa politik hukum adalah aktivitas untuk memilih suatu tujuan sosial tertentu.<sup>23</sup> Maka, dapat disimpulkan bahwa Politik Hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.<sup>24</sup>

Studi-studi hukum kritis timbul dari aliran kiri dalam pemikiran dan praktek hukum modern. Ada dua perhatian yang menonjol yang menandai aliran ini. Perhatian pertama adalah kritiknya terhadap formalisme (*formalism*) dan (*objectivism*). Formalisme dalam konteks ini

---

<sup>20</sup> Roberto M. Unger, *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Nusamedia, Bandung, 2012, hlm.10.

<sup>21</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2001, hlm.9.

<sup>22</sup> Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 1.

<sup>23</sup> Eddy Asnawi, dalam *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 3, No. 1 Tahun 2003 : 93-101 Pekanbaru: Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning, 2003, hlm. 9.

<sup>24</sup> Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm. 22.

adalah suatu komitmen untuk, dan karena itu juga suatu kepercayaan atas kemungkinan konflik, suatu metode pembenaran hukum yang berbeda, dengan pertikaian yang tak ada ujungnya menyangkut pengertian-pengertian dasar kehidupan sosial, konflik-konflik yang sering disebut ideologis, filosofis, atau *visioner*. Pertikaian semacam ini berada di luar perhatian yang dijaga amat ketat dalam kesimpulan dan argumen yang dituntut kaum formalis pada analisis hukum. Formalisme meyakini impersonalitas tujuan-tujuan, kebijakan-kebijakan, dan kaidah-kaidah hukum sebagai komponen-komponen yang tak terhindarkan dari pemikiran hukum. Formalisme secara konvensional, pencarian metode deduksi dari sistem kekuasaan yang tanpa celah, hanyalah kasus yang terbatas dan menyimpang dari kebiasaan dalam yurisprudensi ini.<sup>25</sup>

## 2. Otonomi Daerah dan Pemilu Kepala Daerah

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari Pemilihan Umum, karena pemilihan umum (Pemilu) merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Roberto M. Unger, *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, 1989, hlm. xxvi.

<sup>26</sup> Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 94.

Dari sudut pandang etimologi demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *cratein* (memerintah). Jadi secara harafiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat memerintah.<sup>27</sup>

Baik sebagai sistem maupun proses, demokrasi dalam dekade-dekade belakangan dianggap sebagai yang terbaik apabila dibandingkan dengan sistem dan proses politik yang lain. Ini karena demokrasi mengedepankan aspek manusia dan kemanusiaan. Demokrasi juga dapat menghindari adanya penyalahgunaan dari kesewenang-wenangan terhadap kekuasaan. Ini karena demokrasi, menurut Giovanni Sartori, merupakan “*a system in which no one can choose himself, no one can invest himself with the power to rule, therefore, no one can arrogate to himself unconditional and unlimited power*”.<sup>28</sup>

Menurut Melvin I. Urofsky, terdapat prinsip-prinsip dasar yang harus ada dalam setiap bentuk demokrasi. Prinsip-prinsip yang telah dikenali dan diyakini sebagai kunci untuk memahami bagaimana demokrasi bertumbuh kembang antara lain adalah:

1. Prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi
2. Pemilihan umum yang demokratis
3. Federalisme, pemerintahan negara bagian dan lokal
4. Pembuatan undang-undang
5. Sistem peradilan yang independen
6. Kekuasaan lembaga kepresidenan
7. Peran media yang bebas
8. Peran kelompok-kelompok kepentingan
9. Hak masyarakat untuk tahu
10. Melindungi hak-hak minoritas

---

<sup>27</sup> B. Hestu Ciptohandoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2003, hlm. 98.

<sup>28</sup> Kacung Marijan, "Wajah Demokrasi Kita", <http://www.republika>, 23 Januari 1999.

## 11. Kontrol sipil atas militer.<sup>29</sup>

Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>30</sup> Asas Pemilu adalah: Pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.<sup>31</sup>

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.<sup>32</sup>

Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratik. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya,

---

<sup>29</sup> Melvin I. Urofsky dalam Harsono Suwardi dkk, *Politik, Demokrasi dan Manajemen Komunikasi*, Galang Press Yogyakarta, 2002, hlm. 32-39.

<sup>30</sup> Republik Indonesia, Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

<sup>31</sup> Republik Indonesia, Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

<sup>32</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 190.

haruslah dijalankan secara demokratis yang meliputi tata cara penunjukkan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain. Mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratis pula.<sup>33</sup>

Berdasarkan hal-hal tersebut, lahirlah berbagai mekanisme demokratik, seperti sistem pemilihan anggota perwakilan, sistem pemilihan penyelenggara pemerintahan (bupati, walikota, gubernur), sistem hubungan tanggung jawab antara badan perwakilan dengan penyelenggara pemerintahan, dan lain sebagainya.<sup>34</sup>

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak memberikan definisi tentang Kepala Daerah. Hanya dalam Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa: “Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah”. Kemudian dalam ayat (2)-nya disebutkan bahwa: “Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota”.

Mengenai kewajiban kepala daerah Pasal 67 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur sebagai berikut:

Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm. 190.

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 190-191.

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila,
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. menaati seluruh ketentuan peraturan perundangundangan;
- d. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- e. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- f. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- g. melaksanakan program strategis nasional; dan
- h. menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

## E. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini yuridis normatif, yaitu suatu cara atau prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah dengan meneliti data sekunder<sup>35</sup>, yang berkaitan dengan “Politik Hukum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota”.

### 2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini mendasarkan pada data sekunder. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum<sup>36</sup>. Bahan-bahan hukum tersebut terdiri dari:

- a. Bahan hukum Primer, terdiri dari:

- 1) Undang Undang Dasar 1945.

<sup>35</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, UI Press, Jakarta, 1984, hlm. 52.

<sup>36</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mammudji, *Penelitian Hukum Normatif, Pengantar Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 1990, hlm. 14.

- 2) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
  - 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu berbagai bahan kepustakaan (literatur) seperti buku-buku, hasil penelitian, makalah-makalah dalam seminar, simposium, lokakarya yang erat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.
- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai istilah-istilah tertentu, meliputi:
- 1) Kamus hukum
  - 2) Kamus Bahasa Indonesia
  - 3) Kamus Bahasa Inggris
  - 4) Kamus Bahasa Belanda
3. Metode dan Alat Pengumpulan Data

Pada penelitian kepustakaan ini pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen/pustaka/literatur, sedangkan alat yang digunakan pada penelitian ini bahan-bahan tertulis (putusan pengadilan, perjanjian dan lain-lain)<sup>37</sup>.

#### 4. Metode Pendekatan

Penelitian ini mempergunakan pendekatan yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang mengungkapkan suatu masalah, keadaan atau peristiwa dengan memberikan suatu penelitian secara menyeluruh, luas

---

<sup>37</sup> Maria S.W. Sumardjono, 1997, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 32.

dan mendalam dari sudut pandang ilmu hukum, yaitu dengan meneliti asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum dan sistematik hukum.

#### 5. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan dari penelitian kepustakaan selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif. Deskriptif;<sup>38</sup> yaitu metode analisis dengan cara menggambarkan keadaan sebenarnya di lapangan. Kualitatif,<sup>39</sup> yaitu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.



---

<sup>38</sup> Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 50

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm. 51.

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG POLITIK HUKUM, OTONOMI DAERAH DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Pembentukan Undang-Undang**

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Program Legislasi Nasional

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Dan selanjutnya Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan bahwa Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang

dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dengan program legislasi nasional (prolegnas). Hal ini ditegaskan pada Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menentukan bahwa Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Legislasi berasal dari bahasa Inggris *legislation*. Dalam khasanah ilmu hukum, legislasi mengandung makna dikotomis yang bisa berarti (1) proses pembentukan hukum, dan juga bisa berarti (2) produk hukum. Dalam skripsi ini, legislasi dimaknai sebagai proses pembentukan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Hal ini selaras dengan argumentasi Al. Andang L. Binawan yang menyatakan bahwa legislasi, seperti halnya banyak kata serapan yang berakhiran ‘asi’, menunjuk pada suatu proses, untuk menghasilkan hukum (dalam arti perundang-undangan).<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Al. Andang L. Binawan “Merunut Logika Legislasi”, *Jentera Jurnal Hukum*, Edisi 10 – Tahun III, Oktober 2005, hlm. 9.

## 2. Asas-asas Dalam Membentuk Peraturan Perundang-Undangan

Adapun secara teknis, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut Pasal 5 Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan meliputi:

- a. kejelasan tujuan, dalam arti setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, dalam arti setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundangundangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dalam arti pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
- d. dapat dilaksanakan, dalam arti setiap pembentukan peraturan perundangundangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, dalam arti setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- f. kejelasan rumusan, dalam arti setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
- g. keterbukaan, dalam arti dalam proses pembentukan peraturan perundangundangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-

luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

### 3. Undang-undang Yang Baik

Menurut Bagir Manan, suatu Peraturan Perundang-undangan yang baik setidaknya didasari pada 3 (tiga) hal, yakni:

- a. Dasar Yuridis (*juridische gelding*), yakni pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat Peraturan Perundang-undangan. Setiap Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.

Kalau tidak, Peraturan Perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswege nietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya, undang-undang dalam arti formal (*wet in forme lezin*) dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Setiap undang-undang yang tidak merupakan produk bersama antara Presiden dan DPR adalah batal demi hukum. Begitu pula Keputusan Menteri, Peraturan Daerah dan sebagainya harus pula menunjukkan kewenangan pembuatnya. Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis Peraturan Perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan undang-undang, maka hanya dalam bentuk undang-undang itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya Keputusan Presiden, maka Keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, Peraturan Perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau ada Peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang pengundangan (pengumuman) bahwa setiap undang-undang harus diundangkan dalam Lembaran Negara sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan mengikat. Selama pengundangan belum dilakukan, maka undang-undang tersebut belum mengikat. Keempat, keharusan tidak bertentangan

dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.<sup>41</sup>

- b. Dasar Sosiologis (*sociologische gelding*), yakni mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam satu masyarakat industri, hukumnya (baca: Peraturan Perundang-undangannya) harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan-buruh, dan lain sebagainya.
- c. Dasar Filosofis, bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*) yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum (baca: Peraturan Perundang-undangan), misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. *Rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya. Semuanya ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau Peraturan Perundang-undangan. Tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematis dalam satu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila. Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.

---

<sup>41</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, sebagaimana dikutip Andini Maharani Putri, "Penyusunan Naskah Akademik Dalam Mendukung Pembentukan Produk Hukum Daerah Yang Baik", *Tesis*, Program Pascasarjana Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2014, hlm. 26-27.

## B. Tinjauan Umum Tentang Politik Hukum

### 1. Pengertian Politik Hukum

Politik hukum pada mulanya dimaknai sebagai *legal policy* (kebijakan hukum) yang diberlakukan dalam suatu wilayah tertentu. Politik hukum dalam makna demikian mengandung pengertian bahwa politik hukum mengandung makna lokalitas, artinya bahwa implementasinya terbatas pada wilayah dimana *legal policy* tersebut diberlakukan. Pada tahap selanjutnya, politik hukum juga dipahami sebagai suatu kerangka berfikir dalam menentukan sekaligus memahami kebijakan hukum, yang artinya politik hukum berguna untuk mengetahui arah pembangunan hukum yang hendak dituju dan pembaharuan hukum yang hendak dicapai dari *legal policy* tersebut. Untuk memahami hal-hal tersebut perlu dikemukakan terlebih dahulu pengertian atau definisi politik hukum menurut beberapa ahli:

#### a. C.F.G.Sunaryati Hartono

Menurut C.F.G. Sunaryati Hartono, politik hukum digambarkan sebagai sebuah proses *interplay* (saling memengaruhi) di bidang sosial dan politik, di antara berbagai *pressure group* yang ada di masyarakat dalam menentukan bentuk dan corak hukum nasional.<sup>42</sup>

Adanya proses saling memengaruhi itu dikarenakan hukum dibentuk melalui proses politik yang dijalankan oleh lembaga-

---

<sup>42</sup> Hartono Hadisoeparto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm. 27.

lembaga negara, seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan presiden. Semua lembaga itu keberadaannya ditentukan oleh rakyat melalui pemilihan umum. Maka dari itu, tidaklah keliru jika keberadaan kelompok penekan (*pressure group*) ikut menentukan pembentukan hukum (dalam pengertiannya sebagai undang-undang).<sup>43</sup>

b. Andi Hamzah

Andi Hamzah sebagaimana dikutip oleh St. Harum Pudjiarto, mendefinisikan politik hukum dari dua aspek, yaitu aspek materil dan aspek formil. Dari aspek materil, pengertian politik hukum mencakup *legislative drafting*, *legal executing*, dan *legal review*. Sedangkan dari aspek formil, politik hukum adalah dituangkannya kebijakan pemerintah dalam bentuk produk hukum atau *legislative drafting*.<sup>44</sup>

Dari definisi tersebut secara substansial tidak berbeda dengan gambaran yang diberikan oleh Sunaryati Hartono di atas. Namun dari ketiga proses yang disebutkan oleh Andi Hamzah, terdapat kemungkinan keterlibatan lembaga yudikatif, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, di dalam proses politik hukum tersebut. Disebutkannya *legal review* dalam definisi tersebut berimplikasi turut terlibatnya lembaga yudikatif yang dimaksud.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> St. Harum Pudjiarto, *Politik Hukum Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 1994, hlm. 13.

c. Theo Huijbers

Menurut Huijbers,<sup>45</sup> di dalam kenyataannya pada zaman moderen ini hukum dibentuk oleh negara. Fakta itu memunculkan dua keyakinan mengenai hukum, yaitu hukum yang berlaku sebagai tuntutan rasional dan moral dan hukum yang disahkan oleh negara. Keyakinan yang pertama dapat dipahami sebagai proses tarik menarik dan saling memengaruhi di antara aktor pembuat hukum, yang di dalam analisis Andi Hamzah diwakili dengan istilah *legal drafting* dan keyakinan kedua dapat dipahami sebagai proses melaksanakan hukum atau *legal executing*. Perbedaan definisi yang diberikan oleh Huijbers dan Andi Hamzah terletak pada intensi yang diberikan di dalam proses *legal reviewing*.

