

PEMBARUAN POLITIK HUKUM
PEMILIHAN KEPALA DAERAH
SECARA LANSUNG DI INDONESIA



Segala puji dan syukur penulis persembahkan ke hadirat Allah SWT atas curahan ramhat, taufik, hidayah, dan inayah-Nya buku berjudul "Pembaruan Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Di Indonesia" dapat diselesaikan. Sholawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada junjungan nabi besar Muhammad SAW yang telah membawa islam sebagai ajaran hidup yang paripurna.

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) Tahun 1945 dinyatakan "Negara Indonesia adalah negara hukum". Akibat dari ketentuan ini, maka segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus berdasarkan hukum. Penetapan suatu negara sebagai negara hukum yang berkesejahteraan memberikan konsekuensi bahwa hukum yang berlaku akan memberikan jaminan terhadap segenap bangsa, segenap individu dari perlakuan tidak adil dan perbuatan sewenang-wenang. Hukum harus mengayomi setiap warga bangsa agar hak-haknya sebagai warga negara dan hak asasi manusianya terjamin. Di mana hal ini hanya dapat dilaksanakan jika ketentuan tentang "jaminan" tersebut dituangkan dalam konstitusi.

Dalam konsepsi seperti ini, maka politik hukum harus merupakan pelaksanaan cita-cita bangsa dan atau tujuan nasional. Sehingga hukum yang dihasilkan dari mesin legislasi dapat berlaku secara nasional, tidak tumpang tindih, tersusun secara hierarki dan bermuara pada konstitusi. Namun, jika terpaksa dilahirkan perundang-undangan yang menyimpang, maka ia tetap merupakan pelaksanaan tujuan nasional, sebab, hakikatnyapolitik hukum adalah kebijakan politik yang menentukan aturan hukum apa yang seharusnya berlaku mengatur berbagai hal kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dalam hal ini termasuk bagaimana mengatur pembaruan politik hukum pemilihan kepala daerah secara langsung di indonesia yang sesuai dengan *local wisdom* bangsa dan kebutuhan rakyat.

Untuk itulah, buku ini ditulis sebagai bagian kontribusi pengetahuan terhadap kajian politik hukum utamanya terkait pemilihan kepala daerah. Dengan harapan mampu memberikan tambahan referensi dalam ruang diskursus pengetahuan ilmu hukum atau bagi pembaca yang tertarik mempelajarinya.

ISBN : 978-602-61918-3-0



9 786026 191830



Jakad Media Publishing
Konsultan Jabatan Akademik Dosen
Trainer Penulisan Buku & Jurnal Internasional
Publikasi Buku & Jurnal Internasional

PEMBARUAN POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANSUNG DI INDONESIA

Dr. Azis Setyagama, S.H., M.H.



PEMBARUAN POLITIK HUKUM
PEMILIHAN KEPALA DAERAH
SECARA LANSUNG DI INDONESIA



Dr. Azis Setyagama, S.H., M.H.



Jakad Media Publishing



SURAT - TUGAS

=====
No : 105 / B.3.2. / FH/ UPM.Pb / IV /2017

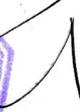
Yang bertanda tangan di bawah ini ;

N a m a : Putut Gunawarman F, SH.MH.
NIS : 840 380 094
Jabatan : Dekan
Unit Kerja : Universitas Panca Marga Probolinggo

Dengan ini memberikan tugas kepada :

N a m a : Dr. Azis Setyagama, SH, MH.
N I P : 19590424198803 1 001
Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
Unit Kerja : Universitas Panca Marga Probolinggo
Dengan Tugas : Membuat buku Referensi ISBN diterbitkan oleh **Jakad Media Publishing, Surabaya** dengan Judul :
Pembaharuan Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Di Indonesia.

Demikian Surat – Tugas ini dibuat, harap dilaksanakan dengan sebaik – baiknya.
Atas kerja sama yang baik disampaikan terima kasih.

Probolinggo, 02 April 2017
Dekan


Putut Gunawarman F, SH.MH.
NIS: 840 380 094

PEMBARUAN POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG DI INDONESIA

Dr. Azis Setyagama, S.H., M.H.



2017

PERPUSTAKAAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA
KATALOG DALAM TERBITAN (KDT)
PEMBARUAN POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA
DAERAH SECARA LANGSUNG DI INDONESIA

Penulis
Dr. Azis Setyagama, S.H., M.H.

Desain Cover
Andi Ciyono

Layout
Suryadi
Mohammad Soeroso, BE
COPY right © 2017 JMP Surabaya

Diterbitkan & Dicitak Oleh
CV. Jakad Media Publishing. 2017
Gayung kebonsari 1 No 1-3, Surabaya
Telp : 081230444797 / 085645678944
Email: jakadmedia@gmail.com
Website: www.jakad.id

ISBN : 978-602-61918-3-0

Hak cipta dilindungi oleh Undang-undang
Ketentuan Pidana Pasal 112 - 119
Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014
Tentang Hak Cipta.

**Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari penerbit**

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.

Segala puji dan syukur penulis persembahkan ke hadirat Allah SWT atas curahan ramhat, taufik, hidayah, dan inayah-Nya buku berjudul "*Pembaruan Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Di Indonesia*" dapat diselesaikan. Sholawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada junjungan nabi besar Muhammad SAW yang telah membawa islam sebagai ajaran hidup yang paripurna.

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) Tahun 1945 **dinyatakan "Negara Indonesia adalah negara hukum"**. Akibat dari ketentuan ini, maka segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus berdasarkan hukum. Penetapan suatu negara sebagai negara hukum yang berkesejahteraan memberikan konsekuensi bahwa hukum yang berlaku akan memberikan jaminan terhadap segenap bangsa, segenap individu dari perlakuan tidak adil dan perbuatan sewenang-wenang. Hukum harus mengayomi setiap warga bangsa agar hak-haknya sebagai warga negara dan hak asasi manusianya terjamin. Di mana hal ini hanya dapat dilaksanakan jika ketentuan tentang **"jaminan" tersebut dituangkan dalam konstitusi**

Dalam konsepsi seperti ini, maka politik hukum harus merupakan pelaksanaan cita-cita bangsa dan atau tujuan nasional. Sehingga hukum yang dihasilkan dari mesin legislasi dapat berlaku secara nasional, tidak tumpang tindih, tersusun secara hierarki dan bermuara pada konstitusi. Namun, jika terpaksa dilahirkan perundang-undangan yang menyimpang, maka ia tetap merupakan pelaksanaan tujuan nasional, sebab, hakikatnya politik hukum adalah kebijakan politik yang menentukan aturan hukum apa yang seharusnya berlaku

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

mengatur berbagai hal kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dalam hal ini termasuk bagaimana mengatur pembaruan politik hukum pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia yang sesuai dengan *local wisdom* bangsa dan kebutuhan rakyat.

Untuk itulah, buku ini ditulis sebagai bagian kontribusi pengetahuan terhadap kajian politik hukum utamanya terkait pemilihan kepala daerah. Dengan harapan mampu memberikan tambahan referensi dalam ruang diskursus pengetahuan ilmu hukum atau bagi pembaca yang tertarik mempelajarinya.

Penulis menyadari masih terdapat banyak kekurangan dalam penulisan, untuk itu kritik dan saran terhadap penyempurnaan buku ini sangat diharapkan untuk perbaikan dan atau penyusunan karya selanjutnya. Semoga buku ini dapat memberi manfaat bagi para pembaca khususnya dan bagi semua pihak yang membutuhkan.

Surabaya, April 2017
Aziz Setyagama

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB 1	
PENDAHULUAN	1
BAB II	
KAJIAN TEORI	11
A. Teori Demokarasi	12
B. Teori Pemilu	41
C. Teori Kedaulatan	44
D. Teori Konstitusi	58
E. Teori Otonomi Daerah	64
F. Teori Negara Kesatuan	78
G. Implikasi Politik Hukum Pengaturan Pilkada Langsung terhadap Perkembangan Politik dan Demokrasi.....	84
BAB III	
PEMBARUAN POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH	
SECARA LANGSUNG DI INDONESIA	93
A. Sejarah Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Indonesia.	93
B. Pemilihan Kepala Daerah dalam Periode-Periode Lintasan Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia.....	124
C. Kedudukan KPUD sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum Kepala Daerah.....	148
D. Beberapa Pendapat Ahli tentang Strategi Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah yang Mengacu pada Efisiensi Biaya.....	156
E. PolitikHukum Pemilihan Kepala Daerah dalamPer-	

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

kembangan Konstitusi dan Demokrasi di Indonesia	163
F. Analisis Implikasi Politik Hukum Pengaturan Pilkada terhadap Perkembangan Demokrasi dan Konstitusi ..	186
G. Model Politik Hukum Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia	195
H. Model Politik Hukum Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah yang Sesuai dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi dan Konstitusi di Masa Depan.....	220
BAB IV	
KESIMPULAN	241
DAFTAR PUSTAKA	247

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...



PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah negara hukum. Penegasan ini tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Akibat dari ketentuan ini, maka segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus berdasarkan hukum. Menurut Wirjono Projodikoro¹, negara hukum adalah yang di dalam wilayahnya terdapat alat-alat perlengkapan negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya terhadap para warga negara dan dalam hubungannya tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku, dan semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Sehubungan dengan pernyataan Wirjono tersebut, hukum merupakan kumpulan peraturan yang mengatur tatanan kehidupan, baik berbangsa maupun bernegara, yang dihasilkan melalui kesepakatan dari wakil-wakil rakyat yang ada di lembaga legislatif. Produk hukum tersebut dibentuk oleh lembaga yang berwenang sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Namun, muatannya tidak dapat dilepaskan dari kekuatan politik yang ada di dalam lembaga yang berwenang tersebut.

Lebih lanjut, suatu negara yang menganut sistem demokrasi, maka segala sesuatunya harus dirumuskan secara demokratis, yaitu dengan melihat kehendak dan aspirasi dari

¹ Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara, Hukum, dan Politik*. (Jakarta: Eresco, 1991), hal. 37.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

masyarakat luas, sehingga produk yang dihasilkan itu sesuai dengan keinginan hati nurani rakyat. Tetapi, apabila sebaliknya, maka terlihat bahwa produk hukum yang dikeluarkan tersebut dapat membuat masyarakat resah dan cenderung tidak mematuhi ketentuan hukum itu.²

Ketentuan mengenai pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya mekanisme pemilihan kepala daerah, diatur dalam undang-undang yaitu, mulai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, hingga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang terakhir merupakan undang-undang yang terlama yang berlaku, yaitu pada masa pemerintahan orde baru. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sementara. Sementara itu, menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Kepala Daerah dipilih oleh Pemerintah Pusat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD dan DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang Kepala Daerah.

² Pelaksanaan roda kenegaraan tidak dapat dilepaskan dari bingkai kekuasaan, karena dalam negara terdapat pusat-pusat kekuasaan yang senantiasa memainkan peranannya sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Namun dalam pelaksanaannya sering berbenturan satu sama lain, karena kekuasaan yang dijalankan tersebut berhubungan erat dengan kekuasaan politik yang terdapat dalam suatu negara. Jadi, negara, kekuasaan, hukum, dan politik merupakan satu kesatuan yang sulit untuk dipisahkan, karena semua komponen tersebut senantiasa berkiprah dalam pelaksanaan roda kenegaraan dan pemerintahan.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Namun, sejak Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 hingga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ketentuan pemilihan kepala daerah tidak mengalami perubahan, yaitu mengikuti ketentuan sebagai berikut: (1) Kepala Daerah dipilih oleh DPRD; (2) Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh presiden; dan (3) Kepala Daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dari calon-calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang bersangkutan.

Di era orde baru, berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, pemilihan kepala daerah tidak dapat dilepaskan dari keterlibatan (intervensi) elit politik di pusat atau dilingkaran kekuasaan presiden. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, kepala daerah dipilih oleh DPRD. Hasil pemilihan lalu diajukan kepada pemerintah untuk diangkat. Pengangkatan kepala daerah oleh pemerintah tidak terikat oleh hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD. Dengan demikian, DPRD hanya sebagai pelaksana keinginan politik pemerintah pusat. Hal ini karena DPRD tidak memiliki kewenangan atau hak untuk menentukan siapa yang menjadi kepala daerah, meskipun calon kepala daerah memperoleh suara terbanyak. Wewenang dan hak menentukan kepala daerah ada pada pemerintah pusat.

Setelah reformasi bergulir, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pemilihan kepala daerah menggunakan sistem demokrasi tidak langsung, yakni kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD dengan penegasan asas desentralisasi yang kuat. Dalam undang-undang ini, posisi dan peran politik DPRD sederajat dengan kepala daerah. Rekrutmen kepala daerah sepenuhnya berada pada kekuasaan DPRD. Sementara itu, pemerintah pusat hanya menetapkan dan

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

melantik kepala daerah berdasarkan hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD setempat.

Namun sayangnya, dalam banyak praktik pemilihan kepala daerah yang dilakukan sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, peran besar yang dimiliki oleh DPRD tidak mampu menyerap aspirasi masyarakat secara optimal. Justru pemilihan diwarnai dengan kuat oleh kecenderungan oligarki partai politik, sehingga terjadi politisasi atas aspirasi publik. Keadaan ini diperparah oleh kuatnya indikasi praktek politik uang dalam melicinkan seseorang untuk menjadi kepala daerah.

Di samping rawan politik uang, pemilihan dengan sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) seringkali menghasilkan kepala daerah yang tidak populer dan tidak mengenal karakter dan potensi khas daerah. Banyak calon yang tidak dikenal luas oleh masyarakat yang berakibat pada penolakan yang makin meluas, bahkan disejumlah daerah menimbulkan konflik/kekerasan. Kuatnya kewenangan dan kedudukan DPRD dalam pemilihan kepala daerah cenderung menciptakan ketergantungan kepala daerah terhadap DPRD. Dampaknya, kepala daerah lebih bertanggung jawab kepada DPRD daripada kepada masyarakat. Hal ini diperkuat dengan kewenangan DPRD yang dapat melakukan penghentian dan pencopotan kepala daerah.³

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini, tidak ada satu pasal pun yang mengatur mengenai sengketa pemilihan kepala daerah karena yang memilih kepala daerah adalah DPRD, sehingga dalam undang-undang ini tidak mengenal apa yang dinamakan sengketa pilkada. Dalam hal ini, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini mengacu

³ Lili Ramli, *Pilkada langsung, Otonomi Daerah, Dan Demokrasi Lokal*, 2005, Analisa CSIS, Volume 34, hal. 279-290.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

pada demokrasi perwakilan atau kepaladaerah dan wakilkepala daerah tidak langsung dipilih oleh rakyat.

Dengan adanya ketentuan ini, yakni Pasal 57 ayat (1) dan Pasal 66 ayat (3) huruf e, kewenangan KPUD Kabupaten/Kota merasa dipasung, sehingga menimbulkan inisiatif dari lembaga swadaya masyarakat (LSM) maupun beberapa Ketua KPUD untuk mengajukan permohonan uji materil terhadap beberapa pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dengan ditetapkannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-III/2005 yang putusannya mengabulkan permohonan dari LSM dan beberapa Ketua KPUD tersebut, maka KPUD dalam penyelenggaraan pilkada tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD, baik tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas KPUD maupun tanggung jawab penggunaan anggaran pilkada.

Mengenai pelaksanaan tugas-tugas penyelenggaraan tahapan pilkada, KPUD bertanggung jawab kepada pemerintah daerah masing-masing. Di samping itu, DPRD tidak lagi berwenang membatalkan pasangan calon yang dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai **kekuatan hukum tetap, karena melakukan "politik uang"**. Kewenanganitu beralih kepada KPUD.⁴

Perkembangan lebih lanjut adalah dengan dikeluarkannya undang-undang yang mengatur penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu), yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, dimana dalam Pasal 5 ayat (1) memuat ketentuan, "*KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis*". **Demikian juga dalam Pasal 40 ayat (1) memuat ketentuan, "Dalam menjalankan tugasnya, KPU Kabupaten**

⁴ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2011), hal. 62.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

bertanggung jawab kepada KPU Provinsi". Dalam undang-undang ini, pemilihan kepala daerah di masukkan ke dalam rezim pemilu. Hal ini tertuang dalam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4).

Sesuai dengan faktayang terjadi di lapangan, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung akan menimbulkan dampak perselisihan antara calon kepala daerah, di mana calon kepala daerah yang kalah akan melakukan upaya hukum agar pemilihan kepala daerah diulang atau dibatalkan, bahkan terjaditindakan anarkis bagiyang kalah beserta pendukungnya. Oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, diberikan kesempatan kepada calon kepala daerah yang tidak puas atau merasa ada kecurangan penghitungan suara untuk melakukan upaya hukum ke Mahkamah Agung, bagi pemilihan Kepala daerah Tingkat I, dan Pengadilan Tinggi bagi pemilihan Kepala Daerah Tingkat II, sesuai dengan ketentuan Pasal 106 ayat (6) sebagai berikut:

Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota

Setelah berjalan 9 (sembilan) tahun sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemilihan kepala daerah secara langsung banyak mendapat sorotan dan tampaknya perlu dipikirkan kembali. Hal ini bukan berarti melangkah mundur, tetapi untuk melihat apakah pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung memang sejalan dan bermanfaat bagi pelaksanaan otonomi daerah dan dapat membawa kesejahteraan masyarakat daerah. Paling tidak terdapat empat fenomena yang mengecewakan terkait dengan pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Pertama, pilkada secara langsung sering kali disertai dengan konflik masyarakat, yakni mulai dari tahap pencalonan hingga bahkan berlanjut sampai pasca-pilkada. Konflik merupakan bagian dari demokrasi, tetapi konflik yang berkepanjangan dan mengarah pada kekerasan dan terhentinya pemerintahan tentu sangat merugikan dan mencederai makna demokrasi itu sendiri. Hal ini terjadi karena calon yang mereka usung mengalami kekalahan, sehingga mereka melakukan tindakan anarkis dengan menyerang pendukung calon yang menang ataupun calon lain yang menurut mereka melakukan penyimpangan.

Timbulnya polemik dalam masyarakat justru akan mengakibatkan dampak yang lebih besar, dikarenakan masing-masing pihak saling menggugulkan dan mempertahankan pasangan masing-masing guna untuk bisa memenangkan pemilihan tersebut dengan berbagai cara. Kasus amuk masa di Kabupaten Mojokerto atau kasus kerusuhan masal di Papua menjadi pengingat kita bahwa kerusuhan akibat pilkada secara langsung masih sering terjadi.

Kedua, **politik uang selalu "tercium" dalam setiap** pelaksanaan pilkada dan telah dianggap sebagai bumbu penyedap. Politik uang yang merupakan proses suap-menyuap telah bergeser menjadi kewajaran baik bagi calon maupun masyarakat, sehingga terjadi kerusakan mental bagi masyarakat tanpa mereka sadari. Akibat dari politik uang ini, suara rakyat jadi tergadai. Calon yang terpilih belum tentu calon yang benar-benar ideal dan dikehendaki rakyat. Oleh karena merasa sudah **"membeli" suara rakyat**, tidak ada hubungan lagi antara kepala daerah terpilih dengan rakyat pemilih.

Politik uang mengakibatkan pelaksanaan pilkada menjadi sangat mahal bagi pasangan calon. Padahal, dari sisi pelaksanaan, pilkada tentu membutuhkan biaya yang lebih mahal

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

dibandingkan pemilihan oleh DPRD. Apalagi jika harus dilakukan dalam 2 (dua) putaran serta kemungkinan pemungutan suara ulang berdasarkan

putusan Mahkamah Konstitusi.

Akibat yang lain dari politik uang ini adalah bagi calon kepala daerah yang kebetulan jadi kepala daerah akan berusaha sekeras mungkin akan mengembalikan uang yang mereka keluarkan dengan berbagai cara, karena kemungkinan uang yang digunakan untuk pencalonan kepala daerah dari pinjaman partai yang mengusung mereka, akibatnya melakukan tindakan korupsi terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Di samping itu, pilkada membutuhkan biaya yang sangat tinggi yang mengakibatkan banyak daerah (kabupaten/kota) di Indonesia terancam kolaps (bangkrut) akibat alokasi anggaran tersedot oleh belanja pegawai dan pilkada yang melebihi 50% dari APBD yang ujung-ujungnya pelaksanaan pembangunan di daerah menjadi macet.⁵

Ketiga, walaupun telah dilakukan pilkada secara langsung, ternyata hal itu tidak berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan dan kemajuan daerah. Tidak banyak daerah yang mengalami peningkatan kesejahteraan dan kemajuan secara signifikan. Beberapa daerah memang mengalami kemajuan cukup fenomenal di bawah kepemimpinan kepala daerahnya, tetapi lebih banyak lagi yang jalan di tempat.

Keempat, fakta menunjukkan bahwa di era otonomi daerah semakin banyak kasus korupsi yang terjadi. Kepala daerah yang dipilih secara langsung tidak memiliki dampak terhadap

⁵Jawa Post, *Daerah Bangkrut Dilikuidasi, belanja Pegawai Seharusnya Maksimal 50 Persen*.Rabu, 11 April 2012.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

upaya pemberantasan korupsi, ternyata banyak kepala daerah yang tersangkut korupsi.

Dari keempat fenomena tersebut di atas, memunculkan gagasan untuk mengubah sistem pemilihan kepala daerah kembali oleh DPRD atau dengan bentuk yang lain, misalnya sistem penetapan presiden, sistem pemilihan oleh DPR RI dan DPD, *singel* mayoritas DPRD, atau sistem berjenjang. Pengaturan secara beragam ini tentu memerlukan pengaturan yang kompleks yang harus disusun bersama secara komprehensif.

Pengaturan beragam tersebut tidak bertentangan dengan konstitusi, bahkan dapat dikatakan yang sesuai dengan latar belakang pemikiran saat perumusan perubahan UUD NRI Tahun 1945.⁶ Apabila kita perhatikan dengan seksama terhadap esensi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 dinyatakan bahwa merupakan wewenang pembentuk undang-undang untuk menentukan apakah pilkada dilakukan secara langsung atau tidak. Bahkan, sesuai dengan latar belakang pembahasan ketentuan pilkada dalam UUD NRI Tahun 1945, pembuat undang-undang sesungguhnya juga dapat menentukan sistem pilkada berbeda-beda sesuai dengan karakteristik daerah masing-masing. Jika di Jakarta, pilkada dilakukan secara langsung, tidak berarti di Yogyakarta juga harus secara langsung, demikian pula di Papua serta daerah-daerah lain. Hal ini sesuai dengan keragaman masyarakat Indonesia, baik dilihat dari aspek adat, budaya, karakter, struktur masyarakat, maupun tingkat kesiapannya.

Perdebatan publik senantiasa diperlukan sebagai proses refleksi dan evaluasi untuk perbaikan di masa yang akan datang.

⁶ Janedjri, *"Memiliki Ulang Pemilihan Kepala Daerah"*, Opini Harian Seputar Indonesia, hal. 132, tanggal 16 September 2010.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Berdasarkan perdebatan publik tersebut, pembuat undang-undang akan menilai, memilah dan memilih kebijakan yang akan diputuskan. Untuk melakukan evaluasi pelaksanaan pilkada, paling tidak ada 3 (tiga) aspek yang harus diperhatikan, yakni: (1) peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pelaksanaan pilkada; (2) tingkat kesiapan pelaksana dan peserta pilkada; dan (3) kesiapan pelaksana dan karakteristik masyarakat setempat

Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, dapat ditentukan pada aspek mana dan dalam hal apa masih terdapat kekurangan serta upaya perbaikan yang harus dilakukan. Bahkan, berdasarkan evaluasi ketiga aspek tersebut dapat ditentukan pilihan kebijakan apa yang sebaiknya diterapkan dalam pelaksanaan pilkada, apakah langsung, tidak langsung atau pilihan lain, dengan syarat tetap memperhatikan dan mencerminkan cara demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.⁷

⁷ Janedjri, *Pilkada Dalam UUD 1945*, Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, hal. 63.



BAB II

KAJIAN TEORI

Landasanteori membantu penulis dalam menentukan tujuan dan arah dalam melaksanakan penelitian. Talcolt Parson⁸ mengemukakan bahwa teori diperlukan untuk penelitian karena:

1. Teori berfungsi membantu mengkompilasi pengetahuan yang akan diteliti
2. Teori berfungsi sebagai "*guidance*" dalam arti panduan untuk menyelesaikan informasi pengetahuan yang diperlukan, sehingga informasi yang tidak diperlukan atau tidak relevan dapat diabaikan serta dikesampingkan ;
3. Teori menjadi "*Point of Departure*" atau "titik berangkat" frame work (kerangka kerja) karya ilmiah (disertasi) dan sekaligus mengontrol kemungkinan bias dalam melakukan pengamatan dan/ atau interpretasi.

Teori yang dipergunakan untuk pisau analisis adalah Teori Demokrasi, Teori Pemilu, Teori Konstitusi, Teori Negara Kesatuan, Teori Otonomi Daerah, dan Teori Kedaulatan. Teori-teori ini dipergunakan karena erat kaitannya dengan hakikat dan makna Pilkada secara langsung di Indonesia. Mengingat proses pemilihan kepala daerah ada sangkut pautnya dengan demokrasi, pemilu, konstitusi, negara kesatuan, otonomi daerah, maupun kedaulatan. Hal ini tercermin dalam pengertian maupun makna dari demokrasi, pemilu, dan kedaulatan itu sendiri.

⁸ Talcolt Parson, *Toward a General Theory of Action* , (Harvard University Press, 1963),hal. 3.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

A. Teori Demokrasi

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan wujud dari pelaksanaan demokrasi, yakni memilih calon pemimpin oleh rakyat. Dalam pelaksanaannya, bisa secara langsung dan juga bisa melalui sistem perwakilan. Pada waktu Pemilu inilah suara rakyat disalurkan untuk memilih wakil rakyat dalam rangka penyelenggaraan negara.

Sementara itu, demokrasi sendiri merupakan sistem yang dipilih oleh pendiri bangsa untuk mencapai tujuan nasional. Inti dari demokrasi adalah pengakuan atas kekuasaan tertinggi dalam negara ada di tangan rakyat. Manifestasi tertinggi prinsip kedaulatan rakyat adalah konstitusi, karena merupakan hasil perjanjian seluruh rakyat. Hal itu menjadi dasar bagi kedudukan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam negara.

Di dalam konstitusi dapat diketahui alasan dan tujuan bernegara serta prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan negara untuk mencapai tujuan nasional. Prinsip-prinsip dasar itu antara lain: hak-hak dasar warga negara yang harus dilindungi oleh organ-organ penyelenggara negara. Dengan demikian, kekuasaan yang dimiliki oleh organ-organ negara dan penyelenggara negara bersumber dari kedaulatan rakyat.

Wujud pemerintahan rakyat dalam Negara Demokrasi Modern adalah keikutsertaan rakyat dalam menentukan penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini dilakukan dengan memilih para wakil rakyat yang menjadi penyelenggara negara. Namun, keberadaan wakil rakyat tidak menghilangkan kedaulatan rakyat dan tidak berarti terputusnya hubungan rakyat dengan penyelenggara negara. Dalam keseharian kehidupan berbangsa dan bernegara, demokrasi mewujudkan

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

dalam bentuk keterbukaan pemerintahan dan partisipasi rakyat yang memberi ruang bagi proses diskusi dan evaluasi, setiap tindakan dan kebijakan yang diambil pada hakekatnya membutuhkan persetujuan rakyat. Oleh karena itu, demokrasi **modern juga sering disebut sebagai "Government by discussion"**.

Hakikat dan prinsip-prinsip dasar demokrasi harus dilaksanakan baik oleh penyelenggara negara maupun warga negara, jika tidak demokrasi akan terjebak hanya sebagai legitimasi bagi kekuasaan kelompok tertentu. Berjalannya Pemilu tidak serta-merta memenuhi kondisi yang diperlukan bagi tegaknya demokrasi. Pemilu tanpa diimbangi dengan keterbukaan pemerintah dan kebebasan rakyat berserikat dan berpendapat hanya akan menjadi alat untuk melestarikan kekuasaan.

Disisi lain, demokrasi yang tidak dijalankan sesuai dengan hakekat demokrasi dapat melahirkan kekuasaan yang justru memberangus demokrasi. Demokrasi yang cenderung lebih memperhatikan suara mayoritas dapat melahirkan penindasan bagi minoritas. Apalagi dalam proses demokrasi juga selalu memungkinkan terjadinya manipulasi.

Menurut Bongser⁹ secara teoritis adanya dua pengertian demokrasi, yakni demokrasi dalam arti *formal* dan demokrasi dalam arti *material*. Yang dimaksud demokrasi secara formal hanya sekedar mengandungi pengakuan bahwa faktor yang menentukan dalam negara ialah kehendak rakyat yang kemudian menjadi sebagian besar dari rakyat. Jadi, demokrasi formal ialah demokrasi yang menjunjung tinggi persamaan dalam bidang politik, tanpa disertai usaha-usaha

⁹Bongser dalam Samidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung: PT Armico, 1985), hal. 254.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

untuk mengurangi atau menghilangkan perbedaan dalam bidang ekonomis. Persamaan dalam bidang politik yang tidak disertai dengan usaha-usaha untuk mengurangi perbedaan dalam bidang ekonomi, menimbulkan pemerasaan dalam bidang materiel, yang akibatnya demokrasi dalam bidang politiknya tidak berjalan sebagaimana mestinya. Demokrasi Formal dinamakan pula Demokrasi Liberal.

Sedang yang dimaksud demokrasi secara material ialah bahwa inti dari demokrasi itu justru terletak dalam jaminan yang diberikan terhadap hak-hak yang berdasar pada pengakuan kemerdekaan tiap-tiap orang yang menjadi warga negara. Jadi, demokrasi material ialah demokrasi yang dititik-beratkan kepada usaha-usaha untuk menghilangkan perbedaan dalam bidang ekonomi, sedang persamaan dalam bidang politik kurang diperhatikan. Akibatnya demokrasi material akan menimbulkan perkosaan dibidang rohaniah (spiritual). Demokrasi material dinamakan juga Demokrasi Timur yang umumnya dianut di negara-negara sosialis.

Dalam zaman modern ini, kedua pengertian itu, yakni demokrasi formal dan demokrasi material dikombinasikan, yaitu;

- a. Unsur formal ditandai dengan adanya sistem **pemungutan suara "setengah ditambah satu"; dan**
- b. **Unsur material ditandai dengan keharusan "fair play" dalam pembentukan kekuasaan dan pimpinan negara.**¹⁰

Apabila dipandang dari sudut formilnya, timbullah **pertanyaan, "Siapakah yang harus memegang kekuasaan?",**

¹⁰ Samidjo, *Ibid*, hal.255.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

sedang dari sudut materielnya timbul pertanyaan, "*Bagaimanakah seharusnya dan sampai di mana seharusnya kekuasaan itu dilakukan?*". Menentukan bagaimana dan sampai di mana ini, maka faktor yang utama adalah kemerdekaan dan hak asasi manusia dan penghargaan/penghormatan terhadap setiap manusia.

Dengan demikian, apabila pengertian tersebut di atas diterapkan dalam zaman modern ini, maka demokrasi itu ialah suatu susunan masyarakat yang didasarkan kepada kemerdekaan politik dan kebebasan rohaniah bagi rakyat serta pada prinsip terjadilah persamaan hak dari setiap orang terhadap undang-undang. Jadi, demokrasi sekarang pada hakikatnya tidak hanya menyatakan suatu sistem pemerintahan, tetapi juga merupakan dasar pengertian mengenai sikap dan cara hidup. Maka, kata demokrasi mengandung pengertian atas:

1. Hak-hak asasi kebebasan dasar manusia;
2. Prinsip pluralitas dan relativitas dalam kondisi selera dan kepentingan manusia. Walaupun manusia itu pada mulanya dan pada dasarnya sama, namun karena pengalaman dan respons hidupnya yang berbeda-beda, maka terjadilah kelainan pada kondisi individu yang menjadikan kepribadiannya masing-masing;
3. Adanya macam-macam sifat, selera, dan kepentingan manusia, maka adanya perbedaan pendapat adalah wajar;
4. Sikap dan cara hidup yang menjamin toleransi, saling mengerti, dan saling menghargai serta saling menyesuaikan diri dalam tata kehidupan yang damai dan harmonis;
5. Hak asasi dan kebebasan dasar manusia setiap orang dan setiap satuan masyarakat berhak menentukan sendiri nasibnya serta mengatur sendiri rumah tangganya;
6. Bahwa berdasarkan hak-hak asasi serta kebebasan demi manusia, setiap kekuasaan oleh manusia atas sesama

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

manusia memerlukan persetujuan dari mereka yang terkena oleh kekuasaan itu; dan

7. Bahwa pelaksanaan dan pengawasan atas kepentingan umum sebaiknya dilakukan secara kolektif atas tanggung jawab bersama.

Pengertian demokrasi menurut pendapat Henry B. Mayo yang dikutip Miriam Budiardjo adalah suatu sistem dimana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi yang secara efektif diawasi oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.¹¹

Selanjutnya Henry B. Mayo merinci nilai-nilai demokrasi, diantaranya:

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga. Dalam setiap masyarakat terdapat perselisihan pendapat serta kepentingan. Perselisihan-perselisihan ini harus diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka dalam usaha mencapai kompromi, konsensus, atau mufakat.
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah. Pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijaksanaannya dengan perubahan sosial (majunya teknologi, kepadatan penduduk, perdagangan, dan lain-lain).
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur. Pergantian atas dasar keturunan atau dengan jalan mengangkat diri sendiri ataupun kudeta dianggap tidak

¹¹Henry B. Mayo dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hal. 109.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

wajar dalam suatu demokrasi.

4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*). Golongan-golongan minoritas yang sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-diskusi terbuka dan kreatif. Mereka akan lebih terdorong untuk memberikan dukungan sekaligus bersyarat, karena merasa ikut bertanggungjawab.
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*disersersity*). Di masyarakat hal ini tercermin adanya keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku. Dalam hubungan ini demokrasi sering disebut suatu gaya hidup (*way of live*). Keanekaragaman perlu dijaga jangan sampai melampaui batas, persatuan, serta integrasi juga diperlukan.
6. Menjamin tegaknya keadilan. Dalam negara demokrasi umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan sering terjadi, karena golongan-golongan besar diwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan, tetapi tidak dapat dihindari beberapa golongan akan merasa diperlakukan tidak adil. Maka yang dapat dicapai adalah keadilan relatif (*relative justice*). Sehingga untuk menjamin nilai-nilai demokrasi diatas, perlu diselenggarakan beberapa lembaga:
 - a. Pemerintahan yang bertanggungjawab;
 - b. Dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat yang dipilih dalam pemilu. Dewan perwakilan rakyat mengadakan pengawasan;
 - c. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik (sistem dwi partai, multi partai);
 - d. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat; dan

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- e. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Telaah tentang tolak-tarik antara peranan negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah tentang demokrasi. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai dasarnya yang fundamental sebagaimana telah ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal 1950-an yang mengumpulkan lebih dari 100 sarjana Barat dan Timur. Sementara di negara-negara demokrasi itu pemberian peranan kepada negara dan masyarakat hidup dalam porsi yang berbeda-beda (kendati sama-sama negara demokrasi). Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertinggi, tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam rute yang berbeda-beda.¹²

Minimal ada tiga rute yang sampai saat ini biasa dicatat tentang upaya menuju demokrasi modern, yaitu revolusi borjuis yang ditandai dengan kapitalisme dan parlementerisme (Prancis, Inggris), revolusi dari atas yang juga kapitalis dan reaksioner yang berpuncak pada fasisme (Jerman), dan revolusi petani seperti terlihat pada rute komunis yang sampai tahap tertentu disokong oleh kaum

¹² M. Amien Rais, *Pengantar Dalam Demokrasi Dan Proses Politik*, (Jakarta: Kumpulan karangan majalah Prisma, LP3ES, 1986). Lihat pula S. Pamudji, *Demokrasi Pancasila dan Ketahanan Nasional, Suatu Analisis di Bidang Politik dan Pemerintahan*, (Jakarta: Bina Aksara, 1985), hal. 1.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

buruh (seperti Rusia dan Cina).¹³

Dengan dua telaah tersebut menjadi jelas bahwa asas demokrasi yang hampir sepenuhnya disepakati sebagai modal terbaik bagi dasar penyelenggaraan negara ternyata memberikan implikasi yang berbeda di antara pemakai-pemakainya bagi peranan negara. Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.¹⁴ Jadi, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Atau, jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.¹⁵

¹³Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia, Studi Tentang Ineaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003), hal. 3.

¹⁴Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1983), hlm. 207.

¹⁵ Amirmachmud, *Demokrasi, Undang-undang Dan Peran Rakyat*, (Jakarta: dalam Prisma No.8 LP3ES, 1984), hal. 4.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Dalam kaitan ini patut pula dikemukakan bahwa Hendry B. Mayo memberikan pengertian sebagai berikut:

*"A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom."*¹⁶

(Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).

Demikian pula yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln:¹⁷

"Agovernment of the people by the people shall not perished from the earth".

(Pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat tak akan lepas dari bumi ini).

Selanjutnya Sri Soemantri¹⁸ menyatakan:

Dilihat dari kata-katanya, demokrasi adalah pemerintahan rakyat, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk

¹⁶ Hendry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*. (New York: Oxford University Press, 1960), hal. 70.

¹⁷ Abraham Lincoln dalam Ramdlon Naning, *Cita-Cita dan Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Lembaga Krimonologi, Universitas Indonesia, 1983). hal. 44.

¹⁸ Sri Soemantri dalam Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenada Media Groep, 2010) hal. 67.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

rakyat. Meskipun kelihatan sederhana, akan tetapi sampai sekarang adalah sukar untuk memberikan batasan yang dapat diterima semua pihak. Hal ini disebabkan pengertian demokrasi tersebut telah dan akan mengalami perkembangan.

Apa yang dikemukakan oleh Sri Soemantri tersebut tidak terbantahkan lagi. Karena makna demokrasi memang mengalami perkembangan seiring dengan perkembangan ketatanegaraan bergantung pada sudut pandang, fungsi, dan istilah yang digunakan.

Demokrasi secara terminologis (istilah), sebagaimana dikemukakan oleh Joseph A. Schumpeter¹⁹:

Demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.

Bryan D. Jones²⁰, bahwa demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang diorganisasikan sesuai dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, persamaan politik, musyawarah rakyat, dan kekuasaan mayoritas.

Dengan demikian, makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut akan menentukan kehidupan rakyat. Dengan kata lain, negara yang

¹⁹ Joseph A. Schumpeter dalam Titik Triwulan, *Ibid*, hal. 68.

²⁰ Bryan D. Jones dalam Titik Triwulan, *Ibid*.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

menganut sistem demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat.

Berdasarkan uraian diatas, maka hakikat demokrasi (kedaulatan rakyat) sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara serta pemerintahan memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaan di tangan rakyat, baik dalam penyelenggaraan negara maupun pemerintahan. Adapun kekuasaan di tangan rakyat mengandung tiga pengertian, yaitu pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by people*), dan pemerintahan untuk rakyat (*government for people*).

Menurut Moh. Mahfud M.D.²¹, ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental. Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organesasi tertingginya. Adapun menurut Franz Magnis Suseno,²² kriteria negara demokrasi adalah negara terkait pada hukum, kontrol efektif terhadap pemerintahan oleh rakyat, pemilu bebas, prinsip mayoritas, dan adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis.

Ditinjau lebih dalam lagi tentang makna dari definisi-definisi tersebut, maka yang dianggap tidak termasuk dalam lingkungan demokrasi itu ialah pemerintahan yang dilakukan oleh dan atas nama seorang diri. Juga termasuk bukan dalam

²¹ Moh. Mahfud, M.D., *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gamma Media, 1999), hal. 5.

²² Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hal. 2.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

pengertian demokrasi ialah cara pemerintahan *oligarchi*, yakni pemerintahan yang dilakukan oleh segolongan kecil manusia saja, yang menganggap dirinya sendiri tercapak dan berhak mengambil dan melakukan segala kekuasaan di atas segenap rakyat. Demokrasi juga mengendalikan supremasi konstitusi, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis atas kehendak rakyat dan penyelenggara negara.

Prof. Muhammad Yamin menafsirkan demokrasi **sebagai berikut:** "*Dasar pembentukan pemerintahan dan masyarakat yang di dalamnya kekuasaan pemerintahan atau dipegang secara sah, melainkan oleh segala anggota masyarakat*". Menurut Maurice Duverger²³, arti demokrasi adalah termasuk cara pemerintahan di mana golongan yang memerintah dan yang diperintah adalah sama dan tidak terpisah-pisahkan. Artinya, suatu sistem pemerintahan negara di mana dalam pokoknya semua orang adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.

Menurut Polybios²⁴ **dalam teorinya tentang "perubahan bentuk-bentuk negara", yang kemudian terkenal dengan nama *cyclus theori***, proses perkembangan pertumbuhan dan kemerosotan bentuk-bentuk negara secara psikologis sangat bertalian dengan sifat-sifat manusia. Jadi, tiada bentuk negara yang abadi, karena sudah terkandung benih-benih pengrusakan, seperti pembrontakan, revolusi, dan sebagainya.

Lebih lanjut, Polybios menyatakan, bentuk negara atau pemerintahan yang satu sebenarnya merupakan akibat dari bentuk negara yang lain, yang telah langsung mendahuluinya. Bentuk negara yang terakhir itu kemudian akan merupakan

²³ Maurice Duverger dalam Ramdlon Naning, *Op.cit*, hal. 45.

²⁴ Polybios dalam Samidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung:CV Armico, 1997), hal,104.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

sebab dari bentuk negara yang berikutnya. Demikian seterusnya sehingga nanti bentuk negara itu dapat terulang lagi. Dengan demikian, di antara berbagai bentuk negara itu terdapat hubungan sebab akibat (*causaliteit-leer*), dan merupakan suatu lingkaran, suatu *cyclus*, karena ituteorinya **dinamakan "cyclus theory" , yakni: Monarki → Tirani → Aristokrasi → Oligarki → Demokrasi → Mobokrasi (Okhlokrasi) → Monarki.**

Polybios²⁵ menjelaskan bahwa pada mulanya monarki menjalankan kekuasaan atas rakyat dengan baik dan dapat dipercaya. Namun, dalam perkembangannya raja tidak lagi menjalankan pemerintahan untuk kepentingan umum, bahwa cenderung sewenang-wenang dan menindas rakyat. Bentuk pemerintahan monarki bergeser menjadi tirani.

Dalam pemerintahan tirani yang sewenang-wenang, muncullah kaum bangsawan yang bersekongkol untuk melawan. Mereka bersatu untuk mengadakan pemberontakan, sehingga kekuasaan beralih pada mereka. Pemerintahan selanjutnya dipegang oleh beberapa orang dan memperhatikan kepentingan umum. Pemerintahan pun berubah dari tirani menjadi aristokrasi. Aristokrasi yang semula baik dan memperhatikan kepentingan umum, pada perkembangannya tidak lagi menjalankan keadilan, dan hanya mementingkan diri sendiri. Keadaan itu mengakibatkan pemerintahan aristokrasi bergeser ke oligarki.

Dalam pemerintahan oligarki yang tidak ada keadilan, rakyat berontak mengambil alih kekuasaan untuk memperbaiki nasib. Rakyat menjalankan kekuasaan negara demi kepentingan rakyat akibatnya pemerintahan bergeser menjadi

²⁵ *Ibid*, 105.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

demokrasi. Namun, pemerintahan demokrasi yang awalnya baik lama kelamaan banyak diwarnai kekacauan, kebrobokan, dan korupsi, sehingga hukum sulit ditegakkan. Dari pemerintahan okhlokraasi ini kemudian muncul seorang yang kuat dan berani yang dengan kekerasan dapat memegang pemerintahan. Dengan demikian, pemerintahan dipegang kembali oleh satu tangan dalam bentuk monarki. Perjalanan siklus pemerintahan menurut Polybios diatas memperlihatkan adanya hubungan kausal (sebab akibat) antara bentuk pemerintahan yang satu dengan yang lain.

Dengan demikian dapat disimpulkan secara umum, meskipun dalam pelaksanaan kehidupan demokrasi berbeda-beda di berbagai negara, tetapi demokrasi mempunyai syarat-syarat fundamental agar pola yang dianutnya dapat disebut demokrasi. Syarat-syarat itu antara lain adanya hak mengeluarkan pendapat, hak berserikat, hak menetapkan bentuk dan corak pemerintahan dalam dalam pola keterbukaan, serta diakuinya hak-hak yang lemah untuk memperoleh perlindungan dari negara agar ia tetap dalam kedudukannya untuk menggunakan hak-hak tersebut.

Demokrasi bisa mempunyai pengertian adanya pengakuan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagai makhluk Tuhan, yang berarti adanya pengakuan terhadap hak azasi, kewajiban-kewajiban asasi, serta kebebasan fundamental manusia. Meskipun dalam kenyataannya hidup bernegara dan bermasyarakat pengakuan terhadap hak asasi, kewajiban-kewajiban hak asasi, dan kebebasan fundamental itu berbeda-beda tergantung kepada keadaan politik, sosial, dan pandangan hidup dari suatu bangsa.

Sistem demokrasi berdasarkan pada prinsip bahwa derajat manusia adalah sama antara satu dan lainnya. Oleh

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

karena itu, setiap manusia memiliki kekuasaan atas dirinya sendiri yang dengan sendirinya tidak ada manusia lain yang berhak memerintah manusia lain tanpa persetujuan manusia yang diperintah. Demokrasi dipandang lebih baik daripada sistem lainnya, karena mekanisme lebih menjamin bahwa penyelenggaraan negara untuk kepentingan setiap warga negara utamanya adalah melindungi hak asasi manusia dan memajukan kesejahteraan umum. Melalui sistem demokrasi paling tidak dimungkinkan untuk mengawasi penyelenggaraan negara agar tetap sesuai dengan tujuannya.

Dalam konteks bernegara, pada awalnya demokrasi dimaksud sebagai pemerintahan oleh rakyat secara langsung. Segenap warga negara berkumpul bersama-sama pada suatu tempat untuk membuat aturan hukum dan kebijakan yang akan dijalankan bersama-sama. Dalam perkembangannya, demokrasi hanya dapat dijalankan dengan mengadopsi sistem perwakilan. Demokrasi langsung, karena perkembangan kewilayahan negara dan demografi, sudah tidak memungkinkan lagi dijalankan.

Demokrasi perwakilan adalah salah satu ciri utama demokrasi modern. Wujud pemerintahan rakyat dalam demokrasi modern adalah keikutsertaan rakyat dalam menentukan penyelenggaraan negara. Hal ini dilakukan dengan memilih para wakil rakyat yang akan menjadi penyelenggara negara. Namun, keberadaan wakil rakyat tidak menghilangkan kedaulatan rakyat dan tidak berarti terputusnya hubungan-hubungan antara rakyat dan penyelenggara negara.

