

**REKONSTRUKSI REGULASI PENYELENGGARAAN
PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG BERBASIS NILAI
KEADILAN**

Oleh :

MUHAMMAD BURHANUDDIN, S.H., M.Hum.

NIM. 10302000237

DISERTASI

**Untuk memperoleh gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**



**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA) SEMARANG
TAHUN 2022**

**REKONSTRUKSI REGULASI PENYELENGGARAAN
PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG BERBASIS NILAI
KEADILAN**

Oleh :

MUHAMMAD BURHANUDDIN, S.H., M.Hum.

NIM. 10302000237

DISERTASI

**Untuk memperoleh gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**

**Dipertahankan pada tanggal
Di Universitas Islam Sultan Agung**



**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA) SEMARANG
TAHUN 2022**

LEMBAR PENGESAHAN

REKONSTRUKSI REGULASI PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG BERBASIS NILAI KEADILAN

Disusun Oleh :

MUHAMMAD BURHANUDDIN, S.H., M.Hum.
NIM. 10302000237

DISERTASI

Untuk memenuhi salah satu syarat ujian
guna memperoleh gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum

Telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor pada tanggal
seperti tertera di bawah ini :

Semarang, Juni 2022

PROMOTOR



Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum.
NIDN.

CO-PROMOTOR



Dr. Widayati, S.H., M.H.
NIDN.



Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.
NIDN. 06.2105.7002

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muhammad Burhanuddin, S.H., M.Hum
NIM : 10302000237
Program Studi : Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH)
Fakultas : Hukum
Alamat : Kabupaten Tanah Bumbu
Provinsi Kalimantan Selatan
No. Hp/Email : 08125042499 / muhburhan82@gmail.com

Dengan ini Saya menyatakan, bahwa :

1. Karya Tulis Saya, Disertasi ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan Gelar Akademik (Sarjana, Magister, dan/atau Doktor), baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang maupun di Perguruan Tinggi lain.
2. Karya Tulis ini murni gagasan, rumusan, dan penelitian Saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Tim Pembimbing/Tim Promotor dan masukkan Tim Penelaah/Tim Penguji.
3. Dalam Karya Tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini Saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam Pernyataan ini, maka Saya bersedia menerima sanksi akademik serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi ini.

Semarang, Juni 2022

Saya yang Membuat Pernyataan,



MUHAMMAD BURHANUDDIN, S.H., M.Hum.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO :

*“Yang demikian itu karena sesungguhnya Allah tidak akan mengubah sesuatu nikmat yang telah diberikan-Nya kepadasuatu kaum, hingga kaum itu merubah apa yang ada pada diri mereka sendiri dan Sesungguhnya Allah Maha mendengar lagi Maha mengetahui.”
(Q.S. Al-Anfal/8:53).*

PERSEMBAHAN :

Karya ini, kupersembahkan untuk :

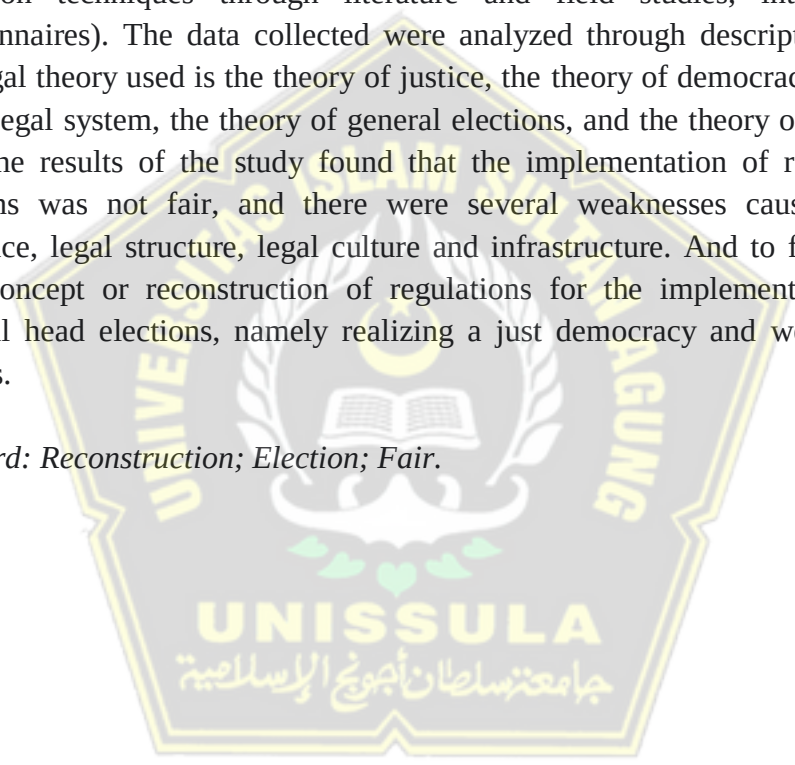
1. Ytc.. Kedua Orang Tua Kami.
2. Ytc. Isteri Saya, dan Anak-Anak Kami.
3. Ytc. Saudara-Saudara Kami.
4. Yth. Rekan-Rekan Seperjuangan PDIH 16 Unissula.
5. Yth. Akses, Klien, dan Rekan Sejawat.



ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the regulations for the implementation of regional head elections that are not based on the value of justice, analyze the weaknesses of the current regional head elections, and analyze the reconstruction of regulations for the implementation of regional head elections based on the value of justice. The research method used is normative. This research is a qualitative research, the type of data used is primary and secondary data. Data collection techniques through literature and field studies, interviews and questionnaires). The data collected were analyzed through descriptive analytic. The legal theory used is the theory of justice, the theory of democracy, the theory of the legal system, the theory of general elections, and the theory of progressive law. The results of the study found that the implementation of regional head elections was not fair, and there were several weaknesses caused by legal substance, legal structure, legal culture and infrastructure. And to formulate the ideal concept or reconstruction of regulations for the implementation of fair regional head elections, namely realizing a just democracy and welfare for all citizens.

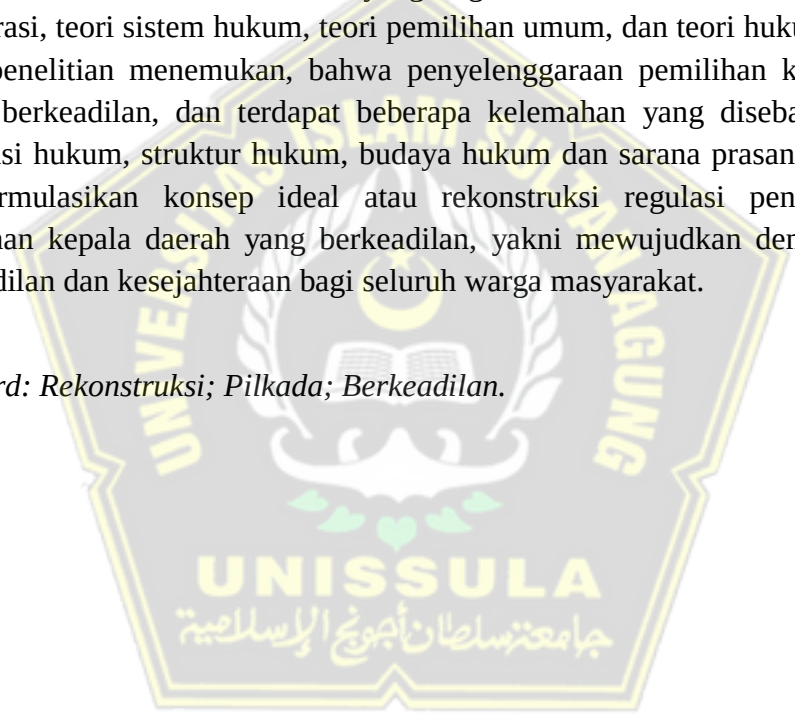
Keyword: Reconstruction; Election; Fair.



ABSTRAK

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis regulasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang belum berbasis nilai keadilan, menganalisis kelemahan-kelemahan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah saat ini, dan menganalisis rekonstruksi regulasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang berbasis nilai keadilan. Metode penelitian yang digunakan adalah normatif. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, jenis data yang digunakan data primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan dan lapangan, wawancara dan kuisioner). Data yang terkumpul dianalisis melalui deskriptif analitik. Teori hukum yang digunakan adalah teori keadilan, teori demokrasi, teori sistem hukum, teori pemilihan umum, dan teori hukum progresif. Hasil penelitian menemukan, bahwa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah belum berkeadilan, dan terdapat beberapa kelemahan yang disebabkan karena substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum dan sarana prasana. Dan untuk memformulasikan konsep ideal atau rekonstruksi regulasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang berkeadilan, yakni mewujudkan demokrasi yang berkeadilan dan kesejahteraan bagi seluruh warga masyarakat.

Keyword: Rekonstruksi; Pilkada; Berkeadilan.



SUMMARY OF DISSERTATION

I. INTRODUCTION

A. Background

The issue that is also very important to be discussed and will be part of this dissertation research is how to build pilkada practices that ensure fair competition and gain high public trust in its implementation. This problem includes the issue of how to anticipate the occurrence of illegal practices in the implementation of the Pilkada such as black campaigns and money politics which are very symptomatic in every Pilkada implementation and damage the true values of law and democracy. According to Jimly Asshiddiqie, the ideal standard of behavior in political life that is practiced in various countries today, no longer only relies on measures of certainty, justice, and the usefulness of law based on the principles of the rule of law, but is more idealized to have more integrity on the basis of more substantial political ethics (rule of ethics). Thus, the main key to building a democracy with integrity, is not just a formalistic and procedural general election or regional head election that only prioritizes law and legal justice, but must also prioritize ethical considerations to perfect legal logic for substantive justice. Departing from the background description of the problem briefly stated above, in this dissertation research, the author raises the title: **RECONSTRUCTION OF REGULATIONS FOR THE ELECTION OF REGIONAL HEAD ELECTIONS BASED ON THE VALUES OF JUSTICE.**

B. Problem Formulation

Based on the background of the problems above, the following problems can be formulated:

1. Why is the regulation on the implementation of the Regional Head Election not based on the value of justice?
2. What are the weaknesses of the current regulation on the implementation of Regional Head Elections?
3. How is the reconstruction of the regulation on the implementation of the Regional Head Election based on the value of justice?

C. Research Objectives

The objectives of the Dissertation Writing with the Topic as stated above are as follows:

1. To analyze the regulations for the implementation of the Regional Head Election, there is no perspective based on the value of justice.
2. To examine and analyze the weaknesses of the current regulations for the implementation of the Regional Head Election.
3. To analyze the reconstruction of regulations for the implementation of Regional Head Elections based on the value of justice.

D. Research Use

The usefulness of the research on the issue of the Regional Head Election is as follows:

1. Theoretical Uses

- a. The results of this dissertation research are expected to be able to clearly find out what new theories/new ideas are used and which are related to general elections, namely theories about justice, theories about democratic countries, and theories about general elections themselves, especially in relation to Regional Head Elections. .
- b. It can be used as an addition to the literature or to enrich the existing references on general elections, especially regarding the Regional Head Election which is currently felt to be very lacking.

2. Practical Use

- a. It can be a guide in designing or compiling laws and regulations regarding the regional head election system that is in accordance with democratic values that will be implemented in the future.
- b. The results of this dissertation research are also expected to be able to find clear constitutional reasons regarding the Regional Head Election system that is in accordance with the perspective of Indonesian democracy based on Pancasila and the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

E. Framework of Thought

Conceptual Framework

1. Definition of Reconstruction

According to the Big Indonesian Dictionary (KBBI) reconstruction means returning to the way it was before. Also in the Black Law Dictionary, reconstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or reorganizing something, reconstruction here is defined as the process of rebuilding or re-creating or reorganizing something. So the reconstruction in this study is an effort to make an improvement on the regulations for the implementation of Regional Head Elections that do not have a perspective based on the value of justice

2. Definition of Operational Regulations

Regulation is an abstract concept of managing a complex system according to a set of rules. In more detail, regulation is a regulation that is designed/formulated/compiled/made in such a way as to help control a community group/institution/organization/company with specific aims and objectives. However, in general, regulation is used to describe a rule that applies in people's lives.

3. Definition of Regional Head Election (Pilkada)

In order to clearly understand the meaning of the Regional Head General Election (abbreviated as Pemilukada) and Regional Head Election (abbreviated as Pilkada) it must be started from the understanding of General Election. General Election which is abbreviated as Election is a political process that is always associated with the election of leaders or members of the legislature. Elections, politics, and changing leaders are interrelated.

4. Understanding Perspective

According to Joel M. Charon, that perspective is a conceptual framework of devices, device assumptions, device values, ideas that affect one's perception, so that in the end will affect one's actions in certain situations.

According to Martono, perspective is a way of looking at a problem that occurs, or a certain point of view used in viewing a phenomenon.

5. **Understanding Value-Based Justice**

In the reform era, efforts to realize the National Legal System have a mission to ensure the upholding of the rule of law and human rights based on justice and truth, which in the direction of its policies are contained in the GBHN.

The development of the National Legal System includes the development of elements of legal substance, legal structure, and legal culture, so in analyzing the reconstruction of the principles of national criminal law, the National Legal System Theory developed by Lawrence M. Friedman is used.

Theoretical Frameworks

1. **Theory of Justice as Grand Theory**

Aristotle, distinguishes justice in accordance with the three kinds of human rights, the rights of the state or society, and the rights of citizens. Justice according to Aristotle, is divided into 3 (three) forms, namely:

- a. Commutative Justice, requires us to respect the rights of others as individuals;
- b. Legal Justice, obliges us as citizens to respect the rights of the state and society;
- c. Distributive Justice, requires the state and society to respect our rights as citizens.

In its current development, according to Quraishi Shihab and Sayyid Qutb, the concept of justice is:

- a. Fair in the same sense;
- b. Fair in the sense of balance;
- c. Fair in the sense of paying attention to individual rights and giving those rights to their owners; and
- d. Fair in the sense that is attributed to God.

2. **Democracy Theory, Legal System Theory, and General Election Theory as Middle Theory**

a. **Democracy Theory**

In the context of Indonesia, the democratic system adopted has a special term known as Pancasila Democracy. In the development of governance in Indonesia, another term is also known, namely guided

democracy which was applied when the Old Order regime was in power. However, it is quite clear that constitutionally the Indonesian democratic system adheres to the notion of constitutional democracy.

Based on the term *rechtstaat* and the constitutional system, it is very clear that the democracy which is the basis of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia is constitutional democracy. It should be understood, in the idea of constitutionalism, the constitution or the Constitution is not only a document that reflects the division of power among state institutions (Legislative, Executive, and Judicial) or is only an "anatomy of a power relationship", which can be change or be replaced if the power relationship has changed. However, in the idea of constitutionalism, the Constitution is seen as an institution that has a special function, namely determining and limiting the power of the government on the one hand, and guaranteeing the human rights of its citizens on the other.

The Constitution is considered the highest embodiment of law that must be obeyed by the state and even state officials, according to the argument: Government by laws, not by men According to Miriam Budiardjo, the characteristic feature of constitutional democracy is the idea of limiting government power so that it does not act arbitrarily against its citizens as stated in the constitution. This kind of government is often referred to as "constitutional government". *Constitutional government is the same as limited government or restrained government.*

b. Legal System Theory

Lawrence M. Friedman said that the legal system, there are several components of legal elements, namely 1) The legal system has a structure. The legal system is constantly changing, but the parts of the system change at different rates, and each part does not change as quickly as certain other parts; 2) The legal system has substance, namely in the form of rules, norms, and real human behavior patterns that are in the system; 3) The legal

system has a legal culture component, namely human attitudes towards the law and the legal system itself, such as beliefs, values, thoughts and expectations.

c. **Election Theory**

According to Miriam Budiardjo, in most democratic countries, elections are considered a symbol as well as a benchmark for democracy. The results of the general election held in an atmosphere of openness with freedom of opinion and freedom of association were considered to reflect quite accurately the participation and aspirations of the people. However, it is realized that the general election is not the only benchmark and needs to be complemented by several other activities that are more sustainable in nature, such as participation in party activities, lobbying, and so on.

There are many parties involved in holding elections. The central point in the implementation of the general election is the organizer, then the participants and other parties who encourage the smooth implementation of the election. Election organizers who get a lot of attention because they are in charge of determining the quality of election results are the organizers.

3. **Progressive Legal Theory as *Applied Theory***

Progressive Law means advanced law. The term progressive law, introduced by Satjipto Rahardjo, is based on the basic assumption that law is for humans. This is a result of the low contribution of legal science in enlightening the Indonesian nation, in overcoming crises, including the crisis in the legal field itself. As for the understanding of progressive law, it is changing rapidly, making fundamental reversals in legal theory and practice, and making various breakthroughs. The understanding as stated by Satjipto Rahardjo means that progressive law is a series of radical actions, by changing the legal system (including changing legal regulations if necessary) so that the law is more useful, especially in raising self-esteem and ensuring human happiness and welfare.

Progressive law starts from the basic assumption that law is an institution that aims to deliver humans to a just, prosperous

life and make humans happy or in other words progressive law is a law that wants to liberate both in the way of thinking and acting in law, so that it is able to let the law go. it just flows to complete its task of serving humans and humanity.

II. RESEARCH METHODS

1. Research Paradigm

The research paradigm used in this dissertation is the Constructivism Paradigm.

Constructivism paradigm, which is a paradigm that is almost the antithesis of the notion that puts observation and objectivity in finding a reality or science. This paradigm views social science as a systematic analysis of socially meaningful action through direct and detailed observation of the social actors concerned with creating and maintaining/managing their social world.

According to Patton, constructivist researchers study the various realities that individuals construct and the implications of these constructs for their lives with others. In constructionists, each individual has a unique experience. Thus, research with a strategy like this suggests that every way that individuals view the world is valid, and that there needs to be a sense of respect for that view.

2. Research Type

The type of research used in the writing of this dissertation is normative juridical, which is to approach the problem based on legal rules or norms that are the object of discussion, but are supported by socio-legal research as a complement, in the form of empirical data as auxiliary data.

3. Approach Method

The approach method chosen in this dissertation is the method sociological juridical approach, namely legal research carried out by researching library materials, but also legal research empirical, namely research based on legal research that works in society.

4. Legal Material Collection Techniques

The technique of collecting primary data used in this dissertation is through observation and interviews. Observation is research

conducted directly on the object under study by conducting interviews with research resource persons.

While the technique of collecting secondary data used, is a documentary. This technique is done by collecting data from literature searches, laws and regulations, internet, journals and other sources relevant to this dissertation.

5. Analysis and Processing of Legal Materials

The data analysis used is qualitatively inductive, which is defined as an activity to analyze data comprehensively, namely secondary data from various literatures and literature in the form of books, laws and regulations, journals, research reports or other scientific works. Data analysis was carried out after the examination, grouping, processing and evaluation were carried out so that the reliability of the data was known, then it was analyzed qualitatively to solve existing problems.

III. RESEARCH RESULT

A. Regulations for the Implementation of Regional Head Elections are Not Based on Justice Values

Departing from the principles of democracy and the rule of law, the rules of the game related to regional elections should be formulated. Regulations related to the regional head elections must clearly and unequivocally contain the principles of democracy and human rights, including those related to the requirements for the incumbent regional head campaign leave in the elections.

A number of provisions in the implementation of regional head elections that have not been based on justice, namely: Provisions for incumbent candidates' campaign leave (Article 70 paragraph (3) of Law 10 of 2016), no regulation of incumbent candidates resigning during nomination, not strict regulation of money politics prohibition, limited authority of Bawaslu in handling administrative violations and criminal offenses (Article 30 of Law 10 of 2016), and the difficulty of requirements for individual candidates (Article 41 paragraphs (1) and (2) of Law 10 of 2016).

B. Weaknesses of the Current Regulations for the Implementation of Regional Head Elections

1. A factor that is also a source of problems is weak administration. Poor Pilkada administration is prone to confusion in the election results. A number of administrative matters, such as data collection or updating of candidate voter data, for example, did not take place properly.
2. In terms of substance, the implementation of the Pilkada is also still vulnerable to the potential for development of non-democratic practices, among others through the gap in the candidate submission process which is still dominated by political parties, thereby narrowing the emergence of individual candidates.
3. Political escalation and conflict reached its peak ahead of the Pilkada, while anticipation of developing conflicts was not well thought out. The stages of registration and determination of regional head candidates are shrouded in a number of problems, which in some areas are even accompanied by acts of violence. Starting from the rejection of certain candidates, intimidation of the KPUD to pass pairs of candidates to lawsuits for the use of fake diplomas. Conflicts have intensified after the counting and determination of votes in a number of areas. Violence involving the masses occupying the KPUD office and attacking DPRD members, almost all stemmed from dissatisfaction with the implementation.
4. Weaknesses in the legal substance in Law 1 of 2015 and its amendments, so that it needs to be immediately revised so that it is fair in the implementation of regional head elections. There are also weaknesses in the legal structure, namely the organizers of the Regional Head Election (KPU, Bawalu/Panwaslu, Gakumdu) and the weakness of the legal culture of voters who do not exercise their right to vote, accept and do not report money politics.

C. Reconstruction of Regulations for the Implementation of Regional Head Elections Based on the Value of Justice

Incumbent regional heads who run for elections in the same region are required to take leave. This is stated in Article 70 paragraph

(3) of Law Number 10 of 2016 which reads in full "Governor and Deputy Governor, Regent and Deputy Regent, Mayor and Deputy Mayor, who are re-nominated in the same area, during the campaign period must meet the following provisions: a. . taking leave outside the state responsibility; and b. prohibited from using facilities related to his position.

The existence of weaknesses in the legal substance, legal structure and legal culture in the current regional head election regulations, it is necessary to immediately reconstruct values, namely the incumbent regional head candidate resigns when the regional head election nomination is determined by the KPUD, and the requirements for administrative support for individual regional head candidates are made proportionally. and fair, while the reconstruction of the norms of the Regional Head Election regulation, namely Article 70 paragraph (3) of Law 10 of 2016 concerning the provisions for campaign leave for incumbent candidates, in Law 10 of 2016 it is necessary to stipulate that the incumbent regional head candidate resigns during nomination, reformulation of money politics offenses so that more outreach to the modes of money politics in regional head elections, Article 30 of Law 10 of 2016 concerning strengthening general election law enforcement agencies, and Article 41 paragraphs (1) and (2) of Law Number 10 of 2016 concerning the ease of requirements for individual candidates.

IV. CONCLUSION

1. There is a weakness in the legal substance, legal structure and legal culture in the current regional head election regulation, it is necessary to immediately reconstruct values, namely the incumbent regional head candidate resigns when the regional head election nomination is determined by the KPUD, and the requirements for administrative support for individual regional head candidates are made proportionally and fairly, while the reconstruction of the regulatory norms for the Regional Head Election, namely Article 70 paragraph (3) of Law 10 of 2016 concerning the provisions for campaign leave for incumbent candidates, in Law 10 of 2016 it is necessary to stipulate that the incumbent regional head candidate resigns during nomination, reformulation of political offenses money in order to better reach the modes of money politics in regional head elections,

Article 30 of Law 10 of 2016 concerning strengthening of general election law enforcement agencies, and Article 41 paragraphs (1) and (2) of Law Number 10 of 2016 concerning simplifying requirements for individual candidates.

2. Weaknesses in the legal substance in Law 1 of 2015 and its amendments, so that it needs to be immediately revised so that it is fair in the implementation of regional head elections. There are also weaknesses in the legal structure, namely the organizers of the Regional Head Election (KPU, Bawalu/Panwaslu, Gakumdu) and the weakness of the legal culture of voters who do not exercise their right to vote, accept and do not report money politics.
3. There are weaknesses in the legal substance, legal structure and legal culture in the current regional head election regulations, it is necessary to immediately reconstruct values, namely the incumbent regional head candidate resigns when the regional head election nomination is determined by the KPUD, and the requirements for administrative support for individual regional head candidates are made. proportionally and fairly, while the reconstruction of the regulatory norms for the Regional Head Election, namely Article 70 paragraph (3) of Law 10 of 2016 concerning the provisions for campaign leave for incumbent candidates, in Law 10 of 2016 it is necessary to stipulate that the incumbent regional head candidate resigns during nomination, reformulation of political offenses money in order to better reach the modes of money politics in regional head elections, Article 30 of Law 10 of 2016 concerning strengthening of general election law enforcement agencies, and Article 41 paragraphs (1) and (2) of Law Number 10 of 2016 concerning simplifying requirements for individual candidates.

v. IMPLICATIONS

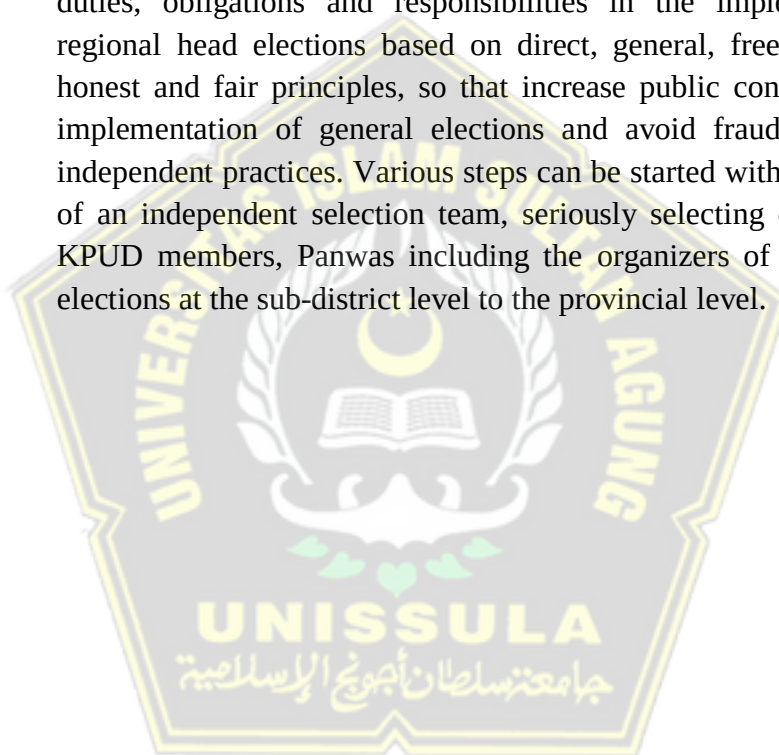
1. Theoretical Implications

The results of this study have theoretical implications, namely the need for progressive steps as initiated by Satjipto Rahardjo in the implementation of justice-based regional head elections. The existence of progressive legal thinking adopted in the decision of the Constitutional Court in the dispute over the results of the regional head election that prioritizes substantive justice in addition to procedural justice should be a guideline for lawmakers in perfecting the current Law on the Election of Governors, Regents and Mayors.

The findings of the dissertation have implications that the incumbent regional head candidate in the regional head election must resign from the time he was appointed as a regional head candidate by the KPUD, it is necessary to strengthen institutions in election law enforcement, namely by forming an integrated election law enforcement commission, and fair administrative support requirements are needed for prospective candidates. individual regional head

2. **Practical Implications**

This study also has practical implications, that the KPUD, Panwaslu, Gakumdu, and even DKPP should seriously carry out their duties, obligations and responsibilities in the implementation of regional head elections based on direct, general, free, confidential, honest and fair principles, so that increase public confidence in the implementation of general elections and avoid fraudulent or non-independent practices. Various steps can be started with the formation of an independent selection team, seriously selecting candidates for KPUD members, Panwas including the organizers of regional head elections at the sub-district level to the provincial level.



RINGKASAN DISERTASI

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Permasalahan yang juga sangat penting dibahas dan akan menjadi bagian dari penelitian disertasi ini adalah bagaimana membangun praktek Pilkada yang menjamin terjadinya persaingan yang adil dan mendapat kepercayaan tinggi dari masyarakat dalam penyelenggaraannya. Permasalahan ini mencakup persoalan bagaimana mengantisipasi terjadinya praktek-praktek *illegal* dalam penyelenggaraan Pilkada seperti kampanye hitam dan *money politic* yang sangat menggejala dalam setiap pelaksanaan Pilkada dan merusak nilai-nilai hukum dan demokrasi yang sesungguhnya. Menurut Jimly Asshiddiqie, standar perilaku ideal dalam kehidupan politik yang dipraktekan di pelbagai negara dewasa ini, tidak lagi hanya menyandarkan diri pada ukuran-ukuran kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum berdasarkan prinsip-prinsip *rule of law*, tetapi lebih diidealkan agar lebih berintegritas dengan landasan etika politik yang lebih substansial (*rule of ethic*). Dengan demikian, kunci utama untuk membangun demokrasi yang berintegritas, bukan sekadar Pemilu atau Pilkada yang bersifat formalistik dan prosedural formal yang hanya mengedepankan hukum dan keadilan hukum, tetapi harus juga mengedepankan pertimbangan etika untuk menyempurnakan logika hukum untuk keadilan substantif. Berangkat dari uraian latar belakang masalah yang dikemukakan secara singkat di atas, maka dalam penelitian Disertasi ini, Penulis mengangkat Judul: **REKONSTRUKSI REGULASI PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG BERBASIS NILAI KEADILAN.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Mengapa regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah belum berbasis nilai keadilan ?
2. Apa saja kelemahan-kelemahan regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah saat ini ?

3. Bagaimana rekonstruksi regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang berbasis nilai keadilan ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari Penulisan Disertasi dengan Topik sebagaimana dikemukakan di atas adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah belum perspektif berbasis nilai keadilan.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah saat ini.
3. Untuk menganalisis rekonstruksi regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang berbasis nilai keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian mengenai masalah Pemilihan Kepala Daerah ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

- a. Hasil penelitian Disertasi ini diharapkan dapat mengetahui dengan jelas teori baru/gagasan baru apa saja yang dipakai dan yang berhubungan dengan pemilihan umum, yaitu teori tentang tentang keadilan, teori tentang negara demokrasi, dan teori tentang pemilihan umum itu sendiri, khususnya kaitannya dengan Pemilihan Kepala Daerah.
- b. Dapat dijadikan sebagai tambahan *literatur* atau memperkaya referensi yang sudah ada tentang pemilihan umum, khususnya tentang Pemilihan Kepala Daerah yang sekarang ini dirasakan sangat kurang.

2. Kegunaan Praktis

- a. Dapat menjadi pedoman di dalam merancang atau menyusun Peraturan Perundang-Undangan tentang sistem Pemilihan Kepala Daerah yang sesuai dengan nilai-nilai demokratis yang ingin diterapkan di masa yang akan datang.
- b. Hasil penelitian disertasi ini diharapkan juga dapat menemukan alasan konstitusional yang jelas tentang sistem Pemilihan Kepala Daerah yang sesuai dengan perspektif demokrasi Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

E. Kerangka Pemikiran

Rangkaian Kerangka Konseptual

1. Pengertian Rekonstruksi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) rekonstruksi berarti pengembalian seperti semula. Juga dalam *Black Law Dictionary*, *reconstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or reorganizing something*, rekonstruksi di sini dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu. Maka rekonstruksi dalam penelitian ini, yaitu upaya untuk melakukan suatu perbaikan atas regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang belum perspektif berbasis nilai keadilan.

2. Pengertian Regulasi Penyelenggaraan

Regulasi adalah konsep abstrak pengelolaan sistem yang kompleks sesuai dengan seperangkat aturan. Adapun lebih detailnya regulasi merupakan suatu peraturan yang dirancang/dirumuskan/disusun/dibuat sedemikian rupa untuk membantu mengendalikan suatu kelompok masyarakat/lembaga/organisasi/perusahaan dengan maksud dan tujuan tertentu. Namun, secara umum regulasi digunakan untuk menggambarkan suatu peraturan yang berlaku dalam kehidupan masyarakat.

3. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Untuk mengerti dengan jelas soal pengertian dari Pemilihan Umum Kepala Daerah (disingkat Pemilukada) dan Pemilihan Kepala Daerah (disingkat Pilkada) harus dimulai dari pengertian Pemilu secara umum. Pemilihan Umum yang disingkat dengan Pemilu adalah sebuah proses politik yang selalu dikaitkan dengan pemilihan pemimpin atau anggota legislatif. Pemilu, politik, dan pergantian pemimpin itu saling berkaitan.

4. Pengertian Perspektif

Menurut Joel M. Charon, bahwa perspektif adalah kerangka konseptual perangkat, asumsi perangkat, nilai perangkat, gagasan yang mempengaruhi persepsi seseorang, sehingga pada akhirnya akan mempengaruhi tindakan seseorang dalam situasi tertentu.

Menurut Martono, bahwa perspektif adalah suatu cara pandang terhadap suatu masalah yang terjadi, atau sudut pandang tertentu yang digunakan dalam melihat suatu fenomena.

5. Pengertian Berbasis Nilai Keadilan

Di era reformasi upaya perwujudan Sistem Hukum Nasional mempunyai misi menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak asasi manusia yang berlandaskan keadilan dan kebenaran yang pada arah kebijakannya tertuang dalam GBHN.

Pembangunan Sistem Nasional meliputi pembangunan unsur-unsur substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum, maka dalam menganalisis rekonstruksi asas-asas hukum pidana nasional dipakai Teori Sistem Hukum Nasional yang dibangun oleh Lawrence M. Friedman.

Rangkaian Kerangka Teoretik

1. Teori Keadilan sebagai *Grand Theory*

Aristoteles, membedakan keadilan sesuai dengan ketiga macam hak-hak manusia, hak-hak negara atau masyarakat, dan hak-hak warga negara. Keadilan menurut Aristoteles, dibedakan menjadi 3 (tiga) bentuk, yaitu:

- a. Keadilan Komutatif, mewajibkan kita menghormati hak-hak sesama sebagai individu;
- b. Keadilan Legal, mewajibkan kita sebagai warganya untuk menghormati hak-hak negara dan masyarakat;
- c. Keadilan Distributif, mewajibkan negara dan masyarakat untuk menghormati hak-hak kita sebagai warganya.

Dalam perkembangannya masa-masa sekarang, menurut Quraishi Shihab dan Sayyid Qutb, bahwa konsep keadilan itu adalah:

- a. Adil dalam arti sama;
- b. Adil dalam arti seimbang;
- c. Adil dalam arti perhatian terhadap hak-hak individu dan memberikan hak-hak itu kepada pemiliknya; dan
- d. Adil dalam arti yang dinisbahkan kepada Allah.

2. Teori Demokrasi, Teori Sistem Hukum, dan Teori Pemilihan Umum sebagai *Middle Theory*

a. Teori Demokrasi

Dalam konteks Indonesia, sistem demokrasi yang dianut punya istilah yang khusus yang dikenal dengan istilah Demokrasi Pancasila. Dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia pun dikenal istilah lain, yaitu demokrasi terpimpin yang diterapkan pada saat rezim orde lama berkuasa. Namun cukup jelas, bahwa secara konstitusional sistem demokrasi Indonesia menganut paham demokrasi konstitusional.

Berdasarkan istilah *rechtstaat* dan *sistem konstitusi*, maka sangat jelas bahwa demokrasi yang menjadi dasar dari UUD NRI 1945 adalah demokrasi konstitusional. Perlu dipahami, di dalam gagasan konstitusionalisme, konstitusi atau Undang Undang Dasar tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga kenegaraan (*Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif*) atau hanya merupakan suatu “*anatomy of a power relationship*”, yang dapat berubah atau diganti kalau *power relationship* itu sudah berubah. Tetapi dalam gagasan konstitusionalisme Undang Undang Dasar dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak, dan menjamin hak-hak asasi warga negaranya di pihak lain.

Undang Undang Dasar dianggap sebagai perwujudan hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah penyelenggara negara sekali pun, sesuai dengan dalil : *Government by laws, not by men* Menurut Miriam Budiardjo, ciri khas demokrasi konstitusional adalah pada gagasan pembatasan kekuasaan pemerintahan agar tidak bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya yang tercantum dalam konstitusi. Pemerintahan semacam ini sering disebut dengan istilah “pemerintah berdasar konstitusi” (*constitutional government*). *Constitutional government*

sama dengan *limited government* atau *restrained government*.

b. Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman mengatakan bahwa sistem hukum, ada beberapa komponen unsur hukum, yaitu 1) Sistem hukum mempunyai struktur. Sistem hukum terus berubah, namun bagian-bagian sistem itu berubah dalam kecepatan yang berbeda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya; 2) Sistem hukum mempunyai substansi, yaitu berupa aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu; 3) Sistem hukum mempunyai komponen budaya hukum, yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum itu sendiri, seperti kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya.

c. Teori Pemilihan Umum

Menurut Miriam Budiardjo, di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum bukan satu-satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, lobbyng, dan sebagainya.

Di dalam penyelenggaraan pemilihan umum banyak pihak yang terlibat. Titik sentral dalam pelaksanaan pemilihan umum adalah penyelenggara, baru kemudian peserta dan pihak-pihak lain yang mendorong lancarnya pelaksanaan Pemilu. Pelaksana Pemilu yang banyak mendapat sorotan karena ditangannyalah sangat menentukan kualitas hasil Pemilu adalah pihak penyelenggara.

3. Teori Hukum Progresif sebagai *Applied Theory*

Hukum Progresif berarti hukum yang bersifat maju. Istilah hukum progresif, diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, yang dilandasi asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia. Hal ini akibat dari rendahnya kontribusi ilmu hukum dalam mencerahkan bangsa Indonesia, dalam mengatasi krisis, termasuk krisis dalam bidang hukum itu sendiri. Adapun pengertian hukum progresif, adalah mengubah secara cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praktik hukum, serta melakukan berbagai terobosan. Pengertian sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut berarti hukum progresif adalah serangkaian tindakan yang radikal, dengan mengubah sistem hukum (termasuk merubah peraturan-peraturan hukum bila perlu) agar hukum lebih berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia.

Hukum progresif di mulai dari asumsi dasar bahwa hukum adalah institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia atau dengan perkataan lain hukum progresif merupakan hukum yang ingin melakukan pembebasan baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan.

II. METODE PENELITIAN

1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah Paradigma Konstruktivisme.

Paradigma konstruktivisme, yaitu paradigma yang hampir merupakan antitesis dari paham yang meletakkan pengamatan dan objektivitas dalam menemukan suatu realitas atau ilmu pengetahuan. Paradigma ini memandang ilmu sosial sebagai analisis sistematis terhadap *socially meaningful action* melalui pengamatan langsung dan terperinci terhadap pelaku sosial yang bersangkutan menciptakan dan memelihara/ mengelola dunia sosial mereka.

Menurut Patton, para peneliti konstruktivis mempelajari beragam realita yang terkonstruksi oleh individu dan implikasi dari

kontruksi tersebut bagi kehidupan mereka dengan yang lain. Dalam konstruksivis, setiap individu memiliki pengalaman yang unik. Dengan demikian, penelitian dengan strategi seperti ini menyarankan bahwa setiap cara yang diambil individu dalam memandang dunia adalah valid, dan perlu adanya rasa menghargai atas pandangan tersebut.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan disertasi ini adalah yuridis normatif, yaitu melakukan pendekatan terhadap permasalahan didasarkan pada kaidah atau norma hukum yang menjadi obyek pembahasan, namun ditunjang dengan penelitian hukum sosiologis (*socio legal research*) sebagai pelengkap, berupa data empiris sebagai data pembantu.

3. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipilih dalam disertasi ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka, tetapi juga penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang didasarkan pada penelitian hukum yang bekerja di masyarakat.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik mengumpulkan data primer yang digunakan dalam disertasi ini, adalah melalui observasi dan wawancara. Observasi merupakan penelitian yang dilakukan secara langsung kepada objek yang diteliti dengan melakukan wawancara kepada nara sumber penelitian.

Sedangkan teknik mengumpulkan data sekunder yang digunakan, adalah secara dokumentatif. Teknik ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data-data dari penelusuran literatur-literatur, peraturan perundang-undangan, internet, jurnal dan sumber lainnya yang relevan dengan disertasi ini.

5. Analisis dan Pengolahan Bahan Hukum

Analisis data yang digunakan adalah secara kualitatif induktif, yang diartikan sebagai kegiatan menganalisis data secara komprehensif, yaitu data sekunder dari berbagai kepustakaan dan literatur baik yang berupa buku, peraturan perundang-undangan, jurnal, laporan penelitian atau karya ilmiah lainnya. Analisis data dilakukan setelah terlebih dahulu diadakan pemeriksaan,

pengelompokan, pengolahan dan evaluasi sehingga diketahui reabilitas data tersebut, lalu dianalisis secara kualitatif untuk menyelesaikan permasalahan yang ada.

III. HASIL PENELITIAN

A. Regulasi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Belum Berbasis Nilai Keadilan

Berangkat dari prinsip demokrasi dan negara hukum inilah seharusnya aturan main terkait pilkada dirumuskan. Aturan terkait pilkada harus jelas dan tegas memuat prinsip-prinsip demokrasi dan hak asasi manusia, termasuk di sini yang terkait dengan persyaratan cuti kampanye kepala daerah *incumbent* dalam pilkada.

Sejumlah ketentuan dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah yang belum berbasis keadilan, yaitu : Ketentuan cuti kampanye calon petahana (Pasal 70 ayat (3) UU 10 Tahun 2016), Tidak diaturnya calon petahana mundur saat pencalonan, tidak tegasnya pengaturan larangan politik uang, terbatasnya kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana (Pasal 30 UU 10 Tahun 2016), dan sulitnya syarat calon perseorangan (Pasal 41 ayat (1) dan (2) UU 10 Tahun 2016)

B. Kelemahan-Kelemahan Regulasi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Saat Ini

1. Faktor yang juga menjadi sumber masalah adalah administrasi yang lemah. Administrasi Pilkada yang kurang baik rentan terhadap sengketa hasil Pilkada. Sejumlah urusan administratif, seperti pendataan atau pemutakhiran data calon pemilih misalnya tidak berlangsung sebagaimana mestinya.
2. Dalam hal substansi, pelaksanaan Pilkada juga masih rentan dengan potensi berkembangnya praktek-praktek non demokrasi, antara lain melalui celah proses pengajuan calon yang masih didominasi oleh Partai politik, sehingga mempersempit munculnya calon perorangan.
3. Eskalasi politik dan konflik mencapai puncaknya menjelang pelaksanaan Pilkada, sedangkan antisipasi atas konflik yang berkembang tidak disipakna matang. Tahap pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah diselimuti sejumlah masalah yang bahkan di beberapa daerah disertai aksi kekerasan. Mulai

dari aksi penolakan terhadap calon tertentu, intimidasi terhadap KPUD untuk meloloskan pasangan calon sampai pada gugatan penggunaan ijazah palsu. Konflik semakin meningkat pasca perhitungan dan penetapan suara di sejumlah daerah. Aksi kekerasan yang melibatkan massa menduduki kantor KPUD dan menyerang anggota DPRD, hamper semua berakar dari ketidakpuasan atas pelaksanaan.

4. Kelemahan substansi Hukum dalam UU 1 Tahun 2015 dan perubahannya, sehingga perlu segera direvisi agar berkeadilan dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah. Terdapat pula kelemahan struktur hukum yaitu penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah (KPU Daerah, Bawalu/Panwaslu, Gakumdu) dan kelemahan kultur hukum pemilih yang tidak menggunakan hak pilih, menerima dan tidak melaporkan adanya politik uang.

C. Rekonstruksi Regulasi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Nilai keadilan

Kepala daerah *incumbent* yang mencalonkan diri dalam Pilkada di daerah yang sama diwajibkan untuk menjalani cuti. Hal ini tertuang dalam Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang bunyi lengkapnya “Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan : a. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan b. dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Adanya kelemahan substansi Hukum, struktur hukum dan kultur hukum dalam regulasi Pemilihan Kepala Daerah saat ini, maka perlu segera dilakukan rekontruksi nilai yaitu calon kepala daerah petahana mundur saat pencalonan pemilihan kepala daerah ditetapkan KPUD, dan syarat dukungan administrasi bagi calon kepala daerah perseorangan dibuat secara proporsional dan adil, sedangkan rekonstruksi norma regulasi Pemilihan Kepala Daerah yaitu terhadap Pasal 70 ayat (3) UU 10 Tahun 2016 mengenai ketentuan cuti kampanye calon petahana, dalam UU 10 Tahun 2016 perlu diatur bahwa calon kepala daerah petahana mundur saat pencalonan, reformulasi delik politik uang agar lebih menjangkau modus-modus politik uang dalam pemilihan kepala daerah, Pasal 30 UU 10 Tahun 2016 mengeenai penguataan lembaga penegakan hukum pemilihan

umum, dan Pasal 41 ayat (1) dan (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 mengenai dipermudahnya syarat bakal calon perseorangan.

IV. SIMPULAN

1. Adanya kelemahan substansi Hukum, struktur hukum dan kultur hukum dalam regulasi Pemilihan Kepala Daerah saat ini, maka perlu segera dilakukan rekontruksi nilai yaitu calon kepala daerah petahana mundur saat pencalonan pemilihan kepala daerah ditetapkan KPUD, dan syarat dukungan administrasi bagi calon kepala daerah perseorangan dibuat secara proporsional dan adil, sedangkan rekonstruksi norma regulasi Pemilihan Kepala Daerah yaitu terhadap Pasal 70 ayat (3) UU 10 Tahun 2016 mengenai ketentuan cuti kampanye calon petahana, dalam UU 10 Tahun 2016 perlu diatur bahwa calon kepala daerah petahana mundur saat pencalonan, reformulasi delik politik uang agar lebih menjangkau modus-modus politik uang dalam pemilihan kepala daerah, Pasal 30 UU 10 Tahun 2016 mengenai penguataan lembaga penegakan hukum pemilihan umum, dan Pasal 41 ayat (1) dan (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 mengenai dipermudahnya syarat bakal calon perseorangan.
2. Kelemahan substansi Hukum dalam UU 1 Tahun 2015 dan perubahannya, sehingga perlu segera direvisi agar berkeadilan dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah. Terdapat pula kelemahan struktur hukum yaitu penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah (KPU Daerah, Bawalu/Panwaslu, Gakumdu) dan kelemahan kultur hukum pemilih yang tidak menggunakan hak pilih, menerima dan tidak melaporkan adanya politik uang.
3. Adanya kelemahan substansi Hukum, struktur hukum dan kultur hukum dalam regulasi Pemilihan Kepala Daerah saat ini, maka perlu segera dilakukan rekontruksi nilai yaitu calon kepala daerah petahana mundur saat pencalonan pemilihan kepala daerah ditetapkan KPUD, dan syarat dukungan administrasi bagi calon kepala daerah perseorangan dibuat secara proporsional dan adil, sedangkan rekonstruksi norma regulasi Pemilihan Kepala Daerah yaitu terhadap Pasal 70 ayat (3) UU 10 Tahun 2016 mengenai ketentuan cuti kampanye calon petahana, dalam UU 10 Tahun 2016 perlu diatur bahwa calon kepala daerah petahana mundur saat pencalonan, reformulasi delik politik uang agar lebih menjangkau modus-modus politik uang dalam pemilihan kepala daerah, Pasal 30 UU 10 Tahun

2016 mengenai penguatan lembaga penegakan hukum pemilihan umum, dan Pasal 41 ayat (1) dan (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 mengenai dipermudahnya syarat bakal calon perseorangan.