Dari definisi tersebut di atas, pengertian politik hukum menurut Andi Hamzah dapat dipahami bahwa satu-satu aktor di dalam proses politik hukum adalah negara, sedangkan menurut Huijbers justru melibatkan masyarakat sebagai variabel yang tak kalah pentingnya dari negara di dalam proses politik hukum.<sup>46</sup>

d. Teuku Muhammad Radhie

Teuku Muhammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagaimana dikutip oleh Ahsin Tohari dan Imam Syaukani bahwa politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara

---

<sup>45</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 109.

<sup>46</sup> *Ibid.*

mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.<sup>47</sup>

Menurut Imam Syaukani dan A. Ahsin Tohari, terdapat dua variabel penting dari definisi yang diberikan oleh Teuku Muhammad Radhiedi atas. Pertama, pernyataan “hukum yang berlaku di wilayahnya” mengandung pengertian hukum yang berlaku pada saat ini (*ius constitutum*). Kedua, pernyataan “arah perkembangan hukum yang dibangun”. Pernyataan tersebut mengandung pengertian bahwa politik hukum juga berkenaan dengan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).<sup>48</sup>

e. Satjipto Rahardjo

Seperti halnya Sunaryati Hartono dan Theo Huijbers, Satjipto Rahardjo juga tidak memberikan definisi yang tegas mengenai politik hukum. Pandangannya tentang politik hukum diabstraksikan ke dalam uraian tentang politik dan hukum itu sendiri. Menurut Satjipto, politik adalah bidang dalam masyarakat yang berhubungan tujuan masyarakat. Struktur politik memberikan perhatian terhadap pengorganisasian kegiatan kolektif untuk mencapai tujuan-tujuan yang secara kolektif menonjol.<sup>49</sup>

Menurut analisis Satjipto keberadaan tujuan-tujuan tersebut, tentunya diawali oleh proses memilih tujuan di antara banyak tujuan

---

<sup>47</sup> Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 27.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000, hlm. 352.

tersebut. Dengan begitu, politik dapat diartikan dengan aktivitas memilih suatu tujuan sosial tertentu. Di dalam hukum, orang akan berhadapan dengan persoalan yang serupa, yaitu keharusan untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>50</sup>

Lebih lanjut dikatakan Satjipto Rahardjo bahwa hukum tidak dapat dikatakan berdiri otonom. Hukum berada di dalam kedudukan yang saling berkait dengan sektor-sektor kehidupan lainnya. Salah satu segi dari keadaan itu adalah bahwa hukum harus senantiasa melakukan penyesuaian dengan tujuan-tujuan yang ingin dicapai masyarakat. Dengan begitu, hukum mengalami dinamika dan politik hukum merupakan salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya dinamika itu karena diarahkan kepada *ius constituendum*.<sup>51</sup>

Uraian Satjipto Rahardjo mengenai politik hukum ini memberi kesan bahwa politik hukum merupakan sebuah proses yang bersifat alamiah di dalam masyarakat. Sebagai proses alamiah, politik hukum, dalam perspektif Satjipto Rahardjo, tidak mengandung implikasi keterikatan terhadap bentuk tertentu, seperti *legal drafting* saja, *legal executing* saja, dan *legal reviewing* saja. Dapat saja ditafsirkan bahwa konvensi ketatanegaraan atau kebiasaan yang dilakukan oleh penguasa negara atau lembaga negara merupakan salah satu bentuk politik hukum.

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

f. Mahfud M.D.

Mahfud M.D. mendefinisikan politik hukum sebagai *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi: pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dari pengertian itu, terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.<sup>52</sup>

Dari berbagai definisi yang telah dikemukakan di atas, dapat ditarik beberapa variabel yang terdapat di dalam politik hukum: 1. Politik; 2. Tujuan masyarakat; 3. Tujuan politik; 4. Tujuan hukum. Dari definisi politik hukum yang diberikan sebelumnya tergambar kuatnya kehendak penguasa negara atau negara di dalam penyusunan hukum. Dengan begitu, tidaklah keliru jika politik hukum dimaknai sebagai keputusan penguasa negara tentang hukum yang akan dilaksanakan dikaitkan dengan tujuan masyarakat atau tujuan negara yang dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan. Adapun definisi tersebut didasarkan alasan-alasan sebagai berikut:

---

<sup>52</sup> Mahfud M.D, *Politik Hukum di Indonesia*. Edisi revisi. Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 17.

- a. Tujuan negara bersifat mutlak karena sudah dituangkan sebagai *grundnorm*, sehingga dengan demikian tujuan negara tidak mungkin dapat diubah dengan mudah kecuali dengan kesepakatan bersama;
  - b. Di dalam negara terdapat rezim yang berkuasa dan menjalankan pemerintahan. Proses politik terjadi karena munculnya keinginan beberapa kelompok masyarakat yang ingin mencapai kekuasaan.<sup>53</sup>
- F. Isjwara menegaskan bahwa hakikat politik adalah kekuasaan (*power*) dan dengan begitu proses politik adalah serangkaian peristiwa yang hubungannya satu sama lain didasarkan atas kekuasaan.<sup>54</sup> Di dalam menjalankan kekuasaannya, rezim yang berkuasa berupaya menyelaraskan antara tujuan negara dengan tujuan politik yang diperjuangkannya. Dapat pula diartikan bahwa di dalam menjalankan kekuasaannya, rezim yang berkuasa berupaya mengharmoniskan *das sollen* dan *das sein*. Karena itu, di dalam kenyataan dijumpai perbedaan karakter hukum yang lahir dari rezim yang berbeda. Di dalam konteks demokrasi, keputusan yang diambil oleh penguasa negara harus dilakukan melalui mekanisme demokrasi yaitu dengan melibatkan partisipasi masyarakat yang diwujudkan dengan keberadaan parlemen atau lembaga perwakilan rakyat.
- c. Keberadaan hukum yang dijadikan sebagai sarana untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan keadaan tersebut, menurut Soehardjo Sastrosoehardjo, politik membentuk hukum dan hukum yang

---

<sup>53</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 47-48.

<sup>54</sup> F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Putra Bardin, Bandung, 1999, hlm. 42-43.

memberi wujud kepada politik. Dalam keterkaitan antara hukum dan politik, hukum dijadikan sebagai sarana untuk mencapai tujuan tertentu atau hukum dijadikan sebagai sarana politik.<sup>55</sup>

## 2. Politik Hukum Perundang-undangan

Pada dasarnya berbicara tentang kebijakan politik hukum Indonesia sesungguhnya berbicara tentang pembangunan hukum nasional sebagai arahan yang dapat menjangkau semua subsistem dari sistem hukum nasional yang luas. Pada umumnya berbicara tentang kebijakan/politik hukum lebih banyak berfokus pada materi hukum atau arah hukum tentang substansi dan isi hukum apa saja yang di gariskan untuk dibuat. Politik hukum yang menyangkut rencana pembangunan materi hukum di Indonesia pada saat ini termuat didalam program legeslasi nasional (prolegnas) dan program legeslasi daerah (prolegda) yang sebelumnya sudah terumuskan ke dalam pembangunan nasional (propenas) bidang politik hukum yang di buat sebagai arah kebijakan Negara terutama di bidang perundang undangan. Prolegnas dan prolegda adalah salah satu bagian dari pembangunan hukum. Prolegnas dan prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis.<sup>56</sup>

Kedudukan Prolegnas sebagai wadah politik hukum (untuk jangka waktu tertentu) dapat dilihat pada undang-undang Nomor 12

---

<sup>55</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Kelima, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000, hlm. 146.

<sup>56</sup> Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 18.

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dalam Pasal 16 berisi ketentuan bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Program legislasi nasional. Sementara itu, setiap daerah, sesuai sesuai Pasal 32, digariskan juga untuk membuat program legeslasi daerah agar tercipta konsistensi antara berbagai peraturan perundang-undangan dari tingkat pusat ke tingkat daerah. Dengan demikian, dari program legeslasi nasional dan/atau program legeslasi daerah inilah dapat terlihat setiap jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintahan untuk jangka waktu tertentu sebagai arahan dari pada kebijakan/ politik hukum nasional.

Program legislasi nasional dan/atau Program legislasi Daerah yang merupakan cerminan dari arah politik hukum sebagai bentuk sistem hukum yang akan di bangun di dalamnya itu harus konsisten dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat dan berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Program legislasi nasional dan program legislasi Daerah bukan hanya terkait dengan materi dan atau rencana pembentukan perundang undangan melainkan lebih dari itu. Ia juga merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar konsisten dengan tujuan, dasar, dan cita hukum yang mendasarinya, yakni Pancasila dan UUD 1945.<sup>57</sup>

Program legislasi nasional dan Program legislasi daerah merupakan potret politik hukum nasional dan daerah yang memuat

---

<sup>57</sup> *Ibid*,

rencana materi dan sekaligus merupakan instrumen (mekanisme) pembuatan hukum atau pembentukan hukum dalam bentuk kebijakan Negara dan pemerintah.<sup>58</sup> Menurut Bagir Manan, ada dua lingkup utama Politik Hukum, yaitu:<sup>59</sup>

- a. Politik Pembentukan Hukum, yaitu Kebijakan yang bersangkutan dengan penciptaan, pembaharuan, dan pengembangan hukum. Politik pembentuk Hukum ini mencakup:
  - 1) Kebijakan (pembentukan) perundang-undangan
  - 2) Kebijakan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim.
  - 3) Kebijaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya.
- b. Politik penegakan Hukum, yaitu kebijakan yang bersangkutan dengan:
  - 1) Kebijakan di bidang peradilan
  - 2) Kebijakan di bidang pelayanan umum.

Antara kedua aspek Politik hukum tersebut, sekedar dibedakan, tetapi tidak dapat dipisahkan karena:

- a. Keberhasilan suatu peraturan tergantung pada penerapannya.
- b. Putusan-putusan dalam rangka penegakan hukum merupakan instrumen control bagi ketetapan atau kekurangan suatu peraturan.
- c. Penegakan hukum merupakan dinamisor peraturan melalui putusan dalam rangka penegakan hukum.

---

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm. 19.

<sup>59</sup> Zudan Arif Fakrulloh, *Ilmu Lembaga Dan Pranata Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 121.

Dalam pelaksanaan politik hukum juga tidak dapat dipisahkan dari aspek kebijaksanaan yang ada didalam negeri, misalnya aspek realitas sosial, ekonomi, dan politik maupun perkembangan hukum internasional karena Indonesia merupakan bagian dari dunia internasional. Politik hukum dalam pembentukan peraturan (politik perundang-undangan) dapat dibaca sebagai segala sesuatu yang berada di balik sebuah peraturan antara lain berupa tujuan, fungsi, paradigma, kehendak politik negara, maupun ideologi hukum.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada dasarnya dimaksud untuk membentuk suatu ketentuan yang baku mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu mengenai sistem, asas, jenis, dan materi muatan dan persiapan pembahasan, penegasan, pengundangan dan penyebarluasan maupun partisipasi masyarakat. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 akan menjadi arah kebijakan dan politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Secara normatif, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia telah ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;

- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

### C. Tinjauan Umum Otonomi Daerah

#### 1. Pengertian Daerah Otonom dan Otonomi Daerah

Menurut Pasal 1 angka 5 UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Rumusan pasal ini tidak begitu berbeda dibandingkan dengan rumusan yang terdapat dalam Pasal 1 huruf (h) UU No. 22 Tahun 1999 yang berbunyi sebagai berikut; "Otonomi daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Di dalam kedua rumusan ini ada suatu redaksi yang perlu digarisbawahi yakni *mengurus kepentingan masyarakat setempat*. Kalimat "kepentingan masyarakat" ini ambigu atau multitafsir (*ambigouos; open to more than one interpretation; doubtful or uncertain*) dan mencakup banyak hal yang dapat menyebabkan otonomi daerah itu menjadi sangat luas dan bahkan dapat menjadi tidak proporsional. Perlu diketahui bahwa kepentingan masyarakat itu di samping yang bersifat publik, ada juga yang bersifat

privat. Kepentingan masyarakat dapat pula menyangkut urusan pidana, agama, adat istiadat, dan lain-lain, bahkan mungkin hubungan internasional. Padahal pemerintah daerah itu hanya diberi kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan publik di daerah atau urusan pemerintahan dalam arti sempit, yang dikenal dengan istilah rumah tangga daerah (*huishouding*). Di luar urusan rumah tangga daerah bukan kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurusnya, kecuali diberikan urusan atas dasar tugas pembantuan. Rumusan otonomi daerah yang tepat adalah sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 1 huruf c UU No. 5 Tahun 1974, yakni hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>60</sup> Adapun Daerah yang disertai kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangga daerah ini dikenal dengan sebutan daerah otonom.<sup>61</sup>

## 2. Otonomi Daerah di Indonesia

Adanya pemusatan kekuasaan, wewenang dan tanggung jawab pada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia selama lebih dari 30 (tiga puluh) tahun tidak hanya berdampak negatif di bidang politik, namun juga di bidang ekonomi dan moneter antara lain terjadinya praktek penyelenggara negara yang lebih menguntungkan kelompok tertentu dan memberi peluang terhadap tumbuhnya korupsi, kolusi dan nepotisme. Tindak pidana korupsi, kolusi

---

<sup>60</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 26.

<sup>61</sup> *Ibid*, hlm. 29.

dan nepotisme tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara negara, antar penyelenggara negara, melainkan juga penyelenggara negara, dengan pihak lain seperti keluarga, kroni dan para pengusaha, sehingga merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta membahayakan eksistensi negara.<sup>62</sup>

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar.<sup>63</sup>

Tidak banyak yang menyadari bahwa salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, terutama partai-partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal, dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik warga masyarakat, tentu saja, menanamkan nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai

---

<sup>62</sup> Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 303.