Demokrasi tidak hanya dilakukan untuk memilih orang, tetapi yang lebih substansial adalah demokrasi menjadi roh dari penyelenggaraan negara melalui mekanisme konsultasi

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

secara berkelanjutan. Pemerintahan benar-benar dijalankan dari rakyat, dalam arti bukan saja pejabat yang memerintah yang berasal dari rakyat, tetapi apa yang dijalankan juga diputuskan sesuai dengan aspirasi rakyat.

Oleh karena itu, pelaksanaan demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus dikawal oleh seluruh penyelenggara negara dan segenap warga negara. Untuk itu, dibutuhkan kerangka dasar yang menjadi pengarah dan pedoman dalam menjalankan demokrasi. Kerangka dasar itu berisi prinsip-prinsip umum yang merupakan manifestasi nilai-nilai yang mendasari demokrasi itu sendiri. Karena akan menjadi pengarah dan panduan bersama, maka kerangka dasar tersebut juga harus dibuat secara demokratis, sehingga merupakan bentuk kesepakatan umum (*general agreement*) seluruh rakyat. Kerangka dasar itu harus menjadi acuan tertinggi dalam pelaksanaan demokrasi berbangsa dan bernegara. Inilah konstitusi sebagai hukum tertinggi yang di negara kita adalah UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, untuk mengawal jalannya demokrasi, dibutuhkan adanya kerangka hukum, sehingga demokrasi yang dijalankan adalah demokrasi berdasar atas hukum (*constitutional democracy*).

Sebaliknya, hukum dibuat dengan cara yang demokratis, sehingga terwujud negara hukum yang demokratis (*democratisrechstaat*). Selain pelaksanaan melalui proses pemilu, kedaulatan rakyat juga dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara. Masing-masing lembaga negara telah ditentukan wewenang dan hubungan antara satu dan lainnya agar penyelenggaraan negara dapat dilaksanakan secara demokratis berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Jika terjadi sengketa kewenangan lembaga negara, harus diputus

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, yaitu melalui forum Mahkamah Konstitusi. Konstitusi juga menyediakan mekanisme pembubaran partai politik guna mengawal demokrasi. Sebagai elemen penting dalam demokrasi, partai politik menjalankan komunikasi dan rekrutmen politik. Bahkan, dapat dikatakan suatu pemerintahan terbentuk dari partai politik melalui proses pemilu. Jika pemerintah memiliki wewenang sepenuhnya membubarkan partai politik, maka akan terbuka peluang untuk penyalahgunaan kekuasaan. Partai politik yang menguasai pemerintahan dapat memanfaatkan untuk membubarkan partai politik yang lain. Padahal, disamping vital dalam kehidupan demokrasi, partai politik adalah bentuk kebebasan berserikat sebagai hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, pembubaran partai politik dilakukan melalui mekanisme hukum agar benar-benar diputus sesuai dengan kerangka konstitusional, bukan untuk mematikan lawan politik atau melanggar hak konstitusional warga negara.

Selain itu, untuk mengawal demokrasi dalam praktek penyelenggaraan negara, UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur tentang mekanisme pemberhentian presiden dan atau wakil presiden (*impeachment*). Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 yang menganut sistem presidensial, presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu (*fix term*) dan berkedudukan sederajat dengan lembaga negara lain. Dengan sistem tersebut diharapkan terwujud pemerintahan yang stabil. Namun demikian, presiden dan atau wakil presiden tetap mungkin diberhentikan dalam masa jabatannya berdasarkan alasan-alasan konstitusional, yaitu pelanggaran hukum berat berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat, perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

presiden dan atau wakil presiden. Mengingat alasan konstiusional adanya *impeachment* pelanggaran hukum dan agar pemerintahan tidak mudah berganti, maka pendapat DPR dalam proses *impeachment* harus diputus terbukti tidaknya melalui mekanisme pengadilan, yaitu oleh Mahkamah Konstitusi.

Dalam setiap negara hukum yang demokratis, hukumlah yang diandalkan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, oleh karena itu yang diutamakan adalah norma atau kaidah/nilai sehingga dikenal dengan *nomokrasi*, sedangkan dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah yang dianggap berdaulat atas segala galanya sehingga orang menamakan diri sebagai *democracy* (demokrasi) yang pertama mengutamakan nilai yang dicerminkan dalam sistem aturan. Sedangkan yang kedua mengutamakan orang banyak dengan anggapan makin banyak orang yang terlibat atau makin luas partisipasi rakyat dalam mengambil suatu keputusan mengenai kekuasaan, makin baik sistem ketatanegaraan tersebut.

Dengan berkembangnya sistem ketatanegaraan Indonesia, setelah terjadinya amandemen UUD NRI Tahun 1945 masyarakat atau warga negara banyak dilibatkan dalam penyelenggaraan negara, terbukti dengan adanya Pilkada, Pilbup, Pilgub, maupun Pilpres. Hal ini menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan negara, warga negara berhak secara langsung memilih pemimpinnya yang dianggap mengemban amanat pemerintahan. Seandainya terjadi hal-hal yang kurang baik dalam penyelenggaraan negara, warga negara/masyarakat tidak bisa menyalahkan pemimpinnya saja karena yang memilih pemimpin tersebut juga rakyat. Disamping itu apabila terjadi masyarakat merasa hak-hak pribadinya dilanggar melalui peraturan perundang-undangan yang

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

dilaksanakan oleh penyelenggara negara, warganegara bisa mengajukan uji material terhadap undang-undang yang dianggap membelenggu hak-hak warga negara.

Sebelum adanya lembaga Mahkamah Konstitusi, uji materiel terhadap peraturan perundang-undangan hanya terbatas di bawah UU, seperti Perda, Peraturan Menteri, Instruksi Menteri . Uji material tersebut diajukan oleh para pihak yang merasa hak-hak pribadinya dilanggar atau diperkosa, pengajuan uji material ke Mahkamah Agung.

Namun sekarang pengajuan uji material tidak sebatas peraturan perundang-undangan di bawah UU, tetapi UU itupun bisa diajukan uji material, yaitu ke lembaga Mahkamah Konstitusi. Lembaga ini akan menguji terhadap undang-undang yang diajukan oleh masyarakat apabila dipandang bahwa norma dan kaidah yang terdapat dalam UU tersebut melanggar UUD NRI Tahun 1945 atau bertentangan dengan asas-asas umum kebenaran dan keadilan.

Menurut Oemar Senoaji, bahwa negara hukum semestinya harus memiliki *safeguard* yang *adequate* terhadap penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh eksekutif dan legislatif. Jika negara hukum benar benar dilaksanakan, maka dapatlah dimengerti bahwa rakyat mempunyai hak terhadap negara, tidaklah dikatakan, bahwa penguasa itu maha kuasa.²⁶ Seperti diketahui bahwa manusia membutuhkan terseleenggaranya ketertiban yang dapat memberi kesempatan kepada setiap orang untuk mewujudkan kesejahteraan, yakni ketertiban yang memenuhi rasa keadilan masyarakat.

²⁶Oemar Senoaji dalam Achmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mahkamah Penyelesaian Sengketa Normatif*, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2006), hal. 19.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Ketertiban berkeadilan itu mustahil dapat terwujud jika kaidah kaidah hukum positif yang menguasai hajat orang banyak saling bertentangan dan saling meniadakan pengaruh daya kerja dari masing-masing kaidah itu di dalam masyarakat. Oleh karena itu, keseluruhan kaidah hukum positif yang mencakup seluruh hukum tertulis harus tertata pada suatu sistem hukum. Akibat tertatanya kaidah-kaidah hukum dalam sistem akan dengan sendirinya terjadi apabila seluruh norma hukum bersumber atau memancar dari dan karena itu dapat dikembalikan oleh kaidah pokok tertentu yang lebih tinggi dan lebih umum.

Konsepsi negara hukum Indonesia menurut Ramdlon Naning, ialah suatu negara dimana perseorangan mempunyai hak terhadap negara. Hak-hak itu dilindungi oleh undang-undang. Untuk merealisasikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia itu, kekuasaan negara harus dipisah-pisahkan hingga badan penyelenggara, badan pembuat undang-undang dan badan peradilan dimana para pihak tidak saling berhubungan, dengan susunan badan peradilan yang bebas kedudukannya, untuk dapat memberi perlindungan yang semestinya kepada setiap orang yang merasa hak-haknya dirugikan, walaupun andaikata hal itu terjadi oleh alat Negara sendiri.²⁷

Menurut Jimly Asshiddiqie²⁸, terdapat 13 (tiga belas) prinsip pokok Negara hukum (*rechtsstaat*) yang menjadi pilar utama penyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (*The Rule of*

²⁷ Ramdlon Naning, *Cita dan Citra Hak-hak Asasi Manusia di Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 1983), hal. 30.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hal. 132.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Law, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu:

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)

Adanya pengakuan normatif dan empiris akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empiris adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang "*supreme*".²⁹

2. Persamaan dalam Hukum (*Equality Before The Law*)

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *affirmative actions* guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan, sehingga mencapai tingkat perkembangan

²⁹Isrok, Rizki Emil Birham, *Citizen Lawsuit*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2010), hal. 11.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui *affirmative actions* yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.³⁰

3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)

Dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures (regels)*. Prinsip normatif demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang agar terjadi keseimbangan, diakui pula adanya prinsip *frijsermessen* yang memungkinkan para pejabat administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri *beleid-regels* atau *policy rules* yang

³⁰ *Ibid*, hlm. 12.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

berlaku internal secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.³¹

4. Pembatasan Kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*". Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *checks and balances* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.³²

5. Organ-Organ Eksekutif Independen

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat *independent*, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian, dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, hal. 13.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, Lembaga Ombudsman, Komisi Penyiaran, dan lain sebagainya. Lembaga, badan, atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen, sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan. Misalnya, fungsi tentara yang memegang senjata dapat dipakai untuk menumpas aspirasi pro-demokrasi, bank sentral dapat dimanfaatkan untuk mengontrol sumber-sumber keuangan yang dapat dipakai untuk tujuan mempertahankan kekuasaan, dan begitu pula lembaga atau organisasi lainnya dapat digunakan untuk kepentingan kekuasaan. Karena itu, independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap sangat penting untuk menjamin prinsip negara hukum dan demokrasi.³³

6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses

³³ *Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislatif ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa. Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapapun juga, kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan. Namun demikian, dalam menjalankan tugasnya, proses pemeriksaan perkara oleh hakim juga harus bersifat terbuka, dan dalam menentukan penilaian dan menjatuhkan putusan, hakim harus menghayati nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Hakim tidak hanya bertindak sebagai mulut undang-undang atau peraturan perundang-undangan, melainkan juga "mulut" keadilan yang menyuarakan perasaan keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat.³⁴

7. Peradilan Tata Usaha Negara

Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama negara hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalandkannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara. Pengadilan Tata Usaha Negara ini penting disebut tersendiri, karena dialah yang menjamin agar warga negara tidak didzalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa. Jika hal itu terjadi, maka harus ada pengadilan yang menyelesaikan tuntutan keadilan itu bagi warga negara, dan harus ada jaminan

³⁴ *Ibid*, hal. 14.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

bahwa putusan hakim tata usaha negara itu benar-benar dijalankan oleh para pejabat tata usaha negara yang bersangkutan. Sudah tentu, keberadaan hakim peradilan tata usaha negara itu sendiri harus pula dijamin bebas dan tidak memihak sesuai prinsip *independent and impartial judiciary* tersebut di atas.

8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)

Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya. Pentingnya Mahkamah Konstitusi (*constitutional courts*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan yang disengaja dipisah-pisahkan untuk menjamin demokrasi. Misalnya, mahkamah ini diberi fungsi untuk melakukan pengujian atas konstitusionalitas undang-undang yang merupakan produk lembaga legislatif, dan memutus berkenaan dengan berbagai bentuk sengketa antar lembaga Negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan negara yang dipisah-pisahkan. Keberadaan Mahkamah Konstitusi ini di berbagai negara demokrasi dewasa ini makin dianggap penting dan karena itu dapat ditambahkan menjadi satu pilar baru bagi tegaknya negara hukum modern.³⁵

9. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan

³⁵ *Ibid*, hal. 15.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyandang hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Terbentuknya negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu. Karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap negara yang disebut sebagai negara hukum. Jika dalam suatu negara hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil, maka negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.³⁶

10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)

Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum memang tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan

³⁶ *Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

demikian, negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat* atau negara hukum yang bersifat nomokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana didalam setiap negara demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.³⁷

11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan, sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan Negara Indonesia tersebut. Dengan demikian, pembangunan negara Indonesia tidak akan terjebak menjadi sekedar *rule-driven*, melainkan tetap *mission driven*, tetapi "*mission driver*" yang tetap didasarkan atas aturan.³⁸

12. Transparansi dan Kontrol Sosial

³⁷ *Ibid*, hal. 16.

³⁸ *Ibid*.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Adanya transparansi kontrol sosial yang terbuka terhadap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran masyarakat secara langsung dalam rangka menjamin keadilan. Adanya partisipasi langsung penting karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itulah, prinsip *representation in ideas* dibedakan dari *representation in presence*, karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi. Demikian pula dalam penegakan hukum yang dijalankan oleh aparaturnya kepolisian, kejaksaan, pengacara, hakim, dan pejabat lembaga masyarakat, semuanya memerlukan kontrol sosial agar dapat bekerja dengan efektif, efisien, serta menjamin keadilan dan kebenaran.³⁹

13. Berketuhanan Yang Maha Esa

Khusus mengenai cita negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ide kenegaraan kita tidak dapat dilepaskan dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dan utama Pancasila. Di samping ke-12 ciri atau unsur yang terkandung dalam gagasan negara hukum modern seperti tersebut di atas, unsur ciri yang ke-13 adalah bahwa negara hukum Indonesia menjunjung tinggi nilai-nilai Tuhan Yang Maha Esa yang diyakini sebagai sila pertama dan utama dalam Pancasila. Pengakuan segenap bangsa Indonesia mengenai kekuasaan tertinggi dalam hukum konstitusi disatu segi tidak boleh bertentangan dengan keyakinan warga bangsa

³⁹ *Ibid*, hal. 17.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

mengenai prinsip dan nilai-nilai ke-Maha Kuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Di pihak lain, pengakuan akan prinsip supremasi hukum itu, merupakan pengejawantahan atau ekspresi kesadaran rasional kenegaraan atas keyakinan pada Tuhan Yang Maha Esa yang menyebabkan setiap manusia Indonesia hanya memutlakkan Yang Esa dan menisbikan kehidupan antar sesama warga yang bersifat egaliter dan menjamin persamaan dan penghormatan atas kemajemukan dalam kehidupan bersama dalam wadah Negara Pancasila.⁴⁰

B. Teori Pemilu

Pengertian Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dalam negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pertimbangannya menyebutkan bahwa pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

⁴⁰ Unsur ketiga belas ini, merupakan unsur tambahan yang kemudian ditulis oleh Jimly Asshiddiqie dalam makalah yang berjudul *"Mahkamah Konstitusi dan Cita Negara Hukum Indonesia, Refleksi Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945"*.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Pemilu hakikatnya merupakan sistem penjaringan pejabat publik yang banyak digunakan oleh negara-negara di dunia dengan sistem pemerintahan demokrasi. Bagi sejumlah negara yang menerapkan demokrasi mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur utama dan pertama dari demokrasi.⁴¹ Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, di samping perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga negara. Alasannya, pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representatif aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi bagi pemerintah. Melalui pemilu, demokrasi sebagai sistem yang menjamin kebebasan warga negara terwujud melalui penyerapan suara sebagai bentuk partisipasi publik secara luas. Dengan kata lain, pemilu merupakan simbol dari kedaulatan rakyat.

Kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai. Suatu negara yang penduduknya sedikit, dan luas wilayahnya tidak terlalu besar kedaulatan rakyat tidak bisa berjalan semurni-murninya, apalagi dalam negara modern dimana jumlah penduduknya sudah terlalu banyak, wilayahnya cukup luas maka tidak mungkin meminta pendapat rakyat seorang demi seorang dalam menentukan jalannya pemerintahan. Hal ini disebabkan karena masyarakat modern sekarang ini spesialisasinya makin

⁴¹ Titik Trwulan Tutik, *Op.Cit* . hal. 329.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

tajam dan tingkat kecerdasan rakyat tidak sama. Hal inilah yang menyebabkan kedaulatan rakyat tidak mungkin dapat dilakukan secara murni keadaan menghendaki bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan dengan perwakilan.

Salah satu ciri negara demokrasi adalah melaksanakan pemilu dalam waktu-waktu tertentu. Pemilu pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahannya.⁴²

Menurut A.S.S. Tambunan,⁴³ *"Pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan."* Adapun menurut M. Rusli Karim⁴⁴, *"Pemilu merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat), yang berfungsi sebagai alat menyehatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi."*

Senada dengan pendapat di atas, menurut Kusnardi dan Harmaily Ibrahim⁴⁵, *"Pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karena dalam*

⁴² M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 2010), hal. 2.

⁴³ A.S.S. Tambunan, *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD*, (Bandung: Bina Cipta, 2011), hal. 3.

⁴⁴ M. Rusli Karim, Loc. Cit.

⁴⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Ilmu Hukum UI), hal. 329.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

pelaksanaan hak asasi adalah suatu keharusan pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Sesuai asas bahwa rakyatlah yang berdaulat maka semua itu dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Oleh karena itu pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat."

Berbeda dengan pendapat para ahli hukum di atas, menurut Parulian Donald⁴⁶, pemilu memang bukanlah segala-galanya menyangkut demokrasi. Pemilu adalah sarana pelaksanaan asas demokrasi dan sendi-sendi demokrasi bukan hanya terletak pada pemilu, tetapi bagaimanapun pemilu memiliki arti yang sangat penting dalam proses dinamika negara. Kenyataannya, apa pun alasannya hanya pemerintahan yang representatiflah yang dianggap memiliki legitimasi dari rakyat untuk memimpin dan mengatur pemerintahan (menjadi pengelola kekuasaan). Sehingga, dengan melalui pemilu juga, klaim jajaran elite pemerintahan bekerja untuk dan atas nama kepentingan rakyat menjadi dapat diakui.

C. Teori Kedaulatan

Jean Bodin adalah orang yang pertama memberi bentuk ilmiah pada teori kedaulatan (*Souvereiniteit*). Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam negara. Sifat-sifat kedaulatan itu tunggal, asli, abadi dan tidak terbagi. Jean Bodin pula yang menggunakan kata kedaulatan dalam hubungannya dengan negara, yakni sebagai ciri negara, sebagai atribut negara yang membedakan negara dari persekutuan-persekutuan lain.

⁴⁶ Parulian Donald, *Menggugat Pemilu*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2009), hal. 8.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Sedangkan pengertian kedaulatan negara, ditinjau dari aspek eksternal, yaitu aspek yang mengenai hubungan antara negara, untuk pertama kalinya dipergunakan oleh Grotius, (1583-1645) dengan menambah satu unsur lagi yakni: kedaulatan itu bebas dari kontrol luar negeri. Menurut Jean Bodin, kedaulatan dipersonikasi oleh Raja. Raja berdaulat itu tidak bertanggung-jawab terhadap siapapun juga, kecuali kepada Tuhan. Raja adalah "*legibus solutus*". Raja adalah bayangan Tuhan, "*ie Prince est I' image de Dieu*". Dengan ajaran kedaulatan tersebut, Jean Bodin telah meletakkan dasar filosofis dari pengertian "*kedaulatan yang mutlak*". Yang dimaksud dengan "*legibus solutus*" adalah pembentuk hukum yang tertinggi (supreme legislator) dan hukum positif yang dibuat yang berdaulat itu. Maka konsekuensinya, yang berdaulat berada di atas hukum yang merupakan hasil ciptaan sendiri.⁴⁷

Konsep "**kedaulatan tradisional**" atau "**Teori Monistis**" itu mempunyai ciri-ciri khas, yaitu:

1. Kelanggengan (*permanent*)
2. Tidak dapat dipisah-pisahkan
3. Sebagai kekuasaan tertinggi (supremasi)
4. Tidak terbatas dan
5. Lengkap (komplit)

Seluruh ciri-ciri itu tersimpul dalam sifat mutlak kedaulatan, yakni sebagai berikut:

1. Dengan kelanggengan (bahasa Jerman: *ewigkeit*) dimaksudkan sifat kedaulatan yang abadi yang dimiliki oleh

⁴⁷ Samidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung: CV Armico, 1986), hal. 138.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- negara selama negara itu masih ada. Kedaulatan melekat pada negara dan lenyap dengan musnahnya negara itu.
2. Sifat tidak dapat dipisah-pisahkan menunjukkan keadaan kedaulatan sebagai pengertian yang bulat dan tunggal. Kedaulatan tidak dapat dibagi-bagi.
 3. Kedaulatan adalah kekuasaan yang tertinggi dalam setiap negara. Kedaulatan tidak mengizinkan adanya persaingan. Setiap jenis kekuasaan lainnya yang tidak tunduk pada kedaulatan itu adalah sesungguhnya yang berdaulat. Inilah yang dimaksudkan dengan sifat tertinggi dari kedaulatan.
 4. Kedaulatan tidak mengenal batas, karena membatasi kedaulatan berarti adanya kedaulatan yang lebih tinggi.
 5. Kedaulatan yang lengkap, sempurna, karena tiada manusia dan organisasi yang diperkecualikan dari kekuasaan yang berdaulat.

Definisi "kedaulatan" menurut Jean Bodinini, untuk masa sekarang tidak dapat dilaksanakan secara konsekuen, karena pada waktu itu ia hanya meninjau *souvereiniteit* dalam hubungannya dengan masyarakat di dalam negeri itu saja. Jadi, perumusannya bersifat *intern*, karena pada waktu itu hubungan antar negara belum intensif seperti sekarang ini. Tetapi, keadaan sekarang hubungan antar negara yang satu dengan yang lainnya sudah sedemikian luas, di suatu negara pasti terkena pengaruh karena adanya hubungan antar negara tersebut. Jadi, sekarang timbul pengertian *souvereiniteit* tersebut negara-negara lain.⁴⁸

⁴⁸ *Ibid*, hal. 140.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Dengan demikian kita dapat membagi kedaulatan menurut jenis dan sifatnya sebagai berikut:

1. Kedaulatan ke dalam (*Interne souverainet*), ialah bahwa kekuasaan negara itu ditaati dan dapat memaksakan untuk ditaati oleh rakyatnya.
2. Kedaulatan ke luar (*Externe souverainet*), ialah bahwa kekuasaan negara itu mampu mempertahankan diri terhadap serangan yang datang dari luar dan sanggup mengadakan hubungan dengan luar negeri. Kedaulatan ke luar ini biasanya dinamakan "**kemerdekaan**" (*independence*)

Kedaulatan dapat dibedakan juga antara:

1. Kedaulatan *de facto*, ialah kekuasaan negara menurut kenyataannya.
2. Kedaulatan *de jure*, ialah kekuasaan negara menurut hukum.

Kedaulatan menurut *John Austin*,⁴⁹ itu adalah sebagai berikut:

"if a determinate human superior, not in a habit of obedience to a like superior, recives habitual obedience from the bulk of a giver society, that determinate superior as sovereign in that society, and the society (including the superior) is a society, political and independent".

Dengan "*an independent political society*" dimaksudkan oleh Austin adalah bangsa (*nation*) yang bebas, merdeka,

⁴⁹ John Austin dalam Samidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung: PT Armico, 1986) hal. 141.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

dan berdaulat. Analisis mengenai kedaulatan menurut John Austin, ternyata bahwa:

1. Negara itu mengandung kedaulatan;
2. Kekuasaan berdasarkan kedaulatan itu tidak terbatas dan tidak terbagi-bagi;
3. Kedaulatan itu di tangan orang tua kelompok orang tertentu; dan
4. Perintah-perintah sang pemegang kedaulatan itu adalah hukum.

Harold J. Laski⁵⁰ menyatakan, "*Kedaulatan (sovereignty) adalah kekuasaan yang sah (menurut hukum) yang tertinggi, kekuasaan tersebut meliputi segenap orang maupun golongan yang ada di dalam masyarakat yang dikuasainya*". Lalu, C.F. Strong⁵¹ dalam bukunya *Modern Political Constitution* mengemukakan, "*Kedaulatan adalah kekuasaan untuk membentuk hukum serta kekuasaan untuk memaksakan pelaksanaannya*".

Dilihat dari segi hukum, kedaulatan hakikatnya merupakan kekuasaan yang tertinggi yang harus dimiliki oleh negara. Kekuasaan tersebut meliputi dua hal. Pertama, kekuasaan yang tertinggi untuk menentukan serta melaksanakan hukum terhadap semua orang dan golongan yang terdapat dalam lingkungan kekuasaannya atau kedaulatan ke dalam (*internal sovereignty*). Kedua, kekuasaan tertinggi yang tidak diturunkan dari kekuasaan lain yang dimiliki oleh pihak lain (intervensi negara lain) atau kedaulatan keluar (*external sovereignty*).

⁵⁰ Harold J. Laski dalam Titik Triwulan Tutik, *Ibid.*

⁵¹ C.F. Strong dalam Titik Triwulan Tutik, *Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Timbulnya teori kedaulatan, karena menghadapi masalah atau pertanyaan dari manakah sumber kekuasaan yang ada di dalam suatu negara itu? Dan, kedaulatan itu siapakah yang memiliki atau yang memegang di dalam suatu negara itu? Terhadap masalah tersebut ada beberapa paham atau teori yang memberi jawaban, yang masing-masing akan menimbulkan suatu teori atau ajaran, yaitu ajaran atau teori kedaulatan. Dibawah ini akan dikemukakan teori-teori kedaulatan, yakni sebagai berikut:

1. Teori Kedaulatan Tuhan

Teori ini berkembang pada zaman abad pertengahan (antara abad V sampai abad XV). Di dunia Barat ada orang yang menganggap hukum itu kemauan Tuhan. Tinjauan tentang hukum itu dicampurbaurkan dengan kepercayaan dan agama. Teori ini mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah Tuhan. Teori ini mendasarkan bahwa berlakunya hukum atas kehendak Tuhan yang dinamakan Teori Teokrasi (*theoeratische theorien*: *theos*=Tuhan, *kratein*=memerintah).

Teori ini mengajarkan bahwa pemerintah/negara memperoleh kekuasaan yang tertinggi itu dari Tuhan. Para penganjur teori ini berpendapat, dunia beserta segala isinya adalah hasil ciptaan Tuhan. Kedaulatan yang berasal dari Tuhan itu dipegang oleh raja atau raja itu dianggap Tuhan yang menjelma di dunia ini. Oleh karena itu, kekuasaan raja tidak boleh dibantah oleh rakyatnya, karena membantah perintah raja berarti menentang perintah Tuhan.

Di dunia barat, teori ini diterima umum hingga

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

zaman *Renaissance* (abad XVI). Tetapi, walaupun di zaman *Renaissance* dan di zaman sesudahnya banyak orang yang membentangkan teori yang terlepas dari pengaruh kepercayaan kepada ke-Tuhan-an, namun hingga sekarang masih juga ada beberapa orang atau golongan yang suka mendasarkan kekuasaan hukum atau kepercayaan pada ke- Tuhan-an.

Teori Teokrasi ini tidak hanya terdapat di dunia Barat, tetapi juga terdapat di benua-benua lain. Misalnya, di Negeri Jepang, bahwa kekuasaan *Tenno Heika* (Kaisar Jepang) didasarkan atas turunan Matahari yang didewakan sebagai suatu ke- Tuhan-an (*Sun Goddess*). Tetapi, sejak Tahun 1945, pendapat ini mulai berubah dan telah ditinggalkan oleh generasi muda. Penganjur teori kedaulatan Tuhan ini antara lain: Agustinus dan Thomas Aquinas.

2. Teori Kedaulatan Raja

Kekuasaan raja itu dalam lapangan duniawi. Menurut Marsilius⁵², kekuasaan tertinggi dalam negara ada pada raja, karena raja wakil daripada Tuhan untuk melaksanakan kedaulatan di dunia. Oleh karena itu, raja berkuasa mutlak karena raja merasa dalam tindak tanduknya menurut kehendak Tuhan. Masa kejayaan teori kedaulatan raja ini pada zaman *renaissance*.

3. Teori Kedaulatan Negara

Menurut George Jellinek⁵³, yang menciptakan hukum bukan Tuhan dan bukan raja, tetapi negara.

⁵²Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2010), hal. 71.

⁵³*Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Adanya hukum karena adanya negara. Jellinek mengatakan, hukum merupakan penjelmaan daripada kemauan negara. Negara adalah satu-satunya sumber hukum. Oleh sebab itu, kekuasaan tertinggi harus dimiliki oleh negara. Ajaran ini muncul akibat dari reaksi terhadap kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh raja, yang muncul bersamaan dengan konsep negara bangsa dalam pengalaman sejarah di Eropa.

Dalam teori ini ada dua istilah yang perlu **dijelaskan, yakni "kedaulatan" dan "negara".** Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku bagi seluruh wilayah dan rakyat negara tertentu. Sedangkan, yang disebut negara ialah suatu organisasi yang mempunyai beraneka ragam kepentingan manusia yang berada di dalam lingkungan suatu negara yang akanberusaha mencapai tujuan, baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri.⁵⁴

Menurut teori kedaulatan negara, adanya negara merupakan suatu kodrat alam. Demikian pula kekuasaan tertinggi yang dimiliki oleh pemimpin negara merupakan suatu kodrat alam juga. Di bidang hukum, teori ini menentang teori masyarakat. Hal ini ditegaskan oleh Kansil⁵⁵, pada abad XIX, teori perjanjian masyarakat ditentang oleh teori yang mengatakan bahwa kekuasaan hukum tidak dapat didasarkan atas kemauan bersama seluruh anggota masyarakat. Hukum ditaati oleh karena negaralah yang menghendaknya. Hukum adalah ke-

⁵⁴ Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1995), hal. 110.

⁵⁵C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 1989), hal. 35-36.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

hendak negara dan negara itu mempunyai kekuatan atau *power* yang tidak terbatas. Teori ini dinamakan teori kedaulatan negara yang timbul pada abad saat memuncaknya ilmu-ilmu pengetahuan alam. Penganjur teori kedaulatan negara adalah Hans Kelsen, yang mengatakan, hukum itu ialah tidak lain daripada kemauan negara (*Wille des Staats*). Namun demikian, Hans Kelsen mengatakan, orang taat kepada hukum bukan karena negara menghendakinya, tetapi orang taat pada hukum karena ia merasa wajib mentaatinya sebagai perintah negara.

4. Teori Kedaulatan Hukum

Hukum merupakan penjelmaan daripada kemauan negara, akan tetapi dalam keanggotaan negara sendiri tunduk kepada hukum yang dibuatnya. Hal ini dikemukakan oleh Leon Duguit yang dikutip oleh Abu Daud Busroh⁵⁶ dalam bukunya *Traite de Droit Constitutionel* dan Krabbe pada bukunya *Kritische Darstellung der Staatslehre*, juga pada bukunya *Die Lehre der Rechtssouverainitet*. Menurut Krabbe, yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara adalah hukum. Memang atas kritik Krabe tersebut Jellinek mempertahankan pahamnya dengan ajaran atau teori *Selbstbindung*, yaitu ajaran yang mengatakan bahwa negara tunduk kepada hukum itu dengan sukarela. Tetapi, menurut Krabbe, masih ada faktor di atas negara, yaitu kesadaran hukum dan rasa keadilan. Dengan demikian, tetap hukum yang berdaulat, bukanlah negara.

Aliran yang mempengaruhi paham Krabbe tersebut adalah aliran historis yang dipelopori oleh Von Savigny yang mengatakan hukum timbul bersama-sama kesadaran

⁵⁶ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2010), hal. 72.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

hukum masyarakat. Hukum tidak tumbuh dari kehendak/kemauan negara. Maka berlakunya hukum terlepas dari kemauan negara.

Menurut Hugo Krabbe⁵⁷, hukum itu ada, karena tiap-tiap orang mempunyai perasaan bagaimana seharusnya hukum itu. Hanya kaidah yang timbul dari perasaan hukum seseorang mempunyai kekuasaan (*gezag*). Teori yang dikemukakan oleh Hugo Krabbe ini dinamakan teori kedaulatan hukum (*Theori van de rechtssouvereinnteit*). Jadi, hukum merupakan sumber kedaulatan. Kesadaran hukum inilah yang membedakan mana adil dan mana yang tidak adil.

Mengenai hukum, Hugo Krabbe⁵⁸ mengatakan:

"Aldos moet ook van het recht de heer schappij gezocht worden in de reactie van het rechtsgevoel, en light dus zijn gezag niet buiten maar in den mensh."

(Demikian juga halnya dengan kekuasaan hukum yang harus kami cari dalam reaksi perasaan hukum. Jadi, kekuasaan hukum itu tidak terletak di luar manusia, tetapi terletak di dalam manusia).

Bahkan, hukum itu tidak tergantung pada kehendak manusia, yaitu hukum adalah sesuatu dengan kekuatan memerintah yang terdapat dalam perasaan hukum manusia yang sering memaksa manusia bertindak juga bertentangan dengan kehendaknya sendiri atau

⁵⁷ Hugo Krabbe dalam Samidjo, 1997, *Ilmu Negara*,(Bandung: Armico),hal. 151.

⁵⁸ Hugo Krabbe dalam Samidjo, *Ibid*.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

bertentangan dengan suatu kecendrungan tertentu padanya. Bukan hanya manusia di bawah perintah hukum, negarapun di bawah perintah hukum. Hukum berdaulat di atas segala sesuatu, termasuk negara.

Teori Krabbe kemudian banyak mendapatkan kritik, karena kaidah yang berasal dari perasaan hukum seseorang hanya berlaku baginya saja. Jadi, apabila tiap orang mempunyai anggapan sendiri tentang hukum, maka hukum yang berdasarkan anggapan sendiri itu jumlah dan macamnya tidak terkira banyaknya. Sedangkan, tata tertib masyarakat menghendaki adanya hukum yang sama bagi bagi semua orang, jika tidak demikian maka masyarakat akan menjadi kacau (anarkis).⁵⁹

Setelah Krabbe mengetahui kekurangan dan kelemahan ini dalam teorinya, maka teori tersebut dirubah **dan dibuatkan batasan yang berbunyi, "Hukum berasal dari perasaan hukum yang ada pada sebagian besar dari anggota sesuatu masyarakat". Menurut Krabbe, negara** seharusnya negara hukum (*rechtsstaat*). Tiap tindakan negara harus dapat dipertanggung-jawabkan pada hukum. Konsep negara hukum itu menjadi cita-cita kenegaraan pada zaman modern ini. Jadi, perbedaan antara kedaulatan negara dengan kedaulatan hukum:

- a. Penganut teori kedaulatan negara mengatakan bahwa negara menciptakan hukum.
- b. Penganut teori kedaulatan hukum, justru sebaliknya, hukum yang menciptakan negara.

Negara yang menjalankan pemerintahannya berdasarkan pada hukum dinamakan *negara hukum* atau

⁵⁹ *Ibid*, hal. 152.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

nomokrasi (*nomos* = hukum ; *kratein* = menguasai atau memerintah)⁶⁰

5. Teori Kedaulatan Rakyat

Teori kedaulatan rakyat ini menyebutkan, negara memperoleh kekuasaan dari rakyat bukan dari Tuhan ataupun dari Raja. Dalam teori ini yang berdaulat adalah rakyat, kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan negara atau pemerintah. Teori ini tidak sependapat dengan teori kedaulatan Tuhan dan teori kedaulatan raja serta mengemukakan kenyataan-kenyataan yang terjadi di lapangan tidak sesuai dengan teori yang diajarkan oleh teori kedaulatan Tuhan. Sebagai contoh:

- a. Raja yang seharusnya memerintah rakyat dengan adil, jujur, dan baik hati (sesuai dengan kehendak Tuhan), namun kenyataannya raja-raja bertindak sewenang-wenang.
- b. Apabila kedaulatan raja itu berasal dari Tuhan, mengapa dalam suatu peperangan antara raja yang satu dengan raja yang lain dapat mengakibatkan kalahnya salah seorang raja.

Kenyataan ini menimbulkan keragu-raguan yang mendorong kearah timbulnya alam pikiran baru yang memberi tempat pada pikiran manusia (*Renaissance*). Wacana pemikiran baru ini dalam bidang kenegaraan melahirkan suatu paham baru, yaitu teori kedaulatan rakyat. Paham ini merupakan reaksi terhadap teori kedaulatan Tuhan dan teori kedaulatan raja yang kemudian menjelma dalam Revolusi Perancis, sehingga

⁶⁰ *Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

kemudian menjalar ke seluruh dunia, yakni paham kedaulatan rakyat dan perwakilan rakyat.

Pengertian kedaulatan adalah wewenang yang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.⁶¹ Dengan demikian, kedaulatan rakyat, berarti rakyatlah yang mempunyai wewenang yang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam negara. Suatu negara yang menganut kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan bisa dikatakan sebagai negara yang demokratis. Dalam Teori Rousseau⁶², dalam bukunya yang berjudul *Le Contract Social*, mengajarkan bahwa negara bersandar atas kemauan rakyat. Demikian pula halnya semua peraturan-peraturan adalah penjelmaan kemauan rakyat tersebut.

Demikianlah menurut teori ini bahwa hukum itu adalah kemauan orang seluruhnya yang telah mereka serahkan kepada suatu organisasi (negara) yang telah lebih dahulu mereka bentuk dan diberi tugas membentuk hukum yang berlaku dalam masyarakat. Yang dimaksud dengan "rakyat" oleh Rousseau bukanlah penjumlahan daripada individu-individu di dalam negara, melainkan adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu itu dan yang mempunyai kehendak. Kehendak mana diperoleh dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat, yang oleh Rousseau kehendak tadi disebut kehendak umum atau *volonte generale*, yang dianggap mencerminkan kehendak umum. Sebab, kalau yang

⁶¹ Harmailli Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, 1978), hal. 61.

⁶² Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Reneka Cipta, 1995), hal. 110.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

dimaksud dengan maksud rakyat itu adalah penjumlahan dari individu-individu di dalam negara, jadi bukannya kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu. Kehendak yang ada padanya bukanlah kehendak umum atau *volonte generale*, melainkan *volonte de tous*.⁶³

Yang dimaksud oleh *Rousseau* dengan kedaulatan rakyat pada prinsipnya adalah cara atau sistem yang bagaimanakah pemecahan sesuatu soal menurut cara atau sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum. Jadi, kehendak umum hanyalah khayalan saja yang bersifat abstrak dan kedaulatan adalah kehendak umum. Teori kedaulatan rakyat ini juga diikuti oleh *Immanuel Kant*, yang mengatakan bahwa tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan para warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas perundang-undangan. Sedangkan, undang-undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Kalau begitu, undang-undang adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi, rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau berdaulat dalam negara.⁶⁴

Menurut Mochtar Kusumaatmaja⁶⁵, kekuasaan sering bersumber pada wewenang formal (*Formal Authority*) serta memberikan wewenang atau kekuasaan

⁶³Abu Daud Busroh, *Op.cit*, hal. 73.

⁶⁴*Ibid*, hal 74.

⁶⁵ Mochtar Kusumaatmaja dalam Achmad Syahril, *Peradilan Konstitusi Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*,(Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2006), hal. 51.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

itu kepada seseorang atau suatu pihak dalam suatu bidang tertentu. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kekuasaan itu bersumber dari hukum, yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur pemberian wewenang tadi.

Hukum memerlukan paksaan bagi penataan ketentuan-ketentuannya. Dapat dikatakan pula bahwa hukum memerlukan kekuatan bagi penegakannya.⁶⁶ Tanpa kekuasaan, lanjut Mochtar Kusumaatmadja, hukum itu tidak lain akan menjadi kaidah sosial yang berisikan anjuran belaka. Kekuasaan memaksa itu sendiri diatur, baik tentang tata cara maupun ruang gerak melalui hukum.⁶⁷ Karena kekuasaan yang memaksa tersebut di atas, maka dibutuhkan sistem yang dapat mengawasi proses pembuatannya ataupun substansi hukum tersebut. Karena itu, tugas peradilan konstitusi untuk menilai dan menentukan apakah kekuasaan yang memaksa itu telah dijalankan oleh negara sesuai dengan kaidah-kaidah fundamental konstitusi.

D. Teori Konstitusi

Istilah konstitusi telah dikenal semenjak zaman Yunani Purba. Akan tetapi, masih diartikan materil sebab belum diletakkan dalam suatu naskah yang tertulis. Hal ini dapat dibuktikan pada paham Aristoteles yang membedakan istilah *Politeia* dan *Nomoi*. *Politeia* diartikan sebagai konstitusi, sedangkan *Nomoi* diartikan undang-undang. *Politeia* mengandung kekuasaan tertinggi dari pada *Nomoi*. Pada zaman Romawi dikenal dengan adanya *lex regis* yang berisikan

⁶⁶Achmad Syahrial, *Ibid.*

⁶⁷Achmad Syahrial, *Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

perjanjian perpindahan kekuasaan rakyat ke Caesar yang berkuasa mutlak. Dalam abad menengah dikenal pula sejenis konstitusi yang disebut *Leges Fundamentalis* yang berisikan hak dan kewajiban rakyat.⁶⁸

Konstitusi atau *constitution* atau *verfassung* berbeda dengan undang-undang dasar atau *grundgesetz*. Bila kita memperhatikan adanya *lex regia* ataupun *leges fundamentalis*, nampak bahwa dalam perkembangan sejarah, perjanjian-perjanjian antara pemerintah dan yang diperintah mulai dinaskahkan. Tujuan menaskahkan adalah untuk memudahkan pihak-pihak mematuhi hak dan kewajibannya. Analisis teori konstitusi dapat ditinjau dari sisi hukum (yuridis) dan dari sisi *grundgesetz* atau *grondswet*. Konstitusi yang ditinjau dari sisi hukum disebut *constitutional recht*, yang diperhatikan pada penekanan faktor-faktor kekuasaan nyata dalam masyarakat, sedangkan pada *grondswet* yang diperhatikan semata-mata konstitusi dalam arti sempit, yaitu yang tertulis atau undang-undang dasar saja. Ini berarti, pengertian konstitusi lebih luas dari pada *grondswet*.⁶⁹

Paham Herman Heller mengenai konstitusi adalah sebagai berikut;

1. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan dan belum konstitusi dalam arti hukum.
2. Kemudian kehidupan politik dalam masyarakat (*die politische verfassung als gesellschaft lücke*) dicari

⁶⁸Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia, 1978), hal. 27.

⁶⁹ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2010), hlm. 89.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

unsur-unsur hukumnya melalui abstraksi barulah menjadi kesatuan kaidah hukum (*ein rechtsver-fassung*).

3. Setelah itu ditulis kaidah hukum itu dalam suatu naskah yang disebut undang-undang dasar.⁷⁰

Menurut Lasalle, konstitusi yang sebenarnya mempunyai pengertian sama dengan undang-undang dasar itu mencerminkan hubungan antara kekuasaan yang terdapat dalam masyarakat, yaitu antara kekuasaan kepala negara, angkatan bersenjata, partai politik, golongan-golongan yang mempunyai kepentingan, para pegawai, para karyawan perusahaan swasta, para petani dan lain sebagainya. Sesungguhnya penyamaan pengertian konstitusi dan undang-undang dasar telah berlaku pada masa jayanya Oliver Cromwell di Inggris (1649-1660), dimana undang-undang dasar dinyatakan sebagai *instrument of government* disusun agar adanya pedoman dan atau pegangan bagi kepentingan pemerintahan. Di sini terdapat penunjukan pengertian konstitusi dan undang-undang dasar.

Abu Bakar Busroh dan Abu Daud Busroh,⁷¹ menyatakan:

Konstitusi pada dasarnya mengandung pokok-pokok pikiran dan paham-paham, yang melukiskan kehendak yang menjadi tujuan dari faktor-faktor kekuatan nyata (*de reele machtsfactoren*) dalam masyarakat yang bersangkutan. Artinya, suatu konstitusi pada dasarnya lahir dari sintesa ataupun

⁷⁰ Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia, 1978), hlm. 65.

⁷¹ Abu Bakar Busroh dan Abu Daud Busroh, *Hukum Tata Negara Cetakan I*, (Jakarta: PT Ghalia Indonesia, 1984), hal. 10.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

reaksi terhadap paham-paham pikiran yang ada dalam masyarakat sebelumnya.

Menurut Sri Soemantri:

Istilah konstitusi berasal dari perkataan *constitution*. Yang dalam bahasa Indonesia dijumpai istilah hukum yang lain, yaitu undang-undang dasar dan/atau hukum dasar. Dalam perkembangannya, istilah konstitusi mempunyai dua pengertian, yaitu pengertian yang luas dan pengertian yang sempit.⁷²

Demikian juga Wirjono Projodikoro berpendapat:

Istilah konstitusi berasal dari kata kerja *constituer* (bahasa Perancis) yang berarti membentuk, yaitu membentuk suatu negara. Sehingga, konstitusi mengandung permulaan dari segala peraturan mengenai suatu negara, dengan demikian suatu konstitusi memuat suatu peraturan pokok (*fundamental*) mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar, yaitu negara.⁷³

Menurut K.C. Wheare F.B.A. penggunaan istilah *constitution* kurang lebih sebagai berikut:

"Istilah *constitution* pada umumnya dipergunakan di dalam dua pengertian dalam pembicaraan-pembicaraan tentang ketatanegaraan. Pertama, istilah tersebut dipergunakan untuk menunjuk kepada seluruh peraturan mengenai ketatanegaraan suatu negara yang secara keseluruhan

⁷² Sri Sumantri dan Sumbodo Tikok, *Hukum Tata Negara*, (Bandung: PT Eresco, 1988), hal. 115-116.