V. IMPLIKASI

1. Implikasi Teoritis

Hasil studi ini mempunyai implikasi yang bersifat teoritis, yaitu diperlukan perlu langkah-langkah progresif sebagaimana yang digagas Satjipto Rahardjo dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang berbasis keadilan. Adanya pemikiran hukum progresif yang dianut dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam sengketa hasil pemilu kepala daerah yang mengutamakan keadilan substantif disamping keadilan procedural hendaknya menjadi pedoman bagi pembentuk UU dalam menyempurnakan UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota saat ini. Temuan disertasi berimplikasi bahwa calon kepala daerah petahana dalam pemilihan kepala daerah wajib mundur sejak ditetapkan sebagai calon kepala daerah oleh KPUD, perlu penguatan kelembagaan dalam penegakan hukum pemilu yaitu dengan pembentukan komisi penegakan hukum pemilu secara terpadu, dan perlu syarat dukungan administrasi yang adil bagi bakal calon kepala daerah perseorangan

2. Implikasi Praktis

Studi ini juga mempunyai implikasi yang bersifat praktis, bahwa KPUD, Panwaslu, Gakumdu, bahkan DKPP agar sungguh-sungguh menjalankan tugas, kewajiban dan tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang berasaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, sehingga meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemilihan umum dan terhindar dari praktik-praktik curang atau tidak independent. Berbagai langkah dapat dimulai dengan pembentukan tim seleksi yang independent, menyeleksi secara sungguh-sungguh calon anggota KPUD, Panwas termasuk penyelenggara pemilihan umum kepala daerah di tingkat kecamatan hingga ke tingkat wilayah provinsi.

KATA PENGANTAR

Puji Syukur, Penulis ucapkan kepada **TUHAN YANG MAHA ESA**, karena atas PenyertaanNya dan BerkarNya, Penulis dapat menyelesaikan Disertasi inidengan baik dan tepat waktu. Disertasi dengan Judul : **REKONSTRUKSI REGULASI PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG BERBASIS NILAI Keadilan**, merupakan sebuah ikhtiar Penulis untuk memberikan konstribusi pemikiran terhadap berbagai persoalan yang berkaitan dengan Pilkada.

Penulis sepenuhnya menyadari, bahwa kesempatan, bimbingan, arahan, dan petunjuk serta dorongan semangat dari berbagai pihak tentunya sangat berperan dalam penyelesaian disertasi ini. Oleh karena itu, izinkanlah dalam kesempatan ini Penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang setinggi-tingginya, kepada :

A. Pimpinan dan Staff, Tenaga Pengajar, Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang :

1. Yang Terhormat dan Terpelajar, **Bapak Prof. Dr. H. GUNARTO, S.H., S.E., Akt., M.Hum.**, Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
2. Yang Terhormat dan Terpelajar, **Bapak Dr. BAMBANG TRI BAWONO, S.H., M.H.**, Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
3. Yang Terhormat dan Terpelajar, **Ibu Prof. Dr. Hj. ANIS MASHDUROHATUN, S.H., M.Hum.**, Ketua Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
4. Yang Terhormat dan Terpelajar, **Ibu Prof. Dr. Hj. SRI ENDAH WAHYUNINGSIH, S.H., M.Hum.**, Sekretaris Program Doktor Ilmu

Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, sebagai Promotor.

5. Yang Terhormat dan Terpelajar, Ibu **Dr. WIDAYATI, S.H., M.H.**, sebagai Co-Promotor.
6. Yang Terhormat dan Terpelajar, semua Dosen Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
7. Yang Terhormat dan Terpelajar, **Bapak Dr. MUHAMMAD NGAZIS, S.H., M.H.**, Staff Akademik Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
8. Yang Terhormat dan Terpelajar, **Bapak NAILUL MUKORROBIN, S.Psi., M.Si.**, Staff Akademik Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
9. Yang Terhormat dan Terpelajar, **Ibu ERNA SUNARTI, S.Pd., M.Hum.**, Staff Keuangan Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

B. Keluarga

1. Isteri Saya Tercinta, **ANITA, S.E.**
2. Anak Kami Tercinta, **CAHYA HUSNINA**
3. Anak Kami Tercinta, **UCE NOVIA WARDANI**
4. Saudara-Saudara Kami di mana pun berada.

C. Akses dan Klien

1. Yang Terhormat dan Terpelajar, **Bapak MARDANI H. MAMING**,
Ketua Umum BPP HIPMI.
2. Yang Terhormat dan Terpelajar, **Bapak FREDY RIKALTRA, S.H.,
M.H.**, Ketua Kelas Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas
Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang,
Angkatan 16 (PDIH 16 UNISSULA).
3. Semua Pihak yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu, yang telah
memberikan dukungan, baik moril, materi maupun non materi.

Saya yakin dan pervaya, **TUHAN YANG MAHA ESA** akan memberikan
yang terbaik atas semua kebaikan yang telah diberikan oleh semua pihak,
sehingga disertasi ini bisa selesai dengan baik dan tepat waktu. Amin.

Semarang, Juni 2022

Penulis,

MUHAMMAD BURHANUDDIN, S.H., M.Hum.

DAFTAR ISI

PENGESAHAN DISERTASI	i
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	ii
PERNYATAAN ORIGINALITAS.....	iii
ABSTRACT	iv
ABSTRAK	v
SUMMARY OF DISSERTATION.....	vi
RINGKASAN DISERTASI.....	xviii
KATA PENGANTAR.....	xxx
DAFTAR ISI.....	xxxiii
DAFTAR TABEL.....	xxxiv
DAFTAR SKEMA	xxxvi
 BAB I PENDAHULUAN.....	 1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	16
C. Tujuan Penelitian	16
D. Kegunaan Penelitian.....	17
E. Kerangka Konseptual.....	18
F. Kerangka Teoritis	24
1. Teori Keadilan sebagai <i>Grand Theory</i>	26
2. Teori Demokrasi, Teori Hukum, dan Teori Pemilihan Umum Sebagai <i>Middle Theory</i>	39
3. Teori Hukum Progesif Sebagai <i>Applied Theory</i>	61
G. Kerangka Pemikiran	67
H. Metode Penelitian	68
I. Originalitas Penelitian.....	76
J. Sistematika Penulisan	79
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	 81
A. Demokrasi Pancasila.....	81
B. Pemilihan Kepala Daerah Sebagai Perwujudan Demokrasi.....	91
C. Sejarah Pengisian Jabatan dan Pemilihan Kepala Daerah.....	96
D. Sistem Pemilihan Kepala Daerah	175
E. Penyelenggara Pemilihan Umum Kepala Daerah.....	185
F. Pemilihan Kepala Daerah/Pimpinan Dalam Islam	187
 BAB III REGULASI PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN.....	 196
A. Ketidakadilan Cuti Calon Kepala Daerah Petahana Dalam Kampanye Pemilihan Kepala Daerah.....	196
B. Ketidakadilan Kepala Dearah Petahana yang Tidak	

	Cuti Dalam Pencalonan Kepala Daerah	206
C.	Ketidakadilan Karena Politik Uang	208
D.	Keterbatasan Kewenangan Badan Pengawas Pemilu.....	210
E.	Regulasi yang Tidak Memihak CalonPerorangan Dalam Pemilihan Kepala Daerah	215
BAB IV	KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SAAT INI.....	229
A.	Permasalahan Pemilihan Kepala Daerah	229
B.	Kelemahan Substansi Hukum Dalam Regulasi Pemilihan Kepala Daerah	264
C.	Kelemahan Struktural Hukum Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah	271
D.	Kelemahan Kultur Hukum Masyarakat Dalam Pemilihan Kepala Daerah	279
BAB V	REKONSTRUKSI REGULASI PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG BERBASIS NILAI KEADILAN.....	286
A.	Regulasi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Negara Lain	286
B.	Rekonstruksi Nilai Keadilan Dalam Regulasi Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.....	301
C.	Rekonstruksi Norma Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Agar Berbasis Keadilan	311
BAB VI	PENUTUP	326
A.	Simpulan	326
B.	Saran	327
C.	Implikasi Kajian.....	328
DAFTAR PUSTAKA		330
	Buku-Buku/Literatur.....	330
	Peraturan Perundang-Undangan	340
	Rujukan Elektronik/Jurnal	342

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Originalitas Penelitian	76
Tabel 3.1. Kelebihan dan Kelemahan Pengaturan Cuti Kampanye Calon Kepala Daerah Petahana	205
Tabel 3.2. Perbandingan Syarat Administratif Dukungan Bakal Calon Perseorangan Pemilihan Kepala Daerah	221
Tabel 5.1. Rekonstruksi Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan PerPu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.....	318



DAFTAR SKEMA

Skema 1.1. Kerangka Pemikiran.....	67
------------------------------------	----



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945, Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan dari provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota yang masing-masing sebagai daerah otonom. Sebagai daerah otonom, daerah provinsi dan kabupaten/kota memiliki pemerintahan daerah yang akan melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah, yakni Pemerintah Daerah dan DPRD. Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintahan Daerah, baik di daerah provinsi maupun di kabupaten/kota yang merupakan lembaga eksekutif di daerah, sedangkan DPRD merupakan lembaga legislatif di daerah, baik di provinsi maupun kabupaten/kota. Kedua-duanya dinyatakan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pasca reformasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengalami perubahan. Salah satu dari implikasi perubahan Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945 adalah Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Di mana pengaturan pelaksanaan Pemilukada menuju ke arah yang lebih demokratis ini dilatarbelakangi oleh praktek-praktek Pemilukada sebelumnya dengan segala kekurangan dan kelemahannya. Menurut Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (4) menyatakan, bahwa Kepala Daerah “dipilih secara demokratis”, akan tetapi apabila ketentuan dalam Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945

Pasal 18 Ayat (4) dapat ditafsirkan, bahwa Pemilu dilakukan secara langsung atau melalui perwakilan-perwakilan oleh DPRD.

Perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 tidak disertai dengan *grand design* yang matang. Namun tetap berjalan terus, yaitu dengan terbitnya Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang diganti dengan Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPD yang tidak lagi memberikan wewenang kepada DPRD untuk memilih Kepala Daerah.

Demikian juga dengan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, diganti dengan Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diganti lagi dengan Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bersifat vertikal dan koordinatif.

Dalam Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, mengatur hubungan kewenangan antara Kepala Daerah dengan DPRD pada posisi yang setingkat sebagai konsekuensi dari sistem pemilihan langsung, juga mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung yang diselenggarakan oleh KPUD. Di mana Kepala Daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD.

Pemilihan Kepala Daerah langsung merupakan koreksi atas Pemilihan Kepala Daerah terdahulu yang menggunakan sistem perwakilan oleh DPRD. Pelaksanaan sistem pemilihan langsung menunjukkan, bahwa demokrasi di tingkat daerah sudah semakin baik, di mana Pemilihan Kepala Daerah langsung ini dinilai sebagai perwujudan pengembalian kedaulatan rakyat dengan memberikan kewenangan dalam rangka rekrutment pemimpin daerah, sehingga dinamika kehidupan demokrasi di tingkat lokal dapat berjalan dengan baik. Keberhasilan Pemilihan Kepala Daerah langsung untuk melahirkan pemimping daerah yang berkualitas dan demokratis sesuai kehendak dan tuntutan masyarakat sangat bergantung pada daya kritis dan rasionalitas masyarakat itu sendiri.

Terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, telah membawa implikasi terhadap pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak yang sebelumnya juga menjadi tuntutan masyarakat. Dan sebagai wujud respon pemerintah, DPR mengesahkannya menjadi Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 2015 sebagai Perubahan Atas Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan PerPu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Menurut Samsul Wahidin, pemahaman “dipilih secara demokratis” itu secara tersurat atau interpretasi gramatikal dapat diartikan macam-macam. Namun Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional hanya mengatur segala sesuatu secara garis besar. Untuk itu harus ada penjabaran lebih lanjut dengan Undang-Undang sebagai aturan organiknya. Seperti dinyatakan

dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, bahwa Ketentuan Pasal-Pasal dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 itu dilaksanakan dengan Undang-Undang sebagai landasan operasionalnya. Dengan demikian kewenangan Undang-Undang itulah yang menjabarkan ketentuan pasal tersebut.¹ Setidaknya, perbedaan konstruksi rumusan Pasal 18 Ayat (4) dengan konstruksi rumusan Pasal 6A Ayat (1) secara gramatikal Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang secara tegas mengamanatkan, bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, menimbulkan penafsiran bahwa untuk pemilihan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota bisa dilakukan melalui cara pemilihan secara langsung oleh rakyat atau dapat pula dilakukan pemilihan melalui sistem perwakilan oleh DPRD di daerah masing-masing.

Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah dengan Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. Dan Undang-Undang RI Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menentukan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Dengan pemilihan kepala daerah secara langsung, maka Pemilihan Kepala Daerah dianggap merupakan sarana manifestasi kedaulatan rakyat karena rakyat langsung dapat

¹ Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintah Daerah (Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm.25.

aktif berpartisipasi dalam menentukan pimpinan daerahnya. Tetapi setelah berjalan beberapa tahun, sistem Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat digugat kembali oleh banyak pihak yang memandang banyak persoalan yang ditemui dalam pelaksanaannya. Munculnya konflik horizontal pada saat dan pasca Pemilihan Kepala Daerah, praktik *money politic* yang pada gilirannya menimbulkan banyak kasus korupsi yang melibatkan banyak kepala daerah, juga biaya politik yang tinggi,² kemudian menjadi alasan untuk meninjau kembali sistem Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dan banyak yang mengusulkan agar dilakukan dengan sistem pemilihan melalui DPRD.

Adanya perubahan pemikiran sementara pihak dalam sistem Pemilihan Kepala Daerah ini tidak terlalu asing, bila hal ini dilihat dari sisi sejarah pencarian politik hukum tentang Pemilu di Indonesia. Dalam kaitan ini Moh. Mahfud MD. mengemukakan, sebagai berikut : Dalam pencarian politik hukum tentang Pemilu di Indonesia mengesankan, bahwa Undang Undang Pemilu selalu lahir sebagai “proses instrumental” atau percobaan yang tak selesai-selesai yang sekurangnya dikarenakan tiga hal : Pertama, karena ada kesadaran bahwa Pemilu yang dilaksanakan sebelumnya mengandung kelemahan yang harus diperbaiki untuk menyongsong Pemilu berikutnya. Kedua, karena terjadi perubahan konfigurasi politik yang menghendaki perubahan sistem maupun mekanisme Pemilu yang dilatar belakangi oleh motif politik tertentu oleh sebagian besar partai politik yang menguasai kursi DPRD. Ketiga, karena terjadi perubahan situasi

² Ibid. hlm.135.

seperti demokrasi kependudukan dan perkembangan daerah, yang harus diakomodasi dalam Undang Undang Pemilu.³

Perubahan sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat berdasarkan Undang Undang yang ada saat ini tentu sangat dimungkinkan di masa depan, karena memang tidak diatur secara eksplisit seperti itu dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pasal 18 Ayat (4). Apalagi setelah beberapa periode berjalan, Pilkada secara langsung banyak mendapat sorotan dan nampaknya akan terus diperdebatkan. Ini bukan berarti melangkah mundur tetapi untuk melihat apakah pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung memang sejalan dan bermanfaat bagi pelaksanaan otonomi daerah.

Kalaupun tujuan dan kemanfaatan seperti yang diharapkan belum dicapai juga, tidak berarti lalu dilakukan perubahan, akan tetapi dapat dipikirkan langkah-langkah perbaikan.⁴ Dan tentu saja perubahan yang akan dilakukan harus mempertimbangkan dengan matang agar jangan sampai terkesan dikarenakan oleh faktor pertimbangan kepentingan pragmatis partai politik saja. Tetapi harus mempertimbangkannya secara lebih komprehensif, khususnya dilihat dari perspektif konsepsi negara hukum yang demokratis berdasarkan asas kedaulatan rakyat menurut nilai-nilai dasar dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI 1945.

Harus dicari argumentasi yang kuat untuk pilihan yang tepat dalam menentukan mekanisme pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Karena

³ Moh.Mahfud MD., "*Kata Pengantar*" dalam Janedri M. Gaffar, *Ibid.* hlm. xii.

⁴ Janedjri M. Gaffar, *Op. Cit.* hlm.122.

bagaimanapun pemilihan kepala daerah merupakan salah satu perwujudan pelaksanaan sistem demokrasi, khususnya di level lokal. Tentu yang harus dipilih adalah sistem yang menjamin terlaksananya demokratisasi dalam menentukan pemimpin pemerintahan di tingkat lokal itu. Dengan pemilihan kepala daerah yang demokratis yang mencerminkan adanya kekuatan kedaulatan rakyat dalam pelaksanaannya, maka kepala daerah yang terpilih dapat dinilai lebih legitimate.

Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie, *volonte de tous* atau *political soeverignty* disalurkan melalui pemilihan umum, sedangkan setelah lembaga perwakilan sudah terbentuk, maka lembaga perwakilan inilah yang memegang kedaulatan rakyat dalam arti *legal sovereignty* atau *volonte generale* itu.⁵

Dalam konteks ini, apakah menurut nilai-nilai yang terkandung dalam konsepsi negara hukum sebagaimana terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI 1945, itu menghendaki pemilihan kepala daerah langsung atau melalui sistem perwakilan. Dengan perkataan lain, sistem Pilkada yang manakah yang sesuai dengan nilai-nilai demokrasi yang terkandung dalam Sila ke-4 Pancasila, dan yang sesuai dengan nilai-nilai kedaulatan rakyat yang tersurat dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar NRI 1945.

Sila ke-4 Pancasila selalu dikaitkan dengan demokrasi yang dianut oleh Indonesia, bahkan disebutkan bahwa demokrasi Indonesia itu adalah Demokrasi Pancasila. Sila ke-4 Pancasila yang isinya adalah “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan”. Dilihat dari bunyi

⁵ *Ibid.*

Sila ke-4 Pancasila ini jelas menunjukan adanya kehendak agar demokrasi Indonesia itu bekerja dalam kerangka etis cita kerakyatan, cita permusyawaratan, dan cita hikmah kebijaksanaan yang dikembangkan dalam suatu lembaga perwakilan.

Dalam konteks ini Yudi Latif mengemukakan dalam sebuah artikelnya, sebagai berikut :

1. Cita kerakyatan hendak menghormati suara rakyat, bahwa dengan memberikan jalan bagi peranan dan pengaruh besar rakyat dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah. Cita permusyawaratan memancarkan kehendak untuk menghadirkan negara persatuan yang dapat mengatasi paham perseorangan dan golongan, dengan mengakui “kesederajatan/persamaan dalam perbedaan”.
2. Cita hikmat kebijaksanaan merefleksikan orientasi etis, bahwa “kerakyatan” yang dianut bangsa Indonesia bukan kerakyatan yang mencari suara terbanyak semata, melainkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan. Orientasietis (hikmat kebijaksanaan) ini dihidupkan melalui daya rasionalitas, kearifan konsensual, dan komitmen keadilan yang menghadirkan sintesis terbaik.⁶
3. Cita demokrasi yang terkandung dalam sila ke-4 Pancasila, bahwa inilah yang dijadikan dasar argumentasi para pendukung sistem pemilihan kepala daerah

⁶ Yudi Latif, “Demokrasi tanpa Hikmat-Kebijaksanaan”, *Kompas*, Selasa, 30 September 2014.

tidak langsung atau melalui mekanisme pemilihan melalui perwakilan rakyat di DPRD.

Refli Harun, dalam sebuah tulisan mengemukakan, bahwa dikaitkan dengan ide demokrasi, setidaknya berkembang dua tafsir atas Sila ke-4 Pancasila, yaitu :

1. Mereka yang mengaitkan Sila ke-4 dengan lembaga politik yang ada, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
2. Merujuk pada cara pengambilan keputusan dalam kedua lembaga tersebut khususnya dan praktek demokrasi Indonesia Umumnya.⁷

Disebutkan, bahwa Sila ke-4 Pancasila dianggap melahirkan MPR dan DPR. Di dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 Penjelasan Pasal 1 Ayat (2) sebelum perubahan menyatakan, MPR sebagai penyelenggara negara tertinggi sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan rakyat. Karena MPR dipersonifikasikan sebagai rakyat, hal itulah yang kemudian menyebabkan lembaga ini diberi kekuasaan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan oleh MPR adalah pemilihan oleh rakyat itu sendiri, karena MPR adalah penjelmaan rakyat.⁸

Namun demikian, ketika MPR tidak lagi menjelma sebagai rakyat akibat perubahan Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pasal 1 Ayat (2), konsekuensinya lembaga ini tidak lagi memiliki kekuasaan memilih pemimpin rakyat. Undang-

⁷ Refli Harun, "*Pilkada dan Lorong Ideologi Alternatif*", *Kompas*, 25 September 2014.

⁹ Ibid.

Undang Dasar NRI 1945 Pasal 1 Ayat (2) berbunyi : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”. Dengan demikian menurut Refli Harun, adalah keliru mereka yang beranggapan bahwa pemilihan melalui DPRD lebih sesuai dengan Sila ke-4 Pancasila, karena DPRD tidak bias dianalogikan dengan MPR di tingkat lokal.⁹ Namun demikian pendapat Refli Harun ini tetap masih dapat diperdebatkan, karena perubahan Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pasal 1 Ayat (2) sama sekali tidak merubah cita demokrasi yang terkandung dalam Sila ke-4 Pancasila yang justru termuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI 1945.

Selanjutnya dalam kaitannya dengan implikasi ketentuan Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pasal 18 Ayat (4) terhadap pilihan sistem pelaksanaan Pemilu langsung atau tidak langsung, setidaknya dapat dilakukan pengkajian dengan melakukan tinjauan teoritik dan yuridis formal setidaknya dapat ditinjau dari 3 aspek, yaitu: Pertama, ditinjau dari aspek nilai dasar filosofis yang terkandung dalam Sila ke-4 Pancasila dan yang terkandung dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar NRI 1945 itu sendiri. Kedua, ditinjau dari aspek sistem pemerintahan dan prinsip negara kesatuan menurut Undang-Undang Dasar NRI 1945. Ketiga, ditinjau dari aspek penyelenggaraan asas otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Demikian juga perlu dikaji kenapa terdapat perbedaan konstruksi atau rumusan dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 antara pemilihan Presiden dan

¹ Ibid.

Wakil Presiden yang secara eksplisit ditegaskan dilaksanakan dengan cara pemilihan langsung, sedangkan pemilihan gubernur, bupati, walikota tidak ditegaskan secara eksplisit demikian. Hal ini dapat dilihat dari konstruksi rumusan ketentuan Perubahan Tahap Ketiga Undang-Undang Dasar NRI 1945, yaitu Pasal 6 Ayat (1) yang menegaskan, bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Tetapi untuk pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota tidak ditegaskan dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana ketentuan Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pasal 18 Ayat (4).

Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang menegaskan: “Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”. Padahal menurut sistem pemerintahan Indonesia sebagai negara kesatuan, Pemerintah Republik Indonesia dari level tertinggi Pemerintah Pusat sampai dengan level pemerintahan Kelurahan maupun Desa, seluruh tingkat pemerintahan itu berada di bawah kekuasaan Presiden, yang dengan demikian semestinya tidak ada perbedaan antara sistem pemilihan Presiden dengan sistem pemilihan Kepala Daerah yang berada di bawahnya.

Dalam sistem negara kesatuan tidak dikenal adanya pemerintahan sub ordinasi pada tingkatan-tingkatan pemerintahan di bawahnya. Artinya, apabila mengadopsi bentuk pemerintahan presidensial, yang berarti Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilu, kepala daerah di daerah otonom juga harus dipilih langsung oleh rakyat

melalui Pemilu. Legitimasi kepala pemerintahan dalam pemerintahan presidensial tidak berada pada DPR, tetapi pada rakyat, baik Presiden maupun DPR mendapat mandat dan legitimasi secara langsung dari rakyat karena sistem pemerintahan presidensial memisahkan pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif.¹⁰ Tetapi jika menggunakan sistem pemerintahan parlementer yang berarti kepala pemerintahan dipilih oleh anggota parlemen, maka konsekuensi logisnya kepala pemerintahan di daerah otonom harus pula dipilih oleh anggota DPRD.

Dari uraian di atas terdapat implikasi yang cukup mendasar dari perubahan Undang-Undang Dasar NRI 1945 terhadap sistem dan penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah, khususnya apabila ditinjau dari nilai-nilai demokrasi yang terkandung dalam nilai-nilai dasar Sila ke-4 Pancasila dan ditinjau dari aspek sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan asas otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Adapun permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang diwarnainya dengan praktek-praktek illegal atau kecurangan, yang merusak nilai-nilai demokrasi Pancasila yaitu asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pasal 22E Ayat (1) dan Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan PerPu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

¹⁰ Ramlan Surbakti, "*Parpol dan Masyarakat Warga*", *Kompas*, Jumat, 26 September 2014.

Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2016 yang merubah beberapa ketentuan dalam Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015, tidak mengatur calon kepala daerah petahana untuk mengundurkan diri sejak ditetapkan oleh KPUD, yang diatur hanya mengambil cuti dalam tahapan kampanye.

Selain itu, setiap pemilihan umum termasuk pemilihan umum kepala daerah selalu dihantui dengan politik uang (*money politics*). Politik uang dianggap cara efektif dalam memenangkan kontestasi pemilihan umum kepala daerah secara langsung. Politik uang, baik yang menerima maupun yang memberi menjadi dianggap sesuatu yang biasa dan seharusnya. Oleh masyarakat dianggap sebagai hal wajar dan biasa karena dianggap sebagai pesta lima tahunan. Mereka tidak atau kurang peduli terhadap dampak buruk dari penerimaan itu. Kondisi sosiologis masyarakat yang demikian diperparah lagi dengan lemahnya penegakan hukum terhadap praktik politik uang ini. Belum pernah ada pasangan calon yang di gugurkan atau dibatalkan kemenangannya karena menggunakan politik uang. Padahal politik uang dilakukan sangat transparan dan mungkin vulgar.

Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 beserta perubahannya dan Bawaslu/ Panwaslu juga nampak nyata tidak berdaya mengatasi maraknya politik uang dalam perhelatan pemilihan umum kepala daerah. Terbatasnya kewenangan Bawaslu/ Panwaslu dan hambatan internal di Gakumdu diduga penyebab sedikitnya dugaan pelanggaran/kejahatan pemilihan kepala daerah diperiksa, diadili dan diputus di Pengadilan

Kemudian menurut Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), 199 pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) kerap terjadi selama pelaksanaan Pilkada 2020. Terdapat 917 pelanggaran netralitas ASN selama Pilkada 2020 yang terdiri dari: 484 kasus memberikan dukungan kepada salah satu pasangan Calon di media sosial, 150 kasus menghadiri sosialisasi partai politik, 103 kasus melakukan pendekatan ke parpol, 110 kasus mendukung salah satu pasangan calon; dan 70 kepala desa mendukung salah satu pasangan calon.

Terkait netralitas penyelenggara pemilihan umum, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) juga melaporkan bahwa khusus Tahun 2020, dari Januari - Desember 2020, DKPP telah menerima 415 pengaduan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu (KEPP) yang melibatkan 698 orang diadukan. Berdasarkan lembaga, penyelenggara pemilu dari KPU Kabupaten/Kota adalah yang terbanyak diadukan dengan 334 orang. Di posisi kedua adalah penyelenggara pemilu dari Bawaslu Kabupaten/Kota dengan sebanyak 229 orang. Berdasarkan wilayah putusan DKPP Tahun 2020 Provinsi Papua dan Provinsi Sumatera Utara menjadi zona merah karena lebih dari 50 aduan dengan laporan masing-masing 149 aduan dan 95 pengaduan. Dari seluruh aduan tersebut, hanya 184 yang memenuhi syarat menjadi perkara dan disidangkan DKPP. 101 perkara di antaranya sudah dibacakan putusannya. 101 perkara yang telah diputus ini melibatkan 409 penyelenggara yang duduk di bangku Teradu dalam sidang DKPP. Dari seluruh Teradu yang telah dibacakan amar putusannya, 200 Teradu (42,8%) mendapatkan rehabilitasi karena tidak terbukti melanggar KEPP.

Sedangkan 209 Teradu lainnya mendapat sanksi karena terbukti melanggar KEPP. Sanksi yang dijatuhkan DKPP kepada 209 Teradu ini pun sangat beragam, meliputi Teguran Tertulis atau Peringatan untuk 174 Teradu (42,5%), Pemberhentian Sementara untuk dua Teradu (0,4%), Pemberhentian Tetap untuk 26 Teradu (6,3%), dan Pemberhentian dari Jabatan untuk tujuh Teradu (1,7%).¹¹

Menurut Jimly Asshiddiqie, standar perilaku ideal dalam kehidupan politik yang dipraktekan di pelbagai negara dewasa ini, tidak lagi hanya menyandarkan diri pada ukuran-ukuran kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum berdasarkan prinsip-prinsip *rule of law*, tetapi lebih diidealkan agar lebih berintegritas dengan landasan etika politik yang lebih substansial (*rule of ethic*).¹² Dengan demikian, kunci utama untuk membangun demokrasi yang berintegritas, bukan sekadar Pemilu atau pemilihan kepala daerah yang bersifat formalistik dan prosedural formal yang hanya mengedepankan hukum dan keadilan hukum, tetapi harus juga mengedepankan pertimbangan etika untuk menyempurnakan logika hukum untuk keadilan substantif.

Pemilihan umum kepala daerah secara langsung diharapkan bagian dari membangun kesadaran politik rakyat terhadap demokrasi, mengembalikan kedaulatan kepada rakyat. Pemilihan umum kepala daerah diharapkan berlangsung demokratis, transparan, jujur, dan adil. Semua tahapan pemilihan diharapkan bebas dari berbagai bentuk kecurangan, kekerasan, penyuapan yang

¹¹ Laporan Kinerja Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Tahun 2020 di Jakarta tanggal 19 Desember 2020

¹² Jimly Asshiddiqie “Kata Pengantar”, dalam Zainal Arifin Hoesein dan Rahman Yasin, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Penguatan Konsep dan Penerapannya*, Lembaga Pengembangan Pendidikan anak Bangsa (LP2AB), Jakarta, 2015, hlm. IX.

dapat memengaruhi hasil pemilihan termasuk untuk menjaga marwah demokrasi dan wibawa jabatan kepala daerah itu sendiri.

Berangkat dari uraian latar belakang masalah yang dikemukakan secara singkat di atas, maka dalam penelitian disertasi ini, peneliti mengangkat Judul :

REKONSTRUKSI REGULASI PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG BERBASIS NILAI Keadilan.

B. Rumusan Masalah

Ada 3 (tiga) masalah mendasar yang memerlukan pengkajian dalam penelitian disertasi ini. Ketiga rumusan masalah tersebut adalah :

1. Mengapa regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah belum berbasis nilai keadilan ?
2. Apa saja kelemahan-kelemahan regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah saat ini ?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang berbasis nilai keadilan ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian dengan permasalahan sebagaimana dikemukakan di atas adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah belum perspektif berbasis nilai keadilan.

2. Untuk mengkaji dan menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah saat ini.
3. Untuk menganalisis rekonstruksi regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang berbasis nilai keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian mengenai masalah Pemilihan Kepala Daerah ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Hasil penelitian Disertasi ini diharapkan dapat mengetahui dengan jelas teori baru/gagasan baru apa saja yang dipakai dan yang berhubungan dengan pemilihan umum, yaitu teori tentang tentang keadilan, teori tentang negara demokrasi, dan teori tentang pemilihan umum itu sendiri, khususnya kaitannya dengan Pemilihan Kepala Daerah.
 - b. Dapat dijadikan sebagai tambahan *literatur* atau memperkaya referensi yang sudah ada tentang pemilihan umum, khususnya tentang Pemilihan Kepala Daerah yang sekarang ini dirasakan sangat kurang.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Dapat menjadi pedoman di dalam merancang atau menyusun Peraturan Perundang-Undangan tentang sistem Pemilihan Kepala Daerah yang sesuai dengan nilai-nilai demokratis yang ingin diterapkan di masa yang akan datang.

- b. Hasil penelitian disertasi ini diharapkan juga dapat menemukan alasan konstitusional yang jelas tentang sistem Pemilihan Kepala Daerah yang sesuai dengan perspektif demokrasi Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

E. Kerangka Konseptual

Konsepsi adalah salah satu bagian terpenting dari teori. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.¹³ Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus,¹⁴ yang disebut dengan definisi operasional. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindarkan perbedaan pengertian atau penafsiran mendua (*dubius*) dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu, dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian ini. Oleh karena itu, dalam rangka penelitian ini, perlu dirumuskan serangkaian definisi operasional sebagai berikut :

1. Pengertian Rekonstruksi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) rekonstruksi berarti pengembalian seperti semula.¹⁵ Juga dalam *Black Law Dictionary*,¹⁶ *reconstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or*

¹³ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi. 1989. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta : LP3ES. hlm 34

¹⁴ Sumadi Suryabrata. 1998. *Metodologi Penelitian*. Jakarta : RajaGrafindo Persada. hlm 3

¹⁵ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 2005, hlm. 942.

¹⁶ Bryan A. Garner, *Black Law Dictionary*, ST. Paul Minn, West Group, 1999, hlm. 1278.

reorganizing something, rekonstruksi di sini dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu.

B.N Marbun mendefinisikan rekonstruksi yaitu penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.¹⁷

Sedangkan menurut Yusuf Qardhawi bahwa rekonstruksi itu mencakup tiga poin penting, yaitu **pertama**, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. **kedua**, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. **ketiga**, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.¹⁸

Berdasarkan definisi di atas, maka rekonstruksi dalam penelitian ini, yaitu upaya untuk melakukan suatu perbaikan atas regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang belum berbasis nilai keadilan.

2. Pengertian Regulasi

¹⁷B.N. Marbun, . 1996. *Kamus Politik* Jakarta : Pustaka Sinar Harapan. hlm.469

¹⁸Yusuf Qardhawi 2014. *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*. Al-Fiqh Al-Islâmî bayn Al-Ashâlah wa At-Tajdîd, Tasikmalaya

Regulasi adalah konsep abstrak pengelolaan sistem yang kompleks sesuai dengan seperangkat aturan. Adapun lebih detailnya regulasi merupakan suatu peraturan yang dirancang/dirumuskan/disusun/dibuat sedemikian rupa untuk membantu mengendalikan suatu kelompok masyarakat/ lembaga/organisasi/perusahaan dengan maksud dan tujuan tertentu. Namun, secara umum regulasi digunakan untuk menggambarkan suatu peraturan yang berlaku dalam kehidupan masyarakat.

3. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Dalam konteks global Pemilihan umum merupakan padanan dari kata bahasa inggris yaitu “general election”. Menurut *Black’s Law Dictionary* definisi dari kata “election” yang paling relevan adalah: “*The process of selecting a person to occupy an office (usually a public office), membership, award, or other title or status*”¹⁹

Sedangkan “general election” diartikan dalam literatur yang sama sebagai “*an election that occurs at a regular interval of time*” atau pemilihan yang berlangsung dalam jangka waktu yang rutin.²⁰

Menurut Sodikin, Pemilihan Umum yang disingkat dengan Pemilu adalah sebuah proses politik yang selalu dikaitkan dengan pemilihan

¹⁹ Bryan A. Garner, *Blacks Law Dictionary* : Abridged Seventh Edition, (St. Paul, Minn : West Group, 2000). Terjemahan bebas : sebuah proses memilih seseorang untuk menduduki posisi tertentu (biasanya jabatan publik), keanggotaan, penghargaan, atau gelar/status lain.

²⁰ *Ibid*

pemimpin atau anggota legislatif. Pemilu, politik, dan pergantian pemimpin itu saling berkaitan.²¹

Sedangkan menurut Joko J. Prihantoro, bahwa Pemilihan Kepala Daerah yang merupakan rekrutment politik, yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah, baik pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur maupun Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota.” Dalam kehidupan politik di daerah, Pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya equivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Equivalen tersebut ditunjukkan dengan kedudukan yang sejajar antara Kepala Daerah dan DPRD.

Agar kedaulatan ini tercapai, maka rakyat sendirilah yang harus memilih pemimpinnya, baik Presiden atau Kepala Daerah. Sehingga dalam UUD NRI 1945 Pasal 18 Ayat (4) menyatakan, bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”. Walaupun dalam pasal ini tidak diatur secara eksplisit, bahwa rakyat yang harus memilih langsung, tetapi berbicara Demokrasi dikenal sebagai bentuk atau mekanisme bagaimana sistem pemerintahan dalam suatu negara dijalankan atau diselenggarakan sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara

²¹ Sodikin. *Hukum Pemilu : Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Bekasi, 2014, hlm. 1.

tersebut.²² Dengan demikian, Demokrasi modern menitikberatkan pada demokrasi langsung, walaupun dalam teori ada demokrasi perwakilan, tetapi sistem pemilihan langsung menjadi sangat penting sebagai sarana rakyat dalam memilih dan menyeleksi kepada daerah yang mempunyai integritas dan mengetahui masalah yang ada di daerahnya.

4. Pengertian Perspektif

Menurut Joel M. Charon, bahwa perspektif adalah kerangka konseptual perangkat, asumsi perangkat, nilai perangkat, gagasan yang mempengaruhi persepsi seseorang, sehingga pada akhirnya akan mempengaruhi tindakan seseorang dalam situasi tertentu.

Menurut Martono, bahwa perspektif adalah suatu cara pandang terhadap suatu masalah yang terjadi, atau sudut pandang tertentu yang digunakan dalam melihat suatu fenomena.

5. Pengertian Berbasis Nilai Keadilan

Kata “adil” pada hakekatnya bermakna menempatkan sesuatu pada tempatnya dan memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya, yang didasarkan pada suatu asas bahwa semua orang sama kedudukannya di muka hukum (*equality before the law*). Hal ini didasarkan pada hakikat keadilan sendiri. Pernyataan tersebut sesuai dengan pendapat dari Sudikno Mertokusumo yang menyatakan, hakikat keadilan adalah suatu penilaian dari

²² Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Makassar : Identitas Universitas Hasanuddin, 2013, hlm. 71.

seseorang kepada orang lain, yang umumnya dilihat dari pihak yang menerima perlakuan saja.²³

Menurut Hans Kelsen, nilai keadilan bersifat subjektif, sedangkan eksistensi dari nilai-nilai hukum dikondisikan oleh fakta-fakta yang dapat diuji secara objektif. Keadilan dalam arti legalitas adalah suatu kualitas yang tidak berhubungan dengan isi tata aturan positif, tetapi dengan penerapannya. Keadilan adalah penerapan hukum yang sesuai dengan yang ditetapkan oleh suatu tata hukum. Keadilan berarti mempertahankan tata hukum secara sadar dalam penerapannya. Inilah keadilan berdasarkan hukum.²⁴

Hans Kelsen mengemukakan pendapatnya tentang keadilan dalam bukunya *general theory of law and state*. Hans Kelsen berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya.²⁵

Pandangan Hans Kelsen ini menyatakan bahwa nilai-nilai keadilan individu dapat diketahui dengan aturan-aturan hukum yang mengakomodir nilai-nilai umum, namun pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukan tiap individu.

²³ Sudikno Mertokusumo, 2007. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta : Liberty, hlm. 77

²⁴ I Dewa Gede Atmadja, 2013. *Filsafat Hukum*, Malang : Setara Press, hlm. 80

²⁵ Hans Kelsen, 2014. *Teori Hukum Murni*, (Penerjemah : Raisul Mutaqien), Bandung : Nusa Media hlm. 7

F. Kerangka Teori

Teori berasal dari kata *theoria* dalam Bahasa latin, yang berarti “perenungan” yang berasal dari kata *Thea* dalam Bahasa Yunani berarti “cara” atau “hasil pandang” yaitu suatu konstruksi di dalam cita atau ide manusia, dibangun dengan maksud untuk menggambarkan secara reflektif fenomena yang dijumpai di alam pengalaman. Dari kata “*thea*” ini pulalah dating “*theater*” yang berarti “pertunjukan” atau “tontonan”. Dengan demikian istilah “teori” selain mengandung arti “pertunjukan” juga berarti sesuatu yang dapat dipertunjukan.²⁶

Menurut Gorys, teori adalah asas-asas umum dan abstrak yang diterima secara ilmiah dan sekurang-kurangnya dapat dipercaya untuk menerangkan fenomena-fenomena yang ada.²⁷

Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat teori, tesis mengenai suatu permasalahan yang dapat dijadikan sebagai bahan pegangan teoritis bagi peneliti atau penulis.²⁸

Dalam dunia ilmu, teori menempati kedudukan yang penting. Ia memberikan sarana kepada kita untuk bisa merangkum serta mamahami masalah yang kita bicarakan lebih baik. Hal-hal semula tampak tersebar dan berdiri sendiri bisa disatukan dan tunjukkan kaitannya satu sama lain secara

²⁶ C.S.T Kancil dan Christine S.T. 2011. *Sejarah Hukum*. Jakarta : PT Suara Harapan Bangsa. hlm 87

²⁷ Gorys Keraf. 2001. *Argumentasi dan Narasi*. Jakarta : Gramedia. hlm 47

²⁸ Purnama Teoria Sianturi, 2008. *Perlindungan Hukum Terhadap Pemberi Barang Jaminan Tidak Bergerak Melalui Lelang*, Bandung : Mandar Maju. hlm 10

bermakna. Teori dengan demikian memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan.²⁹

Teori bisa juga mengandung subjektivitas, apalagi berhadapan dengan suatu fenomena yang cukup kompleks seperti hukum ini. Oleh karena itu muncul berbagai aliran dalam ilmu hukum, sesuai dengan sudut pandang yang dipakai oleh orang-orang yang tergabung dalam aliran-aliran tersebut.³⁰

Setiap penelitian yang membutuhkan teori yang mendukung atau relevan dengan topik tulisan yang bersangkutan, serta berkaitan langsung dengan permasalahan. Teori pun memberikan bekal kepada kita apabila akan mengemukakan hipotesis. Karena hipotesis dalam penelitian dapat digunakan sebagai tolak ukur sekaligus tujuan penelitian dalam bentuk pembuktian dituangkan dalam simpulan.³¹

Fungsi teori dalam sebuah penelitian menurut Sugiyono adalah :

1. Teori digunakan untuk memperjelas dan mempertajam ruang lingkup, atau konstruksi variable yang akan diteliti.
2. Untuk merumuskan hipotesis dan menyusun instrument penelitian.
3. Memprediksi dan membantu menemukan fakta tentang sesuatu hal yang hendak diteliti.³²

²⁹ Satjipto Rahardjo. 2014. *Ilmu Hukum*. Bandung : Citra Aditya Bakti. hlm 268

³⁰ *Ibid*

³¹ Suteki dan Galang Taufani. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)* Depok : Rajawali Pers. hlm 83-84

³² Sugiyono, 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. Bandung : Alfabeta. hlm

Fungsi teori dalam penelitian disertasi ini adalah untuk memberikan arahan/petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati.³³

Dalam penelitian disertasi ini, diuraikan teori-teori yang digunakan untuk menganalisis ketiga masalah yang diajukan dalam bagian rumusan masalah. Teori tersebut dapat dibagi menjadi 3 tataran, yaitu :

1. Teori Keadilan sebagai *Grand Theory* (Teori Makro/Utama).
2. Teori Demokrasi, Teori Sistem Hukum, dan Teori Pemilihan Umum sebagai *Middle Range Theory* (Teori Meso/Menengah).
3. Teori Progresif sebagai *Applied Theory* (Teori Mikro/Terapan/Aplikasi).

1. Teori Keadilan sebagai *Grand Theory*

Teori keadilan klasik dimulai pada zaman Plato. Menurut Plato, keadilan sebagai kebajikan tertinggi dari negara yang baik (*the supreme virtue of the good state*). Orang yang adil adalah orang yang mengendalikan diri yang perasaan hatinya dikendalikan oleh akal. Bagi Plato, keadilan dan hukum merupakan substansi rohani umum dari suatu masyarakat yang membuat dan menjaga kesatuannya. Dalam suatu masyarakat yang adil setiap orang menjalankan pekerjaan yang menurut sifat dasarnya paling sesuai baginya. Pendapat Plato itu merupakan suatu konsepsi tentang keadilan moral yang dasarnya keselarasan. Keadilan timbul karena pengaturan atau penyesuaian yang memberi tempat yang selaras kepada bagian-bagian yang membentuk suatu masyarakat, bilamana setiap anggota masyarakat

³³ Lexy J. Moleong. 1993. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : remaja Rosdakarya. hlm 35

melakukan secara terbaik menurut kemampuan fungsi yang selaras baginya. Peran pejabat adalah membagi-bagikan fungsi dalam negara kepada masing-masing orang yang sesuai dengan asas keserasian. Setiap orang tidak mencampuri tugas dan urusan yang tidak sesuai baginya. Campur tangan terhadap pihak lain yang melaksanakan tugas-tugas yang selaras akan menimbulkan pertentangan dan ketidakserasian serta kedua hal itu adalah intisari dari ketidakadilan.

Aristoteles, membedakan keadilan sesuai dengan ketiga macam hak-hak manusia, hak-hak negara atau masyarakat, dan hak-hak warga negara. Keadilan menurut Aristoteles, dibedakan menjadi 3 (tiga) bentuk, yaitu:

- a. Keadilan Komutatif, mewajibkan kita menghormati hak-hak sesama sebagai individu;
- b. Keadilan Legal, mewajibkan kita sebagai warganya untuk menghormati hak-hak negara dan masyarakat;
- c. Keadilan Distributif, mewajibkan negara dan masyarakat untuk menghormati hak-hak kita sebagai warganya.