<sup>63</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 21.

tersebut mencakup nilai yang bersifat kognitif, afektif, ataupun evaluatif. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman, dan kecintaan serta penghormatan terhadap kehidupan bernegara, yang kemudian diikuti oleh kehendak untuk ikut mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik.<sup>64</sup>

Dikatakan oleh Mariun bahwa dengan melaksanakan desentralisasi maka pemerintahan akan menjadi lebih demokratis. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut faham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*). Kalau semboyan ini benar-benar hendak direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga pada tingkat daerah. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah negara itu terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing masyarakat mempunyai kebutuhan/kepentingan khusus yang berbeda-beda dari daerah ke daerah. Mengusahakan, menyelenggarakan kepentingan masyarakat setempat itu (mengurus rumah tangga daerah) sebaiknya diserahkan kepada rakyat daerah itu sendiri. Jadi dasar, maksud, alasan, dan tujuan bagi adanya pemerintahan daerah adalah

---

<sup>64</sup> Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 274-275.

pelaksanaan demokrasi, khususnya demokrasi di atau dari bawah (*grass-roots democracy*).<sup>65</sup>

Dari uraian di atas dapat dilihat adanya hubungan yang sangat erat antara efektivitas pemerintahan dengan pelaksanaan demokrasi di atau dari bawah. Tegasnya, pelaksanaan paham demokrasi dapat menambah efektivitas pemerintahan. Hal ini disebabkan karena:<sup>66</sup>

- a. Pemerintahan dilakukan oleh rakyat daerah itu sendiri; jadi dalam prinsipnya, yang menentukan politik daerah itu adalah rakyat daerah itu. Maka dapatlah diharapkan bahwa politik itu akan sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah itu (jadi juga memenuhi semboyan “pemerintahan untuk rakyat”).
- b. Dalam prakteknya, para penguasa pemerintahan daerah adalah putra-putra daerah itu sendiri, setidaknya-tidaknya orang-orang yang sudah cukup lama menjadi penduduk daerah itu, yang sudah tentu dapat diharapkan lebih mengetahui keadaan-keadaan daerah daripada “orang luar”. Akibatnya, para penguasa daerah diharapkan mengetahui pula cara pemerintahan yang lebih tepat bagi daerahnya.

Selain itu, penguasa yang dianggap penting adalah penguasa hasil pemilihan oleh rakyat daerah itu. Bahwa penguasa itu terpilih merupakan bukti kepercayaan rakyat kepada penguasa terpilih, dan kepercayaan kepada pemerintah akan menimbulkan kewibawaan, yang merupakan

---

<sup>65</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 11.

<sup>66</sup> *Ibid*, hlm. 12.

salah satu syarat bagi kelancaran jalannya pemerintahan. Selanjutnya, karena pemerintah daerah terdiri dari putra-putra daerah, maka dapatlah diharapkan akan bekerja dengan penuh semangat, keikhlasan, dan rasa tanggung jawab yang tebal. Hal ini mempunyai pengaruh yang baik atas kelancaran pemerintahan.<sup>67</sup>

Dengan demokrasi yang dikembangkan dari bawah maka akan tercipta mekanisme pola hubungan yang seimbang antara pemerintah pusat dengan daerah, karena masyarakat di daerah akan memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi yang dimiliki, baik yang menyangkut rekrutmen ataupun perencanaan pembangunan di daerah, dan masyarakat di daerah akan mampu memberikan kontrol terhadap pemerintahan nasional. Dengan demikian, akan terbentuk sebuah pemerintahan yang sehat dan seimbang, yang akan membawa pada kehidupan masyarakat yang lebih baik di masa-masa yang akan datang. Hal itu dapat terjadi karena demokrasi tidak hanya menjadi milik pusat, tetapi masyarakat di daerah berhak dan harus mampu menyatakan dengan tegas dan jelas bahwa tidak semua yang ditentukan dari Pusat itu benar dan sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah.<sup>68</sup>

Selain sentralisasi dan dekonsentrasi dalam organisasi yang besar (dilihat dari berbagai dimensi) dan dianut paham demokrasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Dengan desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai

---

<sup>67</sup> *Ibid*, hlm. 11.

<sup>68</sup> Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *op.cit.*, hlm. 275.

jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan perkataan lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.<sup>69</sup>

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditanggalkannya asas sentralisasi, karena kedua aspek tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegasi. Oleh karena itu otomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antar organisasi dan bersifat resiprokal.<sup>70</sup>

Posisi kebijakan otonomi daerah sebagai seluruh proyek pengambilan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Di masa lalu, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang itu. Ini berkenaan antara lain dengan konflik pertanahan investasi, kerusakan lingkungan,

---

<sup>69</sup> Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 13.

<sup>70</sup> Bhenyamin Hoessein dalam Soetandyo Wignosubroto, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institut sor Local Development, Yayasan Tifa, 2005, hlm. 199.

alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah. Sekarang, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggung jawab. Pemerintah Pusat tidak lagi mempatronasi, apalagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah.<sup>71</sup>

Otonomi Daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi Rakyat Daerah dan bukan otonomi daerah dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalau pun implementasi Otonomi Daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan Daerah, kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur dan demokratis. Dalam hubungan itu, Kepala Daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Daerah. Cara pandang yang demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara Kepala Daerah dan Otonomi Daerah.<sup>72</sup>

Bupati, Walikota semata-mata sebagai unsur (pejabat) Otonomi, karena tidak ada lagi dekonsentrasi dalam lingkungan pemerintahan Kabupaten dan Kota. Gubernur masih mempunyai fungsi rangkap yaitu

---

<sup>71</sup> Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *op.cit.*, hlm. 172-173.

<sup>72</sup> J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 17.

sebagai Wakil Pusat (dekonsentrasi) di samping sebagai Kepala Daerah (Otonom). Sebenarnya, tidak ada keperluan memberikan fungsi rangkap pada Gubernur. Pengalaman selama ini menunjukkan, Gubernur, Bupati, Walikota yang menjalankan fungsi rangkap lebih menonjolkan diri sebagai Wakil Pusat (dekonsentrasi) dari pada sebagai pimpinan Daerah Otonom.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Ridwan, rumusan pasal ini tidak begitu berbeda dibandingkan dengan rumusan yang terdapat dalam Pasal 1 huruf (h) UU No. 22 Tahun 1999 yang berbunyi sebagai berikut: “Otonomi daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Di dalam kedua rumusan ini ada redaksi yang perlu digarisbawahi yakni mengurus kepentingan masyarakat setempat.<sup>73</sup>

Kemudian dalam penjelasan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah

---

<sup>73</sup> Ridwan, *Op.Cit.*, hlm. 26.

diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Ada pun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Berdasar Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah adalah 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, sedangkan daerah yang disertai kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangga daerah ini dikenal dengan sebutan daerah otonom.<sup>74</sup>

Dalam perspektif hukum, daerah otonom merupakan badan umum (*openbaar lichaam*) yang mandiri, selaku pendukung wewenang, tugas, dan tanggung jawab mandiri dalam menjalankan otonomi daerah, yakni kebebasan dan kemandirian satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Selaku badan mandiri, daerah otonom secara keilmuan menampakkan diri dalam dua kedudukan hukum (*rechtspositie*) yaitu sebagai badan hukum (*rechtspersoon, legal entity*) dan sebagai lingkungan jabatan (*ambt*) tingkat daerah. Sebagai badan hukum, daerah otonom adalah suatu organisasi teratur, selaku pendukung hak dan kewajiban (*de drager van de rechten en plichten*) yang dapat bertindak dalam lapangan hukum keperdataan seperti jual beli, sewa menyewa, membuat perjanjian, dan sebagainya, memiliki harta kekayaan yang terpisah, serta dapat digugat atau menggugat di pengadilan. Sebagai lingkungan jabatan, daerah otonom adalah lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheid*) yang dilekati dengan wewenang-wewenang publik (*publiekbevoegdheden*), dapat melakukan tindakan hukum terutama

---

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm. 29.

berupa penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah atau urusan rumah tangga daerah, tidak memiliki harta kekayaan yang terpisah, dan dapat menjadi pihak dalam pengadilan.<sup>75</sup>

Dalam waktu lebih dari 30 ( tiga puluh ) tahun, penyelenggara Negara tidak dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal, hal ini terjadi karena adanya pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab pada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Disamping itu masyarakat belum sepenuhnya berperan serta dalam menjalankan fungsi kontrol sosial yang efektif terhadap penyelenggara negara.

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar.<sup>76</sup>

Tidak banyak yang menyadari bahwa salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, terutama partai-partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal,

---

<sup>75</sup> *Ibid*, hlm. 39.

<sup>76</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 21.

dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik warga masyarakat, tentu saja, menanamkan nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai tersebut mencakup nilai yang bersifat kognitif, afektif, ataupun evaluatif. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman, dan kecintaan serta penghormatan terhadap kehidupan bernegara, yang kemudian diikuti oleh kehendak untuk ikut mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik<sup>77</sup>.

Pemerintahan akan menjadi lebih demokratis apabila melaksanakan desentralisasi. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut paham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*). Kalau semboyan ini benar-benar hendak direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga pada tingkat daerah. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah negara itu terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing masyarakat mempunyai kebutuhan/kepentingan khusus yang berbeda-beda dari

---

<sup>77</sup> Syaukani, HR., Afan Gaffar., M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah, Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 274-275.

daerah ke daerah. Mengusahakan, menyelenggarakan kepentingan masyarakat setempat itu (mengurus rumah tangga daerah) sebaiknya diserahkan kepada rakyat daerah itu sendiri. Jadi dasar, maksud, alasan, dan tujuan bagi adanya pemerintahan daerah adalah pelaksanaan demokrasi, khususnya demokrasi di atau dari bawah (*grass-roots democracy*).<sup>78</sup>

Dari uraian di atas dapat dilihat adanya hubungan yang sangat erat antara efektivitas pemerintahan dengan pelaksanaan demokrasi di atau dari bawah. Tegasnya, pelaksanaan paham demokrasi dapat menambah efektivitas pemerintahan. Hal ini disebabkan karena:<sup>79</sup>

- a. Pemerintahan dilakukan oleh rakyat daerah itu sendiri; jadi dalam prinsipnya, yang menentukan politik daerah itu adalah rakyat daerah itu. Maka dapatlah diharapkan bahwa politik itu akan sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah itu (jadi juga memenuhi semboyan “pemerintahan untuk rakyat”).
- b. Dalam prakteknya, para penguasa pemerintahan daerah adalah putra-putra daerah itu sendiri, setidaknya-tidaknya orang-orang yang sudah cukup lama menjadi penduduk daerah itu, yang sudah tentu dapat diharapkan lebih mengetahui keadaan-keadaan daerah daripada

---

<sup>78</sup> Mariun dalam Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 11.

<sup>79</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 12.

“orang luar”. Akibatnya, para penguasa daerah diharapkan mengetahui pula cara pemerintahan yang lebih tepat bagi daerahnya.

Selain itu, penguasa yang dianggap penting adalah penguasa hasil pemilihan oleh rakyat daerah itu. Bahwa penguasa itu terpilih merupakan bukti kepercayaan rakyat kepada penguasa terpilih, dan kepercayaan kepada pemerintah akan menimbulkan kewibawaan, yang merupakan salah satu syarat bagi kelancaran jalannya pemerintahan. Selanjutnya, karena pemerintah daerah terdiri dari putra-putra daerah, maka dapatlah diharapkan akan bekerja dengan penuh semangat, keikhlasan, dan rasa tanggung jawab yang tebal. Hal ini mempunyai pengaruh yang baik atas kelancaran pemerintahan<sup>80</sup>.

Dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah, seorang Kepala Daerah dalam implementasi pola kepemimpinannya seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna Otonomi Daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan, yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.<sup>81</sup>

Paradigma baru Otonomi Daerah harus diterjemahkan oleh Kepala Daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena Otonomi Daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrumen untuk

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> *Ibid.*, hlm. 15-16.

mencapai tujuan. Instrumen tersebut harus digunakan secara arif oleh Kepala Daerah tanpa harus menimbulkan konflik antara Pusat dan Daerah, atau antar Propinsi dan Kabupaten/Kota karena jika demikian makna Otonomi Daerah menjadi kabur. Dalam kondisi yang sedemikian ini setiap Kepala Daerah harus waspada terhadap munculnya hubungan antar-tingkat pemerintahan yang bergerak dalam saling ketidakpercayaan, atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoisme masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi pemerintahannya hanya meliputi tiga hal yaitu pelayanan kepada masyarakat (*services*); membuat pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat (*regulation*); dan pemberdayaan (*empowerment*). Kemungkinan lain adalah bahwa Kepala Daerah hanya menuntut kewenangan yang menjadi miliknya, tanpa menyadari bahwa kewenangan tersebut harus diartikan sebagai membesarnya pula tanggung jawab Kepala Daerah dan seluruh rakyat di Daerah untuk menciptakan keadilan, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat demi terciptanya tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.<sup>82</sup>

Otonomi Daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat Daerah dan bukan otonomi "daerah" dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalaupun implementasi Otonomi Daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan Daerah, kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur dan demokratis. Dalam

---

<sup>82</sup> *Ibid*, hlm. 16-17.

hubungan itu, Kepala Daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Daerah. Cara pandang yang demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara Kepala Daerah dan otonomi daerah.<sup>83</sup>

### 3. Pemilihan Umum (Pemilu)

Salah satu prinsip demokrasi adalah adanya pemilihan umum, seperti dikatakan B. Cipto Handoyo:

Prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat menghendaki adanya keikutsertaan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan. Rakyat bukan merupakan objek melainkan subjek.<sup>84</sup> Menurut paham demokrasi modern Partai politik, Pemilihan Umum dan Badan Perwakilan Rakyat merupakan tiga institusi yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain.<sup>85</sup>

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari Pemilihan Umum, karena pemilihan umum (Pemilu) merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> *Ibid*, hlm. 17.

<sup>84</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 2003, hlm. 99-100, hlm. 119.

<sup>85</sup> *Ibid*, hlm. 207.

<sup>86</sup> Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 94.