⁷³ Wirjono Projodikoro dalam M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara Cetakan Ke V* (Bandung: Mandar Maju), hal. 30.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

akan menggambarkan sistem ketatanegaraan. Seluruh peraturan itu dapat digolongkan ke dalam dua golongan, yaitu peraturan yang berderajat legal yang disebut *law* dan yang disebut nonlegal atau ekstralegal. Kalau peraturan itu berbentuk legal atau *law*, pengadilan akan bersedia memaksakan berlakunya apabila terjadi pelanggaran terhadapnya. Sedangkan peraturan yang bukan berderajat *law*, dapat berbentuk macam-macam, yaitu *usages*, *understandings*, *cuctum*, atau *convention*, dan pengadilan tidak akan bersedia memaksakan berlakunya. Akan tetapi, peraturan tersebut dalam penyelenggaraan ketatanegaraan tidaklah mempunyai keefektifan yang kalah penting kalau dibandingkan dengan **yang berderajat legal**".⁷⁴

Pengertian atau batasan konstitusi menurut K.C. Wheare F.B.A. adalah:

*"Constitution is used to described the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the **government.**"* (Konstitusi dipakai untuk melukiskan seluruh sistem pemerintahan suatu negara, kumpulan peraturan yang menetapkan dan mengatur **atau memerintah pemerintahan.**)⁷⁵

Selanjutnya K.C. Wheare F.B.A. mengatakan bahwa di negara-negara di dunia, keseluruhan peraturan yang menggambarkan sistem ketatanegaraannya disebut dengan

⁷⁴ K.C. Wheare F.B.A. dalam Sumbodo Tikok, *Hukum Tata Negara*, (Bandung: PT. Erasco, 1988), hal. 118.

⁷⁵K.C. Wheare F.B.A., *Modern Constitution*, Oxford University Press, London New York Toronto, First Edition, 1951, with revisions, 1960. Hal. 3.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

nama *the constitution*. Demikian pula Bolingbroke, memberikan rumusan pengertian konstitusi sebagai berikut:

"By Constitution, we mean, whenever we speak with propriety and exactness, that assemblage of laws, institutions and customs, derived from certain fixed principles to which the community had agreed to be governed." (Yang kami maksudkan dengan konstitusi, jika kita berbicara dengan cermat dan tepat, adalah kumpulan hukum, lembaga, kebiasaan, yang berasal dari prinsip-prinsip tertentu... yang menyusun sistem umum, dan masyarakat setuju untuk diperintah menurut sistem itu.)⁷⁶

Sementara pendapat Lord Bryce, mengenai konstitusi sebagai berikut:

"A frame of political society, organized through and by law, that is to say, one in which law has established permanent institutions with recognized functions and definit rights." (Suatu kerangka masyarakat politik yang diatur melalui dan oleh hukum, artinya kerangka yang di dalamnya hukum menetapkan lembaga-lembaga permanen dengan fungsi-fungsi dan hak-hak tertentu yang diakui.)⁷⁷

Demikian pula C.F. Strong mengemukakan tentang konstitusi sebagai berikut:

"A collection of principles according to which the powers of the government, the rights of governed, and the relations between the relations between"

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Lord Bryce dalam C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick & Jackson Limited, London, Fifth Revised Editions, 1963, hal. 9.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

the two are adjusted".⁷⁸

Definisi ini dapat dikatakan bahwa pada dasarnya sama dengan pendapat Bolinsbroke. Konstitusi seperti ini dapat ditemukan dalam sebuah dokumen yang dapat diubah sesuai dengan perkembangan waktu, tetapi dapat pula berupa *a bundle of separate laws* yang diberi otoritas sebagai hukum tata negara.

E. Teori Otonomi Daerah

Pengertian otonomi daerah menurut Bagir Manan dirumuskan adalah sebagai berikut:

Kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*) satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.⁷⁹

Intisari (hakikat) pengertian otonomi daerah secara singkat dirumuskan secara singkat oleh Philipus Hadjon:

Hakikat otonomi daerah: berasal dari unsur kebebasan (bukan kemerdekaan): *independence; onafhankelijkheid*- otonomi merupakan subsistem dari negara kesatuan.⁸⁰

Menurut Riant Nugroho D.⁸¹, otonomi daerah berasal dari kata Yunani *autos* (sendiri) dan *nomos* (perintah) bermakna "memerintah sendiri". Dalam wacana administrasi

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Bagir Manan dalam Philipus M. Hadjon, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisa Hukum Tata Negara)*, (Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 2007) hal. 6.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Riant Nugroho D., *Desentralisasi Tanpa Revolusi; Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, (Jakarta: Elex Media Komputindo – Kelompok Gramedi, 2000), hal. 46.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

publik, daerah otonom disebut disebut *local self government*.

Praktis berbeda dengan "daerah" saja yang merupakan penerapan dari kebijakan (kepanjangan tangan) pemerintah di daerah dengan sebutan *local state government*.

Pengertian-pengertian otonomi daerah yang telah penulis sebutkan di atas, di bawah ini ada beberapa ahli lain yang memberikan pengertian (penjelasan) mengenai otonomi atau daerah otonom, yaitu:

1. Logeman⁸² menyatakan, otonomi bermakna kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan. Namun, kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung-jawabkan.
2. Sarundajang⁸³ menyatakan, otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan perundang-perundangan yang berlaku.
3. J. Wajong⁸⁴ menyatakan, otonomi adalah kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri, dan pemerintah sendiri.

Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak dan wewenang untuk memanageri daerah, dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam

⁸² Logeman dalam Khrisna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 14.

⁸³ Sarundajang dalam Riant Nugroho, *op.cit.*, hal. 46.

⁸⁴ J. Wajong dalam Riant Nugroho, *Ibid*, hal. 15.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

memanejemeni daerah. Demikian pendapat menurut Nugroho.⁸⁵

Konsep Mohammad Hatta⁸⁶, yang intinya otonomi adalah sebagai salah satu segi desentralisasi akan menjadi salah satu segi desentralisasi akan menjadi salah satu sendi susunan Indonesia merdeka. Terhadap konsep Hatta ini, Kameo⁸⁷ melogikan seperti berikut ini:

Apabila otonomi tidak diletakkan pada Kabupaten/ Kota/Kotamadya atau daerah tingkat II (misalnya, bila otonomi diletakkan diletakkan pada Propinsi/ Daerah Tingkat I), demokrasi menjadi jauh dari rakyat. Dengan menitik beratkan otonomi pada daerah tingkat II, maka daerah tingkat II dapat membina perkembangan desa-desa untuk **men-capai tingkat kemampuan "mengurus rumah-tangganya sendiri"**.

Konsep Hatta dipertegas Soetardjo Kartohadikusumo⁸⁸ yang dikutip oleh Pamudji, bahwa propinsi merupakan buatan Pemerintah Belanda, dan untuk itu perlu dihapus saja. Hal ini dikarenakan pelaksanaan otonomi yang bertingkat-tingkat mempersulit jalannya pemerintahan, yaitu memerlukan peraturan yang berliku-liku sehingga tidak efisien.

Menurut Ngadisah⁸⁹, otonomi yang diletakkan pada kabupaten dan kota dimaksudkan untuk meredam gejolak

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Ibnu Trichayo, *Pengaturan Pemisahan Pemilu Nasional Dan Lokal Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah Yang Demokratis*, Disertasi PPs Unibraw, 2007, hal. 31.

⁸⁷ Darumurti dan Rauta, *op. cit.*, hlm. 7.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Ngadisah, "Otonomi Daerah Benarkah Membahayakan Integrasi Bangsa?", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi No. 14, Tahun 2001, hal. 75.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

sekaligus menguak aspirasi yang berkembang di daerah. Dengan demikian, tidak masuk akal, bila otonomi daerah dicurigai sebagai penyebab disintegrasi bangsa. Dalam era otonomi, pemerintah justru diberi keleluasaan dalam mengupayakan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Esensi pemberian otonomi adalah demokrasi dan di alam demokrasi itu toleransi antar warga naik tinggi, sehingga disintegrasi tidak terjadi. Gejala disintegrasi merupakan akses proses pendewasaan berdemokrasi.

Klasifikasi daerah otonomi (rumah tangga), sebagaimana dirinci oleh Sarundajang⁹⁰ adalah sebagai berikut:

1. Otonomi Organik, yakni otonomi ini mengatakan bahwa rumah tangga adalah keseluruhan urusan-urusan yang menentukan mati hidupnya badan otonomi atau daerah otonomi.
2. Otonomi Formal, yakni adapun yang dimaksud dengan otonomi formal adalah apa yang menjadi urusan otonomi itu tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan ialah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
3. Otonomi Riil, yakni kewenangan daerah otonom itu dibatasi secara positif, yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya.
4. Otonomi Riel, yakni pada prinsipnya menyatakan bahwa penentuan tugas pengalihan atau penyerahan wewenang-

⁹⁰ Riant Nugroho, *Op. cit*, hal. 47.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

wewenang urusan tersebut didasarkan kepada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakan.

5. Otonomi Nyata, Bertanggungjawab, dan Dinamis. Artinya, kepada daerah disertai suatu hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahan dibidang tertentu:
 - a. Otonomi yang nyata, berarti disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara obyektif di daerah;
 - b. Otonomi yang bertanggungjawab, berarti selaras atau sejalan dengan tujuannya yaitu melancarkan pembangunan; dan
 - c. Otonomi yang dinamis, berarti dapat memberi dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan.

Penerapan otonomi berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004, menurut Rozali Abdullah⁹¹ dengan prinsip otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab. Berikut adalah pengertiannya:

1. Otonomi luas, dimaksudkan bahwa kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang ditangani oleh pemerintah pusat, sehingga isi otonomi suatu daerah memiliki banyak ragam. Daerah otonomi juga diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat, sehingga isi otonomi suatu daerah memiliki banyak ragam. Daerah

⁹¹ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005), hal. 5.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

otonomi juga diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah. Dan, tujuan utama pemberian otonomi daerah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai potensi dan karakteristik masing-masing daerah;

2. Otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya; dan
3. Otonomi bertanggungjawab, bahwa dalam penyelenggaraan otonomi harus sejalan tujuan pemberian otonomi, yaitu pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Menurut Wasistiono⁹², otonomi yang diberikan kepada daerah merupakan peluang sekaligus tantangan bagi kemajuan bangsa. Disebut peluang, karena dengan kewenangan yang luas disertai berbagai sumber daya (alam, manusia, sosial-budaya) yang telah diserahkan, maka daerah memiliki kebebasan untuk melakukan kreasi dan inovasi. Dinamakan tantangan, karena untuk kemajuan, daerah dituntut bekerja keras dan cerdas mendayagunakan berbagai modal yang dimiliki, baik modal berupa uang (*money capital*), modal intelektual (*intellectual capital*), maupun modal sosial

⁹² Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Fokusmedia, 2003), hal. 126.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

(*social capital*) guna mencapai kesejahteraan masyarakat daerah khususnya, dan bangsa pada umumnya.

Pengalaman dari banyak negara mengungkapkan pemberian otonomi secara luas kepada daerah-daerah merupakan salah satu resep politik penting untuk mencapai sebuah stabilitas sistem dan sekaligus membuka kemungkinan bagi proses demokratisasi yang pada gilirannya semakin mengukuhkan stabilitas sistem secara keseluruhan, demikian disebutkan oleh Cornelis Lay.⁹³ Lebih lanjut Lay⁹⁴ dengan mengikuti pendapat Putra dan Smith serta Legge, mengatakan bahwa argument-argumen pokok yang bisa ditelusuri dari pengalaman berbagai negara mengungkap secara gamblang bahwa derajat stabilisasi sistem bisa dicapai melalui pengaturan politik dan pemerintahan yang bercorak desentralisasi, bahkan federatif, justru karena di dalam format yang ada dapat mengakomodasi empat hal yang paling sensitif dalam dunia politik, yaitu *sharing of power*, *shsring of revenue*, *empowering* lokalitas serta pengakuan dan penghormatan terhadap identitas kedaerahan.

Lay⁹⁵ juga menyebutkan bahwa pengalaman Indonesia mengungkapkan empat area paling sensitif tersebut selalu menjadi ganjalan hubungan pusat-daerah yang berakibat pada instabilitas sistem secara makro. Bahkan, telah melegalisasi langkah-langkah penghukuman sangat keras dari militer (Jakarta), seperti yang terungkap lewat kasus DOM di Aceh. Sebuah tindakan yang akhirnya membawa Indonesia ke

⁹³ Cornelis Lay, "*Otonomi Daerah dan Ke-Indonesia-an*," *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 17.

⁹⁴ *Ibid*, hal. 17-18.

⁹⁵ *Ibid*, hal. 19-20.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

dalam situasi yang semakin sulit, bukan saja ke domestik, tapi terlebih lagi ke hadapan dunia internasional.

Otonomi adalah *derivate* (berasal) desentralisasi. Daerah-daerah otonom adalah daerah yang mandiri. Tingkat kemandirian diturunkan dari tingkat desentralisasi yang diselenggarakan. Semakin tinggi tingkat desentralisasi, semakin tinggi tingkat otonomi. Demikianlah pendapat Nugroho⁹⁶. Sementara itu, pendapat Wasistiono⁹⁷ senada dengan Nugroho yang menyebutkan bahwa otonomi daerah dan daerah otonom ada dalam rangka desentralisasi. Menurut Wastiono⁹⁸ yang mengutip pendapat Litvak dan Seddon bahwa desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggung jawab mengenai fungsi-fungsi publik dari pemerintahan pusat kepada pemerintah subnasional, melainkan juga kepada badan semi otonom seperti Badan Otorita Jatiluhur, Badan Otorita Batam, dan lain sebagainya serta lembaga nonpemerintah, seperti sekolah-sekolah swasta.

Desentralisasi merupakan pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua sisi dari satu mata uang. Kaitan desentralisasi dan otonomi ini dinyatakan oleh Gerald S. Maryanov. Otonomi atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan *spanning* yang timbul dari keragaman itu. *Desentralization to culturally distinctive subgroups is regarded by many as necessary for the survival of sociolally heterogeneous*

⁹⁶ Riant Nugroho, *Op. cit.*, hal. 48.

⁹⁷ Wasistiono, *Op. cit.*, hal. 127.

⁹⁸ *Ibid*, hal. 21-22.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

state. Decentralization is seen as a countervailing force to the centrifugal forces that threaten political stability, especially in the relatively new states of the Third World, demikian menurut B.C. Smith⁹⁹

Rondenell dan Cheema¹⁰⁰ merumuskan definisi dengan lebih merujuk pada prespektif yang lebih luas, tetapi tergolong prespektif administrasi, bahwa desentralisasi *the transfer of planning, decision-making, or administrative authority from central government to its field organization, lokal administrative units, semi autonomous and parastatal organizations, lokal government, or non government organizations* (perpindahan perencanaan, pengambilan keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat ke organisasi bidangnya, unit administratif dari pemerintah pusat ke organisasi bidangnya, unit administratif daerah, semi otonomi dan organisasi-organisasi non pemerintah).

Kemudian, Rondenelli dan Cheema¹⁰¹ membagi empat tipe desentralisasi, yaitu: *deconcentration, delegation, devolution, and privatization*. Lengkapnya dapat dikemukakan sebagai berikut;

1. Dekonsentrasi diartikan distribusi wewenang administrasi

⁹⁹ B.C. Smith, *Field Administration : An Aspect of Decentralization*, Routledge and Kegan Paul, London, 1967, hal. 49.

¹⁰⁰G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, (ed), *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, Beverly Hills, London/New Dehli, 1992, hal. 18.

¹⁰¹ S.N. Jha and HAL.C. mathur (ed), *Decentralization and Lokal Politics*, Sage Publications, New Delhi, Thousand Oaks, London, 1999, hal. 55-56.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

di dalam struktur pemerintahan;

2. Delegasi adalah pendelegasian otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atau fungsi-fungsi tertentu yang sangat spesifik, kepada organisasi-organisasi yang secara langsung tidak di bawah kontrol pemerintah; dan
3. Devolusi adalah penyerahan fungsi dan otoritas dari pemerintah pusat kepada daerah otonom, swastanisasi adalah penyerahan beberapa otoritas dalam perencanaan dan tanggung jawab administrasi tertentu kepada organisasi swasta.

Sementara itu, Amrah Muslimin¹⁰² membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan. Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu, seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan petani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu (*watercschap*, subak Bali). Desentralisasi kebudayaan (*culturule decentralitatie*) memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaan sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan lain-lain).

¹⁰² Amrah Muslim, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah 1903-1978*, (Bandung: PT Alumni, 1978), hal. 5.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Sedangkan Irawan Soejito¹⁰³ membagi bentuk desentralisasi ke dalam tiga macam, yaitu desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional termasuk desentralisasi menurut dinas/kepentingan, dan desentralisasi administratif atau lazim disebut dekonsentrasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada alat perlengkapan atau organnya sendiri di daerah, sedangkan yang dimaksud dengan desentralisasi teritorial adalah desentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah kepada suatu badan umum. Desentralisasi fungsional, yaitu pemberian kewenangan dan fungsi pemerintahan negara atau daerah untuk diselenggarakan/dijalankan oleh suatu organ atau badan ahli yang harus dibentuk untuk itu.

Selain penggolongan desentralisasi sebagaimana tersebut di atas, John M. Cohen dan Stephen B. Peterson¹⁰⁴ membedakan desentralisasi dengan menggunakan 6 (enam) pendekatan, yaitu:

- (a) *The first, basic of historical origins* (pertama, berdasarkan kepada sejarah);
- (b) *The second, by hierarchy and function* (kedua, berdasarkan hirarki dan fungsi);
- (c) *The third, by problem being addressed and the values of the investigation* (ketiga, berdasarkan masalah-masalah yang muncul dan nilai-nilai penyelidikan);

¹⁰³ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1990), hal. 29.

¹⁰⁴ John M. Cohen and Stephen B. Peterson, *Administrative Desentralization*, Kumarian Press, Connecticut, USA, 1999, hal. 20-22.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- (d) *The fourth, focus on patterns of administrative structures and functions that are responsible for the production and provision of collective goods and services* (keempat, difokuskan pada pola-pola struktur administratif dan fungsi-fungsi yang bertanggung jawab pada hasil dan ketentuan-ketentuan dari pelayanan dan barang);
- (e) *The fifth, typically based on the experience of a single country* (kelima, tipe yang didasarkan pada pengalaman suatu negara tertentu); dan
- (f) *The sixth, on basis of objectives* (keenam, berdasarkan pada tujuannya)

Kemudian mengenai perbedaan antara desentralisasi dengan dekonsentrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessen¹⁰⁵ melalui perspektif oiliti dan administrasi, adalah sebagai berikut penjelasannya:

1. Desentralisasi adalah *the sharing of the governmental power by a central ruling group whith other groups, each having authority within a specific area of the state* (pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain, yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara),
2. Dekonsentrasi adalah *the sharing of power between members of the same having authority respectively in different areas of the state* (pembagian kekuasaan antara

¹⁰⁵ Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessen, *"Desentralisasi dan Otonomi Daerah" Paradigma Baru dan Otonomi Daerah* (Jakarta: P2p- LIPI, 2001), hal. 23-25.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

anggota-anggota dari kelompok yang sama di dalam suatu negara).

Sedangkan Henry Muddick¹⁰⁶ membedakan antara desentralisasi dan dekonsentrasi seperti berikut ini:

1. Desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun umum yang menjadi kewenangan pemerintah daerah; sedangkan
2. Dekonsentrasi merupakan *the delegation of authority adequate for the discharge of specified function to staff of a central department who are situated outside the headquarter* (pendelegasian kewenangan sebagai fungsi-fungsi khusus dari pemerintah pusat terhadap staf yang ada di bawahnya).

Sebagai konsekuensi pelaksanaan asas desentralisasi menciptakan *local self government* dan dekonsentrasi menciptakan *local state government* atau *field administration*, demikian penegasan Smith¹⁰⁷.

Adapun mengenai kaitan antara desentralisasi khususnya otonomi dengan dasar kedaulatan rakyat atau kerakyatan, Hatta¹⁰⁸ menyatakan bahwa berdasarkan kedaulatan rakyat, rakyat mempunyai hak untuk menentukan nasib tidak hanya pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat (di kota, desa, dan daerah). Tiap-tiap golongan persekutuan mempunyai badan perwakilan sendiri

¹⁰⁶Henry Muddick, *Democracy, Decentralization and Development*, Reprinted London, Asia Publishing House, 1966, hal. 23.

¹⁰⁷Smith, *Op. cit.*, hal. 2.

¹⁰⁸Hatta, "Ke arah Indonesia Merdeka (1932)", (Jakarta: Bulan Bintang Jilid I, 1976), hal. 103.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

(seperti *Gemeenteraad Provinciale*, dan lain-lainnya). Sehingga, tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat *autonomi* (membuat dan menjalankan peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh dewan yang lebih tinggi). Hal ini bukan saja persekutuan yang besar mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri, melainkan rakyat semuanya, juga tiap-tiap bagian dari negeri atau bagian rakyat yang banyak. Keadaan yang seperti ini penting sekali, karena keperluan setiap tempat dalam suatu negara berbeda-beda.

Pada akhirnya, menurut Josef Riwu Kaho¹⁰⁹ penerapan desentralisasi memiliki kelebihan dan kelemahan sebagai berikut:

1. Kelebihan desentralisasi, antara lain:
 - (1) mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan;
 - (2) dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari pemerintah pusat;
 - (3) dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan;
 - (4) dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (diferensiasi) dan pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan/keperluan dan keadaan khusus daerah;

¹⁰⁹ Josef Riwu Kaho dalam Darumurti dan Rauta, *Op. cit.*, hlm. 12.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- (5) dengan adanya desentralisasi teritorial, daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan di seluruh wilayah negara, sedangkan yang kurang baik, dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan
2. Kelemahan desentralisasi, yaitu:
- a. karena besarnya organ-organ pemerintahan, struktur pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi;
 - b. keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu;
 - c. khususnya mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut Daerahisme atau Propinsialisme;
 - d. keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang bertele-tele; dan
 - e. dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman /uniformitas dan kesederhanaan.

F. Teori Negara Kesatuan

Negara kesatuan ada yang menyebut dengan *negara unitaris*. Ditinjau dari segi susunannya, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Jadi dengan demikian di dalam negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan Pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.

Negara kesatuan merupakan negara tunggal, negara yang terdiri dari satu negara saja betapapun besar dan kecilnya, dan ke dalam maupun ke luar merupakan kesatuan. Negara kesatuan mewujudkan kebulatan tunggal, mewujudkan *kesatuan, unity*, dan yang *mono-sentris* (berpusat satu). Negara Kesatuan dapat berbentuk:

1. Negara kesatuan dengan sistem *sentralisasi*, di mana segala urusan diatur oleh pemerintah pusat. Sedang pemerintah daerah tidak mempunyai hak untuk mengurus sendiri daerahnya, pemerintah daerah tinggal melaksanakan. Contoh: Jerman di bawah Hitler.
2. Negara kesatuan dengan sistem *desentralisasi (gedecentraliseerde eenheidsstaat)*, dimana kepala daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan *daerah swatantra*. Contoh : Negara Republik Indonesia dengan Daerah Swatantra (autonomie) Tingkat I dan Tingkat II.

Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih mengemukakan pendapat tentang negara kesatuan sebagai berikut:

"Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintahan Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingannya dari Badan Legislatif pusat dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan Pemerintahan yang di daerah bersifat *derivative* (tidak langsung) dan

sering dalam bentuk otonomi yang luas”.¹¹⁰

Demikian juga, Amrah Muslimin¹¹¹ mengemukakan:

“Prinsip yang tersimpul dalam negara kesatuan ialah pemerintah pusat berwenang mempunyai campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di Daerah dan kewenangan Pusat ini hanya terdapat dalam suatu perumusan umum dalam Undang-Undang Dasar”.

Sementara itu, C.F. Strong berpendapat:

Negara kesatuan adalah suatu negara yang berada di bawah satu pemerintahan pusat. Pemerintahan Pusat ini wewenang sepenuhnya di dalam wilayah negara tersebut. Meskipun wilayah negara dibagi dalam bagian-bagian negara, akan tetapi bagian-bagian negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli. Artinya yang terdapat dalam bagian-bagian negara diatas bukanlah sesuatu yang asli. Wewenang yang ada pada bagian-bagian negara yang disebut daerah otonom itu diperoleh dari pemerintah pusat.¹¹²

¹¹⁰ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1995), hal. 195.

¹¹¹ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: PT Alumni, 1982), hal. 17.

¹¹² C.F. Strong dalam Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT Rajawali, 2009), hal. 48.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Dalam kaitannya dengan desentralisasi, Joeniarto¹¹³ mengemukakan sebagai berikut:

Dalam negara kesatuan semua urusan negara menjadi wewenang sepenuhnya dari pemerintah (pusat)-nya. Kalau negara yang bersangkutan menggunakan asas desentralisasi, di mana di daerah-daerah dibentuk pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat diserahkan urusan-urusan tertentu untuk diurus sebagai rumah tangganya sendiri.

Sedangkan menurut Wolhoof¹¹⁴:

Negara kesatuan dalam desentralisasi, bahwa pada dasarnya seluruh kekuasaan dimiliki oleh pemerintah pusat, sehingga peraturan-peraturan sentrallah (undang-undang, peraturan pemerintah dan sebagainya) yang menentukan bentuk dan susunan pemerintah daerah-daerah otonom. Dalam hal ini pemerintah pusat tetap mengendalikan kekuasaan dan pengawasan terhadap daerah otonom itu.

Pilihan pendiri negara atas bentuk negara kesatuan, membawa konsekuensi bahwa Indonesia tidak mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga, pemerintah (pusat) adalah satu-satunya pemegang kekuasaan pemerintahan.

Prinsip negara kesatuan tersebut jika dikaitkan dengan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum perubahan) maupun perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945 Bab VI tentang

¹¹³ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, (Jakarta: Melton Putra, 1992), hal. 35-36.

¹¹⁴ *Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (1), ide negara kesatuan sesungguhnya bukanlah sentralistis. Perubahan kedua Pasal 18 Ayat (1) menyatakan:

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Dengan rumusan yang tegas tersebut, melalui interpretasi gramatikal diketahui bahwa pembagian satuan-satuan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan (dalam hal ini Negara Kesatuan Republik Indonesia) tersebut tersusun secara bertingkat (hirarki), antara daerah provinsi dan kabupaten/kota.¹¹⁵ Masing-masing pemerintahan daerah tersebut, selanjutnya mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 Ayat 2) perubahan kedua UUD 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Ayat (5) perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945, NKRI menganut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sudah jelas bahwa pemerintahan daerah harus dilaksanakan berdasarkan *sistem pemerintahan negara*. Sejalan dengan hal tersebut menurut Soehino:

Sistem pemerintahan daerah pada prinsipnya harus menyesuaikan diri dengan sistem pemerintahan pusat, yang pada umumnya sistem tersebut

¹¹⁵ Yorgemes Derek Hegemur, *Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Antara Daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/kota*, Tesis, Program Pps Universitas Airlangga, Surabaya, 2005, hal. 1.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

telah ditegaskan dalam UUD sepanjang negara itu mempunyai UUD.¹¹⁶

Dari segi hukum tata negara, khususnya teori bentuk negara otonomi adalah *subsistem* dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*). Otonomi adalah *fenomena negara kesatuan*. Segala pengertian (*begrip*) dan isi (*materie*) otonomi adalah pengertian dan isi otonomi. Selanjutnya, dikemukakan bahwa berdasarkan landas batas tersebut dikembangkanlah berbagai aturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi.¹¹⁷

Berdasarkan *doktrin*, pada suatu negara kesatuan kekuasaan pemerintahan adalah wewenang pemerintahan pusat, yang diselenggarakan berdasarkan asas sentralisasi dan asas desentralisasi. Namun demikian, Muhsan¹¹⁸ mengakui bahwa kedua sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model, sebab secara empiris tidak satupun negara yang secara ekstrem pemerintahannya bersifat sentralistis, ataupun sepenuhnya bersifat desentralisasi.

Sejalan dengan itu Bhenyamin Hoessein, mengemukakan:

Secara empirik dianutnya sentralisasi dan

¹¹⁶ Soehino, *Perkembangan Pemerintah di daerah*, (Yogyakarta: PT Liberty, 1983), hal. 1.

¹¹⁷ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), hal. 244.

¹¹⁸ Muchsan, *Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dalam Perspektif Yuridis dalam Wacana*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Ed. 5 tahun II 2000, hal. 108.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

desentralisasi merupakan gejala yang melekat pada negara bangsa....., tidak mungkin penyelenggaraan negara bangsa semata-mata secara sentralisasi tanpa desentralisasi...¹¹⁹

G. Implikasi Politik Hukum Pengaturan Pilkada Langsung terhadap Perkembangan Politik dan Demokrasi

Setelah diberlakukan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka pemilihan kepala daerah tidak lagi oleh DPRD tetapi oleh rakyat secara langsung. UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dirasa terlalu liberal untuk konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karenanya perlu dilakukan penyempurnaan agar bisa dilaksanakan di daerah dalam kerangka negara kesatuan.

Bersamaan dengan direvisinya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan diselenggarakannya pemilihan presiden langsung pada tahun 2004, maka dinamika politik lokal juga menuntut pemilihan kepala daerah secara langsung atau yang sekarang sering disebut pemilihan umum kepala daerah (Pilkada), dengan alasan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung akan menghasilkan pemerintahan yang legitimasinya lebih kuat bagi kepala daerah dibandingkan dengan pemilihan oleh DPRD atau oleh parlemen, melibatkan partisipasi politik masyarakat secara nyata, mengukuhkan akuntabilitas pemimpin kepada rakyatnya, yang semuanya diikat oleh satu

¹¹⁹ Bhenyamin Hoesien, Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah, Disampaikan Pada Semiloka, "Rekonstruksi Politik Hukum Otonomi Daerah yang Berbasis pada Kemandirian dan Demokratisasi di Daerah" (Strategi Revisi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999), Makalah, Malang, 18-20 Pebruari 2001, hal. 108-109.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

konsep yaitu mengukuhkan demokrasi tingkat lokal. Oleh karena itu pemilihan kepala daerah diimplementasikan pada pertengahan tahun 2005 dengan berlandaskan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah. Persoalan sekarang yang timbul apakah Pilkada itu mendatangkan manfaat atau justru merugikan dalam perkembangan demokrasi di tingkat lokal? dan implikasi apa yang timbul dari politik hukum Pilkada? di bawah ini penulis, sebutkan beberapa implikasi baik positif maupun negatif terhadap kebijakan politik hukum Pilkada setelah diberlakukan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemilihan Kepala Daerah, implikasi yang bersifat positif antara lain;

Pertama, Pilkada memantapkan legitimasi pemerintah daerah. Oleh karena pemerintah daerah berangkat dari ketulusan warga memilih pemimpinnya melalui mekanisme pemilihan langsung, otomatis kondisi ini akan melembagakan legitimasi kepala daerah. Dengan legitimasi ini pulalah kepala daerah berkesempatan untuk berinovasi, berkarya, dan mencipta secara maksimal suatu pendekatan baru tanpa harus didikte oleh pemerintah pusat. Terkait dengan ini partisipasi rakyat dan geliat partai politik di peringkat lokal dapat dijustifikasi memantapkan demokrasi karena memberi legitimasi yang kukuh kepada kepala daerah, sebab mereka juga dipilih langsung oleh rakyat. Menurut Priyambudi Sulistiyanto, Pilkada **sebagai "... an essential institution at the heart of a democratic system, they legitimize the leadership as the choice of the people..."** Sebab, calon yang terpilih dipilih secara demokratis dan mendapat dukungan dari sebagian besar pemilih yang merefleksikan konfigurasi dan konstelasi

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

politik di daerah.¹²⁰

Kedua, Pilkada juga mendorong wujud akuntabilitas dan responsivitas pimpinan daerah. Pemilihan kepala daerah langsung yang dikombinasikan dengan kebijakan otonomi mencetuskan pemerintahan yang lebih bertanggungjawab dan responsif atas berbagai keperluan rakyatnya. Dalam konteks demokrasi lokal, akuntabilitas seyogyanya diartikan sebagai kemampuan pemerintah dalam memenuhi sebagian besar tuntutan warganya yang muaranya adalah pemerataan sosial ekonomi dan politik. Sedangkan responsivitas bukan hanya dimaknai sebagai kemampuan pihak otoritatif untuk mendistribusikan pelayanan publik secara optimal. Beberapa kasus kepala daerah yang tidak mampu merealisasikan hal ini akan menimbulkan resistensi rakyat yang berupa demonstrasi-demonstrasi yang menuntut pengunduran diri kepala daerah tersebut.¹²¹

Ketiga, Pilkada mewujudkan pengembangan dan pemberdayaan kewargaan (*citizenship*). Pemilihan kepala daerah di level lokal sedikit banyaknya mendorong kadar partisipasi masyarakat dalam hal perpolitikan, sekaligus juga menumbuhkan kembangkan modal sosial kewargaan sesama mereka. Kondisi ini sangat dimungkinkan oleh satu keyakinan bahwa masyarakat setempat lebih mengetahui masalah yang mereka rasakan dibandingkan pemerintah di tingkat pusat.

¹²⁰ Priyambudi Sulistiyanto & Erb.M, 2009, *Deepening democracy in Indonesia, direct elections for local leaders (Pilkada)*, Singapore; ISEAS (Institute of Southeast Asian Studies), hal. 9.

¹²¹ Leo Agustino, *Sisi Gelap Otonomi Daerah, Sisi Gelap Desentralisasi Di Indonesia Berbanding Era Sentralesasi*,(Bandung: Widya Padjadjaran, 2011), hal. 99.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Untuk menyelesaikan masalah, masyarakat akan saling berinteraksi satu sama lain mengembangkan komitmen bersama yang pada akhirnya menyuburkan sifat saling percaya, toleransi, kerjasama, dan solidaritas. Dari sifat inilah, keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik di tingkat lokal mencetuskan sikap kewargaan sehingga menjadikannya sebagai modal sosial yang bermanfaat bagi pelembagaan pendalaman demokrasi di tingkat lokal. Ujung dari itu semua adalah tumbuh dan matangnya organisasi dan jaringan masyarakat sipil di daerah. Ini semua pada gilirannya melindungi sistem demokrasi yang ada di masyarakat terhadap kehidupan politik yang sekarang sedang ber-kembang.

Keempat, Pilkada turut melembagakan mekanisme *checks and balances* (pengawasan dan perimbangan) antara lembaga di daerah, terutama lembaga eksekutif dan legislatif sehingga menutup kemungkinan terjadinya kekuatan di satu lembaga. Pada era Orde Baru, rezim berkuasa mengkonstruksikan kekuatan pada lembaga eksekutif. Lembaga ini memiliki kuasa yang dominan mulai dari merancang, menetapkan, hingga melaksanakan berbagai peraturan. Pada masa itu parlemen daerah, hanya dijadikan stempel bagi kepentingan penguasa pusat melalui kaki-kaki tangannya di daerah.

Tapi kondisi ini berbalik ketika reformasi berlangsung, peran parlemen begitu kuatnya seolah balas dendam yang sekian lama parlemen dimarginalkan oleh eksekutif, pada masa ini kepala daerah dibuat tidak berkutik dengan kuasa besar parlemen yang menghendaki kepala daerah tunduk pada rakyat yang direpresentasikan oleh anggota-anggota parlemen. Tak seimbangya kekuatan pada era ini mengakibatkan semua usulan parlemen selalu disetujui oleh

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

eksekutif, termasuk berbagai usulan parlemen yang bernuansa korupsi.

Kondisi ini tidak begitu lama, melalui berbagai langkah politik hukum yang diambil dan dijalankan oleh pemerintah termasuk Pilkada, kondisi macam ini dapat diurai dan ditempatkan pada posisi yang wajar, dimana eksekutif dan legislatif berdiri sama tinggi dan duduk sama rendah. Penempatan kembali lembaga eksekutif dan legislatif kepada posisi yang seharusnya mencerminkan upaya perbaikan sistem politik demokrasi di Indonesia dengan tujuan kedua lembaga ini saling bekerjasama guna membangun daerah melalui mekanisme *checks and balances*. Hal ini karena, kedua lembaga ini dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga memberikan legitimasi yang sama besar bagi keduanya, bukan untuk saling menjatuhkan tetapi untuk saling bahu membahu bergandeng tangan membangun daerah.

Kelima, Pilkada menciptakan kesempatan bagi partai politik untuk turut ambil bagian dalam pembangunan daerah. Selama rezim Orde Baru, partai politik dianggap sebagai ornamen Demokrasi Pancasila yang pada prinsipnya mengeterapkan demokrasi yang tidak demokratis. Karenanya tidak heran pada zaman itu tidak ada kepala daerah dari unsur partai politik. Kebanyakan kepala daerah dari unsur militer atau dari Golongan Karya (Golkar).¹²²

Keenam, Pilkada juga berdampak pada munculnya calon-calon perempuan yang bertanding menjadi kepala daerah. Tidak seperti kepala daerah pada zaman Orde Baru yang keseluruhannya laki-laki, melalui Pilkada beberapa

¹²² *Ibid*, hal. 101.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

perempuan terpilih menjadi bupati, wali kota, dan bahkan gubernur.

Di samping Pilkada berimplikasi positif seperti yang telah penulis sebutkan di atas, Pilkada juga berimplikasi negatif seperti apa yang terdapat dalam fenomena-fenomena saat ini setelah 8 tahun diberlakukan Pilkada, fenomena-fenomena tersebut antara lain, pertama, Pilkada sering diwarnai pertentangan antar kelompok masyarakat mulai tahap pencalonan bahkan berlanjut sampai pasca-pilkada. Konflik memang merupakan bagian dari demokrasi, tetapi konflik yang berkepanjangan dan mengarah pada kekerasan dan terhentinya pemerintahan akan mencederai demokrasi itu sendiri.

Kedua, Pilkada dalam pelaksanaannya masih sering **"tercium" politik uang dan sudah dianggap kewajaran oleh masyarakat.** Politik uang yang sejatinya proses suap-menyuap telah bergeser menjadi kewajaran, baik bagi calon maupun masyarakat. Akibat dari politik uang ini, suara rakyat jadi tergadai. Calon yang terpilih belum tentu calon yang benar-benar ideal dan dikehendaki oleh rakyat. Karena sudah **merasa "membeli" suara rakyat, tidak ada hubungan lagi** antara kepala daerah terpilih dengan rakyat pemilih. Politik uang mengakibatkan pelaksanaan pilkada menjadi sangat mahal bagi pasangan calon. Padahal dari sisi pelaksanaan pilkada tentu membutuhkan biaya yang mahal dan memberatkan anggaran APBD daerah.

Ketiga, Pilkada ternyata hal itu tidak berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan dan kemajuan daerah. Tidak banyak daerah yang mengalami peningkatan kesejahteraan dan kemajuan daerah secara signifikan. Beberapa daerah memang mengalami kemajuan cukup

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

fenomenal di bawah kepemimpinan kepala daerahnya, tetapi lebih banyak lagi yang jalan di tempat.

Keempat, Pilkada tidak berdampak pada pemberantasan tindak pidana korupsi, fakta menunjukkan bahwa di era otonomi daerah semakin banyak kasus korupsi yang terjadi, dan anehnya banyak kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi.¹²³

Kelima, Pilkada mempunyai andil terhadap bangkrutnya suatu daerah, karena biaya belanja pegawai dan biaya pilkada melebihi 50% dari APBD daerah. Menurut Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri Djoehermansyah akan ada *review* terhadap daerah-daerah otonomi yang dianggap terancam kolaps, kalau tidak bisa tertolong bisa terancam dilikuidasi. Tindakan itu untuk menyelamatkan daerah otonomi agar daerah mampu mengurus rumah tangga sendiri, termasuk membiayai kepentingan operasional pemerintah, ternyata jauh dari harapan. Faktanya daerah keteteran mengatur keuangan. Apalagi kalau masuk musim Pilkada, dana tersisa ikut tersedot ke Pilkada. Padahal dana yang tersisa dari belanja pegawai tinggal sedikit. Ujung-ujungnya pembangunan daerah bisa macet saat Pilkada datang. Saat ini tidak ada daerah yang belanja aparaturnya ideal.¹²⁴

Demikian juga pendapat yang dikemukakan oleh Leo Agustino yang menyatakan;

“Bahwa Pilkada disamping bisa menciptakan

¹²³ Janedjri M Gaffar, *Opini Janedjri*, Harian Seputar Indonesia, hal. 131, tanggal terbit 16 September 2010.

¹²⁴ Daerah Bangkrut Dilikuidasi Belanja Pegawai Seharusnya Maksimal 50 %, *Harian Jawa Pos*, Tanggal Terbit 11 April 2012.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

deepening democracy di level tingkat lokal, namun bukan berarti meniadakan sama sekali implikasi negatif Pilkada bagi pembangunan politik di daerah, terjadinya *money politics*, lemahnya institusi di daerah dan munculnya *local strongmen* (elit etnik, bos ekonomi, preman dan lain sebagainya)".¹²⁵

Selanjutnya masih menurut Leo Agustino, paling tidak ada tiga hal yang menjadi masalah dalam pemilihan kepala daerah secara langsung, ketiga hal tersebut adalah menguat dan mengekalnya golongan putih (Golput), mengokohnya pragmatisme partai politik, dan munculnya pemerintahan minoritas dalam lingkup kekuatan mayoritas. Argumentasi lain terhadap implikasi negatif pilkada di fatwakan oleh MUI Pusat. Menurut Ketua Harian MUI Pusat KH **Ma'ruf Amin**, membantu mencari jalan keluar bagi persoalan bangsa merupakan salah satu tanggung jawab ulama selain membina umat. Diharapkan fatwa-fatwa MUI yang dihasilkan pada forum ijtima menjadi panduan dalam memecahkan persoalan bangsa. Pada ijtima ulama tahun ini dihasilkan beberapa fatwa menyikapi persoalan bangsa. Salah satu fatwa yang dihasilkan adalah tentang pemilihan kepala daerah (Pilkada). Menurut MUI, saat ini pemilihan kepala daerah secara langsung banyak mudharatnya, seperti munculnya disharmonisasi dalam hierarki kepemimpinan secara nasional, selain itu pemilihan kepala daerah secara langsung mengakibatkan mahalanya biaya demokrasi, sehingga menunda skala prioritas pembangunan masyarakat yang saat ini sedang berada dalam ekonomi sulit, berpotensi membuat konflik horizontal antara elemen masyarakat yang dapat melibatkan unsur SARA (Suku,

¹²⁵ Leo Agustino, *Op. Cit*, hal. 102.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Agama, Ras dan Antar Golongan) dan kerusakan moral yang melanda masyarakat luas akibat maraknya *money politic*.¹²⁶

Berdasarkan dari fakta inilah Forum Ijtima Ulama menetapkan fatwa, apabila secara sosiologis-politis dan moral, masyarakat belum siap, maka berdasarkan prinsip mendahulukan yang baik dan mencegah kemudharatan, pemilihan kepala daerah sebaiknya dilakukan dengan sistem perwakilan (melalui DPRD) dengan tetap menjaga prinsip-prinsip demokrasi.

¹²⁶ Fatwa MUI, *MUI Fatwakan Pemilihan Kepala Daerah Melalui Sistem Perwakilan*, Tanggal 1 Juli 2012.



PEMBARUAN POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG DI INDONESIA

A. Sejarah Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Indonesia

Sejak kemerdekaan sampai masa reformasi sekarang ini, ketentuan mengenai pemerintahan daerah yang termasuk di dalamnya mekanisme pemilihan kepala daerah diatur dalam sejumlah undang-undang, yakni mulai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hingga Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut mengatur tentang kebijakan pemerintah dalam bidang otonomi daerah dan pemilihan kepala daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

1. Pemilihan Kepala Daerah Pada Masa Orde Lama

Pemilihan kepala daerah pada masa orde lama ini, kondisi negara belum stabil, yakni negara dihadapkan berbagai persoalan, baik dalam negeri maupun luar

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

negeri. Kondisi politik yang belum stabil ini berakibat terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai pengaturan pemilihan kepala daerah. Ketentuan mengenai pemerintahan daerah, yang termasuk di dalamnya mengatur tentang mekanisme pemilihan kepala daerah, diatur dalam sejumlah undang-undang, yakni mulai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.

a. Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah

Setelah Indonesia merdeka, undang-undang yang menyinggung kedudukan kepala daerah adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah yang diundangkan pada tanggal 23 November 1945. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa kepala daerah menjalankan fungsi eksekutifnya sebagai pemimpin komite nasional daerah, juga menjadi anggota dan ditetapkan sebagai ketua legislatif dalam badan perwakilan daerah. Pada masa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, kepala daerah yang diangkat adalah kepala daerah pada masa sebelumnya. Hal itu dilakukan karena situasi politik, keamanan, dan hukum ketatanegaraan pada saat itu tidak baik.¹²⁷

¹²⁷ Ari Barata, *Sejarah Pemilu Kepala Daerah di Indonesia*, dalam <http://politik.kompasiana.com> diakses tanggal 24 Desember 2012.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Sejak awal kemerdekaan, otonomi daerah telah mendapat perhatian melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945. Undang-undang ini, menurut Mahfud, MD,¹²⁸ dibuat dalam semangat demokrasi menyusul proklamasi kemerdekaan yang memang menggelorakan semangat kebebasan. Undang-undang ini berisi enam pasal yang pada pokoknya memberi tempat penting bagi Komite Nasional Daerah (KND) sebagai alat perlengkapan demokrasi di daerah. Asas yang dianut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 adalah asas otonomi formal. Artinya, menyerahkan urusan-urusan kepada daerah-daerah tanpa secara spesifik menyebut jenis atau bidang urusannya. Ini berarti bahwa daerah bisa memilih sendiri urusannya selama tidak ditentukan bahwa urusan-urusan tertentu diurus oleh pemerintah pusat atau diatur oleh pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi.

b. Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah

Pada tahun 1948 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah guna menyempurnakan undang-undang sebelumnya yang dirasakan masih dualistik. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ini menganut asas otonomi formal dan materiil sekaligus. Ini terlihat dari Pasal 23 ayat (2) yang menyebut urusan yang diserahkan kepada daerah (materiel) dan

¹²⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011), hal. 105.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Pasal 28 yang menyebutkan adanya pembatasan-pembatasan bagi DPRD untuk tidak membuat perda tertentu yang telah diatur oleh pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi. Hal ini menunjukkan adanya keinginan untuk memperluas otonomi daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 hanya berusia 3 (tiga) tahun saja. Oleh karena itu, pada tahun 1948, dibuatlah penggantinya, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Dalam undang-undang ini yang dimaksud pemerintahan daerah adalah propinsi, kabupaten (kota besar), dan desa (kota kecil), nagari atau marga. Pengaturan tentang kepala daerah dalam undang-undang ini tertulis dalam Pasal 18. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa kepala daerah provinsi (gubernur) diangkat oleh Presiden dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi. Untuk kepala daerah kabupaten, diangkat oleh menteri dalam negeri dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten. Demikian juga untuk kepala daerah desa (kota kecil) yang diangkat oleh kepala daerah propinsi dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Desa (kota kecil).¹²⁹

c. Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Berubahnya bentuk negara menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS) dan ditetapkannya Undang-

¹²⁹ Ari Barata, *Op.cit.* hal. 2.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Undang Dasar Sementara Tahun 1950 sebagai dasar negara menyebabkan terjadinya perubahan pada undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Di dalam undang-undang ini, tingkatan-tingkatan daerah dibagi menjadi tiga tingkatan, yaitu daerah tingkat I dipimpin oleh gubernur, daerah tingkat II dipimpin oleh bupati atau walikota, dan daerah tingkat III dipimpin oleh camat. Kepala daerah adalah orang yang dikenal baik oleh rakyat di daerahnya, oleh karena itu harus dipilih langsung oleh rakyat.