Socrates, merumuskan keadilan apabila pemerintah dengan rakyatnya terdapat saling pengertian yang baik, itulah adil dan keadilan. Bila para penguasa telah mematuhi dan mempraktekkan ketentuan-ketentuan hukum, dan bila pimpinan negara bersikap bijaksana dan memberi contoh kehidupan yang baik. Tegasnya keadilan itu tercipta bilaman setiap warga sudah dapat

merasakan, bahwa pihak pemerintah sudah melaksanakan tugasnya dengan baik.

Teori keadilan abad pertengahan dimulai pada zaman Augustinus (354 M - 430 M) yang karya tulisnya terkenal berjudul *Civitas Dei* (Kerajaan Tuhan). Menurut Augustinus, keadilan adalah asas ketertiban yang muncul dalam perdamaian, sedangkan perdamaian adalah ikatan yang semua orang menginginkannya dalam kesukaan bergaul mereka. Keadilan itu hanya dapat terlaksana dalam Kerajaan Tuhan yang merupakan gudang dari keadilan. Perwujudan yang nyata di muka bumi dari Kerajaan Tuhan itu adalah gereja yang menjadi benteng dari keadilan. Negara yang terlepas dari gereja tidak mempunyai kaitan dengan keadilan.

Konsepsi teologis di atas diperluas dan dilengkapi oleh filsuf skolastik Thomas Aquinas (1225 M – 1274 M), keadilan dibedakan dalam keadilan Ilahi dan keadilan manusiawi, tetapi tidak ada pertentangan antara kekuasaan gereja dan kekuasaan duniawi. Sehingga dengan demikian konsep keadilan yang ditetapkan oleh ajaran agama sepenuhnya sesuai dengan suara akal sebagaimana terdapat dalam hukum. Thomas Aquinas, dalam karyanya *Summa Theologica*, berpendapat hukum manusiawi (*lex humana*) sebagai suatu peraturan dari akal untuk kebaikan umum yang dibuat oleh seseorang yang memberikan perlindungan masyarakat, dan diundangkan. Jadi ada 4 (empat) unsur pokok yang sama pentingnya dari hukum, yakni rasionalita, pertalian dengan kebaikan umum, pembuatan oleh pihak yang mewakili

masyarakat, dan pengundangan. Hukum manusiawi merupakan penerapan dari hukum alamiah (*lex naturalis*), dan hukum alamiah (*lex divina*), karena merupakan suatu pengungkapan dari kehendak rasional Tuhan yang membimbing seluruh alam semesta.

Menurut ajaran Islam yang tertulis dalam Al-Quran (An Nisa Ayat 58) yang berbunyi :

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”.

Secara sederhana dapat dimengerti, bahwa pesan Ayat itu adalah memberikan amanah kepada orang yang berhak menerimanya dalam memberikan keadilan itu, maka penegak hukum diberi amanah untuk wajib menetapkan putusan secara adil, yaitu adil yang dikehendaki oleh Allah SWT.

Dalam perkembangannya masa-masa sekarang, menurut Quraishi Shihab dan Sayyid Qutb, bahwa konsep keadilan itu adalah :

- a. Adil dalam arti sama;
- b. Adil dalam arti seimbang;
- c. Adil dalam arti perhatian terhadap hak-hak individu dan memberikan hak-hak itu kepada pemiliknya; dan
- d. Adil dalam arti yang dinisbahkan kepada Allah.

Teori keadilan modern dimulai pada zaman Thomas Hobbes, berpendapat bahwa tidak ada keadilan alamiah yang lebih tinggi dari hukum positif. Pengertian keadilan harus ditinjau dalam kerangka kekuatan dan kekuasaan dalam negara. Adil atau tidak adil mensyaratkan adanya suatu kekuatan paksaan (*coercive power*) yang mampu melaksanakan terpenuhinya kewajiban-kewajiban. Menurut Thomas Hobbes untuk tercapainya perdamaian dan ketertiban dalam masyarakat, orang-orang harus menyerahkan kebanyakan hak-hak alamiahnya kepada suatu kekuatan yang berdaulat dalam negara. Penyerahan hak-hak itu menjadi suatu perjanjian yang merupakan kewajiban untuk ditaati.

John Rawls, menyimpulkan bahwa ada 2 (dua) asas keadilan akan disetujui secara bulat oleh anggota-anggota masyarakat, yakni:

- c. Setiap orang hendaknya memiliki suatu hak yang sama atas sistem menyeluruh yang terluas mengenai kebebasan-kebebasan dasar. Prinsip ini menyangkut distribusi dari kebebasan-kebebasan dasar yang perlu disebarkan secara sama untuk setiap orang. Kebebasan-kebebasan dasar itu, meliputi: hak pilih dan memegang jabatan negara, kebebasan berbicara dan berkumpul, kebebasan hati nurani, kebebasan berpikir, kebebasan diri pribadi, dan kebebasan dari penahanan dan pengungkapan yang sewenang-wenang.
- d. Perbedaan sosial dan ekonomi hendaknya diatur sedemikian rupa, sehingga memberikan manfaat yang terbesar bagi mereka yang

berkedudukan paling tak menguntungkan, bertalian dengan jabatan dan kedudukan yang terbuka bagi semua orang berdasarkan persamaan kesempatan yang layak.

Pancasila sebagai akar dari cita hukum bangsa Indonesia memberikan konsekuensi bahwa dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai pandangan hidup yang dianut akan memberikan arah pada pikiran dan tindakan. Cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur yakni keadilan, kehasil-gunaan atau manfaat dan kepastian hukum. Cita hukum terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadunya pandangan hidup, keyakinan keagaamaan dan kenyataan kemasyarakatan. Sejalan dengan itu maka, Ilmu hukum dan hukum Indonesia seyogyanya bertumpu dan mengacu pada cita hukum tersebut.³⁴

Pancasila menjadi sumber dari segala sumber hukum yang menjadi norma dasar bangsa Indonesia dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Pendapat Aristoteles bahwa keadilan harus dipahami dalam pengertian kesamaan. Pendapat ini sesuai dengan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dapat disimpulkan bahwa seluruh rakyat Indonesia mendapatkan perlakuan yang sama dalam memperoleh keadilan. Akan tetapi Aristoteles membuat pembedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia

³⁴ B. Arief Sidharta, 2010, *Ilmu Hukum Indonesia*, Bandung: FH Unika Parahyangan,

sebagai satu unit yang sama hak dan kewajibannya. Persamaan ini mengartikan bahwa keasamaan hak yang sama bagi semua masyarakat dalam memperoleh keadilan hak asasinya. Sebagai contoh hak hidup, hak merdeka, hak menyatakan pendapat dan lain-lain. Sedangkan kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya dan prestasinya.

Pembedaan tersebut, Aristoteles menghadirkan banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan. Perbedaan dan perdebatan tentang keadilan dapat diselesaikan dengan memantapkan visi, misi, tujuan dan persepsi tentang Pancasila itu sendiri. Tentunya dengan persamaan persepsi dalam memahami nilai-nilai dari Pancasila, akan terwujud persamaan persepsi tentang keadilan. Ajaran Thomas Hobbes terletak pada upaya teoretisnya mencegah konflik total dalam masyarakat, terkait dengan kecenderungan alamiah manusia mementingkan ego-nya. Pengambilan keputusan tentang keadilan jika memiliki norma dasar dengan persepsi sama tanpa mengutamakan ego masing-masing individu atau kelompok, maka keadilan tersebut diakui sebagai keadilan yang adil. Jadi dapat diartikan bahwa karakteristik keadilan Pancasila membutuhkan pemahaman tentang keasamaan visi, misi, tujuan dan persepsi dalam menciptakan hukum yang berkeadilan. Pancasila bersifat fleksibel dapat berubah-ubah sesuai dengan tuntutan jaman. Dalam pemaknaan nilai-nilai dalam substansi Pancasila,

seyogyanya pengambil kebijakan mampu menempatkan Pancasila pada waktu tertentu dan tempat tertentu sesuai perkembangan jaman yang ada.

Karakteristik keadilan Pancasila jika dianalisis dengan *Theory of Justice* John Rawls memiliki keasamaan dengan pendapat Aristoteles. Kesamaan pendapat ini yaitu keadilan harus dipahami sebagai kesamaan. Manusia sebagai makhluk sosial harus memperoleh kesamaan di dalam hukum ataupun keasamaan dalam memperoleh keadilan. Pandangan Rawls memposisikan adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu di dalam masyarakat. Tidak ada pembedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang. Pandangan Rawls tersebut diyakinkan dengan ajaran Plato mengenai penggunaan hukum sebagai sarana keadilan yaitu berangkat dari idealismenya tentang "negara ideal" dimana tiap orang berkesempatan menikmati keadilan dalam arti setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh keadilan.

Dalam teorinya Rawls bermaksud mengembangkan suatu tatacara yang akan menghasilkan asas-asas keadilan : "Asas-asas keadilan itu menurut Rawls dapat ditentukan dengan semacam proses perjanjian di antara anggota-anggota masyarakat dengan mengindahkan antara lain kerjasama manusia, moralitas yang minimal, rasa keadilan, pilihan rasional, dan apa yang

dinamakan primary goods (hal-hal utama yang ingin diperoleh setiap orang)”³⁵.

Berdasarkan tata cara yang demikian itu Rawls menyimpulkan bahwa 2 (dua) asas keadilan akan disetujui secara bulat oleh anggota-anggota masyarakat, yaitu: 1. Setiap orang hendaknya memiliki suatu hak yang sama atas sistem menyeluruh yang terluas mengenai kebebasan-kebebasan dasar (basic liberties) 2. Perbedaan sosial dan ekonomi hendaknya diatur sedemikian hingga. a. memberikan manfaat yang terbesar bagi mereka yang berkedudukan paling menguntungkan. b. bertalian dengan jabatan dan kedudukan yang terbuka bagi semua orang berdasarkan persamaan kesempatan yang layak.³⁶

Prinsip keadilan yang pertama menyangkut distribusi dari kebebasan dasar yang sama bagi setiap orang dalam arti kesamaan. Kebebasan dasar yang utama adalah Hak Asasi Manusia yang wajib diberikan secara sama untuk setiap orang. Prinsip keadilan pertama ini sesuai dengan kemanusiaan yang adil dan beradab sila kedua dari Pancasila. Prinsip keadilan yang kedua berkaitan dengan jabatan, kedudukan sosial, penghasilan dan kekayaan. Dalam hal ini Rawls menganut asas perbedaan, dalam arti kedudukan sosial tidak bisa disamaratakan akan tetapi pembagian keadilan sesuai dengan jasa atau kedudukan bagi individu orang tersebut. Hal ini sesuai dengan prinsip keadilan distributif.

³⁵ The Liang Gie, *loc.cit.*

³⁶ *Ibid*

Pandangan Rawls tentang dua prinsip diatas sesuai dengan prinsip keadilan Aristoteles yakni jika satu dengan yang lain mempunyai persamaan harus diperlakukan sama, jika berbeda harus pula diperlakukan beda, akan tetapi dalam porsi yang sama dalam konteks keadilan. Teori keadilan Aristoteles tersebut berdasar pada prinsip persamaan (equality). Prinsip persamaan tersebut sesuai dengan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Seluruh rakyat Indonesia mengartikan bahwa pemberian hak yang sama kepada seluruh rakyat Indonesia sesuai asas persamaan. Kedua prinsip Rawls diatas kemudian digunakan sebagai pranata hukum dalam menciptakan kepastian yang berkeadilan serta mendistribusikan manfaat.

Karakteristik keadilan Pancasila yaitu memanusiakan manusia secara adil dan beradab sesuai hak asasinya. Hak Asasi Manusia telah melekat semenjak manusia di dalam kandungan. Hak Asasi Manusia harus selalu dilindungi karena hukum ada untuk masyarakat. Hak asasi merupakan hak perlakuan yang sama dihadapan hukum. Selain memanusiakan manusia, karakteristik keadilan Pancasila juga memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Manusia sebagai makhluk sosial, sehingga harus saling hormat menghormati antar sesama sesuai dengan ajaran Agustinus adalah soal nilai-nilai yakni harga dan cinta, dan mengasihi sesama.

Hormat-menghormati antar sesama bertujuan untuk menghormati hak manusia dalam memperoleh keadilan dan kesejahteraan karena keadilan dalam sila kelima Pancasila memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat

Indonesia. Karakteristik keadilan Pancasila merupakan kaidah-kaidah moral serta nilai Value tentang kebenaran yaitu keadilan yang berfungsi sebagai landasan untuk membentuk keadilan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengadopsi nilai-nilai keadilan yang berdasarkan Pancasila sebagai ideologi bangsa *Rechtsidee*.

Cita hukum *Rechtsidee* tentunya mempunyai tujuan yaitu keadilan. Di dalam hukum, keadilan berbeda dengan keadilan sosial Pancasila ataupun dengan kemanusiaan yang adil dan beradab. Keadilan dalam hukum secara harfiahnya mempunyai makna yang sempit yakni apa yang sesuai dengan hukum dianggap adil sedang yang melanggar hukum dianggap tidak adil. Jika terjadi pelanggaran hukum, maka harus dilakukan pengadilan untuk memulihkan keadilan. Berbeda dengan konsep keadilan Pancasila.

Dalam keadilan berdasarkan Pancasila, merupakan kewajiban moral yang mengikat anggota masyarakat dalam hubungannya dengan anggota masyarakat yang lainnya. Keadilan sosial di dalam Pancasila merupakan suatu sumber nilai yang harus dijabarkan menjadi keadilan hukum. Tujuan mencapai keadilan itu melahirkan konsep keadilan sebagai hasil atau keputusan yang diperoleh dari penerapan atau pelaksanaan sepatutnya asas-asas dan perlengkapan hukum. Pengertian keadilan ini dapat disebut keadilan prosedural ("procedural" Justice) dan konsep inilah yang dilambangkan

dengan dewi keadilan, pedang, timbangan, dan penutup mata untuk menjamin pertimbangan yang tak memihak dan tak memandang orang.³⁷

Perbedaan keadilan Pancasila dengan keadilan hukum perlu dipahami, karena keadilan Pancasila merupakan nilai moral dan nilai keadilan yang berfungsi sebagai asas-asas hukum. Asas-asas hukum tersebut dijadikan pedoman dalam penyusunan hukum dan diaplikasikan ke dalam masyarakat sebagai aturan hukum. Karakteristik keadilan Pancasila merupakan nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalam Pancasila sebagai asas atau dasar untuk membentuk hukum yang pada hakekatnya hukum bertujuan untuk menemukan keadilan. Undang-undang sebagai salah satu penjelmaan hukum merupakan upaya untuk mewujudkan keadilan tersebut. Dalam perspektif filsafat hukum, hukum mengandung sejumlah nilai-nilai yang menjadi landasan atau dasarnya.³⁸ Nilai-nilai atau landasan bagi hukum tersebut yaitu nilai-nilai yang bersumber dari Pancasila.

Berdasarkan uraian di atas, Keadilan dalam sistem hukum Pancasila dapat dipandang sebagai tuntutan dan norma. Sebagai tuntutan, keadilan menuntut agar hak setiap orang dihormati dan semua manusia diperlakukan dengan sama. Sebagai norma, keadilan adalah norma utama pemecahan konflik yang wajar, norma yang dapat menunjang perdamaian dan kestabilan kehidupan masyarakat.

³⁷ Glenn R. Negley, 1970, "*Justice*", dalam Louis Shores, ed., *Collier's Encyclopedia*, Volume 13, Crowell_Collier,

³⁸ Agus Sunoto dan Wahyu Widodo, *Nilai-Nilai Hak Asasi Manusia dan Keadilan di Dalam Hukum*, Jurnal PPKn FPIPS IKIP PGRI Semarang. www.portalgaruda.org

Keadilan adalah prinsip dasar moral yang hakiki untuk mempertahankan martabat manusia sebagai manusia. Keadilan menuntut agar manusia menghormati segenap orang sebagai makhluk yang bernilai pada dirinya sendiri yang boleh dipergunakan sekedar sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan lebih lanjut.

Frans Magnis Suseno, telah membahas Sila demi Sila, di mana tuntutan keadilan bagi pengertian Pancasila, yaitu :

a. Ketuhanan Yang Maha Esa

Inti Sila Pertama ini adalah sebagai manusia mengakui bahwa kita harus sesuai dengan kesadaran hati kita, percaya dan taqwa terhadap Tuhan YME. Menurut keyakinan semua agama, tuntutan dasar Tuhan kepada kita dalam hubungan kita dengan sesama yaitu agar kita bersikap adil.

b. Kemanusiaan yang Adil dan Beradab

Keadilan di sini disebut secara eksplisit dalam hubungan dengan kemanusiaan. Untuk membangun sikap yang manusiawi harus atas dasar keadilan. Keadilan adalah prasyarat kewajaran hubungan antara manusia, karena keadilan menuntut agar kita menghormati martabat orang lain sebagai manusia. Keadilan berlaku bagi kita semua secara sama, dan tidak membedakan suku/agama/kelas sosial/ras/dan lain-lain.

c. Persatuan Indonesia

Persatuan Indonesia hanyalah terjadi kalau ada rasa keadilan. Golongan atau bagian masyarakat yang diperlakukan dengan tidak adil, tidak akan

mau bersatu. Keadilan mengharuskan kita menolak segala bentuk diskriminasi yang mengancam kesatuan bangsa.

- d. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan

Sila Ke-4 mengungkapkan paham kedaulatan rakyat yang merupakan tuntutan keadilan. Setiap warga masyarakat berhak ikut dalam musyawarah seluruh bangsa tentang apa yang dikehendaknya bersama.

- e. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Dengan keadilan sosial dimaksudkan keadaan dari seluruh masyarakat menikmati keadilan, atau bukan memperoleh ketidakadilan. Keadilan sosial berarti, bahwa struktur-struktur proses kehidupan masyarakat yang terdapat dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya dan ideologis disusun sedemikian rupa sehingga keadilan itu tercapai.

2. Teori Demokrasi, Teori Sistem Hukum, dan Teori Pemilihan Umum sebagai *Middle Theory*

a. Teori Demokrasi

Secara umum dikenal sekarang ini lazimnya diartikan dan dipahami sebagai suatu sistem kekuasaan dalam suatu negara yang meletakkan kekuasaan tertinggi bersumber dari kemauan rakyat serta dilaksanakan oleh rakyat itu sendiri baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil rakyat di dalam badan-badan perwakilan rakyat dan kekuasaan tersebut diperuntukkan bagi rakyat itu sendiri. Secara singkat dikatakan bahwa

demokrasi itu adalah kekuasaan pemerintah dari, oleh dan untuk rakyat.³⁹

Dari pengertian ini lalu memunculkan kesimpulan, bahwa negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.

Selanjutnya perlu diuraikan lebih jauh, bahwa pembicaraan mengenai demokrasi modern yang dikenal sekarang ini sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dengan perkembangan negara modern di Eropa selama abad ke-16 dan ke-17. Pengaruh pemikiran sekulerisasi yang menghendaki kekuasaan negara dipisahkan dari kekuasaan gereja pada saat itu menghasilkan gagasan mengenai kedaulatan (*sovereignty*). Dalam konteks pemikiran tentang kedaulatan ini, komunitas politik dipandang lebih otonom, tidak lagi tunduk di bawah otoritas keagamaan. Negara lalu didefinisikan secara sekular, sehingga kedaulatan dipahami sebagai perwujudan dari apa yang disebut sebagai kehendak bersama, dan kebaikan umum dari masyarakat.⁴⁰

Pada awalnya teori kedaulatan dikembangkan dan dikaitkan dengan konsep negara oleh Jean Bodin, seorang pemikir Prancis. Jean Bodin merumuskan kedaulatan sebagai “*supreme power over citizens*

³⁹ H.Saidus Syahar, *Pancasila Sebagai Paham Kemasyarakatan dan Kenegaraan Indonesia*, Alumni, Bandung, 1977, hlm.188.

⁴⁰ Aidul Fitriciada Azhari, *Menemukan Demokrasi*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2005, hlm.11.

and subjects, unrestrained by law“. Jean Bodin pun menyatakan bahwa kedaulatan adalah sebagai *“the greatest to command”* dan *“toute puissance”* (kekuasaan total). Dengan demikian, berarti bahwa kedaulatan itu bersifat absolut dan tidak terbatas sehingga kekuasaan tersebut tidak dapat dicabut dan tidak dapat dipecah-pecah. Teori kedaulatan dari Jean Bodin inilah yang pada gilirannya mendorong lahirnya negara-negara absolut di Eropa pada abad ke-17 dan ke-18 yang konsepsinya mengacu pada kekuasaan monarki dengan kedaulatan tertinggi berada pada tahta kerajaan. Preferensi pada monarki ini disebabkan karena pandangan Jean Bodin yang melihat negara sebagai tatanan kosmik yang bersifat hirarkis. Karenanya, diperlukan satu pembuat keputusan yang bertugas untuk menjaga harmoni dalam tatanan kosmik tersebut.⁴¹

Kemudian gagasan kedaulatan rakyat dikembangkan lebih lanjut oleh John Locke (1632-1704). Namun gagasan kedaulatan yang dikembangkan oleh John Locke, lain dari gagasan kedaulatan yang dikembangkan oleh Thomas Hobbes. Kalau Thomas Hobbes melihat keadaan masyarakat dipenuhi oleh rasa takut dan kekerasan yang kemudian disebutkannya dengan ungkapan *“a warre of every Man against every Man”*, maka John Locke memandang kehidupan alamiah sebagai suatu keadaan yang damai, dilandasi kehidupan yang baik, saling

⁴¹ Aidul Fitriciada Azhari, *Op. Cit.* hlm. 12.

membantu dan saling melindungi. Menurutnya setiap orang mempunyai kekuasaan atas orang lain, tetapi bukan kekuasaan absolut atau sewenang-wenang. Kekuasaan hanya diberikan dengan alasan dan ketentuan untuk sebesar mungkin digunakan bagi perlindungan hak-hak alamiah manusia. Pemerintah terbentuk berdasarkan persetujuan rakyat yang secara praktis diwujudkan melalui keputusan mayoritas, sehingga terdapat pembatasan atas pemerintah agar tidak sewenang-wenang terhadap rakyat dan adanya jaminan serta perlindungan atas kebebasan. Inilah inti teori kedaulatan rakyat yang digagas oleh John Locke.

Gagasan John Locke sangat berpengaruh pada pemikiran konstitusionalisme di Amerika pada abad ke-18. Gagasan tentang pembatasan pemerintah menjadi inti gagasan konstitusionalisme Amerika yang menghendaki adanya perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang bebas dan egaliter. Untuk itu para pendiri Amerika menghendaki agar kedaulatan rakyat diwujudkan dalam bentuk seringnya frekuensi pemilihan yang memungkinkan terjadinya pembatasan kekuasaan.⁴²

Lain dengan pemikiran John Locke yang memandang adanya kehendak mayoritas sebagai bentuk persetujuan dari rakyat, di Perancis Jean Jacques Rousseau (1712-1778) meyakini adanya suatu gagasan berupa kehendak umum yang menjadi dasar bagi persetujuan masyarakat. Dalam teori kedaulatan yang dikemukakan oleh Jean Jacques Rousseau,

⁴² *Idem*, hlm. 28.

kehendak rakyat itu dibedakan antara kehendak seluruh rakyat (*volonte de tous*) dan kehendak umum, yang tidak harus berarti kehendak seluruh rakyat (*volonte generale*). *Volonte de tous* itu juga disebut dengan kedaulatan politik (*political soeverignty*), sedangkan *volonte generale* disebut dengan kedaulatan hukum (*legal soeverignty*), *soeverignty* disalurkan melalui pemilihan umum, sedangkan setelah lembaga perwakilan terbentuk, maka lembaga perwakilan inilah yang memegang kedaulatan rakyat dalam arti *legal soeverignty*. Jean Jacques Rousseau lebih lanjut membedakan antara rakyat sebagai individu yang berpartisipasi dalam kekuasaan yang berdaulat serta menjadi subjek sebagai anggota masyarakat yang tunduk pada hukum negara.

Berpijak dari gagasan yang dikembangkan oleh Jean Jacques Rousseau yang dikemukakan diatas, teori demokrasi Perancis yang berkembang saat itu mengasumsikan adanya satu kehendak tertinggi dalam suatu negara yang tidak dapat dibatasi. Setiap warga negara berhak untuk mengambil bagian dalam perumusan kehendak, baik secara langsung maupun melalui mekanisme perwakilan hingga hasilnya menjadi “*kehendak bersama*” yang berwujud hukum (*loi*) yang “*can only ordain what is just and useful to society; it can only forbid what is harmful to society*” Ini berarti, bahwa apapun hukum yang dihasilkan

oleh majelis tertinggi (*the sovereign assembly*) adalah adil dan karenanya harus ditaati.⁴³

Sebagai suatu sistem politik, demokrasi dipilih karena demokrasi selalu memberikan posisi penting bagi rakyat. Dalam arti yang lebih luas rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang secara langsung menentukan kebijakan negara melalui wakil-wakilnya yang dipilih melalui pemilihan secara berkala.⁴⁴

Sementara itu Robert Dahl menganggap bahwa sikap tanggap pemerintah secara terus menerus terhadap preferensi atau keinginan warga negaranya merupakan ciri khas dari demokrasi. Untuk menjamin hal itu maka rakyat harus diberi kesempatan untuk merumuskan preferensi atau kepentingan sendiri, memberitahukan preferensinya itu kepada sesamawarga negara dan pemerintah baik melalui tindakan individual maupun kolektif dan mengusahakan agar kepentingan itu di pertimbangkan secara setara dalam proses pembuatan keputusan pemerintah, artinya tidak didiskriminasikan isi atau asal-usulnya. Selanjutnya kesempatan itu hanya mungkin tersedia jika lembaga-lembaga dalam masyarakat dapat menjamin adanya delapan kondisi, yaitu :

- 1) Kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi;

⁴³ *Idem*, hlm. 43.

⁴⁴ Henry N. Mayo, *an Introduction to Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1960_, hal. 70.

- 2) Kebebasan mengungkapkan pendapat;
- 3) Hak untuk memilih dalam pemilu;
- 4) Hak untuk menduduki jabatan publik;
- 5) Hak para pemimpin untuk bersaing untuk memperoleh dukungan dan suara;
- 6) Tersedianya sumber-sumber informasi dan terselenggaranya sumber-sumber alternatif;
- 7) Terselenggaranya pemilu yang bebas dan jujur;
- 8) Adanya lembaga-lembaga yang menjamin agar kebijaksanaan publik tergantung pada cara-cara penyampaian preferensi yang lain.⁴⁵

Berdasarkan sejumlah indikator demokrasi yang dikemukakan sejumlah ilmuwan politik, Afan Gaffar mencoba menyimpulkan sejumlah persyaratan untuk mengamati apakah sebuah political order merupakan sistem yang demokratis atau tidak, yakni :

- 1) Akuntabilitas. Dalam demokrasi setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya. Tidak hanya itu, ia juga harus dapat memper-tanggungjawabkan ucapan, perilaku dalam kehidupan yang pernah, sedang dan bahkan akan dijalaninya.

⁴⁵ Mohtar Mas" Oed. 1994. *Negara, Kapital Dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal. 9-1

Pertanggungjawaban tersebut tidak hanya menyangkut dirinya, tetapi juga menyangkut keluarganya dalam arti luas.

- 2) Rotasi Kekuasaan. Dalam demokrasi, peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai. Jadi, tidak hanya satu orang yang selalu memegang jabatan, sementara peluang untuk orang lain tertutup sama sekali.
- 3) Rekrutmen Politik yang terbuka. Untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, diperlukan satu system rekrutmen politik yang terbuka. Artinya, setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi suatu jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut. Dalam negara yang tidak demokratis, rekrutmen politik biasanya dilakukan secara tertutup, hanya dinikmati oleh segelintir orang saja.
- 4) Pemilihan Umum. Dalam sebuah negara yang demokratis, Pemilu dilaksanakan secara teratur. Setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dan bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendak hati nuraninya. Warga bebas menentukan partai atau calon yang didukungnya, tanpa ada rasa takut atau paksaan dari orang lain. Pemilih juga bebas mengikuti segala macam aktivitas pemilihan, termasuk di dalamnya kegiatan-kegiatan kampanye dan menyaksikan perhitungan suara.

- 5) Menikmati Hak-Hak Dasar. Dalam suatu negara yang demokratis, setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk di dalamnya hak menyatakan pendapat, hak berkumpul dan berserikat dan hak menikmati pers yang bebas. Hak untuk menyatakan pendapat dapat digunakan untuk menentukan preferensi politiknya, tentang suatu masalah, terutama menyangkut dirinya dan masyarakat sekitarnya. Dengan kata lain, ia punya hak untuk ikut menentukan agenda yang diperlukan. Hak untuk berkumpul dan berserikat dapat diwujudkan dengan memasuki berbagai organisasi politik dan nonpolitik tanpa dihalang-halangi oleh siapa pun dan institusi manapun. Kebebasan pers dalam masyarakat yang demokratis mempunyai makna bahwa masyarakat dunia pers dapat menyampaikan informasi apa saja yang dipandang perlu, sepanjang tidak mempunyai elemen menghina, menghasut, ataupun mengadu-domba sesama warga masyarakat.⁴⁶

Sedangkan Lyman Tower Sargent mengatakan bahwa negara demokrasi harus memenuhi beberapa unsur sebagai berikut :

- 1) *Citizen involvement in political decision making* (warga negara terlibat dalam pengambilan keputusan politik).
- 2) *Some degree of equality among citizens* (adanya persamaanderajat diantara warga negara).

⁴⁶ Gaffar Afan. 2005. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal. 7-9

- 3) *Some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens* (adanya jaminan persamaan kemerdekaan atau kebebasan bagi warga negara).
- 4) *A system of representation* (adanya sistem perwakilan).
- 5) *An electoral system-majority rule* (adanya aturan sistem pemilihan umum).⁴⁷

Dalam konteks Indonesia, sistem demokrasi yang dianut punya istilah yang khusus yang dikenal dengan istilah Demokrasi Pancasila. Dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia pun dikenal istilah lain, yaitu demokrasi terpimpin yang diterapkan pada saat rezim orde lama berkuasa. Namun cukup jelas, bahwa secara konstitusional sistem demokrasi Indonesia menganut paham demokrasi konstitusional. Mengenai hal ini disebutkan secara eksplisit dalam penjelasan mengenai sistem pemerintahan negara dalam UUD NRI 1945, yaitu :

- 1) Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), artinya negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machsstaat*);
- 2) Sistem Konstitusional, artinya pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

⁴⁷ Lyman Tower Sargent. 1984. *Contemporary Political Ideologies*. Chicago: The Dorsey Press. Hal. 32-33

Berdasarkan istilah *rechtstaat* dan *sistem konstitusi*, maka sangat jelas bahwa demokrasi yang menjadi dasar dari UUD NRI 1945 adalah demokrasi konstitusional.

Perlu dipahami, di dalam gagasan konstitusionalisme, konstitusi atau Undang Undang Dasar tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga kenegaraan (*Legislatif, Eksekutif, dan Judikatif*) atau hanya merupakan suatu “*anatomy of a power relationship*”, yang dapat berubah atau diganti kalau *power relationship* itu sudah berubah. Tetapi dalam gagasan konstitusionalisme Undang Undang Dasar dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak, dan menjamin hak-hak asasi warga negaranya di pihak lain. Undang Undang Dasar dianggap sebagai perwujudan hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah penyelenggara negara sekali pun, sesuai dengan dalil : *Government by laws, not by men.*⁴⁸

Menurut Miriam Budiardjo, ciri khas demokrasi konstitusional adalah pada gagasan pembatasan kekuasaan pemerintahan agar tidak bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya yang tercantum dalam konstitusi. Pemerintahan semacam ini sering disebut dengan istilah “pemerintah berdasar konstitusi” (*constitutional government*).

⁴⁸ *Idem*, hlm.57.

Constitutional government sama dengan *limited government* atau *restrained government*.⁴⁹

b. Teori Sistem Hukum

Istilah “sistem” berasal dari bahasa Yunani, yaitu “*systema*”, yang berarti suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian, atau sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan secara teratur dan merupakan suatu keseluruhan (*a whole*).⁵⁰

Istilah sistem yang menunjuk pada :

- 1) Sesuatu wujud/entitas/benda (abstrak/kongkrit/konseptual) yang memiliki tata aturan/susunan struktural dari bagian-bagiannya;
- 2) sesuatu rencana, metode, alat, tata cara mencapai sesuatu.⁵¹

Menurut H.R. Otje Salman dan Anton F. Susanto sistem terkadang digambarkan dalam dua hal, pertama, sebagai sesuatu wujud atau entitas, yaitu sistem biasa dianggap sebagai suatu himpunan bagian yang saling berkaitan, yang membentuk suatu keseluruhan yang rumit atau kompleks tetapi merupakan satu kesatuan, kedua, sistem mempunyai makna metodologik yang dikenal dengan pengertian umum pendekatan sistem yang merupakan penerapan metode ilmiah di dalam usaha memecahkan masalah, atau menerapkan kebiasaan berfikir atau beranggapan bahwa ada banyak sebab terjadinya sesuatu, di dalam

⁴⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1983, hlm. 52.

⁵⁰ Winardi. 1986. *Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem*. Bandung: Alumni. hlm. 113

⁵¹ Tatang M. Amirin. 1986. *Pokok-pokok Teori Sistem*. Jakarta: CV Rajawali, hlm. 2.

memandang atau menghadapi saling keterkaitan. Pendekatan sistem untuk berusaha untuk memahami adanya kerumitan di dalam kebanyakan benda, sehingga terhindar dari memandangnya sebagai sesuatu yang amat sederhana atau bahkan keliru.⁵²

Menurut Elias M. Awad sistem memiliki ciri-ciri :

- 1) Sistem itu bersifat terbuka, atau pada umumnya terbuka, suatu sistem dikatakan terbuka jika berinteraksi dengan lingkungannya, dan sebaliknya dikatakan tertutup jika mengisolasi diri daripengaruh apapun;
- 2) Sistem terdiri dari dua atau lebih subsistem dan setiap subsistem terdiri dari subsistem lebih kecil dan begitu seterusnya;
- 3) Subsistem itu saling bergantung satu sama lain dan saling memerlukan;
- 4) Sistem mempunyai kemampuan untuk mengatur diri sendiri;
- 5) Sistem memiliki tujuan dan sasaran,⁵³

Menurut William A. Shrode dan Dan Voich, sistem adalah “*a system is a set of interrelated parts working independently and jointly, in pursuit of common objectives of the whole, within a complex environment*”.⁵⁴

⁵² Salman, H.R. Otje dan F. Susanto, Anton, 2008, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*. Bandung, Refika Aditama. Hlm 84

⁵³ *Ibid* hlm 85

⁵⁴ Tatang M. Amirin hlm 11

Carl J. Friedrich mengemukakan sistem sebagai suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional, baik antar bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antar bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya.⁵⁵

R. Subekti mengemukakan, konseptual sistem sebagai berikut: Suatu sistem adalah suatu susunan atau tataan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari pemikiran, untuk mencapai tujuan. Dalam sistem yang baik, tidak boleh terjadi pertentangan atau perbenturan antara bagian-bagian tersebut dan juga tidak boleh terjadi duplikasi atau tumpang tindih (*overlapping*) diantara bagian-bagian itu”.⁵⁶

Adapun Satjipto Rahardjo menyatakan: “Sistem ini mempunyai pengertian yang penting untuk dikenali, sekalipun dalam pembicaraan-pembicaraan keduanya sering dipakai secara tercampur begitu saja, yaitu: pertama, pengertian sistem sebagai jenis satuan, yang mempunyai tatanan tertentu. Tatanan tertentu disini menunjuk kepada suatu struktur yang

⁵⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1981. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, hlm. 171.

⁵⁶ R. Subekti. 1993. “Beberapa Pemikiran Mengenai Sistem Hukum Nasional Yang Akan Datang”. Makalah dalam Seminar Hukum Nasional Keempat Tahun 1979 Buku II. Bandung: Binacipta, hlm. 99.

tersusun dari bagian-bagian dan kedua, sistem sebagai suatu rencana, metode atau prosedur untuk mengerjakan sesuatu. Pemahaman yang umum mengenai sistem mengatakan, suatu sistem adalah suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain. Disini menekankan pada ciri keterhubungan dari bagian-bagiannya, tetapi mengabaikan cirinya yang lain, yaitu bahwa bagian-bagian tersebut bekerja bersama secara aktif untuk mencapai tujuan pokok dari kesatuan tersebut. Sedang pemahaman sistem sebagai metode dikenal melalui cara-cara pendekatan terhadap suatu masalah yang disebut pendekatan-pendekatan sistem. Pendekatan ini mengisyaratkan kepada kita agar menyadari kompleksitas dari masalah-masalah yang kita hadapi dengan cara menghindari pendapat yang terlalu menyederhanakan persoalan dan dengan demikian menghasilkan pendapat yang keliru.⁵⁷

Dari beberapa pengertian di atas, terlihat ciri-ciri utama sistem seperti yang diungkapkan oleh Elias M. Awad sebagai berikut: 1. bersifat terbuka; 2. merupakan suatu keseluruhan yang bulat dan utuh (*wholisme*); 3. sub sistem-sub sistem tersebut saling ketergantungan; 4. kemampuan untuk dengan sendirinya menyesuaikan diri dengan

⁵⁷ Satjipto Rahardjo. 1986. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, hlm. 88-89

lingkungannya; 5. kemampuan untuk mengatur diri sendiri; 6. mempunyai tujuan atau sasaran.⁵⁸

Ciri-ciri utama sistem juga dikemukakan oleh William A. Shrode dan Dan Voich sebagai berikut: 1. mempunyai tujuan; 2. merupakan suatu keseluruhan yang bulat dan utuh (wholisme); 3. memiliki sifat terbuka; 4. melakukan kegiatan transformasi; 5. terdapat saling kaitan (ada interaksi); 6. mempunyai mekanisme kontrol.⁵⁹

Kemudian Sudikno Mertokusumo mengibaratkan sistem hukum sebagai gambar mozaik, yaitu gambar yang dipotong-potong menjadi bagian-bagian kecil untuk kemudian dihubungkan kembali, sehingga tampak utuh seperti gambar semula. Masing-masing bagian tidak berdiri sendiri lepas hubungannya dengan lain, tetapi kait mengait dengan bagian-bagian lainnya. Tiap bagian tidak mempunyai arti di luar kesatuan itu. Di dalam kesatuan itu tidak dikehendaki adanya konflik atau kontradiksi. Kalau sampai terjadi konflik, maka akan segera diselesaikan oleh dan di dalam sistem itu sendiri.⁶⁰

Hans Kelsen yang merupakan tokoh yang berdiri pada pandangan positivistik mengenai hukum yang terkenal dengan teori hukum murninya, merumuskan bahwa hukum adalah suatu tatanan perbuatan manusia. "Tatanan adalah suatu sistem aturan. Hukum adalah seperangkat

⁵⁸ Tatang M. Amirin. *Op. Cit* hlm. 21.

⁵⁹ *Ibid* hlm 22-23

⁶⁰ Sudikno Mertokusumo. 1991. *Mengenal Hukum (Suatu Pendahuluan)*. Yogyakarta: Liberty, hlm. 102-103.

peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang dipahami melalui sebuah sistem,⁶¹

Lawrence M. Friedman mengatakan bahwa sistem hukum, ada beberapa komponen unsur hukum, yaitu 1) Sistem hukum mempunyai struktur. Sistem hukum terus berubah, namun bagian-bagian sistem itu berubah dalam kecepatan yang berbeda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya; 2) Sistem hukum mempunyai substansi, yaitu berupa aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu; 3) Sistem hukum mempunyai komponen budaya hukum, yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum itu sendiri, seperti kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya.⁶²

Komponen pertama dari sistem hukum itu adalah struktur hukum. Apa yang dimaksud dengan struktur hukum itu, Lawrence M. Friedman menjelaskan, bahwa:

“... its skeleton or framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole ... The structure of a legal system consists of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why); and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members..., what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on. Structure, in a way, is a kind of cross

⁶¹ Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung, Nusamedia & Nuansa. Hlm 3

⁶² Lawrence M. Friedman, 2001. *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Jakarta : PT Tata Nusa, hlm. 7-8.

*section of the legal system? A kind of still photograph, which freezes the action”.*⁶³

Secara sederhana struktur hukum tersebut berkaitan dengan tatanan kelembagaan dan kinerja kelembagaan beserta dengan aparatnya dalam melaksanakan dan menegakkan hukum, termasuk di dalamnya pola bagaimana hukum itu dilaksanakan dan ditegakkan sesuai dengan aturan formalnya (menyangkut pula kinerja hukum).

Komponen kedua dari sistem hukum, yaitu substansi hukum, yaitu “... *the actual rules, norm, and behavior patterns of people inside the system*”.⁶⁴ substansi hukum, menyangkut aturan, norma dan pola perilaku manusia yang berada dalam sistem itu, bahkan termasuk asas dan etika, serta putusan pengadilan. Dengan demikian yang disebut komponen substansi hukum disini adalah keseluruhan aturan hukum (termasuk asas hukum dan norma hukum), baik yang tertulis (*law books*) maupun tidak tertulis (*living law*), serta putusan pengadilan yang dipedomani oleh masyarakat dan pemerintah.

Sementara itu mengenai kultur hukum sebagai komponen ketiga dari sistem hukum, dijelaskan oleh beliau sebagai berikut: “.. *people’s attitudes toward law and legal system? Their beliefs, values, ideas, and expectations... The legal culture, in other words, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or*

⁶³ Lawrence M. Friedman. 1984. *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton and Co., hlm. 5.

⁶⁴ *Ibid* hlm 6

abused. Without legal culture, the legal system is inert? a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea”⁶⁵

Lawrence Friedman menjelaskan lebih lanjut bahwa budaya atau kultur hukum merupakan faktor nilai yang menimbulkan perbedaan dalam kehidupan hukum dalam masyarakat, sehingga kultur hukum merupakan sikap-sikap dan nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik yang bersifat positif maupun negative.⁶⁶

Dari paparan Lawrence M. Friedman tersebut, kultur hukum merupakan suatu hal yang vital di dalam sistem hukum, yaitu suatu “tuntutan”, “permintaan” atau “kebutuhan” yang datangnya dari masyarakat atau pemakai jasa hukum. yang berkaitan dengan ide, sikap, keyakinan, harapan dan opini mengenai hukum. Oleh karena itu budaya hukum masyarakat bisa juga diartikan sebagai nilai-nilai dan sikap serta perilaku anggota masyarakat dalam kehidupan hukum. Budaya hukum masyarakat tercermin oleh perilaku pejabat (eksekutif, legislatif maupun yudikatif), tetapi juga perilaku masyarakat. Kultur hukum atau budaya hukum masyarakat juga dipakai untuk menjelaskan sistem hukum. Misalnya untuk menjelaskan mengapa sistem hukum tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya atau dalam perjalanannya berbeda

⁶⁵ *Ibid*

⁶⁶ Esmi Warassih, 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang : PT Suryandaru Utama, hlm. 89

dari pola aslinya. Budaya hukum masyarakat juga dapat diberikan batasan yang sama dengan kesadaran hukum.⁶⁷

Namun kesadaran hukum berbeda dengan perasaan hukum. Perasaan hukum merupakan produk penilaian masyarakat secara spontan yang tentu saja bersifat subjektif, sedangkan kesadaran hukum lebih merupakan hasil pemikiran, penalaran, dan argumentasi yang dibuat oleh para ahli, khususnya ahli hukum. Kesadaran hukum adalah abstraksi (para ahli) mengenai perasaan hukum dari para subjek hukum. Dalam konteks pembicaraan tentang sistem hukum, tentu saja yang dimaksud dengan budaya hukum masyarakat ini adalah kesadaran hukum dari subjek-subjek hukum suatu komunitas secara keseluruhan.⁶⁸

Pembagian yang lebih rinci mengenai komponen-komponen hukum dari sistem hukum dikemukakan pula oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, yang meliputi :

- 1) Komponen materi/substansi hukum: - Hukum tertulis/Peraturan perundang-undangan - Yurisprudensi tetap - Hukum kebiasaan - Perjanjian-perjanjian Internasional;
- 2) Komponen lembaga, organisasi, mekanisme dan aparatur hukum: - Polisi; - Jaksa; - Pengacara; - Hakim; - Konsultan hukum; - Aparatur penyuluh hukum; - Penerapan dan pelayanan hukum (Pejabat

⁶⁷ Dardji Darmodihardjo dan Shidarta. 1996. *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 154.

⁶⁸ J.J. von Schmid, "Het Denken over Staat en Recht in de Tegenwoordige Tijd", sebagaimana dikutip dari C.F.G. Sunaryati Hartono. 1976. *Peranan Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Pembaharuan Hukum*. Bandung: Binacipta, hlm. 3

- pemerintah) - Organisasi hukum; - Lembaga hukum; - Prosedur hukum; - Mekanisme hukum;
- 3) Komponen sarana dan prasarana hukum: - seluruh perangkat keras (*hard ware*) - seluruh perangkat lunak (*soft ware*) - seluruh perangkat otak (*brain ware*);
- 4) Komponen kultur/budaya hukum masyarakat.⁶⁹

e. Teori Pemilihan Umum

Menurut Miriam Budiardjo, di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum bukan satu-satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, lobbying, dan sebagainya.⁷⁰

Pemilihan umum menjadi tanda dimana rakyat melaksanakan kedaulatannya secara bebas dan merdeka dalam memilih siapa pun yang mereka inginkan, karena rakyat tidak ingin menjadikan rezim yang ada selalu bercokol mempertahankan status quo nya dalam jabatan

⁶⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional. 1996. *Pola Pikir dan Kerangka Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.