Menurut Daniel Sparringa terdapat tiga alasan mengapa pemilu merupakan institusi strategis dalam demokrasi. *Pertama*, pemilu menyediakan untuk rakyat kesempatan mengejawantahkan mandat institusional langsung. *Kedua*, pemilu menyediakan kesempatan bagi perubahan politik secara damai melalui proses sirkulasi elite dan atau penguatan komitmen politik baru. Kemungkinan menghadirkan muka dan atau kebijakan politik baru melalui pemilu adalah mekanisme membuat perubahan politik tanpa revolusi. *Ketiga*, pemilu memberikan kesempatan rakyat menjadi penentu atas kontestasi, kompetisi dan rivalitas politik serta pilihan nilai yang menentukan nasib mereka hingga pemilu berikutnya.<sup>87</sup>

Rakyat adalah subjek demokrasi dalam arti sesungguhnya. Sebagai subjek demokrasi, rakyat memainkan peran dan posisi sebagai pelaku demokrasi melalui saluran-saluran yang disediakan baik dalam proses pembuatan kebijakan publik maupun rekrutmen pimpinan politik. Dengan demikian, rakyat tidak hanya didorong-dorong untuk memilih calon pemimpinnya akan tetapi juga memiliki hak untuk mencalonkan diri. Hak warga untuk dipilih dan memilih itu merupakan bagian terpenting dari prinsip demokrasi, yakni *universal suffrage* (hak pilih universal).<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Said Ruhpina, *Menuju Demokrasi Pemerintahan*, Universitas Mataram Press, Mataram, 2005, hlm. 8.

<sup>88</sup> Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, sistem Dan Problema Penerapan Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 23.

Salah satu sistem pemilu yang demokratis dapat dilihat dari asas-asas yang dianut, asas adalah suatu pangkal tolak pikiran untuk sesuatu kasus atau suatu jalan dan sarana untuk menciptakan sesuatu tata hubungan atau kondisi yang dikehendaki. Asas pemilu adalah pangkal tolak pikiran untuk melaksanakan pemilu. Dengan kata lain, asas pemilu merupakan prinsip-prinsip atau pedoman yang harus mewarnai proses penyelenggaraan. Asas pemilu juga berarti jalan atau sarana agar pemilu terlaksanakan secara demokrasi. Dengan demikian, asas-asas pemilu harus tercermin dalam tahapan-tahapan kegiatan atau diterjemahkan secara teknis dalam elemen-elemen kegiatan pemilu. Adapun pengertian asas tersebut adalah sebagai berikut.<sup>89</sup>

a. Langsung

Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.

b. Umum

Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan perundangan berhak mengikuti pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.

---

<sup>89</sup> *Ibid*, hlm. 207.

c. Bebas

Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.

d. Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin dan pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada Surat Suara dengan tidak diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.

e. Jujur

Dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, calon/peserta pemilih, pengawas pemilu, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

f. Adil

Dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan calon/peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Pemilu tahun 1999 merupakan pemilihan umum pertama yang berasas persaingan terbuka (*competitive elections*) sejak pemilihan umum untuk DPRD Provinsi se-Kalimantan pada tahun 1958. Perbedaan paling besar yang dapat dilihat antara pemilu 1999 dan pemilu sebelumnya

adalah di bidang penyelenggaraan pemilu. Pada pemilu sebelumnya badan penyelenggara pemilu ikut menjamin kemenangan (dan kelangsungan) sistem politik Orde Baru. Pada tahun 1999 fungsi badan penyelenggara pemilu berubah agar menjamin (termasuk dengan pelembagaan beberapa mekanisme pembuktian integritas) bahwa preferensi para pemilih benar-benar dicerminkan dalam hasil pemilu sendiri.<sup>90</sup>

Selain badan penyelenggara pemilu, unsur-unsur lain yang mempengaruhi proses kepemiluan (*electoral* atau masalah-masalah yang menyangkut pemilihan umum) juga berperan dalam mendukung pelaksanaan pemilu secara kompetitif. Unsur-unsur ini termasuk:<sup>91</sup>

- a. Kebebasan pers untuk meliput pemilu secara netral.
- b. Kebebasan masyarakat untuk mendirikan partai politik baru yang bebas dan "restu" pemerintah.
- c. Kebebasan masyarakat untuk memantau proses pemilihan umum.
- d. Kebebasan pegawai negeri sipil untuk tidak harus mendukung dan memilih Golkar.
- e. Pendirian posisi netral dari aparaturnegara terhadap masing-masing peserta pemilu.
- f. Kebebasan tekanan negara terhadap pemilih agar memilih atau tidak memilih salah satu peserta pemilu.

---

<sup>90</sup> *Ibid*, hlm. 190-191.

<sup>91</sup> *Ibid*, hlm. 191.

Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Implikasi dari perubahan sistem pemilihan presiden secara langsung telah membuka peluang penerapan model pemilihan kepala daerah secara langsung.<sup>92</sup>

Ada banyak pilihan model yang dapat dilakukan untuk pemilihan. Paling tidak ada tiga model yang secara sederhana bisa dipilih yang tidak akan membingungkan baik pemilih maupun panitia pemilihan. Yang pertama adalah *two round system* seperti dalam pemilihan presiden 2004. Pemilih hanya memberikan pilihannya pada satu calon kepala daerah. Untuk model ini, calon kepala daerah hanya dapat menduduki jabatan kalau sudah mencapai 50 persen plus satu suara. Dengan demikian, pemilihan pada putaran pertama yang belum menghasilkan suara tersebut harus diulang dengan mengikutsertakan pemenang pertama dan pemenang kedua. Kedua adalah model *approval*, yakni model yang memberikan peluang bagi pemilih untuk memilih semua (pilihan ganda) calon kepala daerah. Calon yang memperoleh *approval* (persetujuan) terbanyak dari pemilih akan menjadi pemenang pemilu. Ketiga adalah model *first past the post* seperti pemilihan kepala desa. Pada pemilihan model ini, calon yang memperoleh suara terbanyak otomatis akan

---

<sup>92</sup> Agus Pramusinto, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah*, dalam Jurnal CSIS, Vol. 33, No.2 Juni 2004, hlm. 239.

menduduki posisi sebagai kepala daerah betapapun suara yang dipilih sangat minimal.<sup>93</sup>

Pada hakikatnya pemilu merupakan kontrak sosial (*the social contract*) bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai satu kesatuan dengan para wakilnya yang terpilih, yang kelak menjadi penguasa pemerintahan yang berwenang untuk menentukan segala kebijakan di negara ini. J.J. Rousseau mengatakan, bahwa penyerahan kekuasaan, milik dan kebebasan seseorang kepada penguasa yang berdaulat hanya sebesar yang terkait dengan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu seorang penguasa berdaulat harus memperhatikan kepentingan umum (*general will*) yang terkait dengan kepentingan bersama masyarakat dan bukan kemauan atau keinginannya.

Dalam kontrak sosial ada hubungan timbal balik (asas resiprositas) antara wakil rakyat dengan wakil atau penguasa yang dipilihnya dalam setiap pemilu. Di satu sisi rakyat memberikan suara atau dukungan dari sebagian kekuasaan, bahkan miliknya untuk kepentingan umum, sebaliknya mereka yang terpilih menjadi wakil atau penguasa adalah alat untuk mencapai cita-cita kesejahteraan rakyat. Untuk itu penguasa tidak boleh berlaku diskriminasi sosial, ia harus menerapkan asas kesetaraan dalam menjalankan kekuasaannya. Dalam suatu negara, rakyat merupakan sentral dan sumber kekuasaan, karena pada hakikatnya rakyat adalah pemegang kekuasaan yang tertinggi, yakni kedaulatan, sedangkan

---

<sup>93</sup> *Ibid*, hlm. 239-240.

demokrasi merupakan bentuk pengejawantahan dari kedaulatan itu.<sup>94</sup> Pemilu merupakan sarana demokrasi sebagai pengejawantahan kedaulatan rakyat yang berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan serta rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai.<sup>95</sup> Oleh karena itu secara spesifik demokrasi adalah sistem yang membuka peluang yang luas pada rakyat untuk memilih wakilnya atau penguasa dan memberikan legitimasi padanya dengan harapan kepentingan masyarakat dapat diperjuangkan.<sup>96</sup>

#### 4. Pemilu Kepala Daerah

Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah, Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota, adalah jabatan politik atau jabatan publik yang di dalamnya melekat mekanisme dan nilai-nilai demokratis (terbuka dan akuntabel) dalam proses pemilihan, pertanggungjawaban tugas, serta pemberhentiannya.

Mekanisme pemilihan Kepala Daerah disebut demokratis apabila memenuhi beberapa parameter. Mengutip pendapat Robert Dahl, Samuel Huntington (1993) dan Bingham Powel (1978), Afan Gafar dan kawan-kawan mengatakan, parameter untuk mengamati terwujudnya demokrasi antara lain:<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> *Ibid*, hlm. 61.

<sup>95</sup> Said Ruppina, *Op.cit.*, hlm. 97.

<sup>96</sup> *Ibid*, hlm. 99.

<sup>97</sup> Joko J. Prihatmoko, *Op.cit.*, halm. 35.

a. Pemilihan Umum

Rekrutmen jabatan politik atau publik harus dilakukan dengan pemilihan umum (pemilu) yang diselenggarakan secara teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif jujur dan adil. Pemilu merupakan gerbang pertama yang harus dilewati karena dengan pemilu lembaga demokrasi dapat dibentuk. Kemudian setelah pemilihan biasanya orang akan melihat dan menilai seberapa besar pejabat publik terpilih memenuhi janji-janjinya. Penilaian terhadap kinerja pejabat publik itu akan digunakan sebagai bekal untuk memberikan ganjaran atau hukuman (*reward and punishment*) dalam pemilihan mendatang. Pejabat yang tidak memenuhi janji-janjinya dan tidak menjaga moralitasnya akan dihukum dengan cara tidak terpilih, sebaliknya pejabat yang berkenan di hati masyarakat akan dipilih kembali.

b. Rotasi kekuasaan

Rotasi kekuasaan juga merupakan parameter demokratis tidaknya suatu rekrutmen pejabat politik. Rotasi kekuasaan mengandaikan bahwa kekuasaan atau jabatan politik tidak boleh dan tidak bisa terus menerus oleh seseorang, seperti dalam sistem monarki. Artinya, kalau seseorang yang berkuasa terus menerus atau satu partai politik mengendalikan roda pemerintahan secara dominan dari waktu ke waktu sistem itu kurang layak disebut demokratis. Dengan kata lain, demokrasi memberikan peluang rotasi kekuasaan atau rotasi pejabat

politik secara teratur dan damai dari seorang Kepala Daerah satu ke Kepala Daerah lain, dari satu partai politik ke partai politik lain.

c. Rekrutmen Terbuka

Demokrasi membuka peluang untuk mengadakan kompetisi karena semua orang atau kelompok mempunyai hak dan peluang sama. Oleh karena itu dalam mengisi jabatan politik, seperti Kepala Daerah, sudah seharusnya peluang terbuka untuk semua orang yang memenuhi syarat, dengan kompetisi yang wajar sesuai dengan aturan yang telah disepakati.

d. Akuntabilitas Publik

Para pemegang jabatan publik harus dapat mempertanggungjawabkan kepada publik apa yang dilakukan baik sebagai pribadi maupun sebagai pejabat publik.

Berdasarkan hal tersebut di atas untuk mewujudkan negara yang demokrasi dalam Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Selanjutnya dalam angka 7-nya disebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disebut KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, adalah penyelenggara Pemilu di provinsi dan kabupaten/kota.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah di samping pemerintah daerah. DPRD memiliki tiga fungsi yaitu:<sup>98</sup>

- a. fungsi legislasi, yaitu membentuk peraturan daerah;
- b. fungsi anggaran, yaitu menetapkan anggaran;
- c. fungsi pengawasan, yaitu melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketiga fungsi tersebut di atas, DPRD mempunyai tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yaitu:<sup>99</sup>

- a. memberitahukan kepada kepala daerah mengenai akan berakhirnya masa jabatan;
- b. mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya dan mengusulkan pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih;
- c. melakukan pengawasan pada semua tahapan pelaksanaan pemilihan;
- d. membentuk panitia pengawas;
- e. meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD; dan
- f. menyelenggarakan rapat paripurna untuk mendengarkan penyampaian visi, misi, dan program dari pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

---

<sup>98</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daeah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 105.

<sup>99</sup> *Ibid*, hlm. 105-106.

Dari tugas dan wewenang tersebut ada perubahan yang cukup signifikan untuk mewujudkan kedudukan sebagai mitra sejajar antara kepala daerah dan DPRD, yaitu sebagai berikut:<sup>100</sup>

- a. Tidak ada lagi tugas dan wewenang DPRD untuk memilih kepala daerah, sebagaimana diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya, menurut Pasal 62 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dengan undang-undang.
- b. Tidak ada lagi tugas dan wewenang DPRD untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah. Menurut UU No. 23 Tahun 2014, DPRD hanya berwenang meminta laporan keterangan peranggung jawaban kepala daerah.

Dari hal ini dapat disimpulkan bahwa DPRD tidak dapat lagi menjatuhkan seorang kepala daerah sebelum berakhir masa jabatannya, terkecuali apabila seorang kepala daerah dinyatakan bersalah secara hukum dan atau diberhentikan karena alasan-alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 UU No. 23 Tahun 2014.

Perkembangan pemilihan langsung oleh rakyat sejak lama dilakukan untuk membentuk lembaga yang melakukan pengawasan (legislatif) terhadap pemerintahan sehari-hari. Hal itu dilakukan untuk membatasi kekuasaan raja. Tetapi, dalam perjalanannya, praktik penyelenggaraan negara terutama untuk lebih menjamin penyelenggaraan

---

<sup>100</sup> *Ibid*, hlm. 107.

pemerintahan yang demokratis, kemudian presiden pun perlu dipilih secara langsung.<sup>101</sup>

Secara umum dikatakan bahwa pilkada secara langsung itu lebih demokratis. Setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu. *Pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya Kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.<sup>102</sup>

Salah satu fungsi konstitusi adalah sebagai *a politico-legal document*, yakni dokumen politik dan hukum suatu negara yang berfungsi sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum suatu negara (*as a means of forming the state's own political and legal system*).<sup>103</sup>

Merujuk pada fungsi konstitusi tersebut di atas, sistem politik di Indonesia menjadi sangat tidak lazim apabila anggota DPR, DPD, DPRD, dan Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat tetapi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota tidak pula dipilih secara langsung oleh rakyat.<sup>104</sup>

UU Nomor 23 Tahun 2014 merupakan pengganti Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Dengan lahirnya Undang-undang Nomor 23

---

<sup>101</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 204.