Atas dasar tersebut di atas, dibandingkan dengan undang-undang terdahulu dan bahkan setelahnya, nuansa demokrasi dalam arti membuka akses rakyat berpartisipasi sangat tampak dalam pilkada yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Dalam undang-undang ini, sistem pemerintahan kepala daerah langsung telah dijabarkan. Berdasarkan keterangan itu, sistem pilkada langsung dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 benar-benar merupakan introduksi dalam pentas politik, karena secara empiris belum dapat dilaksanakan.¹³⁰

Selain undang-undang, presiden pertama Republik Indonesia membuat sebuah peraturan yang mengatur tentang pengangkatan kepala daerah. Peraturan tersebut adalah Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 yang mengatur tentang mekanisme dan prosedur pengangkatan kepala daerah. Oleh karena

¹³⁰ *Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

itu, undang-undang ini kelihatan lebih bersifat darurat dalam rangka *retoning* sebagai tindak lanjut berlakunya kembali UUD NRI Tahun 1945. Dalam undang-undang ini, kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh presiden atau menteri dalam negeri. Pengangkatan dilakukan terhadap salah seorang yang diajukan oleh DPRD. Peran DPRD dalam perundangan ini terbatas, karena DPRD hanya berwenang mengajukan calon kepala daerah.

Disamping itu, undang-undang ini juga merancang tentang Pemilihan kepala daerah secara langsung, yakni kepala daerah haruslah seorang yang dekat kepada dan dikenal oleh masyarakat daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, kepala daerah haruslah seorang yang mendapat kepercayaan dari rakyat tersebut dan disertai kekuasaan atas kepercayaan rakyat itu. Akan tetapi, meskipun pada dasarnya seorang kepala daerah harus dipilih secara langsung, namun sementara waktu dipandang perlu memperhatikan pula keadaan yang nyata dan perkembangan masyarakat di daerah-daerah yang kenyataannya belum bisa sampai ke taraf itu, yang dapat menjamin berlangsungnya pemilihan dengan diperolehnya hasil dari pemilihan itu yang sebaik-baiknya. Untuk sementara waktu, kepala daerah tetap dipilih oleh DPRD dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut.

Sementara itu, terkait dengan otonomi daerah, di era demokrasi liberal, berlaku UUDS 1950, di mana gagasan otonomi nyata yang seluas-luasnya tidak

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

dapat dibendung, sehingga lahir Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Di sini, dari sudut UU ini, telah dikenal adanya pemilihan kepala daerah secara langsung, meski belum sempat dilaksanakan karena terjadi perubahan politik. Dalam UU ini, menurut Mahfud MD, DPRD dijadikan tulang punggung otonomi daerah, sedangkan tugas-tugas pembantuan dilakukan oleh Dewan Pemerintah Daerah (DPD)¹³¹. Ada 4 (empat) persoalan besar yang mau diselesaikan dalam undang-undang ini yang sebelumnya belum dapat diselesaikan, yaitu:

1. Bagaimana seharusnya isi otonomi itu;
2. Berapa selayaknya jumlah tingkat-tingkat yang dapat dibentuk dalam sistem otonomi itu;
3. Bagaimana seharusnya kedudukan kepala daerah berhadapan dengan otonomi itu; dan
4. Bagaimana dan apa isi pengawasan yang tak boleh tidak harus dilakukan terhadap daerah-daerah otonomi oleh penguasa pusat.¹³²

Secara umum, undang-undang ini bermaksud untuk mengatur sebaik-baiknya soal-soal yang semata-mata terletak dalam lapangan otonomi dan "*medebewind*" diseluruh wilayah Republik Indonesia.

¹³¹ Machfud, M.D. dalam Paulus M. Tangke, *Otonomi Daerah Landasan Hukum, asas, dan Pemda*, dalam <http://Paulusmtangke.wordpress.com> diakses tanggal 29 Desember 2012.

¹³² *Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

d. Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Perubahan undang-undang tentang pemerintahan daerah dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 ke Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dilatarbelakangi karena perkembangan ketatanegaraan setelah Dekrit Presiden Republik Indonesia tanggal 5 Juli 1959 yang menyatakan berlakunya kembali UUD NRI 1945, maka undang-undang ini disusun untuk melaksanakan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 dengan berpedoman kepada Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara yang dipidatokan Presiden pada tanggal 17 Agustus 1959 dan telah diperkuat oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Nomor 1/MPRS/1960 bersama dengan segala pedoman pelaksanaannya. Sesuai dengan Ketetapan MPRS Nomor: II/MPRS/1960 dan Keputusan Presiden Nomor: 514 tahun 1961, maka undang-undang ini mencakup segala pokok-pokok (unsur-unsur) yang progresif dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 (disempurnakan), Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1960 dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 (disempurnakan), Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1965 dengan maksud dan tujuan berdasarkan gagasan demokrasi terpimpin dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dengan berlakunya satu saja undang-undang

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

tentang pokok-pokok pemerintahan daerah ini, maka dapatlah diakhiri kesimpangsiuran dibidang hukum yang menjadi landasan bagi pembentukan dan penyusunan pemerintahan daerah dan dapat diakhiri pula segala kelemahan demokrasi liberal, sehingga akan terwujudlah pemerintahan daerah yang memenuhi sifat-sifat dan syarat-syarat yang dikehendaki oleh Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960, yaitu stabil dan berkewibawaan yang mencerminkan kehendak rakyat, revolusioner dan gotong royong, serta terjaminnya keutuhan NKRI. Undang-undang ini berkehendak membagi habis seluruh wilayah NKRI dalam 3 (tiga) tingkatan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi).

Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan DPD (Pasal 5). Kewenangan pemerintah daerah dinyatakan dalam Pasal 39 ayat (1) dan 40 ayat (1), diantaranya:

- a. Berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya; dan
- b. Urusan-urusan pemerintahan baik sebagian atau seluruhnya yang telah dipisahkan dari tangan pemerintah pusat.

Kepala daerah dalam undang-undang ini menjalankan 2 (dua) fungsi, yaitu sebagai alat pemerintah pusat dan sebagai alat pemerintah daerah. Sebagai alat pemerintah pusat, kepala daerah berwenang :

- a. Memegang pimpinan kebijaksanaan politik di daerahnya, dengan mengindahkan wewenang-

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

wewenang yang ada pada pejabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- b. Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah, antara jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah;
- c. Melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah; dan
- d. Menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh pemerintah pusat.¹³³

Sebagai alat pemerintah daerah, kepala daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif pemerintah daerah baik dibidang urusan rumah tangga daerah maupun bidang pembantuan. Sementara itu, kewenangan DPD dinyatakan dalam Pasal 49 dan Pasal 55 undang-undang ini, diantaranya:

- a. Menetapkan peraturan-peraturan daerah untuk kepentingan daerah atau untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah; dan
- b. Dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya kepada pemerintah, DPR, DPRD, dan kepala daerah yang lebih tinggi tingkatannya dengan sepengetahuan kepala daerah yang bersangkutan.

¹³³ Lihat pasal-pasal dalam UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Keluarnya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 berdampak pada keluarnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, bertolak belakang dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, karena perubahan format pemerintahan negara sebagai implikasi perubahan konstitusi, sebelumnya sistem federasi (Republik Indonesia Serikat) menjadi sistem kesatuan. Dalam undang-undang ini, kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh presiden atau menteri dalam negeri melalui calon-calon yang diajukan oleh DPRD. Dengan demikian, kedudukan pejabat pusat atas kepala daerah semakin kuat. Dominasi pemerintah pusat untuk mengendalikan daerah semakin terlihat ketika kedudukan kepala daerah ditetapkan sebagai pegawai negara, yang pengaturannya berdasarkan peraturan pemerintah. Seorang kepala daerah tidak dapat diberhentikan oleh suatu keputusan dari DPRD, pemberhentian kepala daerah merupakan kewenangan penuh presiden untuk gubernur dan menteri dalam negeri untuk bupati atau walikota.¹³⁴

Terkait dengan otonomi daerah pada era demokrasi terpimpin ini, dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965. Undang-undang ini merupakan perwujudan Penpres Nomor 6 Tahun 1959 yang mempersempit otonomi daerah. Istilah otonomi seluas-luasnya masih dipakai sebagai asas, tetapi elaborasinya di dalam sistem pemerintahan justru

¹³⁴ Ari Barata, *Op.cit.* hal. 3

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

merupakan pengekangan yang luar biasa atas daerah. Kepala daerah ditentukan sepenuhnya oleh pemerintah pusat dengan wewenang untuk mengawasi jalannya pemerintahan di daerah. Demikian juga wewenang untuk menanggukhan keputusan-keputusan DPRD, sehingga lembaga ini praktis sama sekali tidak mempunyai peran.

2. Pemilihan Kepala Daerah pada Masa Orde Baru

Pengaturan pemilihan kepala daerah pada masa orde baru diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-undang ini berlandaskan pada UUD NRI Tahun 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen yang sempat berlaku selama 32 tahun seiring dengan kekuasaan orde baru.

Saat itu, kekuasaan atau kewenangan daerah dibatasi dan dikontrol oleh rezim Soeharto, termasuk terhadap pemilihan kepala daerah. Kepala daerah diangkat oleh presiden dari calon yang memenuhi syarat, tata cara seleksi calon yang dianggap patut diangkat oleh presiden dilakukan oleh DPRD. Dengan demikian berarti kepala daerah bukanlah hasil pemilihan dari DPRD, karena jumlah dukungan suara dalam pencalonan atau urutan pencalonan tidak menghalangi presiden untuk mengangkat siapa saja diantara para calon itu. Aturan tersebut terkait dengan kepentingan pemerintah pusat untuk mendapatkan gubernur atau bupati yang mampu bekerjasama dengan pemerintah pusat. Dalam beberapa kasus, kepala daerah yang dipilih bukanlah pilihan nomor 1 (satu) yang diusulkan DPRD setempat. Pada tahun 1985, kandidat nomor 1 (satu) Gubernur Riau, Ismail Suko, dikalahkan

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

oleh Imam Munandar yang merupakan kandidat nomor 2 (dua). Pada pemilihan Bupati Sukabumi, calon nomor 2 (dua), Ragam Santika, juga akhirnya dipilih sebagai bupati.¹³⁵

Perubahan ini disebabkan karena undang-undang sebelumnya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan pada waktu itu, dimana sesuai dengan sifat NKRI, maka kedudukan pemerintah daerah sejauh mungkin diseragamkan. Di samping itu, untuk menjamin terselenggaranya tertib pemerintahan, wilayah NKRI perlu dibagi atas daerah besar dan daerah kecil, baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administratif. Dalam rangka otonomi daerah, Pasal 7 undang-undang ini menyatakan, "*Daerah berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*". **Yang dimaksud dengan** pemerintah daerah dalam undang-undang ini adalah kepala daerah dan DPRD.

Kewenangan kepala daerah dinyatakan dalam Pasal 22 ayat (1), Pasal 23, dan Pasal 38, diantaranya: (1) memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah; (2) mewakili daerahnya di dalam dan diluar pengadilan, bila dipandang perlu dapat menunjuk seorang kuasa atau lebih untuk mewakilinya; dan (3) menetapkan peraturan daerah dengan persetujuan DPRD. Sementara itu, kewenangan DPRD diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, diantaranya: (1) mengenai anggaran; (2) mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota; (3)

¹³⁵Ari Barita, *Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

meminta keterangan; (4) mengadakan perubahan; (5) mengajukan pernyataan pendapat; (6) prakarsa; dan (7) penyelidikan.¹³⁶

Setelah demokrasi terpimpin digantikan oleh sistem politik orde baru yang menyebut diri sebagai "Demokrasi Pancasila", maka politik hukum otonomi daerah kembali diubah. Melalui Tap MPRS No.XXI/MPRS/1966 digariskan politik hukum otonomi daerah yang seluas-luasnya disertai perintah agar Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 diubah guna disesuaikan dengan prinsip otonomi yang dianut oleh Tap MPRS tersebut. Selanjutnya, melalui Tap MPR No.IV/MPR/1973 tentang GBHN yang sejauh menyangkut hukum otonomi daerah, penentuan **asasnya diubah dari otonomi "nyata yang seluas-luasnya" menjadi otonomi "nyata dan bertanggung-jawab"**.¹³⁷

Ketentuan GBHN tentang politik hukum otonomi daerah ini kemudian dijabarkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang melahirkan sentralisasi kekuasaan dan menumpulkan otonomi daerah. Dengan undang-undang yang sangat sentralistik itu, terjadilah ketidakadilan politik. Seperti kedudukan DPRD sebagai bagian dari pemerintah daerah dan cara penetapan kepala daerah. Demikian juga terjadi ketidakadilan ekonomi, karena kekayaan daerah lebih banyak disedot oleh pusat untuk kemudian dijadikan alat operasi dan tawar-menawar politik.

¹³⁶ Lihat Pasal-Pasal dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

¹³⁷ Edi Kuncoro, *Otonomi Daerah Sebelum Amandemen UUD 1945'* dalam <http://edikuncoro.wordpress.com>.

3. Pemilihan Kepala Daerah pada Masa Reformasi

Salah satu arus besar era reformasi adalah desentralisasi penyelenggaraan negara yang melahirkan penguatan otonomi daerah. Sentralisasi dan keseragaman pemerintahan daerah masa lalu merupakan bagian dari otoritarianisme yang menindas keanekaragaman dan potensi daerah. Melalui penguatan otonomi daerah diharapkan kesejahteraan masyarakat dan kemajuan daerah semakin meningkat, sehingga memperkecil kesenjangan pusat dan daerah serta dapat mengembangkan keragaman potensi yang dimiliki setiap daerah.

Era otonom daerah sebagai bagian dari era reformasi menempatkan kepala daerah semakin penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kepala daerah yang juga berkedudukan sebagai kepala pemerintahan daerah mempunyai kekuasaan yang cukup besar untuk melakukan perubahan demi peningkatan kesejahteraan dan kemajuan daerah. Kepala daerah tidak hanya memiliki wewenang yang lebih besar untuk mengelola daerahnya sendiri, tetapi juga memiliki otonomi dari intervensi pemerintah pusat.

Di era reformasi juga terjadi perubahan politik hukum dalam hal pemilihan kepala daerah. Pertama-tama, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD secara penuh, bukan mengusulkan nama kepada presiden seperti pada masa orde baru. Dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD. Selanjutnya, dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Perubahan politik hukum cara pemilihan kepala daerah tentu dimaksudkan agar sesuai dan dapat mencapai tujuan otonomi daerah. Kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat diharapkan benar-benar berpihak kepada rakyat, tidak hanya mementingkan kepentingan elite politik, tetapi yang lebih penting kesejahteraan rakyat daerah tersebut.

a. Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Politik hukum yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dapat kita cermati dalam konsederan yang tercantum dalam undang-undang tersebut, yang memuat ketentuan sebagai berikut:

1. Republik bahwa sistem pemerintahan NKRI menurut UUD NRI Th 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah;
2. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah;
3. Dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah yang dilaksanakan dalam kerangka NKRI.¹³⁸

Kerangka pemikiran dari undang-undang ini memberikan peran yang lebih besar kepada daerah untuk mengatur daerahnya sendiri. Prinsip otonomi luas dalam hubungan pusat dan daerah dikembalikan. Menurut Ryass Rasyid¹³⁹, ada 3 (tiga) hal yang menjadi visi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yakni:

1. Membebaskan pemerintah pusat dari beban mengurus soal-soal domestik dan menyerahkan kepada pemerintah lokal agar pemerintah lokal secara bertahap mampu memberdayakan dirinya untuk mengurus urusan domestiknya;
2. Pemerintah pusat bisa berkonsentrasi dalam masalah makro nasional; dan
3. Daerah lebih berdaya dan kreatif.

¹³⁸ Lihat ketentuan pada konsiderans/pertimbangan dari UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

¹³⁹ Paulus M. Tangke, "Otonomi Daerah, Landasan Hukum, Asas, dan Pemda" dengan alamat:
<http://www.paulustangke.wordpress.com/> diakses tanggal 27 Mei 2012.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Demikian juga menurut Affan Gaffar¹⁴⁰, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terdapat 6 (enam) karakteristik yang terdapat dalam undang-undang ini, yakni:

1. Demokrasi dan demokratisasi pemerintah daerah. Demokratisasi ini diwujudkan melalui rekrutmen politik tingkat lokal.
2. Otonomi luas dan nyata. Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, daerah memiliki kewenangan yang mencakup seluruh kewenangan pemerintahan.
3. Mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menghendaki supaya pemerintah dekat dengan rakyat. Oleh karena itu, titik berat otonomi ada pada kabupaten atau kota, bukan pada provinsi.
4. Tidak menggunakan otonomi bertingkat. Pada hakikatnya, otonomi yang dimiliki provinsi, kabupaten, dan kota adalah sama, dalam arti otonomi yang dimiliki provinsi lebih besar dari pada kota/kabupaten atau sebaliknya.
5. *No mandate without funding*, daerah tidak akan dibiarkan berjalan sendiri tanpa dukungan finansial dan bantuan lainnya dari pemerintah pusat.

¹⁴⁰ Affan Gaffar dalam Catur Widodo Haruni, "Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan pasca Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung", *Jurnal Konstitusi Vol II, No. 1, Juni 2009*.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

6. Penguatan lembaga legislati daerah. Undang-undang ini memberikan kewenangan yang sangat besar terhadap DPRD mulai masalah rekrutmen pejabat lokal seperti gubernur, bupati, dan walikota sampai dengan pengakuan bahwa DPRD **memiliki hak "subpoena"**, yaitu memanggil seorang pejabat atau warga masyarakat dalam rangka menyelesaikan masalah yang sangat krusial.

Demikian halnya dengan pemilihan kepala daerah, baik gubernur, bupati maupun walikota, semula berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dimana penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sangat sentralistik. Sebab, pada waktu itu DPRD tak lebih sebagai penitia penyelenggara, penentu siapa yang menjadi gubernur, walikota dan bupati adalah pemerintah pusat. Lebih-lebih berdasarkan pada Pasal 15 ayat (3) *jo.* Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang menentukan bahwa tata cara pemilihan kepala daerah tingkat I dan II diatur dalam peraturan menteri dalam negeri. Berdasarkan pada ketentuan ini. maka pada masa itu ruang publik benar-benar tertutup.

Namun, berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dari perpektif demokrasi mengalami kemajuan, karena ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pemilihan gubernur, bupati, dan walikota diatur dalam tata tertib DPRD. Hal ini menunjukkan ada ruang bagi partisipasi masyarakat dalam proses sampai dengan pemilihan gubernur, baik itu pada bagaimana cara gubernur

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

dipilih maupun figur yang akan dipilih.

Dalam undang-undang ini, pemilihan kepala daerah dilakukan menggunakan sistem demokrasi tidak langsung, dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD dengan penegasan asas desentralisasi yang kuat. Dalam undang-undang ini, posisi dan peran politik DPRD sederajat dengan kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Rekrutmen kepala daerah sepenuhnya berada pada kekuasaan DPRD. Sementara pemerintahan pusat hanya menetapkan dan melantik kepala daerah berdasarkan hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD setempat.

Namun sayangnya, dalam banyak praktik pemilihan kepala daerah yang dilakukan di bawah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, peran besar yang dimiliki DPRD tidak mampu menyerap aspirasi masyarakat secara optimal. Justru pemilihan diwarnai kuat oleh kecendrungan oligarki partai politik, sehingga terjadi politisasi atas aspirasi publik. Keadaan ini diperparah oleh kuatnya indikasi praktik politik uang dalam memuluskan seseorang untuk menjadi kepala daerah.

Di samping rawan politik uang, pemilihan dengan sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) seringkali menghasilkan kepala daerah yang tidak populer dan tidak mengenal karakter dan potensi khas daerah. Banyak calon yang tidak dikenal luas oleh masyarakat. Akibatnya, muncul penolakan yang meluas, bahkan di sejumlah daerah penolakan itu

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

menimbulkan konflik atau kekerasan vertikal dan horizontal.

Kuatnya kewenangan dan kedudukan DPRD dalam pemilihan kepala daerah cenderung menciptakan ketergantungan kepala daerah terhadap DPRD. Dampaknya, kepala daerah lebih bertanggung jawab kepada DPR daripada kepada masyarakat. Hal ini diperkuat dengan kewenangan DPRD yang dapat melakukan penghentian dan pencopotan kepala daerah.¹⁴¹

Selain itu, selama kurun waktu antara 1998 – 2002, sebagaimana yang dikemukakan oleh Nurhasim¹⁴², terjadi kurang lebih 6 (enam) kasus pemilihan gubernur yang bermasalah dan 10 (sepuluh) kasus pemilihan bupati dan walikota seluruh Indonesia yang menyebabkan konflik politik. Konflik tersebut disebabkan oleh faktor:

1. Perbedaan penafsiran segi hukum atas hasil pemilihan;
2. Adanya kelompok pendukung yang tidak menerima hasil pemilihan, sehingga menimbulkan protes;
3. Hasil pemilihan dianggap cacat hukum;
4. Isu politik uang;

¹⁴¹ Lili Ramli, *Pilkada Langsung, Otonomi Daerah, dan Demokrasi Lokal*, Analisis CSIS, vol. 34, No. 3. Tahun 2005, hal. 279.

¹⁴² Nurhasim, "Konflik Antar Elit Politik Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah", Kompas, hal. 4, terbit tanggal, 14 Agustus 2003.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

5. Penolakan hasil pemilihan karena calon diduga korupsi; dan
6. adanya intervensi elit pengurus pusat partai.¹⁴³

b. Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang N.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menganut prinsip yang sama dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yakni otonomi luas dalam rangka demokratisasi. Prinsip otonomi luas itu mendapat landasannya di dalam hubungan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 yang telah diamandemen. Dalam undang ini juga ditegaskan juga sistem pemilihan langsung kepala daerah. Rakyat diberi kesempatan yang luas untuk memilih sendiri kepala daerah dan wakilnya. Menurut Pasal 57 ayat (1), kepala daerah/wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pengaturan pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 termuat dalam Bab IV tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Bagian Kedelapan dimulai dari Pasal 59 sampai Pasal 119. Dalam pertimbangannya, undang-undang ini memuat ketentuan sebagai berikut:

1. Bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun

¹⁴³ Nurhasim, *Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

1945, pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI.

2. Bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara;
3. Bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, sehingga perlu diganti.¹⁴⁴

Model pemilihan kepala daerah langsung yang diatur dalam undang-undang ini merupakan salah satu pencapaian besar terhadap otonomi setelah reformasi.

¹⁴⁴ Lihat ketentuan mengenai konsiderans/pertimbangan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Kemajuan besar ini menandai pergeseran model demokrasi perwakilan ke demokrasi partisipatoris (demokrasi langsung). Hal ini juga tidak bisa dilepaskan dari kerangka amandemen konstitusi yang terjadi di tahun 1999 hingga 2004 yang menentukan kepala-kepala daerah dipilih secara demokratis.

Demokrasi langsung mempunyai kelebihan dibandingkan demokrasi perwakilan, meskipun di lain pihak masih ada kelemahan. Kelebihan demokrasi langsung dalam hal:

1. Mengeliminir langgam politik oligarkis dalam penentuan kepala daerah (kepala daerah dipilih oleh sekelompok orang);
2. Memperkuat pola hubungan *check and balances* dengan DPRD;
3. Kepala daerah memiliki legitimasi yang kuat karena mendapatkan langsung dari rakyat;
4. Menghasilkan kepala daerah yang lebih akuntabel; dan
5. Menghasilkan kepala daerah yang lebih peka dan responsif terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakatnya.¹⁴⁵

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggariskan sistem dan pelaksanaan pilkada dalam 63 pasal, yaitu Pasal 56 hingga Pasal 199. Undang-

¹⁴⁵ Catur Wido Haruni, *Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jurnal Konstitusi, Volume 2 No. 1, Juni 2009, hal. 96.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Undang Nomor 32 Tahun 2004 sendiri terdiri dari 240 pasal. Jadi, hampir 25% undang-undang tersebut berisi pengaturan mengenai pilkada. Sehingga, tidak salah bila Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lebih dikenal sebagai undang-undang pemilihan kepala daerah langsung. Peraturan mengenai pilkada ini juga telah dikeluarkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005. Selain itu, untuk menyempurnakan pelaksanaan pilkada, pemerintah juga telah mengeluarkan Perpu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian dikukuhkan menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005.

Ada sejumlah ketentuan penting tentang pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yakni: (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menempatkan pilkada sebagai konsekuensi dari atau bagian dari penyelenggaraan pemerintah daerah, bukan merupakan bagian dari pemilu. Dalam konstitusi, ketentuan mengenai pemilu merujuk pada Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Sementara pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18; (2) pilkada dijalankan oleh KPUD, tapi tanpa hubungan hierarkis dengan KPU. Oleh karena KPUD bertanggung jawab kepada DPRD. Hal ini sebagai konsekuensi pilkada bukan pemilu; (3) otoritas pendanaan pilkada di tangan pemerintah daerah; (4) regulasi pilkada mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, sekaligus sebagai pedoman KPUD dalam penyelenggaraan pilkada; (5) Mahkamah

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Agung sebagai lembaga pemutus pilkada;(6)Panitia Pengawas pilkada dibentuk dan diberhentikan oleh DPRD.

Selain enam hal di atas, terkait mekanisme pencalonan, calon kepala daerah dan wakilnya hanya bisa diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi syarat sebagai berikut:

1. Memiliki sekurang-kurangnya 15% kursi di DPRD; atau
2. Memiliki 15% akumulasi perolehan suara sah dalam daerah pemilihan yang bersangkutan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga mewajibkan partai politik atau gabungan partai politik untuk membuka kesempatan seluas-luasnya bagi calon perseorangan dan memprosesnya dengan mekanisme yang demokratis dan transparan. Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menganut **sistem pemilihan "dua putaran" dengan ketentuan** sebagaimana diatur pada Pasal 107, yaitu:

1. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.
2. Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dan jumlah suara sah, pasangan calon yang memperoleh suara terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

3. Dalam hal pasangan calon yang perolehan suara terbesar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdapat lebih dari satu pasangan calon yang suaranya sama, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
4. Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang kedua.

c. Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008, khususnya berkaitan dengan diakomodasinya calon independen dalam pilkada merupakan langkah baru dalam mewujudkan demokratisasi. Ketentuan ini merupakan perombakan besar, karena sebelumnya keberadaan calon kepala daerah (gubernur, bupati, atau walikota) hanya boleh melalui kendaraan politik.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 sebagai dasar akomodasi terhadap calon independen. Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah mematok waktu bagi calon independen. Mereka harus menyerahkan berkas pencalonan berupa fotokopi kartu tanda penduduk (KTP) dan tanda tangan sebanyak 3% (tiga

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

persen) dari jumlah penduduk. Penyerahan selambat-lambatnya dilakukan 28 hari sebelum pendaftaran dibuka. Hal itu dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada KPUD guna melakukan verifikasi terhadap syarat yang diserahkan itu.

Keberadaan calon independen ini, menurut Syamsul Wahidin,¹⁴⁶ ibarat pilihan, sejatinya mengakomodasi calon independen akan lebih dekat pada tujuan penemuan atau tepatnya pencarian seorang pemimpin formal yang memperoleh legitimasi kuat dari rakyat. Pilihan itu lebih tepat dibandingkan dengan mengakomodasi pengajuan calon dari parpol yang ruwet yang sengaja dibuat ruwet dan memerlukan pos-pos tertentu yang mesti dilalui para calon untuk memperoleh dukungan parpol.

Namun demikian, menurut AM Saefuddin,¹⁴⁷ yang perlu diwaspadai adalah pendanaan bagi calon independen. Karena tidak menutup kemungkinan akan melahirkan beberapa permasalahan. Pertama, salah satu pembiayaan calon independen dapat berasal dari organisasi nonpolitik. Hal ini dapat dimanfaatkan calon independen dapat berasal dari seorang petualang politik yang gagal bersaing dalam kepartaian. Kedua, keberadaan calon independen yang di-*back up* konglomerat hitam. Dengan memberikan dukungan pada calon independen, maka akan memperoleh status hukum bebas dan kembali beraktivitas bisnis.

¹⁴⁶ Syamsul Wahidin, "*Sidang Tafsir Akomodasi Calon Independen*", *Harian Jawa Pos*, Jumat 9 Mei 2009.

¹⁴⁷ AM Saefuddin, "*Memferivikasi Rekan Jejak Calon Perseorangan*", *Harian Jawa Pos*, tanggal terbit 23 Mei 2011.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Padahal kita tahu, bahwa konglomerat hitam adalah musuh negara yang nyata.

Secara normatif, menurut menurut Syamsul Wahidin,¹⁴⁸ ada pemaknaan tentang berlakunya suatu undang-undang. Pertama, berpendapat bahwa undang-undang sudah bersifat operasional, karena disetiap undang-undang senantiasa ada klausul: "*undang-undang berlaku sejak diundangkan*". Dengan demikian, tidak ada alasan bagi KPU untuk tidak mengakomodasi calon independen dalam suatu pilkada, selama memenuhi persyaratan. Misalnya, mendapat dukungan 3% (tiga persen) dari jumlah penduduk. Kedua, kendati sudah ada undang-undang, untuk mengoperasionalkan harus ada peraturan pelaksana (peraturan pemerintah). Peraturan pemerintah ini dapat berupa peraturan pemerintah ataupun peraturan pelaksana turunannya.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 pada mulanya dipersiapkan untuk merespon Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 tentang calon perseorangan. Dalam perkembangannya, perubahan juga memuat revisi dan pengaturan baru terhadap sejumlah ketentuan yang dipandang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemilihan umum kepala daerah.

Undang-undang ini memuat aturan tentang keterlibatan calon perseorangan dalam pilkada. Mengenai hal ini, undang-undang menentukan persyaratan dukungan 3%, 4%, 5%, dan 6,5%

¹⁴⁸ Syamsul Wahidin, *Op. cit.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

berdasarkan kluster jumlah penduduk. Dukungan tersebut tersebar lebih dari 50% jumlah kabupaten/kota (untuk pilkada provinsi) atau lebih dari 50% jumlah kecamatan (untuk pilkada kabupaten/kota).

Adapun rincian persyaratan dukungan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Untuk pilkada provinsi:
 - a. **Jumlah penduduk \leq 2 juta syarat dukungan 6,5% dari jumlah penduduk.**
 - b. **2 juta sampai \leq 6 juta syarat dukungan 5% dari jumlah penduduk.**
 - c. **6 juta sampai \leq 12 juta syarat dukungan 4% dari jumlah penduduk.**
 - d. Penduduk $>$ 12 juta syarat dukungan 3% dari jumlah penduduk.
2. Untuk pilkada kabupaten/kota:
 - a. **Jumlah penduduk \leq 250 ribu syarat dukungan 6,5% dari jumlah penduduk.**
 - b. **250 ribu sampai \leq 500 ribu syarat dukungan 5% dari jumlah penduduk.**
 - c. **500 ribu sampai \leq 1 juta syarat dukungan 4% dari jumlah penduduk**
 - d. Penduduk $>$ 1 juta syarat dukungan 3% dari jumlah penduduk

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 juga mengatur ketentuan teknis pendaftaran dan verifikasi bagi calon perseorangan, disamping memuat ketentuan-ketentuan revisi lainnya, yaitu:

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

1. Undang-undang ini merivisi aturan batas usia calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota. Menurut undang-undang ini, minimal usia calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota 25 tahun, sementara batas usia sebelumnya 30 tahun.
2. Undang-undang ini mengatur kepala daerah yang mencalonkan kembali. Menurut undang-undang ini, kepala daerah *incumbent* yang maju dalam pilkada harus mengundurkan diri sejak pendaftaran yang dibuktikan dengan surat pernyataan pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali disertai dengan surat persetujuan pejabat berwenang (menteri dalam negeri).
3. Undang-undang ini mengatur pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
4. Undang-undang ini menentukan pengalihan kewenangan memutus sengketa hasil pilkada dari Mahkamah Agung (MA) ke Mahkamah Konstitusi (MK). Ketentuan ini merupakan konsekuensi dari peletakan pilkada sebagai pemilu di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.
5. Undang-undang ini merivisi batas kemenangan calon terpilih kepala daerah pada Pasal 107 Ayat (2) dari 25% menjadi 30%.
6. Undang-undang ini menentukan pengajuan jadwal pemungutan suara pilkada bagi kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada bulan November 2008 sampai dengan bulan Juli 2009, yaitu paling lambat di bulan Oktober 2008 dan

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

paling lambat Desember 2008 untuk pilkada putaran kedua. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi persiapan agenda nasional Pemilu 2009.

7. Undang-undang ini memutus kewenangan DPRD untuk membentuk panitia pengawas pemilu.¹⁴⁹

B. Pemilihan Kepala Daerah dalam Periode-Periode Lintasan Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia

Sejarah pemerintahan daerah di Republik Indonesia tidaklah berusia pendek. Lebih dari setengah abad lembaga pemerintah lokal ini telah mengisi perjalanan bangsa. Dari waktu ke waktu pemerintahan daerah telah mengalami perubahan bentuknya. Setidaknya ada 7 (tujuh) tahapan hingga bentuk pemerintahan daerah seperti sekarang ini. Pembagian tahapan ini didasarkan pada masa berlakunya undang-undang yang mengatur pemerintahan lokal secara umum.

Tiap-tiap periode pemerintahan daerah memiliki bentuk dan susunan yang berbeda-beda berdasarkan aturan umum yang ditetapkan melalui undang-undang. Patut juga dicatat bahwa konstitusi yang digunakan juga turut mempengaruhi corak dari undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah. Di dalam tulisan ini hanya membahas mengenai susunan daerah otonom dan pemegang kekuasaan pemerintahan daerah di bidang legislatif dan eksekutif serta

¹⁴⁹ Naskah Akademis Mengatur Pilkada, *Pokok-pokok Pikiran Pembentukan Undang-undang tentang Pemilihan Kepala Daerah*, hal.27.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

beberapa kejadian yang khas untuk masing-masing periode pemerintahan daerah.¹⁵⁰

1. Pemilihan Kepala Daerah pada Lintasan Pemerintahan Daerah Periode I (Tahun 1945-Tahun 1948)

Pada periode ini, belum terdapat sebuah undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah secara khusus. Aturan yang digunakan adalah aturan yang ditetapkan oleh PPKI. Selain itu, digunakan pula aturan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari oleh Komite Nasional Daerah.

PPKI dalam rapatnya pada 19 Agustus 1945 menetapkan pembagian daerah dan pelaksanaan pemerintahan secara umum dengan melanjutkan pelaksanaan yang sudah ada. PPKI hanya menetapkan adanya komite nasional di daerah untuk membantu pekerjaan kepala daerah seperti yang dilakukan di pusat dengan adanya KNI Pusat.

Oleh PPKI, secara umum, wilayah Indonesia dibagi menjadi provinsi-provinsi. Tiap-tiap provinsi dibagi-bagi menjadi kresidenan-kresidenan. Masing-masing provinsi dikepalai oleh gubernur, sedangkan kresidenan dikepalai oleh residen. Gubernur dan residen dalam melaksanakan pemerintahan dibantu oleh Komite Nasional Daerah. Selibuhnya, susunan dan bentuk pemerintahan daerah dilanjutkan menurut kondisi yang sudah ada. Dengan demikian, provinsi dan keresidenan hanya sebagai daerah

¹⁵⁰ Sarman, M. Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2011) hal. 13.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

administratif dan belum mendapat otonomi.

Tabel 1
Pembagian Daerah Pada Periode Th 1945 – Th 1948

Tingkatan Wilayah	Nomenklatur yang Digunakan
Tingkatan atas	Provinsi
Tingkatan bawah	Karesidenan

Sumber: *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*¹⁵¹

Selain itu, PPKI juga memutuskan, disamping adanya provinsi, terdapat pada *Kooti* (*Zelfbestuurende Landschappen/ Kerajaan*) dan kota (*Gemeente/Haminte*) yang kedudukan dan pemerintahan lokalnya tetap diteruskan sampai diatur lebih lanjut. Wilayah-wilayah provinsi yang ada tersebut tidak mencakup wilayah-wilayah *kooti* (*Zelfbestuurende Landschappen/ Kerajaan*). Wilayah-wilayah *kooti* berada di bawah pemerintahan pusat, baik secara langsung maupun melalui perwakilan yang disebut dengan komisaris. Tingkatan selengkapnya yang ada pada masa itu adalah:

- a. Provinsi (warisan Hindia Belanda, tidak digunakan oleh Jepang);
- b. Karesidenan (disebut Syu oleh Jepang);
- c. Kabupaten/Kota (disebut Ken/Syi/Tokubetsi Syi oleh Jepang pada saat Hindia Belanda disebut Regentschap/Gemeente/Staadsgemeente);
- d. Kawedanan (disebut Gun oleh Jepang);
- e. Kecamatan (disebut Son oleh Jepang); dan

¹⁵¹ Sarman, M. Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2011) hal. 14.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

f. Desa (disebut Ku oleh Jepang).

Otonomi bagi daerah baru dirintis dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 menyebutkan setidaknya ada 3 (tiga) jenis daerah yang memiliki otonomi, yaitukaresidenan, kota otonom, dan kabupaten serta lain-lain daerah yang dianggap perlu (kecuali daerah Surakarta dan Yogyakarta). Pemberian otonomi itu dilakukan dengan membentuk Komite Nasional Daerah sebagai Badan Perwakilan Daerah. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah adalah Komite Nasional Daerah bersama-sama dengan dan dipimpin oleh kepala daerah. Untuk pemerintahan sehari-hari dibentuk badan eksekutif dari dan oleh Komite Nasional Daerah dan dipimpin oleh kepala daerah.

Mengingat situasi dan kondisi pada masa itu tidak semua daerah dapat membentuk dan melaksanakan pemerintahan daerah, daerah-daerah Maluku (termasuk di dalamnya Papua), Nusa Tenggara, Sulawesi, dan Kalimantan bahkan harus dihapuskan dari wilayah Indonesia sesuai isi Perjanjian Linggajati. Begitu pula dengan daerah-daerah Sumatera Timur, Riau, Bangka, Belitung, Sumatera Selatan bagian Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah bagian barat, Jawa Timur bagian timur, dan Madura juga harus dilepaskan dengan Perjanjian Renville.

2. Pemilihan Kepala pada Lintasan Pemerintahan Daerah Periode II (Tahun 1948-Tahun 1957)

Pada periode ini, berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

undang ini adalah undang-undang pertama kalinya yang mengatur susunan dan kedudukan pemerintahan daerah di Indonesia. Secara umum, Indonesia memiliki 2 (dua) jenis daerah berotonomi, yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom khusus yang disebut dengan daerah istimewa. Daerah otonom khusus yang diberi nomenklatur. **"Daerah Istimewa"** adalah daerah kerajaan/kesultanan dengan kedudukan *zelfbesturende, landschappen/kooti*/daerah swapraja yang telah ada sebelum Indonesia merdeka dan masih dikuasai oleh dinasti pemerintahannya. Masing-masing daerah berotonomi tersebut memiliki tiga tingkatan dan nomenklatur yang berbeda-beda yaitu:

Tabel 2
Pembagian Daerah Pada Periode Th 1948- Th 1957

Tingkatan Daerah Otonom	Nomenklatur Daerah Otonom Biasa	Nomenklatur Daerah Otonom Khusus
Tingkat I	Provinsi	Daerah Istimewa SetingkatProvinsi
Tingkat II	Kabupaten/Kota Besar	Daerah Istimewa Setingkat Kabupaten
Tingkat III	Desa, Negeri, atau nama lain/Kota Kecil	Daerah Istimewa Setingkat Desa

Sumber: *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*¹⁵²

Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur **"Pemerintah Daerah"**. Pemerintahan lokal terdiri dari Legislatif (DPRD) dan Eksekutif (DPD).

¹⁵² Sarman, M. Taufik Makarao, *Ibid.* hal. 15.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

DPRD mengatur dan rumah tangga daerahnya. Anggota DPRD dipilih dalam sebuah pemilihan yang diatur oleh undang-undang pembentukan daerah. Masa jabatan anggota DPRD adalah 5 (lima) tahun. Jumlah anggota DPRD juga diatur dalam undang-undang pembentukan daerah yang bersangkutan. Ketua dan wakil ketua DPRD dipilih oleh dan dari anggota DPRD yang bersangkutan.

DPD menjalankan pemerintahan sehari-hari. Anggota DPD secara bersama-sama atau masing-masing bertanggung jawab terhadap DPRD dan diwajibkan memberi keterangan-keterangan yang diminta oleh DPRD. DPD dipilih oleh dan dari DPRD dengan memperhatikan perimbangan komposisi kekuatan politik dalam DPRD. Masa jabatan anggota DPD sama seperti jabatan DPRD yang bersangkutan. Jumlah anggota DPD ditetapkan dalam UU pembentukan daerah yang bersangkutan.

Kepala Daerah menjadi ketua dan anggota DPD, Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan dengan ketentuan umum:

- a. Kepala daerah provinsi diangkat oleh presiden dari calon yang diajukan oleh DPRD Provinsi.
- b. Kepala daerah kabupaten/kota besar diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari calon yang diajukan oleh DPRD Kabupaten/Kota Besar.
- c. Kepala daerah desa, negeri, marga atau nama lain/kota kecil diangkat oleh kepala daerah provinsi dari calon yang diajukan oleh DPRD Desa, Negeri, Marga, atau nama lain/Kota Kecil.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- d. Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh pejabat yang mengangkat atas usul DPRD yang bersangkutan.
- e. Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dengan syarat tertentu. Untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa oleh presiden dengan syarat yang sama dengan Kepala Daerah Istimewa. Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota DPD.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 disusun berdasarkan pada Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Pada mulanya, undang-undang ini mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah di wilayah Indonesia yang tersisa, yaitu:

- a. Wilayah Sumatera meliputi: Aceh, Sumatera Utara bagian barat, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Sumatera Selatan bagian utara dan barat, Bengkulu, serta Lampung.
- b. Wilayah Jawa meliputi: Banten, Jawa Tengah bagian timur, Yogyakarta, dan Jawa Timur bagian barat (daerah Mataraman).

Setelah pembentukan Republik III pada 15 Agustus 1950, undang-undang ini berlaku untuk daerah seluruh Sumatera, seluruh Jawa, dan seluruh Kalimantan. Sedangkan, pada daerah-daerah bekas wilayah Negara Indonesia Timur, yaitu wilayah Sulawesi, Wilayah Nusa Tenggara, dan Wilayah Maluku masih berlaku Undang-Undang Negara Indonesia Timur (NIT) Nomor 44 Tahun 1950.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

3. Pemilihan Kepala Daerah pada Lintasan Pemerintahan Daerah Periode III (Tahun 1957-Tahun 1965)

Pada periode ini berlaku Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang disebut juga undang-undang tentang pokok-pokok pemerintahan 1956. Undang-undang ini menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang NIT Tahun 1950. Secara umum, Indonesia memiliki dua jenis daerah berotonomi, yaitu daerah otonom biasa yang disebut daerah swatantra dan daerah otonom khusus yang disebut dengan daerah istimewa. Masing-masing daerah berotonomi tersebut memiliki tiga tingkatan dan nomenklatur yang berbeda-beda, yaitu:

Tabel 3
Pembagian Daerah Pada Periode Tahun 1957-Tahun 1965

Tingkatan	Nomenklatur Daerah Otonom Biasa	Nomenklatur Daerah Otonom Khusus
Tingkat I	Daerah Swatantra Tingkat ke I/Kotapraja Jakarta Raya	Daerah Istimewa Tingkat ke I
Tingkat II	Daerah Swatantra Tingkat ke II/Kotapraja	Daerah Istimewa Tingkat ke II
Tingkat III	Daerah Swatantra Tingkat ke III	Daerah Istimewa Tingkat ke III

*Sumber: Sejarah Pemerintahan di Indonesia*¹⁵³

Kecuali Pemerintahan Daerah Kotapraja Jakarta Raya, dalam Pemerintahan Daerah Kotapraja tidak

¹⁵³ Sarman, M. Taufik Makarao, *ibid*, hal. 17.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

dibentuk daerah Swatantra tingkat lebih rendah. Selain dua macam daerah berotonomi tersebut, terdapat pula Daerah Swapraja. Daerah ini merupakan kelanjutan dari sistem pemerintahan daerah zaman Hindia Belanda dan Republik II (Pemerintahan Negara Federal RIS). Menurut perkembangan, keadaan Daerah Swapraja dapat dialihkan statusnya menjadi Daerah Istimewa atau Daerah Swatantra.

Kepala daerah istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh DPRD dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum republik dengan memperhatikan syarat tertentu dan diangkat serta diberhentikan oleh presiden bagi daerah istimewa tingkat I atau menteri dalam negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi daerah istimewa tingkat II dan III. Untuk daerah Istimewa dapat diangkat wakil kepala daerah istimewa karena jabatannya adalah berturut-turut menjadi ketua serta anggota dan wakil ketua serta anggota dari DPD.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 disusun berdasarkan aturan Konstitusi Republik III (Konstitusi Negara Kesatuan atau UUD Sementara 1950). Namun, dalam perjalanan waktu, peraturan tersebut mengalami perubahan pada tahun 1959 dan tahun 1960, karena menyesuaikan dengan sistem ketatanegaraan Republik IV (kembalinya konstitusi yang disahkan oleh PPKI yang dikenal dengan UUD NRI Tahun 1945, tepatnya 5 Juli 1959). Penyesuaian pada tahun 1959 dilaksanakan dengan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959. Menurut peraturan itu, pemerintah daerah terdiri dari eksekutif adalah kepala daerah dibantu Badan Pemerintah Harian

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

(BPH) dan Legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh presiden bagi daerah tingkat I dan menteri dalam negeri dan otonomi daerah bagi daerah tingkat II dengan syarat tertentu. Kepala daerah dapat diangkat, baik dari calon yang diajukan oleh DPRD maupun dari luar calon yang diusulkan DPRD. Masa jabatan Kepala Daerah sama seperti masa jabatan DPRD. Kepala Daerah adalah pegawai negara dan karenanya tidak dapat diberhentikan karena keputusan DPRD.

Kepala daerah istimewa diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa menjalankan pemerintahan di daerah di zaman sebelum Republik Indonesia dengan syarat tertentu dan diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Untuk daerah istimewa dapat diangkat wakil kepala daerah istimewa dengan tata cara yang sama dengan kepala daerah istimewa. BPH terdiri dari 3 (tiga) sampai 5 (lima) anggota, kecuali yang berasal dari anggota DPD sebelumnya. Anggota BPH diangkat dan diberhentikan menurut aturan yang ditetapkan menteri dalam negeri.