⁷⁰ Miriam Budiardo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (edisi revisi). Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. 2008. Hal. 462

pemerintahan sehingga menjadi kekhawatiran bagi rakyat yang ingin membangun sistem demokrasi kemudian berubah berorientasi menjadi pemerintahan yang feodal. Maka tidaklah berlebihan apabila Maurice Duverger mengatakan bahwa dimana ada pemilihan yang merdeka dan bebas disitulah ada demokrasi.⁷¹

Di dalam pemilihan umum, suara rakyat menentukan siapa saja yang akan duduk di lembaga legislatif untuk kemudian anggota legislatif tersebut menjadi wakil yang akan menyuarakan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat negara yang bersangkutan. Pada konteks manusia sebagai individu warga negara, maka pemilihan umum berarti sebuah proses penyerahan sementara hak politiknya kepada wakil rakyat. Hak tersebut adalah hak berdaulat untuk turut serta menjalankan penyelenggaraan negara.⁷²

Pada sisi lain, bahwa pada dasarnya pemilihan umum adalah suatu sarana demokrasi yang sampai saat ini tetap menjadi sebuah tumpuan harapan bangsa di dunia sebagai dasar terjadinya kehidupan pemerintahan yang demokratis.⁷³ Pelaksanaan sebuah pemilihan umum ternyata tidaklah mudah dan murah melainkan melalui proses yang panjang dan biaya yang besar. Tetapi bangsa-bangsa di dunia termasuk

⁷¹ Bintar R. Siragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1998, hlm. 169

⁷² Erfandi, *Parliamentary Threshold dan Ham Dalam Hukum Tata Negara*, SETARA Press, Malang, 2014, hlm. 19.

⁷³ Gabriel A. Almond, James S. Coleman, *The Politics of Developing Areas*, Princenton University Press, New Jersey, 1971. hlm. 2

Indonesia tetap memilih pemilihan umum sebagai jalan pemecahan berbagai persoalan yang timbul meskipun harus membayar biaya yang besar tersebut agar kehidupan demokrasi tumbuh subur sesuai dengan harapan konstitusi.

Di dalam penyelenggaraan pemilihan umum banyak pihak yang terlibat. Titik sentral dalam pelaksanaan pemilihan umum adalah penyelenggara, baru kemudian peserta dan pihak-pihak lain yang mendorong lancarnya pelaksanaan Pemilu. Pelaksana Pemilu yang banyak mendapat sorotan karena ditangannyalah sangat menentukan kualitas hasil Pemilu adalah pihak penyelenggara.

3. Teori Hukum Progresif sebagai *Applied Theory*

Gagasan Hukum Progresif muncul karena prihatin terhadap kualitas penegakan hukum di Indonesia terutama sejak terjadinya reformasi pada pertengahan tahun 1997. Jika fungsi hukum dimaksudkan untuk turut serta memecahkan persoalan kemasyarakatan secara ideal, maka yang dialami dan terjadi di Indonesia sekarang ini adalah sangat bertolak belakang dengan cita-cita ideal tersebut.

Akibat warisan sistem Eropa Kontinental, hukum Indonesia sejak lama tumbuh dan berkembang dalam ranah positivisme. Positivisme yang membuat norma selalu mengkristal diranah *Das Sollen* tidak dapat menyesuaikan dengan perubahan *Das Sein* yang selalu mengikuti dinamika perubahan sosial yang terus terjadi. Sehingga, semakin kita mempelajari

keteraturan (hukum), kita justru akan menemukan sebuah ketidakteraturan (*Teaching order finding disorder*).⁷⁴

Dalam kebekuan semacam ini mau tidak mau kita harus segera mencari “sesuatu yang lebih cair” atau mencairkan kebekuan tersebut dengan cara mengkonsepsikan, menjabarkan dan menerapkan suatu konsep dan “cara berhukum” yang berhati nurani, konsep berhukum yang membebaskan, bukan hukum yang bersumber pada dogmatis tekstualisme tirani dan kekuasaan semata. Suatu cara berhukum yang diwujudkan dalam konsep berhukum ideal berbasis progresif untuk menghindari kekacauan- kekacauan hukum yang timbul dari hegemoni sporadis paradigma positivisme.

Berfikir progresif, menurut Satjipto Raharjo berarti harus berani keluar dari mainstream pemikiran absolutisme hukum, kemudian menempatkan hukum dalam posisi yang relatif. Dalam hal ini, hukum harus diletakkan dalam keseluruhan persoalan kemanusiaan. Bekerja berdasarkan pola pikir yang determinan hukum memang perlu, namun itu bukanlah suatu yang mutlak dilakukan manakala para ahli hukum berhadapan dengan suatu masalah yang jika menggunakan logika hukum modern akan menciderai posisi kemanusiaan dan kebenaran. Bekerja berdasarkan pola pikir hukum yang progresif (paradigma hukum progresif), tentu saja berbeda dengan

⁷⁴Satjipto Rahardjo (i) , 2006. *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, hlm viii

paradigma hukum positivis-praktis yang selama ini (sebelum kelahiran hukum progresif, lebih cenderung diajarkan) di perguruan tinggi.⁷⁵

Penegakan hukum progresif adalah menjalankan hukum tidak sekedar menurut kata-kata hitam-putih dari peraturan (*according to the letter*), melainkan menurut semangat dan makna lebih dalam (*to the very meaning*) dari undang-undang atau hukum.⁷⁶

Hukum Progresif berarti hukum yang bersifat maju. Istilah hukum progresif, diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, yang dilandasi asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia. Hal ini akibat dari rendahnya kontribusi ilmu hukum dalam mencerahkan bangsa Indonesia, dalam mengatasi krisis, termasuk krisis dalam bidang hukum itu sendiri. Adapun pengertian hukum progresif, adalah mengubah secara cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praktis hukum, serta melakukan berbagai terobosan.⁷⁷ Pengertian sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut berarti hukum progresif adalah serangkaian tindakan yang radikal, dengan mengubah sistem hukum (termasuk merubah peraturan-peraturan hukum bila perlu) agar hukum lebih berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia.

Hukum progresif di mulai dari asumsi dasar bahwa hukum adalah institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil,

⁷⁵Satjipto Rahardjo, 2006. *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Semarang : Pustaka Pelajar. hlm. 9

⁷⁶ Satjipto Rahardjo (i), *Op. Cit* hlm 6

⁷⁷ *Ibid*

sejahtera dan membuat manusia bahagia atau dengan perkataan lain hukum progresif merupakan hukum yang ingin melakukan pembebasan baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan.

Adapun Karakteristik dari hukum progresif, mencakup :

- a. Hukum progresif merupakan tipe hukum responsif, sekaligus menolak otonomi hukum yang bersifat final dan tak dapat diganggu gugat;
- b. Hukum progresif peduli terhadap hal-hal yang bersifat *meta-yuridical* dan mengutamakan “*the search for justice*”;
- c. Hukum progresif juga mengidealkan agar hukum dinilai dari tujuan sosial dan akibat dari bekerjanya hukum;
- d. Hukum progresif menghadapkan mukanya kepada “*completeness, adequacy, fact, actions and powers*”. Oleh sebab itu, hukum progresif ingin membongkar tradisi pembuatan putusan hakim atas dasar konstruksi semata. Hal demikian perlu dilakukan agar hukum sesuai dengan kebutuhan hidup yang nyata dari masyarakatnya;
- e. Hukum progresif mengandung substansi kritik terhadap pendidikan hukum, pembuatan, pelaksanaan sampai dengan penegakan hukum;
- f. Hukum progresif menempatkan faktor manusia lebih penting dan berada di atas peraturan. Unsur greget pada manusia seperti *compassion, empathy, sincerity, edification, commitment, dare* dan *determination*,

dianggap lebih menentukan daripada peraturan yang ada. Berdasarkan pandangan demikian, maka hukum progresif sepakat dengan ungkapan “berikan saya jaksa dan hakim yang baik, maka dengan peraturan yang burukpun saya bisa membuat putusan yang baik”;

- g. Hukum progresif menempatkan konsep progresivisme untuk menampung segala aspek yang berhubungan dengan manusia dan hukum, baik pada saat ini maupun kehidupan ideal di masa mendatang.⁷⁸

Memahami istilah progresivisme dalam konteks hukum progresif dapat dijabarkan, sebagai berikut :

- a. Progresivisme bertolak dari pandangan bahwa pada dasarnya manusia adalah baik, dengan demikian hukum progresif mempunyai kandungan moral yang kuat. Progresivisme ingin menjadikan hukum sebagai institusi yang bermoral;
- b. Hukum progresif mempunyai tujuan berupa kesejahteraan dan kebahagiaan manusia, maka sebagai konsekuensinya hukum selalu dalam proses menjadi. Oleh karena itu hukum progresif selalu peka terhadap perubahan masyarakat di segala lapisan;
- c. Hukum progresif mempunyai watak menolak status quo ketika situasi ini menimbulkan kondisi sosial yang dekadent dan koruptif. Hukum progresif memberontak terhadap status quo, yang berujung pada penafsiran hukum yang progresif;

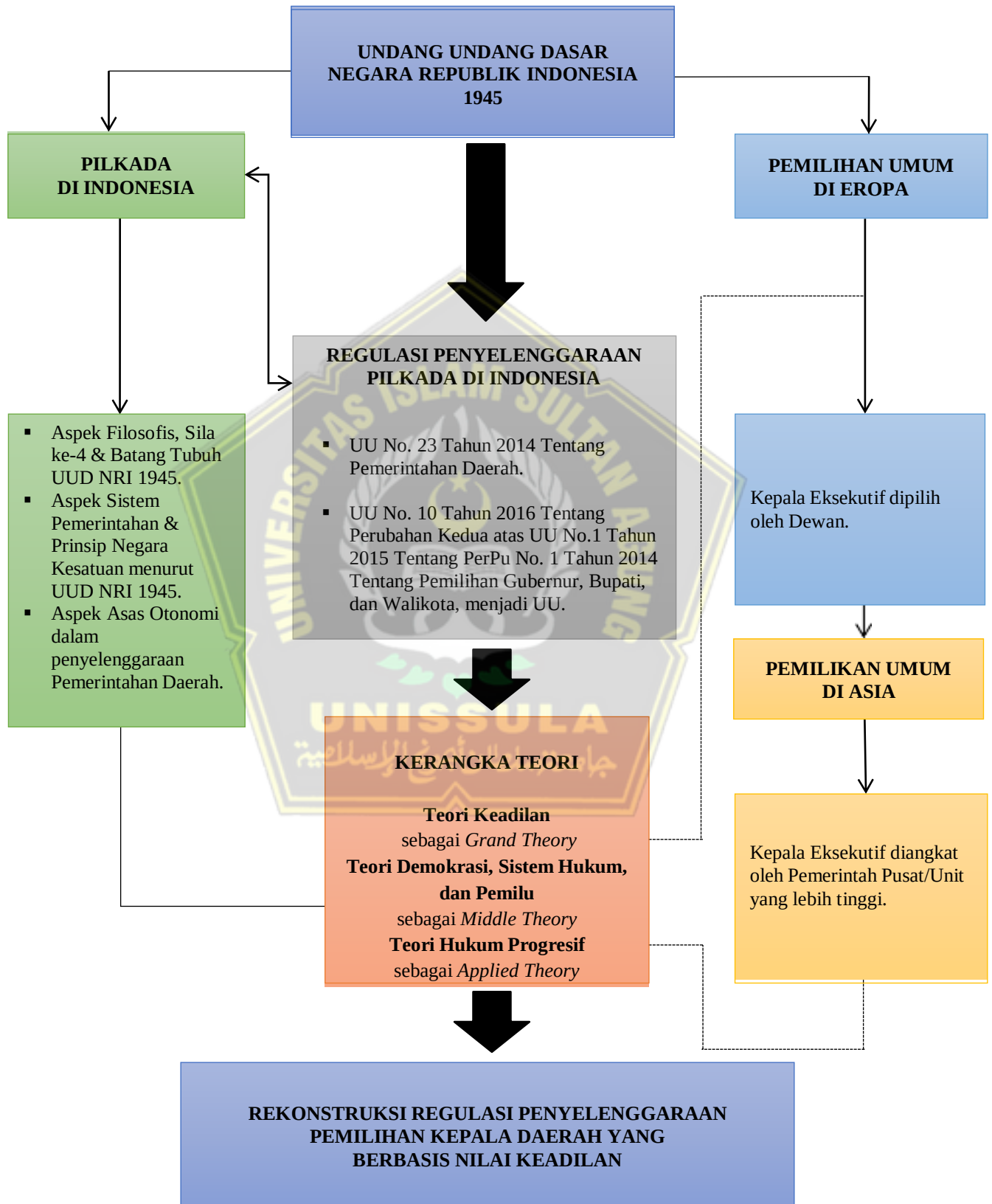
⁷⁸ Sudjito, 2012, *Hukum Dalam Pelangi Kehidupan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm 134 & 136

- d. Hukum progresif mempunyai watak yang kuat sebagai kekuatan pembebasan dengan menolak status quo. Paradigma “hukum untuk manusia” membuatnya merasa bebas untuk mencari dan menemukan format, pikiran, asa, serta aksi yang tepat untuk mewujudkannya.⁷⁹



⁷⁹Mahmud Kusuma, 2009. *Menyelami Semangat Hukum Progresif, Terapi Paradigma Bagi Lemahnya Hukum Indonesia*, Yogyakarta, : AntonyLib, hlm 60.

G. Kerangka Pemikiran



H. Metode Penelitian

Untuk keberhasilan suatu penelitian yang baik dalam memberikan gambaran dan jawaban terhadap permasalahan yang diangkat, tujuan serta manfaat penelitian sangat ditentukan oleh metode yang digunakan dalam penelitian. Dapat dikutip pendapat Soerjono Soekanto mengenai penelitian hukum, sebagai berikut:⁸⁰

“Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian yang ditimbulkan di dalam gejala yang bersangkutan”.

d. Paradigma Penelitian

Paradigma adalah suatu cara pandang untuk memahami kompleksitas dunia nyata. Paradigma tertanam kuat dalam sosialisasi para penganut dan praktisinya. Paradigma menunjukkan pada mereka apa yang penting, absah, dan masuk akal. Paradigma juga bersifat normatif, menunjukkan kepada praktisinya apa yang harus dilakukan tanpa perlu melakukan pertimbangan eksistensial atau epistemologis yang panjang.⁸¹

Bogdan & Biklen menyatakan bahwa paradigma adalah kumpulan longgar dari sejumlah asumsi, konsep, atau proposisi yang berhubungan

⁸⁰ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1981, hlm. 43.

⁸¹ Deddy Mulyana, 2003. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya. Bandung. Hlm 9

secara logis, yang mengarahkan cara berpikir dan penelitian.⁸²

Sedangkan Baker mendefinisikan paradigma sebagai seperangkat aturan yang (1) membangun atau mendefinisikan batas-batas; dan (2) menjelaskan bagaimana sesuatu harus dilakukan dalam batas-batas itu agar berhasil.⁸³ Cohenn & Manion membatasi paradigma sebagai tujuan atau motif filosofis pelaksanaan suatu penelitian.⁸⁴

Paradigma penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah Paradigma Konstruktif. Lain dengan paradigma positivisme, paradigma konstruktivisme, melihat fenomena “realitas” sebagai produk dan penciptaan kognitif manusia.⁸⁵ Konstruktivis, seperti dipaparkan oleh Guba dan Lincoln, mengadopsi ontologi kaum relativis (*ontologi relativisme*), epistemologi transaksional, dan metodologi hermeneutis atau dialektis. Tujuan penelitian dari paradigma ini diarahkan untuk menghasilkan berbagai pemahaman yang bersifat rekonstruksi, dengan tema-tema sifat layak dipercaya (*trustworthiness*) dan otentisitas (*authenticity*)⁸⁶

Paradigma konstruktivis, yaitu paradigma yang hampir merupakan antitesis dari paham yang meletakkan pengamatan dan objektivitas dalam menemukan suatu realitas atau ilmu pengetahuan. Paradigma ini memandang

⁸² Mackenzie, N. & Knipe, S. 2006. “Research dilemmas: Paradigms, Methods and Methodology.” *Issues In Educational Research*, 16(2), 193-205

⁸³ Lexy J Moleong. 2004. *Metodologi Penelitian Pendidikan Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya. Hlm 49

⁸⁴ Mackenzie, N. & Knipe, S. *Loc Cit*

⁸⁵ Peter L Berger, Thomas Luckmann. 1969. *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*. Frankfurt am Main. Hlm 1. Von Foerster, Heinz. 1985. *Sicht und Einsicht. Versuche zu einer operativen Erkenntnistheorie*. Braunschweig/Wiesbaden. hlm 39

⁸⁶ Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln, *Handbook Qualitative Research*. Yogyakarta :Pustaka Pelajar, hlm 124.

ilmu sosial sebagai analisis sistematis terhadap *socially meaningful action* melalui pengamatan langsung dan terperinci terhadap pelaku sosial yang bersangkutan menciptakan dan memelihara/ mengelola dunia sosial mereka.⁸⁷

Menurut Patton, para peneliti konstruktivis mempelajari beragam realita yang terkonstruksi oleh individu dan implikasi dari kontruksi tersebut bagi kehidupan mereka dengan yang lain. Dalam konstruksivis, setiap individu memiliki pengalaman yang unik. Dengan demikian, penelitian dengan strategi seperti ini menyarankan bahwa setiap cara yang diambil individu dalam memandang dunia adalah valid, dan perlu adanya rasa menghargai atas pandangan tersebut.⁸⁸

e. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan disertasi ini adalah yuridis normatif, yaitu melakukan pendekatan terhadap permasalahan didasarkan pada kaidah atau norma hukum yang menjadi obyek pembahasan, namun ditunjang dengan penelitian hukum sosiologis (*socio legal research*) sebagai pelengkap, berupa data empiris sebagai data pembantu.⁸⁹

⁸⁷ Dedy N Hidayat, 2003. *Paradigma dan Metodologi Penelitian Sosial Empirik Klasik*. Departemen Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Indonesia. Jakarta. hlm 3

⁸⁸ Michael Quinn Patton, 2002. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3rd Edition. Thousand Oaks. Sage Publications. Inc. California. Hlm 96-97

⁸⁹ Bambang Soenggono, 1998. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Perkasa, hlm.42 dan Soemitro Hanitijo, 1994. *Metodologi Penelitian Hukum dan Juri Metri*, Jakarta : Ghalia Indonesia. hlm.34-35

f. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipilih dalam disertasi ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka, tetapi juga penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang didasarkan pada penelitian hukum yang bekerja di masyarakat.⁹⁰

Menurut Abdul Kadir Muhamad, penelitian hukum sosiologis adalah penelitian yang mengutamakan penelitian hukum yang hidup sehari-hari di masyarakat. Dengan kata lain penelitian hukum sosiologis mengungkapkan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat melalui perbuatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perbuatan ini berfungsi ganda, yaitu sebagai pola terapan dan sekaligus menjadi bentuk normatif hukum yang hidup dan berlaku dalam masyarakat.⁹¹

4. Sumber Data

Sumber data dalam disertasi ini berupa data primer dan data sekunder, yaitu :

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh melalui penelitian lapangan dengan cara interview atau wawancara dengan menggunakan daftar pertanyaan, yang merupakan proses tanya jawab kepada responden

⁹⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : PT RajaGrafindo persada, 2006. hlm.15

⁹¹ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, PT Citra Aditya Bhakti, 2004, hlm.82

penelitian untuk memperoleh keterangan yang lebih jelas, sehingga dapat melengkapi atau mendukung data sekunder. Para responden yang diwawancarai antara lain : KPUD, Panwaslu, Pakar Hukum.

- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan, dengan ini penulis berusaha menelusuri dan mengumpulkan bahan tersebut dari dokumen, buku, literatur, peraturan perundang-undangan.

Khusus data sekunder berupa peraturan perundang-undangan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier :

- a. Bahan Hukum Primer, adalah bahan hukum yang terdiri atas Peraturan Perundang-Undangan yang terkait isu hukum penelitian disertasi ini adalah :
 - 1) Undang-Undang Dasar NRI 1945 (pasca perubahan);
 - 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang diubah kedua kali dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
 - 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Menjadi Undang Undang;

- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Menjadi Undang-Undang;
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Menjadi Undang-Undang;
- 6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Menjadi Undang Undang;
- 7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum;
- 8) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengunduran Diri dalam Pencalonan anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD, Presiden, dan Wakil Presiden, Permintaan Izin dalam Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, serta Cuti dalam Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum.

- 9) Undang Undang dan Peraturan terkait lainnya.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer,⁹² berupa berbagai kebijakan, referensi, hasil penelitian disertasi, hasil seminar atau sumber sejenis lainnya yang terkait dengan soal pemilihan umum pada umumnya dan pemilihan Kepala Daerah pada khususnya.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,⁹³ yaitu kamus hukum, Kamus Umum Bahasa Indonesia, ensiklopedi hukum, serta bahan lain yang dapat memperjelas penelitian disertasi tentang Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah secara khusus.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik mengumpulkan data primer yang digunakan dalam disertasi ini, adalah melalui observasi dan wawancara. Observasi merupakan penelitian yang dilakukan secara langsung kepada objek yang diteliti dengan melakukan wawancara kepada nara sumber penelitian. Sedangkan teknik mengumpulkan data sekunder yang digunakan, adalah secara dokumentatif. Teknik ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data-data dari penelusuran literatur-literatur, peraturan perundang-undangan, internet, jurnal dan sumber lainnya yang relevan dengan disertasi ini.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

6. Teknik Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah secara kualitatif induktif, yang diartikan sebagai kegiatan menganalisis data secara komprehensif, yaitu data sekunder dari berbagai kepustakaan dan literatur baik yang berupa buku, peraturan perundang-undangan, jurnal, laporan penelitian atau karya ilmiah lainnya. Analisis data dilakukan setelah terlebih dahulu diadakan pemeriksaan, pengelompokan, pengolahan dan evaluasi sehingga diketahui reabilitas data tersebut, lalu dianalisis secara kualitatif untuk menyelesaikan permasalahan yang ada.



I. Originalitas Penelitian

Tabel 1.1. Originalitas Penelitian

NO.	PENELITI	HASIL TEMUAN PENELITIAN	KEBARUAN DARI PENELITI
1.	AZIZ SETYAGAMA DISERTASI UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG, 2013. JUDUL PENELITIAN : POLITIK HUKUM PENGATURAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH BERBASIS PADA KONSTITUSI	Pertama, politik hukum di dalam mekanisme pemerintahan daerah. Kedua, konstitusi khususnya UUD NRI 1945 memberikan pengaturan dasar tentang Pemilihan Kepala Daerah. Ketiga, implikasi dasar dari pengaturan dalam konstitusi pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah.	Pertama, direkomendasikan adanya penambahan unsur karakteristik daerah dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang secara substantif dimasukkan secara implisit dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah. Kedua, selain itu perlu diadakan penelitian ilmiah lebih lanjut untuk melihat korelasi antara sistem Pemilihan Kepala Daerah dengan karakteristik daerah, sehingga ditemukan sistem Pemilihan Kepala Daerah yang sesuai untuk masing-masing daerah di Indonesia.

NO.	PENELITI	HASIL TEMUAN PENELITIAN	KEBARUAN DARI PENELITI
2.	GAMAWAN FAUZY DISERTASI INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI, 2014. JUDUL PENELITIAN : PENGARUH PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG TERHADAP KORUPSI KEPALA DAERAH DI INDONESIA	Pertama, pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung mulai tahun 2005 dan seterusnya. Kedua, implikasi pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung di dalam terjadinya tindak pidana korupsi. Ketiga, analisis dalam kebijakan publik, bukan dalam perspektif hukum.	Hubungan antara Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dengan korupsi yang dilakukan Kepala Daerah masih perlu dikaji lebih luas dengan variabel lain, tidak hanya yang berkaitan dengan korupsi administrasi dan struktural, namun juga variabel perilaku masyarakat.

NO.	PENELITI	HASIL TEMUAN PENELITIAN	KEBARUAN DARI PENELITI
3.	SUHARIZAL DISERTASI UNIVERSITAS PADJADJARAN BANDUNG, 2015. JUDUL PENELITIAN : IMPLIKASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG TERHADAP PERTUMBUHAN DEMOKRASI DAN JALANNYA PEMERINTAHAN DAERAH	Pertama, perkembangan demokrasi di Indonesia dalam perspektif pemerintahan. Kedua, pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung terhadap pertumbuhan demokrasi di Indonesia. Ketiga, implikasi pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di dalam mekanisme pemerintahan daerah.	Adapun ke depannya terobosan/inovasi hukum yang dapat dilakukan, antara lain : a. Penggabungan Pemilihan Kepala Daerah dengan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Umum Legislatif (DPR, DPD, DPRD) dalam satu waktu. b. Penghapusan posisi/jabatan Wakil Kepala Daerah. c. Efisiensi kelembagaan dan efektivitas penyelenggaraan.



J. Sistematika Penulisan

Penulisan dalam penelitian disertasi ini terdiri dari 6 (enam) bab, dengan sistematika, sebagai berikut :

Bab I, berisikan Pendahuluan, yang di dalamnya diuraikan mengenai Latar Belakang Masalah, yaitu yang menjadi alasan masalah tersebut penting untuk diteliti; Rumusan Masalah, yakni merumuskan apa yang menjadi masalah dan membuat batasan-batasan, menetapkan Tujuan dan Kegunaan dari Penelitian ini, kemudian ada Kerangka Konseptual, Kerangka Teoritik, dan Kerangka Pemikiran, ada pula Metode Penelitian dan Originalitas Penelitian, dan ditutup dengan Sistematika Penulisan.

Bab II, disajikan Tinjauan Pustaka yang berisi : Demokrasi Pancasila, Pemilihan Kepala Daerah sebagai Perwujudan Demokrasi, Sejarah Pengisian Jabatan dan Pemilihan Kepala Daerah, Sistem Pemilihan Kepala Daerah, Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah, Pemilihan Kepala Daerah/Pimpinan dalam Islam.

Bab III, pembahasan mengenai issue hukum pertama, tentang regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang Belum Berbasis Nilai Keadilan, yang analisisnya terdiri dari : Ketidakadilan Cuti Calon Kepala Daerah Petahana dalam Kampanye Pemilihan Kepala Daerah, Ketidakadilan Kepala Daerah Petahana yang Tidak Cuti dalam Pencalonan Kepala Daerah, Ketidakadilan Karena Politik Uang, Keterbatasan Kewenangan Badan Pengawas Pemilu, dan Calon Perorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah.

Bab IV, pembahasan mengenai isu hukum kedua, yaitu kelemahan-kelemahan regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah saat ini, yang analisisnya terdiri dari : Permasalahan Pemilihan Kepala Daerah, Kelemahan Substansi Hukum dalam Regulasi Pemilihan Kepala Daerah, Kelemahan Struktural Hukum Pemilihan Kepala Daerah dan Kelemahan Budaya Hukum Masyarakat dalam Pemilihan Kepala Daerah.

Bab V pembahasan perumusan masalah ketiga, yaitu tentang rekonstruksi regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang Berbasis Nilai Keadilan, yang analisisnya terdiri dari : Regulasi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Negara Lain, Rekonstruksi Nilai Keadilan dalam Regulasi Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, dan Rekontruksi Norma Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Agar Berbasis Keadilan.

Bab VI merupakan bab Penutup yang berisi simpulan dari hasil analisis dan pembahasan masalah, kemudian pemberian saran sebagai solusi dalam mengatasi ketidakadilan regulasi penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah, serta bab ini ditutup dengan implikasi kajian disertasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Demokrasi Pancasila

Di Indonesia, keinginan untuk mewujudkan negara hukum (*rule of law*, *rechtsstaat*) sekaligus negara demokrasi berdasarkan konstitusi (*constitutional democracy*) diadopsi dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI 1945, Pasal 1 Ayat (2) dan Ayat (3).

Konsepsi mengenai demokrasi, Undang-Undang Dasar telah menentukannya yaitu “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” Ketentuan tersebut memberi makna bahwa negara Indonesia menganut prinsip demokrasi konstitusional atau demokrasi yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sehingga apabila dihubungkan antara prinsip demokrasi dan konsepsi negara Indonesia sebagai negara hukum, maka Indonesia menganut prinsip negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*demokratische rechtsstaat*) yang terdiri atas prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) yang bersifat saling mendukung dan melengkapi.

Di Indonesia, prinsip-prinsip demokrasi telah disusun sesuai dengan nilai-nilai yang tumbuh dalam masyarakat, meski harus dikatakan baru sebatas demokrasi prosedural, dalam proses pengambilan keputusan lebih mengedepankan voting ketimbang musyawarah untuk mufakat, yang sejatinya

merupakan asas asli demokrasi Indonesia. Praktek demokrasi ini tanpa dilandasi mental *state* yang berakar dari nilai-nilai luhur bangsa merupakan gerakan omong kosong belaka.⁹⁴

Prinsip kedaulatan rakyat menjadi dasar demokrasi di Indonesia. Prinsip ini menunjuk pada adanya pembatasan kekuasaan dengan partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan. Dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama terlebih dahulu diadakan musyawarah untuk mencapai mufakat, ini diliputi oleh semangat kekeluargaan yang merupakan ciri khas bangsa Indonesia.

Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang merujuk pada sila ke 4 Pancasila, yakni secara filosofis bermakna : Demokrasi yang didasarkan pada: Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, yang dijiwai oleh Persatuan Indonesia, yang dijiwai oleh Kemanusiaan yang adil dan beradab dan yang dijiwai oleh Ketuhanan Yang Maha Esa dan yang menjiwai Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal demikian adalah sebagai konsekuensi bahwa setiap sila Pancasila adalah dijiwai oleh sila diatasnya dan menjiwai sila dibawahnya. Dengan jelas sekali bahwa demokrasi Pancasila sangatlah berbeda dengan demokrasi yang berkembang di Barat, terutama dalam tataran implementatif.⁹⁵

⁹⁴ Agustam, 2011 “Konsepsi dan Implementasi Demokrasi Pancasila Dalam Sistem Perpolitikan di Indonesia”. Jurnal TAPIS. VII, (12), hlm 83

⁹⁵Idjang Tjarsono, *Demokrasi Pancasila Dan Bhineka Tunggal Ika Solusi Heterogenitas*. dalam Jurnal Transnasional, Vol. 4, No. 2, Februari 2013 Hal 884

Esensi Pancasila adalah merujuk pada nilai-nilai kemanusiaan yang religious (humanism-religious), bukan kemanusiaan yang sekuler, oleh karena itu ukuran kebenaran yang dijadikan landasan kebijakan adalah tidak semata-mata rasional melainkan juga religiusitas. Secara prinsip demokrasi adalah sistem pemerintahan dimana rakyat diikutsertakan dalam pemerintahan negara, demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang bersumber pada kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia, yang implementasinya sebagaimana tercermin dalam Pembukaan dan Undang-Undang Dasar NRI 1945. Dasar dari demokrasi Pancasila adalah kedaulatan Rakyat (Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pasal 1 Ayat (2), sedangkan asas demokrasi Pancasila adalah sila ke 4 Pancasila.⁹⁶

Menurut Darmihardjo, demokrasi Pancasila adalah paham demokrasi yang bersumber kepada kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia, yang perwujudannya adalah seperti dalam ketentuan-ketentuan Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI 1945. Lebih lanjut Yudi Latif mengatakan dalam demokrasi Pancasila kebebasan individu tidak bersifat mutlak, tetapi harus diselaraskan dengan tanggung jawab sosial.⁹⁷

Menurut Jimly Asshiddiqie prinsip-prinsip demokrasi Pancasila adalah kebebasan atau persamaan (*freedom/equality*), kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*), dan pemerintahan yang terbuka dan bertanggung jawab. Adapun penjelasan dari prinsip-prinsip demokrasi Pancasila tersebut adalah :

⁹⁶ *Ibid*

⁹⁷ Yudi Latif *Negara Paripurna. Historisitas, Rasionalitas dan aktualitas PANCASILA*, Gramedia, Jakarta, 2011, hal 383

1. Kebebasan atau persamaan (*freedom/equality*)

Kebebasan/persamaan adalah dasar demokrasi. Kebebasan dianggap sebagai sarana mencapai kemajuan dan memberikan hasil maksimal dari usaha orang tanpa pembatasan dari penguasa. Dengan prinsip persamaan semua orang dianggap sama, tanpa dibeda-bedakan dan memperoleh akses dan kesempatan bersama untuk mengembangkan diri sesuai dengan potensinya. Kebebasan yang dikandung dalam demokrasi Pancasila ini tidak berarti *free fight liberalism* yang tumbuh di Barat, tapi kebebasan yang tidak mengganggu hak dan kebebasan orang lain.

2. Kedaulatan Rakyat (people's sovereignty)

Dengan konsep kedaulatan rakyat, hakikat kebijakan yang dibuat adalah kehendak rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Mekanisme semacam ini akan mencapai dua hal. Pertama, kecil kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, sedangkan kedua, terjaminnya kepentingan rakyat dalam tugas-tugas pemerintahan. Perwujudan lain konsep kedaulatan adalah pengawas oleh rakyat. Pengawasan dilakukan karena demokrasi tidak mempercayai kebaikan hati penguasa.

3. Pemerintahan yang terbuka dan bertanggung jawab :

- a. Dewan Perwakilan Rakyat yang representatif.
- b. Badan kehakiman/peradilan yang bebas dan merdeka.
- c. Pers yang bebas.
- d. Prinsip negara hukum.

- e. Sistem dwi partai atau multi partai.
- f. Pemilihan umum yang demokratis.
- g. Prinsip mayoritas.
- h. Jaminan akan hak-hak dasar dan hak-hak minoritas.⁹⁸

Demokrasi dalam perspektif Pancasila, demokrasi yang seharusnya (*das sollen*) adalah demokrasi yang sesuai dengan Pancasila. Mengacu pada sila ke empat dalam Pancasila yang berbunyi “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”, maka dari rumusan tersebut setidaknya ada empat prinsip dasar, yaitu: prinsip kerakyatan, prinsip hikmat kebijaksanaan, prinsip permusyawaratan, dan prinsip perwakilan.

Prinsip kerakyatan, ditinjau dari segi peristilahan sering juga disebut kedaulatan rakyat atau demokrasi. Prinsip kerakyatan, menurut paham Pancasila, mencakup “*politiek economische democratie*” yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial.⁹⁹ Jadi kerakyatan atau kedaulatan rakyat menurut paham Pancasila mengandung sekaligus demokrasi politik dan demokrasi ekonomi atau demokrasi sosial. Demokrasi politik berkaitan dengan prinsip mufakat dalam mengambil keputusan. Demokrasi

⁹⁸Jimly Asshiddiqie 2011, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.hlm 198

⁹⁹Bagir Manan dan Kuntana Magnar, dalam tulisannya “*Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum*” dalam buku Bagir Manan, SH, MCL “*Kedaulatan rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*”, jakarta, gaya media pratama, 1996, hlm. 60

ekonomi berkaitan dengan prinsip tolong-menolong dalam upaya mewujudkan kesejahteraan sosial.¹⁰⁰

Kerakyatan atau kedaulatan rakyat mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan negara ada pada rakyat, rakyat menentukan sendiri bagaimana mereka harus diperintah. Tetapi kekuasaan tertinggi ini meletakkan juga tanggung jawab kepada rakyat. Sebab suatu dasar pemerintahan yang adil adalah bahwa siapa yang mendapat atau memegang kekuasaan, maka merekalah yang bertanggung¹⁰¹ jawab. Karena dalam paham kerakyatan atau kedaulatan rakyat, rakyat adalah pemegang kekuasaan maka rakyat itu pulalah yang bertanggung jawab.¹⁰² Untuk memahami makna bahwa rakyat yang memerintah dan bertanggung jawab, bukanlah diartikan seluruh rakyat yang memerintah dan bertanggung jawab, namun wakil-wakil rakyat yang telah dipilih oleh rakyatlah yang memerintah dan bertanggung jawab.

Menurut Bagir Manan, Paham kerakyatan yang dilaksanakan melalui perwakilan senantiasa memerlukan pemilihan. Suatu paham kerakyatan tanpa pemilihan, adalah kebohongan belaka. Karena kerakyatan adalah salah satu dari sila dasar negara, maka penyelenggaraan pemilihan adalah bagian dari upaya melaksanakan dasar negara, yaitu Pancasila.¹⁰³

¹⁰⁰ Soekarno, Pidato pada rapat BPUPKI tanggal 1 Juni 1945 (lahirnya Pancasila), dalam Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, I, 1959, hlm. 76

¹⁰¹ Moh. Hatta, *keadulatan rakyat*, 1950, hlm. 22

¹⁰² Soekarno, *Op.cit*, hlm. 13-14

¹⁰³ Bagir Manan, *Hubungan antara pusat dan daerah berdasarkan asas desentralisasi menurut UUD 1945*, disertasi, Bandung, 1990, hlm. 4-5.

Prinsip hikmat kebijaksanaan, prinsip ini menghendaki adanya figur kepemimpinan yang arif atau bijaksana. Kalimat “Dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan”, artinya dipimpin oleh kearifan (*wisdom wijsheid*). Kepemimpinan yang arif atau bijaksana adalah kepemimpinan yang dilaksanakan dengan penuh kasih sayang, penuh tanggung jawab terhadap orang banyak yang dipimpin berdasarkan kelebihan ilmu, kelebihan wawasan dan akal budi luhur yang ada pada para pemimpin. Di dalam kepemimpinan yang dilaksanakan dengan hikmat kebijaksanaan, terkandung bahwa kepemimpinan itu dilaksanakan secara damai untuk mewujudkan ketentraman dan kesejahteraan bagi orang banyak.¹⁰⁴

Prinsip permusyawaratan, prinsip ini menitik beratkan pada mekanisme melalui perundingan dalam memecahkan suatu permasalahan. Permusyawaratan artinya berunding secara damai menurut cara dan aturan tertentu yang ditetapkan atau diterima oleh semua pihak yang berunding. Kerakyatan atau demokrasi senantiasa dikaitkan dengan dengan musyawarah atau permusyawaratan secara teratur untuk memecahkan masalah. Memecahkan masalah tanpa berunding, atau walaupun ada perundingan tetapi tidak dijalankan secara teratur itu tidak termasuk paham demokrasi¹⁰⁵

Musyawarah merupakan sebuah metode atau cara. Musyawarah mempunyai tujuan yaitu mufakat. Mufakat atau dalam peristilahan mengandung

¹⁰⁴ Bagir Manan, dan Kuntana Magnar, *Op.cit*, hlm. 63

¹⁰⁵ *Ibid*

arti setuju; seia sekata; sepakat,¹⁰⁶ Mufakat hanya dapat dilakukan melalui prinsip musyawarah atau permusyawaratan. Muhammad Yamin berpandangan bahwa paham permusyawaratan untuk mencapai mufakat itu merupakan perpaduan antara dua konsepsi. Paham permusyawaratan bersumber dari ajaran Islam. Sedangkan paham mufakat bersumber dari tatanan asli Indonesia. Yamin bertolak dari Al Quran surat Asysyura ayat 38 yang menyatakan bahwa “segala urusan dimusyawarahkan di antara mereka”. Berdasarkan ayat tersebut, Yamin menyatakan: “...oleh pelaksanaan dasar itu, maka segala umat atau wakilnya dapat ikut campur dalam penyusunan dan pelaksanaan negara. Musyawarah menjadi kekuatan, karena membuka kesempatan kepada orang yang berkepentingan, membesarkan tanggung jawab, dan menimbulkan kewajiban yang tidak mengikat hati”¹⁰⁷

Mengenai paham mufakat, Yamin mengatakan: “sebelum Islam berkembang di tanah Indonesia, maka sejak jaman purbakala sudah membentuk susunan desa, susunan masyarakat dan susunan hak atas tanah yang bersandar kepada keputusan bersama yang boleh dinamai kebulatan bersama atas masyarakat. Dasar kebulatan inilah yang sama tuanya dengan susunan desa, nagari, marga dan lain-lain dan mufakat itulah yang menghilangkan dasar perseorangan dan menimbulkan hidup bersama dalam masyarakat yang teratur dan dalam tata negara desa yang dipelihara untuk rakyat turun temurun. Dasar mufakat tidaklah runtuh atau rusak binasa oleh pengaruh agama Budha atau

¹⁰⁶ Dikutip dari: <http://kbbi.web.id/mufakat>

¹⁰⁷ Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945*, Jilid I, Yayasan Prapanca, Jakarta 1959, hlm. 95

agama Hindu, sampai kepada abad ke-16, waktu kerajaan Majapahit runtuh. Dasar mufakat sampai tenaganya, sehingga umurnya lebih panjang daripada agama Budha dan Hindu di tanah Indonesia. Setelah agama Islam masuk ke tanah Indonesia dan berkembang kedalam masyarakat desa, maka dasar mufakat hidup kembali dengan suburnya, karena dengan segera bersatu dengan firman musyawarat”¹⁰⁸.

Berdasarkan pendapat tersebut, nampaknya bahwa pengertian permusyawaratan lebih ditekankan kepada tujuan mufakat, yaitu keputusan yang disetujui oleh semua. Mekanisme musyawarah mufakat biasa dilakukan melalui lembaga- lembaga perwakilan, yang tercermin dari kewenangan membentuk Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang serta pembentukan Peraturan Daerah. Tanpa adanya Undang- Undang Dasar, Undang-Undang maupun Peraturan Daerah, niscaya tidak ada peraturan pemerintah, peraturan gubernur ataupun peraturan bupati/walikota. Agar musyawarah berjalan baik, tidak semua orang yang jumlahnya sangat banyak itu ikut bermusyawarah atau berunding. Kalau itu yang dilakukan, maka bukanlah pemecahan masalah yang dicapai, tetapi perpecahanlah yang terjadi. Sangatlah sukar menerapkan aturan hukum sebagai aturan permainan dalam musyawarah apabila melibatkan semua orang. Oleh karena itu tidak semua orang bermusyawarah, tetapi orang-orang tertentu saja. Maka kalau orang yang bermusyawarah itu benar-benar bertindak atas nama orang banyak, mereka harus merupakan perwakilan orang banyak.

¹⁰⁸ *Ibid*

Prinsip kerakyatan dengan prinsip permusyawaratan merupakan dua sejoli yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Keduanya merupakan dua sisi dari satu lembaran atau satu kepingan mata uang. Kerakyatan (demikian juga demokrasi) tanpa permusyawaratan bukan kerakyatan dan bukan demokrasi.

Prinsip perwakilan, prinsip ini menitik beratkan pada adanya pranata yang mewakili rakyat. Apabila dilihat secara geografis Indonesia dan jumlah penduduk yang lebih dari 250 juta jiwa, maka tidak mungkin semua penduduk tersebut memerintah. Oleh karena itu Pancasila menetapkan prinsip perwakilan pranata yang mewakili rakyat. Bahwa perwakilan dalam kaitan dengan paham kerakyatan menghendaki pemilihan. Hanya dengan pemilihan, para wakil itu dapat mewakili rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat. Prinsip-prinsip tersebut pada dasarnya telah menentukan bagaimana seharusnya demokrasi yang harus dilaksanakan oleh Negara Indonesia, walaupun dalam rumusan sila-sila Pancasila tidak memuat secara *expressis verbis* mengenai metode pemilihan kepala daerah, namun rumusan sila keempat Pancasila tersebut pada dasarnya telah memuat prinsip dasar demokrasi yang berupa prinsip keterwakilan rakyat melalui wakil-wakilnya yang memerintah dan bertanggung jawab, serta prinsip musyawarah dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh wakil-wakil rakyat, termasuk untuk menentukan metode pemilihan kepala daerah. pemilihan kepala daerah merupakan pranata untuk melaksanakan Pancasila untuk mewujudkan pemerintahan yang berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan

perwakilan. Menurut Hatta, demokrasi asli Indonesia yang merupakan kaidah dasar penyusunan negara Indonesia bersumber dari, yakni rapat atau syura, yakni suatu forum untuk musyawarah, tempat mencapai kesepakatan yang ditaati oleh semua. Dalam perkembangan negara kekeluargaan tersebut, Hatta telah memprediksikan akan terjadinya tarikan ke arah semangat individualisme yang semakin kuat dalam segala kehidupan rakyat, khususnya dalam ekonomi. Individualisme menurut Hatta, jangan dilawan dengan kembali ke kolektivisme tua, melainkan dengan “mendudukan cita-cita kolektivisme itu pada tingkat yang lebih tinggi dan moderen, yang lebih efektif dari individualisme”¹⁰⁹

B. Pemilihan Kepala Daerah Sebagai Perwujudan Demokrasi

Pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.¹¹⁰ Hal ini sesuai dengan yang dikonstruksikan para Jurits yang tergabung dalam *Commision of Jurist* dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965, yang menyatakan bahwa: “salah satu syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan demokrasi di bawah *rule of law* adalah pemilu yang bebas, di samping syarat lain seperti: adanya perlindungan konstitusi selain menjaminhak-hak individu, dan cara untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang

¹⁰⁹ Muhammad hatta, *Demokrasi Ekonomi*, UI Press, Jakarta, 1992, hlm. 147

¹¹⁰ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hal. 94.

terjamin; adanya badan-badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak; adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat; terjaminnya kebebasan untuk berserikat dan berorganisasi dan beroposisi, serta terselenggaranya Pendidikan kewarganegaraan.¹¹¹

Menurut RH Taylor demokrasi hanya berarti jika rakyat punya kesempatan untuk menerima atau menolak orang atau kelompok orang yang akan memimpinnya. Kesempatan menerima atau menolak tersebut hanya bisa dilakukan lewat pemilu. Karena itu, pemilu sesungguhnya merupakan syarat mutlak (*conditiosine qua non*) bagi terselenggaranya pemerintahan yang berdasarkan prinsip perwakilan. Karena itu juga, pemilu yang demokratis memerlukan sejumlah persyaratan, yaitu :

1. Adanya pengakuan terhadap hak pilih universal;
2. Adanya keleluasaan untuk membentuk tempat penampungan bagi pluralitas aspirasi masyarakat pemilih;
3. Adanya mekanisme rekrutmen politik bagi calon-calon wakil rakyat yang terbuka;
4. Adanya kebebasan bagi pemilih untuk mendiskusikan dan menentukan pilihannya;
5. Adanya keleluasaan bagi peserta pemilu untuk berkompetisi secara sehat;
6. Adanya penghitungan suara yang dilakukan secara jujur;
7. Adanya netralitas birokrasi; dan

¹¹¹ International Commission of Jurist, *The Dynamic Aspect of the Rule of Law in the Modern Age*, Bangkok: International Commission of Jurist, 1965, hal. 39-50.