<sup>102</sup> *Ibid*, hlm. 24.

<sup>103</sup> Joko J. Prihatmoko, *Op.cit.*, hlm. 19-20.

<sup>104</sup> *Ibid*, hlm. 20.

Tahun 2014, pilkada langsung ketentuan perundang-undangan yang harus dilaksanakan. Dengan pemilihan langsung, yang menggunakan asas-asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, pilkada langsung layak disebut sebagai sistem rekrutmen pejabat publik yang hampir memenuhi parameter demokratis. Dalam *textbook* ilmu politik, suatu rekrutmen politik disebut demokratis apabila: (1) menggunakan mekanisme pemilihan umum yang teratur; (2) memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan; (3) mekanisme rekrutmen dilakukan secara terbuka; dan (4) akuntabilitas publik.<sup>105</sup>

Sebagai suatu sistem, sistem pilkada langsung mempunyai bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder (*secondary system*) atau sub-sub sistem (*subsystem*). Bagian-bagian tersebut adalah *electoral regulation*, *electoral process*, dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai pilkada langsung yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing. *Electoral process* dimaksudkan seluruh kegiatan yang terkait secara langsung dengan pilkada yang merujuk pada ketentuan perundang-undangan baik yang bersifat legal maupun teknikal. *Electoral law enforcement* yaitu penegakan hukum terhadap aturan-aturan pilkada baik politis, administratif atau pidana. Ketiga bagian pilkada langsung tersebut sangat menentukan sejauhmana kapasitas sistem dapat

---

<sup>105</sup> *Ibid*, hlm. 20.

menjembatani pencapaian tujuan dari proses awalnya. Masing-masing bagian tidak dapat dipisah-pisahkan karena merupakan suatu kesatuan utuh yang komplementer. Mekanisme, prosedur dan tata cara dalam pilkada langsung merupakan dimensi *electoral regulation*.<sup>106</sup>

#### Kepala Daerah

Undang-undang, baik Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun penggantinya yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak memberikan definisi tentang Kepala Daerah. Hanya dalam Pasal 59 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa: “Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah”. Kemudian dalam ayat (2) disebutkan bahwa: “Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota”.

Begitu strategisnya kedudukan dan peran Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan, sehingga seorang Kepala Daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamik, aktif serta komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat maupun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing Kepala Daerah. Dengan Kepemimpinan yang efektif, Kepala Daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan

---

<sup>106</sup> *Ibid*, hlm. 201.

dengan paradigma baru otonomi daerah, di tengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *reinventing government*, akuntabilitas, serta *good governance*.<sup>107</sup>

Dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah, seorang Kepala Daerah dalam implementasi pola kepemimpinannya seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna Otonomi Daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan, yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.<sup>108</sup>

Paradigma baru Otonomi Daerah harus diterjemahkan oleh Kepala Daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena Otonomi Daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Instrumen tersebut harus digunakan secara arif oleh Kepala Daerah tanpa harus menimbulkan konflik antara Pusat dan Daerah, atau antar Propinsi dan Kabupaten/Kota karena jika demikian makna Otonomi Daerah menjadi kabur. Dalam kondisi yang sedemikian ini setiap Kepala Daerah harus waspada terhadap munculnya hubungan antar-tingkat pemerintahan yang bergerak dalam saling ketidakpercayaan, atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoisme masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsinya

---

<sup>107</sup> J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 15.

<sup>108</sup> *Ibid*, hlm. 15-16.

hanya meliputi tiga hal yaitu pelayanan kepada masyarakat (*services*); membuat pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat (*regulation*); dan pemberdayaan (*empowerment*). Kemungkinan lain adalah bahwa Kepala Daerah hanya menuntut kewenangan yang menjadi miliknya, tanpa menyadari bahwa kewenangan tersebut harus diartikan sebagai membesarnya pula tanggung jawab Kepala Daerah dan seluruh rakyat di Daerah untuk menciptakan keadilan, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat demi terciptanya tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.<sup>109</sup>



---

<sup>109</sup> *Ibid*, hlm. 16-17.

### **BAB III**

## **POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA**

### **A. Kronologis Pembentukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota**

Pada Tahun 1998 terjadi gejolak politik yang dipicu juga dengan adanya krisis moneter, pergolakan politik tersebut dengan diturunkannya Presiden Soeharto, yang kemudian diteruskan oleh Presiden Habibie. Setelah jatuhnya Presiden Soeharto, langkah Presiden Habibie untuk melakukan perubahan terhadap sejumlah Undang-Undang dibidang politik, antara lain Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2, Nomor 3 dan Nomor 4 Tahun 1999.<sup>110</sup>

Kemudian Presiden B.J. Habibie mengadakan perubahan secara fundamental terhadap sejumlah undang-undang di bidang politik dengan melakukan reformasi politik lokal dengan mempromosikan besar-besaran desentralisasi dan otonomi daerah. Pada bulan April 1999 dengan menetapkan tanggal 1 Januari 2001 sebagai mulai dilaksanakannya desentralisasi dibawah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang ini memberikan konsep Otonomi Daerah seluas-luasnya bagi pemerintah maupun kepala daerah untuk

---

<sup>110</sup> Djohermansyah Djohan, *Merajut Otonomi Daerah pada Era Reformasi*, IKAPTK, Jakarta, 2014, hlm. 124.

mengembangkan daerahnya demi kesejahteraan masyarakat setempat. Selain itu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini telah membawa spirit baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini memperkenalkan cara-cara baru yang progresif dalam pengelolaan Pemerintahan Daerah dan sangat berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 pada era Orde Baru.

Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam konteks desentralisasi politik pada otonomi daerah, demokrasi lokal juga lebih dihargai. Kedaulatan rakyat lewat wakil-wakilnya di DPRD diapresiasi sangat tinggi. Disamping itu keberadaan lembaga legislatif dan eksekutif, seperti tertuang pada Pasal 14 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yaitu: “Di Daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah”. Sementara pada ayat (2) disebutkan Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya. Sedangkan pada pasal 16 Ayat (1) menyebutkan, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila dan Ayat (2) menyebutkan bahwa bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.

Dari uraian kedua pasal tersebut yaitu Pasal 14 ayat (2) bahwa Pemerintah Daerah hanya Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya, kemudian pada pasal 16 ayat (2) menjelaskan kedudukan kedua lembaga ini sejajar dan menjadi mitra kerja. Jadi kedua pasal Undang-Undang Nomor 22

Tahun 1999 tersebut menganut paham pemisahan kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif. Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terjadi disamping karena ada perubahan UUD 1945, juga memperhatikan beberapa ketetapan MPR dan Keputusan MPR. Selain itu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini pada prakteknya ternyata banyak yang pro dan kontra sehingga menimbulkan konflik karena terjadi penyimpangan khususnya pada pemilihan Kepala Daerah yaitu menunjukkan terdapat hubungan kemitraan yang tak seimbang, dikatakan begitu karena kedudukan DPRD terkesan lebih tinggi dibanding Kepala Daerah. Akibatnya, banyak kasus pemakzulan Kepala Daerah hanya karena alasan-alasan politis oleh karena itu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemilihan Kepala daerah secara langsung oleh rakyat pemilih melalui pemilu menurut Pasal 24 ayat (5) dan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, pada model ini pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan, dan juga bisa dari pasangan calon perseorangan. Selanjutnya pasangan calon yang memenuhi persyaratan mengikuti kompetisi melalui pemilu untuk dipilih secara langsung oleh

rakyat.

Dengan dihapuskannya kewenangan Kepala Daerah pada proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD menjadi alasan pemilihan Kepala Daerah secara langsung, seperti yang di tuangkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bagian penjelasan sub angka 4 yaitu: Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam Undang- Undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah, dan perangkat daerah.

Pada perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 59 ayat (1b), disebutkan bahwa calon Kepala Daerah dapat juga diajukan dari calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Sedangkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pada Pasal 65 ayat (1) disebutkan bahwa Wakil

Kepala Daerah tidak lagi dipilih secara paket bersama Kepala Daerah. Pada Pasal 65 ayat 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ini juga menyatakan memberi wewenang kepada Kepala Daerah untuk mengambil kebijakan khusus apabila terjadi kondisi darurat di daerah. Hal ini dikarenakan apabila Kepala Daerah dipilih secara paket dengan wakil Kepala Daerah sering terjadi ketidakcocokan dalam mengambil kebijakan sehingga wakil Kepala Daerah banyak yang mengundurkan diri.

Pada bulan Januari Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Kemudian, sebagai konsekuensi dari penetapan PERPPU Pemilihan Kepala Daerah secara langsung tersebut serta untuk menghilangkan ketidakpastian hukum di masyarakat, maka diterbitkanlah Perppu Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. PERPPU ini berisi dua hal penting, yaitu menghapus tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Wali Kota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Wali Kota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.

Setelah terjadi perdebatan yang panjang tentang Pemilihan Kepala

Daerah langsung maupun Pemilihan Kepala Daerah secara tidak langsung (melalui DPRD) akhirnya pada bulan Januari Tahun 2015, Perppu No.1 Tahun 2014 mengenai perubahan atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

Pilkada langsung sebagai sarana dan media pembelajaran demokrasi dalam berpolitik bagi rakyat dan diharapkan dapat membentuk kesadaran segenap rakyat Indonesia tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar dan dapat dipercaya sesuai hati nuraninya. Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat Otonomi Daerah, keberhasilan Otonomi Daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pilkada langsung, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan Otonomi Daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat disertai dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.

Pemilihan Kepala Daerah tidak terlepas dengan Otonomi Daerah, dimana Pilkada adalah hak kewenangan Pemerintah Daerah yang harus melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus sendiri segala urusan pemerintah daerah dan segala kepentingan masyarakat setempat karena dalam memilih Kepala Daerah tidak lagi menjadi tugas dan wewenang DPRD.

Secara filosofi, Pilkada langsung merupakan koreksi terhadap penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah sebelumnya. Perubahan

penyelenggaraan pemerintah daerah kearah yang lebih demokratis, dimulai dengan perubahan pasal 18 ayat (4) UUD 1945 “yang menjadi bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Pilkada langsung dinilai sebagai jalan masuk bagi demokrasi politik di daerah, karena dapat mengeliminasi atau mengikis politik uang, dan memberikan kesempatan kepada rakyat memilih pimpinan daerah secara objektif. Pilkada langsung berarti mengembalikan hak-hak dasar masyarakat di daerah dengan memberikan kewenangan yang utuh dalam rangka memilih dan merekrut calon Kepala Daerah dengan politik lokal secara demokratis. Dalam konteks itu, negara memberikan kesempatan kepada masyarakat di daerah untuk menentukan sendiri segala bentuk kebijakan yang menyangkut harkat hidup rakyat daerah.

Keterkaitan Pasal 1 dan Pasal 18 seperti tersebut di atas, UUD menyebut pemilihan Kepala Daerah secara demokratis berarti harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung karena pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 setelah perubahan menjadi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang”. Jika dikaitkan dengan filsafat demokrasi antara lain: Ide dasar dari teori kedaulatan rakyat sangat sederhana, yaitu rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, yang lain tidak. Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri.<sup>111</sup> Kemudian Bung Hatta

---

<sup>111</sup> Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 32-33.

mengatakan kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat. Pemerintahan yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin yang dipercayai oleh rakyat.<sup>112</sup> Melihat teori demokrasi menurut filsafat demokrasi maka pemilihan Kepala Daerah juga lebih sesuai dipilih secara langsung.

Pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah yang mempunyai kewenangan didalam Pemilihan Kepala Daerah yang dilandasai oleh Peraturan Pemerintah Nomor. 1 Tahun 2009 pengganti Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum pada pasal 1 ayat 2, antara lain disebutkan:

“Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga dalam penyelenggaraan pemilihan umum, rakyat yang telah memenuhi persyaratan berdasarkan peraturan perundang-undangan mempunyai hak konstitusional untuk memilih dan dipilih”.

Dipilih secara demokratis bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan Kepala Daerah langsung oleh rakyat ataupun oleh DPRD seperti pada umumnya pernah dipraktekkan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.<sup>113</sup> Ketentuan ini memberi peluang untuk diinterpretasikan bahwa pemilihan Kepala Daerah harus dilakukan secara demokratis sebagaimana sejak diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum,

---

<sup>112</sup> Kholid 0 Santoso, (Ed), *Mencari demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Sega Arsy, Bandung, 2009, hlm. 61.

<sup>113</sup> Jimly Assiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, Jakarta, 2002, hlm. 22.

terminologi pemilihan Kepala Daerah diubah menjadi Pemilihan Umum Kepala Daerah. BAB I Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 mengatur bahwa 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 UUD 1945.

Pengertian demokrasi dalam tinjauan bahasa (*etimology*) baik asal kata maupun asal bahasanya adalah gabungan dari dua kata dalam bahasa Yunani, yaitu “*Demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu wilayah, dan “*Cratein*” atau “*Cratos*” yang berarti pemerintahan atau pemerintahan/otoritas, sehingga demokrasi sederhananya mengandung arti berarti pemerintahan rakyat atau kedaulatan/otoritas rakyat.<sup>114</sup>

Moh. Mahfud MD menyatakan bahwa negara yang menganut asas demokrasi, maka kekuasaan pemerintah berada di tangan rakyat. Pada negara yang menganut asas demokrasi ini didalamnya mengandung unsure: pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*), dan pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*).<sup>115</sup>

Dalam Pancasila terkandung prinsip-prinsip demokrasi, dengan demikian, sistem politik yang cocok dengan situasi dan kondisi bangsa

---

<sup>114</sup> Ruslan Abdulgani, Beberapa Catatan tentang Pengamalan Pancasila dengan Penekanan kepada Tinjauan Sila ke-4 yaitu Demokrasi Pancasila, dalam Demokrasi Indonesia Tinjauan Politik, Sejarah, Ekonomi-Koperasi dan Kebudayaan, Yayasan Widya Patria, Yogyakarta, 1995, hlm. 1.