Penyesuaian pada tahun 1960 dilaksanakan dengan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960. Peraturan ini mengatur tentang DPRD Gotong Royong (DPRD-GR) dan Sekretariat Daerah. Dalam aturan ini pula ditetapkan bahwa kepala daerah karena jabatannya adalah Ketua DPRD-GR. Masa jabatan kepala daerah dan BPH disesuaikan dengan masa jabatan DPRD-GR.

4. Pemilihan Kepala Daerah pada Lintasan Pemerintahan Daerah Periode IV (Tahun 1965-Tahun 1974)

Pada periode ini berlaku Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menggantikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1960, Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 *jo* Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1965. Menurut undang-undang ini, secara umum Indonesia hanya mengenal satu jenis daerah otonomi. Daerah otonom tersebut dibagi menjadi 3 (tiga) tingkatan daerah, yakni sebagai berikut:

Tabel 4
Pembagian Daerah Pada Periode Tahun 1965-Tahun 1974

Tingkatan	Nomenklatur Daerah Otonom
Tingkat I	Provinsi/Kotaraya
Tingkat II	Kabupaten/Kotamadya
Tingkat III	Kecamatan/Kotapraja

*Sumber: Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*¹⁵⁴

Daerah-daerah yang memiliki otonomi khusus menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 boleh dikatakan dihapus secara sistematis dan diseragamkan dengan daerah otonomi biasa. Selain itu, untuk mempersiapkan pembentukan daerah otonom tingkat III, maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Sebagai bentuk peralihan untuk

¹⁵⁴ Sarman, M. Taufik Makarao, *Ibid*, hal. 20.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

mempercepat terwujudnya daerah tingkat III di seluruh Indonesia. Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur **"Pemerintah Daerah"**. Pemerintah daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah-tangganya daerahnya. Pemerintahan lokal terdiri dari legislatif adalah DPRD dan eksekutif adalah kepala daerah dibantu wakil kepala daerah dan BPH.

Jumlah anggota DPRD ditetapkan dalam undang-undang tentang pembentukan daerah dengan dasar perhitungan jumlah penduduk tertentu. Masa jabatan anggota DPRD adalah 5 (lima) tahun. DPRD antarwaktu, masa jabatannya hanya untuk sisa masa 5 (lima) tahun tersebut. Pemilihan, pengangkatan, dan penggantian anggota DPRD diatur dengan undang-undang tersendiri. Pimpinan DPRD terdiri dari seorang ketua dan beberapa orang wakil ketua yang mencerminkan poros nasionalis, agama, dan komunias (Nasakom). Pimpinan DPRD dalam menjalankan tugasnya mempertanggungjawabkan kepada kepala daerah.

Masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta anggota BPH adalah 5 (lima) tahun. Kepala daerah adalah pegawai negara. Kepala daerah merupakan wakil pemerintah pusat sekaligus pejabat dalam pemerintahan daerah. Oleh karena itu, kepala daerah harus melaksanakan politik pemerintah dan bertanggungjawab kepada presiden melalui menteri dalam negeri menurut hierarki yang ada. Kepala daerah dan wakil kepala daerah serta anggota BPH diangkat dan diberhentikan oleh:

- a. Presiden bagi daerah tingkat I;

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- b. Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi daerah tingkat II; dan
- c. Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi daerah tingkat III yang ada dalam daerah tingkat I.

Anggota BPH bagi masing-masing tingkatan daerah adalah:

- a. Bagi daerah tingkat I sekurang-kurangnya 7 orang;
- b. Bagi daerah tingkat II sekurang-kurangnya 5 orang; dan
- c. Bagi daerah tingkat III sekurang-kurangnya 3 orang.

Desapraja merupakan kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. Alat-alat kelengkapan pemerintahan desapraja terdiri atas Kepala Desapraja, Badan Musyawarah Desapraja, Pamong Desapraja, Panitera Desapraja, Petugas Desapraja, dan Badan Pertimbangan Desapraja.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 disusun berdasar Pasal 18 Konstitusi Republik IV (masa diberlakukan kembali konstitusi yang disahkan PPKI yang dikenal dengan UUD NRI Tahun 1945). Namun berbeda dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, undang-undang ini secara tegas tidak lagi mengakomodasi daerah-daerah dengan otonomi khusus dan secara sistematis berusaha menghapuskan daerah otonomi khusus tersebut sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 88. Hal tersebut juga diterangkan dengan lebih gamblang dalam

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

penjelasan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Pasal 1-2 serta Pasal 88. Akan tetapi, badai politik tahun 1965, yang terjadi hanya 29 hari setelah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 disahkan, menyebabkan undang-undang pemerintahan daerah ini tidak dapat diberlakukan secara mulus. Perubahan konstelasi politik yang terjadi sepanjang akhir 1965 sampai dengan tahun 1968 mengakibatkan undang-undang pemerintahan daerah dan undang-undang desapraja tidak dapat diberlakukan.

5. Pemilihan Kepala Daerah Pada Lintasan Pemerintahan Daerah Periode V (Tahun 1974-Tahun 1999)

Pada periode ini berlaku Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-undang ini menggantikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 yang dinyatakan tidak dapat diterapkan. Menurut UU ini, secara umum Indonesia dibagi menjadi satu macam daerah otonom sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dan wilayah administratif sebagai pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Tabel 5
Pembagian Daerah Pada Periode Tahun 1974-Tahun 1999

Tingkatan	Nomenklatur Daerah Otonom
Tingkat I	Daerah Tingkat I (Dati I)/Daerah Khusus Ibukota/Istimewa
Tingkat II	Daerah Tingkat II (Dati II)

*Sumber: Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*¹⁵⁵

Tabel 6

¹⁵⁵ Sarman, M. Taufik Makarao, *Ibid*, hal. 22.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Pembagian Wilayah Administratif Periode Tahun 1974-Tahun 1999

Tingkatan	Nomenklatur Wilayah Administratif
Tingkat I	Provinsi/Ibukota Negara
Tingkat II	Kabupaten/Kotamadya
Tingkat II a	Kota Administratif
Tingkat III	Kecamatan

Sumber: Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia¹⁵⁶

Nama dan batas daerah tingkat I adalah sama dengan nama dan batas wilayah provinsi atau ibukota negara. Ibukota daerah tingkat I adalah ibukota wilayah provinsi. Nama dan batas daerah tingkat II adalah sama dengan nama dan batas wilayah kabupaten atau kotamadya. Ibukota daerah tingkat II adalah ibukota wilayah kabupaten. Penyebutan wilayah administratif dan daerah otonom disatukan.

- a. Untuk kepala wilayah provinsi/kepala daerah tingkat I disebut gubernur kepala daerah tingkat I. Sebagai contoh: Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah.
- b. Untuk kepala wilayah ibukota negara/daerah khusus ibukota Jakarta disebut Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
- c. Untuk kepala wilayah provinsi/daerah istimewa disebut Gubernur Kepala Daerah Istimewa. Untuk DI Aceh disebut Gubernur Kepala Daerah Istimewa Aceh.

¹⁵⁶ *Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Untuk DI Yogyakarta disebut Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta.

- d. Untuk kepala wilayah kabupaten/daerah tingkat II disebut bupati kepala daerah tingkat II. Sebagai contoh: Bupati Kepala Daerah Tingkat II Barito Selatan.
- e. Untuk kepala wilayah kotamadya/daerah tingkat II disebut walikotamadya kepala daerah tingkat II. Sebagai contoh: Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Palangkaraya.

Pemerintahan desa diatur tersendiri dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan NKRI. Pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Dalam menjalankan pemerintahan, kepala desa dibantu oleh perangkat desa yang terdiri atas sekretaris desa, kepala-kepala dusun, dan kepala-kepala urusan. Kepala desa karena jabatannya adalah Ketua LMD. Sekretaris desa karena jabatannya adalah Sekretaris LMD.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 juga diatur mengenai kelurahan. Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat dan tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Pemerintah kelurahan terdiri atas

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

kepala kelurahan dan perangkat kelurahan yang meliputi sekretaris kelurahan, kepala-kepala lingkungan, dan kepala-kepala urusan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 disusun berdasarkan Pasal 18 Konstitusi Republik IV (masa berlakunya kembali konstitusi yang disahkan PPKI yang dikenal dengan UUD NRI Tahun 1945, tepatnya 5 Juli 1959) dan dikembangkan lebih jauh dengan mengadopsi **"ide-ide" yang ada dalam penjelasan konstitusi**. Undang-undang ini lama bertahan, yaitu selama 25 tahun.

Dalam perjalanannya, Indonesia mengalami penambahan wilayah baru yang berasal dari koloni Portugis pada tahun 1976 dan dibentuk sebagai sebuah provinsi, yaitu Provinsi Daerah Tingkat I Timor-Timur dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1976 tentang Pengesahan Penyatuan Timor-Timur ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pembentukan Provinsi Daerah Tingkat I Timor-Timur. Pada tahun 1990, Kota Jakarta mendapat status Daerah Khusus dengan tingkatan daerah otonom Daerah Tingkat I melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta. Selain itu, tidak banyak yang menonjol dari pemerintahan daerah.

6. Pemilihan Kepala Daerah pada Lintasan Pemerintahan Daerah Periode VI (Tahun 1999-Tahun 2004)

Pada periode ini berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Menurut undang-

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

undang ini, Indonesia dibagi menjadi satu macam daerah otonom dengan mengakui kekhususan yang ada pada tiga daerah, yaitu Aceh, Jakarta, dan Yogyakarta dan satu tingkat wilayah administratif.

Tiga jenis daerah otonom adalah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota. Ketiga jenis daerah tersebut berkedudukan setara dalam artian tidak ada hierarki daerah otonom. Daerah provinsi berkedudukan juga sebagai wilayah administratif.

Undang-undang ini menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur **"Pemerintahan Daerah"**. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi. Daerah otonom (disebut Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota) adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan lokal terdiri dari: Badan Legislatif Daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Badan Eksekutif Daerah adalah Pemerintah Daerah, yang terdiri atas Kepala Daerah dan Perangkat daerah.

DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRD diatur dengan undang-undang tersendiri.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah mempu-

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

nyai masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan. Pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Kepala daerah dilantik oleh presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas nama presiden.

Kepala daerah provinsi disebut gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai kepala daerah, gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi. Kepala daerah kabupaten disebut bupati. Kepala daerah kota disebut walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku kepala daerah, bupati/walikota bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.

Peraturan mengenai desa dipisahkan dalam bab yang berbeda dari peraturan mengenai daerah otonom provinsi/kabupaten/kota. Ini dikarenakan desa atau yang disebut dengan nama lain (nagari, kampung, huta, bori, marga, dan lain sebagainya) memiliki susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.

Pemerintahan desa terdiri atas Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD). Pemerintah Desa terdiri atas kepala desa atau yang disebut dengan nama

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

lain dan perangkat Desa. Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa. Masa jabatan kepala desa paling lama 10 (sepuluh) tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan. Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Anggota BPD dipilih dari dan oleh anggota. Di desa dapat dibentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan desa dan ditetapkan dengan peraturan desa.

Undang-undang ini disusun berdasarkan Konstitusi Republik IV (masa berlakunya UUD 1945 setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959) Pasal 18 dan dikembangkan dengan mengadopsi beberapa ide dalam penjelasan konstitusi Pasal 18 khususnya bagian II. Undang-undang ini cukup istimewa, karena diberlakukan dalam masa Republik IV, Republik V (masa perubahan secara mendasar terhadap **konstitusi "UUD 1945" yang dilakukan secara bertahap sebanyak 4 kali, antara 19 Oktober 1999-10 Agustus 2002), dan Republik VI (Masa berlakunya konstitusi "UUD 1945" yang telah diamandemen).**

Dalam perjalanannya, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta diatur dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999. Provinsi Aceh juga ditegaskan keistimewaannya dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 dan diberi otonomi khusus dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 serta perubahan nomenklatur menjadi Aceh.

Selain itu, Provinsi Irian Jaya juga diberi otonomi khusus dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

serta perubahan nomenklatur menjadi Provinsi Papua. Selain pemberian penegasan dan pemberian status khusus, beberapa provinsi lainnya mengalami pemekaran menjadi provinsi baru. Provinsi Timor-Timur juga memperoleh kemerdekaan penuh pada tahun 2002 dengan nama Timor Leste/Timor Lorosae dari Pemerintahan Transisi PBB. Kemerdekaan tersebut berdasarkan hasil referendum atas status koloni Portugis pada tahun 1999 setelah sekitar 23 tahun bergabung dengan Indonesia.

7. Pemilihan Kepala Daerah pada Lintasan Pemerintahan Daerah Periode VII (Mulai Tahun 2004)

Pada periode ini berlaku Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Menurut undang-undang ini, Indonesia dibagi menjadi satu jenis daerah otonom dengan perincian NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Selain itu, negara mengakui kekhususan dan/atau keistimewaan yang ada pada 4 (empat) daerah, yaitu Aceh, Jakarta, Papua, dan Yogyakarta. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat (desa atau nama lain) beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan.

Tabel 7
Pembagian daerah Pada Periode Tahun 2000-Sekarang

Tingkatan	Nomenklatur Daerah Otonom
Tingkat I	Provinsi

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Tingkat II	Kabupaten/Kota
------------	----------------

Sumber: *Sejarah Pemerintahan di Indonesia*¹⁵⁷

Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan *nomenklatur* "Pemerintah Daerah". Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945. Pemerintahan lokal secara umum terdiri dari: legislatif adalah DPRD dan eksekutif adalah Pemerintah Daerah, yang terdiri dari atas kepala daerah dan perangkat daerah.

Pemerintah daerah provinsi yang terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi. Untuk Provinsi Aceh disebut Pemerintah Aceh (Pemda Aceh) dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPR Aceh). Khusus Aceh terdapat Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang menjadi mitra DPR Aceh dan Pemda Aceh. Untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat disebut Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPR Papua). Khusus Papua dan Papua Barat terdapat Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural orang asli Papua.

Pemerintahan daerah kabupaten/kota terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota. Untuk Kabupaten/Kota di lingkungan Provinsi Aceh disebut Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPR Kabupaten/Kota). Khusus Kabupaten/Kota di lingkungan Provinsi Aceh terdapat Majelis Permusywa-

¹⁵⁷ Sarman, M. Taufik Makarao, *Ibid*, hal. 27.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

ratan Ulama Kabupaten/Kota (MPU) yang menjadi mitra DPR Kabupaten/Kota dan Pemda Kabupaten/Kota di dalam lingkungan Provinsi Aceh.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur secara khusus berlaku ketentuan undang-undang yang mengatur Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Khusus untuk DPR Aceh, DPR Papua, dan DPRD Provinsi DKI Jakarta dapat memiliki anggota sebanyak 125% dari jumlah yang ditentukan dalam UU yang mengatur mengenai DPRD.

Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Wakil kepala daerah untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota. Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan dan bertanggung jawab kepada presiden. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Perangkat daerah provinsi secara umum terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota secara umum terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Desa atau nama lain adalah kesatuan masyarakat

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara. Termasuk dalam pengertian ini adalah Nagari di Sumatera Barat, Gampong di Provinsi Aceh, Lembang di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, Negeri di Maluku.

Secara bertahap, desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan. Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah Desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk yang syarat dan tata cara pemilihannya diatur dengan perda. Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Masa jabatan anggota badan permusyawaratan desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disusun berdasarkan Konstitusi Republik VI (UUD NRI Th 1945 yang telah diamandemen) Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Dalam perjalanannya, undang-undang ini telah diubah sebanyak 2 (dua) kali dengan Perppu Nomor 3 Tahun 2005 (ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

8 Tahun 2005) dan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.

Selanjutnya, Daerah Aceh dan Jakarta kembali diatur dengan undang-undang tersendiri. Aceh diatur secara penuh dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Sedangkan, Jakarta diatur kembali dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Provinsi Papua tetap diatur dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Provinsi Papua Barat sebagai pemekaran dari Provinsi Papua juga mendapatkan otonomi khusus sebagaimana provinsi induknya dengan Perppu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2005).

C. Kedudukan KPUD sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum Kepala Daerah

1. Kedudukan KPUD dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menempatkan kedudukan KPUD terpisah dengan KPU Pusat sebagai induknya. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memuat ketentuan sebagai berikut:

Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah disetiap provinsi dan/atau kabupaten/kota.

Demikian juga, pada landasan hukum (landasan yuridis) maupun rujukan atau konsideran tidak menyebut sama sekali Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 maupun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Justru yang dijadikan rujukan adalah Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 mengenai pemerintahan daerah.

Dari berbagai sumber diperoleh informasi bahwa Depdagri dan Pansus DPR menempatkan pilkada pada kerangka Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B, bukan dalam kerangka Pasal 22E, karena rancangan undang-undang yang dibahas tersebut berisi tentang pemerintahan daerah. Karena menyangkut pemerintah daerah, maka yang dijadikan rujukan adalah pasal yang mengatakan kepala daerah dipilih secara demokratik. Karena itu, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, pemilihan kepala daerah tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum. Daripada membentuk lembaga penyelenggara baru, demi efisiensi, KPUD Daerah yang sudah dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD diberi kewenangan khusus untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Menurut Mukthie Fajar¹⁵⁸, pembentuk undang-undang berangkat dari paradigma bahwa pilkada langsung adalah urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga termasuk rezim hukum pemerintah daerah dan tak ada kaitannya dengan pemilihan umum (pemilu) dan rezim hukum pemilu menurut Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, meskipun secara tidak segan-segan mengadopsi prinsip-prinsip hukum pemilu, dan bahkan meminjam aparat pemilu, yaitu KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang merupakan aparat dan bagian yang tak terpisahkan dengan KPU dengan diberi baju KPUD (sehingga lepas dari KPU) dan ruh independensinya dikurangi (antara lain harus bertanggung jawab kepada DPRD), untuk penyelenggara pilkada langsung.

Kewenangan yang diberikan kepada KPUD tidak saja merencanakan, melaksanakan, dan mengendalikan penyelenggaraan kepala daerah, tetapi juga diberi kewenangan menyusun semua tata cara yang berkaitan dengan tahap persiapan dan pelaksanaan dengan berpedoman pada peraturan pemerintah. Akan tetapi, pemberian kewenangan khusus kepada KPUD sama sekali tidak dikaitkan dengan KPU Pusat sebagai induknya KPUD. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini sama sekali tidak ada peran yang diberikan kepada KPU Pusat untuk penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tersebut.

¹⁵⁸ Mukthie Fajar dalam M. Guntur Hamzah, "Analisa Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Perkara Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Undang-undang Dasar", Makalah, Komda Sulewesi Selatan.

2. Kedudukan dan Kewenangan KPUD dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah

KPU adalah nama yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum untuk lembaga penyelenggara pemilihan umum. Dalam Pasal 22 E ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, nama penyelenggara pemilihan umum itu tidak diharuskan bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Itu sebabnya dalam rumusan Pasal 22 E ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, perkataansuatu komisi pemilihan umum ditulis dengan huruf kecil, yang berarti memberi kesempatan kepada pembuat undang-undang untuk memberi nama terhadap lembaga penyelenggaraan pemilu. Di samping itu, juga mempunyai pengertian bahwa yang disebut dalam UUD NRI Tahu 1945 tersebut bukan lembaga yang bersangkutan, tetapi perkataan umum untuk menyebut lembaga penyelenggara pemilihan umum itu.

Sebenarnya pembuat undang-undang dapat memberikan nama kepada lembaga penyelenggara pemilihan umum itu misalnya dengan sebutan: Badan Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Daerah, dan sebagainya. Pada masa orde baru, penyelenggara pemilu dilaksanakan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang berada di bawah Departemen Dalam Negeri. LPU tidak bersifat mandiri karena para pejabat yang ada di dalamnya adalah diangkat oleh pemerintah dari pada birokrat/pejabat pemerintahan. Sehingga, tidak mengherankan jika LPU pada masa orde baru yang lalu tidak bersifat mandiri dan tidak *fair* dalam menjalankan

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

tugas penyelenggaraan pemilu.¹⁵⁹

Namun demikian, oleh karena sejak sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, lembaga penyelenggara pemilihan umum itu sendiri sudah dikenal dengan nama Komisi Pemilihan Umum (KPU), maka oleh Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 nama penyelenggara pemilihan umum yang ada sekarang bernama Komisi Pemilihan Umum sebagai komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri sesuai dengan Pasal 22 E ayat (6) UUD NRI Tahun 1945.

Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menjelaskan maksud bersifat nasional, yaitu mencerminkan bahwa wilayah kerjanya sebagai penyelenggara pemilihan umum mencakup seluruh NKRI. Sifat tetap, yakni menunjukkan KPU sebagai lembaga menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri, yakni menegaskan KPU dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak manapun.

KPU harus mandiri atau independen juga harus netral, tidak boleh memihak dan bebas pengaruh dari pihak manapun. KPU tidak boleh dikendalikan oleh partai politik atau kepentingan peserta pemilihan umum. Terdapat 8 (delapan) pihak yang langsung atau tidak langsung berkepentingan dengan keputusan-keputusan KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum, yaitu calon

¹⁵⁹ Ibramsyah Amirudin, *Kedudukan KPU Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Surabaya: Laksbang Mediatama, 2008), hal. 54.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

anggota DPR, calon anggota DPD, calon anggota DPRD, calon Presiden dan Wakil Presiden, calon Gubernur dan Wakil Gubernur, dan calon Bupati dan Walikota. Maka adalah menjadi keharusan KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum selain bersifat nasional, tetap, juga bersifat mandiri atau independen.¹⁶⁰

Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, KPU berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia, di Ibukota Provinsi, dan Ibukota Kabupaten/Kota. Lebih lanjut, menurut Pasal 5, disebutkan bahwa susunan KPU bersifat hierarkis, yakni KPU Kabupaten/Kota yang bersifat tetap serta dalam menjalankan tugasnya. KPU dibantu oleh Sekretariat Jenderal. Begitu pula KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota..

Sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 ini, terdapat banyak kritikan terhadap pemilihan kepala daerah secara langsung yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Beberapa LSM dan KPUD menganggap Pasal 1, Pasal 57, Pasal 65, Pasal 89, Pasal 94 dan Pasal 114 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, sehingga harus dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Argumentasi yang dibangun bukan masalah pemilihan kepala daerah secara langsung yang telah disetujui oleh semua elemen bangsa, intelektual, ormas dan organisasi-organisasi profesional yang sepakat tentang urgensi pemilihan kepala daerah secara langsung, yang menjadi masalah banyak kalangan yang menyangkan sikap pemerintah yang ngotot memasukkan instrumen

¹⁶⁰ Ibramsyah Syah, *Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

pilkada ke dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, bukan UU Pemilu.

Beberapa ahli dan pakar seperti Ryaas Rasyid, J. Kristiadi, dan Ramlan Surbakti dalam pernyataannya melihat bahwa Pilkada merupakan bagian dari pemilu sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, sebagian pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, karena menyerahkan kewenangan penyelenggaraan pilkada kepada KPUD. Konsekuensi dari undang-undang ini ditambah lagi oleh dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang mengatur tentang teknis pelaksanaan pilkada sebagai upaya operasionalisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut oleh pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono.

Gugatan uji materiel terhadap undang-undang pemerintahan daerah ini kemudian direspons positif oleh Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang. Akhirnya, meskipun masih ada ketidakpuasan, Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian tuntutan dari mereka. Adapun pasal-pasal yang dibatalkan lembaga ini adalah Pasal 57 ayat (1), Pasal 66 ayat (3) huruf e, Pasal 82 ayat (2). Sedangkan, Pasal 59 ayat (1) hanya menyatakan penjelasan pasal tersebut batal demi hukum.

Perkembangan lebih lanjut dikeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, yang memasukkan Pemilihan kepala daerah sebagai rezim pemilu yang kemudian dipertegas kembali dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Daerah, sehingga tidak ada masalah lagi mengenai pemilihan kepala daerah.¹⁶¹

Lebih lanjut, dari pengaturan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung dikeluarkan aturan yang baru, yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum sebagai aturan hukum yang baru menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dimana undang-undang yang baru ini terdiri dari 10 Bab dan 137 pasal, dan undang-undang ini digolongkan sebagai undang-undang pengganti, karena terdapat 83 perubahan atau sekitar 62,4% seluruh pasal pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang total pasalnya 133 pasal.

Dari 83 pasal perubahan yang ada pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, minimal ada 7 pasal yang mengalami perubahan secara signifikan antara lain tentang pasal yang mengatur keterlibatan partai politik dalam KPU, Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) maupun dalam regulasi KPU yang harus berkonsultasi dengan pemerintah dan partai politik, pengembalian uang kehormatan bagi KPU yang mengundurkan diri, syarat KPU tidak dalam satu ikatan perkawinan, definisi pemilihan gubernur, bupati, dan walikota serta syarat panitia pemilihan.

¹⁶¹ *Ibid.*

D. Beberapa Pendapat Ahli tentang Strategi Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah yang Mengacu pada Efisiensi Biaya

Beberapa pendapat dan pemikiran tentang strategi mekanisme pemilihan kepala daerah yang mengacu pada efisiensi biaya pelaksanaan pilkada, akan penulis paparkan pada bagian ini. Menurut, Agun Gunandjar Sudarsa, pilkada tidak satu kesatuan dengan pemilu. Pemilihan kepala daerah diatur pada Bab VI tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 memuat ketentuan, "*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*".

Pemilu diatur pada Bab VIIB tentang Pemilihan Umum yang menegaskan pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) menegaskan, "*Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPD RI. Dalam hal memilih Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*".

Dengan demikian, secara konstitusional pemilihan presiden dan wakil presiden (eksekutif) dapat digabungkan dengan pemilihan anggota DPR, DPRD dan DPD (legislatif). Penggabungan ini akan semakin memperkuat penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensial terlebih lagi apabila hanya ada dua pasangan calon presiden dan wakil presiden.¹⁶²

¹⁶² Agun Gunandjar Sudarsa, "Meninjau Ulang Sistem Pemilu Kepala Daerah Secara Langsung Dalam Penguatan Demokrasi Dan

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Dalam hal pemilihan kepala daerah, secara konstitusional, pengaturannya berbeda. Pasal 18 ayat (4) menyatakan dipilih secara demokratis. Artinya, tidak limitatif atau pembatasan, tergantung pada pembuat undang-undang atau undang-undang yang mengaturnya, dapat dipilih secara langsung oleh rakyat atau oleh para wakil rakyat di DPRD. Pengaturan pemilihan kepala daerah, baik langsung oleh rakyat maupun tidak langsung atau oleh DPRD, keduanya konstitusional sepanjang memenuhi persyaratan kriteria **"demokratis"**.

Saat ini, yang ditetapkan adalah dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi dalam berjalannya waktu dalam pelaksanaannya banyak menimbulkan permasalahan yang menimbulkan banyak wacana tentang pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Permasalahan-permasalahan tersebut diantaranya: pelaksanaan yang ricuh; ketidakpuasan terhadap penyelenggaraan dan penetapan hasil oleh KPUD; bentrok fisik antar pendukung; penyelenggaraan di bidang aparatur yang bermotif **"balas dendam"**; *money politic*; tidak harmonisnya antara kepala daerah dan wakil kepala daerah; penghamburan uang negara; dan penguatan demokrasi dan otonomi daerah menjadi sia-sia.

Menurut Agun Ginandjar Sudarsa, apakah ada jaminan apabila pilkada dikembalikan ke DPRD tidak akan ricuh, tidak *money politic*, tidak ada kritik, dan sebagainya? Yang terpenting menurut Agun Ginandjar Sudarsa adalah penguatan kesadaran politik masyarakat melalui pendidikan, dan ini menjadi tanggung jawab kita bersama, termasuk

Otonomi Daerah", dalam <http://agun-gunandjarsudarsa.com> diakses tanggal 12 Juni 2012.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

fungsionaris partai politik, pemerintah, tokoh masyarakat, dan seluruh elemen masyarakat.

Menurut Cecep Effendi,¹⁶³ data memperlihatkan, bahwa partisipasi pemilih (*voter turn-out*) dari penyelenggara-raan pemilihan kepala daerah lebih rendah dari partisipasi pemilih pada waktu pemilihan umum DPR, DPD, DPRD provinsi maupun DPRD kota/kabupaten, lebih-lebih bila dibandingkan dengan pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Pemilih tampaknya tidak terlalu percaya bahwa kepala daerah yang akan dipilihnya akan mampu memperbaiki harkat hidup warga di daerah, dimana pemilihan umum kepala daerah diselenggarakan.

Sudah saatnya kita menata kembali pemilihan umum kepala daerah. Penataan tersebut dilaksanakan dalam dua pilihan kebijakan. Pertama, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dalam satu paket dengan pemilihan umum DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pilihan pertama ini dapat dikelompokkan sebagai pemilihan lokal, karena pada pilihan ini berlangsung pemilihan umum kepala daerah dan pemilihan umum DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang semua berlangsung pada tataran lokal. Di sisi lain, terdapat pemilihan umum nasional yang merupakan paket penyelenggaraan pemilihan umum presiden dan wakil presiden dibarengi atau digabung dengan pemilihan umum DPR dan DPD. Dapat saja diproyeksikan agar baik pemilihan umum lokal maupun pemilihan umum nasional diselenggarakan dengan jeda waktu yang berlangsung selama 6 (enam) bulan, sehingga

¹⁶³ Cecep Effendi, *Menata Kembali Pemilihan Umum Kepala Daerah*, dalam <http://www.wordpress.Com> diakses tanggal 20 April 2013.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

memungkinkan KPU dan KPUD memiliki waktu yang cukup untuk mempersiapkan diri dari satu pemilihan umum ke pemilihan umum yang berikutnya.

Kedua, pengelompokkan pemilihan umum pada dua tingkatan, yaitu pemilihan umum eksekutif, dimana pemilihan umum presiden dan wakil presiden digabung dengan pemilihan umum kepala daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Pada sisi lain, terdapat pemilihan umum legislatif, yaitu pemilihan umum bagi anggota-anggota DPR, DPD dan DPRD provinsi dan kabupaten/kota yang juga diselenggarakan bersamaan.

Kedua pilihan kebijakan tersebut sudah tentu memiliki persoalan yang harus diselesaikan terlebih dahulu sebelum disepakati dan dipilih sebagai kebijakan, baik oleh pemerintah maupun DPR. Salah satu kendalanya adalah penyesuaian jadwal waktu pemilihan umum kepala daerah yang membutuhkan keputusan politik apakah melaksanakan pemilihan umum kepala daerah sebelum masa jabatannya habis ataukah mengangkat pelaksana tugas harian yang akan mengisi jabatan gubernur/bupati/walikota yang telah habis masa jabatannya. Langkah-langkah ini berujung kepada penjadwalan pemilihan umum DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota.

Untuk melaksanakan kebijakan pilihan ini, pemerintah perlu segera menyusun cetak biru (*blue-print*) kebijakan penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang dilengkapi dengan kegiatan penjadwalan ulang waktu penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dengan suatu pesan utama, yaitu bahwa penjadwalan ulang pemilihan kepala daerah dimaksudkan untuk mewujudkan pemilihan umum kepala daerah yang efisien dan mendorong

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

peningkatan partisipasi publik dengan kualitas penyelenggaraan yang lebih baik.

Lukman Hakim Saifuddin¹⁶⁴ menuturkan, pelaksanaan otonomi daerah memang bisa asimetris. Dia mencontohkan, sistem pilkada antar daerah tidak harus sama. Bagi daerah yang pendidikan dan kesejahteraan masyarakatnya sudah baik dan siap berdemokrasi secara santun, bisa diadakan pilkada langsung. Sebaliknya, bagi daerah yang masyarakatnya belum siap mempraktikkan pilkada langsung, bisa ditempuh mekanisme perwakilan melalui DPRD. Lukman menambahkan, ada juga daerah seperti Yogyakarta yang karena kekhususannya tidak mungkin "dipaksakan" untuk menjalankan pemilihan gubernur langsung sampai kapanpun. Jadi, silakan saja masing-masing daerah menentukan sistem pilkada yang sesuai dengan daerahnya masing-masing.

Lukman menyampaikan, Kemendagri tengah mengkaji kemungkinan Pilkada dikembalikan ke DPRD. Menurut Lukman, mungkin saja konsep itu bisa diterapkan untuk daerah-daerah tertentu. Tetapi, tidak diberlakukan kepada semua daerah. Justru dengan sistem ini kebhinekaan itu diakomodasi dalam demokrasi kita.

Soal mekanisme Pilkada, Lukman mengusulkan itu diserahkan kepada setiap daerah untuk mengaturnya melalui perda. Dalam perumusan perda tersebut DPRD dan kepala daerah harus melibatkan tokoh-tokoh adat dan masyarakat luas, agar sistem pilkada tersebut mempresentasikan kehendak mayoritas masyarakat di daerah tersebut.

¹⁶⁴ Lukman Hakim Saifuddin, *Pemerintah Disarankan Jangan Seragamkan Pilkada*, dalam <http://www.MPR.go.id> diakses tanggal 21 April 2013.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Dalam pidato kenegaraan di hadapan DPR dan DPD pada 16 Agustus 2011 lalu, Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono mengeluhkan demokrasi berbiaya tinggi. Seperti halnya yang terjadi dalam pelaksanaan pilkada langsung. Jika dicermati lebih lanjut, pernyataan presiden itu bukan mendadak muncul tanpa melihat realita-realita yang ada. Namun, merupakan serangkaian proses dan kegelisahan yang sudah berlangsung lama di khalayak umum.

Sejak dilaksanakan tahun 2004 melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pelaksanaan pilkada langsung memang belum mampu membawa perubahan signifikan dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat. Yang terjadi justru sebaliknya. Makin banyak tumbuh kantong-kantong kemiskinan baru di daerah, banyak kepala daerah terpilih yang terlilit kasus korupsi, bahkan sering terjadi kerusuhan dan aksi brutal massa sebagai bentuk ketidakpuasancalon yang kalah dalam pilkada.

Sebagai jawabannya, muncul wacana yang dihembuskan Kemendagri untuk mengubah mekanisme pemilihan kepala daerah dari yang sebelumnya dipilih langsung oleh rakyat menjadi dipilih DPRD. Artinya, kembali kepada seperti semula, yakni kepala daerah dipilih oleh DPRD dan tidak memasukkan pilkada dalam ranah regim pemilu. Jika dipetakan, beberapa hal mendasar yang menimbulkan inefektifitas pilkada langsung, yakni pertama, pilkada langsung sebagai salah satu implementasi otonomi daerah ternyata belum bermanfaat secara signifikan dalam usaha peningkatan

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

kesejahteraan rakyat.¹⁶⁵

Kedua, pilkada yang berbiaya tinggi baik dari anggaran negara maupun kantong pribadi para calon mengakibatkan banyak kepala daerah masuk bui tersangkut kasus korupsi. Menjadi rahasia umum, ketika seseorang mencalonkan menjadi kepala daerah, syarat dana besar menjadi keharusan dan penentu kemenangan. Seorang calon walikota/bupati, misalnya, harus mempersiapkan dana Rp 5 miliar hingga Rp 10 miliar dan calon gubernur Rp 20 hingga Rp 100 miliar. Jumlah itu tentu masih tergolong minim dalam memenangkan perhelatan pilkada. Bandingkan dengan pemasukan "halal" seorang gubernur yang hanya Rp 500 juta-Rp 600 juta dan walikota/bupati sebesar Rp 300 juta-Rp 400 juta setiap tahunnya. Lebih besar pasak dari pada tiang. Jika sudah begini, akan sangat susah menuntut kepala daerah untuk melaksanakan pemerintahan yang bersih dan jauh dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Dari segi anggaran, pelaksanaan 244 pilkada di tahun 2010 saja sudah menelan biaya Rp 3,5 triliun. Angka yang cukup besar untuk ukuran Indonesia, dimana pendapatan perkapita masih rendah.¹⁶⁶

Ketiga, maraknya politik uang di setiap pilkada telah mengubah masyarakat menjadi sosok pragmatis. Pendidikan dan pengetahuan politik yang masih minim menjadi penyebab. Masyarakat menjadi gampang termakan politik pencitraan para calon yang biasanya dibarengi uang *saweran* untuk mendapatkan atau membeli suara rakyat yang diinginkan.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Januari Sihotang, *Memformat Ulang Pilkada Langsung*, dalam <http://www.medanbisnisdaily.com>. diakses tanggal 23 Desember 2012.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Keempat, pelaksanaan pilkada sering menimbulkan sengketa dan berujung di Mahkamah Konstitusi, bahkan tak jarang menimbulkan konflik fisik antar pendukung calon. Hal ini menjadi tidak sesuai dengan tujuan ideal pelaksanaan pilkada untuk menyelenggarakan kelanjutan (pergantian) kekuasaan pemerintahan secara teratur dan damai sesuai mekanisme yang dijamin oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut catatan Mahkamah Konstitusi, dari 244 Pilkada pada tahun 2010, 144 bermuara menjadi perselisihan hasil pemilihan umum.¹⁶⁸

Keinginan pemerintah untuk mengembalikan pemilihan kepala daerah seperti semula dengan alasan tersebut di atas, mendapat kritikan dari berbagai pihak baik dari akademisi, pemerhati maupun beberapa LSM yang seolah pemerintah tidak berkaca pada masa lalu, dimana kepala daerah dipilih oleh DPRD akan menimbulkan *oligarchi* kekuasaan yang dampak negatifnya juga besar. Dalam perkembangan waktu dan berbagai pertimbangan mengenai sistem dan mekanisme pilkada dalam RUU Pilkada sekarang ini rupanya memakai sistem berjenjang dalam pemilihan kepala daerah, yakni bupati/walikota dipilih secara langsung, sedangkan gubernur dipilih oleh DPRD Tingkat I setempat.

E. Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah dalam Perkembangan Konstitusi dan Demokrasi di Indonesia

Semenjak kemerdekaan 17 Agustus 1945, UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan gambaran bahwa Indonesia adalah negara demokrasi. Dalam mekanisme kepemimpinan Presiden harus bertanggung jawab kepada MPR, dimana MPR merupakan badan kenegaraan yang tertinggi sebagai

¹⁶⁸ *Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

pemegang kedaulatan rakyat. Dalam Pasal 2 ayat (1) UUD Tahun 1945 naskah asli sebelum amandemen UUD NRITahun 1945, anggota MPR terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Dalam perkembangan sejarah, pemilihan kepala daerah sebelumnya telah diatur oleh peraturanperundang-undangan pemilihan kepala daerah, yakni:Undang-Undang Nomor1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, Undang-Undang Nomor22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Perjalanan peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah ini tidak terlepas dari perkembangan konstitusi yang berlaku di Indonesia.

Dalam perkembangan konstitusi di Indonesia mengalami beberapa fase atau tahapan sejak kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945.Ada 3(tiga) macam undang-undang dasar dalam 4 (empat) periode, yaitu:

1. Periode 18 Agustus 1945-27 Desember 1949;
2. Periode 27 Desember 1949-17 Agustus 1950;
3. Periode 17 Agustus 1950-5 Juli1959; dan
4. Periode 5 Juli 1959-sampai sekarang.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Moh, Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1978), hal. 37.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Pada periode pertama, berlaku UUD Tahun 1945. Periode kedua berlaku Konstitusi RIS. Periode ketiga berlaku UUDS 1950. Periode keempat berlaku kembali UUD Tahun 1945. Dan, yang sekarang ini bisa dikatakan periode kelima, karena UUD NRI Tahun 1945 telah dilakukan amandemen sejak bulan Agustus 2002.

Dari pengalaman sejarah, sebenarnya Indonesia mengalami masa demokrasi singkat ketika pada tahun 1956 untuk pertama kalinya diselenggarakan pemilu bebas di Indonesia, sampai kemudian Presiden Soekarno menyatakan demokrasi terpimpin sebagai pilihan sistem pemerintahan. Setelah mengalami masa Demokrasi Pancasila, sebuah demokrasi semu yang diciptakan untuk melanggengkan kekuasaan Soeharto, Indonesia kembali masuk ke dalam alam demokrasi pada tahun 1998 ketika pemerintahan *junta* militer Soeharto tumbang. Pemilu demokratis kedua bagi Indonesia terselenggara pada tahun 1999 yang menempatkan Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan sebagai pemenang pemilu.

Perkembangan demokrasi di Indonesia tak dapat dipungkiri, telah melewati perjalanan sejarah yang demikian panjangnya. Berbagai ide dan cara telah dicoba untuk dilontarkan dan dilakukan guna memenuhi tuntutan demokratisasi di negeri ini. Usaha untuk memenuhi tuntutan mewujudkan pemerintahan yang demokratis tersebut, misalnya, dapat dilihat dari hadirnya rumusan model demokrasi Indonesia di dua zaman pemerintahan Indonesia, yakni orde lama dan orde baru.

Di zaman pemerintahan Soekarno dikenal yang dinamakan model Demokrasi Terpimpin, lalu di zaman pemerintahan Soeharto model demokrasi yang dijalankan adalah model Demokrasi Pancasila. Namun, alih-alih

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

mempunyai suatu pemerintahan yang demokratis, model demokrasi yang ditawarkan di dua rezim awal pemerintahan Indonesia tersebut malah memunculkan pemerintahan yang otoritarian, yang membelenggu kebebasan politik warganya. Dipasungnya demokrasi di dua zaman pemerintahan tersebut akhirnya membuat rakyat Indonesia berusaha melakukan reformasi sistem politik di Indonesia pada tahun 1997.

Reformasi yang diperjuangkan oleh berbagai pihak di Indonesia akhirnya berhasil menumbangkan rezim orde baru yang otoriter di tahun 1998. Pasca kejadian tersebut, perubahan mendasar di berbagai bidang berhasil dilakukan sebagai dasar untuk membangun pemerintahan yang solid dan demokratis. Namun, hingga hampir sepuluh tahun perubahan politik pasca reformasi 1997-1998 di Indonesia, transisi menuju pemerintahan yang demokratis masih belum dapat menghasilkan sebuah pemerintahan yang profesional, efektif, efisien, dan kredibel. Demokrasi yang terbentuk sejauh ini, hanya menghasilkan Demokrasi Kaum Penjahat, yang lebih menonjolkan kepentingan pribadi dan golongan ketimbang kepentingan rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Tulisan ini berusaha menguraikan lebih lanjut bagaimana proses transisi menuju konsolidasi demokrasi di Indonesia belum menuju kepada proses yang baik, karena masih mencerminkan suatu pragmatisme politik. Selain itu, di akhir, penulis akan berupaya menjawab pilihan demokrasi yang bagaimana yang cocok untuk diterapkan di Indonesia.

Munculnya kekuatan politik baru yang pragmatis pasca jatuhnya Soeharto pada 1998 lewat perjuangan yang panjang oleh mahasiswa, rakyat, dan politisi, kondisi politik yang dihasilkan tidak mengarah ke perbaikan yang signifikan. Memang secara nyata kita bisa melihat perubahan yang

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

sangat besar, dari rezim yang otoriter menjadi era penuh keterbukaan. Amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang banyak merubah sistem politik saat ini, penghapusan dwi fungsi ABRI, demokratisasi hampir di segala bidang, dan banyak hasil positif lain. Namun begitu, perubahan-perubahan itu tidak banyak membawa perbaikan kondisi ekonomi dan sosial di tingkat masyarakat.

Perbaikan kondisi ekonomi dan sosial di masyarakat tidak kunjung berubah dikarenakan adanya kalangan oposisi elit yang menguasai berbagai sektor negara. Mereka beradaptasi dengan sistem yang korup dan kemudian larut di dalamnya. Sementara itu, hampir tidak ada satu pun elit lama berhaluan reformis yang berhasil memegang posisi-posisi kunci untuk mengambil inisiatif. Perubahan politik di Indonesia, hanya menghasilkan kembalinya kekuatan orde baru yang berhasil berkonsolidasi dalam waktu singkat, dan munculnya kekuatan politik baru yang pragmatis. Infiltrasi sikap yang terjadi pada kekuatan baru adalah karena mereka terpengaruh sistem yang memang diciptakan untuk dapat terjadinya korupsi dengan mudah.

Selain hal tersebut, kurang memadainya pendidikan politik yang diberikan kepada masyarakat, menyebabkan belum munculnya artikulator-artikulator politik baru yang dapat mempengaruhi sirkulasi elit politik Indonesia. Gerakan mahasiswa, kalangan organisasi non-pemerintah, dan kelas **menengah politik yang "mengambang" lainnya terfragmentasi.** Mereka gagal membangun aliansi yang efektif dengan sektor-sektor lain di kelas menengah. Kelas menengah itu sebagian besar masih merupakan lapisan sosial yang berwatak anti-politik produk Orde Baru.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Dengan demikian, perlawanan para reformis akhirnya sama sekali tidak berfungsi di tengah-tengah situasi ketika hampir seluruh elit politik merampas demokrasi. Lebih lanjut, gerakan mahasiswa yang pada awal reformasi 1997-1998 sangatlah kuat, kini sepertinya sudah kehilangan roh perjuangan melawan pemerintahan. Akibat dari hal tersebut, representasi keberagaman kesadaran politik masyarakat ke dunia publik pun menjadi minim. Demokrasi yang terjadi di Indonesia kini, akhirnya hanya bisa dilihat sebagai demokrasi elitis, dimana kekuasaan terletak pada sirkulasi para elit. Rakyat hanya sebagai pendukung, untuk memilih siapa dari kelompok elit yang sebaiknya memerintah masyarakat.

"Memilih demokrasi untuk Indonesia?" Pertanyaan yang muncul dari kemudian adalah, *"Lantas, jika reformasi 1998 juga belum dapat menentukan bagaimana model demokrasi yang cocok bagi Indonesia, apakah demokrasi memang tidak cocok bagi Indonesia?"*. Menanggapi pertanyaan di atas, penulis perlu menekankan untuk memisahkan antara demokrasi sebagai sistem politik dengan demokrasi sebagai sebuah nilai. Demokrasi adalah sebuah nilai yang memberikan kebebasan dan partisipasi masyarakat. Dengan demokrasi, para warga negara dapat dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan. Idealismenya, setiap individu berhak menentukan segala hal yang dapat mempengaruhi kehidupannya, baik dalam kehidupan personal maupun sosial. Selain itu, demokrasi juga adalah cara yang efektif untuk mengontrol kekuasaan agar tidak menghasilkan penyalahgunaan wewenang.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Adi Sudarman, *Demokrasi dan Sejarahnya*, dalam <http://korandemokrasiindonesia.wordpress.com>, diakses tanggal 12 Nopember 2012.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Indonesia sampai saat ini masih belum dapat mengkonsolidasikan demokrasi. Penseyaratan untuk menuju konsolidasi demokrasi akhirnya memang sangat bertumpu pada proses reformasi hukum. Hukum harus diciptakan untuk memberikan jaminan berkembangnya masyarakat sipil dan masyarakat politik yang otonom, masyarakat ekonomi yang terlembagakan, dan birokrasi yang mampu menopang pemerintahan yang demokratis. Hukum harus dikembangkan untuk memperkuat masyarakat sipil (*civil society*) agar mampu menghasilkan alternatif-alternatif politik dan mampu mengontrol dan memantau pemerintah dan negara ketika menjalankan kekuasaannya.