8. Adanya lembaga penyelenggara pemilihan yang independen¹¹²

Robert A Dahl memberikan ukuran-ukuran yang harus dipenuhi agar suatu pemilu memenuhi prinsip-prinsip demokrasi : pertama, *inclusiveness*, artinya setiap orang yang sudah dewasa harus diikutkan dalam pemilu; kedua, *equal vote*, artinya setiap suara mempunyai hak dan nilai yang sama; ketiga, *effective participation*, artinya setiap orang mempunyai kebebasan untuk mengekspresikan pilihannya; keempat, *enlightened understanding*, artinya dalam rangka mengekspresikan pilihan politiknya secara akurat, setiap orang mempunyai pemahaman dan kemampuan yang kuat untuk memutuskan pilihannya; dan kelima, *final control of agenda*, artinya pemilu dianggap demokratis apabila terdapat ruang untuk mengontrol atau mengawasi jalannya pemilu.¹¹³

Dalam hal ini Syamsuddin Haris menjelaskan fungsi pemilihan umum sebagai sarana :

1. Legitimasi Politik, dalam arti bahwa melalui pemilihan umum keabsahan pemerintah yang berkuasa dapat ditegakkan.
2. Fungsi Perwakilan Politik, dalam arti bahwa melalui pemilihan umum rakyat menentukan wakil yang dapat dipercaya untuk menduduki jabatan legislatif maupun eksekutif.

¹¹² RH Taylor. 1996. *Election and Politics in Southeast Asia*,” dalam RH Taylor, ed, *The Politics of election in Southeast Asia*. Canbridge: Woodrow Wilson Center Press and Canbrige University Press. Hal. 2.

¹¹³Robert A Dahl. 1979. *Procedural Democracy*,” dalam P Laslett and J Fishkin (ed). *Philosophy. Politics and Society*. Fifth Series. New Haven: Yale University Press. Hal. 97-133

3. Pergantian atau Sirkulasi Elit Penguasa, dalam arti pemilihan umum mempunyai keterkaitan dengan sirkulasi elit yang diasumsikan sebagai penguasa yang bertugas dan mewakili masyarakat.
4. Sarana Pendidikan politik, dalam hal ini pemilihan umum dapat memberikan Pendidikan politik secara langsung dan terbuka kepada masyarakat sehingga diharapkan masyarakat menjadi sadar akan kehidupan politik yang demokratis¹¹⁴

Menelusuri tiga karakteristik fundamental pemilu yang demokratis dan efektif menurut Baxter, maka gagasan tersebut, terdiri dari :

1. Independensi (*Independence*): yaitu kebebasan penyelenggara pemilu untuk bebas bertindak dan melakukan tindakan yang berasas pada kepentingan pemilih (*voters*) dan bukan berdasarkan pada kepentingan partai ataupun kandidat tertentu. Karakteristik ini bertujuan untuk membangun kepercayaan sehingga semua unsur dapat menghargai (*respect*) proses dan hasil (*result*) pemilu.
2. Imparsialitas (*impartiality*): serupa dengan independensi, karakteristik imparsial juga bertujuan untuk menumbuhkan kepercayaan terhadap penyelenggara pemilu. Secara umum, penyelenggara pemilu selayaknya terdiri dari individu yang menjunjung tinggi prinsip imparsial sehingga mereka dapat berlaku adil dan memberikan keseimbangan/kesetaraan.

Untuk memperoleh kepercayaan dari parpol maupun masyarakat,

¹¹⁴Syamsuddin Haris, *Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum, Catatan Pendahuluan dalam pemilihan Umum di Indonesia*, PPW-LIPI, 1997, hlm. 6-10

penyelenggara pemilu harus menerapkan hukum dan regulasi secara konsisten dan terkendali. Agar setiap tahapan pemilu berjalan dengan prinsip imparial, maka prosedur setiap tahapan harus disampaikan secara transparan kepada parpol dan publik/masyarakat.

3. Kompetensi (*competence*): sebuah lembaga penyelenggara yang independen dan imparial tidak akan bermakna jika masih terdapat pemilih yang tidak terdaftar, lolosnya kandidat/calon yang tidak berkualitas, tidak terlaksananya pelatihan teknis pemilu, ataupun pemungutan suara yang bergeser dari jadwal. Masyarakat dan parpol harus dapat menjadi saksi bahwa penyelenggara pemilu memiliki kapabilitas untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Pelaksanaan tahapan pemilu yang tidak sesuai jadwal, kerancuan dan kebingungan dalam pelaksanaan tugas operasional oleh para pegawai di KPU, rendahnya komunikasi dan dialog antara penyelenggara pemilu dengan parpol dan media, ataupun hal-hal lainnya yang kurang terorganisir dan tidak dikomunikasikan dengan baik oleh penyelenggara pemilu, dapat menimbulkan ketidekefektivan kinerja penyelenggara pemilu.¹¹⁵

Abdul Muktie Fadjar mengatakan bahwa perkembangan pelaksanaan Pemilu di Indonesia sangatlah dipengaruhi oleh perkembangan sistem politik atau ketatanegaraan yang diterapkan, sehingga baik itu asas-asas Pemilu, peserta

¹¹⁵ Baxter, Joe. 1997. *Techniques for Effective Election Management' in Elections: Perspectives on Establishing Democratic Practices*. New York: United Nations Department for Development Support and Management Services. Hal. 13

Pemilu, penyelenggaraan Pemilu, maupun macam-macam Pemilu juga akan terus mengalami dinamika.¹¹⁶

C. Sejarah Pengisian Jabatan dan Pemilihan Kepala Daerah

1. Pemilihan Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri

Di bawah ini diuraikan sejarah perjalanan pengisian jabatan dan pemilihan atau penetapan Kepala Daerah di Indonesia. Dimulai sejak berlakunya Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 tanggal 10 Juli 1948 Tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Undang undang ini ditetapkan, karena baik pemerintah, maupun Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat memahami akan pentingnya untuk dengan segera memperbaiki pemerintahan daerah yang dapat memenuhi harapan rakyat, yaitu pemerintahan daerah yang kolegal berdasarkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dengan ditekan batasan-batas kekuasaannya.

Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 ditetapkan sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari Undang-Undang Dasar NRI Pasal 18 yang

¹¹⁶ Abdul Muktie Fadjar, 2013. *Pemilu: Perselisihan Hasil Pemilu & Demokrasi*. Malang: Setara Press.

menyebutkan "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, yaitu provinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil) negeri, marga dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak, asal-usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa dengan undang-undang pem bentukan dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan provinsi, kabupaten atau desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Adapun bentuk dan susunan pemerintah daerah berdasarkan undang-undang ini adalah sebagai berikut :

- a. Pemerintah daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah.
- b. Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih oleh dan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- c. Kepala Daerah menjabat Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah.
- d. Dewan Pemerintah Daerah dipilih oleh dan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas dasar perwakilan berimbang.
- e. Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak boleh menjadi anggota Dewan Pemerintah Daerah.

Dalam ketentuan ini ditegaskan bahwa pemerintah daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. Dengan ketentuan tersebut, maka hanya kedua badan yang mempunyai kekuasaan sebagai organ dari daerah dan yang dapat menerima dan menjalankan kekuasaan yang diserahkan oleh instansi yang lebih tinggi Kepada Daerah. Dalam ketentuan ini tidak disebutkan bahwa Kepala Daerah sebagai organ dari pemerintahan daerah, tetapi Kepala Daerah adalah menjabat Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu Kepala Daerah hanya mempunyai kekuasaan yang diwajibkan kepadanya pada umumnya kewajiban pengawasan terhadap pekerjaan pemerintahan daerah, dan kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh pemerintahan daerah.

Adapun yang memegang kekuasaan yang tertinggi dari daerah-daerah ialah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintahannya (Pasal 2 Ayat (1)). Ini berlainan dengan ketentuan yang sekarang masih berjalan ialah bahwa pemerintahan daerah. terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pemerintah dan Kepala Daerah. Dengan ketentuan ini Kepala Daerah bisa merupakan satu alat (organ) pemerintahan

sendiri, di luar Dewan Perwakilan dan Dewan Pemerintahannya. Tetapi dengan ketentuan dalam undang-undang baru akan tidak bisa kejadian lagi, oleh karena dalam undang-undang baru disebutkan dengan tegas, bahwa pemerintahan Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Remerintah Daerah saja, maka dengan ketentuan inilah pemerintahan daerah dijalankan *collegiaal* (bersama-sama).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Dewan Pemerintah Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari, mereka itu bersama-sama atau masing masing bertanggung jawab terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan diwajibkan memberi keterangan-keterangan yang di minta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Pemerintah Daerah mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan. Adapun mengenai kepala daerah berdasarkan undang-undang ini ditentukan, sebagai berikut :

- a. Kepala daerah provinsi diangkat oleh presiden dari sedikit-sedikitnya dua atau sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.
- b. Kepala daerah kabupaten (kota besar) diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten (kota besar).

- c. Kepala daerah desa (kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah Provinsi dari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil).
- d. Kepala daerah dapat diberhentikan oleh yang berwajib atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
- e. Kepala daerah istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu.
- f. Untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang wakil kepala daerah oleh presiden dengan mengingat syarat-syarat yang di tentukan. Wakil kepala daerah istimewa adalah anggota Dewan Pemerintah Daerah.

Kepala daerah mengawasi pekerjaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah dan berhak menambah di jalkannya putusan-putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. Kepala daerah di dalam pemerintahan daerah mempunyai dua rupa kewajiban, yaitu sebagai pengawas pekerjaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Dewan Pemerintah Daerah dan sebagai ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah. Jadi kepala daerah sebagai

pengawas adalah wakil pemerintah dan sebagai ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah adalah (organ) pemerintah daerah.

Adapun mengenai jabatan wakil kepala daerah, Undang Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 tidak mengaturnya dan tidak mengenal jabatan wakil kepala daerah. Namun demikian, apabila Kepala Daerah berhalangan maka Dewan Pemerintah Daerah menunjuk seorang di antara anggotanya untuk mewakili kepala daerah. Penunjukan itu hanya untuk mewakili, bukan menjadi suatu jabatan sebagai wakil kepala daerah, melainkan hanya mewakili kepala daerah. Penunjukan itu tidak berakibat lahirnya jabatan baru (wakil kepala daerah) di samping jabatan kepala daerah. Anggota Dewan Pemerintah yang ditunjuk tadi tetap sebagai anggota dewan pemerintah. Sekalipun wakil kepala daerah itu bukan pegawai, tetapi waktu menjalankan pekerjaan wakil kepala daerah, ia mempunyai kekuasaan kepala daerah.

Memperhatikan konstruksi penentuan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, maka yang menjadi kepala daerah itu adalah bersumber dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sesuai dengan Pasal 13 Ayat (1) dan Pasal 2 Ayat (3), Dewan Pemerintah Daerah dipilih oleh dan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas dasar perwakilan berimbang. Kepala daerah menjabat ketua dan

anggota Dewan Pemerintah Daerah. Berarti, yang menjadi Dewan Pemerintah Daerah yang kemudian menjadi kepala daerah haruslah yang berkedudukan sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Pasal 18 dipertegas bahwa Kepala Daerah Provinsi diangkat oleh Presiden dari calon yang diusulkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Kepala daerah kabupaten diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari calon yang diusulkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten. Kepala daerah desa diangkat oleh Kepala daerah provinsi dari calon yang diusulkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa.

Dari rumusan mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, tampak bahwa pemilihan Kepala Daerah itu adalah menganut sistem pemilihan perwakilan murni dari lembaga perwakilan yang oleh dan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Presiden, Menteri Dalam Negeri, dan Kepala Daerah Provinsi hanya menetapkan dengan keputusan sebagai bentuk pengesahan pengangkatan kepala daerah atas salah seorang di antara calon yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tidak dibuka kemungkinan mengangkat di luar yang dicalonkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Meskipun tugas Kepala Daerah lebih kepada mengawasi pekerjaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah

dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah.

2. Pemilihan Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan, Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, dicabut bersamaan dengan berlakunya Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, yang disahkan tanggal 17 Januari 1957 dan diundangkan tanggal 18 Januari 1957. Dari substansi pemilihan Kepala Daerah antara Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, seperti nya tidak jauh berbeda dengan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, Wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan

sebanyak-banyaknya 3 (tiga) tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut :

- a. Daerah tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya;
- b. Daerah tingkat ke II, termasuk Kotapraja; dan
- c. Daerah tingkat ke III.

Adapun bentuk dan susunan Pemerintah Daerah ditentukan sebagai berikut :

- a. Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah;
- b. Kepala Daerah karena jabatannya adalah Ketua serta anggota Dewan Pemerintah Daerah;
- c. Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih oleh dan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- d. Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah dipilih oleh dan dari anggota Dewan Pemerintah Daerah;
- e. Selama Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum ada rapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipimpin oleh seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tertua usianya;
- f. Anggota-anggota Dewan Pemerintah Daerah dipilih oleh dan dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas dasar perwakilan berimbang;

- g. Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak boleh menjadi anggota Dewan Pemerintah Daerah.

Pemerintah daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. Dengan ketentuan ini, maka kedua badan ini merupakan alat-perengkapan daerah yang menurut undang-undang ini berkewajiban mengurus segala urusan rumah tangga sendiri dan dapat pula disertai tugas untuk memberikan bantuan dalam menjalankan peraturan-peraturan oleh instansi-instansi yang lebih tinggi. Dalam ketentuan ini tidak disebut kepala daerah sebagai alat perlengkapan Daerah.

Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 ditentukan sebagai berikut :

- a. Kepala daerah dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang;
- b. Cara pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah ditetapkan dengan undang-undang. Sebelum Undang-undang tersebut ada, untuk sementara waktu Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut;
- c. Hasil pemilihan kepala daerah dimaksud memerlukan pengesahan lebih dahulu dari :
 - 1) Presiden apabila mengenai Kepala Daerah dari Tingkat ke I.

- 2) Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya apabila mengenai Kepala Daerah dari Tingkat ke II dan ke III.
- d. Kepala Daerah dipilih untuk satu masa pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau bagi mereka yang dipilih antar waktu guna mengisi lowongan Kepala Daerah, untuk sisa masa pemilihan tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Pasal 23, Kepala Daerah dipilih menurut aturan undang-undang tersendiri. Namun sebelum undang-undang tersebut ditetapkan, maka kepala daerah untuk sementara dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Untuk mencegah kekosongan hukum terutama kekosongan organ kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, maka di dalam ketentuan peralihan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, diatur sebagai berikut :

- a. Dalam waktu selambat-lambatnya dua tahun terhitung mulai hari berlakunya undang-undang ini, pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baru harus sudah selesai.
- b. Dalam waktu selambat-lambatnya tiga bulan sesudah pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baru, harus sudah diadakan pemilihan dari:
- c. Kepala Daerah;
- d. Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

- e. Anggota-anggota Dewan Pemerintah Daerah, sebagai yang dimaksud dalam undang-undang ini.

Apabila berhubung dengan keadaan dalam masing-masing daerah, pemilihan kepala daerah belum dapat dilaksanakan, maka kepala daerah diangkat sebagai berikut :

- a. Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum terbentuk dalam waktu yang ditetapkan :
 - 1) Presiden mengangkat Kepala Daerah Tingkat ke I;
 - 2) Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya mengangkat Kepala Daerah Tingkat ke II dan III.
- b. Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sudah terbentuk, akan tetapi pemilihan kepala daerah itu tidak dapat terlaksana dalam waktu yang ditetapkan, presiden mengangkat Kepala Daerah Tingkat ke I, dan Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya mengangkat Kepala Daerah Tingkat ke II dan III. Pengangkatan sedapat dapatnya diambil dari calon-calon sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.

Meskipun pada umumnya kepala daerah dipilih terutama dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang cakap, namun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat pula memilih seorang calon dari luar (bukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) yang dianggapnya

memenuhi syarat-syarat. Hasil pemilihan kepala daerah ini perlu mendapatkan pengesahan terlebih dahulu dari instansi pemerintah yang berwajib, sehingga dalam figur Kepala Daerah ini bertemulah titik demokrasi dari bawah dan dari atas dalam susunan pemerintahan negara. Dengan pengesahan dari Pemerintah Pusat ini dapat pula dicegah timbulnya hal-hal yang tidak diinginkan dalam soal pemilihan kepala daerah.

Mengenai cara pengesahan kepala daerah, begitu pula cara pemilihan dapat ditetapkan peraturan-peraturan umum dengan peraturan pemerintah. Pengesahan tersebut tidaklah akan dilakukan secara otomatis, akan tetapi akan diberikan setelah ditinjau apakah segala syarat yang diperlukan bagi penetapan kepala daerah telah dipenuhi. Dalam hal pengesahan tadi tidak dapat diberikan, pemerintah akan menjelaskan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan sebab-sebab mengapa pengesahan tidak dapat diberikan, dengan disertai ketentuan untuk mengadakan pemilihan baru.

Dari ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, pemilihan Kepala Daerah dilakukan dengan sistem perwakilan murni yaitu melalui pemilihan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang hasilnya diajukan kepada presiden atau menteri dalam negeri atau penguasa yang ditunjuk untuk disahkan dengan keputusan sebagai bentuk legalisasi pengangkatannya. Presiden atau menteri dalam negeri atau penguasa yang ditunjuk tidak dapat

menetapkan atau mengesahkan kepala daerah di luar dari yang dicalonkan dan diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun mengenai Wakil Kepala Daerah menurut Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 adalah sebagai berikut :

- a. Apabila Kepala Daerah berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka ia diwakili oleh Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah.
- b. Apabila Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah juga berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka ia diwakili oleh anggota yang tertua usianya dari Dewan Pemerintah Daerah itu.
- c. Apabila Dewan Pemerintah Daerah itu berhenti karena suatu keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka untuk sementara waktu tugas Dewan Pemerintah Daerah itu dijalankan oleh Ketua/Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dari konstruksi rumusan ini jelas bahwa Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, tidak mengenal adanya jabatan Wakil Kepala Daerah. Jabatan yang dikenal adalah kepala daerah yang karena jabatannya adalah menjadi Ketua serta anggota Dewan Pemerintah Daerah. Kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selanjutnya dikenal jabatan Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah yang dipilih oleh dan dari anggota Dewan Pemerintah Daerah. Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah tidak dengan sendi rinya menjadi

wakil kepala daerah. Namun apabila kepala daerah berhalangan atau berhenti, maka ia diwakili oleh Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah.

3. Pemilihan Berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah

Dengan berlakunya lagi Undang-Undang Dasar NRI 1945 berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, maka negara dan bangsa Indonesia telah memasuki babak baru dalam sejarah ketatanegaraan nya. Kembali ke Undang-Undang Dasar NRI 1945 berarti meninggalkan sistem demokrasi liberal yang dianut oleh Undang-undang Dasar Sementara. Revolusi ketatanegaraan harus berjalan tidak saja di bidang horizontal mengenai pemerintahan pusat di Jakarta, tetapi juga harus berlangsung vertikal mengenai pemerintahan daerah. Sebagai lanjutan dari Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 Juli 1959 tentang kembali kepada Undang-Undang Dasar NRI 1945 perlu segera ditetapkan bentuk dan susunan serta kekuasaan, tugas dan kewajiban Pemerintah Daerah. Selanjutnya kembali ke Undang-Undang Dasar NRI 1945 berarti pula melaksanakan sistem demokrasi terpimpin. Dalam sistem itu ke bijaksanaan pemerintahan sejak tanggal 5 Juli 1959 dalam keseluruhannya dipertanggung-jawabkan oleh Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Untuk maksud tersebut, Presiden menetapkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tanggal 7 September 1959 Tentang Pemerintaha

Daerah. Ada beberapa alasan yang mendasari Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintahan Daerah ini. Di samping kembalinya ke Undang-Undang Dasar NRI 1945 sebagai dasar yang fundamental, juga dengan mempertimbangkan sistem pemerintahan daerah sebelumnya berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, antara lain sebagai berikut :

- a. Pimpinan pemerintahan di daerah yang bersifat dualistis, dalam arti bahwa ada dua pimpinan yang berdiri terpisah, mengenai dua bidang pekerjaan yang pada hakikatnya sangat erat hubungannya satu sama lain. Pimpinan kedua bidang ini perlu diletakkan dalam satu tangan. Dua bidang itu, yaitu :
 - 1) Bidang pemerintahan umum pusat di daerah di tangan Pamongpraja; dan
 - 2) Bidang otonomi dan tugas pembantuan dalam pemerintah(*medebewind*) di tangan pemerintah daerah.
- b. Untuk mencapai daya guna sebesar-besarnya, pemerintah daerah diberi bentuk dan susunan serta kekuasaan, tugas dan kewajiban yang pada pokoknya adalah sebagai berikut :

- 1) Pimpinan dalam bidang pemerintahan umum pusat di daerah dan pimpinan dalam bidang pemerintah daerah diletakkan di tangan seorang kepala daerah;
- 2) Kekuasaan eksekutif yang dijalankan oleh kepala daerah tidak bersifat kolegal, akan tetapi sebaliknya juga tidak meninggalkan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan;
- 3) Anggota-anggota Badan Pemerintah Harian merupakan pembantu-pembantu Kepala Daerah dan harus bebas dari keanggotaan partai politik, sebagaimana diatur berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959;
- 4) Kepala Daerah adalah pegawai Negara, yang tidak dapat di berhentikan karena sesuatu keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 5) Kepala Daerah mempunyai kekuasaan untuk menangguhkan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan dan keputusan Pemerintah Daerah bawahannya, yang dianggapnya bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya;
- 6) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berwenang dalam bidang-bidang legislatif, anggaran pendapatan dan belanja serta pembangunan di daerah.

Terdapat perubahan dan perbedaan mendasar bentuk dan susunan Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, dengan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959. Bentuk dan susunan Pemerintah Daerah berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 adalah sebagai berikut :

- a. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- b. Dalam menjalankan tugasnya Kepala Daerah dibantu oleh se buah Badan Pemerintah Harian.

Adapun mengenai mekanisme pengangkatan Kepala Daerah sesuai dengan Pasal 4 Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 ditentukan sebagai berikut :

- a. Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh :
 - 1) Presiden bagi Daerah Tingkat I; dan
 - 2) Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah Tingkat II.
- b. Seorang Kepala Daerah diangkat dari antara calon-calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
- c. Presiden dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah masing-masing boleh menetapkan pengangkatan Kepala Daerah Tingkat I dan Kepala Daerah Tingkat II di luar pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- d. Pengangkatan Kepala Daerah tersebut dilakukan dengan meng ingat syarat-syarat pendidikan, kecakapan dan pengalaman dalam pemerintahan yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden.
- e. Kepala Daerah adalah pegawai negara, yang nama jabatan dangelarnya, kedudukannya dan penghasilannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden.
- f. Kepala Daerah diangkat untuk suatu masa jabatan yang sama dengan masa duduk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan, tetapi dapat diangkat kembali setelah masa ja batannya berakhir.
- g. Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan karena sesuatu keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dari ketentuan tersebut, bahwa pengangkatan Kepala Daerah pada dasarnya diangkat dari calon yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun dibuka ruang atau peluang bahwa Presiden dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dapat menetapkan atau mengangkat Kepala Daerah Tingkat I dan Kepala Daerah Tingkat II di luar pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat Da erah. Dengan demikian, sistem pemilihan Kepala Daerah berdasar kan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 menganut dua sistem, yaitu :

- a. Sistem perwakilan melalui lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian akan disahkan oleh Presiden atau Men teri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah; dan

- b. Sistem penunjukan langsung oleh Presiden dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah (di luar yang dicalonkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dikenal Badan Pemerintah Harian sebagai pembantu Kepala Daerah. Anggota-anggota Badan Pemerintah Harian adalah pembantu-pembantu Kepala Daerah dalam urusan-urusan di bidang rumah tangga daerah (otonomi) dan tugas pembantuan dalam pemerintahan. Sesuai dengan Pasal 16, tugas Badan Pemerintah Harian adalah :

- a. Memberikan pertimbangan kepada Kepala Daerah, baik diminta maupun tidak;
- b. Menjalankan pekerjaan yang ditugaskan kepadanya oleh Kepala Daerah.

Dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tidak dikenal adanya jabatan Wakil Kepala Daerah, baik untuk Tingkat I maupun untuk Tingkat II. Namun dengan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1960 dibuka kemungkinan untuk mengangkat Wakil Kepala Daerah untuk Daerah Tingkat I. Ini pun tidak semua Daerah Tingkat I dapat diangkat Wakil Kepala Daerah Tingkat I, tetapi hanya untuk Daerah Tingkat I tertentu. Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1960 tentang Wakil Kepala Daerah Tingkat I, ditetapkan dan diundangkan tanggal 29 Januari 1960. Penetapan

Presiden Nomor 2 Tahun 1960 sekaligus melengkapi Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959.

Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1960 ini khusus mengatur Wakil Kepala Daerah, yang antara lain menyebutkan :

- a. Presiden dapat mengangkat seorang Wakil Kepala Daerah bagi Daerah Tingkat I.
- b. Pengangkatan Wakil Kepala Daerah dilakukan dengan mengingat syarat-syarat yang berlaku bagi pengangkatan Kepala Daerah berdasar Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.
- c. Presiden dapat menyimpang daripada syarat-syarat bagi pengangkatan Wakil Kepala Daerah.
- d. Wakil Kepala Daerah membantu Kepala Daerah dalam menjalankan tugas kewajiban dan kewenangannya sehari-hari.
- e. Jika Kepala Daerah meninggal dunia, berhenti atau tidak dapat melakukan tugas kewajiban dan kewenangannya, Wakil Kepala Daerah melakukan tugas kewajiban dan kewenangan Kepala Daerah sampai pengangkatan seorang Kepala Daerah baru.
- f. Wakil Kepala Daerah adalah pegawai Negara yang gelar dan nama jabatannya, kedudukan dan penghasilannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden.
- g. Wakil Kepala Daerah diangkat untuk suatu masa jabatan yang sama dengan masa duduk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang

bersangkutan, tetapi dapat diangkat kembali tanpa pen calonan setelah masa jabatannya berakhir.

- h. Wakil Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan karena sesuatu keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dengan menggunakan terminologi atau istilah "dapat mengangkat", mengandung arti, bahwa tidak semua Daerah Tingkat I mempunyai seorang Wakil Kepala Daerah. Wakil Kepala Daerah di daerah-daerah Tingkat I tertentu, tidak saja mewakili kepala daerah jika ia berhalangan, melainkan juga sehari-hari harus membantu kepala daerah. Dengan adanya wakil kepala daerah dalam suatu daerah Tingkat I tertentu, itu tidak berarti, bahwa pimpinan pemerintahan daerah lalu berada dalam dua pejabat, karena yang mempunyai kewenangan dan tanggung-jawab tertinggi dalam pemerintahan daerah adalah tetap kepala daerah, sedangkan wakil kepala daerah adalah semata-mata pembantu kepala daerah dalam menjalankan tugas kewajiban dan/atau petunjuk yang diberikan oleh kepala daerah.

4. Pemilihan Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Selanjutnya dan seiring dengan perkembangan ketatanegaraan dalam rangka kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945 sejak Dekrit Presiden Republik Indonesia tanggal 5 Juli 1959, pada tanggal 1 September 1965 disahkan dan diundangkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Ketentuan-ketentuan

perundang-undangan tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah perlu diperbarui sesuai dengan Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara dan pedoman-pedoman pelaksanaannya.

Undang-undang ini berkehendak membagi habis seluruh Negara Republik Indonesia dalam tiga tingkatan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi). Dengan terbaginya seluruh wilayah Negara Republik Indonesia dalam Daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri itu, tidak seharusnya ada lagi daerah lain selainnya hanya wilayah administratif.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Wilayah Negara Republik Indonesia terbagi habis dalam Daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan sebagai berikut :

- a. Provinsi dan/atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat I;
- b. Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II; dan
- c. Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III.

Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala daerah melaksanakan politik pemerintahan dan bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri dalam negeri menurut hierarki yang ada. Dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari

kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah dan badan pemerintah harian. Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh :

- a. Presiden bagi Daerah Tingkat 1;
- b. Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah Tingkat II; dan 3. Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat III yang ada dalam Daerah Tingkat I.

Adapun proses dan prosedur pengangkatan Kepala Daerah Tingkat I adalah sebagai berikut :

- a. Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden dari sedikit-dikit nya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan;
- b. Apabila dari pencalonan itu tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi kepala daerah, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan diminta oleh menteri dalam negeri atas nama presiden untuk mengajukan pencalonan yang kedua dengan disertai keterangan tentang alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama;
- c. Apabila juga pada pencalonan yang kedua tidak ada calon yang memenuhi syarat, maka presiden mengangkat seorang kepala daerah di luar pencalonan.

Pemilihan Kepala Daerah Tingkat I berdasarkan undang-undang ini pada dasarnya dilakukan melalui sistem perwakilan murni oleh DPRD yang mengusulkan kepada presiden sebanyak dua sampai empat orang calon kepala daerah. Namun yang menentukan siapa yang diangkat dari calon-calon tersebut adalah presiden sendiri. Selanjutnya, undang-undang ini juga membuka kemungkinan bagi presiden untuk menunjuk dan menetapkan langsung kepala daerah di luar yang dicalonkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden dapat mengangkat kepala daerah di luar dari yang diusulkan dengan ketentuan bahwa calon-calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak ada yang memenuhi syarat meskipun telah diminta untuk mengusulkan kembali.

Adapun untuk penetapan Kepala Daerah Tingkat II proses dan prosedurnya sama seperti untuk Kepala Daerah Tingkat I dilakukan sebagai berikut :

- a. Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan presiden dari sedikit-dikitnya dua dan se banyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan;
- b. Apabila dari pencalonan itu tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi kepala daerah oleh menteri dalam negeri dengan persetujuan presiden, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan diminta oleh menteri dalam negeri untuk

mengajukan pencalonan yang kedua dengan disertai keterangan tentang alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama;

- c. Apabila juga dalam pencalonan yang kedua tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi kepala daerah oleh menteri dalam negeri dengan persetujuan presiden, maka presiden mengangkat seorang kepala daerah di luar pencalonan.

Demikian juga dengan pemilihan dan penentuan Kepala Daerah Tingkat II. Pada dasarnya dipilih dan diusulkan oleh DPRD kepada Menteri dalam negeri. Namun penentu mutlak adalah pemerintah pusat, dalam hal ini presiden dan menteri dalam negeri. Sama halnya dengan penetapan Kepala Daerah Tingkat I, untuk Kepala Daerah Tingkat II juga dapat diangkat di luar yang dicalonkan. Bahkan dengan memperhatikan rumusan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 ini, penentuan Kepala Daerah Tingkat II ada ditangan Presiden, karena semua yang dilakukan Menteri Dalam Negeri harus atas persetujuan Presiden.

Untuk pengangkatan Kepala Daerah Tingkat III berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dilakukan sebagai berikut :

- a. Kepala Daerah Tingkat III diangkat oleh Kepala Daerah Tingkat II dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan;

b. Apabila dari pencalonan itu tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi kepala daerah oleh Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan diminta oleh Kepala Daerah Tingkat I untuk mengajukan pencalonan yang kedua dengan disertai keterangan tentang alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama;

c. Apabila juga pada pencalonan yang kedua tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi kepala daerah oleh Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri, maka menteri tersebut mengangkat seorang kepala daerah di luar pencalonan.

Untuk Kepala Daerah Tingkat III juga penentu mutlak adalah pemerintah pusat, dalam hal ini menteri dalam negeri. Sebelum calon Kepala Daerah Tingkat III ditetapkan sebagai kepala daerah oleh Kepala Daerah Tingkat I, harus dan mutlak mendapat persetujuan dari menteri dalam negeri. Artinya, tidak seorang pun Kepala Daerah Tingkat III yang diangkat tanpa persetujuan dari menteri dalam negeri. Juga dimungkinkan untuk mengangkat Kepala Daerah Tingkat III di luar nama-nama calon yang diusulkan oleh DPRD.

Sistem pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, menganut :

- a. Sistem perwakilan melalui dan dicalonkan/diusulkan oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk kemudian di sahkan dengan keputusan oleh presiden untuk Kepala Daerah, Tingkat I, menteri dalam negeri dengan persetujuan presiden untuk Kepala Daerah Tingkat II, dan Kepala Daerah Tingkat I de ngan persetujuan Menteri Dalam Negeri untuk Kepala Daerah Tingkat III; dan
- b. Sistem penunjukan langsung oleh presiden dan menteri dalam negeri (di luar yang dicalonkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) apabila yang dicalonkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak memenuhi syarat.

Adapun untuk wakil kepala daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 menyebutkan bahwa dalam menjalankan pemerin tahan sehari-hari kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah dan badan pemerintah harian. Wakil kepala daerah adalah seorang pembantu kepala daerah baik dalam kedudukannya sebagai pim pinan pemerintah daerah, tetapi juga dalam kedudukannya sebagai alat pemerintah pusat.

Wakil kepala daerah diangkat dari antara sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diusulkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah oleh :

- a. Presiden bagi Daerah Tingkat I;
- 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 yang bersangkutan.

Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tidak secara tegas diatur apakah pemilihan calon Wakil Kepala Daerah dan pengu sulannya dilakukan satu paket dengan pemilihan calon dan pengu sulan kepala daerah. Namun demikian, tampaknya adalah sesuatu yang terpisah. Hal ini dapat diketahui, karena kepala daerah mengangkat sumpah dalam sidang DPRD di hadapan menteri dalam negeri untuk Kepala Daerah Tingkat I, dan di hadapan kepala daerah setingkat lebih atas atau pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah yang bersangkutan. Adapun untuk wakil kepala daerah mengangkat sumpah atau mengucapkan janji menurut agamanya di depan menteri dalam negeri atau pejabat yang ditunjuk olehnya.

5. Pemilihan Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

Sebagai pelaksanaan dari penugasan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, Pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong telah berhasil mengeluarkan Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 1969 Tentang Pernyataan tidak berlakunya berbagai Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, antara lain Undang-Undang RI Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Di dalam Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 1969 Tentang

Pernyataan tidak berlakunya berbagai Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, itu ditentukan bahwa Undang-Undang RI Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, termasuk dalam Lampiran III, yaitu undang-undang yang dinyatakan tidak berlaku tetapi pernyataan tidak berlakunya undang-undang yang bersangkutan ditetapkan pada saat Undang-undang yang menggantikannya mulai berlaku.

Dengan demikian, sampai dengan diundangkan dan mulai berlakunya Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1974 tanggal 23 Juli 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang RI Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, masih tetap berlaku dan menjadi dasar pelaksanaan jalannya pemerintahan di daerah, termasuk proses dan prosedur pemilihan atau pengangkatan kepala daerah. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah kekosongan hukum sampai dengan ditetapkan dan mulai berlakunya undang-undang yang menggantikan undang-undang yang dinyatakan dicabut atau tidak berlaku tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun mekanisme pemilihan atau pengangkatan Kepala Daerah secara ringkas diatur sebagai berikut :

a. Pemilihan Kepala Daerah Tingkat I

- 1) Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri;
- 2) Hasil pemilihan yang dimaksud diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang di antaranya;
- 3) Presiden dalam mengangkat Kepala Daerah dari antara calon-calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon, karena hal ini adalah merupakan hak prerogatif Presiden.

b. Pemilihan Kepala Daerah Tingkat II

- 1) Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah;

- 2) Hasil pemilihan tersebut diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang di antaranya;
- 3) Menteri Dalam Negeri, yang dalam hal ini bertindak atas nama Presiden dalam mengangkat Kepala Daerah Tingkat II tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing masing calon.

Adapun mengenai penentuan Wakil Kepala Daerah diatur sebagai berikut :

- a. Wakil Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Dengan memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa melalui pemilihan. Gubernur Kepala Daerah mengajukan calon Wakil Kepala Daerah Tingkat I kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri;
- b. Untuk Wakil Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Dengan memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa melalui pemilihan. Bupati/ Walikota/ Kepala Daerah mengajukan calon Wakil Kepala Daerah Tingkat II kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah;
- c. Pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah dilakukan menurut kebutuhan;

- d. Wakil Kepala Daerah membantu Kepala Daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sehari-hari sesuai dengan pe doman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Penentuan pengangkatan Kepala Daerah Tingkat I yang dipilih anggota DPRD sebelum diajukan kepada presiden terlebih dahulu dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri. Begitu juga untuk Kepala Daerah Tingkat II yang dipilih anggota DPRD, sebelum diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri harus dimusyawarahkan dan disepakati lebih dahulu antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Gubernur.

Dengan formula pemilihan seperti ini, praktis bahwa penentuan calon Kepala Daerah mutlak ditentukan oleh pemerintah pusat dari calon yang diusulkan tanpa terikat kepada jumlah suara pada saat pemilihannya. Apalagi disebutkan bahwa hal tersebut merupakan hak prerogatif presiden, hak mutlak dari presiden. Pemilihan melalui anggota DPRD hanya sekadar memenuhi prosedural yang seolah-olah sesuai serapan aspirasi dalam masyarakat. Pemilihan Kepala Daerah melalui lembaga perwakilan rakyat dalam hal ini DPRD pada akhirnya yang mutlak menentukan adalah pemerintah pusat dalam hal ini Presiden dan Menteri Dalam Negeri.

Sistem pemilihan demikian dapat dikatakan menganut sistem pemilihan perwakilan murni tetapi "semu". Dikatakan murni, karena

presiden atau menteri dalam negeri menetapkan dan mengangkat Kepala Daerah dari calon yang diusulkan oleh DPRD. Presiden dan menteri dalam negeri tidak dapat mengangkat kepala daerah di luar yang diusulkan dan dicalonkan oleh DPRD. Dikatakan "semu" karena sebelum DPRD mengusulkan calon tersebut, terlebih dahulu telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri untuk Kepala Daerah Tingkat I dan dengan Gubernur untuk Kepala Daerah Tingkat II.

Mungkin kondisi demokrasi kita pada masa itu adalah masih demikian, atau masih mencari bentuk sesuai kebutuhan riil dalam pelaksanaan pembangunan dan perkembangan demokrasi masyarakat Indonesia. Meskipun tidak bisa dipungkiri bahwa konstruksi pemilihan kepala daerah yang demikian merupakan bagian politik hukum untuk memperkuat cengkeraman kekuasaan pemerintahan Orde Baru. Sehingga semua daerah dapat dengan mudah dikendalikan dan dikuasai. Dalam praktiknya, melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ini, jalannya pemerintahan di daerah relatif stabil, demikian juga proses pencalonan, pemilihan, dan penetapannya relatif aman terkendali.

Apabila didalami lebih lanjut, mengapa kepala daerah lebih banyak ditentukan oleh pemerintah pusat dalam hal ini presiden dan menteri dalam negeri, di samping kepentingan politik lainnya, antara lain bahwa kedudukan seseorang sebagai kepala daerah juga sekaligus sebagai kepala

wilayah. Kedudukan sebagai kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom berdasarkan asas desentralisasi, sedangkan kedudukan sebagai kepala wilayah dengan sebutan gubernur, bupati, atau walikota adalah dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan di daerah.

Dalam praktiknya, dalam masa pemerintahan Orde Baru dengan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 jabatan-jabatan Kepala Daerah yang sekaligus juga sebagai kepala wilayah banyak diduduki oleh Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil. Penentuan pejabat-pejabat tersebut sesungguhnya sangat selektif dengan memperhatikan dan mempertimbangkan kapasitas, pengalaman, dan prestasi calon kepala daerah dan kondisi objektif daerah tersebut.

Sebagai contoh, apabila Prajurit TNI atau Polri yang akan ditugaskan sebagai kepala daerah, dapat dipastikan harus memperhatikan jenjang kepangkatan yang bersangkutan. Sepertinya, untuk jabatan Kepala Daerah Tingkat 1 atau gubernur pada umumnya berpangkat Mayor Jenderal atau paling tidak minimal dengan pangkat Brigadir Jenderal, tergantung klasifikasi daerahnya. Bagi Pegawai Negeri Sipil paling tidak dengan pangkat Pembina Utama Madya golongan ruang IV/d dengan pengalaman jabatan struktural eselon II dan eselon I.

Kebijakan tersebut tampaknya dipengaruhi pertimbangan objektif akan fungsi koordinasi, komunikasi, dan etika jabatan bagi para pejabat di daerah atau di wilayah tersebut. Umpamanya, apa bila di suatu daerah jabatan Panglima Daerah Militer atau Kepala Kepolisian Daerah berpangkat Mayor Jenderal (untuk sekarang In spektur Jenderal untuk Polisi), maka gubernur yang akan diangkat minimal berpangkat Mayor Jenderal. Demikian juga untuk jabatan bupati dan walikota yang berasal dari Prajurit TNI, Anggota Kepolisian, dan PNS.

Adapun untuk wakil kepala daerah tidak dipilih dan diusulkan satu paket dengan jabatan kepala daerah. Untuk jabatan wakil kepala daerah mutlak porsinya pegawai negeri, baik PNS, Prajurit TNI, atau Anggota Polri. Wakil Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Dengan memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa melalui pemilihan, Gubernur Kepala Daerah mengajukan calon Wakil Kepala Daerah Tingkat I kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

Jenjang pangkat untuk wakil kepala daerah yang berasal dari pegawai negeri pasti disesuaikan dan diselaraskan dengan jenjang pangkat Kepala Daerah sebagai atasannya. Artinya, pangkatnya paling tidak satu tingkat di bawah pangkat kepala daerah apabila berasal dari pegawai negeri (PNS, Prajurit TNI, atau Anggota Polri), dengan tetap memperhatikan pengalaman, kapasitas, dan prestasinya.

Dengan pola pemilihan kepala daerah melalui perwakilan berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, yang lebih ditentukan pemerintah pusat, maka sangat jamak apabila kepala daerah di suatu daerah bukan berasal dan merupakan putra dari daerah tersebut. Pemilihan dan penunjukan sebagai kepala daerah lebih banyak dipahami sebagai penugasan dari pimpinan nasional dalam hal ini presiden. Banyak unsur positifnya terutama sebagai wujud dan peran pemersatu bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengurangi atau menghilangkan sekat-sekat dan sifat kedaerahan, sikap dan sifat primordialisme. Sangat berbeda dengan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat yang sekarang ini, yang hampir dapat dipastikan bahwa calon kepala daerah itu berasal dari daerah tersebut. Karena dengan model pemilihan kepala daerah sekarang, calon kepala daerah harus dikenal masyarakat daerah itu dan mengenal kondisi daerah pemilihannya.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, menganut pola pemilihan kepala daerah melalui perwakilan DPRD, namun tidak murni, atau sistem perwakilan murni yang semu, karena sebelum calon kepala daerah diusulkan sudah dimusyawarahkan dan disepakati terlebih dahulu antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/ Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri untuk Kepala Daerah Tingkat I dan dengan Gubernur untuk Kepala Daerah Tingkat II. Intervensi pemerintah pusat sangat kuat bahkan dapat

dikatakan penentuan mutlak kepala daerah ada di pemerintah pusat dalam hal ini presiden dan menteri dalam negeri. Kekuasaan negara dan pemerintahan daerah utuh dikendalikan oleh pemerintah pusat dalam hal ini Presiden Republik Indonesia.

6. Pemilihan Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Salah satu buah reformasi yang pertama setelah runtuhnya kekuasaan Orde Baru adalah penataan dan pengaturan kembali sistem pemerintahan di daerah, termasuk sistem pemilihan dan pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. disahkan dan diundangkan tanggal 7 Mei 1999, sekaligus mencabut dan menyatakan tidak berlaku Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok pokok Pemerintahan di Daerah.

Beberapa alasan yang mendasari ditetapkannya Undang Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. antara lain :

- a. Bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar NRI 1945 memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah;

- b. Penyelenggaraan Otonomi Daerah, perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah;
- c. 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 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 Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pertimbangan lainnya yang mendasar dalam undang-undang ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, undang-undang ini menempatkan Otonomi Daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, yang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 berkedudukan sebagai Kabupaten Daerah Tingkat II dan Kotamadya Daerah Tingkat II. Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tersebut berkedudukan sebagai Daerah Otonom mempunyai kewenangan

dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Provinsi Daerah Tingkat I menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dalam undang-undang ini dijadikan Daerah Provinsi dengan kedudukan sebagai Daerah Otonom dan sekaligus Wilayah Administrasi, yang melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Gubernur. Daerah Provinsi bukan merupakan Pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Dengan demikian, Daerah Otonom Provinsi dan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak mempunyai hubungan hierarki.

Beberapa hal yang perlu diketahui dalam Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah, ini konteksnya kepada sistem pemilihan Kepala Daerah yang dianut oleh undang-undang ini meskipun sama-sama menganut sistem perwakilan, tetapi jauh berbeda dengan sistem yang dianut dalam Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, yang dipilih melalui perwakilan adalah kepala daerah yang penetapan atau penentuan yang dipilih mutlak ditentukan oleh presiden dan/atau menteri dalam negeri. sistem perwakilan yang tidak murni seutuhnya berada dan ditentukan oleh lembaga perwakilan DPRD. Demikian juga dengan wakil kepala daerah

yang sudah dipersyaratkan harus dari pegawai negeri (PNS, Prajurit TNI, Anggota Polri).

Adapun ketentuan kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, antara lain ditentukan sebagai berikut :

- a. Setiap Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah.
- b. Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil Pemerintah.
- c. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggungjawab kepada DPRD Provinsi.
- d. Dalam kedudukan sebagai wakil Pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.
- e. Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati.
- f. Kepala Daerah Kota disebut Walikota.
- g. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.