<sup>115</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 8.

Indonesia yang terdiri dengan berbagai suku bangsa dan budaya yang beraneka ragam adalah sistem politik demokrasi Pancasila. Selain itu paradigma yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pemilihan Kepala Daerah pada Otonomi Daerah adalah lebih cocok secara langsung dan serentak.

#### **B. Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota**

Undang-undang adalah produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden. Setiap undang-undang, termasuk Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, dalam proses pembentukannya, melalui 5 (lima) tahap, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan. Hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menentukan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Untuk lebih jelasnya tahap-tahap dalam pembentukan undang-undang dapat dilihat pada gambar 1 sebagai berikut:

Gambar 1  
Tahapan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan



Sumber: Federasi Serikat Pekerja Singaperbangsa, "Proses Pembentukan Undang-Undang", diunduh dari: <http://www.fsp.or.id/2016/01/proses-pembentukan-undang-undang.html>, 22 Agustus 2016.

Dari Gambar 1 tersebut dapat dilihat bahwa proses pembentukan undang-undang terdiri dari 5 (lima) tahap, yakni:

1. perencanaan,
2. penyusunan,
3. pembahasan,
4. pengesahan, dan
5. pengundangan

Masing-masing tahap dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota dapat diuraikan sebagai berikut:

#### 1. Perencanaan

Perencanaan adalah tahap dimana DPR dan menyusun daftar RUU yang akan disusun ke depan. Proses ini umumnya dikenal dengan istilah penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hasil pembahasan tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan DPR. Ada dua jenis Prolegnas, yakni yang disusun untuk jangka waktu 5 Tahun (Prolegnas Jangka Menengah) dan Tahunan (Prolegnas Prioritas Tahunan). Sebelum sebuah RUU dapat masuk dalam Prolegnas Tahunan, DPR dan/Pemerintah sudah harus menyusun terlebih dahulu Naskah Akademik dan RUU tersebut.

Namun Prolegnas bukanlah satu-satunya acuan dalam perencanaan pembentukan Undang-Undang. Dimungkinkan adanya pembahasan atas RUU yang tidak terdapat dalam prolegnas, baik karena muncul keadaan tertentu yang perlu segera direspon.

Secara umum, ada 5 tahap yang dilalui dalam penyusunan Prolegnas:



Pada tahap mengumpulkan masukan, Pemerintah, DPR, dan DPD secara terpisah membuat daftar RUU , baik dari kementerian/lembaga,

anggota DPR/DPD, fraksi, serta masyarakat. Hasil dari proses pengumpulan tersebut kemudian disaring/dipilih untuk kemudian ditetapkan oleh masing-masing pihak (Presiden, DPR dan DPD -untuk proses di DPD belum diatur). Tahap selanjutnya adalah pembahasan masing-masing usulan dalam forum bersama antara Pemerintah, DPR dan DPD. Dalam tahap inilah seluruh masukan tersebut diseleksi dan kemudian, setelah ada kesepakatan bersama, ditetapkan oleh DPR melalui Keputusan DPR.

RUU Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang melalui tahapan diusulkan masuk dalam Prolegnas 5 (lima) Tahunan oleh

- a. DPR, KOMISI - Komisi II.
- b. DPR, FRAKSI - Fraksi Partai Keadilan Sejahtera.
- c. DPR, FRAKSI - Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa.
- d. DPR, FRAKSI - Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan.
- e. DPD, DPD - Komite I.<sup>116</sup>

RUU tentang Perubahan atas Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang ini, masuk lingkup bidang penugasan Komisi II. Selanjutnya masuk Prioritas Prolegnas DPR Tahun 2015

---

<sup>116</sup> “RUU tentang Perubahan atas Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi UU”, diunduh dari <http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>, 21 Agustus 2016.

tanggal 02 Februari 2015 dengan deskripsi “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota”, yang diusulkan oleh DPR.<sup>117</sup>

Latar belakang penyusunan RUU tentang Perubahan atas Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang ini adalah Pasal 22 UUD Negara RI Tahun 1945 dan Pasal 52 dan Pasal 71 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sedangkan sasaran yang ingin diwujudkan adalah:

- a. Menjamin kepastian hukum
- b. Menyelesaikan masalah hukum yang terjadi di dalam masyarakat secara cepat berdasarkan Undang-Undang

Jangkauan dan arah pengaturan RUU tentang Perubahan atas Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang dapat dilihat dari pokok-pokok materi yang diatur, yang meliputi:

- a. Mengatur segala sesuatunya mengenai pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara serentak
- b. Mengatur kewenangan KPU, Bawaslu, dan DKPP

---

<sup>117</sup> “Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2015”, diunduh dari <http://www.peraturan.go.id/proleg/detail/11e4e4d1594c1f80ab3e313431343132.html>, 21 Agustus 2016.

- c. Mengatur penyelesaian sengketa dan pelanggaran dalam pemilihan gubernur, bupati, dan walikota baik itu sengketa hasil pemilihan, sengketa tata usaha negara, penyelesaian tindak pidana Pemilu, sengketa antar peserta pemilihan, penyelesaian pelanggaran administrasi, dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu
- d. Mengatur tahapan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota mulai dari tahapan pendaftaran, uji publik, pengumuman pendaftaran, pendaftaran calon, penelitian persyaratan calon, penetapan calon pelaksanaan kampanye, pelaksanaan pemungutan suara, penghitungan suara dan rekapitulasi, penetapan calon terpilih, penyelesaian sengketa dan pelanggaran, dan pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

Dasar pembentukan RUU tentang Perubahan atas Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang adalah:

- a. Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945
- b. Pasal 22 UUD Negara RI Tahun 1945
- c. Pasal 52 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (pengajuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang)

- d. Pasal 71 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (mekanisme pembahasan RUU penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang)

Posisi RUU tentang Perubahan atas Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang pada saat akan dibahas, dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Komisi II pada tanggal 15-16 Januari 2015 telah melakukan Raker dengan Komisi II DPR RI dengan Mendagri, Menkumham dan DPD RI untuk mendengarkan pendapat yang kemudian menjadwalkan tanggal 19 Januari 2015 untuk penyampaian pendapat mini fraksi. Kemudian, tanggal 20 Januari 2015 Perppu Pilkada ini dibawa ke Paripurna.
- b. Judul RUU ini diusulkan oleh Komisi II untuk masuk dalam Prolegnas 2015-2019
- c. RUU ini termasuk dalam Daftar Kumulatif Terbuka (RUU kumulatif terbuka adalah RUU di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yang dalam keadaan tertentu dapat diajukan oleh DPR).

## 2. Penyusunan

Tahap Penyusunan RUU merupakan tahap persiapan sebelum sebuah RUU dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah. Tahap ini terdiri dari:



Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Penyusunan RUU adalah pembuatan rancangan peraturan pasal demi pasal dengan mengikuti ketentuan dalam lampiran II Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Harmonisasi, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi adalah suatu tahapan untuk memastikan bahwa RUU yang disusun telah selaras dengan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945 dan UNDANG-UNDANG lain. Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam RUU.

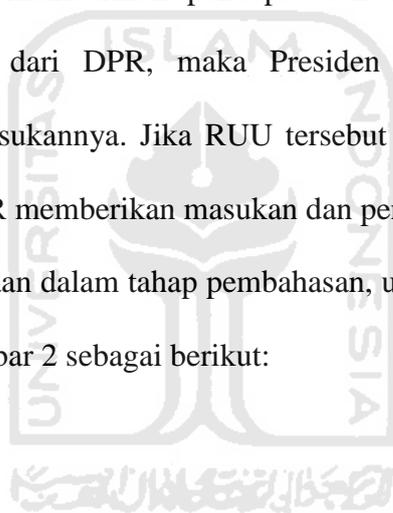
### 3. Pembahasan

Pembahasan materi RUNDANG-UNDANG antara DPR dan Presiden (juga dengan DPD, khusus untuk topik-topik tertentu) melalui 2 tingkat pembicaraan. Tingkat 1 adalah pembicaraan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus. Tingkat 2 adalah pembicaraan dalam rapat paripurna. Pengaturan sebelum adanya Putusan MK No. 92 Tahun 2012

hanya “mengizinkan” DPD untuk ikut serta dalam pembahasan tingkat 1, namun setelah putusan MK No. 92 Tahun 2012, DPD ikut dalam pembahasan tingkat 2. Namun peran DPD tidak sampai kepada ikut memberikan persetujuan terhadap suatu RUU . Persetujuan bersama terhadap suatu RUU tetap menjadi kewenangan Presiden dan DPR.

Hal yang terjadi pada tahap pembahasan adalah “saling kritik” terhadap suatu RUU . Jika RUU tersebut berasal dari Presiden, maka DPR dan DPD memberikan pendapat dan masukannya. Jika RUU tersebut berasal dari DPR, maka Presiden dan DPD memberikan pendapat dan masukannya. Jika RUU tersebut berasal dari DPD, maka Presiden dan DPR memberikan masukan dan pendapatnya.<sup>118</sup>

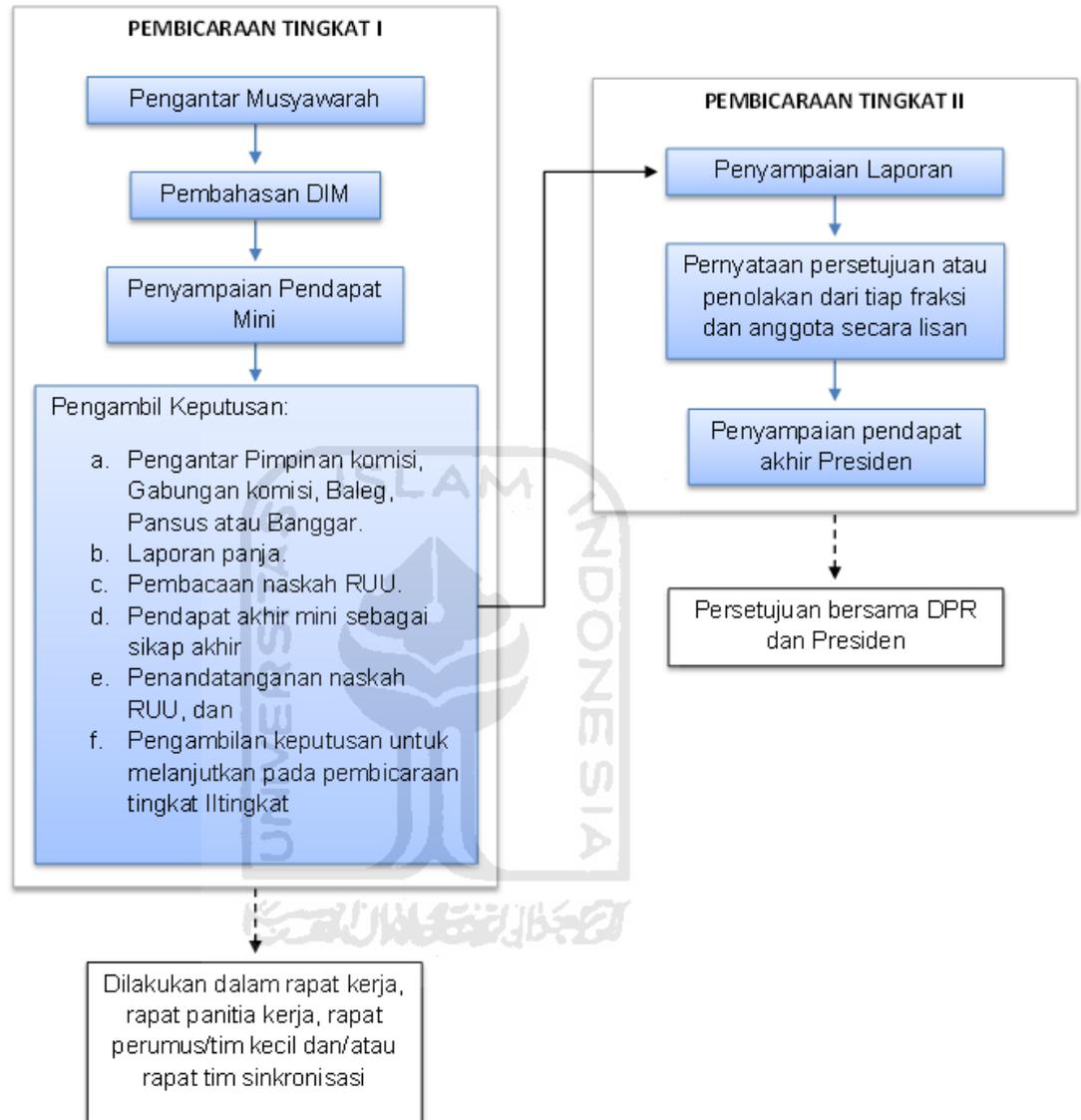
Pembicaraan dalam tahap pembahasan, untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Gambar 2 sebagai berikut:



---

<sup>118</sup> Federasi Serikat Pekerja Singaperbangsa, “Proses Pembentukan Undang-Undang”, diunduh dari: <http://www.fsps.or.id/2016/01/proses-pembentukan-undang-undang.html>, 22 Agustus 2016.

Gambar 2  
Pembicaraan RUU dalam Tahap  
Pembahasan



Sumber: Federasi Serikat Pekerja Singaperbangsa, "Proses Pembentukan Undang-Undang", diunduh dari: <http://www.fsps.or.id/2016/01/proses-pembentukan-undang-undang.html>, 22 Agustus 2016.

#### 4. Pengesahan

Setelah ada persetujuan bersama antara DPR dan Presiden terkait RUU yang dibahas bersama, Presiden mengesahkan RUU tersebut dengan cara membubuhkan tanda tangan pada naskah RUU. Penandatanganan ini harus dilakukan oleh presiden dalam jangka waktu

maksimal 30 hari terhitung sejak tanggal RUU tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Jika presiden tidak menandatangani RUU tersebut sesuai waktu yang ditetapkan, maka RUU tersebut otomatis menjadi Undang-Undang dan wajib untuk diundangkan. Segera setelah Presiden menandatangani sebuah RUU, Menteri Sekretaris negara memberikan nomor dan Tahun pada Undang-Undang tersebut.