Oleh karena itu, penulis melihat masih ada harapan bagi Indonesia di masa yang akan datang. Walaupun banyak yang skeptis bahwa masa depan politik di Indonesia akan menuju ke arah yang lebih baik. Namun, perkembangan yang terjadi belakangan ini dapat dijadikan sedikit harapan bagi masa depan Indonesia. Yang perlu dicatat adalah jangan sampai kita terjebak dalam demokrasi prosedural saja dan melupakan ketertinggalan masyarakat secara ekonomi maupun sosial. Masalah-masalah sosial yang secara jelas mengancam integrasi bangsa ini dan juga berbagai kasus gizi buruk haruslah cepat diselesaikan. Seiring dengan perbaikan sistem politik dan juga aktor-aktor yang terlibat didalamnya.

1. Pilkada merupakan Perkembangan Demokrasi Modern

Dalam sistem kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Kekuasaan itu pada hakikatnya berasal dari rakyat, diperuntukan bagi rakyat,

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

dan dikelola oleh rakyat. Demokrasi tidak bisa hanya dijadikan sebagai hiasan bibir semata dan bahan retorika belaka. Demokrasi juga tidak hanya menyangkut pelebagaan gagasan-gagasan luhur tentang kehidupan bernegara yang ideal, tetapi juga merupakan persoalan tradisi dan budaya politik yang egaliter dalam realitas pergaulan hidup yang beranekaragaman dan menghargai perbedaan.¹⁷¹

Untuk tingkatan daerah, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan salah satu upaya menciptakan pemerintahan yang demokratis. Demokrasi sebagai aspek penting berkaitan dengan pemerintahan dengan hierarki kekuasaan yang terdapat dalam suatu sistem politik negara. Artinya, akan terdapat sistem politik nasional yang mengandung subsistem politik daerah dalam bingkai sistem negara yang dianutnya. Pemilihan demokrasi lokal ini bukan berarti terdapat determinasi wilayah pemberlakuan demokrasi atau bahkan terdapat perbedaan demokrasi dari induknya. Demokrasi lokal ditujukan sebagai bagian utuh dari demokrasi di Indonesia dalam pelaksanaan rekrutmen elit politik di pemerintahan daerah. Demokrasi lokal merupakan bagian dari subsistem politik suatu negara yang derajat pengaruhnya berada dalam karidor pemerintahan daerah.

Di Indonesia, demokrasi lokal merupakan subsistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi pemerintahan daerah dalam mengembangkan kehidupan hubungan pemerintahan daerah dengan rakyat di

¹⁷¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 58.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

lingkungannya. Semenjak era reformasi, demokrasi yang diusung mengarah pada demokrasi partisipatif atau langsung, salah satunya karena banyak pejabat politik yang tidak melakukan tanggung jawabnya dengan baik, sehingga legitimasi mereka lemah. Di sisi lain, hal ini memunculkan ketidakpercayaan rakyat pada penguasa, yang akhirnya mendorong rekrutmen pejabat politik ke arah demokrasi langsung, sehingga tidak mengherankan bila rekrutmen semua jabatan politik dilaksanakan dalam format demokrasi yang bergerak pada hubungan *state and society* secara langsung. Mulai dari pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD yang dilanjutkan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Fase demokrasi langsung ini merupakan era baru reformasi politik di Indonesia yang pertama kali digelar sejak kemerdekaan. Rekrutmen politik skala nasional ini merupakan perkembangan demokrasi yang mendapat pengakuan dunia karena keberhasilannya.¹⁷²

Bila ditinjau dari sisi kedaulatan rakyat daerah, demokrasi lokal dibangun untuk memberikan porsi yang seharusnya diperoleh rakyat lokal dalam pemberian legitimasi pada elit eksekutifnya. Selama ini rakyat daerah memberikan kedaulatan hanya pada legislatif daerah saja melalui pemilu legislatif. Maka, merujuk pada konsep *trias politica* Montesquieu terkait sistem pemisahan kekuasaan atas tiga lembaga negara untuk konteks pemerintahan daerah terletak pada lembaga eksekutif dan legislatif daerah, sedang dalam kerangka yudisial masih

¹⁷² Jampatar Simamora, *Eksistensi Pilkada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis*, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 1, 1 Februari 2011, hal. 236.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

menginduk pada kelembagaan pusat. Hal ini terkait dengan pola hubungan pemerintahan pusat daerah dalam asas desentralisasi. Kedaulatan rakyat dalam kerangka sistem pemerintahan dapat dibagi ke dalam hierarki demokrasi nasional dan lokal dari tata cara rekrutmen politiknya, namun hal ini bukan berarti memecah belah sistem yang ada. Justru, dengan adanya pelaksanaan demokrasi baik di tingkat nasional maupun lokal secara langsung, perwujudan demokrasi dan kedaulatan rakyat akan semakin memperoleh titik penyempurnaan yang lebih baik.

2. Dampak terhadap Politik Hukum Pilkada Secara Langsung

Kebijakan politik hukum pemilihan kepala daerah secara langsung akan menimbulkan dampak terhadap proses dan mekanisme pemilihan kepala daerah dan juga terhadap penguatan demokrasi di tingkat lokal. Menurut Tommy A Legowo¹⁷³, demokrasi akan berkembang subur dan terbangun kuat di ranah nasional apabila dalam tingkatan yang lebih rendah (lokal) nilai-nilai demokrasi berakar kuat, pilkada mewujudkan makna tersebut. Dengan pemahaman seperti itu, maka penyelenggaraan pilkada dapat memberikan dampak positif maupun negatif terhadap penguatan demokrasi di Indonesia.

¹⁷³ Tommy A Legowo, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Good Governance Dan Masa Depan Otonomi Daerah" , Makalah pada Seminar Nasional XIX dan Kongres Asosiasi Ilmu Politik Indonesia "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Demokratisasi di Indonesia, Batam, 22-24 Maret 2005, hal.2.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

a. Dampak Kajian dari Segi Positif terhadap Pilkada Secara Langsung

Pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah secara langsung adalah salah satu perwujudan instrumen demokrasi dalam rangka menciptakan pemerintah yang lebih demokratis. Dengan sistem ini, maka harapan terwujudnya kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan diyakinidapat terealisasi secaramenyeluruh, mengingat sistem demokrasi merupakan perintah langsung yang diamanatkan oleh UUD NRI Tahun1945.

Dalam perjalanannya, sistem demokrasi yang dianut bangsa Indonesia tidak terlepas dari berbagai bentuk rintangan yang tidak jarang menimbulkan sikap apatis bagi masyarakat luas. Maraknya persoalan yang lahir dan mengiringi proses perjalanan demokrasi di tanah air adalah implikasi langsung dari berbagai rintangan yang muncul. Namun demikian, fakta dimaksud tidaklah elegan dijadikan sebagai bahan patokan sekaligus ukuran dalam menilai berhasil tidaknya pelaksanaan demokrasi di tanah air.

Justru, situasi yang demikian harus dipahami sebagai bagian dari demokrasi yang terus tumbuh dan berkembang dalam proses atau transisi politik yang mengalami berbagai pendewasaan perilaku politik negara dan rakyatnya. Kompleksitas persoalan yang dimaksud haruslah dipandang sebagai bagian dari proses pendewasaan politik menuju kondisi perpolitikan yang lebih ideal. Kendati harapan ini mungkin sulit terwujud, namun bukan berarti harapan perubahan pola dan konsepsi politik yang saat ini

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

sedang tumbuh sudah menutup ruang perubahan yang lebih baik.

Dari sisi urgensi, pemilihan kepala daerah secara langsung mempunyai maksud antara lain:

1. Akuntabilitas pada rakyat sangat tinggi karena merupakan calon yang dipilih secara langsung oleh rakyat;
2. Stabilitas pemerintahan daerah akan tercipta dengan baik, karena kepala daerah yang terpilih langsung dari rakyat. Disamping itu, akan meminimalkan resiko sosial, politik, dan keamanan, dalam hal ini tingkat kepercayaan rakyat dan evaluasi rakyat sangat tinggi;
3. Salah satu unsur yang dapat mendorong terciptanya proses demokratisasi yang lebih baik adalah dengan menumbuh kembangkan ruang publik, misalnya berupa LSM ataupun pers yang bebas.
4. Memberikan kesempatan kepada rakyat untuk menentukan pilihannya merupakan cerminan akan kedewasaan kondisi kematangan masyarakat. Dengan mengikutsertakan masyarakat dalam menentukan pemimpinnya, rakyat merasa memiliki rasa tanggungjawab yang tinggi, sehingga turut berpikir mengenai masalah kebangsaan dan kenegaraan;
5. Dengan dilaksanakannya pemilihan secara langsung menunjukkan bahwa proses demokrasi tengah berjalan di negara ini. Hal ini mengingatkan dalam demokrasi mempunyai prinsip *"one man*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

one vote": Artinya, setiap orang mempunyai hak yang sama untuk menentukan siapa yang akan tampil menjadi pemimpin bangsa ini.¹⁷⁴

Menurut Sulardi, urgensi pemilihan seorang pemimpin secara langsung antara lain:

1. Mengembalikan kedaulatan rakyat. Dengan mengembalikan hak pilih kepada rakyat, maka akan meningkatkan demokratisasi, karena semakin besar partisipasi masyarakat, maka semakin besar pula tingkat demokratisasinya;
2. Menggeser arah pertanggungjawaban. Dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, maka pertanggungjawaban langsung kepada masyarakat yang telah memberi mandat, sehingga orientasi kerja kepala daerah pada kepentingan rakyatnya.¹⁷⁵

Oleh karena itu, kehendak rakyat untuk menentukan sendiri pemimpinnya sangat beralasan, yaitu:

1. pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat. Prinsip kedaulatan rakyat mengandung makna bahwa kekuasaan yang tertinggi dalam negara berada di tangan rakyat. Oleh karena itu, memberikan kesempatan kepada

¹⁷⁴ Catur Wido Haruni, "Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung", *Jurnal Konstitusi*, Volume II No 1, bulan terbit Juni 2009, hal. 96.

¹⁷⁵ *Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

rakyat secara langsung menentukan pilihannya, termasuk pilihan politiknya merupakan manifestasi prinsip terpenting dalam negara demokrasi;

2. Keinginan dan tuntutan untuk mengadakan pemilihan kepala daerah secara langsung juga disebabkan oleh praktek politik masa lalu yang menyimpang (*distorsi*). Dimasa lalu, kepala daerah dipilih oleh DPRD secara tidak *fair*, karena proses pemilihan lebih merefleksikan kehendak lembaga daripada kehendak rakyat;
3. Adanya kekhawatiran dengan praktik perpolitikan belakangan ini, dimana DPRD sering “menggoyang” kepala daerah, karena kedudukannya masih sangat tergantung pada DPRD. Dengan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung akan memberi legitimasi politik yang sangat tinggi bagi seseorang yang terpilih sebagai kepala daerah, karena telah memperoleh mandat langsung dari rakyat.¹⁷⁶

Adapun yang menjadi latar belakang diberlakukan kebijakan pemilihan kepala daerah secara langsung adalah:

1. Pimpinan tertinggi negara (presiden) dipilih secara langsung dalam pemilu yang dilakukan pertama kali melalui pemilu tahun 2004, sementara pimpinan wilayah terendah (kepala desa) juga dilaksanakan secara langsung. Dengan demikian,

¹⁷⁶ *Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

tidak ada alasan pemilihan gubernur, walikota, dan bupati dilakukan secara langsung oleh rakyat;

2. Pemilu kepala daerah akan lebih mewujudkan kedaulatan yang berada di tangan rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang memuat ketentuan, "*Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar*"; dan
3. Secara yuridis, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menentukan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD sudah tidak sesuai lagi, karena undang-undang ini merupakan produk hukum sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945. Sementara itu, sudah ada undang-undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 yang menginginkan pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat.¹⁷⁷

Di lain sisi, pemilihan kepala daerah secara langsung mempunyai sisi yang baik, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih merupakan pemimpin rakyat riil dan memiliki ikatan langsung dengan rakyat. Tidak akan muncul lagi pemimpin yang semata-mata mengandalkan primodial tertentu;
2. Akan terjadi penyederhanaan infrastruktur politik,

¹⁷⁷ Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, (Jakarta: Ramdina Prakasa, 2005), hal. 199.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

terutama sistem kepartaian. Pemilihan secara langsung akan mendorong proses sentrifugal untuk mendapat hanya satu kepala daerah dan wakil kepala daerah; dan

3. Rakyat secara langsung menjadi hakim bagi kepemimpinan seseorang kepala daerah dan wakil kepala daerah yang **ternyata "kurang berprestasi"**, maka akan ditinggalkan rakyat dalam pemilihan yang akan datang. Dan, hal ini mendorong tumbuhnya akuntabilitas yang lebih besar bagi setiap pemimpin.¹⁷⁸

Lebih lanjut, Bagir Manan menyatakan bahwa konsekuensi pemilihan kepala daerah secara langsung antara lain:

1. Pemilihan kepala daerah secara langsung menyebabkan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD. Kepala daerah dan wakil kepala daerah bertanggung-jawab langsung kepada rakyat. Dengan demikian, DPRD tidak lagi berwenang meminta pertanggungjawaban dan merekomendasikan untuk memberhentikan atas dasar tidak melaksanakan garis-garis besar haluan daerah yang dituangkan dalam bentuk peraturan daerah;
2. Harus diciptakan **sistem "checks and balance"** baru antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan DPRD;

¹⁷⁸ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hal. 78.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

3. Harus diciptakan sistem “penindakan” baru terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah. **Sudah banyak sekali pranata “impeachment”**, bukan forum pertanggungjawaban politik mengenai mengenai kebijakan kebijakan pemerintahan daerah. *Impeachment* adalah pertanggung-jawaban hukum, yakni pertanggung-jawaban atas pelanggaran hukum;
4. Dengan pemilihan langsung kepaladaerah dan wakil kepala daerah, sistem ketatanegaraan Indonesia makin mendekati sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*). **Disebut “makin mendekati”**, karena kepala daerah masih diberi hak mengajukan rancangan peraturan daerah. Hubungan antara alat-alat perlengkapan pemerintahan daerah semata-mata didasarkan sistem *checks and balances* bukan hubungan organik dan fungsional.¹⁷⁹

Pilkada sebagai salah satu perwujudan kedaulatan rakyat adalah merupakan capaian besar dalam berdemokrasi. Masyarakat secara langsung dapat menentukan siapa nakhoda yang memutar kemudi dan arah pembangunan di daerahnya. Maka, pemunculan wacana pemilihan kembali oleh DPRD merupakan kemunduran yang mengembalikan demokrasi Indonesia menjadi permainan segelintir elit. Kekurangan-kekurangan yang terjadi selama ini seharusnya dapat diminimalisasi demi maksimalis manfaat pelaksanaan pilkada. Kekurangan pelaksanaan pilkada sekarang ini seharusnya dapat

¹⁷⁹ *Ibid.*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

diminimalisasi dengan cara memformat kembali pelaksanaan pilkada. Demi kemanfaatan pilkada yang maksimal, setidaknya ada beberapa hal yang harus dilakukan yakni pelaksanaan dengan cara menggabungkan pemilihan presiden, gubernur, bupati/walikota dalam satu waktu dengan menghapuskan putaran yang kedua.

b. Dampak Kajian dari Segi Negatif terhadap Pilkada Secara Langsung

Pemilihan kepala daerah secara langsung berjalan sekitar 9 (sembilan) tahun diberlakukan di Indonesia, ternyata menimbulkan banyak permasalahan sehingga ada wacana untuk dikembalikan seperti semula, yakni kepala daerah dipilih oleh DPRD. Menurut Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) Djohermansyah Djohan, bahwa dalam dalam rancangan undang-undang (RUU) pilkada tahun 2013 yang sedang menanti persetujuan presiden, nantinya kepala daerah akan kembali dipilih oleh anggota DPRD.

Menurut Djohermansyah Djohan, pemilihan kepala daerah secara langsung sejatinya ditujukan untuk memperdalam demokrasi di Indonesia. Namun, dari pengalaman selama ini justru banyak menimbulkan dampak negatif dalam kehidupan berdemokrasi. Dalam praktiknya, pilkada langsung telah menyuburkan praktik politik uang, dari berupa mahar bagi partai politik langsung, biaya fotokopi untuk dukungan calon perseorangan, biaya penyelenggaraan pilkada, serta biaya untuk merawat konstituen sampai ke politisasi birokrasi.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Penangkapan oleh KPK terhadap Bupati Buol Amran Batalipu, akibat dugaan suap telah memperpanjang daftar kepala daerah yang tersangkut persoalan hukum, karena tuntutan dana yang besar untuk memenangi pilkada langsung di daerahnya. Pilkada langsung juga dengan mudah menyulut maraknya konflik horizontal di tengah-tengah masyarakat, sehingga cenderung merusak tatanan kearifan lokal di daerah. Bahkan, menurut Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD saat itu, *"Pilkada langsung telah merusak akhlak dan moral masyarakat"*.

Hasil pilkada ternyata tidak terlalu memuaskan. Dari 753 pasangan kepala daerah/wakil kepala daerah yang terpilih dari tahun 2005 hingga akhir 2011, sebanyak 275 orang (18,2 persen) terjerat masalah hukum, baik sebagai saksi, terdakwa, maupun terpidana. Angka tersebut belum termasuk pejabat struktural dan anggota DPRD yang harus terseret kasus yang sama dengan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Melihat jalannya pilkada yang kian tidak karuan itu, agar akhlak masyarakat tidak semakin rusak, sangatlah mendesak untuk segera membenahinya. Apabila kita terlambat, dikhawatirkan Indonesia akan meraih predikat sebagai negara dengan jumlah kepala daerah/ wakil kepala daerah dan pejabat publik lokal paling banyak terjerat masalah hukum di dunia.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Djohermansyah Djohan, "Meneta Ulang Pemilihan Umum Kepala Daerah", dalam <http://www.ditjen-otoda.depdagri.go.id/> diakses tanggal 12 November 2012.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Wakil Ketua DPRD Sumatera Utara, Chaidir Ritonga, mengungkapkan setuju atas pilkada tidak langsung tersebut. Menurutnya, ada 3 alasan, sehingga dirinya setuju atas perubahan sistem pilkada tersebut. Pertama, falsafah negara kita adalah perwakilan dan yang kita lihat saat ini adalah langsung. Kedua, memakan biaya yang sangat tinggi, untuk biaya anggaran pilkada yang dilakukan oleh DPRD tidak sampai 100 juta. Ketiga, ketika diadakan pilkada secara langsung juga hasilnya tidak lebih baik.¹⁸¹

Demikian pula apa yang diucapkan oleh Kepala Pusat Penerangan Kementerian Dalam Negeri, Reydonnyzar Moenek, bahwa selama periode 2004-2012 sudah 173 kepala daerah menjalani pemeriksaan dengan status sebagai saksi, tersangka, dan terdakwa. Sebanyak 70% dari jumlah itu sudah mendapat vonis berkekuatan tetap dan menjadi terpidana. Secara keseluruhan, di Indonesia terdapat 495 Kabupaten/Kota dan 33 provinsi. Jumlah 173 kepala daerah ini menunjukkan sepertiga daerah di Indonesia dikelola mereka yang bermasalah dengan hukum. Kegagalan pemenuhan prinsip negara hukum khususnya dalam memenuhi asas pertanggung-jawaban publik semakin jelas ketika undang-undang tentang pilkada tidak mengatur mekanisme yang bisa mencegah kepala

¹⁸¹ Yudi Prasetyo, "Kepala Daerah Kembali Dipilih DPRD", artikel, dalam <http://www.waspada.co.id/> diakses tanggal 23 Mei 2012.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

daerah tidak melakukan tindak pidana korupsi.¹⁸²

Terkait dampak negatif dari pilkada, para ulama NU dalam sidang Komisi Bathsul Masail Munas NU yang membahas mengenai agama kontekstual dan kenegaraan, merekomendasikan kepada pemerintah untuk menghentikan pilkada langsung, karena lebih banyak kerugiannya dibanding manfaat yang ingin diperoleh. Dalam pandangan para Ulama NU, selama 9 (sembilan) tahun terakhir ini, penyelenggaraan pilkada lebih banyak membawa mudarat atau dampak negatif bagi masyarakat, diantaranya melatih rakyat untuk menjadi pengemis yang mengharapkan politik uang dari para calon, sehingga terjadi dekadensi moral yang dalam pandangan Islam perbuatan yang sangat buruk. Selain itu, pilkada secara langsung menimbulkan konflik horizontal. Manfaat yang diharapkan dari pilkada langsung, yaitu menghasilkan pemimpin terbaik di sebuah daerah, hingga kini ternyata tidak pernah terbukti. Menurut Katib Aam PBNU, Malik Madani menyatakan, meskipun melalui pilkada tidak langsung belum tentu baik, namun tingkat resiko atas **dampak negatif lebih kecil.** *"Selama ini bukan pendidikan politik dan demokrasi yang didapatkan, melainkan menjual hati nurani dengan money politic, dan inilah yang merusak moral umat sampai pimpinan wilayah dan cabang NU"*, kata Malik Madani.

Lebih memprihatinkan lagi, politik uang ter-

¹⁸² Irvan Mawardi, "Pelaksanaan Prinsip-prinsip Negara Hukum Demokrasi Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah", makalah, dalam <http://www.ptun-makassar.go.id/> diakses tanggal 20 Juni 2012.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

sebut dianggap sebagai kewajaran dalam era demokrasi saat ini. Hal ini bukan hanya merusak rakyat dan umat, tapi juga elit politik dan elit NU, yang kadang malah menjadi bandar dan tim sukses calon kepala daerah tertentu. Pilkada juga menuntut biaya yang sangat besar baik oleh pemerintah, kandidat, *cukong* atau bandar yang berkepentingan di daerah-daerah yang datang dari Jakarta. Konsekuensinya, menurut Malik Madani, kalau calonya menang, maka akan berusaha mengembalikan modalnya plus bunganya dan keuntungan lainnya. Karena itu, mereka ini tidak akan memikirkan rakyat, tapi malah memperluas bisnis dan usahanya dengan misalnya harus mendapatkan Hak Guna Usaha (HGU) tanah, izin perusahaan, dan sebagainya, yang justru makin merugikan rakyat. Dan, dari situlah kembalinya terjadi kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN) dalam lima tahun pemerintahan daerahnya. Ditambah lagi dengan terjadinya konflik horizontal, pembakaran gedung pemerintah, DPRD, gedung KPUD dan anarkisme. Maka, dampak buruk dari pilkada langsung dinilai lebih banyak.¹⁸³

Demikian juga dari hasil penelusuran Tri Ratnawati, bahwa kebijakan pemilihan kepala daerah secara langsung yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah karena alasan **"kompatibilitas" atau kesesuaian dengan Pemilihan Presiden Langsung (Pilpres)**. Maksud sumber tersebut,

¹⁸³ Malik Madani, "Konferensi Besar NU Pilkada Langsung Diminta Dihentikan", dalam <http://www.harianjogya.com/> diakses tanggal 25 Nopember 2012.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

kalau presidennya dipilih melalui pilpres langsung, maka gubernur, bupati dan walikota juga harus dipilih secara langsung. Alasan yang lain adalah karena buruknya praktik-praktik pemilihan kepala daerah secara perwakilan melalui DPRD.

Sekarang ini telah terlihat bahwa pilkada langsung menghasilkan banyak akses negatif, maraknya politik uang dalam pilkada langsung, misalnya, merupakan perluasan dari politik uang yang tadinya terbatas hanya di kalangan anggota DPRD, kini meluas terhadap kalangan warga masyarakat pemilih, khususnya masyarakat miskin. Premanisme pilkada langsung di masa reformasi lebih parah dan lebih canggih serta melibatkan banyak aktor pelaku dibanding dalam pilkada dengan sistem perwakilan pada era orde baru. Yang lebih buruk dari itu adalah terjadinya konflik-konflik elit lokal akibat pilkada langsung yang merambat ke masyarakat, sehingga acapkali terjadi kekerasan. Masalah ini jarang terjadi dalam sistem pilkada melalui DPRD.

Namun, yang lebih mengecewakan dari semua akses negatif tersebut adalah kenyataan bahwa pilkada langsung ternyata tidak secara otomatis menghasilkan pemimpin-pemimpin daerah yang berkualitas, yaitu yang penuh dengan keteladanan dalam keseharian hidupnya, cakap dalam mengelola pemerintahan daerah, dan telah terbukti hasil-hasil karya mereka. Seperti telah banyak kita ketahui bahwa pemenang pilkada langsung umumnya adalah figur-figur pengusaha atau orang-orang yang didukung uang dan partai politik pengusung. Partai politik-partai

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

politik pengusung pun mempunyai "harga" yang harus "dibayar" oleh kandidat. Kenapa uang begitu penting disini adalah karena pilkada langsung telah menjadi industri dan "komoditas" yang penuh dengan hitung-hitungan transaksi ekonomi politik. Visi, misi, dan program kandidat yang seharusnya menjadi pilihan utama para "*rational voters*" akhirnya hanya menjadi "*lips service*" belaka sekedar untuk memenuhi persyaratan prosedural formal.¹⁸⁴

Kapitalisasi pilkada tersebut merupakan pengkhianatan terhadap cita-cita reformasi untuk membangun demokrasi substantif di Indonesia dan sudah sepantasnya segera "diluruskan" kembali. Kegagalan pemerintah, KPU, dan Bawaslu serta aparat penegak hukum untuk memastikan pilkada langsung berjalan "luber", "jurdil", dan tanpa politik uang akan melahirkan penyakit yang disebut "*stress demokras*". Demokrasi yang "*stress*" pastilah bukan demokrasi yang dikehendaki reformasi dan dapat menambah daftar panjang permasalahan bangsa kita. Konflik dan kekerasan yang terjadi dalam pilkada langsung mungkin saja terjadi akibat dari model demokrasi yang "*stress*" itu.

F. Analisis Implikasi Politik Hukum Pengaturan Pilkada terhadap Perkembangan Demokrasi dan Konstitusi

Demokrasi itu tumbuh dan berkembang subur di dalam masyarakat madani, yaitu masyarakat yang mencintai

¹⁸⁴ Tri Ratnawati, "Meninjau kembali "Eksperimentasi" Pilkada Langsung Di Indonesia", dalam <http://www.politik.lipi.go.id/> diakses tanggal 20 Mei 2012.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

kedamaian, ketenangan, sejahtera, dan toleran. Begitu pula sebaliknya, demokrasi akan layu jika dihadapkan dengan masyarakat barbar. Masyarakat barbar di negeri barbar adalah masyarakat yang menyukai peperangan, permusuhan, pertarungan, dan mendahulukan nafsu hewani ketimbang hati nuraninya. Sebaik apapun konsep dan sistem yang dipersembahkan demokrasi, entah itu pemilihan umum, rekrutmen terbuka, pengorganisasian lembaga yang saling mengawasi, namun jika semuanya hidup di atas tanah barbar, maka akan sia-sia demokrasi tersebut. Demokrasi itu tak indah apa yang kita bayangkan, angin segar demokrasi bersamaan dengan adanya terpaan konflik yang setia mengikuti perjalanannya, di penghujung jalan demokrasi disitulah bermukim pertengkaran, perkelahian, dan peperangan yang melibatkan konfrontasi fisik maupun bahasa. Jikalau kekuasaan itu di ibaratkan "kue", maka orang banyak akan merebutnya dalam kondisi lapar dengan cara apapun di antara orang-orang tersebut dan pihak lain ingin juga memperebutkan "kue" tersebut. Peran demokrasi di tengah-tengah situasi begini seharusnya menawarkan sebuah alternatif, suatu perbincangan rasional yang emansipatoris yang tujuannya adalah untuk memberikan kepuasan dan saling pengertian pihak-pihak yang bersangkutan. Bukannya demokrasi terseret, terbawa arus bar-barianisme manusia, menanggalkan esensinya yang sesungguhnya mewujudkan jalan metodologis yang baik.

Kekuasaan memang menggiurkan, demokrasilah yang membingkainya supaya kekuasaan tersebut bersifat utilitarianis, artinya bermanfaat bagi khalayak banyak dan beradab. Kekuasaan sebagai orientasi demokrasi inilah yang diincar dan target utama bagi kebutuhan dan kehendak setiap manusia. Kebutuhan dan kehendak manusia untuk berkuasa

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

sebagai tabiat yang tak bisa dilepaskan.¹⁸⁵ Menurut Hannah Arendt¹⁸⁶, menjelaskan bagaimana manusia tertarik dengan kekuasaan, karena di dalam kekuasaan, manusia bisa melakukan persuasi, paksaan, dan kekerasan yang dilakukan terhadap manusia lain. Penguasaan manusia satu terhadap manusia lain melahirkan kemudahan, kehormatan, dan stabilitas pemenuhan kebutuhan manusia, sehingga situasi ini menjadikan manusia berlomba-lomba untuk saling menguasai.

Penguasaan manusia terhadap manusia lain juga diungkapkan oleh Plato. Plato mengkonstantasikan bahwa kekuasaan adalah kesanggupan untuk meyakinkan (persuasi) orang lain agar orang yang telah diyakinkan itu melakukan apa yang telah diyakini sesuai dengan kehendak orang yang melakukan persuasi itu.¹⁸⁷ Orang menjadi leluasa dan senang telah menguasai orang lain, karena keinginannya tersebut dapat dilaksanakan dan dibantu oleh orang yang dikuasainya.

Keyakinan sebagian kalangan tentang pilkada mampu membangun demokrasi lokal bukan tanpa alasan. Karena pada hakikatnya, instrumen pemilihan langsung sebagaimana yang dianut dalam rezim pilkada banyak mengandung nilai-nilai kebebasan, persamaan, dan kedaulatan rakyat yang

¹⁸⁵ Hannah Arendt, *Nasib Demokrasi Lokal Di Negeri Barbar*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2012), hal. 1.

¹⁸⁶ Hannah Arendt, *Between Post and Future*, Penguin Books, New York, 1978, hal. 93.

¹⁸⁷ J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato Seri Filsafat Politik*, Jakarta: CV Rajawali, 1986, Hlm. 96. Negara ideal yang digagas Plato adalah negara yang bersistem *paternalistic* artinya penguasa bijak yakni eilsof-raja sudah seharusnya menempatkan dirinya seloaku Ayah yang baik dan arif bagi anak-anaknya, memiliki tindakan yang memadukan kasih dan ketegasan demi kebahagiaan anak-anak itu sendiri.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

menjadi prinsip demokrasi. Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan lebih melindungi aspirasi, harapan, dan hak sosial politik warga ketimbang bentuk sistem pemilihan yang lain. Namun, semenjak dimulainya babak baru permulaan penyelenggaraan pilkada secara langsung sampai sekarang, dari kerangka konseptual ke praktis, mekanisme ini terus mengalami penyempurnaan.¹⁸⁸ Penyempurnaan ini dimaksudkan untuk melengkapi kekurangan yang terdapat dalam peraturan sebelumnya, dan ditujukan dalam rangka pembaruan proses pemilihan kepala daerah secara langsung yang lebih demokratis serta menyimpan nilai-nilai keadilan kolektif. Bukan tidak mungkin perubahan akan tetap berlanjut mengingat keinginan menuju pilkada yang demokratis terus berlanjut.

Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung masih terdapat kasus-kasus yang mewarnai penyelenggaraan pilkada di berbagai daerah, *money politic*, perselisihan hasil perolehan suara, pengerahan massa, *anarkhisme*, dan sebagainya. Mudah-mudahan akses-akses dalam pilkada langsung tersebut tidak menyurutkan untuk mengembangkan pemilihan kepala daerah secara langsung menuju perbaikan demokrasi lokal.

¹⁸⁸ Regulasi hukum UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No 6 Tahun 2005 yang menjadi payung hukum bagi pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung pada perkembangannya seringkali dilakukan revisi, hingga terbitnya produk perundang-undangan baru seperti Perpu No 3 Tahun 2005 Perubahan atas UU no. 32 Tahun 2004 dan PP No. 17 Tahun 2005 Perubahan Atas Pp No. 6 Tahun 2005, terakhir lahirnya UU No. 12 Tahun 2008 atas perubahan UU No. 32 Tahun 2004.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Tak bisa disangkal bahwa pilkada langsung membantu dalam pembentukan demokrasi nasional di daerah dan perlu diprioritaskan. Hal ini karena pilkada langsung bisa dimaknai desentralisasi demokrasi. Artinya, pembangunan demokrasi tidak hanya dilakukan di pusat pemerintahan dan dalam skala nasional saja, tetapi demokrasi lokal memposisikan esensi pendistribusian dan pembangunan demokrasi harus dilaksanakan tiap-tiap daerah melalui instrumen pemilihan kepala daerah secara langsung. Implikasinya tidak lain adalah untuk mencerdaskan secara politik masyarakat daerah dan meningkatkan peran partisipasinya. Lebih jauh dari itu, pilkada langsung tentu akan melahirkan pemerintah yang responsif dan legitimasi, karena memiliki mandat dari banyak daerah.

Terlepas dari sebelumnya, penyelenggaraan pilkada, walaupun bukan dianggap sebagai pemilu, akan menjadi loncatan beberapa langkah ke depan dalam proses demokratisasi yang sedang mempengaruhi dinamika politik nasional. Dalam hal ini, terpilihnya kepala daerah dan wakil kepala daerah secara beradab dan damai akan mempengaruhi legitimasi pemerintahan daerah. Oleh karena itu, pada tahap berikutnya, stabilitas politik nasional pun diharapkan akan senantiasa terjaga. Saat sekarang pilkada secara langsung sudah didefinisikan sebagai pemilu, yakni ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung.

Implikasi politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah saat ini bisa berpengaruh terhadap perkembangan demokrasi dan konstitusi. Hal ini dapat dilihat dari segi positif maupun negatif terhadap pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung. Apabila kita bandingkan dampak negatif

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

yang ditimbulkan dari pengaturan pilkada secara langsung dengan manfaat yang diperoleh, maka lebih banyak mudharatnya. Oleh karena itu, banyak kalangan yang mengusulkan agar pilkada secara langsung perlu dipikirkan lagi atau perlu diformat ulang dengan sistem pilkada yang lain.

Dilihat dari sisi pengaturan pilkada dalam konstitusi, memang terjadi ketidakpastian hukum terhadap pemilihan kepala daerah. Hal tersebut bisa kita cermati dalam perdebatan pada risalah perubahan UUD NRI Tahun 1945 maupun setelah terjadi kesepakatan mengenai Pasal 18 tersebut. Akibat norma yang kabur tersebut berdampak pada perkembangan demokrasi dan konstitusi untuk Indonesia mendatang dan sampai sekarang masih terjadi polemik bagaimana bentuk demokrasi dan konstitusi yang sesuai terkait dengan pemilihan kepala daerah.

Dalam teori konstitusi menurut Wirjono Projodikoro, bahwa istilah konstitusi berasal dari kata kerja *contituer* (bahasa Perancis) yang berarti membentuk, yaitu membentuk suatu negara. Artinya, konstitusi mengandung permulaan dari segala peraturan mengenai suatu negara. Dengan demikian, suatu konstitusi memuat suatu peraturan pokok (*fundamental*) mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar, yaitu negara.

Politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai penjabaran atas Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, **dimana frasa kata "demokratis" dimaknai sebagai pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat.** Pasal 18 ayat (4) ini mengandung makna yang kabur, sehingga tidak sejalan dengan teori konstitusi, dimana konstitusi itu sebagai suatu

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

peraturan dasar seyogyanya tidak mengandung multi tafsir. Dalam tataran UUD NRI Tahun 1945, pemilihan kepala daerah dimasukkan dalam rezim pemerintahan daerah, sedangkan dalam tataran undang-undang, pemilihan kepala daerah itu bisa dimasukkan dalam tataran rezim pemilu dan juga bisa dimasukkan dalam tataran rezim pemerintahan daerah, sehingga akan menimbulkan polemik yang terus-menerus tanpa ada solusi penyelesaian yang bisa diterima oleh semua komponen bangsa.

Implikasi politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah saat ini terhadap perkembangan demokrasi dan konstitusi di Indonesia membawa implikasi atau dampak kurang baik terhadap perkembangan demokrasi dan konstitusi. Hal ini kalau dikaitkan dengan teori konstitusi yang dikemukakan oleh Wirjono Projudikoro yang mengatakan bahwa konstitusi memuat suatu peraturan pokok (*fundamental*) mengenai sendi-sendi pertama menegakkan bangunan besar, yaitu negara, maka konstitusi sebagai peraturan pokok tidak seharusnya mempunyai pengertian kabur, sehingga menimbulkan multitafsir yang berakibat tidak adanya kepastian hukum mengenai pemilihan kepala daerah, sehingga berpengaruh buruk terhadap perkembangan demokrasi dan konstitusi di Indonesia. Penulis sependapat dengan Teori Konstitusi yang dikemukakan oleh Wirjono Projudikoro tersebut.

Demikian pula kalau dikaji dari teori konstitusi menurut pendapat K.C. Wheare F.B.A, yang mengatakan bahwa konstitusi dipakai untuk melukiskan seluruh sistem pemerintahan suatu negara, kumpulan peraturan, dan mengatur atau memerintah pemerintahan. Apabila teori ini dikaitkan dengan implikasi politik hukum pemilihan kepala

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

daerah saat ini terhadap perkembangan demokrasi dan konstitusi di Indonesia, maka tidak sejalan dengan maksud dari teori konstitusi yang dikemukakan oleh K.C. Wheare F.B.A, dimana konstitusi sebagai kumpulan peraturan untuk mengatur dan memerintahkan adalah peraturan yang tidak menimbulkan multitafsir, sehingga peraturan yang dipakai untuk memerintah tersebut menimbulkan kepastian hukum.

Lain halnya peraturan yang dipakai untuk mengatur pemilihan kepala daerah secara langsung menimbulkan multitafsir, sehingga berimplikasi buruk terhadap perkembangan demokrasi dan konstitusi di Indonesia. Penulis sependapat dengan teori konstitusi yang dikemukakan oleh K.C. Wheare F.B.A, karena realitas yang terjadi pada pengaturan pemilihan kepala daerah di Indonesia masih belum menjamin kepastian hukum.

Dalam teori otonomi daerah menurut Sarundjandapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bukan dimasukkan dalam rezim pemilu. Alasannya, pemilihan kepala daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 diatur dalam Bab VI Pemerintahan Daerah, sehingga pemilihan kepala daerah bukan bagian dari pemilihan umum yang diatur dalam Bab VII B Pemilihan Umum.

Demikian pula kalau dihubungkan dengan teori otonomi daerah, bahwa otonomi daerah itu menghendaki adanya keanekaragaman sesuai amanat Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yakni hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, provinsi, kabupaten, dan kota,

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Di sisi yang lain, pilkada secara langsung diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberlakukan secara seragam di seluruh daerah otonom di Indonesia.

Teori otonomi daerah yang dikemukakan oleh Sarungjang ini, apabila dikaitkan dengan implikasi politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah saat ini terhadap perkembangan demokrasi dan konstitusi di Indonesia yang berpengaruh buruk terhadap perkembangan demokrasi dan konstitusi di Indonesia ini, maka tidak ada kesesuaian antara teori otonomi daerah dengan politik hukum pengaturan pilkada secara langsung, sehingga menimbulkan implikasi buruk terhadap perkembangan demokrasi dan konstitusi di Indonesia. Teori otonomi daerah menghendaki adanya keanekaragaman, sedangkan politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah saat ini penyeragaman.

Dalam teori pemilu menurut M. Rusli Karim, pemilu merupakan salah satu sarana untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat) yang berfungsi sebagai alat menyehatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi. Politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemilihan Kepala Daerah, dimana pemilihan kepala daerah secara langsung tidak dimasukkan pada rezim pemilu, tetapi pelaksanaan dari pemilihan kepala daerah secara langsung menggunakan aparat pemilu, yakni KPUD. Dalam undang-undang ini, KPUD tidak ada hubungan hierarkis dengan KPU Pusat, sehingga KPUD diberi kewenangan khusus dalam undang-undang ini tanpa terkait dengan KPU sebagai

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

induknya. Pertanggung jawaban dalam pemilihan kepala daerah KPUD bertanggungjawab kepada DPRD. Hal ini tidak sejalan dengan teori pemilu, dimana pelaksanaan pemilu tersebut menjunjung tinggi asas "luber-jurdil" dan berimplikasi terhadap perkembangan demokrasi di Indonesia.

Demikian pula apabila kita hubungkan dengan teori pemilu yang dikemukakan oleh M. Rusli Karim tersebut, dimana pemilu berfungsi sebagai alat untuk menyetatkan dan menyempurnakan demokrasi, ini berarti penyelenggara pemilu, dalam hal pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, semula dilaksanakan oleh KPUD yang tidak terkait dengan KPU dan pertanggung-jawabannya kepada DPRD. Hal ini menunjukkan bahwa politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat tidak menunjukkan adanya independensi lembaga KPUD, meskipun sekarang sudah diujimaterielkan ke Mahkamah Konstitusi dan telah dibatalkan. Penulis sependapat dengan teori pemilu yang dikemukakan oleh M. Rusli tersebut, karena bagaimanapun juga pelaksanaan pemilu harus sehat tanpa adanya penyakit-penyakit yang menggrogoti independensi lembaga penyelenggara pemilu.

G. Model Politik Hukum Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

1. Model Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai hasil revisi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dinilai banyak kalangan keablasan

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

dan memiliki berbagai kelemahan. Kelahiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai penggantinya juga menuai pro dan kontra. Kondisi yang demikian dapat kita lihat melalui berbagai substansi pasal-pasal yang terkandung di dalamnya, terutama sekali tentang pemilihan kepala daerah secara langsung. Idealnya, undang-undang ini mampu menjawab berbagai masukan yang telah digulirkan berbagai kalangan, baik masyarakat maupun dari elemen pemerintah sendiri, namun kenyataannya memasukkan komponen pemilihan kepala daerah secara langsung ternyata masih menyisakan beberapa pihak yang tidak puas terhadap keberadaan undang-undang ini.

Politik hukum yang terkandung dalam undang-undang ini adalah menempatkan pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi bukan termasuk rezim pemilu, melainkan rezim pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI Tahun 1945, sehingga tidak digunakan rujukan (konsederans) Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 maupun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Hal ini dikarenakan RUU yang dibahas adalah mengenai pemerintahan daerah, maka yang jadi rujukan adalah pasal yang mengatakan kepala daerah dipilih secara demokratis, sehingga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pemilihan kepala daerah tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum. Daripada membentuk lembaga penyelenggara baru, maka demi efisiensi KPUD yang sudah dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 diberi kewenangan khusus

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah.¹⁸⁹

Kewenangan yang diberikan kepada KPUD tidak saja melaksanakan dan mengendalikan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, tetapi juga diberi kewenangan menyusun semua tata cara yang berkaitan dengan tahap persiapan dan pelaksanaan dengan berpedoman pada peraturan pemerintah. Akan tetapi, pemberian kewenangan khusus kepada KPUD sama sekali tidak dikaitkan dengan KPU Pusat yang menjadi induk KPUD tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini sama sekali tidak ada peran yang diberikan kepada KPU Pusat untuk penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tersebut.

Di bawah ini akan penulis sebutkan beberapa pasal dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengindikasikan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung bukan termasuk rezim pemilu:

- a. Pasal 1 angka 21 memuat ketentuan bahwa KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota. Pasal 57 ayat (1) memuat ketentuan, bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD.

¹⁸⁹Ramlan Surbakti, *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Oleh Rakyat Merupakan Bagian Dari Pemilihan Umum*, dalam <File:///G:/PILKADARAMLAN.htm> diakses tanggal 35 Pebruari 2012.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- b. Pasal 57 ayat (1) memuat ketentuan, bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diseleenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD.
- c. Pasal 66 ayat (3) huruf e memuat ketentuan bahwa meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD.
- d. Pasal 67 ayat (1) huruf e memuat ketentuan bahwa mempertanggungjawaban penggunaan anggaran kepada DPRD.
- e. Pasal 82 ayat (2) memuat ketentuan bahwapasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD.
- f. Pasal 89 ayat (3) memuat ketentuan bahwalebih lanjut mengenai pemberian bantuan kepada pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan pemerintah.
- g. Pasal 94 ayat (2) memuat ketentuan bahwatanda khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh KPUD dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.
- h. Pasal 106 ayat (1) memuat ketentuan bahwa keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

- i. Pasal 114 ayat (4) memuat ketentuan bahwa tata cara untuk menjadi pemantau pemilihan dan pemantauan pemilihan serta pencabutan hak sebagai pemantau diatur dalam peraturan pemerintah.