Untuk pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, ditentukan dengan proses dan melalui prosedur atau tahapan, sebagai berikut :

- a. Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di lakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan, yaitu bahwa calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah di pilih secara berpasangan. Pemilihan secara bersamaan ini di maksudkan untuk menjamin kerja sama yang harmonis antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- b. Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan.
- c. Untuk pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dibentuk Panitia Pemilihan. Ketua dan para Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panitia Pemilihan merangkap sebagai anggota. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Pemilihan, tetapi bukan anggota. Tahapan selanjutnya untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut, sebagai berikut :
 - 1) Bakal calon kepala daerah dan bakal calon wakil kepala daerah yang memenuhi persyaratan diajukan kepada DPRD untuk ditetapkan sebagai calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah;
 - 2) Setiap fraksi melakukan kegiatan penyaringan pasangan bakal calon sesuai dengan syarat yang ditetapkan. Setiap fraksi menetapkan pasangan bakal calon kepala daerah dan bakal calon.

wakil kepala daerah dan menyampaikannya dalam rapat paripurna kepada pimpinan DPRD;

- 3) Dua fraksi atau lebih dapat secara bersama-sama mengajukan pasangan bakal calon kepala daerah dan bakal calon wakil kepala daerah;
- 4) Dalam Rapat Paripurna DPRD, setiap fraksi atau beberapa fraksi memberikan penjelasan mengenai bakal calonnya;
- 5) Pimpinan DPRD mengundang bakal calon dimaksud untuk menjelaskan visi, misi, serta rencana-rencana kebijakan apabila bakal calon dimaksud terpilih sebagai kepala daerah. Anggota DPRD dapat melakukan tanya jawab dengan para bakal calon;
- 6) Pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi-fraksi melakukan penilaian atas kemampuan dan kepribadian para bakal calon dan melalui musyawarah atau pungutan suara menetapkan sekurang-kurangnya dua pasang calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah yang akan dipilih satu pasang di antaranya oleh DPRD;
- 7) Nama-nama calon gubernur dan calon wakil gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD dikonsultasikan dengan presiden. Calon gubernur dan calon wakil gubernur dikonsultasikan dengan Presiden, karena kedudukannya selaku wakil pemerintah di daerah;
- 8) Nama-nama calon bupati dan calon wakil bupati serta calon wali kota dan calon wakil wali kota yang akan dipilih oleh DPRD di

tetapkan dengan keputusan pimpinan DPRD. Calon bupati dan calon wakil bupati serta calon walikota dan calon wakil walikota diberitahukan kepada gubernur selaku wakil pemerintah;

- 9) Pemilihan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD. Apabila jumlah anggota DPRD belum mencapai kuorum, pimpinan rapat dapat menunda rapat paling lama satu jam. Apabila setelah ditunda belum dicapai, rapat paripurna diundur paling lama satu jam lagi dan selanjutnya pemilihan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah tetap dilaksanakan;
- 10) Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil;
- 11) Setiap anggota DPRD dapat memberikan suaranya kepada satu pasang calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah dari pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD;
- 12) Pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 murni dengan sistem perwakilan

yaitu DPRD, tanpa intervensi eksekutif dalam hal ini pemerintahan pusat. Semua proses dari mulai penjaringan, seleksi administrasi, uji kelayakan, pemilihan, sampai dengan penentuan calon terpilih, seluruhnya dilakukan di lingkungan DPRD tanpa melibatkan lembaga penyelenggara dan pengawas pemilu atau institusi lain. Presiden hanya mengesahkan calon terpilih, dan tidak dapat menyimpang atau mengesahkan di luar dari hasil pemilihan yang dilakukan DPRD. Proses pemilihan dan penetapan kepala daerah dan wakil kepala daerah relatif lebih cepat, sederhana, biaya murah, efisien, dan efektif.

7. Pemilihan Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Dengan disahkan, diundangkan, dan dinyatakan berlaku Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tanggal 15 Oktober 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, maka dimulai babak baru sistem pemilihan Kepala Daerah di Indonesia, dari yang sebelumnya melalui sistem perwakilan tidak murni (adanya intervensi pemerintah pusat) dan sistem perwakilan murni (seluruhnya ditentukan oleh DPRD) menjadi sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung (Pilkada langsung) tidak dapat dilepaskan dari keberhasilan pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat tahun

2004. Dasar konstitusional pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung sangat jelas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945, sebagai berikut :

- a. Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat;
- b. Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum;
- c. Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang mendapat kan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi presiden dan wakil presiden;
- d. Dalam hal tidak ada pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai presiden dan wakil presiden.
- e. Selanjutnya, penyelenggaraan operasional pemilihan langsung presiden dan wakil presiden diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Untuk pertama kali pelaksanaan pemilihan langsung Presiden dan Wakil

Presiden dilakukan tahun 2004 dan melalui dua putaran. Putaran pertama dilaksanakan tanggal 5 Juli 2004 dan putaran ke dua tanggal 20 September 2004.

Dalam setiap pemilihan, baik pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan pemilihan anggota parlemen atau legislatif berupa DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, semua harus melibatkan partai politik sebagai salah satu pilar penting demokrasi. Bahkan dari proses penentuan calon berupa penjurian, seleksi administratif sampai kepada penetapan calon tetap, semua melibatkan partai politik.

Partai politik merupakan saluran utama untuk memperjuangkan kehendak rakyat, bangsa, dan negara sekaligus sebagai sarana kaderisasi dan rekrutmen kepemimpinan nasional. Oleh karena itu, peserta pemilu presiden dan wakil presiden adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang penentuannya dilaksanakan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik atau kesepakatan antar partai politik yang bergabung. Pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik bagi bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden yang berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dasar konstitusional pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah setelah perubahan Undang-Undang Dasar NRI 1945 diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) yang menyebutkan, Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.

Ada perbedaan rumusan dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 antara pemilihan presiden dan wakil presiden dengan pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota), sebagai berikut :

a. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Dalam pemilihan presiden dan wakil presiden secara tegas disebutkan "presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Ada dua hal, pertama kalimat "dalam satu pasangan" yaitu presiden berpasangan dengan wakil presiden, satu paket. Kedua "secara langsung oleh rakyat".

b. Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Dalam pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, tidak disebutkan berpasangan dengan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota. Dengan demikian, dibuka ruang pemilihannya dilakukan tidak berpasangan atau terpisah atau dapat juga secara berpasangan selanjutnya disebutkan bahwa pemilihannya "dipilih secara demokratis", tidak menggunakan frasa "dipilih secara langsung". Dengan frasa "dipilih secara demokratis" berarti pemilihannya dapat

dilakukan melalui lembaga perwa kilan DPRD atau pemilihan secara langsung oleh rakyat. Pemi lihan melalui sistem perwakilan DPRD adalah tetap demokratis, konstitusional. Anggota DPRD adalah hasil pilihan rakyat yang dilakukan secara konstitusional dan demokratis melalui sarana pemilihan umum. Ketentuan lebih lanjut yang mengatur hal tersebut diserahkan untuk diatur dan menjadi muatan undang undang sebagai pelaksanaannya.

Sistem pemilihan secara langsung kepala daerah dan wakil ke pala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 untuk pertama kali dilakukan tahun 2005. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 antara lain disebutkan, sebagai berikut :

- a. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang di sebut kepala daerah;
- b. Kepala Daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupa ten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota;
- c. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah;
- d. Wakil kepala daerah untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota;
- e. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD. Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat.

Kepala daerah adalah kepala pemerintah daerah yang dipilih secara demokratis. Kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah dan perangkat daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan/atau memperoleh dukungan suara dalam pemilu legislatif dalam jumlah tertentu.

Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau

gabungan partai politik. Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demo kratis dan transparan. Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan penda pat dan tanggapan masyarakat.

Pengesahan pengangkatan pasangan calon gubernur dan wakil gubernur terpilih dilakukan oleh presiden. Adapun untuk pengesahan pengangkatan pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota terpilih dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Presiden dan Menteri Dalam Negeri mutlak harus mengesahkan hasil pilihan langsung dari rakyat. Meskipun pemilihan langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat memakan waktu yang lama apabila ada pemungutan suara ulang dan/atau sengketa hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Termasuk membutuhkan dan menghabiskan biaya besar baik dari negara maupun dari pasangan calon.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini mengalami dua kali perubahan. Perubahan pertama yaitu dengan Peraturan Pemerin tah Pengganti Undang-undang (Perppu) Nomor 3 Tahun 2005 tanggal 27 April 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun

2005 tanggal 19 Oktober 2005 PerPu Nomor 3 Tahun 2005 ditetapkan menjadi undang-undang.

Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 2005 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang, mengubah satu pasal yaitu Pasal 90 dan menambah dua pasal, yaitu Pasal 236A dan Pasal 236B.

Ketentuan Pasal 90 tentang jumlah pemilih dalam setiap tempat pemungutan suara, lokasi dan bentuk tempat pemungutan suara. Adapun Pasal 236A dan Pasal 236B mengenai kemungkinan terjadinya bencana alam, kerusakan, gangguan keamanan, dan pemberian dukungan dari Pemerintah dan pemerintah daerah untuk kelancaran pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Perubahan kedua, dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tanggal 28 April 2008. Salah satu substansi penting dalam perubahan Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah, ini adalah dimungkinkannya calon perseorangan mencalonkan atau menjadi kandidat calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, tanpa dukungan partai politik. Ruang untuk calon perseorangan yang diakomodir dalam Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun

2004 Tentang Otonomi Daerah, ini sesuai dan berdasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 tanggal 23 Juli 2007 antara lain menyangkut hak untuk ikut dalam penca lonan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara perseorangan tidak melalui jalur pencalonan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Dengan Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah, maka konstelasi politik lokal dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah bukan lagi monopoli dari partai politik, tetapi dimungkin kan bagi perseorangan dengan persyaratan yang sangat ketat. Ada pun ketentuan yang berkenan dengan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, sebagai berikut :

- a. Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah :
 - 1) pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik;
 - 2) Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.
- b. Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftar kan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan. sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan su ara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

c. Pasangan calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan :

- 1) Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5%;
- 2) Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5%;
- 3) Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4%; dan
- 4) Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3%.

d. Pasangan calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil wali kota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan :

- 1) Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5%;
- 2) Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5%;

- 3) Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4%; dan
- 4) Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang kurangnya 3%.

Selama masa pemilihan langsung kepala daerah dan wakil ke pala daerah ini, bukan saja menyedot anggaran negara yang ba nyak, tetapi juga dana dari para kandidat. Di samping itu, muncul gejolak politik masyarakat lokal di daerah pemilihan sangat dirasa kan. Bahkan konon meruntuhkan peradaban dan moral baik calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dan masyarakat pemilih, termasuk dan sangat dirasakan di lingkungan pejabat birokrat lokal di provinsi atau kabupaten dan kota daerah pemilihan.

Ditengarai bahwa banyaknya kepala daerah yang menjadi ter sangka dan terpidana kasus korupsi tidak terlepas dari sistem pemilihan langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah yang membutuhkan dana besar, bahkan dana yang dibutuhkan bisa me lebihi harta kekayaan si calon itu sendiri. Banyak sisi negatif yang ditimbulkan pemilihan langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah, termasuk maraknya politik uang yang juga membutuhkan anggaran besar.

Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengatakan bah wa sebanyak 300 Kepala Daerah telah terjerat kasus korupsi sejak diberlakukannya pemilihan kepala daerah secara langsung tahun 2005,

Dikatakan, pelaksanaan Pilkada bersih sangat penting. Pemilihan kepala daerah justru bagaikan ajang penciptaan koruptor baru, sebab tidak lama setelah terpilih, sejumlah Kepala Daerah justru menjadi tersangka atau terdakwa kasus korupsi.

8. Pemilihan Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Dengan melihat dan mempertimbangkan secara objektif kondisi dan realitas berbagai dampak negatif dari pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, pemerintah bersama DPR-RI sepakat untuk mengatur kembali sistem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Melalui pembahasan yang intensif antara Pemerintah dan DPR-RI dan setelah memperoleh persetujuan dari DPR-RI, Presiden mengesahkan UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, disahkan tanggal 30 September 2014 dan dinyatakan mulai berlaku sejak tanggal di undangkan yaitu tanggal 2 Oktober 2014. Dengan undang-undang ini, pengaturan tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dalam undang-undang disebut gubernur, bupati, dan walikota diatur tersendiri terlepas dari Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana selama ini berlaku.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, pemilihan Kepala Daerah, yang dalam undang-undang ini menggunakan istilah

pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, semua proses administrasi dan pelaksanaan semua tahapan pemilihan dilakukan di lingkungan DPRD tanpa keterlibatan lembaga penyelenggara dan pengawas pemilihan umum seperti KPU dan Bawaslu. Pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dilaksanakan melalui sistem perwakilan murni yaitu melalui lembaga DPRD. Namun demikian, pemilihan gubernur, bupati, dan walikota oleh DPRD tidak bersamaan dengan pemilihan atau tahapan penentuan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota. Jabatan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota lebih ditentukan oleh gubernur, bupati, dan walikota terpilih dari calon yang memenuhi persyaratan. Wakil gubernur diangkat oleh presiden berdasarkan usulan gubernur melalui menteri dalam negeri. Wakil bupati dan wakil walikota diangkat oleh menteri dalam negeri berdasarkan usulan bupati/walikota melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Beberapa argumen yang menjadi pertimbangan yuridis, filosofis, dan sosiologis diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, adalah sebagai berikut :

- a. Penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara langsung selama ini masih diliputi dengan berbagai permasalahan yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Pengaturan mengenai penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dalam peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah perlu

diperbarui sesuai dengan dinamika sosial politik dan diatur dalam Undang-Undang tersendiri;

- b. Sesuai ketentuan Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pasal 18 Ayat (4), Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Mekanisme pemilihan secara demokratis diselenggarakan dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota;
- c. Berdasarkan evaluasi atas penyelenggaraan pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota secara langsung dan satu paket, sejauh ini menggam barkan fakta empiris bahwa biaya yang harus dikeluarkan oleh negara dan oleh pasangan calon untuk menyelenggarakan dan mengikuti pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota secara langsung sangat be sar juga berpotensi pada peningkatan korupsi, penurunan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, peningkatan eskalasi konflik serta penurunan partisipasi pemilih;
- d. Penyempurnaan terhadap ketentuan yang mengatur pilih an gubernur, bupati dan walikota melalui lemb perwakilan yang dilakukan oleh DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dimaksudkan untuk menempatkan mekanisme pemilihan gu bernur, bupati dan walikota

secara demokratis dan menguatkan tata kelola pemerintahan daerah yang efisien dan efektif dalam konstruksi sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan asas desentralisasi. Oleh karena itu, diperlukan satu undang-undang tersendiri yang secara komprehensif mengatur pemilihan gubernur, bupati dan walikota dalam rangka menyempurnakan penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati dan walikota;

- e. Agar tercipta kualitas gubernur, bupati dan walikota yang memiliki kompetensi, integritas, dan kapabilitas serta memenuhi unsur akseptabilitas, maka selain memenuhi persyaratan formal administratif juga dilakukan uji kompetensi dan integritas melalui uji publik yang dilakukan oleh akademisi, tokoh masyarakat dan komisioner KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota;
- f. Guna menjamin transparansi dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati dan walikota, lembaga penegak hukum di antaranya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kejaksaan, Kepolisian berkewajiban mengawasi pelaksanaan tugas Panitia Pemilihan pada DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota dalam memilih gubernur, bupati, dan walikota.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dibuka ruang untuk calon Gubernur, Bupati, dan Walikota dari calon perseorangan dengan persyaratan yang

sangat ketat berupa dukungan sejumlah penduduk berdasarkan persentase jumlah penduduk pada daerah pemilihan. Kemungkinan calon perseorangan untuk terpilih menjadi gubernur, bupati, dan walikota adalah sesuatu yang amat sulit kalau tidak bisa disebut sesuatu yang mustahil. Bukan saja dari persyaratan jumlah dukungan penduduk pada masing masing daerah pemilihan, tetapi karena semua tahapan dan proses pemilihannya yang berlangsung dan dilakukan di lembaga perwakilan dan oleh pimpinan dan anggota DPRD.

Sesuatu yang tidak mungkin seseorang anggota DPRD yang tergabung dalam fraksi mewakili partai politiknya akan memilih calon perseorangan. Sementara fraksi atau partai politiknya atau gabungan beberapa partai politik sudah mengusulkan calon tersen diri. Semua anggota DPRD yang mewakili masing-masing partai politik dan pemilik suara dalam pemilihan pasti akan terikat dengan disiplin dan garis politik partai yang telah ditetapkan oleh partai politiknya dan dapat dipastikan akan memilih calon gubernur, bupati, atau walikota yang diusung atau dicalonkan partai politiknya. kecuali kalau dilakukan dengan cara yang tidak terpuji yaitu melalui suap dan jual beli suara.

Sehingga dari sisi empiris, klausul yang membuka ruang untuk calon perseorangan adalah sebuah demokrasi setengah hati, yang seolah-olah demokratis. Sesuatu yang tidak mungkin calon perseorangan akan terpilih melalui proses demokrasi politik yang dilakukan di lembaga

perwakilan yang disebut DPRD di mana anggota-anggotanya merupakan representasi dan mewakili partai politik yang mencalonkannya dalam pemilihan legislatif. Ini menjadi dapat dimaklumi karena pembuat undang-undang adalah lembaga politik yaitu DPR bersama pemerintah yang tentu mengedepankan kader-kader partai politik yang maju dan terpilih menjadi pimpinan daerah. Politik hukumnya demikian, dan sesuatu yang wajar dari sisi partai politik.

Apa yang dikemukakan di atas dapat kita prediksi dari sistem pemilihan gubernur, bupati, dan walikota berdasarkan Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, , antara lain ditentukan sebagai berikut :

- a. Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi, Bupati dan Walikota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil. Calon gubernur dan calon bupati dan calon walikota berasal dari bakal calon yang telah mengikuti proses uji publik;
- b. Dalam melaksanakan tahapan pemilihan, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota membentuk Panitia Pemilihan yang ditetapkan dengan keputusan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/ kota setelah mendapat persetujuan rapat paripurna;

- c. Peserta pemilihan adalah calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota yang diusulkan oleh fraksi atau gabungan fraksi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dan/atau calon perseorangan;
- d. Berdasarkan penghitungan suara, panitia pemilihan menetapkan calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota terpilih yang memperoleh suara terbanyak. Dalam hal hasil penghitungan suara terdapat jumlah suara yang sama, untuk menentukan calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota terpilih dilakukan pemungutan suara ulang paling lambat 2 (dua) jam sejak hasil penghitungan suara putaran pertama diumumkan. Dalam hal hasil penghitungan suara masih terdapat jumlah suara yang sama, dilakukan kembali pemungutan suara ulang paling lambat 2 (dua) jam sejak hasil penghitungan suara putaran kedua diumumkan. Dalam hal masih terdapat perolehan sama, pemenang ditentukan dengan mengonversi perolehan suara hasil pemilihan umum dari masing-masing anggota DPRD yang memilih;
- e. Pengesahan calon gubernur diusulkan dengan surat pimpinan DPRD provinsi kepada presiden melalui menteri. Pengesahan calon bupati, dan calon walikota diusulkan dengan surat pimpinan DPRD kabupaten/kota kepada menteri melalui gubernur;
- f. Mengenai pengangkatan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, tidak satu paket

atau pasangan dengan pemilihan dan pengangkatan gubernur, bupati, dan walikota. Pengisian jabatan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota dilaksanakan paling lambat 1 (satu) bulan setelah pelantikan gubernur, bupati, dan walikota. Tugas dan fungsi wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota adalah mengurus dan bertanggungjawab di bidang administrasi pemerintahan.

Gubernur, bupati, dan walikota dibantu oleh wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota. Wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota menjalankan fungsi administratif. Wakil gubernur diangkat oleh presiden berdasarkan usulan gubernur melalui menteri dalam negeri. Wakil bupati dan wakil walikota diangkat oleh menteri dalam negeri berdasarkan usulan bupati/walikota melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Untuk jabatan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota, Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, hanya menentukan syarat syarat yang harus dipenuhi dan lebih kepada syarat administratif meskipun tetap memperhatikan kualifikasi, kompetensi, dan/atau pengalaman calon. Ada hal menarik dari Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2014 untuk calon Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota, khususnya bagi PNS. Syarat pengalaman jabatan dari seorang PNS menunjukkan juga bahwa calon wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota memiliki kapasitas untuk menjalankan fungsi administrasi pemerintahan.

Untuk calon wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota dari pns antara lain dipersyaratkan :

- a. Calon wakil gubernur, calon wakil bupati, dan calon wakil walikota yang berasal dari PNS dengan golongan kepangkatan sekurang-kurangnya IV/c untuk calon wakil gubernur, dan golongan kepangkatan sekurang-kurangnya IV/b untuk calon wakil bupati/wakil walikota dan pernah atau sedang menduduki jabatan eselon ii/a untuk calon wakil gubernur dan eselon II/b untuk calon wakil bupati dan calon wakil walikota;
- b. Calon wakil gubernur, calon wakil bupati, dan calon wakil walikota yang berasal dari PNS tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin berat sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengenai kepegawaian;
- c. Calon wakil gubernur, calon wakil bupati, dan calon wakil walikota yang berasal dari PNS menyerahkan surat pernyataan mengundurkan diri dari PNS sejak pendaftaran.

Pemberlakuan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, untuk kalangan birokrat di daerah sangat disambut dengan baik dan dianggap sebagai langkah maju di mana pembuat undang-undang mampu melihat realitas berbagai dampak negatif pemberlakuan pemilihan langsung Kepala Daerah. Dampak negatif pemilihan langsung kepala daerah bukan saja di lingkungan birokrasi pemerintahan lokal daerah, tetapi juga dampak bagi masyarakat. Untuk kalangan

birokrat di daerah, pemilihan langsung kepala daerah selalu dianggap sebuah momen yang menakutkan, mencemaskan, sebuah ancaman netralitas birokrasi, dan bahkan dapat bermuara kepada pertarungan jabatan.

Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, mendapat penolakan dari masyarakat khususnya para pegiat demokrasi karena dianggap demokrasi kembali ke titik nol, atau paling tidak dianggap demokrasi berjalan mundur. Kuatnya penolakan berbagai elemen masyarakat sipil atas undang-undang ini, membuat pemerintah terpaksa mencabut keberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perpu Nomor 1 Tahun 2014).

Perppu Nomor 1 Tahun 2014 ditetapkan dan diundangkan dan dinyatakan mulai berlaku tanggal 2 Oktober 2014 yaitu bersamaan dengan diundangkan dan dinyatakan mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014. Perpu Nomor 1 Tahun 2014 mencabut dan menyatakan tidak berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014. Dengan demikian, praktis Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 belum sempat diterapkan dalam pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

9. Pemilihan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang Beserta Perubahannya

Dalam waktu yang hampir bersamaan yaitu disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tanggal 30 September 2014 yang diundangkan dan dinyatakan mulai berlaku tanggal 2 Oktober 2014, dengan tanggal ditetapkan, diundangkan dan dinyatakan mulai berlaku Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tanggal 2 Oktober 2014. Keduanya mengatur hal yang sama yaitu pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Terdapat beberapa pertimbangan atau dasar filosofis dan sosiologis yang berbeda. Kondisi demikian akan menimbulkan anggapan seolah-olah ketika Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2014 dibahas dan dirumuskan oleh DPR dan pemerintah, mereka tidak melihat dan menangkap realitas dan kondisi objektif aspirasi masyarakat terhadap substansi yang dirumuskan yaitu formula, realitas, dan kondisi objektif ideal yang dikehendaki masyarakat tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota.

Selanjutnya, dengan Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur. Bupati, dan Walikota ditetapkan menjadi undang-undang. Dalam Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015, antara lain disebutkan bahwa :

- a. Untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal

18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;

- b. Kedaulatan rakyat dan demokrasi perlu ditegaskan dengan pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung oleh rakyat, dengan tetap melakukan beberapa perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini telah dijalankan;
- c. Pembentukan UU Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang mengatur mekanisme pemilihan Kepala Daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya tidak mencerminkan prinsip demokrasi.

Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, mengembalikan sistem pemilihan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) dari sebelumnya berdasarkan sistem perwakilan dipilih DPRD (meskipun belum sempat diterapkan) menjadi sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Namun menurut Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang dipilih secara langsung

oleh rakyat adalah Gubernur, Bupati, dan Walikota. Adapun untuk Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota tetap dipilih atau ditentukan oleh Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana sebelumnya diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 2014.

Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, tetap membuka ruang untuk calon dari perseorangan, di mana disebutkan bahwa Peserta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah :

- a. Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan jumlah kursi DPRD atau akumulasi perolehan suara sah; dan/atau
- b. Calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur jika memenuhi syarat dukungan.

Pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang selanjutnya adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/ kota untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara langsung dan demokratis. Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Penyelenggaraan pemilihan menjadi

tanggung jawab bersama KPU, KPU Provinsi, dan KPU kabupaten/kota, dengan ketentuan :

- a. Pemilihan gubernur dilaksanakan oleh KPU Provinsi;
- b. Pemilihan bupati dan walikota dilaksanakan oleh KPU kabupaten/kota.

Apabila tadinya berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, cukup dilakukan internal di lingkungan DPRD, maka berbeda dengan pemilihan secara langsung Gubernur, Bupati, dan Walikota berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang melibatkan banyak institusi sesuai tingkatan dengan peran dan fungsi masing-masing, yaitu :

- a. Komisi Pemilihan Umum (KPU), KPU Provinsi, KPU Kabupaten/ Kota Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara;
- b. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), Bawaslu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Kecamatan, Pengawas Pemilihan Lapangan, Pengawas Tempat Pemungutan Suara;
- c. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Di samping lembaga-lembaga tersebut, juga terlibat atau ikut serta

lembaga DPRD, pemerintah, pemerintah daerah, lembaga penegak hukum seperti kepolisian, lembaga swadaya masyarakat, lembaga pemantau pemilihan umum, tim sukses, saksi, relawan, masing-masing dengan peran serta dan fungsinya. Begitu juga peran serta masyarakat luas, baik sebagai pemilik suara maupun sebagai bagian dari pengawasan langsung masyarakat terhadap semua tahapan proses pemilihan langsung tersebut.

Untuk penentuan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota, Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, masih mengadopsi secara utuh ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Begitu juga ketentuan bagi PNS yang akan diangkat menjadi Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota harus memenuhi syarat pengalaman jabatan dan/atau kepangkatan, yaitu :

- a. Calon Wakil Gubernur, calon wakil bupati, dan calon wakil walikota yang berasal dari PNS dengan golongan kepangkatan paling rendah IV/c untuk calon wakil gubernur, dan golongan kepangkatan paling rendah IV/b untuk calon wakil bupati/calon wakil walikota dan pernah atau sedang menduduki jabatan eselon II.a untuk calon wakil gubernur dan eselon II.b untuk calon wakil bupati dan calon wakil walikota;

- b. Tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin berat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai aparatur sipil negara dalam hal calon berasal dari PNS;
- c. Menyerahkan surat kesediaan mengundurkan diri bagi PNS sejak diangkat menjadi Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota.

Pengisian jabatan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota dilaksanakan paling lambat 1 (satu) bulan setelah pelantikan gubernur, bupati, dan walikota. Masa jabatan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota berakhir bersamaan dengan masa jabatan gubernur, bupati, dan walikota. Wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota dapat berasal dari PNS atau non-PNS.

Karena jabatan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota bukan hasil pemilihan langsung oleh rakyat yang satu paket atau pemilihannya bersamaan atau berpasangan, maka apabila gubernur, bupati, dan walikota berhalangan tetap, wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota tidak serta merta menggantikan gubernur, bupati, dan walikota.

Wakil Gubernur dilantik oleh gubernur. Wakil Bupati dilantik oleh Bupati dan Wakil Walikota dilantik oleh Walikota. Dalam hal wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota tidak dilantik, maka wakil gubernur dilantik oleh menteri dalam negeri dan wakil bupati/wakil walikota dilantik oleh gubernur. Dalam hal wakil bupati dan wakil walikota

tidak dilantik oleh bupati atau walikota, atau gubernur, maka wakil bupati dan wakil walikota dilantik oleh menteri dalam negeri.

Sampai saat ini, Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, telah dua kali diubah, masing-masing dengan :

- a. Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, tanggal 18 Maret 2015. Dari banyak ketentuan pasal-pasal yang diubah dalam Undang Undang RI Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, ini, salah satu yang sangat substantif adalah pengaturan bahwa pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dilakukan secara berpasangan dan bersamaan secara langsung dan demokratis. Beberapa ketentuan yang berkaitan dengan sistem pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, antara lain adalah sebagai berikut :

- 1) Pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan Wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih

- gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota secara langsung dan demokratis;
- 2) Calon gubernur dan calon wakil gubernur adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di komisi pemilihan umum provinsi. Demikian juga calon bupati dan calon wakil bupati, calon walikota dan calon wakil walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota;
 - 3) Pasangan calon bupati dan calon wakil bupati serta pasangan calon walikota dan calon wakil walikota yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pasangan calon bupati dan calon wakil bupati terpilih serta pasangan calon walikota dan calon wakil walikota terpilih. Dalam hal terdapat jumlah perolehan suara yang sama untuk pemilihan bupati dan wakil bupati serta pemilihan walikota dan wakil walikota, pasangan calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kecamatan di kabupaten/kota tersebut ditetapkan sebagai pasangan calon bupati dan calon wakil bupati serta pasangan calon walikota dan calon wakil walikota terpilih;

- 4) Pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur terpilih. Dalam hal terdapat jumlah perolehan suara yang sama untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur, pasangan calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur terpilih;
 - 5) Gubernur dan wakil gubernur dilantik oleh presiden di ibukota negara. Dalam hal presiden berhalangan, pelantikan gubernur dan wakil gubernur dilakukan oleh wakil presiden. Dalam hal wakil presiden berhalangan, pelantikan gubernur dan wakil gubernur dilakukan oleh menteri dalam negeri;
 - 6) Bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota dilantik oleh gubernur di ibu kota provinsi yang bersangkutan. Dalam hal gubernur berhalangan, pelantikan bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota dilakukan oleh wakil gubernur. Dalam hal gubernur dan/atau wakil gubernur tidak dapat melaksanakan pelantikan tersebut, menteri dalam negeri mengambil alih kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
- b. Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2016 tanggal 1 Juli 2016. Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, perubahan untuk kedua kali dilakukan melalui Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dari banyak ketentuan norma yang diubah, pada umumnya adalah ketentuan persiapan, persyaratan, dan pelaksanaan teknis pemilihan sampai kepada berbagai jenis larangan dan sanksi atas pelanggaran, pelantikan, penyelesaian sengketa atau pelanggaran, dan substansi lain yang bersesuaian. Namun mengenai sistem pemilihan secara substansial tidak ada perubahan dalam undang undang ini yaitu bahwa calon gubernur, bupati, walikota beserta wakilnya dicalonkan berpasangan dan dipilih secara langsung oleh rakyat.

Beberapa penyempurnaan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, antara lain :¹

- a. Tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi, antara lain terkait :
- 1) persyaratan atas kewajiban bagi PNS untuk menyatakan pengunduran diri sejak penetapan sebagai pasangan calon pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
 - 2) persyaratan atas kewajiban bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD untuk menyatakan pengunduran diri sejak penetapan sebagai pasangan calon pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
 - 3) persyaratan terkait mantan terpidana dapat maju sebagai pasangan calon pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota jika telah mengumumkan kepada masyarakat luas bahwa yang bersangkutan pernah menjadi terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum;
 - 4) dihapusnya persyaratan tidak memiliki konflik kepentingan dengan Petahana;
 - 5) pengaturan terkait pelaksanaan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota jika hanya terdapat 1 (satu) pasangan.
- b. Penegasan terkait pemaknaan atas nomenklatur Petahana untuk menghindari multi tafsir dalam implementasinya;

- c. Pengaturan mengenai pendanaan kegiatan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali kota dan Wakil Walikota dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan dapat didukung melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. penyederhanaan penyelesaian sengketa proses pada setiap tahapan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota agar keserentakan pencoblosan maupun pelantikan dapat terjamin;
- e. Penetapan mengenai waktu pemungutan suara untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota pada tahun 2020 dan 2024;
- f. Pengaturan mengenai pelantikan serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilantik secara serentak oleh Presiden di ibu kota Negara serta penegasan terkait waktu pelantikan agar selaras dengan kebijakan penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara serentak, yang pelantikan tersebut di laksanakan pada akhir masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota sebelumnya yang paling akhir;

- g. Pengaturan sanksi yang jelas bagi yang melakukan politik uang (*money politic*) dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
- h. Pengaturan terkait pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, atau Walikota dan Wakil Wali kota yang diberhentikan.

Satu hal yang sangat urgen dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 ini yaitu perubahan format pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara serentak sampai dengan pemilihan serentak secara nasional, adalah sebagai berikut :

- a. Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni tahun 2016 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Desember tahun 2015;
- b. Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada bulan Juli sampai dengan bulan Desember tahun 2016 dan yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2017 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Februari tahun 2017;

- c. Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2017 menjabat sampai dengan tahun 2022;
- d. Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2018 dan tahun 2019 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Juni tahun 2018;
- e. Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2018 menjabat sampai dengan tahun 2023;
- f. Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2015 dilaksanakan pada bulan Septembe tahun 2020 (kemudian diubah menjadi bulan Desember 2020);
- g. Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2020 menjabat sampai dengan tahun 2024;
- h. Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Guber nur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali kota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatual Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024;

- i. Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023, diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024;
- j. Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- k. Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

D. Sistem Pemilihan Kepala Daerah

Dalam ilmu politik, dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu :

1. *Single-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil, biasanya disebut sistem distrik).

2. *Multi-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil, biasanya dinamakan sistem perwakilan berimbang).¹¹⁷

Sistem pemilihan distrik adalah sistem pemilihan dimana wilayah negara dibagi dalam beberapa distrik pemilihan, dimana jumlah distrik sama dengan jumlah kursi yang terdapat di parlemen. Setiap distrik pemilihan memilih satu orang wakil dari calon-calon yang diajukan oleh partai politik atau peserta pemilu. Karena itu, sistem ini disebut “*singel-member constituency*” sehingga yang menjadi pemenang adalah yang memiliki suara terbanyak dalam distrik tersebut.¹¹⁸

Adapun sisi kelebihan dan kekurangan dari sistem distrik ini, yaitu :

1. Hubungan antara pemilih dan wakilnya sangat dekat, karena itu partai-partai politik tidak berani mencalonkan orang yang tidak populer dalam distrik tersebut. Terpilihnya seorang wakil biasanya karena kualitas dan popularitasnya sehingga popularitas partai pun ikut terangkat.
2. Sistem ini mendorong bersatunya partai politik, karena calon yang terpilih hanya satu sehingga beberapa partai politik dipaksa bergabung untuk mencalonkan seorang yang lebih populer dan berkualitas dari calon-calon lainnya.
3. Terjadinya penyederhanaan partai politik.

¹¹⁷ Jean Blondel.1969. “*Electoral System and the Influence of Electoral System on Party System*” dalam *An Introduction to Comparative Government*. London: Weindenfield and Nicholson. Hal. 177-206.

¹¹⁸ Ni“matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, kencana, Jakarta, 2017. hlm. 47.

4. Organisasi penyelenggara pemilihan dengan sistem ini lebih sederhana, tidak perlu memakai banyak orang untuk duduk dalam panitia pemilihan. Biaya lebih murah dan perhitungan suara lebih singkat, karena tidak perlu menghitung sisa suara yang terbuang.

Adapun kekurangan sistem ini, yaitu :

1. Kemungkinan akan ada suara yang terbuang.
2. Menyulitkan partai-partai kecil dan golongan-golongan minoritas mempunyai keterwakilan.
3. Terjadinya pencerminan pendapat yang salah tingkat pertama dan tingkat kedua¹¹⁹

Dalam sistem pemilihan proporsional, wilayah negara meruapakan satu daerah pemilihan. Akan tetapi, karena luasnya wilayah negara dan jumlah penduduk warga negara yang banyak, maka wilayah tersebut dibagi atas dapil-dapil pemilihan (misalnya, provinsi menjadi satu daerah pemilihan). Kepada daerah-daerah pemilihan ini dibagikan sejumlah kursi untuk diperebutkan tergantung pada luas daerah pemilihan dan jumlah penduduk, pertimbangan politik, dan sebagainya. Yang pasti akan ada lebih dari satu kursi yang diperebutkan dan sisa suara dari daerah pemilihan tertentu tidak dapat digabungkan dengan sisa suara di daerah pemilihan lain. Karena itu, sistem ini disebut *Multi- member constituency*. Adapun positif dan negatif dari system proporsional ini, yaitu :

¹¹⁹ *Ibid*

1. Suara yang sangat terbuang sangatlah sedikit.
2. Partai politik kecil/minoritas, besar kemungkinan mendapat kursi di parlemen.

Sedangkan segi negatif dari sistem proporsional ini, antara lain :

1. Timbulnya partai-partai politik baru yang cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan oleh karena itu kurang terdorong untuk mencari persamaan-persamaan.
2. Setiap calon terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai politik yang mencalonkannya dan kurangnya loyalitas pada rakyat yang memilihnya.
3. Pemerintahan tidak stabil dikarenakan banyak partai politik yang mempersukar jalannya pemerintahan, lebih-lebih dalam sistem pemerintahan parlementer karena pembentukan pemerintah/kabinet harus didasarkan atas koalisi (kerja sama) antar dua partai politik atau lebih.
4. Terjadinya pencerminan pendapat yang salah pada tingkat pertama¹²⁰

Sistem pemilu adalah seperangkat metode yang mengatur warga negara untuk memilih para wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif dan eksekutif. Sistem pemilihan ini penting dalam suatu sistem pemerintahan demokrasi perwakilan,¹²¹ sebab :

1. Sistem pemilihan mempunyai konsekuensi pada tingkat proporsionalitas hasil pemilihan.

¹²⁰ *Ibid*

¹²¹ Muhammad Asfar, 2006, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*, Pusat Study Demokrasi dan HAM (PusDeHAM), Surabaya hlm 4-5

2. Sistem pemilihan memengaruhi bentuk kabinet yang akan dibentuk.
3. Sistem pemilihan membentuk sistem kepartaian, khusus berkaitan dengan jumlah partai politik yang ada di dalam sistem kepartaian tersebut.
4. Sistem pemerintahan memengaruhi akuntabilitas pemerintahan, khususnya akuntabilitas para wakil terhadap pemilihnya.
5. Sistem pemilu mempunyai dampak pada tingkat kohesi partai politik.
6. Sistem pemilihan berpengaruh terhadap bentuk dan tingkat partisipasi politik warga.
7. Sistem pemilihan adalah elemen demokrasi yang lebih mudah untuk dimanipulasi dibandingkan dengan elemen demokrasi lainnya, oleh karena itu, jika suatu negara bermaksud mengubah tampilan atau wajah demokrasinya. Hal itu dapat dilakukan dengan mudah melalui perubahan sistem pemilunya.
8. Sistem pemilihan juga dapat dimanipulasi melalui berbagai peraturan yang tidak demokratis dalam tingkat pelaksanaannya.¹²²

Di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang, sekaligus tolok ukur, dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum tidak merupakan satu satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan

¹²² Luki Sandra Amalia, Syamsuddin Haris, Sri nur yanti, Lili Romli, Devi Darmawan, *Op. cit*, hlm. 12.

pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti : partisipasi dalam kegiatan partai, lobbying, dan sebagainya. Pemilihan terhadap jenis sistem pilkada langsung selalu mempertimbangkan aspek “legitimasi” dan “efisiensi”, yang selalu merupakan “*trade off*”.¹²³ Artinya, memilih sistem yang legitimasi tinggi selalu mengandung konsekuensi sangat tidak efisien. Sebaliknya, kalau semata-mata mengutamakan efisiensi akan melahirkan hasil pilkada yang legitimasinya rendah.

Sistem pemilihan kepala daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap watak dan karakter persaingan calon kepala daerah. Yang dimaksud karakter dan watak persaingan adalah ciri ciri dan kecenderungan yang menonjol dari kompetisi dalam pilkada juga bisa dirancang untuk memperlancar perilaku politik tertentu karena sistem pemilihan dapat dengan mudah dimanipulasi.¹²⁴

Demikian halnya dengan sistem pilkada langsung memiliki ciri-ciri dan kecenderungan yang menonjol dari jenis kompetisi yang dilakukan, oleh sebab itu pilkada langsung seharusnya memperhitungkan dengan cermat kecenderungan tersebut dan faktor yang mempengaruhinya. Untuk mengetahui kemungkinan penerapan sistem pilkada langsung di Indonesia, perlu ditinjau berbagai jenis sistem pilkada langsung, di antaranya :

1. *First Past the Post System* Sistem *first past the post system*, ini dikenal sebagai sistem yang sederhana dan efisien. Calon kepala daerah yang

¹²³ Agus Pramusinto, 2004, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah dalam mencermati Hasil Pemilu 2004*, Jakarta (Jakarta: Jurnal Analisis CSIS Vol. 33, No 2 Juni 2004), hlm. 240

¹²⁴ Joko J. Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta Penerbit Pustaka Pelajar, hlm. 115

memperoleh suara terbanyak otomatis memenangkan pilkada dan menduduki kursi kepala daerah. Karenanya sistem ini dikenal juga dengan sistem mayoritas sederhana (*simple majority*). Konsekuensinya, calon kepala daerah dapat memenangkan pilkada walaupun hanya meraih kurang dari separoh suara jumlah pemilih sehingga legitimasinya sering dipersoalkan.

2. *Prefenterial Voting System* atau *Approval Voting System*, Cara kerja sistem *Prefenterial Voting System* atau *Approval Voting System* adalah pemilih memberikan peringkat pertama, kedua, ketiga dan seterusnya terhadap calon-calon kepala daerah yang ada pada saat pemilihan. Seorang calon akan otomatis memenangkan pilkada langsung dan terpilih menjadi kepala daerah jika perolehan suaranya mencapai peringkat pertama yang terbesar. Sistem ini dikenal sebagai mengakomodasi sistem mayoritas sederhana (*simple majority*) namun dapat membingungkan proses penghitungan suara di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS) sehingga penghitungan suara mungkin harus dilakukan secara terpusat.
3. *Two Round System* atau *Run-off system*, sesuai namanya, cara kerja sistem two round ini pemilihan dilakukan dengan dua putaran (*run-off*) dengan catatan jika tidak ada calon yang memperoleh mayoritas absolut (lebih dari 50 persen) dari keseluruhan suara dalam pemilihan putaran pertama. Dua pasangan calon Kepala daerah dengan perolehan suara terbanyak harus melalui putaran kedua beberapa waktu setelah pemilihan putaran pertama.

Lazimnya, jumlah suara minimum yang harus diperoleh para calon pada pemilihan putaran pertama agar dapat ikut dalam pemilihan putaran kedua bervariasi, dari 20 persen sampai 30 persen. Sistem ini paling populer di negara – negara demokrasi presidensial.

4. Sistem *electoral Collage*, cara kerja sistem *Electoral Collage* adalah setiap daerah pemilihan (kecamatan, dan gabungan kecamatan untuk Bupati/Walikota; kabupaten/kota dan gabungan kabupaten/kota untuk gubernur) diberi alokasi atau popot suara dewan pemilih (*Electoral Collage*) sesuai dengan jumlah penduduk. Setelah pilkada, keseluruhan jumlah suara yang diperoleh tiap calon di setiap daerah pemilihan tersebut dihitung. Pemenang di setiap daerah pemilihan berhak memperoleh keseluruhan suara Dewan Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan. Calon yang memperoleh suara dewan pemilih terbesar akan memenangkan pilkada langsung. Umumnya, calon yang berhasil memenangkan suara di daerah-daerah pemilihan dengan jumlah penduduk padat terpilih menjadi kepala daerah.¹²⁵

Sejarah telah mencatat berbagai model Pilkada di Indonesia, baik menurut penunjukan, perwakilan, maupun pemilihan langsung. Menurut Retno Saraswati, dalam artikelnya di jurnal Masalah masalah Hukum yang berjudul "Calon Perseorangan: Pergeseran Paradigma Kekuasaan dalam Pemilu" tahun

¹²⁵ Ibid, hlm. 116.

2011¹²⁶ menyebutkan empat sistem pemilihan kepala daerah yang pernah digunakan di Indonesia. Pertama, sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pusat. Sistem ini sudah digunakan sejak masa Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda, penjajahan Jepang, serta setelah kemerdekaan. Setelah kemerdekaan, pemerintah menggunakan sistem ini berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, dan Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Kedua, sistem penunjukan. Sistem ini digunakan berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 jo. Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 dan Undang-Undang RI Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, atau yang di kenal dengan era Dekrit Presiden. Ketiga, sistem pemilihan perwakilan. Sistem ini merupakan perwujudan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah. Dengan sistem ini, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh lembaga DPRD. Selanjutnya, presiden akan menentukan calon kepala daerah terpilih. Keempat, sistem pemilihan perwakilan (murni). Sistem ini mendasarkan pelaksanaannya pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Dengan

¹²⁶ Topan Yuniarto. *Pilkada Langsung Serentak : Sejarah dan Perkembangannya di Indonesia*, dalam Kompasmedia. Diakses dari <http://kompasmedia.kompas.id>

sistem ini, Kepala Daerah dipilih secara murni oleh lembaga DPRD tanpa intervensi pemerintah pusat.

Selanjutnya setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, berlaku sistem pemilihan Kepala Daerah (gubernur, bupati, dan walikota beserta wakilnya) secara langsung oleh rakyat. Pemilihan secara langsung oleh rakyat adalah memilih kandidat yang telah ditentukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang mengusung calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tersebut. Jadi, yang dipilih langsung oleh rakyat adalah calon pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang ditentukan partai politik atau gabungan partai politik, bukan ditentukan oleh rakyat itu sendiri.

Walaupun pada prinsipnya pemilihan umum menjadi alat dalam mewujudkan kedaulatan rakyat yang melibatkannya secara langsung, akan tetapi pelaksanaan pemilu memiliki beberapa varian sistem dalam pelaksanaan pemilihan umum. Adanya varian sistem yang berbeda-beda tersebut tidak berarti pelaksanaan pemilihan umum mengabaikan prinsip utamanya yaitu kedaulatan rakyat, akan tetapi tetap berpijak pada prinsip bahwa rakyat sebagai pemilik kuasa yang mutlak dan bukan sesuatu yang kompromis.¹²⁷

¹²⁷ Zainal Arifin Hoesein, *Penataan Pemilih dalam Sistem Pemilihan Umum*, Rajawali Pers, Depok, 2017, hlm. 19.

E. Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah

Di dalam Undang Undang Dasar NRI 1945 Pasal 22E Ayat (5), menentukan bahwa “Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat Nasional, Tetap dan Mandiri”. Berdasarkan ketentuan itu, tegas dinyatakan kemandirian melaksanakan tugasnya dan senantiasa terkait pemerintahan. Dalam ketentuan ini menjadi dasar bawa pemerintah terlepas dari Komisi Pemilihan Umum yang bertugas menyelenggarakan Pemilu sebagai organ yang mandiri di dalam kinerjanya. Komisi Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud adalah sebuah Badan penyelenggara Pemilihan Umum yang independen dan non partisan, berkedudukan di Ibu Kota Negara yang berlandaskan Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Dalam Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Pasal 8 Ayat (1), penyelenggaraan pemilihan menjadi tanggung jawab bersama KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota, dan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur dilaksanakan oleh KPU provinsi, dan penyelenggara pemilihan bupati dan wakil bupati serta pemilihan walikota dan wakil walikota dilaksanakan oleh KPU kabupaten/kota. Adapun lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil

gubernur adalah Bawaslu provinsi, sedangkan penyelenggara pemilihan bupati dan wakil bupati serta pemilihan walikota dan wakil walikota adalah Bawaslu kabupaten/kota.