#### 5. Pengundangan

Pengundangan adalah penempatan Undang-Undang yang telah disahkan ke dalam Lembaran Negara (LN), yakni untuk batang tubuh Undang-Undang, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) yakni untuk penjelasan Undang-Undang dan lampirannya, jika ada. TLN. Sebelum sebuah Undang-Undang ditempatkan dalam LN dan TLN, Menteri Hukum dan HAM terlebih dahulu membubuhkan tanda tangan dan memberikan nomor LN dan TLN pada naskah Undang-Undang. Tujuan dari pengundangan ini adalah untuk memastikan setiap orang mengetahui Undang-Undang yang akan mengikat mereka.

Setelah kelima tahap tersebut selesai dilaksanakan, tahap selanjutnya yang tak kalah penting untuk dilakukan adalah penyebarluasan. Penyebarluasan adalah kegiatan yang selalu "*melekat*" dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 88 ayat (1) Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (setelah dimaknai oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan MK No. 92 Tahun 2012) menyebutkan bahwa, "Penyebarluasan dilakukan

oleh DPR, DPD dan Pemerintah sejak Penyusunan Prolegnas, pembahasan RUU , hingga Pengundangan Undang-Undang”, hal tersebut dilakukan untuk, “memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan”.<sup>119</sup>

### **C. Pengaturan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota**

“Pilkada” atau pemilihan kepala daerah merupakan konsekuensi fundamental dalam penyelenggaraan demokrasi. Konstitusi UUD 1945 hanya memberikan garis besarnya saja tentang Pemilihan Kepala Daerah sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD RI Tahun 1945 hasil amandemen kedua bahwa: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara Demokratis”.

Awalnya, pemilihan Kepala Daerah adalah bagian dari Otonomi Daerah yang ditetapkan dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004, dengan menggunakan istilah Pemilihan Kepala Daerah atau disingkat “Pilkada”. Joko J. Prihantoro menyatakan bahwa: “Pemilihan Kepala Daerah merupakan Rekrutmen Politik yaitu penyeleksian Rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai Kepala daerah, baik Gubernur/Wakil Gubernur maupun Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota”.

---

<sup>119</sup> *Ibid.*

Menurut 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 pada Pasal 1 ayat (1) Pilkada didefinisikan sebagai: “Sarana Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat Di Wilayah Provinsi Dan/Atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila Dan UUD Tahun 1945 Untuk Memilih Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah”.

Dalam kehidupan Politik di Daerah, Pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya setara dengan pemilihan anggota DPRD. Kesetaraan tersebut ditunjukkan dengan kedudukan yang sejajar antara Kepala Daerah dan DPRD. Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berisi ketentuan 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. Pada ayat (2) ditentukan bahwa 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 seorang calon kepala daerah dari provinsi NTB yang bernama Lalu Ranggalawe mengajukan pengujian Undang-Undang 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.

Setelah putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan calon perseorangan, selanjutnya pemerintah pada tanggal 28 April mengesahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Ketika muncul Undang-Undang yang baru bernomor 22 Tahun 2007, pemilihan Kepala daerah bukan lagi bagian dari Otonomi Daerah, tetapi bagian dari Pemilu. Oleh karena itu, penyelenggaraannya sudah langsung di bawah koordinasi KPU secara nasional dan kemudian istilah Pilkada diubah menjadi Pemilihan Umum Kepala Daerah atau disebut Pemilukada. Istilahnya yang sebelumnya (Pilkada) rezimnya Otonomi Daerah, dan yang satu (Pemilukada) rezim Pemilu.

Pada Tahun 2011 keluarlah Undang-Undang No 15 Tahun 2011 yang menggantikan Undang-Undang No 22 Tahun 2007 peristilahan Pemilukada ini untuk kepentingan praktis dirubah dengan cara menjabarkannya sebagaimana terdapat pada Pasal 1 ayat (4) “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Dan peristilahan ini terus digunakan pada Undang-Undang No. 22 Tahun 2014, Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2015.

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 berisi ketentuan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Menurut Julius Stahl salah satu

elemen penting konsep Negara hukum atau *rechtsstaat*” adalah pemerintahan harus berdasarkan hukum.<sup>120</sup> Artinya bahwa Hukum harus menjadi sumber legitimasi dari setiap tindakan kenegaraan dari sebuah negara hukum, termasuk dalam pemilihan kepala daerah.

Pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada Langsung tentunya tidak lepas dari adanya terobosan Politik dalam pemberian Otonomi kepada Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Pemberian otonomi ini memiliki korelasi perspektif dengan teori-teori dasar tentang desentralisasi dan politik lokal. Desentralisasi secara umum dapat dilihat dalam dua perspektif yaitu administratif dan politik. Berdasarkan perspektif administratif, desentralisasi didefinisikan sebagai *the transfer of administrative responsibility from central to local government* (Romli, 2005).

Artinya dalam perspektif otonomi daerah yang berlaku di Indonesia, desentralisasi administratif ini diartikan sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Sedangkan perspektif politik, Smith mengatakan desentralisasi sebagai *the transfer of power, from top level to lower level, in a territorial hierarchy, which could be one of governments within a state, or office within a large organization*. Dalam pandangan yang lain Mawhood mengatakan bahwa desentralisasi politik adalah *devolution of power from central government to local government*. Mawhood juga meletakkan konteks desentralisasi politik sebagai esensi dasar otonomi bagi

---

<sup>120</sup> Jimly Ashiediqy, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 122.

daerah yaitu *a freedom which is assumed by local government in both making and implementing its own decision*.<sup>121</sup>

Pilihan terhadap sistem pemilihan langsung merupakan koreksi atas Pilkada terdahulu yang menggunakan sistem Perwakilan oleh DPRD, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang 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 dan dapat diperanggungjawabkan.

Pasal 7 Undang-Undang No. 8 Tahun 2015: “Warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;

---

<sup>121</sup> Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksum dan Teguh Kurniawan, *Desentralisasi & Pemerintahah Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, DIA FISIP UI, Jakarta, 2006, hlm. 63.

2. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
4. Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) Tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 (dua puluh lima) Tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
5. mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
6. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) Tahun atau lebih;
7. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
8. tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;
9. menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
10. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
11. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
12. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;
13. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
14. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota;
15. berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon;
16. tidak berstatus sebagai pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota;
17. tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana;
18. memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

19. mengundurkan diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon; dan
20. berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon.

Pada Pasal 39 Undang-Undang No. 8 Tahun 2015:

1. Peserta Pemilihan adalah: Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik; dan/atau.
2. Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang”.

Prof. Jimly Ashiddiqie menyebut pilkada langsung ini sebagai pilihan terbaik dari yang terburuk. Banyak permasalahan baik dari implikasi politik maupun dampak sosial ekonomi baik yang menguntungkan maupun tidak. Ada beberapa keunggulan pilkada dengan model pemilihan secara langsung.<sup>122</sup>

1. Pilkada secara langsung memungkinkan proses yang lebih Partisipasi. Partisipasi jelas akan membuka akses dan kontrol masyarakat yang lebih kuat sebagai aktor yang terlibat dalam pilkada dalam arti partisipasi secara langsung merupakan prakondisi untuk mewujudkan kedaulatan ditangan rakyat dalam konteks politik dan pemerintahan.
2. Proses pilkada secara langsung memberikan ruang dan pilihan yang terbuka bagi masyarakat untuk menentukan calon pemimpin yang memiliki kapasitas, dan komitmen yang kuat serta legitimate dimata masyarakat sehingga pemimpin yang baru tersebut dapat membuahkan keputusan-keputusan yang lebih baik dengan dukungan dan kepercayaan

---

<sup>122</sup> Arkanudin, “Pilkada Langsung Dan Pengembangan Demokrasi: Pelajaran Dari Sintang Dari Pilkada 2005”, diunduh dari <http://prof-arkan.blogspot.co.id/2012/04/pilkada-langsung-dan-pengembangan.html>, 14 Maret 2016.

dari masyarakat luas dan juga diharapkan akan terjadinya rasa tanggung jawab secara timbal balik. Sang kepala daerah lebih merasa mendapatkan dukungan dari masyarakat, sehingga kebijakan-kebijakan tentu saja lebih berpihak pada kepentingan dan kesejahteraan rakyat. pada saat yang sama, rakyat juga akan lebih mendukung kebijakan-kebijakan kepala daerah sebab mereka telah berperan secara langsung dalam pengangkatan kepala daerah.

3. Mendekatkan elit politik dengan konstituen atau masyarakat. Diharapkan dengan pemilihan seperti ini masyarakat akan lebih mengenal pemimpin mereka di daerah sehingga akan memudahkan proses komunikasi politik di daerah.
4. Lebih terdesentralisasi. Berbeda dengan pemilihan kepala daerah sebelumnya, pemilihan kepala daerah dilakukan pemerintah pusat dengan cara menunjuk atau menetapkan aktor politik untuk menempati jabatan politik di daerah. Kelebihan diadakannya pilkada langsung adalah kepala daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat, kepala daerah terpilih tidak perlu terikat pada konsesi partai-partai atau faksi-faksi politik yang telah mencalonkannya.
5. Sistem pilkada langsung lebih akuntabel karena adanya akuntabilitas politik. *Check and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif dapat lebih berjalan seimbang, kriteria calon kepala daerah dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya, pilkada langsung sebagai wadah pendidikan politik rakyat, kancah pelatihan dan

pengembangan demokrasi, pilkada langsung sebagai persiapan untuk karir politik lanjutan, membangun stabilitas politik dan mencegah separatisme, kesetaraan politik dan mencegah konsentrasi di pusat.

6. Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan secara langsung. Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945. Seperti telah diamanatkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati dan Wali Kota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini telah diatur dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
7. Pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat. Ia menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya.
8. Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pilkada langsung 2005, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan

kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.

9. Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, stock kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk Indonesia yang lebih dari 200 juta, jumlah pemimpin nasional yang kita miliki hanya beberapa. Mereka sebagian besar para pemimpin partai politik besar yang memenangi Pemilu 2004. Karena itu, harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari pilkada langsung ini.

Pada awalnya pilkada dilaksanakan berdasarkan kebutuhan masing-masing daerah terhadap pergantian gubernur, bupati maupun walikota yang telah habis masa jabatannya dan tidak dilaksanakan serentak diseluruh Indonesia. Namun ditengah semaraknya pelaksanaan pilkada atau pemilu kada di beberapa daerah tersebut sistem pemilu kada tetap masih menyisakan kekuarangan disana sini yang pada akhirnya menjadi diskursif yang cukup menyita perhatian publik. Salah satu yang disoroti adalah mahalnya biaya pilkada yang dilakukan. Maka Pada Tahun 2014 muncul Undang-Undang No 22 Tahun 2014 yang mencoba memberikan solusi terhadap permasalahan tersebut dengan cara pemilihan kepala daerah baik gubernur, bupati dan walikota kembali ke cara lama yaitu dengan sistem perwakilan atau dilakukan oleh DPRD saja. Namun bukannya memberikan solusi tapi undang-undang tersebut dirasa bisa menciderai demokrasi yang sedang dibangun. Pada akhir Tahun 2014 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Perpu No. 1

Tahun 2014 yang selanjutnya ditetapkan oleh parlemen menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 dan kemudian di rubah oleh Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 dengan memberi solusi terhadap permasalahan tersebut bahwa pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilakukan secara serentak di seluruh propinsi di Indonesia. Sebagaimana terdapat pada Pasal 201 Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 dinyatakan:

- (1) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada Tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni Tahun 2016 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Desember Tahun 2015.
- (2) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada bulan Juli sampai dengan bulan Desember Tahun 2016 dan yang masa jabatannya berakhir pada Tahun 2017 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Februari Tahun 2017.
- (3) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada Tahun 2018 dan Tahun 2019 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Juni Tahun 2018.
- (4) Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan Tahun 2015 dilaksanakan pada Tahun 2020.
- (5) Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan Tahun 2017 dilaksanakan pada Tahun 2022.
- (6) Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan Tahun 2018 dilaksanakan pada Tahun 2023.
- (7) Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada Tahun 2027.
- (8) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (9) Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (10) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur dengan Peraturan KPU.<sup>123</sup>

Berkaitan dengan sengketa, pada awalnya penyelesaian sengketa ditangani oleh Mahkamah Agung (MA) sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang a quo menyatakan bahwa keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pada saat itu, kewenangan penyelesaian sengketa Pemilukada diberikan kepada MA, karena Pemilukada oleh pembentuk undang-undang dikategorikan sebagai rezim hukum pemerintahan daerah dan bukan sebagai rezim hukum pemilihan umum sebagaimana pemilu presiden dan pemilu legislatif.

Seiring berjalannya waktu, terjadi pergeseran konsep dalam memandang Pemilukada. Pergeseran Pemilukada menjadi bagian dari rezim hukum Pemilu ini tidak terlepas dari pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 72–73/PUU/2004 tentang Pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun dalam pertimbangan putusan tersebut dinyatakan bahwa Pemilukada langsung tidak termasuk dalam

---

<sup>123</sup> Undang-Undang No. 8 Tahun 2015

kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 dan penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, namun tiga hakim konstitusi yaitu H.M. Laica Marzuki, A. Mukthie Fadjar dan Maruarar Siahaan memberikan *dissenting opinion* (pendapat berbeda) yang mengkategorikan Pemilukada sebagai bagian dari rezim hukum Pemilu.

Pendapat berbeda (*dissenting opinion*) itulah yang kemudian diakomodir oleh pembentuk Undang-Undang ke dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pasal 236C Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua undang-undang tersebut mengategorikan Pemilukada sebagai bagian dari rezim hukum Pemilu dan mengamanatkan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk mengadili sengketa hasil Pemilukada. Pengalihan kewenangan mengadili sengketa hasil Pemilukada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi telah berlaku efektif sejak tanggal 1 November 2008 berdasarkan berita acara pengalihan wewenang mengadili dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi pada 29 Oktober 2008.