Dari ketentuan-ketentuan norma yang ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang penulis sebutkan di atas menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung bukan merupakan rezim pemilihan umum, tetapi dimasukkan dalam kerangka pemerintahan daerah. Ditambah lagi dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang mengatur secara teknis pelaksanaan Pilkada sebagai upaya operasional dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dengan dimasukkan pemilihan kepala daerah dalam kerangka undang-undang pemerintahan daerah banyak mendapat sorotan dan kritikan baik dari akademisi, LSM, maupun ketua-ketua KPUD diseluruh Indonesia untuk mengajukan gugatan uji materiil terhadap undang-undang pemerintahan daerah yang kemudian direspons positif oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁹⁰

Untuk mengetahui dari sisi latar belakang kebijakan pemilihan kepala daerah secara langsung maupun dari segi positif dan negatif dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 8
Model Pengaturan Pilkada menurut Undang-Undang Nomor 32
Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁹⁰ Rozali Abdulah, *Op.cit*, hal. 59.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

No.	Elemen	Uraian
1.	Dasar Hukum	<p>1. Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945.</p> <p>2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 56 s/d Pasal 119 berisi tentang prosedur dan mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil secara langsung oleh rakyat, di mana Pasal 22E tidak dijadikan dasar hukum.</p> <p><u>Catatan-Catatan:</u></p> <p>1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menempatkan pemilihan kepala daerah secara langsung bukan merupakan rezim pemilu, yakni dapat dilihat pada ketentuan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Pasal 1 angka 21 menentukan, KPUD diberi wewenang khusus, dari pada membentuk lembaga baru demiefisiensidan tidakterkait denganKPU Pusat sebagai induknya. b. Pasal 57 ayat (1), 66 ayat (3) e, dan Pasal 106 ayat (6) mengindikasikan bahwa

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

		<p>pilkada bukan masuk rezim pemilu, tetapi rezim pemerintahan daerah.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. KPUD tidak mempunyai hubungan hierarkhis dengan KPU Pusat, pertimbangan dilaksanakan oleh KPUD demi efisiensi daripada membentuk lembaga baru. 3. Penyelesaian sengketa pilkada diselesaikan di Mahkamah Agung.
2.	Pertimbangan Pilkada	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pilkada diilhami oleh pemilu presiden/wakilpresiden tahun 2004 yang dianggap pemilu yang paling bersih. 2. Pilkada dianggap lebih berkedaulatan rakyat sesuai dengan Pasal1 ayat (2), kedaulatan di tangan rakyat menurut UUD NRI Tahun 1945. 3. Undang-Undang Nomor22 Tahun 2009 merupakan produk hukum sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, sehingga pilkada oleh DPRD sudah tidak sesuai lagi. 4. Undang-Undang Nomor22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD tidak ada

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

		<p>kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah.</p> <p>5. Pilkada dianggap lebih taat asas, dimana kepala desa sebagai kepala pemerintahan terdahulu dipilih langsung dan presiden sebagai kepala pemerintahan tertinggi dipilih langsung sebaiknya kepala daerah juga dipilih secara langsung.</p>
3.	Segi Positif Adanya Pilkada	<p>1. Rakyat daerah bisa memilih pemimpinnya, sehingga kepala daerah terpilih mendapatkan legitimasi yang kuat dari masyarakat.</p> <p>2. Apabila kepala daerah tidak bisa melaksanakan tugas dengan baik, yang salah bukan hanya kepala daerah tetapi juga masyarakat yang memilih.</p> <p>3. Mendorong kepala daerah dekat dengan rakyatnya, sehingga hubungan pemimpin dengan rakyatnya menjadi harmonis.</p> <p>4. Pemilihan kepala daerah secara langsung akan mendukung demokratisasi lokal, yakni rakyat secara langsung bebas untuk memilih pemimpinnya.</p>

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

		5. Memungkinkan munculnya pemimpin-pemimpin dari bawah.
4.	Segi Negatif Adanya Pilkada	<ol style="list-style-type: none"> 1. Biaya pilkada sangat tinggi, sehingga membebani anggaran APBD daerah. 2. Politik uang dampaknya secara massal kepada masyarakat tanpa disadari. 3. Pertentangan antar kelompok masyarakat, anarkis, perusakan, intimidasi, penganiayaan, pembunuhan, dan sebagainya. 4. Pilkada tidak berdampak kepada kesejahteraan masyarakat maupun pemberantasan tindak pidana korupsi, yakni banyak kepala daerah yang menjadi tersangka dalam tindak pidana korupsi.

2. Model Pengaturan Umum Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Kepala Daerah

Kebijakan pemilihan kepala daerah yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mendapat banyak sorotan dari LSM, akademisi, maupun ketua-ketua KPUD di seluruh Indonesia, dengan mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi direspon dengan baik. Mahkamah Konstitusi memberikan putusan yang mengalihkan mengenai perselisihan pilkada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Konstitusi sebagai akibat dari putusan Mahkamah Konstitusi yang menganggap pilkada secara material masuk dalam ranah pemilu, tetapi secara formal masuk ranah pemerintahan daerah.

Bagi Mahkamah Konstitusi, bisa saja pilkada dimasukkan ke dalam rezim pemilu dengan konsekuensi penyelenggara dan pembuat regulasi pilkada adalah KPU, lalu pengadilan sengketa hasil pemilu adalah Mahkamah Konstitusi. Namun, apabila pembentuk undang-undangpemerintah daerah mengatur hal yang lain, bagi Mahkamah Konstitusi tidak pula keliru. Dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 072-073/ PUU-II/2004, pemilihan kepala daerah secara langsung secara materiil masuk dalam ranah pemilu, sedangkan secara formal masuk ranah pemerintahan daerah, sehingga terserah pada pembuat undang-undang, apakah dimasukkan dalam ranah pemilu atau ranah pemerintahan daerah.

Implikasi dari keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut perkara perselisihan mengenai penetapan hasil pemilihan kepala daerah dialihkan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi. Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi ini, banyak pakar mengomentari terhadap pertimbangan yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut. Misalnya, Denny Indrayana¹⁹¹ yang menyatakan, konsep pilkada **"dipilih secara demokratis"** tidak selalu berarti pemilu langsung oleh rakyat, namun dapat melalui pemilihan oleh DPR Daerah. Karena itu, pilkada tetap ditempatkan dalam Bab Pemda, tidak ditarik ke Bab Pemilu. Penempatan itu bukan karena kesadaran MPR,

¹⁹¹ Denny Indrayana dalam M.Guntur Hamzah, *Op.Cit*, hal. 15.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

tetapi lebih karena pilkada sudah terlanjur dikompromikan akan **"dipilih secara demokratis"**. Kecelakaan di tingkat konstitusi itulah yang memperbesar peluang aturan pilkada menjadi lahan proyek politik ketika diturunkan ke dalam regulasi yang lebih rendah.

Berpegang pada aturan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, ketika menyusun aturan pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPR berargumen pilkada bukanlah pemilu. Karena itu, KPU tidak berwenang menyelenggarakannya. Namun anehnya, DPR tetap memberikan tugas pelaksanaan pilkada kepada KPU daerah yang secara struktur seharusnya di bawah KPU. Logika demikian jelas rancu karena pilkada bukan pemilu, tetapi dilaksanakan oleh KPUD. Inilah kecelakaan regulasi oleh DPR, yang memperpanjang konsep pilkada yang tidak jelas.

Lebih jauh, tidak dilibatkannya KPU oleh DPR sebenarnya bukan murni, karena desain pilkada sebagai rezim pemda, tetapi lebih karena atmosfer kebencian DPR kepada KPU. Unsur kebencian itu lahir karena banyaknya kepentingan partai politik yang tidak diakomodasi oleh keputusan-keputusan KPU dalam pelaksanaan pemilu legislatif maupun eksekutif di tahun 2004.

Kebencian itulah yang disalurkan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang memotong kewenangan KPU, sehingga hanya terbatas pada pemilu di tingkat nasional dan tidak di tingkat lokal. Tegasnya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan hasil politik balas dendam DPR yang tidak berwenang mengubah komposisi keanggotaan KPU, tetapi

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

berkesempatan "menyunat" kewenangan KPU melalui proses legislasi.

Ketidajelasan konsep pilkada dan politik balas dendam DPR kepada KPU itu sebenarnya berpeluang untuk diluruskan ketika Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diujimaterialkan di hadapan Mahkamah Konstitusi. Sayang, alih-alih memperjelas, putusan MK-pun terjebak pada ketidakjelasan konsep pilkada. Putusan Nomor 072-073/PUU-11/2004 tentang pilkada, yang mengabulkan sebagian tuntutan pemohon, tidak menyelesaikan problematika paradigma pilkada.

Menyangkut persoalan apakah pilkada termasuk rezim pemda atau rezim pemilu, putusan MK dengan **bahasa bersayap**, "*Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian, pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplentasikan Pasal 18 UUD 1945*". Bahasa pertimbangan hukum ini jelas mengundang multi-interpretasi. Ini pertimbangan hukum yang tidak tegas dan cari selamat.

Menyangkut pelaksanaan pilkada oleh KPU daerah, bukan KPU, Mahkamah Konstitusi juga memberikan putusan yang malu-malu kucing. Pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi menganjurkan, "*Pembuat undang-undang dapat dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang menetapkan KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 sebagai penyelenggara pilkada langsung*".

Pada bagian lain Mahkamah Konstitusi mengatakannya, "*dalam hal kewenangan yang berkait dengan*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

masalah internal KPU dengan KPU Provinsi, dan kabupaten/kota tetap ada secara hierarkis, sehingga KPU wajib melakukan tugas-tugas koordinasi dan supervisi untuk lebih memberdayakan kinerja KPU provinsi dan kabupaten/kota". **Dua pertimbangan hukum** Mahkamah Konstitusi itu sebenarnya memberi arahan, KPU seharusnya menjadi penyelenggara pilkada. Sayangnya, MK mengambil sikap pasif dan melemparkan bola api pengambilan keputusan ke tangan pembuat undang-undang, yakni presiden dan DPR. Konsekuensinya, putusan cari selamat MK menjadi tidak bergigi.

Tindak lanjut dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut keluarlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dimana pemilihan kepala daerah dimasukkan dalam rezim pemilu dan KPUD mempunyai hubungan hierarkis dengan KPU pusat. Oleh karena itu, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota adalah kesatuan organisasi berjenjang walaupun telah ditentukan pembagian tugas dan tanggungjawab masing-masing oleh undang-undang. KPU Provinsi adalah organ dari KPU yang harus melaksanakan dan mengikuti arahan, pedoman, dan program dari KPU, terutama dalam hal pelaksanaan Pemilu DPR, DPD, DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden. Di sisi lain, KPU provinsi harus mengkoordinasikan dan memantau pelaksanaan tugas KPU kabupaten/kota.

Namun demikian, prinsip kemandirian juga tetap dimiliki oleh KPU Provinsi bahkan dari KPU Pusat. Hal itu misalnya dalam hal penetapan hasil pemilu untuk anggota DPRD provinsi dan dalam hal pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur untuk menjamin bahwa

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

pemilu dilaksanakan sesuai dengan asas-asas konstitusional. Sebaliknya, KPU Pusat juga dapat memberikan sanksi apabila KPU Provinsi melakukan pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan pelaksanaan pemilu.

Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada konstruksi pilkada berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di bawah ini:

Tabel 9

Model Pengaturan Pilkada menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Kepala Daerah

No.	Elemen	Uraian
1.	Dasar Hukum	<ol style="list-style-type: none">1. Pasal 1 ayat (2), Pasal 6A, Pasal 18 ayat (3) dan (4), Pasal 20, 21 dan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945.2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006 tentang Perpu Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.4. Undang-Undang Nomor 32

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

		<p>Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Perpu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor 108 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4548).</p> <p><u>Catatan-Catatan:</u></p> <ol style="list-style-type: none">1. Uji Materiil Terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal-pasal: 1 No 21, yang diberi kewenangan khusus pada KPUD, Pasal 57 ayat (1) huruf e, yang bertanggung jawab kepada DPRD, Pasal 59 ayat (1) dan (2), Pasal 63 ayat (3) huruf e, Pasal 67 ayat (1) huruf e, Pasal 82 ayat (2) direspon oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga pasal tersebut pemberlakuannya dibatalkan.2. Putusan Mahkamah Konstitusi 072-073/PUU-II/2004, kewenangan Mahkamah Agung dialihkan ke Mahkamah Konstitusi dan
--	--	--

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

		<p>pilkada masuk dalam rezim pemilu.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Uji materiil terhadap pasal-pasal tersebut diatas dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. 4. KPU mempunyai hubungan hierarkhis dengan KPU Pusat. 5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu menyebutkanpilkada merupakan rezim pemilu, sehingga menjadi pilkada.
2.	Pertimbangan Pilkada	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pilkada diilhami oleh pemilu presiden/wakil presiden tahun2004 yang dianggappemilu yang paling bersih. 2. Pilkada dianggap lebih berkedaulatan rakyat sesuai dengan Pasal1 ayat (2), yakni kedaulatan di tangan rakyat menurut UUD NRI Tahun 1945. 3. Undang-Undang Nomor22 Tahun 2009 merupakan produk hukum sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945,sehinggapilkada oleh DPRD sudah tidak sesuai lagi. 4. Undang-Undang Nomor22 Tahun 2003 tentang Susunan dan KedudukanMPR, DPR, DPD dan DPRD, tidak ada kewenanganDPRDuntuk memilih kepala daerah.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

		<p>5. Pilkada dianggap lebih taat asas dimana kepala desa sebagai kepala pemerintahan terendah dipilih langsung, dan presiden sebagai kepala pemerintahan tertinggi dipilih langsung sebaiknya kepala daerah juga dipilih secara langsung.</p>
3.	Segi Positif Adanya Pilkada	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rakyat daerah bisa memilih pemimpinnya, sehingga kepala daerah terpilih mendapatkan legitimasi yang kuat dari masyarakat. 2. Apabila kepala daerah tidak bisa melaksanakan tugas dengan baik, yang salah bukan hanya kepala daerah, tetapi juga masyarakat yang memilih. 3. Mendorong kepala daerah dekat dengan rakyatnya, sehingga hubungan pemimpin dengan rakyatnya menjadi harmonis. 4. Pemilihan kepala daerah secara langsung akan mendukung demokratisasi lokal, rakyat secara langsung bebas untuk memilih pemimpinnya. 5. Memungkinkan munculnya pemimpin-pemimpin dari bawah.
4.	Segi Negatif Adanya Pilkada	<ol style="list-style-type: none"> 1. Biaya pilkada sangat tinggi, sehingga membebani anggaran

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

		<p>APBDdaerah.</p> <ol style="list-style-type: none">2. Politik uang dampaknya secara masal kepada masyarakat tanpa disadari.3. Pertentangan antar kelompok masyarakat, anarkis, perusakan, intimidasi, penganiayaan, pembunuhan, dan sebagainya.4. Pilkada tidak berdampak kepada kesejahteraan masyarakat maupun pemberantasan tindak pidana korupsi, yakni banyak kepala daerah yang menjadi tersangka dalam tindak pidana korupsi.
--	--	--

3. Model Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah pada Daerah Khusus dan Istimewa

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Yang dimaksud satuan-satuan pemerintahan daerah istimewa adalah Yogyakarta, Aceh, dan Papua. Dulu juga ada daerah-daerah istimewa, seperti Daerah Istimewa Surakarta, Daerah Istimewa Kutai, dan lain-lain. Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan otonomi khusus selain diatur dengan undang-undang pemerintahan daerah diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain. Pengaturan daerah istimewa dan daerah otonomi khusus diatur dalam

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

undang-undang di bawah ini:

- a. Daerah Istimewa Aceh (Provinsi Aceh) telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- b. Daerah Istimewa Yogyakarta telah memiliki undang-undang yang mengatur ketentuan khusus sebagaimana dimaksud di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- c. Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Provinsi Papua diatur dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.
- e. Provinsi Papua Barat sebagai pemekaran dari Provinsi Papua mendapatkan otonomi khusus sebagaimana provinsi induknya dengan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip NKRI berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, yang dipimpin oleh Gubernur.

Pengakuan negara atas keistimewaan dan kekhususan daerah Aceh terakhir diberikan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Undang-Undang Pemerintahan Aceh ini tidak terlepas dari Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 dan merupakan bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, serta politik di Aceh secara berkelanjutan. Hal-hal yang mendasar yang menjadi isi Undang-Undang Pemerintahan Aceh ini, antara lain:

- a. Pemerintah Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam NKRI berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.
- b. Tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Aceh ini merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional.
- c. Pengaturan dalam Qanun Aceh maupun kabupaten/kota yang banyak diamanatkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh merupakan wujud kongkret bagi terselenggaranya kewajiban konstitusional dalam pelaksanaan pemerintah tersebut.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- d. Pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada.
- e. **Implementasi formal penegakan syari'at Islam dengan** asas personalitas ke-Islam-an terhadap setiap orang yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah Provinsi Aceh.

Pengakuan sifat istimewa dan khusus oleh negara kepada Aceh sebenarnya telah melalui perjalanan waktu yang panjang. Tercatat setidaknya ada tiga peraturan penting yang pernah diberlakukan bagi keistimewaan dan kekhususan Aceh, yaitu Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959 tentang Keistimewaan Aceh. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan bagi Provinsi Daerah Aceh. Dan, yang terakhir Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Demikian juga pemberian Otonomi Khusus yang diberikan kepada Papua diawali dengan ancaman disintegrasikan bangsa selama lebih 21 tahun Papua kembali ke pangkuan ibu pertiwi. Oleh karena itu, penyelesaiannya pun memerlukan pendekatan yang bersifat *multi-approach* dalam satu kerangka hukum yang kuat dan jelas. Salah satu upaya yang ditempuh adalah memberikan status otonomi khusus kepada Papua.

Dasar penetapan otonomi khusus bagi Papua secara jelas dinyatakan dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999, bahwa:

Penetapan Provinsi Papua dengan status

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

otonomi khusus berakar dari semangat memisahkan diri dari NKRI, di samping praktik penyelenggaraan yang mengabaikan aspirasi masyarakat setempat (sentralistik). Kekeliruan yang dilakukan penyelenggaraan negara tersebut telah menimbulkan konflik yang mengarah kepada gejala terjadinya disintegrasi bangsa.¹⁹²

Sementara itu, menurut Jacobus Pervidya Solossa,¹⁹³ tuntutan rakyat Papua untuk menentukan nasib sendiri (*self determination*) adalah salah satu alasan yang memunculkan gagasan otonomi khusus sebagai penyelesaian permasalahan tersebut. Konsep otonomi khusus, menurut tim yang dibentuk Gubernur Provinsi Papua yang dimuat dalam naskah akademis Undang-Undang Otonomi Khusus Papua dirumuskan:

"Kebebasan bagi rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri, sekaligus berarti pula kebebasan untuk berpemerintahan sendiri dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua dengan tidak meninggalkan tanggung jawab ikut serta mendukung penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah-daerah lain di Indonesia yang memang berkekurangan. Hal lain yang tidak kalah penting adalah kebebasan untuk menentukan strategi pembangunan sosial, budaya, ekonomi, dan politik yang sesuai dengan

¹⁹² Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999, Mengenai Kondisi Umum.

¹⁹³ Jacobus Pervidya Solossa, *Otonomi Khusus Papua*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006), hal. 58.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

karakteristik dan sumber daya manusia serta **kondisi alam dan kebudayaan orang Papua.**"¹⁹⁴

Perlakuan berbeda yang diberikan kepada Papua karena kekhususan. Kekhususan mencakup aspek geografis, fisiologis, politik, aspek sosial-budaya, yang ditunjukkan seperti tingkat sosial ekonomi masyarakat, kebudayaan, dan sejarah politik. Artinya, ada hal-hal mendasar yang hanya berlaku di Papua dan mungkin tidak berlaku di daerah lain di Indonesia, dan ada hal-hal yang berlaku di daerah lain di Indonesia yang tidak diterapkan atau diberlakukan di Papua. Dalam otonomi khusus ini jabatan kepala daerah harus orang asli Papua, demikian juga rekrutmen kepolisian lokal dan birokrasi sipil harus memberikan prioritas bagi penduduk asli. Pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi, Kepala Kepolisian Daerah termasuk relokasi satuan kepolisian di Papua harus mendapat persetujuan gubernur.

Untuk menjabat sebagai kepala daerah di Papua dilaksanakan pilkada secara langsung oleh rakyat, dengan persyaratan harus orang asli Papua. Demikian juga pembentukan Majelis Rakyat Papua harus orang asli Papua gunanya pembentukan MRP adalah untuk melindungi kepentingan-kepentingan penduduk asli dalam proses pembangunan. Untuk mengetahui lebih lanjut tentang konstruksi pemilihan kepala daerah pada daerah khusus, dapat dilihat pada skema dibawah ini:

Tabel10
KonstruksiPilkadapada Daerah Khusus

¹⁹⁴ Studi Ilmu Hukum PPs Unair, Tidak dipublikasikan, hal. 8.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Daerah	Dasar Hukum	Pertimbangan	Pilihan Pilkada
D.I. Yogyakarta	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.	Kesultanan Ngayogyakarta dan Kadipatenan yang mempunyai wilayah, penduduk, dan pemerintahan sebelum NKRI lahir.	Penetapan oleh presiden dari keturunan raja.
D.K.I. Jakarta	Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.	Kedudukannya sebagai ibukota NKRI yang mempunyai peran dan fungsi yang penting dalam mendukung penyelenggaraan negara.	Pilihan langsung oleh rakyat.
D.I. Aceh	1. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. 2. Undang-Undang Nomor 11	1. Setelah tsunami untuk membangun kembali dan menyelesaikan konflik secara damai dan berkelanjutan. 2. Perlindungan	Pilihan langsung oleh rakyat.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

	Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.	an dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, HAM, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, dan persamaan kedudukan.	
Papua	<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. 2. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua Barat. 	Percepatan pembangunan khususnya bidang sosial, ekonomi, politik, serta infrastruktur di Provinsi Papua Barat.	Pilihan langsung oleh rakyat dengan calon kepala daerah adalah penduduk asli Papua.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

H. Model Politik Hukum Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah yang Sesuai dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi dan Konstitusi di Masa Depan

Sejarah pemerintahan daerah di Indonesia mengalami pasang surut, penyelenggaraan pemerintahan di daerah selalu mengalami pergeseranantara desentralisasi dengan sentralisasi. Adakalanya bergerak ke arah sentralisasi seperti tercermin dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dinilai berwatak sentralistik dan adakalanya bergerak ke arah desentralisasi seperti yang tercermin dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang tidak hanya dinilai desentralistik, tetapi juga bersemangat federalistik. Untuk itu, perlu dilakukan revisi atau diganti terhadap keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Yang menjadi latar belakang dari pergantian undang-undang tersebut adalah:

- a. Adanya ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengurangi kewenangan pusat secara drastis, sehingga dianggap tidak sesuai dengan semangat NKRI (Pasal 7 ayat (1));
- b. Adanya beberapa ketentuan yang menimbulkan penafsiran ganda yang berkenaan dengan hubungan hierarki jabatan (Pasal 4 ayat(2) dan campur aduk antara asas dekonsentrasi dengan desentralisasi (Pasal 63);
- c. Konflik pemanfaatan sumber daya kelautan (Pasal 3);
- d. Kesenjangan antar daerah terutama pembagian sumber keuangan;
- e. Kecenderungan terjadinya praktek *money politic*, baik dalam pilkada oleh DPRD maupun dalam penyampaian LPJ Kepala Daerah kepada DPRD;

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- f. Adanya perubahan sistem kepegawaian yang membuat PNS terkotak-kotak dan bersifat kedaerahan; dan
- g. Hubungan dengan kabupaten, provinsi dengan kabupaten/kota bersifat saling bebas, tidak dalam hubungan hierarki dan rentang kendali (*span of control*) terlampau luas/jauh.¹⁹⁵

Terkait dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam undang-undang ini, wilayah administratif kabupaten dan kota dihapuskan. Wilayah administratif hanya ada pada daerah provinsi. Konsekuensinya, bupati dan walikota bukan lagi merupakan aparat dekonsentrasi, melainkan semata mata sebagai kepala daerah otonom. Hanya gubernur yang masih mempunyai jabatan rangkap, yaitu di satu sisi merupakan kepala daerah otonom, di sisi lain merupakan aparat dekonsentrasi yang mengepalai wilayah administratif provinsi.

Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang hal tersebut di atas berakibat pula pada pengaturan tentang pertanggung-jawaban bupati, walikota, dan gubernur yang masing-masing memimpin penyelenggaraan pemerintahan kabupaten, kota, dan provinsi. Masing-masing kepala daerah tersebut tidak hanya sekedar memberikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD, melainkan bertanggung jawab kepada DPRD. Gubernur, disamping bertanggung jawab kepada DPRD, dalam kedudukannya sebagai kepala wilayah administratif provinsi bertanggungjawab pula kepada presiden. Penjelmaan dari bentuk pertanggung-jawaban itu adalah adanya kewenangan DPRD untuk mengusulkan pada presiden pemberhentian

¹⁹⁵ I Gede Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, (Bandung: PT Alumni, 2009), hal. 47.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

kepala daerah yang pertanggung-jawabannya ditolak oleh DPRD. Disamping itu, DPRD berwenang menetapkan keputusan DPRD untuk memberhentikan kepala daerah, karena alasan-alasan tertentu, yang berlaku setelah adanya pengesahan Presiden atas keputusan tersebut.

Selanjutnya, kepala daerah yang pertanggung-jawabannya pada akhir masa jabatannya ditolak oleh DPRD tidak boleh dicalonkan lagi untuk masa jabatan berikutnya. Pemberhentian kepala daerah dapat pula dilakukan oleh presiden tanpa adanya keputusan DPRD sebelumnya dalam hal kepala daerah yang bersangkutan dinyatakan melakukan

makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI melalui putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dalam undang-undang ini, DPRD dipandang sebagai representatif rakyat, sehingga berwenang mewakili rakyat menilai penyelenggaraan urusan pemerintahan. Adanya mekanisme pertanggungjawaban tersebut menyebabkan kepala daerah ter subordinat oleh DPRD. Demi menghindari kemungkinan ditolaknya pertanggungjawaban oleh DPRD, kepala daerah cenderung menuruti kemauan DPRD. Sistem yang dibentuk oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak memberi banyak pilihan bagi kepala daerah dalam berhadapan dengan DPRD. Akibatnya, muncul peluang untuk berlangsungnya kolusi, korupsi, dan nepotisme.

Kondisi yang memberikan DPRD mempunyai kewenangan untuk memilih dan memberhentikan kepala daerah membuat DPRD mempunyai kewenangan yang besar dan daya tawar yang tinggi, sehingga tidak jarang para anggota DPRD melakukan tindakan tidak terpuji, misalnya dalam

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

pemilihan kepala daerah diduga ada sebagian anggota DPRD menjual suaranya kepada calon kepala daerah, sehingga mengesampingkan suara rakyat yang jadi amanahnya. Dengan tindakan semacam ini, banyak kepala daerah yang tidak dikenal oleh rakyatnya. Dan, juga sering terjadi gesekan antara DPRD dengan kepala daerah yang berujung pada usulan atau keputusan pemberhentian kepala daerah. Otonomi luas yang diberikan kepada daerah dengan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini berubah menjadi **semacam "euforia"** kekuasaan di daerah. Sayang, kekuasaan yang begitu besar belum sanggup mengelolanya dengan penuh tanggungjawab, bahkan justru lupa terhadap aspirasi masyarakat yang diwakilinya.

Setelah 5 (lima) tahun berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, rupanya pemerintah dan DPR mengeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti dari Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 1999 yang dianggap terlalu liberal yang mengarah ke federalistik. Undang-undang yang baru ini mengamanatkan bahwa pemilihan kepala daerah tidak melalui DPRD, tetapi melalui pilihan langsung dari rakyat. Dengan demikian, kedudukan kepala daerah sebanding dengan kedudukan DPRD mengingat kepala daerah bukan lagi dipilih oleh DPRD. Dengan demikian, sebagaimana DPRD mendapat mandat secara langsung dari rakyat, kepala daerah pun mendapat mandat dengan cara yang sama. Kepala daerah diberhentikan dari jabatannya apabila:

- a. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
- b. Tidak dapat menjalankan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap selama 6 bulan;

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah;
- d. Melanggar sumpah/janji kepala daerah
- e. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah;
- f. Melanggar larangan bagi kepala daerah, atau terlibat dalam suatu tindak pidana.

Pemberhentian kepala daerah oleh DPRD dapat dilakukan hanya apabila kepala daerah yang bersangkutan telah habis masa jabatannya, atau tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan (berhalangan tetap). Sedang pemberhentian kepala daerah dengan alasan lain, DPRD hanya berwenang mengusulkan, presiden-lah yang memutuskan usulan tersebut. Usulan itu harus didasarkan putusan Mahkamah Agung. Tetapi, presiden dapat memberhentikan untuk sementara tanpa usulan DPRD apabila yang bersangkutan diputus terbukti melakukan tindak pidana

yang diancam pidana paling singkat 5 (lima) tahun oleh putusan pengadilan yang belum berkekuatan hukum tetap atau didakwa melakukan tindak pidana korupsi, terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara. Bila putusan pengadilan telah berkekuatan hukum tetap terhadap kasus-kasus tersebut, dimana terdakwa dinyatakan bersalah, maka presiden memberhentikan kepala daerah dari jabatannya. Aturan-aturan ini menunjukkan kecilnya wewenang DPRD dalam proses pemberhentian kepala daerah dari jabatannya sebaliknya kewenangan presiden justru lebih menonjol.

Pada sisi lain, DPRD diberi tugas dan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk melakukan pengawasan

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

tersebut, DPRD mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Tetapi, tidak ada ketentuan tentang tindak lanjut pengawasan dan penggunaan hak ini dalam kaitannya dengan pemberhentian kepala daerah. Bukankah dalam tradisi sistem parlementer, penggunaan hak tersebut bermuara pada mosi tidak percaya? Justru, penggunaan hak angket dikaitkan dengan tindakan mencari bukti terjadi atau tidaknya dugaan tindak pidana yang dilakukan kepala daerah dalam hal terjadi krisis kepercayaan publik yang meluas. Sesuatu yang sesungguhnya merupakan kewenangan penyidik dalam proses peradilan pidana.

Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sejatinya untuk memperdalam demokrasi (*deepening democracy*), yakni menjauhkan pemerintahan yang bersifat otokratik ke pemerintahan yang bersifat demokratis, disamping tujuan lain diantaranya:

- a. Pilkada memantapkan legitimasi politik pemerintah lokal;
- b. Pilkada juga mendorong wujudnya akuntabilitas dan responsivitas pimpinan daerah dan pilkada yang dikombinasikan dengan kebijakan otonomi mencetuskan pemerintahan yang lebih bertanggung jawab dan responsif atas berbagai keperluan masyarakat.;
- c. Pilkada mewujudkan pengembangan dan pemberdayaan kewargaan. Pilkada di level lokal sedikit banyak mendorong kadar partisipasi masyarakat dalam hal perpolitikan dan sekaligus menumbuhkan modal sosial kewargaan sesama mereka;
- d. Pilkada turut melembagakan mekanisme *checks and balance* (pengawasan dan perimbangan) antar lembaga di daerah, sehingga tidak ada penguatan di satu lembaga;

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- e. Pilkada menciptakan kesempatan bagi partai politik untuk turut ambil bagian dalam pembangunan daerah; dan
- f. Pilkada juga berdampak pada calon-calon perempuan untuk bertanding dalam pemilihan kepala daerah.¹⁹⁶

Seiring jalannya waktu, pilkada sekarang banyak dipertanyakan apakah terus diberlakukan atau segera direvisi atau diganti, ternyata setelah berjalan 8 tahun berlakunya pilkada secara langsung banyak menimbulkan ekses-ekses negatif diantaranya:

- a. Pilkada secara langsung memerlukan biaya tinggi baik penyelenggara pilkada langsung (KPUD) maupun calon kepala daerah;
- b. Terjadi politik uang (*money politic*) dalam pelaksanaan pilkada secara langsung yang berakibat rusaknya moral dan mental masyarakat secara massal;
- c. Pilkada secara langsung banyak mudharatnya daripada manfaatnya;
- d. Sering terjadi pertentangan antar kelompok yang berakibat terjadi tindakan anarkis;
- e. Ternyata pilkada secara langsung yang semula diharapkan menghasilkan pemimpin yang baik ternyata tidak terbukti, justru banyak kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi; dan
- f. Banyak daerah yang terancam bangkrut akibat pembiayaan pilkada memerlukan biaya tinggi.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Leo Agustino, *Sisi Gelap Otonomi Daerah*, (Bandung: Widya Padjadjaran, 2011), hlm. 123.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Mengingat eksekusi-eksekusi pilkada setelah berjalan 8 (delapan) tahun, maka pemerintah akan memformat kembali mengenai pilkada tersebut. Alur pikir pemerintah mau dikembalikan seperti semula, yakni dipilih melalui perwakilan DPRD dengan perubahan-perubahan tertentu. Kemauan pemerintah ini direspon oleh masyarakat melalui LSM, akademisi, wartawan, dan politisi yang tidak setuju kepala daerah dipilih oleh DPRD dengan alasan pemerintah tidak berkaca pada pengalaman masa yang lalu, dipilih oleh DPRD tidak menjamin pemilihan kepala daerah berjalan dengan baik. Dengan adanya penolakan terhadap kemauan pemerintah tersebut, rupanya pemerintah cari solusi lain, yakni menggunakan sistem pilkada berjenjang, yakni kepala daerah tingkat I dipilih secara perwakilan dan kepala daerah tingkat II dan kotamadya dipilih secara langsung oleh rakyat.

Untuk memecahkan persoalan-persoalan atau eksekusi-eksekusi dari kebijakan pilkada secara langsung oleh rakyat, sebagian ahli mengatakan tidak perlu merubah sistem pilkada, tetapi membenahi mekanisme penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah, kebijakan tersebut diantaranya:

- a. Penggabungan pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum eksekutif, yakni pemilihan umum legislatif memilih anggota DPR, DPD, DPRD Tingkat I Dan DPRD Tingkat II digabung dalam satu pemilihan umum dalam waktu yang sama. pemilihan umum eksekutif untuk memilih presiden, gubernur, bupati dan walikota digabung dalam

¹⁹⁷ Djohermansyah Djohan, "Menata Ulang Pemilihan Umum Kepala Daerah" Dirjen Otonomi Daerah, dalam <http://www.ditjen-otda.depdagri.go.id/> diakses tanggal 12 Desember 2012.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

satu pemilihan umum dalam waktu yang sama. Khusus untuk pemilihan presiden, perlu adanya putaran kedua apabila suara calon kandidat presiden tidak memenuhi syarat yang ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945, sedangkan untuk pemilihan gubernur, bupati, dan walikota pemilihan kepala daerah putaran kedua dihapus, sehingga pemilihan umum di Indonesia butuh waktu 2 (dua) kali atau 3 (tiga) kali selama waktu 5 (lima) tahun ke depan.

- b. pemisahan pemilihan umum, yaitu pemilihan lokal dan pemilihan nasional, pemilihan lokal untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota, juga DPRD Tingkat I dan DPRD Tingkat II. Pemilihan gubernur, bupati, dan walikota digabung menjadi satu dalam suatu waktu tertentu dengan menghapus pemilihan pada putaran kedua. Pemilihan umum lokal anggota DPRD Tingkat I dan DPRD Tingkat II digabung menjadi satu dalam suatu waktu tertentu pada pelaksanaan pemilihan umum lokal dan juga bisa semuanya digabung menjadi satu kali putaran pemilihan umum lokal, yakni gubernur, bupati, dan walikota serta DPRD Tingkat I dan DPRD Tingkat II. Pemilihan nasional memilih presiden, wakil presiden, DPR, dan DPD. Pelaksanaannya pemilihan presiden dan wakil presiden tersendiri dalam waktu tertentu dengan tidak menghapus putaran kedua, karena telah ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945. Pemilihan DPR dan DPD digabung dengan waktu tersendiri. Bisa juga digabung semuanya, yaitu pemilihan presiden, wakil Presiden, DPR, dan DPD digabung dalam satu waktu, sehingga dalam waktu 5 (lima) tahun butuh pemilihan umum 3 (tiga) kali atau 4 (empat) kali dalam pemilihan umum nasional dan lokal.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Namun, sebagian lagi para ahli mengatakan harus dengan merubah sistem pilkadanya, bukan mekanisme penyelenggaraan yang dirubah, dengan alasan bagaimanapun juga kalau pemilu langsung mekanismenyamelibatkan seluruh rakyat banyak tetap saja memakan biaya yang tinggi. Untuk itu, salah satu jalan yang harus ditempuh adalah merubah sistem pilkada-nya dengan tidak terlalu banyak melibatkan rakyat tetapi mencerminkan rasa demokratis. Kebijakan yang harus diambil adalah:

- a. Pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung seperti sekarang ini, yakni presiden/wakil presiden dipilih oleh rakyat secara langsung oleh rakyat dengan pelaksanaan suatu waktu tertentu dan kalau dua putaran juga dalam suatu waktu tertentu. Sedangkan, pemilihan DPR, DPD, DPRD I, dan DPRD II juga dipilih langsung oleh rakyat, sedangkan kepala daerah, gubernur, bupati, dan walikota dipilih melalui perwakilan (DPRD), dikembalikan seperti semula, yaitu dipilih oleh DPRD, tetapi dengan perubahan-perubahan tertentu.
- b. Pemilihan presiden dan wakil presiden sama seperti sekarang ini dan pemilihan DPR, DPD, dan DPRD I dan DPRD II sama seperti sekarang ini, yaitu dipilih oleh rakyat dengan pelaksanaannya sama dalam satu waktu. Dan, untuk kepala daerah ada perbedaan, yakni untuk gubernur dipilih oleh DPRD I (sistem perwakilan) dan untuk bupati dan walikota dipilih secara langsung oleh rakyat.
- c. Pemilihan presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu waktu dan apabila perolehan suara terbanyak tidak mencapai 50% plus satu, maka dilakukan putaran kedua pelaksanaan dalam suatu waktu tertentu. Demikian juga DPR, DPD, DPRD I, dan

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

DPRD II pelaksanaannya dilaksanakan dalam suatu waktu tertentu. Sedangkan, pemilihan gubernur, bupati dan walikota dipilih secara beragam atau bervariasi tergantung pada kondisi keanekaragaman dan kebhin-nekaan daerah masing-masing dengan mempertim-bangkan faktor luas wilayah, tingkat pendidikan warganya, letak geografis, suku, adat, karakter masyarakatnya, sejarah, ekonomi, sosial, budaya, dan pendapatan daerah.

Dari bermacam pilihan pilkada tersebut diatas, baik mengenai perubahan mekanisme penyelenggaraan pilkada maupun sistem pilkada yang tersebut diatas, penulis cenderung pada sistem pilkada yang dirubah, karena dari pengalaman pemerintahan daerah yang pernah berlaku di Indonesia terdapat sisi manfaat dan mudharatnya, mulai sejak Indonesia merdeka tahun 1945. Pemilihan kepala daerah yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dimana pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPRD (sistem perwakilan) juga ada sisi positif dan negatifnya, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yakni kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, juga ada sisi negatif dan positifnya.

Memang kita akui bahwa sebelum kebijakan itu dilaksanakan, kebanyakan orang melihat dari sisi positifnya, tetapi kalau kebijakan itu sudah lama dilaksanakan, baru kita merasakan sisi negatifnya dan ingin menggantinya dengan kebijakan yang baru dengan harapan menghilangkan sisi negatifnya. Demikian juga pada kebijakan pemilihan kepala daerah yang sekarang ini, ternyata kebijakan pemilihan kepala daerah secara langsung yang dahulu diharapkan dapat memperdalam demokrasi di Indonesia ternyata banyak sisi

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

negatifnya, maka tindakan lebih lanjut ingin merubah sistem pilkada tersebut dengan sistem pilkada yang lain.

Penulis cenderung sistem pilkada harus diganti dengan sistem pilkada beragam atau bervariasi dengan alasan bahwa kenyataan dari bangsa Indonesia mempunyai wilayah yang luas yang terdiri dari pulau-pulau, baik besar maupun kecil. Dari segi budaya, tiap suku mempunyai budaya tersendiri, demikian juga bahasa, adat istiadat, kekhasan dari daerah tertentu, sejarah, letak geografis, tingkat pendidikan, sosial ekonomi, PAD asli daerah, yang berbeda satu dengan yang lain, sehingga tidak bisa diterapkan untuk satu sistem pilkada kepada seluruh daerah di Indonesia.

Dari penelitian hukum normatif yang penulis lakukan ada enam sistem pilkada, yaitu:

- a. Sistem pilkada langsung;
- b. Sistem pilkada perwakilan rakyat;
- c. Sistem pilkada dalam bentuk penetapan presiden;
- d. Sistem pilkada dengan sistem pemilihan oleh DPR dan DPD;
- e. Sistem pilkada dengan sistem berjenjang; dan
- f. Sistem pilkada *single* mayoritas DPRD.

Yang menjadi permasalahan adalah apa yang jadi variabel dari daerah untuk memilih atau menentukansalah satu dari sistem pilkada tersebut sehingga cocok atau sesuai dengan daerah yang bersangkutan? Untuk menjawab masalah ini, perlu dilakukan penelitian lanjutan dalam bidang ilmu sosial yang lain bukan bidang ilmu hukum dan ini bisa diserahkan ke Bapeda masing-masing daerah, sehingga ditemukan korelasi antara daerah dengan sistem pilkada yang

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

dipilih. Sebagai contoh: Daerah A mempunyai karakteristik penduduknya padat, luas wilayahnya agak sempit, pendidikan agak tinggi, taraf hidupnya tinggi, PAD tinggi, yang cocok adalah pilkada langsung. Daerah B mempunyai karakteristik penduduknya kurang padat, wilayah sangat luas, pendapatan masyarakat rendah, partisipasi politik rendah, masyarakatnya acuh terhadap politik, maka daerah tersebut cocok dengan sistem pilkada *single* mayoritas DPRD.

Cara lain untuk menentukan sistem pilkada juga bisa diserahkan kepada pemerintah daerah setempat dengan mengikutsertakan tokoh-tokoh masyarakat daerah tersebut untuk menentukan sistem pilkada yang akan digunakan. Dari sisi hukum, bisa diatur oleh peraturan daerah, dimana undang-undang mengamanatkan pemerintahan daerah untuk menentukan sendiri sistem pilkada yang sesuai dengan daerah masing-masing.

Apabila kita perhatikan dengan seksama dari 6 (enam) sistem pilkada selain sistem pilkada secara langsung, pelaksanaan dan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah adalah sangat efisien dan efektif tanpa mengurangi bobot dan makna demokrasi itu sendiri. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel11
Model Pengaturan Pilkada Masa Mendatang

No.	Elemen	Uraian
1.	Dasar Hukum dan Pertimbangan	1. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, kepala daerah dipilih secara demokratis (penekanan pada

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

		<p>proses dan mekanisme bukan sistem Pilkada).</p> <ol style="list-style-type: none">2. Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, negara mengakui satuan daerah yang bersifat khusus dan istimewa.3. Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 prinsip kekhususan dan kenekaragaman.4. Pertimbangan keputusan MK No.072-073/PUU-II/2004 sistem pemilihan kepala daerah sepenuhnya menjadi wewenang pembuat undang-undang.5. Sistem pemilihan kepala daerah beragam atau bervariasi sesuai dan sejalan dengan latar belakang pembahasan pilkada dalam perubahan UUD
--	--	--

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

		<p>NRI Tahun 1945.</p> <p>6. Sistem pemilihan kepala daerah beragam/bervariasi sesuai dengan kebhinnekaan dan keanekaragaman sosial budaya Indonesia.</p>
2.	Fenomena Baru	<ol style="list-style-type: none">1. Sering kali terjadi anarkis dan pertentangan antar kelompok masyarakat.2. Sering terciumpolitik uang yang berakibatbiaya pilkada sangat mahal disamping kerusakan mental secara masal tanpa disadari oleh masyarakat.3. Pilkada tidak berbanding lurus dengan kesejahteraan masyarakat.4. Pilkada tidak berdampak terhadap pemberantasan korupsi.5. Fatwa MUI mengusulkan kepada pemerintah agar pilkada dipilih oleh DPRD seperti semula dengan alasan

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

		<p>pilkadabanyak mudharatnya daripada mudharatnya daripada manfaatnya.</p> <p>6. Banyak kepala daerah tersangkut masalah hukum. Pilkada yang semula bisa menghasilkan pemimpin, tidak terbukti.</p> <p>7. Banyak daerah terancam bangkrut akibat pembiayaan belanja pegawai dan biayapilkada melebihi 50% dari APBD.</p>
3.	Pilihan Model Pilkada	<p>1. Pilkada secara langsung olehrakyat.</p> <p>2. Pilkada melalui perwakilan.</p> <p>3. Pilkada melalui penetapan oleh presiden.</p> <p>4. Pilkada melalui pemilihan oleh DPR dan DPD.</p> <p><u>Catatan-Catatan:</u></p> <p>1. Kondisi bangsa Indonesia penuh dengan keanekaragaman, dimana daerah yang satu dengan daerah yang lain</p>

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

		<p>berbeda baik mengenai pendidikan, letak geografis, suku, adat istiadat, karakter masyarakat, sejarah, ekonomi, sosial, budaya, sehingga membawa konsekuensi tidak bisa diterapkan peraturan yang sama pada semua daerah.</p> <p>2. Membutuhkan pengaturan yang komprehensif dan kompleks dengan memperhatikan karakteristik dari masyarakat di daerah atau diserahkan ke pemerintah daerah masing-masing untuk menentukan sistem pilkada yang sesuai dengan daerahnya masing-masing atau melalui perda.</p>
--	--	--

Model atau sistem politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah untuk Indonesia di masa mendatang sebagai pengganti model pilkada secara langsung oleh rakyat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah model atau sistem

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

pilkada beragam atau bervariasi mengingat bangsa Indonesia mempunyai karakteristik yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Sistem pilkada beragam menyesuaikan dengan karakteristik dari masing-masing daerah di Indonesia yang secara riil memang tidak sama antara daerah yang satu dengan daerah yang lain sehingga tidak bisa diterapkan peraturan yang sama untuk semua daerah di Indonesia.

Dalam teori negara kesatuan dengan sistem desentralisasi menurut Joeniarto, dalam negara kesatuan semua urusan negara menjadi wewenang sepenuhnya dari pemerintah (pusat)-nya. Kalau negara yang bersangkutan menggunakan asas desentralisasi, dimana di daerah-daerah dibentuk pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat diserahkan urusan-urusan tertentu untuk diurus sebagai rumah tangganya sendiri.

Penggunaan model atau sistem pilkada beragam sebagai pengganti pengaturan pilkada secara langsung yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disesuaikan dengan karakteristik daerah masing-masing. Dalam teori negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, maka hak daerah untuk menentukan sistem pilkada yang berlaku di daerahnya kalau memang pilkada tersebut dimaknai sebagai salah satu implementasi dari otonomi daerah. Di samping itu, kondisi wilayah Indonesia yang begitu luas dan karakteristik daerah yang berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain, maka tidak mungkin bisa diterapkan peraturan yang sama khususnya mengenai pengaturan pilkada. Untuk itu, menurut teori negara kesatuan dengan sistem desentralisasi,

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

bisa saja pengaturan mengenai pilkada diserahkan ke daerah melalui perda masing-masing daerah.

Teori negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang dikemukakan oleh Joeniarto ini, dimana teori negara kesatuan dengan sistem desentralisasi ini, menekankan pada hak daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri termasuk di dalamnya mengatur dan mengurus mengenai sistem pilkada yang berlaku di daerahnya, karena secara riil pemerintah daerah (pemerintah lokal) yang tahu persis tentang karakteristik daerahnya sendiri. Hal ini kalau dihubungkan dengan model politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan konstitusi untuk Indonesia mendatang, maka pemberlakuan model politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah secara beragam sesuai dengan karakteristik daerah yang bersangkutan, karena pemberlakuan politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah saat ini diberlakukan secara seragam pada daerah otonom di Indonesia. Akibatnya, tidak sejalan dengan teori negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, sehingga menimbulkan persoalan baru terhadap politik hukum pemilihan kepala daerah saat ini. Penulis sependapat dengan teori negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang dikemukakan oleh Joeniarto ini, karena memang kenyataan secara riil bangsa Indonesia terdiri dari berbagai macam sosial budaya ekonomi yang berbeda-beda disamping karakteristik daerah tidak sama antara daerah yang satu dengan daerah yang lain.