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota direpresentasikan sebagai instansi yang tugasnya menyelenggarakan Pemilu yang bebas, mandiri, demokratis dan transparan, dipilihnya Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota sebagai penyelenggara secara mandiri dimaksudkan bukan hanya untuk efisiensi dan profesionalisme semata. Akan tetapi yang paling mendasar adalah di dalam kerangka menciptakan lebih independensi dan imprasial. Adapun yang dimaksud dengan sifat independensi dan imprasial adalah di dalam menyelenggarakan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, penyelenggara dan semua pelaksana yang terkait tidak berada dibawah kendali suatu golongan, kelompok yang menjadi tim sukses, pasangan calon dan tim kampanye, partai politik pemerintah daerah, DPRD melainkan sepenuhnya berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan dan kode etik pelaksanaan Pemilu yang ditegakkan secara obyektifitas dan profesional.¹²⁸

Dengan kelembagaan penyelenggara yang demikian, objektivitas dalam arti transparansi dan keadilan bagi pemilih dan peserta pilkada relatif bisa dioptimalkan. Komisi Pemilihan Umum maupun Komisi Pemilihan Umum Daerah harus mampu menyelenggarakan pemilu tetap mengedepankan asas-asas umum penyelenggara pemilu.

¹²⁸ Ibid, hlm.101.

Pembentukan Komisi Pemilihan Umum pada saat ini memang tidak bisa dilepaskan dengan aktifitas Komisi Pemilihan Umum pada masa yang lalu, seperti tahun 1999. Pada saat itu Komisi Pemilihan Umum beranggotakan fungsionaris partai peserta pemilu, yang dimana membuat lembaga Komisi Pemilihan Umum diragukan kredibilitasnya. Komisi Pemilihan Umum dalam perjalanannya saat ini, publik dapat menilai dan dapat dilihat secara jelas bagaimana sangat kuatnya unsur kepentingan (*interest*) mewarnai kegiatan Komisi Pemilihan Umum, sehingga sangat sering dalam pembahasan keputusan-keputusan Komisi Pemilihan Umum harus mengalami situasi deadlock. Atas dasar pemikiran bahwa Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga penyelenggara Pemilihan umum seharusnya terbebas dari tekanan berbagai macam kepentingan, serta banyak dan kuatnya tuntutan dari pihak-pihak yang mengharuskan suatu lembaga penyelenggara pemilu bersih dari campur tangan partai politik dan pemerintah.¹²⁹

F. Konsep Pemilihan Kepala Daerah/Pemimpin Dalam Islam

Apabila dikaitkan dengan perspektif Islam, Hukum Islam tidak mengatur mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah secara khusus. Dalam hukum Islam, tidak ditemukan secara tekstual mengenai aturan yang mengatur metode pemilihan kepala daerah baik secara langsung, maupun secara tidak langsung.

¹²⁹ Idris - M.Y Tiyas Tinovi, 2014, *Kinerja Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Proses Penetapan Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pada pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2011* (Kasus Kelurahan Pasar Baru Baserah Kecamatan Kuantan Hilir), Riau, Jom FISIP Universitas Riau, Vol 1, No 2, Oktober 2014, hlm 6.

Mekanisme pemilihan Kepala Daerah, hanya merupakan suatu cara (uslub) atau metode memilih wakil rakyat atau pemimpinnya, karena dalam Islam (Hukum Islam) tujuan yang agung yaitu agar tidak ada kesulitan (haraj) bagi kaum muslimin. Umat dapat memilih pemimpinnya (wakil rakyat, Kepala Daerah maupun Presiden) mereka berdasarkan metode yang sejalan dengan tuntutan zaman, tempat dan waktu, selama hal itu tidak keluar dari batas syariat.

Pemilu merupakan salah satu implementasi prinsip kedaulatan rakyat. Keterlibatan warga masyarakat dalam memutuskan hal-hal yang menyangkut kepentingan mereka, termasuk siapa yang hendak dipilih/diangkat sebagai wakil/pemimpin mereka. Sedangkan terkait tentang metode/prosedurnya, apakah nama itu ditetapkan melalui penunjukan langsung oleh seseorang atau beberapa orang terkemuka lalu masyarakat menyetujui seperti yang terjadi di era Khulafaur Rasyidin atau melalui pemungutan suara (vote) seperti yang berlaku dewasa ini adalah soal teknis yang bisa ditangani oleh akal pikiran manusia.

Berpedoman kepada QS Asy-Syura Ayat 38, yaitu : “Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang kami berikan kepada mereka.” Maka urusan yang harus dimusyawarahkan sebagaimana dimaksudkan ayat yang pertama adalah urusan peperangan dan hal-hal duniawi lainnya, seperti urusan politik, ekonomi, kemasyarakatan, kepemimpinan dan lain-lain. Sementara itu kata Amr (urusan) dalam ayat yang kedua, menurut penjelasan Muhammad Asad

dalam bukunya Sebuah Kajian Tentang Pemerintahan Islam menunjukkan pada semua arti semua urusan yang bersifat umum, artinya ia menunjuk pada prinsip perwakilan yang harus menjadi asas kekuasaan pemerintah.¹³⁰

Dalam sistem pemerintahan Islam, asas syura (musyawarah) merupakan salah satu prinsip konstitusional dan merupakan suatu lembaga ketatanegaraan yang didalam sejarah pemerintahan Islam selalu dilaksanakan oleh pemerintah sebagai kewajiban. Hal ini dapat dikaji pada sejarah perjalanan Nabi Muhammad SAW. dalam mengendalikan pemerintahan negara. Praktik ketatanegaraan yang dijalankan oleh Nabi Muhammad SAW, yang pada waktu itu bertindak sebagai Kepala Negara Madinah telah menerapkan asas musyawarah ini. Beliau selalu berkonsultasi dengan para sahabatnya dalam mengambil keputusan apabila menghadapi suatu permasalahan yang diajukan kepadanya. Sebagai salah satu contoh adalah musyawarah nabi Muhammad SAW. dengan para sahabatnya ketika akan menentukan letak pembangunan perkemahan pasukan Islam dalam perang Badr maupun Uhud. Juga ketika menentukan sikap; tinggal atau pergi ke luar kota Madinah, termasuk dalam menentukan sikap berdamai antara umat Islam dengan umat non Islam semasa perang Khandaq.¹³¹

Asas Musyawarah ini, telah dilakukan pula oleh para sahabat sepeninggal Muhammad SAW. (al-Khulafa al-Rasyidin) dalam praktik penyelenggaraan negara. Sebagai salah satu contoh adalah pertemuan al-saqifa, yaitu pertemuan antara para sahabat baik dari golongan Muhajirin maupun golongan Anshar

¹³⁰ Muntoha, *Fiqh Siyash*, Adicita Karya Nusa, Yogyakarta, 1998, hlm. 60

¹³¹ *Ibid.* hlm 61

mengadakan musyawarah dan tukar pandangan mengenai suatu masalah yang sangat penting yakni siapakah yang akan menggantikan Muhammad SAW. dalam kedudukan nya sebagai Kepala Negara. Musyawarah ini sengaja diadakan karena Muhammad SAW. tidak menunjuk penggantinya, untuk memecahkan masalah yang sangat penting itu, diadakanlah pertemuan al-Saqifa tersebut yang berakhir dengan satu keputusan setelah dilakukan permusyawaratan antara kaum Muhajirin dan Anshar, dan pada akhirnya mereka sepakat untuk mengangkat Abu Bakar sebagai Khalifah menggantikan Muhammad SAW. sebagai kepala Negara.¹³²

Kemudian hal tersebut dipraktikan pada saat pemilihan khalifah pertama, yakni dipilih secara terbuka sehingga terpilihkan Abu Bakar, hingga akhir masa jabatannya meskipun Abu Bakar yakin bahwa Umarlah yang paling tepat untuk menggantikannya namun beliau tidaklah mencalonkannya sebagai pengganti tetapi bermusyawarah dengan para sahabat yang paling dipercaya secara bersama-sama dan kemudian menunjuk kehendaknya untuk memilih Umar. Kemudian keputusan dilemparkan kepada massa pemilih muslim yang pada gilirannya menerimanya.¹³³

Pada akhir masa jabatan Umar merasa ajalnya akan tiba, beliau memperhatikan bahwa dari sekian banyak sahabat nabi yang paling dapat dipercaya, hanya ada enam orang yang masih hidup untuk dijadikan sumber pedoman kaum muslim dan dapat dipilih sebagai calon penggantinya. Kemudian

¹³² *Ibid*

¹³³ Abdul A'la Al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, Ctk.Keempat,Mizan, Bandung, 1995,hlm.256

beliau membentuk Dewan Permusyawaratan yang beranggotakan keenam orang sahabat tersebut dan mendelegasikan tugas kepada mereka untuk memilih Khalifah berikutnya dari kalangan mereka sendiri dengan amanat bahwa barangsiapa mencoba menjadi Amir tanpa disetujui oleh massa muslim harus dipenggal. Pada akhirnya Lembaga Permusyawaratan ini mendelegasikan tugas kepada Abdurrahman bin „Auf untuk berkeliling Madinah untuk memantau aspirasi masyarakat umum di kota tersebut. Hingga pada akhirnya beliau berkesimpulan bahwa massa muslim memiliki kemungkinan terbesar untuk percaya kepada dua orang yaitu Ali dan Utsman, dan dari keduanya pandangan sedikit lebih berat ke Utsman, kemudian dilakukan pemilihan dan Utsman secara terbuka diakui sebagai Khalifah.¹³⁴

Kemudian datanglah kejadian tragis dan menyedihkan dengan terjadinya pembunuhan brutal atas Utsman. Oleh karenanya beberapa sahabat bersidang di rumah Ali dan menyatakan kepada beliau bahwa tidak ada lagi yang paling cocok untuk dipilih sebagai Amir kecuali beliau dan oleh karenanya beliau harus memikul tanggungjawab tersebut. Ali berkeberatan, tetapi ketika para sahabat mendesak pada akhirnya beliau setuju untuk menjadi Khalifah.¹³⁵

Sedangkan Pada Masa Bani Umayyah dan Bani Abbasiyah, pengangkatan sebagai khalifah (pemimpin) dilakukan melalui mekanisme peralihan kekuasaan, Muawiyah bin Abu Sufyan menjadi Khalifah menggantikan Ali Bin Abi Tholib melalui perebutan kekuasaan. Sedangkan

¹³⁴ *Ibid*, hlm. 256-257

¹³⁵ *Ibid*, hlm 257

Yazid bin Muawiyah, suksesi kepemimpinan terjadi melalui pewarisan kepada anak atau kerabat seperti lazimnya sistem monarki. Suatu sistem suksesi kepemimpinan yang sejatinya tidak sejalan dengan idealitas Islam. Pada masa pemerintahan tersebut, sistem demokrasi Islam mengalami pergantian menjadi sistem monarkis (kerajaan).

Pemilu adalah kreasi peradaban perpolitikan modern. Karena itu ia tidak dikenal dalam sejarah politik Islam. Namun, sebagian besar ulama berpendapat bahwa Pemilu tidak bertentangan dengan Islam. Sistem ini merupakan kreasi peradaban modern yang tidak bertentangan dengan ajaran Islam. Adapun prinsip dan konsep yang sejalan praktik politik dan ketatanegaraan menurut Islam adalah konsep syura (bermusyawarah) dan konsep memilih Pemimpin yang sesuai dengan syariat.

Menurut bahasa, kata *syura* (Arab: syura) diambil dari “*syaawara*”, bermakna “*lil musyarakah*”, artinya saling memberi pendapat, saran, atau pandangan.¹³⁶ Menurut Abu Ali al-Tabarsi, *syura* merupakan permusyawaratan untuk mendapatkan kebenaran. Al-Asfahani pula mendefinisikan *syura* sebagai merumuskan pendapat melalui pembicaraan (permusyawaratan). Sementara Ibn al-Arabi memberikan pengertian *syura* sebagai musyawarah untuk mencari kebenaran atau nasihat dalam mencari kepastian.¹³⁷ Dari beberapa pengertian di atas, dapat diambil pandangan bahwa *syura* adalah pembicaraan dari berbagai

¹³⁶ A.W. Munawir, *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap*, Yogyakarta: Al-Munawwir, 1984, hlm. 802

¹³⁷ Mohd. Izani Mohd Zain, *Islam dan Demokrasi: Cabaran politik Muslim Kontemporari di Malaysia*, (Kuala Lumpur: Universiti Malaya, 2005 hlm. 19

pihak dengan tujuan mengetahui berbagai buah pikiran ke arah pencapaian sesuatu rumusan.

Prinsip syura merupakan dasar kedua dalam sistem kenegaraan Islam setelah prinsip keadilan.¹³⁸ Menurut syafi'i maarif, pada dasarnya syura merupakan gagasan politik utama dalam Al Quran. Jika konsep syura itu ditransformasikan dalam kehidupan modern sekarang, maka system politik demokrasi adalah lebih dekat dengan cita-cita politik Qur'ani, sekalipun ia tidak selalu identik dengan praktek demokrasi barat.¹³⁹

Pada dasarnya prinsip syura, berkaitan dengan 4 (empat) hal, yaitu :

1. Syura berkaitan dengan perkara politik umat, yang dilaksanakan oleh ahlul halli wal aqdi. Ahlul halli wal aqdi adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Perkara yang berkaitan dengan politik umat, termasuk perkara pemilihan khalifah (pemimpin).
2. Syura dilaksanakan dalam perkara-perkara ijtihaad yang tidak ada nashnya atau ijma". sedangkan perkara-perkara yang ada dan jelas hukumnya dalam Al Quran dan Al Hadits, maka tidak ada musyawarah lagi padanya.
3. Syura bukanlah kewajiban yang terus menerus setiap waktu, tetapi diterapkan bergantung keadaan dan kebutuhan, diterapkan wajib pada saat tertentu dan pada saat yang lain tidak wajib. Sebagai contoh: Rasullullah

¹³⁸ M. Dhiauddin Rais, *Teori Politik Islam*, Jakarta: Gema Insani Press, 2001, hlm. 272

¹³⁹ Ahmad Syafii Maarif, "*Islam Politik dan Demokrasi di Indonesia*", dalam Bosco Carcallo dan Dasrizal (editor), *Aspirasi Ummat Islam Indonesia*, Lappenas, Jakarta, 1993. hlm. 47-55

pernah melakukan musyawarah sebelum bergerak menuju peperangan dan beliau tidak bermusyawarah pada perkara-perkara yang lain yang sudah jelas kebenarannya dari Allah.

4. Syura dilaksanakan menurut prinsip syariat Islam. Syura berkaitan dengan politik umat, yaitu dengan adanya syura maka mencegah terjadinya otoritarianisme dan kediktatoran. Amin Rais berpendapat, negara demokratis harus dibangun dan dikembangkan melalui mekanisme musyawarah (syura). Prinsip ini menentang elitisme yang menganjurkan bahwa hanya para pemimpin (elit) saja-lah yang paling tahu cara untuk mengurus dan mengelola negara, sedangkan rakyat tidak lebih sebagai golongan yang harus mengikuti kemauan elit. Lebih jauh Amien Rais menguraikan bahwa musyawarah merupakan pagar pencegah bagi kemungkinan munculnya penyelewengan negara ke arah otoritarianisme, despotisme, diktatorisme, dan berbagai system lain yang cenderung membunuh hak-hak politik rakyat.¹⁴⁰
5. Dari uraian diatas dapat kita gali preseden-preseden dan konstitusional otentik, sebagai berikut :

- a. Dalam suatu negara islam, pemilihan kepala negara sepenuhnya bergabung kepada masyarakat umum, dan tak seorangpun berhak untuk mengkat diri dengan paksaan atau kekerasan sebagai Amir mereka

¹⁴⁰ Umaruddin Masdar, *Membaca pikiran Gusdur dan Amien Rais Tentang Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1999, hlm. 104

- b. Tidak ada satu klan atau satu keompok pun yang dapat memonopoli jabatan
- c. Pemilihan harus dilaksanakan dengan prinsip kehendak bebas kaum muslim dan tanpa adanya pemaksaan atau ancaman.¹⁴¹



¹⁴¹ Abdul A'la Al-Maududi. *Op. Cit.* hlm 257-258

BAB III
REGULASI PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH
YANG BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Ketidakadilan Cuti Calon Kepala Daerah Petahana Dalam Kampanye Pemilihan Kepala Daerah

Kepala daerah petahana (*incumbent*) yang mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah di daerah yang sama diwajibkan untuk menjalani cuti. Hal ini tertuang dalam Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Pasal 70 Ayat (3), yang bunyi lengkapnya “Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan :

1. Menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan
2. Dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Kemudian dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengunduran Diri dalam Pencalonan anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD, Presiden, dan Wakil Presiden, Permintaan Izin dalam Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, serta Cuti dalam Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum, diatur :

1. Pasal 35 Ayat (1), yang berbunyi : Permintaan Cuti menteri dan pejabat setingkat menteri, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota diajukan dengan ketentuan :
 - b. Gubernur dan wakil gubernur kepada menteri yang urusan pemerintahan dalam negeri dengan tembusan kepada Presiden; dan
 - c. Bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dengan tembusan kepada menteri
2. Pasal 35 Ayat (3), yang berbunyi : Permintaan Cuti sebagaimana diajukan paling lambat 12 (dua belas) hari kerja sebelum Kampanye Pemilihan Umum.
3. Pasal 36 Ayat (1), yang berbunyi : Menteri dan pejabat setingkat menteri, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil Walikota melaksanakan cuti selama I (satu) hari kerja dalam I (satu) minggu pada masa Kampanye Pemilihan Umum.
4. Pasal 36 Ayat (2), yang berbunyi : Hari libur merupakan hari bebas untuk Pemilihan Umum di luar ketentuan Cuti sebagaimana dimaksud pada Ayat (1).
5. Pasal 38, yang berbunyi : Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri memproses permintaan Cuti gubernur dan wakil gubernur untuk melaksanakan kampanye pemilihan Umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 35 ayat (1) huruf b.
6. Pasal 38 Ayat (2), yang berbunyi : Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri menyampaikan persetujuan pemberian Cuti

sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) kepada gubernur dan wakil gubernur yang bersangkutan serta kepada Komisi Pemilihan Umum atau Komisi pemilihan Umum Daerah paling lambat 4 (empat) hari sebelum gubernur atau wakil gubernur yang bersangkutan memulai Kampanye Pemilihan Umum.

7. Pasal 39 Ayat (1), yang berbunyi : Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memproses permintaan Cuti bupati, wakil bupati, walikota, atau wakil walikota untuk melaksanakan Kampanye Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) huruf c.
8. Pasal 70 Ayat (3) Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PerPu) Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, merupakan jalan tengah untuk menjawab perdebatan terkait pencalonan kepala daerah petahana yang tidak harus mengundurkan diri dari jabatannya jika ingin maju lagi dalam pilkada. Sepanjang sejarah kontestasi pilkada, belum pernah terdapat aturan yang secara tegas mengatur terkait kewajiban mengundurkan diri bagi *incumbent* (petahana) jika ingin mencalonkan diri sebagai peserta pemilihan kepala daerah. Pada perkembangannya, aturan yang terkait kewajiban mundur jika ingin mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS),

Anggota TNI/Polri, dan terakhir berlaku juga untuk Anggota DPR, Anggota DPD, dan Anggota DPRD.

Oleh karena itu, adanya Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PerPu) Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Pasal 70 Ayat (3), yang mewajibkan kepala daerah harus cuti saat kampanye merupakan jalan tengah untuk menghindari praktek-praktek negatif yang dapat dilakukan oleh kepala daerah saat mencalonkan diri lagi dalam pemilihan kepala daerah. Namun demikian, pengaturan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* memiliki kelebihan dan kelemahan, antara lain :

1. Kelebihan Pengaturan Cuti Kampanye Kepala Daerah *Incumbent*

Kepala daerah *incumbent* wajib cuti jika ingin berlaga dalam kampanye pemilihan kepala daerah. Adanya aturan yang mewajibkan kepala daerah petahana untuk cuti dalam kampanye sudah sesuai dan tidak perlu dipersoalkan. Ada empat kelebihan sekaligus terkait pentingnya cuti kampanye. *Pertama*, untuk membatasi kekuasaan kepala daerah agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Bagaimanapun Kepala daerah petahana mempunyai akses terhadap kebijakan dan akses terhadap alokasi anggaran, sehingga dapat memberikan keuntungan pribadi untuk memenangkan pilkada. *Kedua*, menghindari terjadinya konflik

kepentingan (*conflict of interest*) yang berupa penggunaan berbagai fasilitas yang terkait dengan jabatannya. Petahana memiliki berbagai fasilitas dan tunjangan yang melekat kepada dirinya sehingga dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, fasilitas dan tunjangan itu melekat terus menerus. *Ketiga*, mencegah petahana untuk “memobilisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Netralitas PNS menjadi taruhan karena Petahana mempunyai akses yang lebih besar untuk memobilisasi PNS guna memberikan dukungan yang menguntungkan dirinya. Jika sampai PNS tidak netral maka akan mengganggu pelayanan terhadap masyarakat dan birokrasi menjadi tidak sehat. *Keempat*, untuk menjamin agar semua calon (di luar petahana) dengan calon petahana berangkat dari kondisi *equal* sehingga kompetisi dapat berlangsung secara fair¹⁴²

Djohermansyah Djohan, selaku ahli yang diutus Presiden Joko Widodo pada sidang uji materi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, memaparkan bahwa sebaiknya cuti bagi calon petahana selama masa kampanye tetap dipertahankan karena lebih banyak manfaatnya dari pada mudaratnya. Cuti diharapkan membuat petahana bisa tahan dari *abuse of power*. Penyalahgunaan kekuasaan itu, menurut Djohermansyah, modusnya mulai dari penyelewengan dana bantuan sosial, penyelewengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, penyalahgunaan perizinan, hingga politisasi

¹⁴² Putusan MK-RI Nomor Perkara 33/PUU-XIII/2015 : 128-129

pegawai negeri sipil. Mantan Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri itu juga menyampaikan bahwa nantinya Menteri Dalam Negeri akan memilih pejabat dari Kemendagri yang terpandang dan terbebas dari politik kepentingan untuk menjabat pelaksana tugas (Plt) gubernur selama masa kampanye. Di dalam Permendagri Nomor 74 Tahun 2016, Pelaksana Tugas (Plt) gubernur diberi mandat yang lebih besar dari sebelumnya. Bahkan, bisa menandatangani Perda APBD. Hal ini sekaligus menjawab kekhawatiran Ahok terhadap keberlanjutan APBD DKI 2017¹⁴³.

2. Kelemahan Pengaturan Cuti Kampanye Kepala Daerah *Incumbent*

Meski kebijakan Kepala daerah *incumbent* wajib cuti jika ingin berlaga dalam kampanye pilkada memiliki beberapa kelebihan, tetap saja ada beberapa kelemahan yang mengiringinya. Setiap kebijakan tentu memiliki kelebihan dan kelemahan. Beberapa kelemahan terkait adanya pengatuan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent*, antara lain :

- a. Secara filosofi sumpah jabatan, kewajiban untuk cuti dapat merugikan hak kepala daerah *incumbent* untuk bekerja menuntaskan amanah rakyat hasil pemilihan langsung serta merugikan rakyat pemilih. Kepala Daerah *incumbent* berpotensi dirugikan haknya dengan diwajibkan cuti selama kurang lebih 4 bulan sampai dengan 6 bulan apabila pemilihan Kepala Daerah. Padahal prinsipnya jabatan gubernur,

¹⁴³ <http://sains.kompas.com/read/2016/10/07/09520321/perdebatan.ahok.dan.utusan.jokowi.soal.cuti.kampanye.petahana>, diakses Senin tanggal 21 Februari 2022.

adalah memerintah demi memajukan kesejahteraan umum, sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI 1945. Gubernur selaku kepanjangan tangan dari presiden berpandangan bahwa sudah selayaknya pejabat yang dipilih secara langsung oleh rakyat melaksanakan tugasnya secara penuh di dalam masa 5 tahun sejak dilantik. Ini sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pasal 7, yang mengatur bahwa presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama 5 tahun. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pasal 7, juga sesungguhnya telah memberikan jaminan konstitusional bahwa hak dan kewenangan Gubernur *incumbent* tidak boleh dikurangi untuk menjabat sampai dengan masa periodenya berakhir.

- b. Kebijakan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* akan mengganggu efektivitas tata kelola pemerintahan dalam melayani masyarakat. Sebagai contoh, dalam pencalonan Pilgub DKI, bahwa Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sedang menjalankan banyak program prioritas yang perlu dilanjutkan berkesinambungan. Adapun program-program prioritas yang dimaksud antara lain. Pengembangan sistem transportasi, yakni pembangunan angkutan massal berbasis (suara tidak terdengar jelas) dan program angkutan massal yang berbasis jalan ;

- 1) Antisipasi banjir, rob, dan genangan yakni pembangunan prasarana dan sarana pengendali banjir. Terutama mengingat bahwa akan ada puncak fenomena alam La Nina pada Februari tahun 2017 ;
 - 2) Peningkatan kualitas lingkungan perumahan dan pemukiman kota melalui program penyediaan perumahan rakyat ; dan
 - 3) Peningkatan kualitas kesehatan masyarakat melalui program jaminan pemeliharaan kesehatan daerah beserta dengan pembiayaannya, program peningkatan sarana dan prasarana kesehatan, program pembinaan upaya kesehatan, serta program pengendalian penyakit, dan penyehatan lingkungan.¹⁴⁴
- c. Pemberlakuan cuti petahana dapat melemahkan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur. Fungsi pengawasan gubernur menjadi melemah manakala digantikan oleh Pelaksana Tugas. Berdasarkan contoh kasus di atas, Fungsi pengawasan Gubernur tentunya sangat dibutuhkan untuk memastikan terlaksananya proses penganggaran yang baik untuk program-program prioritas tersebut. Dalam kasus Ahok, program yang bermanfaat bagi masyarakat DKI Jakarta yang merupakan warga di dalam wilayah tugas Gubernur *Incumbent* dan sekaligus calon pemilih dalam pemilihan serentak 2017 ini penting agar terlaksana baik agar dapat dilaksanakan di periode kepemimpinan kepala daerah DKI Jakarta berikutnya.

¹⁴⁴ Risalah Sidang MK-RI Perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016: 12

Berdasarkan uraian di atas, biarpun pengaturan cuti bagi calon kepala daerah petahana perlu diatur, namun ternyata pengaturan atau keharusan bagi calon kepala daerah petahana untuk cuti kampanye juga potensial merugikan kepala daerah dan masyarakat yang dipimpinnya. Adapun kelebihan dan kelemahan pengaturan cuti kampanye bagi calon kepala daerah petahana dapat dilihat dalam tabel di bawah ini :



Tabel 3.1.

**KELEBIHAN DAN KELEMAHAN PENGATURAN CUTI
KAMPANYE CALON KEPALA DAERAH PETAHANA**

No.	Kelebihan-Kelebihan	Kelemahan-Kelemahan
1.	Untuk membatasi kekuasaan kepala daerah agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (<i>abuse of power</i>).	Secara filosofi sumpah jabatan, kewajiban untuk cuti dapat merugikan hak kepala daerah <i>incumbent</i> untuk bekerja menuntaskan amanah rakyat hasil pemilihan langsung serta merugikan rakyat pemilih.
2.	Menghindarkan terjadinya konflik kepentingan (<i>conflict of interest</i>) yang berupa penggunaan berbagai fasilitas yang terkait dengan jabatannya.	Kebijakan cuti kampanye bagi kepala daerah <i>incumbent</i> akan mengganggu efektivitas tata kelola pemerintahan dalam melayani masyarakat.
3.	Mencegah petahana untuk “memobilisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS).	Pemberlakuan cuti petahana dapat melemahkan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur.
4.	Untuk menjamin agar semua calon berangkat dari kondisi <i>equal</i> sehingga kompetisi dapat berlangsung secara fair.	

Adanya kelebihan dan kelemahan dalam kebijakan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* merupakan perdebatan yang menarik. Terlebih aturan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* sedang diuji ke Mahkamah Konstitusi. Terlepas dari itu, penulis mempunyai gagasan bahwa perlu adanya perbedaan konsep kampanye yang dilakukan oleh kepala daerah *incumbent* dengan kepala daerah yang bukan *incumbent*. Calon Kepala Daerah *incumbent* dalam masa kampanye tidak perlu cuti, melainkan nantinya dalam kampanye cukup berkampanye dengan cara menunjukkan kinerja dan bekerja untuk rakyat di daerah tanpa harus terlibat dalam kampanye dengan model memakai atribut atau hal sejenis lainnya. Jadi, kepala daerah *incumbent* tidak perlu cuti karena justru dengan cuti tata kelola pemerintahan dapat terganggu, terlebih terkait dengan keputusan-keputusan yang strategis yang harus segera diputuskan oleh kepala daerah. Sedangkan kampanye untuk kepala daerah yang bukan *incumbent*, kampanye dilaksanakan dengan menggunakan model atribut kampanye.

B. Ketidakadilan Kepala Daerah Petahana yang Tidak Cuti Dalam Pencalonan Kepala Daerah

Meski tidak ada aturan yang tegas mensyaratkan mundur bagi *incumbent*, namun pernah terdapat aturan terkait larangan calon kepala daerah yang ingin maju dalam pemilihan kepala daerah tidak boleh memiliki konflik kepentingan dengan *incumbent* (petahana). Hal tersebut diatur dalam Undang-

Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Pasal 7 huruf r dan penjelasan Pasal 7 huruf r. Memang aturan tersebut tidak spesifik mensyaratkan *incumbent* harus mengundurkan diri dari jabatannya jika ingin mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah, akan tetapi semangat aturan ini ialah mencegah praktik penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh *incumbent* serta untuk menciptakan kompetisi yang *fair* antara calon yang berasal dari keluarga petahana (*incumbent*) dengan calon lain.

Tidak adanya aturan mengenai kewajiban mundur bagi *incumbent* menimbulkan problematika, yaitu, pertama, karena petahana mempunyai akses terhadap kebijakan dan akses terhadap alokasi anggaran, sehingga dapat memberikan keuntungan pribadi untuk memenangkan pemilihan kepala daerah atau memenangkan kelompok-kelompoknya. Kedua, petahana secara alamiah memiliki berbagai fasilitas dan tunjangan yang melekat kepada dirinya sehingga, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, fasilitas dan tunjangan itu melekat terus menerus.¹⁴⁵ Ketiga, karena sedang menjabat maka petahana memiliki keunggulan terhadap program-program, terhadap kegiatan-kegiatan yang seluruhnya atau sebagian dapat diarahkan untuk memenangkan dirinya atau memenangkan dinastinya. Keempat, terkait dengan netralitas PNS di mana petahana mempunyai akses yang lebih besar untuk memobilisasi PNS guna memberikan dukungan yang menguntungkan dirinya. Keempat penjelasan tersebut tentunya menjadi *warning* bagi demokrasi Indonesia.

¹⁴⁵ Putusan MK-RI Nomor Perkara 33/PUU-XIII/2015: 128-129

C. Ketidakadilan karena Politik Uang

Maraknya politik uang dalam pemilihan kepala daerah menjadi salah satu persoalan yang menciderai demokrasi, yang disebabkan oleh berjangkitnya moral pragmatisme. Moral pragmatisme inilah yang membuat politik uang mewarnai setiap tahapan pemilihan kepala daerah.

Secara sederhana, politik uang atau yang dikenal juga dengan *money politic* dapat diartikan sebagai semua tindakan yang secara sengaja oleh seseorang atau kelompok dengan memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya menggunakan hak pilihnya untuk memilih ataupun tidak memilih calon tertentu. Memperhatikan kondisi politik saat ini seharusnya politik uang harusnya sudah jadi bahan perhatian khusus dalam pemilihan umum. Politik uang tidak hanya merugikan orang-orang yang terlibat demokrasi, langsung menerima ataupun memberi uang, namun lebih jauh dari itu, politik uang dapat merusak tatanan memicu tingginya angka korupsi dan merusak moral bangsa.

Terwujudnya politik elektoral yang berintegritas menjadi pintu masuk keberhasilan pemberantasan korupsi di Indonesia. Namun sayangnya, studi menunjukkan bahwa agenda peningkatan integritas politik elektoral kita dihambat oleh maraknya politik uang.

Hampir semua ilmuwan politik sepakat bahwa politik uang adalah fenomena berbahaya dan buruk bagi demokrasi, karena bisa mengaburkan prinsip kejujuran dan keadilan dalam pemilihan. Maraknya politik uang dalam berbagai

pemilihan di Indonesia telah memberikan penilaian yang buruk terhadap proses demokrasi di negeri ini.

Dalam catatan Bawaslu, terdapat beberapa faktor yang menyebabkan masyarakat cenderung permisif dengan praktek politik uang dalam pilkada. Pertama, Masyarakat sudah menikmati politik uang dan menganggap hal tersebut wajar sebagai imbalan dari pasangan calon (paslon) kepada pemilih yang memilih paslon. Kedua, kontrol penyelenggara, dalam hal ini KPU setempat, cenderung membebaskan model kampanye paslon, tanpa memastikan bagaimana proses pendidikan politik sungguh berjalan di masyarakat. Ketiga, peran pengawas pemilu kurang optimal akibat SDM, daya jangkau yang relatif terbatas, tidak ada masyarakat yang mampu untuk memberikan laporan dan tidak berani menjadi pelapor. Keempat, adanya fasilitas dana APBD dari penyelenggara kepada paslon dalam bentuk bahan. Kampanye dan alat peraganya sebagai fungsi pembatasan belanja dana kampanye. Faktor terakhir, sulitnya menjerat pelaku politik uang akibat peraturan yang mengharuskan sanksi kumulatif dalam setiap aspek kejadiannya.

Dari aspek regulasi, dalam UU Pemilihan Kepala Daerah memang tidak ada satu pasal pun yang dapat menjerat politik uang. Pengaturan politik terdapat dalam Pasal 73 UU Nomor 1 Tahun 2015, yakni (1) calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi pemilih; (2) calon yang terbukti melakukan pelanggaran, berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap

dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang undangan; (3) tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang Undangan.

Rumusan di atas, meskipun terdapat pasal yang menyebut akan menjerat sanksi pidana, tetapi dalam Pemilihan Kepala Daerah, terkait dengan ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 177 sampai dengan Pasal 197, tidak ada satu pasal pun yang menjerat pelaku politik uang. Hal ini yang kemungkinan besar menyebabkan Bawaslu sulit untuk menjeratnya, di samping kesulitan juga untuk mencari alat bukti, karena tidak semua orang atau calon pemilih yang berani mengakui dan bersaksi ketika menerima politik uang. Oleh karena itu, diperlukan perbaikan regulasi dalam UU Pemilihan Kepala Daerah, terutama menempatkan ketentuan sanksi pidana bagi pelaku politik uang dalam UU Pemilihan Kepala Daerah secara lebih tegas.

D. Keterbatasan Kewenangan Badan Pengawas Pemilu

Undang-Undang Pemilu juga mengatur tentang penyelesaian pelanggaran pidana pemilu. Berbeda dengan pelanggaran administrasi yang temuan dan laporannya direkomendasikan ke KPU untuk ditindaklanjuti, maka pola penyelesaian pelanggaran pidana diselesaikan Bawaslu bersama pihak kepolisian dan kejaksaan dalam satu forum bersama yang dikenal dengan Sentra Penegakan

Hukum Terpadu (Gakumdu). Tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang Undang ini. Proses penyelesaian pelanggaran pidana berawal dari temuan dan atau laporan dari masyarakat ke Bawaslu beserta jajarannya yang kemudian ditindaklanjuti dan diteruskan kepada Kepolisian Pasal 476 Ayat (1) UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, berbunyi :

1. Pasal 476 (1), yang berbunyi :

Laporan dugaan tindak pidana Pemilu diteruskan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam sejak Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan menyatakan bahwa perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana Pemilu.

2. Pasal 480 Ayat (1), yang berbunyi :

Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya laporan dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran tersangka.

Pasal 480 Ayat (2), yang berbunyi :

Dalam hal hasil penyidikan belum lengkap, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada Penyidik

Kepolisian Negara Republik Indonesia disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi.

Pasal 480 Ayat (3), yang berbunyi :

Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal penerimaan berkas sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada penuntut umum.

Pasal 480 Ayat (4), yang berbunyi :

Penuntut umum melimpahkan berkas perkara sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (3) kepada pengadilan negeri paling lama 5 (lima) hari sejak menerima berkas perkara dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran tersangka.

Proses yang terjadi sebagaimana dalam Pasal 480 Ayat (1) s/d Ayat (2) merupakan tahapan pengkajian dan identifikasi tentang laporan dari Bawaslu tersebut. Dalam tahapan tersebut, pihak Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan menyamakan persepsi dengan pelanggaran yang ditemukan dan dilaporkan. Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu). Proses kajian dan telaah dalam Gakumdu yang menentukan apakah berkas laporan tersebut dapat dilanjutkan ke Pengadilan atau tidak.

Salah satu contoh kasus untuk mengukur efektifitas pola penyelesaian pelanggaran pidana sebagaimana pola di atas, yaitu Misalnya dalam penyelesaian pelanggaran pidana pada tahun 2014, Bawaslu mencatat bahwa pidana pemilu banyak didominasi surat suara tertukar yang menyebabkan suara pemilih tidak bernilai dan pelanggaran penggelembungan suara. Banyaknya pelanggaran tersebut dihentikan oleh Kepolisian dikarenakan keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh Pengawas Pemilu. Pengawas Pemilu tidak mempunyai upaya paksa, seperti : penahanan, pemanggilan paksa, penggeledahan, dan penangkapan, sehingga masyarakat cenderung abai terhadap undangan klarifikasi yang dilakukan oleh pengawas pemilu.

Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Pasal 10, menentukan tugas dan wewenang Bawaslu kota/kabupaetn dalam pengawasan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah :

- a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilihan yang meliputi :
 1. Pelaksanaan pengawasan rekrutmen PPK, PPS, dan KPPS;
 2. Pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
 3. Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan;
 4. Proses dan penetapan calon;

5. Pelaksanaan Kampanye;
 6. Perlengkapan Pemilihan dan pendistribusiannya;
 7. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
 8. Pelaksanaan pengawasan pendaftaran pemilih;
 9. Mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara; 10;
 10. Penyampaian surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 11. Proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota dari seluruh Kecamatan;
 12. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan; dan
 13. Proses pelaksanaan penetapan hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.
- b. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
 - c. Menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran Pemilihan dan sengketa Pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
 - d. Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti.

Berdasarkan data bahwa secara kuantitas, jumlah laporan dan temuan Bawaslu tentang dugaan pelanggaran pidana pemilu sesungguhnya cukup signifikan. Namun pada prakteknya banyak jumlah pelanggaran yang diteruskan

ke Polisi dan kejaksaan tidak banyak yang lolos untuk disidangkan dan diputus di Pengadilan Negeri.

Begitu kecilnya jumlah pelanggaran pemilu yang berhasil disidangkan dan diputus oleh Pengadilan, menurut analisa Bawaslu dalam laporan hasil pengawasan 2014 karena ketidakefektifitasan Sentra Gakumdu khususnya unsur Kepolisian dan Kejaksaan menjadi faktor banyaknya pelanggaran yang dihentikan di Kepolisian dan Kejaksaan. Pergantian dan mutasi ditubuh kepolisian membuat polisi yang menangani di sentra gakkumdu berbeda dengan polisi yang menangani di tingkat penyidikan. Salah satunya banyak kasus terhenti dikarenakan Sumber Daya Manusia dalam penegakan hukum di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota yang tidak berlatarbelakang Sarjana Hukum, sehingga *Integrated Criminal Justice System* tidak berjalan sebagaimana mestinya.

E. Regulasi yang Tidak Memihak Calon Perorangan Dalam Pemilihan Kepala Daerah

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 5/PUU-V/ 2007, dalam proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung, berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Jo Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, terdapat tiga metode pencalonan

Kepala Daerah : a) Metode berdasarkan perolehan jumlah kursi partai politik di DPRD; b) Metode berdasarkan perolehan suara partai politik peserta pemilu legislatif, khususnya partai politik yang tidak memperoleh kursi di DPRD; dan c) metode pemberian dukungan penduduk bagi pasangan calon perseorangan, yakni pasangan calon yang tidak diajukan oleh partai politik.

Dengan demikian, kontestasi politik pemilihan kepala daerah semakin menarik karena bukan hanya diikuti oleh pasangan calon yang diusung oleh partai politik, tetapi juga membuka ruang bagi pasangan calon perseorangan. Kehadiran calon perseorangan dalam perhelatan pemilihan kepala daerah langsung membuat demokrasi lebih memiliki makna secara luas, karena kontestasinya semakin terbuka, bukan hanya diikuti oleh calon dari partai politik atau gabungan partai politik saja, tetapi juga membuka ruang bagi setiap warga negara untuk ikut ambil bagian dalam mencalonkan.

Dalam praktek, munculnya calon independen dalam kontestasi politik pemilihan kepala daerah langsung diusung oleh kelompok masyarakat yang menginginkan figur alternatif di luar calon yang diusung oleh partai politik, dan biasanya arus besarnya adalah menginginkan perubahan dalam tata kelola pemerintahan daerah. Maka, calon perseorangan dapat menjadi kandidat alternatif yang dapat merepresentasikan kepentingan rakyat yang sebenarnya. Meskipun hasil studi menunjukkan bahwa kehadiran calon perseorangan belum menjadi jawaban atas kegelisahan masyarakat terhadap kekecewaan mereka terhadap partai politik.

Persoalan yang dianggap paling berat dan sulit yang harus dipenuhi oleh calon perseorangan agar dapat ikut berkontestasi politik dalam perhelatan pilkada langsung adalah persyaratan administratif yang berupa dukungan penduduk dengan jumlah persentase tertentu.

Persyaratan dukungan bagi calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah dapat dilihat dalam Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Unddang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 56 Ayat (2), yang menentukan bahwa pasangan calon diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam undang-undang ini. Kemudian dipertegas lagi dalam ketentuan Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 59 Ayat (1), yang menyebutkan, “Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah : a) Pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik; b) pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang”.

Terkait dengan persyaratan administratif bagi pasangan calon gubernur/wakil gubernur, terdapat dalam Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi

Undang-Undang, Pasal 41 Ayat (1), yakni pasangan calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan :

- F.** Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 10 persen;
- G.** Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 sampai dengan 6.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 8,5 persen;
- H.** Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 sampai dengan 12.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 7,5 persen; dan
- I.** Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,7 persen;
- J.** Jumlah dukungan tersebut tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kabupaten/kota di provinsi.

Selain itu, dukungan tersebut dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi KTP atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan Perundang-undangan. Terkait dengan persyaratan administratif bagi pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota, dapat dilihat dalam Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Pasal 41 Ayat (2), yakni pasangan calon dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon

bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan :

- a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 10 persen;
- b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 sampai dengan 500.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 8,5 persen;
- c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 sampai dengan 1.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 7,5 persen; dan
- d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5persen".
- e. Jumlah dukungan tersebut tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kecamatan di kabupaten/kota.

Selain itu, dukungan tersebut dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi KTP atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan persyaratan dukungan sebagaimana dimaksud hanya diberikan kepada satu pasangan calon perseorangan.

Syarat administrative dukungan bakal calon perseorangan pemilihan kepala daerah juga diatur sebelum adanya Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yaitu dalam Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 2015 Tentang

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

Adapun perbandingan syarat administrative dukungan bakal calon perseorangan pemilihan kepala daerah dalam 3 (tiga) UU tersebut, dapat dilihat tabel di bawah ini :



Tabel 3.2.

**PERBANDINGAN SYARAT ADMINISTRATIF DUKUNGAN BAKAL
CALON PERSEORANGAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

Tingkat	JUMLAH SYARAT ADMINISTRATIVE DUKUNGAN BAKAL CALON PERSEORANGAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH		
	UU Nomor 1 Tahun 2015	UU Nomor 8 Tahun 2015	UU Nomor 10 Tahun 2016
Gubernur dan Wakil Gubernur	Pasal 41 (1) (a) provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5 persen; (b) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 sampai dengan 6.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5 persen; (c) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 sampai dengan 12.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4 persen; dan (d) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3 persen. (e) jumlah dukungan tersebut tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kabupaten/kota di provinsi.	Pasal 41 (1) (a) provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 10 persen; (b) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 sampai dengan 6.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 8,5 persen; (c) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 sampai dengan 12.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 7,5 persen; dan (d) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5 persen. (e) jumlah dukungan	Pasal 41 (1) (a) provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 10 persen; (b) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 sampai dengan 6.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 8,5 persen; (c) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 sampai dengan 12.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 7,5 persen; dan (d) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya

		tersebut tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kabupaten/kota di provinsi.	6,7 persen. (e) jumlah dukungan tersebut tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kabupaten/kota di provinsi.
Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota	Pasal 41 ayat (2) a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5persen; b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 sampai dengan 500.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5 persen; c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 sampai dengan 1.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4 persen; dan d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3 persen." e. jumlah dukungan tersebut tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kecamatan di kabupaten/kota.	Pasal 41 ayat (2) f. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 10 persen; g. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 sampai dengan 500.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 8,5 persen; h. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 sampai dengan 1.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 7,5 persen; dan i. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 jiwa harus didukung sekurang-	Pasal 41 ayat (2) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 10 persen; kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 sampai dengan 500.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 8,5 persen; kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 sampai dengan 1.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 7,5 persen; dan kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5persen." jumlah dukungan tersebut tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kecamatan di kabupaten/kota.

		kurangnya 6,5persen." j. jumlah dukungan tersebut tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kecamatan di kabupaten/kota.	
--	--	--	--



Berangkat dari paparan persyaratan administratif dukungan yang harus dipenuhi oleh calon perseorangan apabila berkeinginan maju dalam perhelatan pemilihan kepala daerah, yang sebagian pihak mengatakan sangat berat.” Kondisi ini berimplikasi pada minimnya calon perseorangan yang lolos sebagai pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah karena syarat dukungannya sangat besar, meskipun persentasenya didasarkan pada jumlah penduduk di daerah yang melaksanakan pemilihan kepala daerah.