Perbedaan tafsir terhadap rezim Pemilukada ternyata membawa konsekuensi besar terhadap mekanisme penyelesaian perselisihan Pemilukada. Diluar alasan konstitusional tersebut diatas, banyak alasan yang mendasari perpindahan kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah ke MK. Konflik yang berkepanjangan dalam

perselisihan Pemilukada menjadi salah satu dasar pembenar, pengalihan kewenangan itu kepada lembaga yang lebih berwibawa. Beban kerja yang dihadapi MA pun menjadi alasan logis, sehingga dapat mengurangi beban kerja yang dimiliki. Namun apapun alasannya, kewenangan itu telah dimandatkan kepada MK untuk dapat menyelesaikannya.

Perkembangan kewenangan MK dalam memutus perselisihan hasil Pemilu, khususnya pemilu kepala daerah begitu pesat. MK memberikan kontribusi besar terhadap pembangunan demokrasi di Indonesia, melalui putusannya yang mengoreksi hasil Pemilukada. Koreksi tersebut tidak hanya terbatas pada hasil pemilukada yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) baik tingkat Provinsi maupun Kabupaten Kota. Jauh lebih luas, MK dapat memberikan koreksi terhadap proses konversi suara rakyat melalui pemilihan umum yang mempengaruhi hasil perolehan suara. Dengan kata lain, MK akan memastikan bahwa hasil suara sebagaimana ditetapkan KPU adalah sesuai dengan kehendak rakyat yang sesungguhnya. Pemberian mandat oleh rakyat tersebut harus dilakukan tanpa ada manipulasi, intimidasi dan bahkan bujuk rayu yang dapat mencederai makna demokrasi yang sesungguhnya.

Bila dibandingkan dengan periode Tahun 2004, putusan Mahkamah dalam melaksanakan kewenangan memutus sengketa hasil pemilu legislatif lebih banyak menggunakan pendekatan prosedural *justice*. Namun jika mencermati sengketa hasil pemilu Tahun 2009, putusan MK lebih mendasarkan dan menggunakan pendekatan *substantial justice* yang

mempersoalkan electoral process. Mahkamah secara tegas menjustifikasi bahwa dirinya mempunyai kewenangan untuk mempersoalkan *judicial process* untuk memastikan kualitas bukan sekedar kuantitas pemilu dengan menyatakan secara materiil telah terjadi pelanggaran ketentuan Pemilukada yang berpengaruh pada perolehan suara.<sup>124</sup>

Namun baru baru ini Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU - XI/2013 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Putusan ini mengindikasikan bahwa pemilihan kepala daerah bukan merupakan rezim pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945. Sebagai konsekuensinya, maka komisi pemilihan umum yang diatur di dalam Pasal 22E tidak berwenang menyelenggarakan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Untuk mengatasi masalah konstiusionalitas penyelenggara tersebut dan dengan mengingat tidak mungkin menugaskan lembaga penyelenggara yang lain dalam waktu dekat ini, maka di dalam Penjelasan Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 ditegaskan komisi pemilihan umum, badan pengawas pemilihan umum beserta jajarannya, dan dewan kehormatan penyelenggara pemilihan umum masing-masing diberi tugas menyelenggarakan, mengawasi, dan menegakkan kode etik sebagai satu kesatuan fungsi dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara berpasangan.

---

<sup>124</sup> M. Mahrus Ali, *Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilukada Yang Bersifat Sistematis, Terstruktur Dan Masif*, Pusat Penelitian Dan Pengkajian Kepaniteraan Dan Sekretariat Jendral MKRI, Jakarta, 2011, hlm. 1-5.

Didalam Pasal 142 dan Pasal 103 Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 ditentukan bahwa:

Sengketa Pemilihan terdiri atas:

- a. sengketa antar Peserta Pemilihan; dan
- b. sengketa antara Peserta Pemilihan dengan penyelenggara Pemilihan.

Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa sebagaimana dimaksud dengan cara memeriksa dan memutus sengketa Pemilihan paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau temuan. Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota melakukan penyelesaian sengketa melalui tahapan: menerima dan mengkaji laporan atau temuan; dan mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat. Keputusan Bawaslu Provinsi dan Keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan merupakan keputusan terakhir dan mengikat. Seluruh proses pengambilan Keputusan Bawaslu Provinsi dan Keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota wajib dilakukan melalui proses yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian sengketa diatur dengan Peraturan Bawaslu. Namun pada Pasal 143 – 159 dijelaskan tentang adanya:

## 1. Tindak Pidana Pemilihan

Tindak pidana Pemilihan merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan Pemilihan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini. Penyelesaian Tindak Pidana dilakukan oleh:

- a. Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia
- b. jaksa penuntut umum
- c. Pengadilan Negeri.

Pengadilan Negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilihan menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini. Sidang pemeriksaan perkara tindak pidana Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat dilakukan oleh majelis khusus yang terdiri atas hakim khusus yang merupakan hakim karier pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilihan berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia. Hakim khusus selama memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana Pemilihan dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain.

Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilihan, Bawaslu Provinsi, dan/atau Panwas Kabupaten/Kota, Kepolisian Daerah dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri membentuk sentra penegakan hukum terpadu.

## 2. Sengketa Tata Usaha Negara

Sengketa tata usaha negara Pemilihan merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilihan antara Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota dengan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilihan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota telah dilakukan. Terhadap putusan tidak dapat dilakukan upaya hukum dan hanya dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia. Permohonan kasasi diajukan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Mahkamah Agung Republik Indonesia wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

Dalam memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa tata usaha negara Pemilihan dibentuk majelis khusus yang terdiri dari hakim khusus yang merupakan hakim karier di lingkungan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung Republik Indonesia. Hakim khusus ditetapkan berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia. Hakim khusus adalah hakim yang telah melaksanakan

tugasnya sebagai hakim minimal 3 (tiga) Tahun, kecuali apabila dalam suatu pengadilan tidak terdapat hakim yang masa kerjanya telah mencapai 3 (tiga) Tahun dan selama menangani sengketa tata usaha negara Pemilihan dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain.

### 3. Perselisihan Hasil Pemilihan

Perselisihan hasil Pemilihan adalah perselisihan antara KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dan peserta Pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilihan. Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang signifikan dan dapat mempengaruhi penetapan calon untuk maju ke putaran berikutnya atau penetapan calon terpilih. Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus. Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional. Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.

Peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi. Peserta Pemilihan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat)

jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Pengajuan permohonan dilengkapi alat bukti dan Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi penghitungan suara. Dalam hal pengajuan permohonan kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil Pemilihan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya permohonan. Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat. KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi. Peserta pemilihan Gubernur dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara sengketa hasil Pemilihan ditangani oleh hakim adhoc di Pengadilan Tinggi yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung. Mahkamah Agung menetapkan 4 (empat) Pengadilan Tinggi yang menangani sengketa hasil Pemilihan yang tersebar di seluruh Indonesia.

Mahkamah Agung menetapkan hakim adhoc dan masa tugas hakim adhoc untuk penyelesaian sengketa Pemilihan. Hakim adhoc memutuskan sengketa Pemilihan paling lama 14 (empat belas) hari sejak perkara diregister. Pihak yang tidak menerima putusan Pengadilan Tinggi dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung paling lama 3 (tiga) hari sejak putusan Pengadilan Tinggi dibacakan. Mahkamah Agung

memutuskan permohonan keberatan paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelesaian sengketa hasil pemilihan diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung.<sup>125</sup>



---

<sup>125</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2015.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasar uraian pada bab-bab sebelumnya dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Politik hukum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota diawali setelah terjadi perdebatan yang panjang tentang Pemilihan Kepala Daerah langsung maupun Pemilihan Kepala Daerah secara tidak langsung (melalui DPRD) akhirnya pada bulan Januari Tahun 2015, Perppu No.1 Tahun 2014 mengenai perubahan atas UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

Berdasarkan pertimbangan dalam rangka mewujudkan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang demokratis, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota, beberapa ketentuan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, perlu dilakukan perubahan. Perubahan tersebut diundangkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota).

2. Pengaturan pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota antara lain Pasal 7 UU No. 8 Tahun 2015 mengenai persyaratan calon, Pasal 39 mengenai peserta, Pasal 201 mengenai pemungutan suara serentak, dan Pasal 142 dan Pasal 103 mengenai sengketa pemilukada.

## **B. Saran**

1. Semua pihak, termasuk masyarakat, hendaknya menerima keputusan yang telah ditetapkan berkaitan dengan pemilukada yang dituangkan dalam UU No. 8 Tahun 2015. Mengingat undang-undang ini baru saja diundangkan, implementasinya masih terdapat kelemahan-kelemahan. Oleh karena itu terhadap kelemahan-kelemahan tersebut diperbaiki pada pelaksanaan pemilukada berikutnya.
2. Bagi calon peserta pemilu, hendaknya menerima dengan lapang dada berkaitan dengan persyaratan calon yang telah ditetapkan dalam UU

No.8 Tahun 2015. Persyaratan tersebut memang lebih berat bagi calon peserta pemilu yang ditentukan dalam undang-undang sebelumnya, terutama berkaitan dengan calon perseorangan yang harus memenuhi sejumlah dukungan tertentu.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 2003.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002.
- Bhenyamin Hoessein dalam Soetandyo Wignosubroto, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institut for Local Development, Yayasan Tifa, 2005.
- C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, revised edition, Sidgwick and Jackson, London, 1952.
- Dahlan Thaib, *Impelmentasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Diana Yusyanti, *Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Menuju Proses Demokrasi Dalam Otonomi Daerah*, Jurnal Rechvinding, Volume 4, Nomor 1, April 2015.
- Diane Revitch dan Abigail Thernstrom, *Demokrasi Klasik dan Modern*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2005.
- Djohermansyah Djohan, *Merajut Otonomi Daerah pada Era Reformasi*, IKAPTK, Jakarta, 2014.
- Eddy Asnawi, dalam *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 3, No. 1 Tahun 2003.
- Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksam dan Teguh Kurniawan, *Desentralisasi & Pemerintahah Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, DIA FISIP UI, Jakarta, 2006.
- F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Putra Bardin, Bandung, 1999.

- Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara* (General Theory of Law and State) diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2006.
- Harsono Suwardi dkk, *Politik, Demokrasi dan Manajemen Komunikasi*, Galang Press Yogyakarta, 2002.
- Hartono Hadisoeparto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1985.
- Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006.
- Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004.
- J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Jimly Ashiediqy, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, Jakarta, 2002.
- Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, sistem Dan Problema Penerapan Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Kholid O Santoso, (Ed), *Mencari demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Segi Arsy, Bandung, 2009.
- M. Mahrus Ali, *Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilu yang Bersifat Sistematis, Terstruktur Dan Masif*, Pusat Penelitian Dan Pengkajian Kepaniteraan Dan Sekretariat Jendral MKRI, Jakarta, 2011.
- Mahfud M.D, *Politik Hukum di Indonesia*. Edisi revisi. Rajawali Pers, Jakarta, 2009.

- Maria S.W. Sumardjono, 1997, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mariun dalam Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Roberto M. Unger, *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, 1989.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Ruslan Abdulgani, *Beberapa Catatan tentang Pengamalan Pancasila dengan Penekanan kepada Tinjauan Sila ke-4 yaitu Demokrasi Pancasila, dalam Demokrasi Indonesia Tinjauan Politik, Sejarah, Ekonomi-Koperasi dan Kebudayaan*, Yayasan Widya Patria, Yogyakarta, 1995.
- Said Ruhpina, *Menuju Demokrasi Pemerintahan*, Universitas Mataram Press, Mataram, 2005.
- Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, cetakan kedua, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Hukum*, Cetakan Kelima, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mammudji, *Penelitian Hukum Normatif, Pengantar Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 1990.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, UI Press, Jakarta, 1984.

Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2010.

St. Harum Pudjiarto, *Politik Hukum Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 1994.

Suharizal, *Pilkada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, RajaGrafindo, Jakarta, 2011.

Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, cetakan kesebelas, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1995.

Waldemar Besson dan Gotthard Jasper, *The Rule of Law and Justice Bind All State Authority*, dalam Josef Thesing (ed), *The Rule of Law*, Konrad Adenaeue Stiftung, Sank Augustin, 1997.

Zudan Arif Fakrulloh, *Ilmu Lembaga Dan Pranata Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.

### **Undang-Undang:**

Undang Undang Dasar 1945.

Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

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.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

## Laporan Penelitian/Skripsi/Tesis

Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, sebagaimana dikutip Andini Maharani Putri, “Penyusunan Naskah Akademik Dalam Mendukung Pembentukan Produk Hukum Daerah Yang Baik”, *Tesis*, Program Pascasarjana Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2014.

## Jurnal:

Agus Pramusinto, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah*, dalam Jurnal CSIS, Vol. 33, No.2 Juni 2004.

Al. Andang L. Binawan “Merunut Logika Legislasi”, *Jentera Jurnal Hukum*, Edisi 10 – Tahun III, Oktober 2005.

*Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 3, No. 1 Tahun 2003, Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru, 2003.

## Website:

Arkanudin, “Pilkada Langsung Dan Pengembangan Demokrasi: Pelajaran Dari Sintang Dari Pilkada 2005”, diunduh dari <http://prof-arkan.blogspot.co.id/2012/04/pilkada-langsung-dan-pengembangan.html>, 14 Maret 2016.

Federasi Serikat Pekerja Singaperbangsa, “Proses Pembentukan Undang-Undang”, diunduh dari: <http://www.fsps.or.id/2016/01/proses-pembentukan-undang-undang.html>, 22 Agustus 2016.

Kacung Marijan, "*Wajah Demokrasi Kita*", <http://www.republika>, 23 Januari 1999.

Michael Bayles, *Law and Politics*, at <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1014/14.pdf>, 6 April 2013.

Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2015”, diunduh dari <http://www.peraturan.go.id/proleg/detail/11e4e4d1594c1f80ab3e313431343132.html>, 21 Agustus 2016.

RUU tentang Perubahan atas Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi UU”, diunduh dari <http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>, 21 Agustus 2016.