Dalam teori demokrasi yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln, bahwa pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Penggunaan pengaturan model atau sistem pilkada beragam

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

sebagai pengganti terhadap pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bila kita hubungkan dengan teori demokrasi, dimana demokrasi tidak harus dimaknai rakyat secara langsung dilibatkan dalam urusan penyelenggaraan negara, maka model pengaturan beragam menyesuaikan dengan karakteristik daerah yang bersangkutan. Artinya, sesuai dengan keinginan dan kemauan masyarakat daerah yang bersangkutan dan menurut penulis lebih mencerminkan rasa demokratis meskipun bentuknya tidak harus secara langsung.

Dalam teori demokrasi yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln ini, menekankan pada pemerintahan yang demokratis, dimana penguasa atau pemimpin yang menjalankan penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada kemauan dan keinginan masyarakat. Penulis sependapat dengan teori demokrasi yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln tersebut, karena bagaimanapun juga dalam negara demokrasi, penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada aspirasi masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip atau ciri-ciri dari negara yang demokratis.

Dalam teori otonomi daerah menurut J. Wajong, otonomi daerah adalah kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri, dan pemerintah sendiri. Penggunaan model pengaturan pilkada beragam atau bervariasi sebagai pengganti model pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, apabila dihubungkan dengan teori otonomi daerah, merupakan hak daerah untuk menentukan sistem pilkada yang berlaku di

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

daerahnya, karena pemerintah daerah yang tahu persis tentang kondisi daerahnya sendiri.

Disamping itu, menurut teori otonomi daerah tersebut di atas, isi otonomi daerah itu keanekaragaman sesuai dengan karakteristik daerah masing-masing daerah. Kalau dikaitkan dengan penggunaan sistem atau model pilkada beragam, maka terdapat kesesuaian, karena otonomi daerah itu sendiri keanekaragaman sesuai dengan Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang memuat ketentuan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, provinsi, kabupaten, dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Teori otonomi daerah yang dikemukakan oleh J. Wajong tersebut menekankan pada kebebasan daerah untuk urusan rumah tangganya sendiri dan juga memajukan kepentingan khusus daerah, dimana kekhususan daerah di Indonesia itu berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Kalau dikaitkan dengan model politik pengaturan pemilihan kepala daerah secara beragam, maka terdapat kesesuaian, karena sistem pilkada beragam menyesuaikan dengan karakteristik daerah yang bersangkutan.

Penulis sependapat dengan teori otonomi Daerah yang dikemukakan oleh J. Wajong tersebut dengan pertimbangan bahwa memang kenyataan bangsa Indonesia terdiri dari berbagai daerah yang mempunyai karakteristik yang berbeda. Disamping itu, pertimbangan konstitusional bahwa konstitusi tidak mempermasalahkan sistem pilkada yang berlaku. Sistem apapun diperbolehkan oleh UUD NRI Tahun 1945, tetapi proses dan mekanisme harus mencerminkan cara-cara yang demokratis.



KESIMPULAN

Seiring jalannya waktu, pilkada sekarang banyak dipertanyakan apakah terus diberlakukan atau segera direvisi atau diganti. Ternyata, setelah berjalan sekiantahun, berlakunya pilkada secara langsung banyak menimbulkan ekses-ekses negatif, diantaranya:

- a. Pilkada secara langsung memerlukan biaya tinggi baik penyelenggara pilkada langsung (KPUD) maupun calon kepala daerah;
- b. Terjadi politik uang (*money politic*) dalam pelaksanaan pilkada secara langsung yang berakibat rusaknya moral dan mental masyarakat secara massal;
- c. Pilkada secara langsung banyak mudharatnya daripada manfaatnya;
- d. Sering terjadi pertentangan antar kelompok yang berakibat terjadi tindakan anarkis;
- e. Ternyata pilkada secara langsung yang semula diharapkan menghasilkan pemimpin yang baik ternyata tidak terbukti, justru banyak kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi; dan
- f. Banyak daerah yang terancam bangkrut akibat pembiayaan pilkada memerlukan biaya tinggi.

Untuk memecahkan persoalan-persoalan atau ekses-ekses dari kebijakan pilkada secara langsung oleh rakyat, sebagian ahli

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

mengatakan tidak perlu merubah sistem pilkada,tetapi membenahi mekanisme penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah. Namun, sebagian lagi para ahli mengatakan harus dengan merubah sistem pilkadanya, bukan mekanisme penyelenggaraan yang dirubah, dengan alasan bagaimanapun juga kalau pemilu langsung mekanismenya melibatkan seluruh rakyat banyak tetap saja memakan biaya yang tinggi. Untuk itu, salah satu jalan yang harus ditempuh adalah merubah sistem pilkada-nya dengan tidak terlalu banyak melibatkan rakyat tetapi mencerminkan rasa demokratis.

Memang kita akui bahwa sebelum kebijakan itu dilaksanakan, kebanyakan orang melihat dari sisi positifnya, tetapi kalau kebijakan itu sudah lama dilaksanakan, baru kita merasakan sisi negatifnya dan ingin menggantinya dengan kebijakan yang baru dengan harapan menghilangkan sisi negatifnya. Demikian juga pada kebijakan pemilihan kepala daerah yang sekarang ini, ternyata kebijakan pemilihan kepala daerah secara langsung yang dahulu diharapkan dapat memperdalam demokrasi di Indonesia ternyata banyak sisi negatifnya, maka tindakan lebih lanjut ingin merubah sistem pilkada tersebut dengan sistem pilkada yang lain.

Penulis cenderung sistem pilkada harus diganti dengan sistem pilkada beragam atau bervariasi dengan alasan bahwa kenyataan dari bangsa Indonesia mempunyai wilayah yang luas yang terdiri dari pulau-pulau, baik besar maupun kecil.Dari segi budaya, tiap suku mempunyai budaya tersendiri, demikian juga bahasa, adat istiadat, kekhasan dari daerah tertentu, sejarah, letak geografis, tingkat pendidikan, sosial ekonomi, PAD asli daerah, yang berbeda satu dengan yang lain, sehingga tidak bisa diterapkan untuk satu sistem pilkada kepada seluruh daerah di Indonesia.

Dari penelitian hukum normatif yang penulis lakukan ada

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

6 (enam) sistem pilkada, yaitu:

- a. Sistem pilkada langsung;
- b. Sistem pilkada perwakilan rakyat;
- c. Sistem pilkada dalam bentuk penetapan presiden;
- d. Sistem pilkada dengan sistem pemilihan oleh DPR dan DPD;
- e. Sistem pilkada dengan sistem berjenjang; dan
- f. Sistem pilkada *single* mayoritas DPRD.

Model atau sistem politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah untuk Indonesia di masa mendatang sebagaipengganti model pilkada secara langsung oleh rakyat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah model atau sistem pilkada beragam atau bervariasi mengingat bangsa Indonesia mempunyai karakteristik yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Sistem pilkada beragam menyesuaikan dengan karakteristik dari masing-masing daerah di Indonesia yang secara riil memang tidak sama antara daerah yang satu dengan daerah yang lain sehingga tidak bisa diterapkan peraturan yang sama untuk semua daerah di Indonesia.

Hal tersebut, kalau dihubungkan dengan model politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan konstitusi untuk Indonesia mendatang, maka pemberlakuan model politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah secara beragam sesuai dengan karakteristik daerah yang bersangkutan, karena pemberlakuan politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah saat ini diberlakukan secara seragam pada daerah otonom di Indonesia. Penulis sependapat dengan teori negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang dikemukakan oleh Joeniarto,

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

karena memang kenyataan secara riil bangsa Indonesia terdiri dari berbagai macam sosial budaya ekonomi yang berbeda-beda disamping karakteristik daerah tidak sama antara daerah yang satu dengan daerah yang lain.

Penggunaan pengaturan model atau sistem pilkada beragam sebagai pengganti terhadap pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bila kita hubungkan dengan teori demokrasi, dimana demokrasi tidak harus dimaknai rakyat secara langsung dilibatkan dalam urusan penyelenggaraan negara, maka model pengaturan beragam menyesuaikan dengan karakteristik daerah yang bersangkutan. Artinya, sesuai dengan keinginan dan kemauan masyarakat daerah yang bersangkutan dan menurut penulis lebih mencerminkan rasa demokratis meskipun bentuknya tidak harus secara langsung. Penulis sependapat dengan teori demokrasi yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln, karena bagaimanapun juga dalam negara demokrasi, penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada aspirasi masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip atau ciri-ciri dari negara yang demokratis.

Penggunaan model pengaturan pilkada beragam atau bervariasi sebagai pengganti model pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, apabila dihubungkan dengan teori otonomi daerah, maka merupakan hak daerah untuk menentukan sistem pilkada yang berlaku di daerahnya, karena pemerintah daerah yang tahu persis tentang kondisi daerahnya sendiri. Disamping itu, menurut teori otonomi daerah tersebut, isi otonomi daerah itu keanekaragaman sesuai dengan karakteristik daerah masing-masing daerah.

Kalau dikaitkan dengan penggunaan sistem atau model

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

pilkada beragam, maka terdapat kesesuaian, karena otonomi daerah itu sendiri keanekaragaman sesuai dengan Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang memuat ketentuan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, provinsi, kabupaten, dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Selain itu, pertimbangan konstitusional bahwa konstitusi tidak mempermasalahkan sistem pilkada yang berlaku. Sistem apapun diperbolehkan oleh UUD NRI Tahun 1945, tetapi proses dan mekanisme harus mencerminkan cara-cara yang demokratis.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Achmad, Sanusi, 1984, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Bandung: Tarsito, 1984.

Achmad, Syahrizal, *Peradilan Konstitusi Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mahkamah Penyelesaian Sengketa Normatif*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2006.

Achmad, Syahrizal, *peradilan Konstitusi*, Jakarta:PT Pradnya Paramita, 2008.

A.D. Belinfante, Boerhanoedin, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta: Bina Cipta, 1983.

A.F. Chalmers, *Apa Itu Yang Dinamakan Ilmu*, Jakarta: PTHasta Mitra, 1983.

A.G.M. Van Molsen , *Ilmu Pengetahuan Dan Tanggung Jawab Kita*, Jakarta: PT Hastra Mitra, 1983.

Agustino, Leo, *Sisi Gelap Otonomi Daerah Sisi Gelap Desentralesasi Di Indonesia Berbanding Era Sentralesasi*, Bandung: Widya Padjadjaran, 2011.

Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah & Undang-Undang Dasar 1945 Kajian Tentang dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk*, Jakarta: PT Sinar Grafika, 2012.

A. Kardiyat Wiharyanto, *Sejarah Indonesia Dari Proklamasi sampai Pemilu 2009*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Sanata Dharma, 2011.

Amir Machmud, *Demokrasi, Undang-Undang, Dan Peran Rakyat*, Jakarta: Dalam Prisma LP3S,1984.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Amrah Muslim, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah 1903-1978*. Bandung: PT. Alumni 1978.

Andi Gadjong, Agussalim, *Pemerintah Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.

Arbi Sanit, *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2008.

Arbi Sanit, "Perwakilan di Indonesia", Jakarta: Rajawali, 1985.

A. Qadir C., *Filsafat Dan Ilmu Pengetahuan Dalam Islam* , Jakarta: Pustaka Obor Indonesia, 2002.

Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*", Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1996.

Ariekunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta, 1996.

Arifin, Firmansyah, *Merambah Jalan Pembentukan Mahkamah Konstitusidi Indonesia*, Jakarta: KRHO, 2003.

Ashshofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka, 1996.

A.S.S. Tambunan, *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD*, Bandung: Bina Cipta, 2011.

Bachsan Mustofa, *Sketsa dari Tata Hukum Indonesia*, Bandung: CV Amrico. 1979.

Bachsan Mustofa, *Sistem Hukum Administrasi Negara*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2001.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- Bakri. M, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negera (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Yogyakarta:Citra Media, 2007.
- B.C. Smith, *Field Administration: An Aspect of Decentralition, Rouletge and Kagan Paul*, London, 1967.
- B.C. Smith, *Local Gornment and the transition to democracy*, Riview Article, Public Administration and development, 1998.
- C.F. Strong, *Modern Political Constitutions, sidqwick & Jakson Limited*, London, Fith Revised Editions, 1963.
- C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989.
- Darmodihardjo, Dardji, *Orientasi Singkat Pancasila*, Malang: Lembaga Penerbitan Universitas Brawijaya, 1979.
- Daud Busroh, Abu, *Ilmu Negar*, Jakarta: Bumi Aksara, 2010.
- David Kairys,*The Politics Of Law A Progressive Critique*, New York: Pantheon Bokks, 1982.
- Deliar Noer, *Pengantar Ke Pemikiran Politik*, Jakarta: CV Rajawali, 2007.
- Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011.
- Dimiyati Hartono, *Memahami Makna Pembukaan UUD 1945 Dari Sudut Historis, Idiologis, Dan Konsep Nasional*, Jakarta: Gramata Publishing. 2010.
- Drijarkara, SJ, *Percikan Filsafat*, Jakarta: PT Pembangunan, 1978.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- E. Utrecht, *Pengantar Hukum administrasi Negara Indonesia*, Bandung: Universitas Padjadjaran. 1960.
- Franz Magnis Suseno, *Mencari sosok Demokrasi, Sebuah telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Furchan, Arief, *Pengantar Metoda Penelitian Kualitatif*, Surabaya: Usaha nasional Surabaya Indonesia, 1992.
- Gautama, Sudargo, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung: PT Alumni, 1983.
- G. Shabbir Chema and Dennis A. Rondinelli, (ed), *Decentralition and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, Beverly Hills, London/New Dehli, 1992.
- Hannah Arendt, *Nasib Demokrasi Lokal Di Negeri Barbar*, Yogyakarta: Thafa Media, 2012.
- Hannah Arendt, *Between Post and Fuure*, Penguin Books, New York, 1978.
- Hans Kelsen, *Introduction To The Problems Of Legel Theory*, New York, Clarendom Press Oxford, 1992.
- Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia Universitas Indonesia, 1978.
- Haw. Wijaya, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, Jakarta: RajaGrafindo, 2011.
- Hendry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, New York : Oxford Universty Press, 1960.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- Henny Mono, *Mendobrak Kediktatoran KPUD Mengajukan Keberatan Dalam Sengketa Pilkada*, Malang: Bayumedia Publishing. 2008.
- Ibramsyah Amirudin, *Kedudukan KPU Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008.
- Indraharto, *Usaha memahami undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Buku I Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Isrok, Rizki Emil Birham, *Citizen Lawsuit, Penegakan Hukum Alternatif Bagi Warga Negara*, Malang: Universitas Brawijaya Press, 2010.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah daerah Dan Pemerintah Pusat*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990.
- J.A. Chandler, *Local Government in Liberal Democracies: An Introductory Survey*, London and New York, Routedge.
- Jazim Hamidi, dkk, *Teori Hukum Tata Negara A Turning Point of The State*, Jakarta: Penerbit Salemba Humanika, 2012.
- J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato Seri Filsafat Politik*, Jakarta: CV Cendrawasih, 1986.
- J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2010.
- Jimly Asshidiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI. 1988.
- Jimly Asshidiqie, *Konstitusi Sebagai Landasan Menuju Indonesia*

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Baru Yang Demokratis, Jakarta: BPHN , Departemen Hukum dan HAM,1999.

Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Jimly Asshidiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta : UI Press. 2005.

J. Kaloh, *Kepercayaan Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2010.

Jocabus Perviddya Solossa, *Otonomi Khusus Papua*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006.

Jocabus Perviddya, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Melton Putra, 1992.

Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1974.

John M. Cohen and Stephen B. Peterson, *Administrative Decentralition*, Kumaran Press, Coonecticut, USA, 1999.

Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia Identifikasi Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT RajaGrafindo, 2010.

Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD Dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni, 2008.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- Jujun S Supriasumantri, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*, Jakarta: Pusataka Sinar Harapan, 1996.
- Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Riset sosial*, Bandung: PT Alumni, 1986.
- K.C. Wheare F.B.A, *Modern Constitution, Oxford University Press*, London, New York Toronto, First Edition, 1951, with revision, 1960.
- Khisna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, Bandung: Citra Aditya, 2000.
- Koentjaraningrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1991.
- Kuncoro, Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan*, Bandung: PT Alumni, 1981.
- Kusnardi, Moch, Harmailly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1985.
- Lawrence M. Friedman, *The Legal System A social Sceence Perspective*, : New York , Russel Sage Foundation, 1975.
- Lili Ramli, *Pilkada Langsung, Otonomi Daerah dan Demokrasi Lokal*, Jakarta: Analisa CSIS, 2005.
- Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1996.
- Louis O Kattsoft, *Pengantar Filsafat* , Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1992.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Mahfud, MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.

Mahfud, MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.2011.

Mahfud, MD, *Pergaulatan Politik Dan Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.

Mahfud, MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2003.

Manan , Bagir, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: PT Alumni, 1997.

Marbun, Machfud, MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000.

Masri Singarimbun, Sofian Efendi, "Metode Penelitian Survei", Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi Dan Sosial (LP3S), 1995.

Moch Kusnardi, Harmailly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia ,1985.

Moh. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.

Mohammad Nazir, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Jakarta: Ramdina Prakasa, 2005.

Morris L Cohen, Kent C Olson, *Legal Research In A Nutshell* :

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- University Of Virdinia Law Library, west Publishing Co, 1992.
- Miriam Budiardjo, *Dasar- Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009.
- Muhammad Asfar, *Mendesain Managemen Pilkada*, Surabaya: Pustaka Eurika, 2006.
- Munafrizal Manan, *Dinamika Demokrasi & Politik Nasional Pasca Orde Baru*, Yogyakarta: Pustaka Jaya Abadi, 2008.
- Munir Fuadi, *Konsep Negara Hukum*, Jakarta: Refika Aditama, 2010.
- Ni'matul Huda**, *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Raja Grafindo. 2008.
- Ni'matul Huda**, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan Dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria Indonesia*, Jakarta: PT Bina Aksara, 1984.
- Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: PT Erlangga, 1985.
- Paimin Napitulu, *Seri Ilmu Pemerintahan Menuju Pemerintahan Perwakilan*, Bandung: Alumni, 2007.
- Pantja Astawa, I Gde, *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, Bandung: PT Alumni, 2009.
- Parulian Donald, *Menggugat Pemilu* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Kencana Prenada Media Group, 2007.

Peter Mahmud Marzuki, *Mengenal Hukum Sebuah Pengantar* Kencana Jakarta: Prenada Media Group, 2008.

Philip Mawhood, *Decentralization; the Concept and Practice, Local Government in the Third World, Chicester*; Jhn Willy & Sons, 1983.

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Jakarta: PT Bina Ilmu, 1987.

Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara* Yogyakarta: Gajah Mada Press, 1995.

Philippe Nonet, Philip Selznick, *Law and Society In Transitio toward Responsive Law*, New York: Harper Colophon Books, Harper and Row Publishers. 1978.

Prajudi, Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Ghalia Indonesia, 2003.

Prins, Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1978.

Purbopranoto, Kuncoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Admininstrasi Negara*, Bandung: PT . Alumni, 2002.

Ramdlon Naning, *Cita-Cita Dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Lembaga Krimonologi Universitas Indonesia, 1983.

Ranuwijaya, Usep, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasar*, Jakarta: PT Ghalia Indonesia, 1983.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- R.G. Kartasapoetra, *Sistem Hukum Tata Negara*, Jakarta: Bina Cipta, 1987.
- Riant Nugroho, *Desentralisasi Tanpa Revolusi, kajian dan kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, Jakarta: Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia, 2000.
- Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Radja Grafindo Persada, 2006.
- Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis, Antara Otonomi dan Kontrol*, terjemahan oleh Sahat Simamora; Jakarta: Rajawali Pers, 1985, hal. 45.
- Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Jakarta: PT Bharata. 1982.
- Roni Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2011.
- R. Supomo, Djokosutono, *Sejarah Politik Hukum Adat Jilid I*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1982.
- R. Supomo, Djokosutono, *Sejarah Politik Hukum Adat Jilid II*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1982.
- Rudy T. Erwin, *Tanya jawab Filsafat hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990.
- Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2011.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Pemerintahan daerah*, Bandung: Fokusmedia, 2000.

Samidjo , *Ilmu Negara* , Bandung: CV Armico, 1986.

Samidjo, *Pengantar Hukum Indonesia*”, Bandung: CV Armico, 1985.

Samsul Wahidin, *Demensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.

Samsul Wahidin, *Konseptualisasi Dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

Santoso, Slamet Imam, *Agama, Ilmu Pengetahuan Dan Masyarakat*, Jakarta: PT Pustaka. 1979.

Sarman, Moh. Taufik Makarao, *“Hukum Pemerintahan Daerah”*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2011.

Sartono Sahlan, Awaludin Marwan, *Nasib Demokrasi Lokal Di Negeri Barbar Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung*, Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2012.

Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Adyita, 1999.

SF. Marbun, *Pokok – pokok Hukum Administrasi Negara* , Yogyakarta: PT Liberty, 2005.

SF. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara* , Yogyakarta:PT Liberty, 2005.

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

S.N. Jha and Hal. C. Mathur (ed), *Decentralition And Local Politics*,

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- Sage Publication, New Delhi, Thousand Oaks, London, 1999.
- Soedjono Dirdjosi8sworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983.
- Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessen, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: P2p LIPI, 2001.
- Soegijatno, Tjakranegara, *Hukum Tata Usaha Dan Birokrasi Negara* Jakarta: Rineka Cipta, 1992.
- Soehino, ***Hukum Tata Negara Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*** Yogyakarta: BPFE Yogyakarta, 2010.
- Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Demokrasi Indonesia*, Yogyakarta: BPFE Yogyakarta, 2010.
- Soehino, *Hukum Tata Negara Sifat serta Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Yogyakarta: BPEF Yogyakarta, 2009.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum* , Jakarta: Universitas Indonesia (UI Press), 1984.
- Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 1992.
- Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta : CV.Rajawali, 1986.
- Soetandyo Wigjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Suatu Kajian Dinamika Sosial-politik Dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad Di Indonesia (1840-1990)*, Jakarta: PT TajaGrafindo Persada, 1995.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Soetomo, *Pengantar Hukum Tata Pemerintahan* Malang: Lemlit Unibraw, 1981.

Soetomo, "Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia", Surabaya: PT Usaha Nasional, 1983.

Soetiksno, *Filsafat Hukum, Filsafat Hukum Bagian I*", Jakarta: Pradnya Paramita, 1989.

Soetiksno, *Filsafat Hukum , Filsafat Hukum Bagian II*", Jakarta: Pradnya Paramita, 1989.

Sri Sumantri, *Ketetapan MPR (S) Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung: Remaja Karya, 1988.

Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Reneka Cipta.1995.

Sudikno Mertokusumo, *Bab- bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Adiya,2005.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*", Yogyakarta: Leberty, 1995.

Sumbodo Tikok, *Hukum Tata Negara* , Bandung: PT Efersco, 1988.

Sumadi, Suryabrata, *Metodelogi Penelitian*, Jakarta: CV Rajawali Pers, 1992.

Sunggono, Bambang, *"Metode Penelitian Hukum"* Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1996.

Sutjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung:PT Citra Adiya Bakti,2000.

Supomo, *Supomo, "Sistem Hukum Di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Jakarta: Pradnya Paramita,1983.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- Syaukani HR, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar kerja sama dengan PUSKAP (pusat Pengkajian Etika Politik Dan Pemerintahan), 2009.
- Talcott Parson , *to ward a general theory of action* , Harvard University Press.1963.
- Taufiqurrohman, Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Jakarta: 2011.
- Theo Huijbers, *Filsafat hukum*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1995.
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam lintasan Sejarah*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1982.
- The Liang Gie, *Pengantar Filsafat Ilmu* , Jakarta: PT Leberly.1997.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenada Media Group, 2010.
- Tjahaja, Uria, *Hukum Dan Kemajemukan Budaya*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia,2000.
- Unger, Mangabera Roberto, *The Critical Legal Studies Movement*. Harvard University, C anbridge, Massachusetts, and London, England, 1986.
- Wahyono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 1984.
- Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Ilmu hukum, dan Politik*, Jakarta: Eresco, 1999.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Wirjono Projudikoro, *azas-Azas Hukum Tata Negara Di Indonesia*
Jakarta: PT Dian Rakyat, 1989.

Yudoyono, Bambang, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Dan Pengembangan Sumber Daya Aparatur Pemerintah Daerah Dan Anggota DPRD*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001.

Hasil Penelitian, Disertasi, Thesis, Skripsi, Naskah Ilmiah, dan Karya Ilmiah :

Alrasyid , Harun , *"Pengisian Jabatan Presiden"* , Disertasi Doktor Universitas Indonesia , 1993, Jakarta.

Azmi Fendri, *"Pengaturan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Mineral Dan Batu Bara"*, Seminar Hasil Penelitian Disertasi, 2011, Pps, Unibraw, Malang.

Bagir, Manan, *"Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralesasi Menurut UUD 1945"*, Disertasi Doktor Dalam HTN, FPs Unpad, 1990, Bandung.

Husin, *"Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Menurut Undang-Undang Pemerintahan daerah"*, Disertasi Doktor, 2007, FPs Unair, Surabaya.

Ibnu Tricahyo, *"Pengaturan Pemisahan Pemilu Nasional Dan Lokal Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah Yang Demokratis"*, Disertasi, 2007, Pps, Unibraw, Malang.

I Nyoman Sukandia, *"Kedudukan Hukum Dan Fungsi Lembaga Perkriditan (LPD) Sebagai Lembaga Perekonomian Komunmitas Dakam Masyarakat Hukum Adat Bali"*, Disertasi Doktor, 2012, PPs Unibraw, Malang.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- I Nyoman Wirawan, *"Pengakuan Dan Penghormatan Terhadap Kesatuan Hukum Adat (Penyelenggaraan Desa Pakraman Dalam Sistem Pemerintahan Desa di Bali "* ; Disertas, 2012, Pps Unibraw, Malang.
- I Nyoman Putu Budiarta, *"Perlindungan Hukum Pekerja Outsourcing Ditinjau Dari Prinsip Keadilan, Kepastian Hukum Dan Hak Azasi Manusia"*, Disertasi, 2012, Pps, Unibraw, Malang.
- Isrok, *"Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berkaitan dengan Pemilihan Langsung"* Disertasi, 2005, Pps, Unibraw, Malang.
- Luh Putu Sudini, *"Politik Hukum Nasional Tentang Pengelolaan Pencemaran Laut Pada Selat Yang Digunakan Untuk Pelayaran Internasional Berdasarkan Konvensi Hukum Laut 1982"*, Disertasi, 2009, Pps, Unibraw, Malang
- Marsel Selamat, *"Kewenangan Pengelolaan Lahan Gambut Dalam Kerangka Otonomi Daerah" , Seminar Hasil Penelitian* Disertasi, 2011, Pps, Unibraw, Malang.
- M. Hadin Muhjad, *"Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokrasi"*, Disertasi Doktor, 2007, Pps Unair, Surabaya.
- Moh. Mahfud, M.D, *"Perkembangan Politik Hukum, Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Karakter Produk Hukum Di Indonesia"*, Disertasi, 1993, Pps, UGM, Yogyakarta.
- Moh. Muhibbin, *"Penguasaan Tanah Timbul (Aanslibbing) Oleh Masyarakat Dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional"*, Disertasi, 2011, Pps nUnibraw, Malang.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Mustofa Lutfi, "*Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah*", Thesia, 2009, Pps, Unibraw, Malang.

Muhammad Yuhdi, "*Politik Hukum Dalam Perspektif Pembangunan Hukum Di Era Transisi Reformasi*", Disertasi, 2009, Pps, Unibraw, Malang.

Mulatto, dkk, "*Penelitian Evaluasi Hasil Pelaksanaan Pemilu 2004 Dan Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung Di Jawa Tengah*", Hasil Penelitian Balitbang Provinsi Jawa Tengah, 2005

Philipus M. Hadjon, "*Keterbukaan Pemerintahan Dan Tanggung Gugat Pemerintah*", Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Ke VII, pada Tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh BPHN dengan Departemen Hukum Dan Ham, tgl 12 -15 Oktober 1999.

Pringgodigdo, 1974, "*Tiga Undang-Undang Dasar* ", Jakarta: PT Pembangunan.

Rina Suwasti, "*Perjanjian Kemitraan Antara Perusahaan Modal Ventura Dengan Usaha Mikro , Kecil, dan Menengah Untuk Perkembangan Usaha*", Disertasi, 2010, Pps Unibraw, Malang.

Sahnan, "*Pilihan Hukum Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan, Studi Kasus Sengketa Tanah Hak Guna Bangunan (HGB) PT. Rowok Indah Di Kawasan Pariwisata Selongt Belanak, Kabupaten Lombok Tengah, Provinsi Nusa Tenggara Barat*", Disertasi, 2010, Pps Unibraw, Malang

Satjipto Rahardjo, "*Masalah Kebhenekaan Sosial Budaya Dalam Reformasi Hukum Nasional Menuju Masyarakat Madani*", Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Ke VII , Pada

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh BPHN dengan Departemen Hukum dan Ham, tgl 12 – 15 Oktober 1999.

Suprihno, *"Model Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) bersama, Studi Tentang Penyelenggaraan Pilkada Th 2005-2008 Di Indonesia"*, Karya Ilmiah, 2009, PPs Univ. Muhammadiyah Surakarta, Solo.

Taufiqqurohman Syahuri, *"Anatomi Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilihan Kepala Daerah"*, Makalah Seminar Putusan Mahkamah Konstitusi Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Kerja sama Puslitka MK Dan PS HTN Fak. Hukum UI, Menara Cakrawala, 2003.

Titik Triwulan Tutik, *"Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Uu No.32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945"*, Tesis Program Pascasarjana Unair, 2005, Surabaya.

Yorgomes Derek Hegemur, *"Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Antara Daerah Provinsi Dan daerah kabupaten/Kota"* Tesis, Progam Pasca Unair, Surabaya, 2005

Yakup Ginting, *" Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Penyelesaian Perkara Perdata Di Indonesia"* Disertasi, 2011, Pps, Unibraw, Malang

Makalah, Majalah, Jurnal, Diklat, Hand Out, Bahan Ajar, Opini Koran, Kamus, dan Berita Koran :

Amir machmud, *"Undang-Undang dan Peran Rakyat"* Jakarta: dalam Prisma No. 8 LP3ES, 1984.

Anton M. Moeliono dkk, *"Kamus Besar Bahasa Indonesia"*, Jakarta: Pustaka, 2008

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

A.P. Parlindungan, "Menggali Potensi Daerah Dalam Rangka Otonomi:", Jurnal Yuridika, No.2-3 Tahun VI, Terbit Bulan Maret, April, Mei, Juni 1991, Unair.

Bagir Manan, "Memberdayakan Pemerintahan Daerah", Kumpulan Seminar Hukum Nasional Ke VII, BPHN Dengan Departemen Kehakiman RI, 1999, Jakarta.

Bhenyamin Hoessein, "Penyempurnaan UU No. 22 Tahun 1999 Menurut Konsepsi Otonomi Daerah Hasil Amandemen UUD 1945", Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman Dan Hak Azasi Manusia RI, Denpasar, Bali, 4-18 Juli 2003

Buchori Muh Sukemi, "Partisipasi Politik Prilaku Kekerasan, Dan Pendekatan Politik Di Indonesia", makalah pengukuhan Guru Besar FKIP, Univ. PGRI, Yogyakarta, 28 Maret 2009

Catur Wido Haruni, 2009, "Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung ", Majalah Konstitusi Fak. Hukum UMM Vol.2 Nomor 1

Cecep Effendi, "Menata Kembali Pemilihan Umum Kepala Daerah", Jurnal Nasional, Jakarta, 13 Nopember 2009

Cornelis Lay, "Pilkada Langsung Dan Pendalaman Demokrasi", makalah Jurusan Ilmu Pemerintahan , Fisipol UGM, Yogyakarta, 21 Nopember 2006

Fahrul Muzaqqi, "Menimbang Gagasan Negara Hukum (Deliberatif) di Indonesia", Jurnal Konstitusi, Volume 7, nomor 5, Oktober 2010

Firdaus, "Politik Hukum Di Indonesia, Kajian Dari Sudut Pandang

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Negara Hukum", Jurnal Hukum Islam, Volume 12 No. 10
September 2005

Fransiscus Saverius Herdiman, "Menata Kembali Pemilihan Kepala Daerah", Jurnal Nasional, volume 4, tanggal 13 Nopember 2009

Harjono, "Perbandingan Lembaga Kepresidenan Amerika Serikat **Dan Indonesia", Jurnal Juridika, Nomor. 4 Tahun IX**
Agustus 1994, Unair.

Harun Alrasid, "Pokok-Pokok Pikiran Perubahan UUD 1945 Dalam Rangka Perimbangan Kekuasaan Negara Di Bidang Eksekutif, Legislatif, Dan Yudikatif", Makalah Disampaikan pada Seminar Hukum Nasional Ke VII, pada Tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh BPHN dengan Departemen Hukum dan Ham, tgl 12 -15 Oktober 1999.

Isrok, "Bahan Materi Program Pengayaan Materi (PPM)", Program Pasca Sarjana, Malang, 2010

Jampatar Simamora, *"Eksistensi Pemilukada dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan daerah Yang Demokratis",* Jurnal Mimbar Hukum, Volume I , Pebruari 2011

Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi Sebagai Landasan Menuju Indonesia Baru Yang Demokratis", Makalah disampaikan pada Seminar Hukum Nasional Ke VII, pada Tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh BPHN dengan Departemen Hukum Dan Ham, tgl 12 – 15 Oktober 1999

Jimly Asshiddiqie, **"Gagasan Dasar Tentang Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi", makalah Mahkamah Konstitusi RI.** Sebagai bahan ceramah pada pendidikan Sespati dan Sespim Polri, Bandung, tgl 19 April 2008

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Jimly Asshiddiqie "Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI ", makalah Mahkamah Konstitusi RI. Sebagai bahan pendidikan Sespati dan Sespim dan Sespim Polri, Bandung, tgl 19 April 2008

Jimly Asshiddiqie, "Ideologi, Pancasila, Dan Konstitusi", makalah Mahkamah Konstitusi RI. Sebagai bahan pendidikan Sespati dan Sespim Polri, Bandung, 19 April 2008

Laode Harjudin, "Pilkada Ekspresmen Kedaulatan Rakyat", Jawa Post, 14 Maret 2005

L. Murbandono Hs, "Konstitusi dan Akal Budi", Opini koran Surya, tanggal 15 agustus 2002

Machmud Aziz, "Pengajuan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia", Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 5, Oktober 2010.

Machsoen Ali, "*Peradilan sebagai Refleksi Kebenaran Dan Keadilan Dalam Konteks Penegakan Hukum*", Jurnal Yuridika, No, 2-3 Tajun VI, Terbit Bulan Maret, April, Mei, juni 1991, Unair.

Mahfud, MD, "Kapabilitas DPR Dalam Membangun Good Governance", Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Ke VII, pada Tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh BPHN dengan Departemen Hukum Dan Ham, tgl 12 -15 Oktober 1999

M. Amin Rais, "Pengantar Demokrasi Dari Proses Politik", Kumpulan Karangan Majalah Prisma LP3S, 1986, Jakarta.

M.Gaffar, Janedjri, "*Penataan Lembaga negara*", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, 2008, Jakarta

M. Gaffar, Janedjri, "*Pilkada Dalam UUD 1945*", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, 2008

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- M. Gaffar, Janedjri, "Memiliki Ulang Pemilihan Kepala Daerah", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, september 2010
- M. Gaffar, Janedjri, "Mahkamah Konstitusi Antara Demokrasi Dan Nomokrasi" Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, Pebruari 2009.
- M. Gaffar, Janedjri, "Mengawal Demokrasi", Opini Janedjri, Harian seputar Indonesia, April 2010
- M. Gaffar, Janedjri, "Demokrasi Pasca-Pemilu 2009", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, Agustus 2009
- M. Gaffar, Janedjri, "Checks and Balances", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, Maret 2007
- M. Gaffar, Janedjri, "Cheks and Balances Dalam Sistem Presidensial", Opini Janedjri, Oktober 2009
- M. Gaffar, Janedjri, "MK dan Hasil Pemilukada" Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, November 2008
- M. Gaffar, Janedjri, "Potret Demokrasi Kita" Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, Januari 2008
- M. Gaffar, Jenedjri, "Kemandirian Penyelenggara Pemilukada", Harian Seputar Indonesia", Opini Janedjri, April 2010
- M. Gaffar, Janedjri, "*Pilkada Dalam UUD 1945*", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, 2008
- M. Gaffar, Janedjri, "Memiliki Ulang Pemilihan Kepala Daerah", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, september 2010
- M. Gaffar, Janedjri, "Mahkamah Konstitusi Antara Demokrasi Dan Nomokrasi" Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, Pebruari 2009.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

- M. Gaffar, Janedjri "Mengawal Demokrasi", Opini Janedjri, *Harian seputar Indonesia*, April 2010
- M. Gaffar, Janedjri, "Demokrasi Pasca-Pemilu 2009", Opini Janedjri, *Harian Seputar Indonesia*, Agustus 2009
- M. Gaffar, Janedjri, "Checks and Balances", Opini Janedjri, *Harian Seputar Indonesia*, Maret 2007
- M. Gaffar, Janedjri, "Cheks and Balances Dalam Sistem Presidensial", Opini Janedjri, Oktober 2009
- M. Gaffar, Janedjri, "MK dan Hasil Pemilukada" Opini Janedjri, *Harian Seputar Indonesia*, November 2008
- M. Gaffar, Janedjri, "Potret Demokrasi Kita" Opini Janedjri, *Harian Seputar Indonesia*, Januari 2008
- M. Gaffar Janedjri, "Kemandirian Penyelenggara Pemilukada", *Harian Seputar Indonesia*", Opini Janedjri, April 2010
- M. Gaffar, Janedjri, "Domestifikasi UUD 1945", Opini Janedjri, *Harian Seputar Indonesia*", Oktober 2006
- M. Gaffar Janedjri, "Sistem Presidensial Pascaperubahan UUD 1945", *Harian Seputar Indonesia*", Opini Janedjri, *Harian Seputar Indonesia*", April 2007
- M. Gaffar, Jenedjri, "Mempertegas Sistem Presidensial", Opini Janedjri, *Harian Seputar Indonesia*", Juli 2009
- M. Gaffar, Janedjri "Demokrasi dan Nomokrasi", Opini Janedjri, *Harian Seputar Indonesia*, Februari 2007
- M. Gaffar, Janedjri, "Meningkatkan Demokrasi", Opini Janedri, *Harian*
- Miftachus Sjuhad, "Menenal Ichwal Demokrasi Konstitusional",

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Jurnal Konstitusi Fakultas Hukum, Juni 2009, UMM, Vol.2
No. 1 hal, 32

M. Solly Lubis, "Politik Hukum Dengan Pendekatan Budaya",
Kumpulan Seminar Hukum Nasional Ke VII, BPHN Dengan
Departemen Kehakiman RI, 1999, Jakarta.

Muryanto Amin, "Masalah Sistem Pemilihan Kepala Daerah", Jurnal
Politea, Vol. 1, No. 1 Terbit Januari 2009

**Ngadisah, "Otonomi Daerah Benarkah Membahayakan Integrasi
Bangsa?"** Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi No. 14, Tahun
2001.

**Philipus M. Hadjon, "Keterbukaan Pemerintahan Dan Tanggung
Gugat Pemerintah",** Makalah disampaikan pada Seminar
Nasional Ke VII, pada Tema Reformasi Hukum Menuju
Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh BPHN dengan
Departemen Hukum Dan Ham, tgl 12 -15 Oktober 1999.

**Philipus M. Hadjon, "Pelimpahan Tugas Dan Wewenang Kepada
Presiden/Mandataris MPR Dalam Rangka Penyuseksesan
Dan Pengamanan Pengembangan Pembangunan
Nasional",** Jurnal Yuridika, Nomor 4-5 Tahun VI, Juli,
Agustus, September, Oktober 1991, Unair.

Philipus M. Hadjon, "Penegakan Hukum Administrasi Dalam
Kaitannya Dengan Ketentuan Pasal 20 ayat (3) dan (4)
Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok
Pengelolaan Lingkungan Hidup", Jurnal Yuridika, Nomor 1
Tahun XI Januari- Pebruari 1996, Unair.

Philipus M. Hadjon, "Peradilan Pajak Di Indonesia Dewasa Ini
Kontroversi Yuridis Eksistensi Majelis Pertimbangan Pajak",
Jurnal Yuridika, Nomor 3 Tahun X Mei, Juni 1996, Unair.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Philipus M. Hadjon, "Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Peradilan Tata Usaha Negara", Jurnal Yuridika, Nomor 2&3 Tahun XII, Maret –Juni 1997, Unair.

Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", Jurnal Yuridika, Nomor 5 & 6 Tahun XII September – Desember 1997, Unair

Philipus M. Hadjon, "Peradilan Tata Usaha Negara", Jurnal Yuridika, Nomor. 2-3, Tahun VI, Bulan Maret, April, Mei, Juni, Tahun 1991, Unair

Philipus M. Hadjon, "Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (analisa hukum tata negara), bahan ajar PPs Unair, tahun 1998

Poerwadarminta, 1986, "Kamus Umum Bahasa Indonesia", Jakarta: Balai Pustaka

Priyambudi Sulistiyanto & Erb M, 2009, Deepining Democracy in Indonesia, direct election for local leaders (Pilkada), Singapore, ISEAS (Institute of Southheast Asean Studies)

Soetojo Prawirohamidjojo, 1998, "Diktat Sejarah Hukum Umum" Unair, Surabaya

Suharizal, "Penguatan Demokrasi Lokal Melalui Penghapusan Jabatan Wakil Kepala Daerah", Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 5 Oktober 2010

Suwoto, "Pembentukan Badan Perwakilan Rakyat", Jurnal Yuridika, Nomor. 1 Tahun VI , Januari , Pebruari 1991, Unair

Suwoto, "Pemberdayaan Hukum Dalam Perspektif Pembangunan Masyarakat Yang Demokratis", Jurnal Yuridika, Nomor 1 Tahun XI, Januari, Pebruari 1996, Unair.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Suwoto, **"Diktat Politik Hukum"**, Program Pasca Sarjana, Unair Surabaya, 1998

Taufiqqurahman Syahuri, **"Anatomi Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pilkada, Seminar Putusan MK Pengujian UU No. 32 Tentang Pemerintahan Daerah", Kerjasama MK dan PS-HTN FH.UI, Menara Cakrawala, 2003**

Timur Abimanyu, **"Problematika Dan Implementasi Pilkada Dalam Era Otonomi daerah Dan Analisanya", Diktat, 2010**

Tjuk Wirawan, dkk, 1985, **" Diktat Cours Material Hukum Tata Negara "**; Jember: Jurusan HTN Uned

Tommy A. Legowo, **"Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Good Governance", makalah dalam Seminar Nasional XIX dan Kongres Asosiasi Ilmu Politik Indonesia dengan judul: Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Demokratisasi di Indonesia, Batam 22 – 24 Maret 2005**

TX. Soemarsono, 1984, **"Kedudukan Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945", Jember : Badan Penerbitan Universitas Jember**

Veri Junaedi, **"Pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif: Suatu Sebab Pembatalan Kehendak Rakyat Dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2010"**; Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 5 , Oktober 2010

Wahyudi Djafar, **"Menegaskan Kembali Komitmen Negara Hukum: Sebuah Catatan Atas Kecendrungan Defisit Negara Hukum Di Indonesia"**; Jurnal Konstitusi, Volume 7 Nomor 5, Oktober 2007

Koran Jawa Pos, **"Pilkada Eksprimen Kedaulatan Rakyat"**, Jawa Pos , Laode Harjudin, Opini Koran Jawa Post 14 Maret 2005

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Koran Jawa Pos "Otonomi daerah Dan beban berat APBD untuk Gaji Pegawai", Wawan Sobari, Opini Koran Jawa Post, tanggal 11 April 2012

Koran Surya, Opini, "Pilkada Dan Implikasi Politiknya" Oleh Muhammad Asfar, tanggal terbit, 22 Maret 2005

Koran Surya, Opini, "Konstitusi dan Akal Budi" Oleh Murbandono, tanggal terbit 15 Agustus 2002

Koran Surya, " Soekarwo Ajak Bagi-Bagi Kursi Bupati, Galang Kesepakatan Parpol se Jatim" tanggal terbit 24 April 2012

Koran Surya, " Golkar dan PDIP dukung ide Soekarwo bagi- bagi Kursi Bupati", tanggal terbit 25 April 2012

Malang Post, " Bernegara Dengan Kondisi Hukum Dalam Keadaan Gawat Darurat" Oleh Isrok

Koran Jawa Pos, " Daerah Bangkrut Dilikuidasi, Belanja Pegawai Seharusnya 50% dari APBD " tanggal terbit 11 April 2012

Koran Jawa Pos, "Prediksi Dua Putaran Siapkan Rp 30 Miliar , Pilkada Kota Malang 2012", Radar Malang, tanggal terbit 28 April 2012

Koran Lampung Post, Mengenal Calon Independen, oleh Wahyu Sasongko dan Armen Yaser, diterbitkan tanggal 14 September 2007

Harian Sumut Post, "Cegah Politik Biaya Tinggi", tanggal terbit 29 Juni 2009

Koran Surya, "Oportunis Bisa Pecah NU, Munas Rekomendasi Pilkada Tak Langsung", tanggal terbit, 17 September 2012

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Koran Jawa Post, "RUU Pilkada Bakal Alot Di Pasal Pilgub", terbit tanggal 3 September 2012

Koran Surya, "MK Anulir UU Pemilu No. 8 tahun 2012, PT 3,5 % hanya untuk DPR", tanggal terbit 30 Agustus 2012

Koran Jawa Post, "Sepakat Kode Etik Penyelenggara", tanggal 11 September 2012

Koran Surya, "Jokowi Habiskan Rp. 27 M Pada Putaran Pertama", tanggal terbit, 22 September 2012.

Pembaruan Politik Hukum Pilkada...

Biodata Penulis



Dr. Azis Setyagama ,SH,MH. Lahir di Probolinggo, 07 Agustus 1960, dan menamatkan sekolah SD, SMP, SMA di Probolinggo, melanjutkan keperguruan tinggi dan Lulus S1 Fakultas Hukum Universitas Jember pada tahun 1985. Kemudian melanjutkan program Magister di Universitas Airlangga Surabaya lulus tahun 2003, pada saat ini mengajar di FH Universitas Panca Marga dan menjabat posisi Lektor Kepala di Fakultas Hukum Universitas Panca Marga Probolinggo.