Hal ini berbeda apabila kita bandingkan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Provinsi Aceh, selain peserta pemilihan kepala daerah dapat diikuti oleh (i) partai politik atau gabungan partai politik; (ii) partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal; (iii) gabungan partai politik dan partai politik lokal; dan/atau (iv) perseorangan. Maka, terkait dengan syarat calon perseorangan harus memperoleh dukungan sekurang-kurangnya 3 persen dari jumlah penduduk yang tersebar di sekurang-kurangnya 50 persen dari jumlah kabupaten/kota untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur dan 50 persen dari jumlah kecamatan untuk pemilihan bupati/ wakil bupati atau walikota/wakil walikota. Dukungan sebagaimana dimaksud disertai dengan identitas bukti diri dan disertai dengan pernyataan tertulis. Artinya, persyaratan di atas sama untuk masing-masing pasangan calon perseorangan yang akan maju dalam pilkada di Provinsi Aceh, yakni sebesar minimal 3 persen dari jumlah penduduk yang tersebar di sekurang-kurangnya 50 persen dari jumlah kecamatan.

Terkait syarat administratif dukungan pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah dan dalam kerangka menata kembali pengaturan pemilihan kepala daerah , peneliti mengusulkan persentase dukungan penduduk untuk pasangan calon perseorangan sebesar 5 persen dan diberlakukan seragam ke semua daerah, sehingga relative mudah diupayakan oleh bahkan calon perseorangan kepala daerah dalam pemilihan kepala daerah.

Dalam konteks inilah, salah satu implikasi dari syarat dukungan yang dianggap begitu berat bagi munculnya calon perseorangan tersebut, maka berdasarkan data yang berhasil dihimpun oleh Bawaslu, selama pemilihan kepala daerah 2010 terdapat sejumlah 1.083 pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Angka tersebut merupakan perincian dari 233 pasangan perseorangan dan 850 yang diusung oleh partai politik dan/atau gabungan partai politik.

Sementara hasil studi Skala Survei Indonesia (SSI) terhadap hasil pemilihan kepala daerah serentak tahun 2015, munculnya calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah sebesar 77,8 persen berada di wilayah yang jumlah DPT di bawah 500 ribu pemilih. Sementara sisanya, sebesar 22,2 persen ada di wilayah yang jumlah daftar pemilih tetapnya di atas 500 ribu pemilih. Adapun calon independen punya tingkat kemenangan lebih baik di wilayah perkotaan dibandingkan dengan wilayah kabupaten, dan dari pilkada ke pemilihan kepala daerah persentase kemenangan semakin menurun.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Hasil studi Skala Survei Indonesia (SSI) terhadap hasil Pilkada Serentak Tahun 2015

Hasil kajian dan data yang dihimpun oleh Rumah Citra Indonesia (RCI) periode waktu 2015 sampai dengan 2018 menunjukkan ada sekitar 541 wilayah yang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah di Indonesia, dari jumlah tersebut pasangan calon yang berkontestasi sebanyak 1.684, yang terdiri atas 1.374 paslon (81,59 persen) diusung oleh parpol atau gabungan parpol, sedangkan sebanyak 310 paslon (18, 41 persen) diusung calon independen. Dalam kurun waktu tersebut juga mengalami tren penurunan calon perseorangan dalam setiap pemilihan kepala daerah dari total 310 paslon perseorangan. Dari data terdapat 135 paslon perseorangan pada pemilihan kepala daerah 2015, turun menjadi 85 paslon pada pemilihan kepala daerah 2017 dan kembali menurun menjadi 90 paslon di pemilihan kepala daerah 2018. Terkait dengan pemenang masih didominasi pasangan calon yang diusung oleh parpol atau gabungan parpol yang memenangkan di 523 pemilihan kepala daerah. Adapun calon perseorangan hanya memenangkan di 18 pemilihan kepala daerah (3,33 persen). Dari jumlah calon perseorangan yang memenangkan kontestasi dalam setiap pemilihan kepala daerah juga mengalami penurunan. Ada 13 Paslon perseorangan (9,63 persen) yang menang di pemilihan kepala daerah 2015 turun menjadi 3 paslon (3,53 persen) yang menang di pemilihan kepala daerah 2017, dan hanya 2 paslon (2,22 persen) di pemilihan kepala daerah 2018.

Dari catatan data KPU, kemenangan calon perseorangan ada di wilayah luar Pulau Jawa dengan jumlah pemilih yang sedikit atau kecil. Adapun wilayah dengan jumlah pemilih yang relatif besar alias gemuk didominasi kemenangan

kandidat dari parpol. Faktor yang menyebabkan paslon perseorangan sulit bersaing dengan paslon parpol yakni faktor ketokohan kandidat yang tidak mengakar, jaringan politik yang lemah tidak seperti parpol yang telah memiliki jaringan hingga tingkat desa, juga faktor modal sosial dan kapital. Tidak bisa dipungkiri di pemilihan kepala daerah langsung apa yang telah diperbuat ditengah masyarakat sangat penting dan bagaimana merawatnya atau biaya politik dalam melakukan gerakan. Jika ingin maju dan menang tiga faktor tersebut harus di miliki kandidat.¹⁴⁷

Terkait dengan kecilnya persentase calon perseorangan yang menang dalam pemilihan kepala daerah, bukan berarti calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah tidak ada yang menang. Pada pemilihan kepala daerah Tahun 2015, salah satu calon perseorangan yang menang adalah pasangan calon Neni-Basri yang mengalahkan pasangan calon petahana dalam pemilihan kepala daerah di Kota Bontang Kaltim, dan pasangan Abdul Hafidz-Bayu Andriyanto dalam pemilihan kepala daerah Kabupaten Rembang Jawa Tengah.

Pada pemilihan kepala daerah tahun 2015, secara keseluruhan tercapat sebanyak 12 calon independen yang menang dalam pemilihan kepala daerah langsung, yang terdiri atas sebanyak 7 calon dalam pemilihan kepala daerah kabupaten dan sebanyak 5 calon yang menang dalam pemilihan kepala daerah kota, dari sebanyak 264 wilayah di seluruh Indonesia yang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah.

¹⁴⁷ Hasil Kajian Rumah Citra Indonesia (RCI) periode Tahun 2015- 2018

Adapun pada pemilihan kepala daerah tahun 2017, berdasarkan hasil pemetaan dari Kementerian Dalam Negeri, pada pemilihan kepala daerah serentak tahun 2017, dari sebanyak 328 kandidat pasangan calon yang berlaga, terdapat sebanyak 80 pasangan calon dari jalur perseorangan atau jalur independen, yang terdiri dari empat pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah pada tingkat provinsi, 63 pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah tingkat kabupaten, dan sebanyak 13 pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah tingkat kota.¹⁴⁸

Pada pilkada serentak 2018, keberadaan calon tunggal meningkat menjadi 12 daerah. Daerah yang paling banyak calon tunggalnya ialah Banten, tepatnya di Kabupaten Lebak, Kabupaten Tangerang, dan Kota Tangerang, juga terjadi di Provinsi Papua, yakni di Kabupaten Puncak, dan Kabupaten Jayawijaya. Adapun yang menarik adalah tidak ada satupun calon tunggal tersebut merupakan calon yang baru, tetapi semuanya petahana, baik dengan pasangannya yang lama, maupun dengan yang baru,” sehingga daerah yang diikuti oleh calon tunggal tersebut, akan disandingkan dengan kotak kosong.

Meskipun tidak selalu petahana ataupun calon tunggal tersebut belum tentu menang melawan kotak kosong. Terbukti pada pemilihan kepala daerah Kota Makassar tahun 2018, di mana calon tunggal yang diusung oleh 10 parpol kalah melawan kotak kosong.

¹⁴⁸ Kementerian Dalam Negeri, Hasil Pemetaan Pilkada Serentak Tahun 2017

BAB IV

KELEMAHAHAN-KELEMAHAN REGULASI PENYELENGGARAAN

PEMILIHAN KEPALA DAERAH SAAT INI

A. Permasalahan Pemilihan Kepala Daerah

Meskipun diakui banyak pihak bahwa Pilkada langsung membawa dampak positif terhadap demokrasi dan sistem politik Indonesia, tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa sistem Pilkada langsung ini juga membawa dampak negatif atau buruk dalam pelaksanaan dan dampak ikutan selanjutnya. Meskipun secara empiris banyak dijumpai permasalahan dalam pemilihan langsung Kepala Daerah, secara empiris juga, sistem pemilihan demikian akan tetap diteruskan. Artinya, demokrasi tidak boleh berjalan mundur, hanya bagaimana mengeliminasi permasalahan yang terjadi selama ini sehingga pelaksanaan Pilkada langsung ke depannya semakin baik.

Berdasarkan hasil penelitian, baik terhadap pelaksanaan Pilkada sebelumnya maupun kajian pada dokumen-dokumen yang ada, penyelenggara pemilu, dan Peraturan Perundang-Undangan, pelaksanaan Pilkada secara langsung di Indonesia sangat memungkinkan menimbulkan masalah. Hal itu berkaitan dengan :

1. Semua kesiapan *stakeholder* yang terlibat dalam Pilkada masih sangat rendah dan jangka waktu yang masih terlalu sempit.

2. Daftar pemilih tetap yang belum jelas jumlahnya karena waktu pendataan sangat singkat, sehingga pemutakhiran data tidak optimal.
3. Ada sebagian dari lokasi pelaksanaan Pilkada, di daerah yang wilayahnya sangat luas dan tidak terdapat alat transportasi yang memadai.
4. Keterbatasan waktu pelaksanaan Pilkada pun mendorong tidak maksimalnya pengawasan dan rekrutmen kandidat calon.
5. Standar anggaran Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang terbatas, sehingga Komisi Pemilihan Umum (KPU) harus kreatif dengan melanggar aturan sendiri.
6. Para kandidat calon/calon dari sisi penilaian psikologi belum siap menerima kekalahan.

Karakteristik daerah, tingkat kecerdasan, masing-masing daerah berbeda satu sama lain. Tidak mudah bagi Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) untuk menyelenggarakan Pilkada secara langsung, terutama dari segi administrasi sampai perhitungan suara. Mengarahkan partisipasi masyarakat juga tidak mudah, dalam arti sosialisasi ke masyarakat dalam tingkat *grass root* belum maksimal.

Apalagi hasil pilkada pun banyak yang belum sesuai dengan harapan rakyat. Banyaknya Gubernur/Bupati/Walikota yang tersangkut kasus korupsi menjadi kendala yang signifikan terhadap hasil pelaksanaan Pilkada. Ternyata Pilkada yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat belum mampu sepenuhnya menghasilkan kepala daerah yang bersih dan bebas dari kasus korupsi.

Padahal, visi misi awal dilaksanakannya Pilkada langsung adalah untuk mencari pemimpin yang punya legitimasi kuat di masyarakat dan berkualitas serta menghindari terjadinya proses politik uang yang selama pemilihan dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sering terjadi. Pilkada berangkat dari harapan agar kepala daerah yang dihasilkan benar-benar mampu membawa perubahan masyarakat untuk lebih sejahtera dari sebelumnya.

Berdasarkan hasil analisa penulis, ada 7 (tujuh) masalah yang mengikuti proses Pilkada langsung, antara lain :

1. Tingginya biaya penyelenggaraan Pilkada.
2. Meningkatnya eskalasi konflik horizontal di tengah masyarakat di daerah, rendahnya tingkat pendidikan dan kesejahteraan membuat sentiment politik dan primordial mudah berubah menjadi bentrok fisik antar pendukung.
3. Maraknya gugatan proses Pilkada.
4. Adanya Disharmonisasi dan rivalitas antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
5. Tingginya biaya politik yang harus dikeluarkan oleh peserta Pilkada langsung, yakni :
 - a. Biaya mahar partai politik.
 - b. Biaya menggerakkan mesin partai politik.
 - c. Biaya operasional Tim Sukses.
 - d. Biaya Kampanye.
 - e. Biaya Saksi di Tempat Pemilihan Suara (TPS).

- f. Biaya penyelesaian kasus hukum di Mahkamah Konstitusi (MK).
- g. Pilkada langsung mengakibatkan maraknya politik uang.
- h. Pilkada yang melalui 2 (dua) tahap atau 2 (dua) putaran dan/atau Pilkada Ulang (Pemungutan Suara Ulang/PSU) mempengaruhi antusiasme dan motivasi pemilih, sehingga tingkat partisipasi pemilih rendah.

Selain itu, ada pula beberapa masalah dalam Pilkada langsung yang dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Berbiaya Mahal

Pilkada langsung sangat berbiaya mahal. Di samping yang dibiayai atau dianggarkan oleh negara, juga banyak dan terutama yang harus dibiayai oleh pasangan calon. Setiap calon harus menyiapkan modal politik yang diperlukan untuk terjun dalam kontestasi kepala daerah, dari biaya mahar politik untuk mendapatkan rekomendasi partai politik atau gabungan partai politik (perahu politik), biaya menggerakkan mesin partai dari tingkat ranting sampai tingkat pusat, mendanai tim pemenang, tim kampanye, alat peraga, sejumlah poster baliho, spanduk, saksi, biaya kampanye online dan offline, dan berbagai bentuk pengeluaran lainnya termasuk untuk dana sosial di lingkungan masyarakat.

Pilkada langsung banyak melibatkan institusi negara yang tentu harus dibiayai negara, antara lain Komisi Pemilihan Umum (KPU), KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara, Badan Pengawas

Pemilihan Umum (Bawaslu), Bawaslu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Kecamatan, Pengawas Pemilihan Lapangan, Pengawas Tempat Pemungutan Suara, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Demikian juga institusi lainnya seperti Kepolisian dan penegak hukum lainnya. Keterlibatan dan aktivitas lembaga ini dibiayai oleh negara.

Di samping yang dibiayai oleh negara, pasangan calon Kepala Daerah juga harus menyiapkan anggaran yang tak sedikit untuk semua aktivitas politiknya mengikuti dan menuju kursi kekuasaan. Pasangan calon harus memperhitungkan dan menyiapkan "logistik" dan "gizi" yang cukup untuk memenuhi semua kebutuhan dalam pemilihan. Pembiayaan kandidat ini bisa jadi disokong atau didanai oleh pihak lain semisal pengusaha sebagai sponsor yang kelak mengharap keuntungan dari keterpilihan sang calon sebagai Kepala Daerah.

Tinggi atau besarnya biaya politik yang harus dikeluarkan oleh kandidat pasangan calon akan menimbulkan berbagai implikasi negatif apabila pasangan tersebut terpilih, antara lain terjadinya transaksi atau semisal janji konsesi dengan penyandang dana kandidat sebagai balas jasa. Kalangan pengusaha sebagai sponsor penyandang dana tentu sudah memperhitungkan untung dan rugi ikut menopang salah satu kandidat. Atau bisa jadi dua atau semua kandidat disokong dan didanai juga oleh sponsor yang sama, sehingga pasangan mana pun yang memenangkan pertarungan

pihak sponsor sudah menanamkan investasi dan akan menagihnya. Inilah salah satu penyebab betapa maraknya tingkat korupsi di daerah dan banyaknya kepala daerah terpilih yang tertangkap, ter sangka, dan terpidana.

Berbagai komponen dan aktivitas yang harus dibiayai baik sebelum, pada saat, dan setelah pelaksanaan Pilkada langsung, antara lain :

a. Mahar Partai Politik Pengusung

Sering kita mendengar elite politik yang mengumbar jargon jargon bahwa partainya dalam mengusung pasangan calon kepala daerah atau wakil kepala daerah tanpa syarat, tanpa mahar. Disisi lain, banyak yang tidak percaya, apabila pasangan calon yang diusung partai politik atau gabungan partai politik tanpa uang mahar perahu partai. Konon mahar untuk perahu partai politik termasuk anggaran paling besar yang harus dibiayai, apalagi apabila beberapa partai politik yang akan mengusungnya. Tidak ada makan siang yang gratis. Dari psikologi politik, apabila partai politik telah mencalonkan pasangan calon, maka partai tersebut bertanggung jawab dan harus ikut aktif memperjuangkan kemenangan calon yang diusungnya, baik dalam tahap persiapan, sosialisasi, berbagai aktivitas pertemuan, kampanye sampai pada tahap pengawalan hasil pemilihan. Hal ini akan ikut memengaruhi popularitas dan elektabilitas partai tersebut.

b. Menggerakkan Mesin Partai Politik

Banyak faktor yang menentukan keberhasilan pasangan calon kepala daerah meraih kemenangan. Faktor bekerjanya mesin partai politik pengusung sangat menentukan. Struktur partai politik yang menjangkau sampai ke lapisan masyarakat, minimal sampai ke tingkat kecamatan. Mesin partai politik harus digerakkan. Meng gerakkan mesin partai politik untuk bekerja tentu memerlukan biaya atau anggaran. Para pengurus partai harus dapat bekerja meng galang dan memobilisasi relawan dan simpatisan pada setiap titik atau simpul masyarakat di daerah tersebut. Mesin partai dapat menjangkau semua lapisan masyarakat sampai ke tingkat desa bahkan pengurus partai pada tingkat terendah sangat memahami betul kondisi lapangan dan simpul-simpul yang perlu mendapat perhatian, termasuk aktivitas komunitas keluarga di lingkungan masyarakat desa. Semua aktivitas dari persi apa sampai pelaksanaan pemilihan memerlukan biaya yang tidak sedikit dari pasangan kandidat.

c. Alat Peraga Kampanye

Penyediaan dan pemenuhan alat peraga sosialisasi dan kampanye juga memerlukan anggaran dari pasangan calon. Berbagai bentuk dan produk alat peraga, semuanya berbiaya. Peran alat peraga sangat penting bagi pasangan calon, karena dalam alat peraga dicantumkan visi, misi, dan berbagai program kerja yang ditawarkan kepada masyarakat. Alat peraga

salah satu bentuk sosialisasi pengenalan sosok kandidat dan program yang ditawarkan. Alat peraga dapat berbentuk baliho dengan ukuran tertentu baik berbentuk konvensional berupa billboard maupun dalam bentuk videotron. Ada juga dalam bentuk spanduk, umbul-umbul, atau pamflet, bahkan tidak jarang ditemukan dalam ragam bentuk kaos sampai kartu nama. Anggaran untuk alat peraga kampanye tidak hanya sebatas untuk pengadaannya, tetapi juga untuk pemasangan, pemeliharaan dan pengamanannya. Karena di lapangan tidak jarang terjadi "perang" alat peraga antar kandidat, sehingga diperlukan "pemeliharaan dan pengamanan" supaya tetap terpasang.

d. Kampanye dan Iklan Kampanye

Tahapan kampanye bukan hanya menyedot energi, stamina, dan pemikiran, tetapi sudah dipastikan akan banyak menyedot dana pasangan calon, baik kampanye akbar maupun kampanye pada setiap titik tertentu. Mengerahkan peserta dengan jumlah besar tidaklah mudah tanpa dukungan anggaran, baik untuk kebutuhan tim atau panitia penyelenggara memenuhi sarana prasarana maupun untuk konsumsi atau bentuk lain bagi peserta kampanye. Termasuk kebutuhan dana untuk memenuhi berbagai bentuk kampanye terselubung. Dalam setiap gelaran kampanye, baik panitia maupun peserta perlu pemenuhan logistik dan gizi yang cukup. Iklan kampanye akan banyak membantu pengenalan sosok pasangan calon beserta visi, misi, dan program yang ditawarkan.

Menggunakan iklan kampanye juga memerlukan pembiayaan dari pasangan calon kepala daerah. Iklan kampanye dapat dilakukan di media massa baik cetak, elektronik (televisi dan radio), dan berbagai media sosial. Media sosial adalah platform berbasis internet yang bersifat dua arah yang terbuka bagi siapa saja, yang memungkinkan para penggunanya berinteraksi, berpartisipasi, berdiskusi, berkolaborasi, berbagi, serta menciptakan konten berbasis komunitas. Platform media sosial seperti Facebook, Instagram, Twitter, dan YouTube memiliki fitur iklan untuk kegiatan promosi supaya menjangkau target yang lebih luas, termasuk iklan politik.

e. Konsultan Politik dan Lembaga Survei

Untuk mengetahui dan mengukur tingkat popularitas, elektabilitas dan keterpilihan pasangan calon, banyak kandidat menggunakan jasa konsultan politik dan lembaga survei. Sesuatu yang wajar untuk masa kini. Konsultan politik dan lembaga survei akan memetakan berbagai kondisi terutama strategi dan langkah-langkah yang perlu dilakukan pasangan calon atau tim suksesnya untuk menaikkan pengenalan, popularitas, dan pencitraan pasangan calon. Konsultan politik dan lembaga survei sudah bekerja jauh sebelum pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Bahkan adakalanya, sebelum mencalonkan atau dicalonkan partai politik atau gabungan partai politik dan kandidat memperhitungkan tingkat keterpilihan berdasarkan hasil survei. Survei

tersebut dilakukan mulai dari basis pendukung, wilayah atau daerah pemilihan, tingkat popularitas, tingkat keterpilihan, serta kemampuan individu. Para konsultan melakukan analisis dari berbagai aspek dan memberikan rekomendasi tentang langkah dan strategi politik yang harus dilakukan oleh kandidat dan tim untuk meningkatkan popularitas, image positif, strategi komunikasi dan saran untuk membuat citra si kandidat tetap teratas dari pasangan kandidat lain.

f. Tim Sukses dan Relawan

Setiap pasangan calon pasti membentuk berbagai Tim dengan ragam nama dan bentuk tim, baik tim formal yang dilaporkan ke pada lembaga penyelenggara pemilihan, tim yang dibentuk partai politik, maupun tim di lingkungan pasangan calon lazim dikenal dengan tim Sukses, ada juga relawan, koordinator lapangan tiap simpul wilayah pemilihan, termasuk saksi sampai kepada peman tau atau pengawas di tempat pemungutan suara. Semua tim dan kegiatannya memerlukan pembiayaan yang tentu dibebankan ke pada pasangan calon. Mereka semua mempunyai agenda dan aktivitas masing-masing yang banyak melakukan kegiatan pertemuan atau rapat-rapat penyusunan strategi untuk memenangkan kandidatnya. Keberhasilan pasangan kandidat banyak ditentukan oleh gerak dan bekerjanya tim pada semua lini. Tim juga akan memecahkan masalah dan potensi lapangan dengan kondisi masyarakat pemilik hak suara. Pasangan kandidat tentu tidak dapat memasuki semua "kantong-

kantong" pemilik suara, dan pasangan kandidat tidak hanya bersua dengan tokoh masyarakat, tokoh agama, tetapi harus langsung kepada masyarakat pemilik suara. Semua dan setiap pertemuan yang dilakukan pasangan calon atau tim harus dengan "buah tangan", paling tidak dengan penyediaan konsumsi.

g. Biaya Sosial

Dalam masa pemilihan Kepala Daerah, pasangan calon atau kandidat sangat rajin untuk menghadiri berbagai pertemuan atau acara-acara yang dilakukan atau berlangsung dalam masyarakat. Pasangan kandidat menjadi manusia yang paling ramah untuk mengunjungi, menyapa, dan menebar senyum dan janji-janji manis kepada masyarakat. Berbagai kegiatan kemasyarakatan baik berbentuk keagamaan maupun dalam bentuk sosial lain akan diupayakan untuk dihadiri. Momen demikian juga dimanfaatkan oleh masyarakat, baik sekadar menaikkan gengsi acara, tetapi juga sebagai kaligus untuk mendapat bantuan sumbangan dari kandidat calon Kepala Daerah. Setiap kegiatan yang dihadiri diupayakan untuk memberikan bantuan sumbangan entah dalam bentuk apa, mungkin tidak terlalu besar nilainya. Namun apabila setiap acara dan kegiatan harus dihadiri dan disumbang, baik dalam bentuk uang maupun bentuk lainnya, maka tetap memerlukan *cost* dengan pos anggaran tersendiri.

h. Politik Uang (*Money Politics*)

Ada suatu kisah dari suatu daerah. Sehari setelah pemilihan umum, semua pasar dan pusat kota dijejali oleh masyarakat yang sedang berbelanja, berbeda dari hari-hari biasanya. Konon menu rut kisah atau cerita tersebut, mereka sedang membelanjakan hasil politik uang pemberian kandidat calon melalui tim. Masyarakat menerima semua pemberian dari semua kandidat yang memberi. Soal siapa yang mau dipilih, mau dipilih semua, atau tidak memilih sama sekali, itu soal lain. Kisah tersebut menguatkan keyakinan bahwa politik uang itu nyata, bukan isu belaka. Dengan pernyataan pernyataan mereka, ada juga nuansa skeptis, bahwa siapa pun yang akan menjadi pemimpin dianggap tidak akan memengaruhi nasib mereka. Seolah-olah, semua visi misi dan program dianggap hanya janji-janji belaka.

Dalam sejarah pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung yang paling marak adalah politik uang (*money politics*). Politik uang bukan ilusi. Politik uang dianggap cara efektif dalam memenangkan kontestasi Pilkada langsung. Sepertinya semua pasangan menebar politik uang, hanya nilai besarannya yang berbeda. Hanya dalam praktiknya, seperti belum pernah ada pasangan calon yang di gugurkan atau dibatalkan kemenangannya karena menggunakan politik uang. Padahal politik uang dilakukan sangat transparan dan mungkin vulgar. Kecenderungan bahwa masyarakat pemilik suara menerima pemberian

dari semua pasangan calon yang tiba-tiba berubah menjadi "para dermawan".

Politik uang, baik yang menerima maupun yang memberi menjadi dianggap sesuatu yang biasa dan seharusnya. Oleh masyarakat dianggap sebagai hal wajar dan biasa karena dianggap sebagai pesta syukuran lima tahunan. Mereka tidak atau kurang peduli terhadap dampak buruk dari penerimaan itu. Bagi pemberi dalam hal ini kandidat pasangan calon kepala daerah, politik uang dianggap salah satu cara paling taktis dan efektif untuk memenangkan pertarungan. Politik uang bukan hanya dilakukan pada saat atau menjelang hari pemungutan suara, tetapi sudah ditebar pada berbagai aktivitas pertemuan, sosialisasi, atau dalam bentuk dan sebutan lain, paling tidak sudah dijanjikan sebelum pemungutan suara.

Politik uang akan memengaruhi perilaku memilih, dan telah mencederai demokrasi. Pilkada langsung diharapkan bagian dari membangun kesadaran politik rakyat terhadap demokrasi, mengembalikan kedaulatan kepada rakyat. Pilkada langsung diharapkan berlangsung demokratis, transparan, jujur, dan adil. Semua tahapan pemilihan diharapkan bebas dari berbagai bentuk kecurangan, kekerasan, penyuapan yang dapat memengaruhi hasil pemilihan termasuk untuk menjaga marwah demokrasi dan wibawa jabatan kepala daerah itu sendiri.

Biaya besar atau super mahal tersebut kemungkinan lebih banyak untuk membiayai di luar dana untuk masa kampanye yang terjadwal. Dana kampanye adalah sejumlah biaya berupa uang, barang dan jasa yang digunakan pasangan calon dan/atau partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon untuk membiayai kegiatan kampanye pemilihan. Untuk dana kampanye sendiri telah jelas besarannya yang harus dilaporkan kepada penyelenggara pemilihan umum.

i. Perselisihan Hasil Pemilihan

Pasangan calon juga harus mengantisipasi dan menyiapkan anggaran untuk kemungkinan adanya perselisihan hasil pemilihan. Perselisihan hasil pemilihan merupakan perselisihan antara KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota dan peserta pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilihan. Perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang signifikan dan dapat memengaruhi penetapan calon terpilih.

Meskipun pemilihan telah dilaksanakan dan berlangsung dengan aman, baik, dan lancar sampai dengan penetapan hasil pemilihan, tetapi terbuka kemungkinan hasil pemilihan tersebut tidak diterima oleh pasangan calon. Dengan demikian, pasangan calon atau peserta pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil perolehan suara oleh KPU provinsi atau KPU kabupaten/kota atau

pemilihan suara ulang untuk semua atau sebagian tempat pemungutan suara kepada Mahkamah Konstitusi.

2. Tingginya Potensi Korupsi

Tidak dapat dipungkiri Pilkada langsung yang berbiaya mahal atau bahkan super mahal, telah nyata menimbulkan banyak dampak negatif, terutama tingginya potensi korupsi di pemerintah daerah. Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengatakan bahwa sebanyak 300 Kepala Daerah telah terjerat kasus korupsi sejak diberlakukannya pemilihan Kepala Daerah secara langsung tahun 2005.

Pernyataan yang sama dikemukakan Kepala Pusat Penerangan Kementerian Dalam Negeri, bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung punya efek negatif, justru memperbanyak Kepala Daerah korupsi untuk membiaya ongkos kampanye yang memang mahal. Karena faktanya dari sejak melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung ada 300 sekian kepala daerah yang bermasalah secara hukum, kasus-kasus korupsi. Para kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat namun melalui masa kampanye yang bisa menghabiskan dana miliaran rupiah berpotensi melanggar hukum di kemudian hari setelah terpilih. Sebab tak sedikit para kepala daerah harus memberi timbal balik pada pihak-pihak yang membantunya memberi modal selama masa kampanye, yaitu pengusaha atau gabungan pengusaha yang punya kepentingan di daerah itu.

Menarik apa yang disampaikan Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian yang mengatakan, "untuk jadi Kepala Daerah, Bupati kalau tidak punya Rp 30 miliar, nggak berani. Gubernur lebih lagi. Kalau ada yang mengatakan nggak bayar, nol persen, saya pengen ketemu orangnya". Lebih lanjut dikatakan, dilihat pemasukan dari gaji, Rp 200 juta kali 12 (bulan), Rp 2,4 (miliar), lima tahun Rp 12 miliar, keluar Rp 30 miliar. Mana mau tekor?

Betapa mengkhawatirkannya potensi korupsi dampak dari Pilkada langsung ini dapat juga kita maknai dari pernyataan Plt. Dirjen Politik dan Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri yang mengatakan bahwa pasangan calon kepala daerah bisa mengeluarkan biaya ratusan miliar hingga triliunan rupiah untuk biaya pemilihan Kepala daerah. Biaya minimal yang harus dikeluarkan pasangan calon di kisaran Rp 25 miliar hingga Rp 30 miliar. Bahkan minimal Rp 30 miliar sampai ratusan miliar untuk pemilihan bupati. Kalau pemilihan gubernur bisa sampai triliunan. Uang tersebut tidak seluruhnya berasal dari kantong pribadi pasangan calon. Ada juga pihak sponsor atau pemodal untuk menyokong ongkos politik pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah. Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian mengatakan salah satu alasan dirinya mengusulkan evaluasi pemilihan kepala daerah secara langsung adalah karena biaya politik yang tinggi. Biaya politik yang mahal itu mulai dari dana yang dikeluarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain itu, calon Kepala Daerah juga mengeluarkan biaya tinggi.

Sebab tidak ada yang gratis dalam pemilihan kepala daerah secara langsung.

Biaya yang mahal itu sudah dimulai dari proses pencalonan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Negosiasi dan transaksi politik bergulir sebelum dan seiring dengan tahapan Pilkada langsung. Pilkada langsung bukan saja berbiaya mahal, tetapi juga kompleks, rumit, dan memerlukan waktu yang lama sesuai tahapan dan juga karena harus melibatkan banyak institusi atau lembaga serta komponen lainnya. Mahalnya proses menuju sebuah demokrasi yang ideal namun belum tentu memperoleh kandidat yang ideal.

Tingginya biaya politik yang juga akan berpotensi korupsi itu sudah dibibit dan disemai mulai dari tahap pencalonan. Adapun pendanaan dari pasangan calon sudah dimulai dari pengenalan atau sosialisasi kepada masyarakat sampai dengan penghitungan suara atau bahkan sampai dengan penyelesaian sengketa hukum pemilihan Kepala Daerah. Ketua DPR-RI Bambang Soesatyo menyebutkan, mahalnya ongkos politik dari pemilihan langsung menjadi akar masalah para kepala daerah melakukan tindak pidana korupsi. Politikus Golkar ini menuturkan perlu adanya evaluasi sistem demokrasi pemilihan langsung kepala daerah. Ia mengaku lebih sepakat jika kepala daerah dipilih dengan sistem pemilihan tidak langsung atau melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pengawasan terhadap 50 sampai 60 orang DPRD yang memilih Kepala Daerah Jauh lebih mudah.

Pemerintah dan DPR-RI sebagai representasi dari negara untuk mengatur tertib hukum dan masyarakat melalui pembentukan regulasi atau undang-undang, sudah sangat menyadari betul fakta lapangan dampak pemilihan kepala daerah secara langsung. Pemerintah dan DPR-RI sebelum bersepakat merumuskan materi dari suatu undang-undang, tentu juga memahami, menyerap aspirasi masyarakat, dan memiliki data dukung tentang pelaksanaan Pilkada langsung selama ini.

Untuk itulah, Pemerintah bersama DPR-RI pernah bersepakat menyetujui dan memberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dengan menerapkan pemilihan Kepala Daerah melalui perwakilan dalam hal ini dipilih oleh DPRD. Salah satu pertimbangan yang mendasari kembali kepada pemilihan kepala daerah melalui perwakilan adalah bahwa berdasarkan evaluasi atas penyelenggaraan pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota secara langsung dan satu paket, sejauh ini menggambarkan fakta empiris bahwa biaya yang harus dikeluarkan oleh negara dan oleh pasangan calon untuk menyelenggarakan dan mengikuti pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota secara langsung sangat besar juga berpotensi pada peningkatan korupsi, penurunan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, peningkatan eskalasi konflik serta penurunan partisipasi pemilih.

Besarnya biaya politik dalam pemilihan Kepala Daerah secara langsung melahirkan perilaku korup kepala daerah guna mengem balikan investasi berupa hutang-hutang semasa mengikuti perhe latan demokrasi. Calon kepala daerah yang didukung pengusaha yang sudah menanamkan investasi politik, maka sebagai imbalan nya, sang investor politik akan menagih konsesi hak istimewa dari sang kepala daerah, termasuk berbagai proyek yang ada di ling kungan pemerintahan daerah tersebut dan titipan untuk jabatan jabatan strategis di lingkungan pemerintah daerah.

Selama berkuasa, maka si kepala daerah akan terus "memelihara kepercayaan" konstituen rakyat pemilihnya dan akan terus berinvestasi untuk ikut lima tahun berikutnya dan memenangkan kontestasi pemilihan Kepala Daerah untuk periode berikutnya. Dalam hubungan ini, maka "potensi" yang bisa digarap dari lingkung an sumber daya manusia aparatur di lingkungannya juga dimanfa atkan, yaitu "jual-beli" jabatan.

Perilaku dan/atau potensi korup Kepala Daerah ditengarai untuk mengembalikan berbagai bentuk modal atau investasi poli tik berupa biaya dan pengeluaran yang bisa saja berbentuk utang utang politik dan utang berbentuk uang yang diijon sebelum dan semasa mengikuti Pilkada langsung. Berbagai bentuk biaya yang di keluarkan kandidat sebelum, selama, dan setelah pemilihan harus dikalkulasi dan dilunasi di masa jabatannya. Selanjutnya selama masa jabatannya, ia akan terus berinvestasi politik dalam ragam bentuk untuk menyongsong pemilihan kepala daerah berikutnya.

3. Birokrasi Tidak Akan Pernah Netral

Sistem kepegawaian merupakan salah satu subsistem dari beberapa subsistem dalam satu sistem yang besar atau nasional yang mengatur tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, termasuk dalam pengelolaan jalannya pemerintahan nasional atau lokal di daerah. Di antara subsistem yang satu dapat dipengaruhi, memengaruhi, atau saling memengaruhi dengan subsistem lainnya yang akan berdampak pada detak sistem nasional. Demikian juga dengan sistem Pilkada langsung dalam faktualnya membuat birokrasi pemerintahan daerah ikut terdampak.

Dalam setiap perhelatan pemilihan kepala daerah, baik tingkat provinsi, kabupaten, atau kota akan berimbas pada labilitas birokrasi, dalam hal ini, para pejabat-pejabat di lingkungan pemerintahan daerah sekecil apapun pasti terdampak. Sehingga tidak mengherankan, dalam setiap pemilihan kepala daerah selalu diminta dan dihimbau supaya birokrasi dengan pejabat-pejabatnya dalam posisi netral dan tidak memihak kepada salah satu kontestan peserta pemilihan, termasuk dilarang untuk memberikan kemudahan, fasilitas, atau kebijakan yang menguntungkan salah satu peserta atau kandidat.

Dari sisi regulasi sudah lebih dari cukup untuk membentengi netralitas PNS dan birokrasi pemerintahan. Berbagai larangan dan kewajiban dilekatkan dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud supaya jalannya pemilihan kepala daerah betul-betul demokratis dan menjadi pesta rakyat

yang menyenangkan untuk menentukan pilihan pemimpinnya selama masa lima tahun ke depan. Begitu juga berbagai bentuk sosialisasi kepada para PNS dan birokratnya, bahkan dalam bentuk kampanye skala lokal dan nasional. Namun tetap saja birokrasi, PNS, terutama para pejabatnya tidak bisa secara utuh dan bulat untuk bersikap netral.

Untuk Pilkada langsung dan serentak tahun 2020, Wakil Presi den Republik Indonesia langsung mengingatkan, menyampaikan harapan dan permintaannya kepada para pemimpin dan aparatur daerah untuk menjaga netralitas Aparatur Sipil Negara menjelang pemilihan Kepala Daerah tahun 2020. Dikatakan, netralitas merupakan prinsip utama dan sikap perilaku Aparatur Sipil Negara. Dalam melaksanakan tugas harus bersikap adil, tidak berpihak, dan tidak boleh dipengaruhi kepentingan siapa pun, baik pribadi, kelompok, maupun golongan. Netralitas harus dilakukan seluruh pegawai Aparatur Sipil Negara untuk menjaga dan menangkal politisasi birokrasi. Jika politisasi birokrasi terjadi, tujuan untuk membangun birokrasi profesional semakin jauh.

Pada setiap pemilihan umum, soal netralitas ini menjadi hal klasik terutama pada setiap pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah. Penekanan netralitas banyak ditujukan kepada penyelenggara dan pemilihan, panitia, dan terlebih kepada jajaran pejabat pemerintah di daerah. Netralitas bukan hanya kepada pemihakan atau penggiringan suara pemilih, termasuk pada larangan penggunaan fasilitas negara atau jabatan, penggunaan dana atau program

yang dimaksudkan untuk menguntungkan salah satu peserta pemilihan, termasuk memobilisasi para pejabat dan jajaran Aparatur Sipil Negara.

Berbagai regulasi sebagai norma pijakan untuk menegakkan netralitas dalam pelaksanaan pemilihan ditetapkan untuk dipatuhi oleh semua pihak yang terlibat, di antaranya sebagai berikut :

- a. Dalam kampanye, pasangan calon kepala daerah dilarang melibatkan :
 - 1) Pejabat badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah;
 - 2) Aparatur Sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
 - 3) Kepala desa atau sebutan lain/lurah dan perangkat desa Atau sebutan lain/perangkat kelurahan.
- b. Gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan:
 - 1) Menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan
 - 2) Dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.
- c. Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan kepala desa atau sebutan lain/lurah di larang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.
- d. Gubernur atau wakil gubernur, bupati atau wakil bupati, dan walikota atau wakil walikota dilarang melakukan penggantian pejabat (enam)

bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari menteri. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan, maka gubernur, bupati, dan walikota menunjuk pejabat pelaksana tugas.

- e. Gubernur atau wakil gubernur, bupati atau wakil bupati, dan walikota atau wakil walikota dilarang menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih.
- f. Gubernur, bupati, atau walikota yang akan melakukan penggantian pejabat di lingkungan pemerintah daerah provinsi atau kabupaten/kota, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal pelantikan harus mendapatkan persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri.

Pada bagian lain, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 telah menetapkan beberapa asas dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara termasuk nilai dasar bagi Aparatur Sipil Negara, dalam hal ini bagi PNS, antara lain sebagai berikut :

- a. Penyelenggaraan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara berdasarkan pada asas :
 - 1) Profesionalitas yaitu mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- 2) Netralitas yaitu bahwa setiap pegawai Aparatur Sipil Negara tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh mana pun dan tidak memihak kepada kepentingan siapa pun;
 - 3) Non diskriminatif yaitu bahwa dalam penyelenggaraan Manajemen Aparatur Sipil Negara, tidak membedakan perlakuan berdasarkan gender, suku, agama, ras, dan golongan
 - 4) Persatuan dan kesatuan yaitu bahwa pegawai Aparatur Sipil Negara sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Aparatur Sipil Negara sebagai profesi berlandaskan nilai dasar, antara lain :
- 1) Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak;
 - 2) Menciptakan lingkungan kerja yang non diskriminatif;
 - 3) Memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur;
- c. Pegawai Aparatur Sipil Negara harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.

Dalam kenyataannya, terkadang momen Pilkada langsung ini sering juga dianggap sebagai hal yang menakutkan bagi pejabat di daerah. Bersikap netral yang seharusnya terlindungi, dalam kenyataannya dianggap “tidak berkeringat”. Adapun apabila memiliki hak dengan caranya masing-masing sudah jelas salah, tetapi akan menguntungkan apabila calon yang didukung terpilih menjadi kepala daerah. Sebaliknya, akan buntu apabila yang didukung mengalami kekalahan, karier jabatannya akan menjadi taruhan.

Beberapa hal atau faktor yang membuat birokrasi dan para pejabat sulit untuk bersikap netral dalam setiap momen pemilihan kepala daerah khususnya dalam Pilkada langsung, antara lain di sebabkan :

1. Petahana atau Kerabat yang Dicalonkan

Suatu hal yang paling sulit bagi pejabat di lingkungan pemerin tah daerah untuk memegang teguh prinsip netralitas adalah apa bila kepala daerah petahana (yang sedang menjabat) ikut menjadi calon atau kandidat dalam pemilihan kepala daerah berikutnya. Bagi petahana, peluang untuk terpilih kembali menjadi kepala daerah seharusnya lebih besar dibandingkan dengan calon lainnya. Kepala daerah petahana menguasai semua sumber daya yang ada di pemerintahan daerah, baik sumber daya berupa anggaran untuk program pembangunan yang langsung menyentuh masyarakat. Sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan untuk menjadi ber nilai ekonomi, maupun sumber daya manusia yaitu aparatur sipil negara yang dapat dimobilisasi untuk menggerakkan berbagai ban tuan dan sosialisasi terselubung kepada masyarakat dengan menumpangkan pada berbagai program kegiatan pemerintahan.

Kepala daerah petahana sebelum dan selama menduduki jabat an pada periode pertama tentu akan memelihara kepercayaan kon stituennya sebagai investasi untuk maju pada periode kedua. Satu atau dua tahun terakhir dalam masa jabatan lima tahun pemerin tah daerah yang dipimpinnya akan lebih banyak mengusung program yang humanis dan langsung menyentuh kepada

masyarakat sebagai investasi untuk pemilihan periode berikutnya atau periode kedua. Inilah salah satu keuntungan dari kepala daerah petahana yang ikut bertarung di pemilihan kepala daerah berikutnya.

Bagi birokrat daerah terutama yang menduduki jabatan-jabatan kunci atau strategis akan sulit untuk tidak memenuhi kemauan kepala daerah. Pertaruhan jabatan selama kepala daerah memegang jabatan tersebut dan kemungkinan akan tetap menduduki jabatan untuk periode berikutnya. Posisi dilematis itu akan menghantui dan beban bagi para birokrat selama kepala daerah menduduki jabatannya.

Apabila kepala daerah yang sedang menjabat (petahana) tidak dapat mengikuti kontestasi pemilihan kepala daerah, baik karena sudah dua periode jabatan atau karena tidak mencalonkan atau tidak dicalonkan lagi, tidak serta merta birokrasi dan para pejabat akan dapat netral. Para pejabat akan tetap dapat terbebani apabila kandidat kepala daerah yang dicalonkan merupakan kerabat atau yang didukung oleh kepala daerah yang sedang menjabat. Sudah merupakan hal yang lazim atau jamak bahwa dalam sistem perpolitikan di Indonesia sering dijumpai “mewariskan” tahta kekuasaan kepada istri, anak, atau kerabatnya yang sering disebut dengan “dinasti politik”. Demikian juga dalam pemilihan kepala daerah, jabatan kepala daerah dapat beralih dari suami ke istri, anaknya, atau kerabatnya.

Kondisi dilematis juga akan dialami oleh pejabat atau PNS daerah apabila yang menjadi calon kepala daerah adalah kerabatnya sendiri pejabat atau

PNS. Lingkungan suatu daerah kabupaten atau kota banyak diikat oleh tali temali hubungan kekeluargaan dan kekerabatan yang membuat dan diikat oleh hubungan sosial, kultural, per adaban, dan emosional.

2. Pemburu Jabatan

Mungkin faktor yang lebih dominan terjadinya pemihakan dengan mengabaikan netralitas baik secara terang-terangan maupun secara tersembunyi adalah kondisi mutualis yaitu hubungan timbal balik yang saling menguntungkan antara PNS terutama pejabat dengan calon kepala daerah atau kepala daerah (petahana). Kedua belah pihak sama-sama mendapatkan keuntungan meskipun dengan mengorbankan idealisme dan netralitas yang akhirnya mencederai demokrasi itu sendiri. Di satu sisi ada PNS atau pejabat yang memburu jabatan, mempertahankan jabatan, atau untuk meningkatkan karier jabatannya yang lebih tinggi. Di sisi lain, ada calon atau kepala daerah yang menentukan nasib jabatan seseorang dan karier selanjutnya selama kepala daerah tersebut menduduki jabatannya.

Bagi sebagian PNS atau pejabat, momen Pilkada bisa dianggap sebagai momen yang paling tepat untuk menaikkan karier jabatan. Tidak dapat dipungkiri, bahwa ada atau mungkin banyak juga PNS memburu jabatan, kesempatan Pilkada langsung juga dapat dimanfaatkan sebagai peluang. Sangat dipahami bahwa netralitas PNS terutama pejabatnya lebih ditekankan pada saat mengikuti tahapan Pilkada langsung. Adapun setelah kepala daerah terpilih, dalam masa jabatan lima tahun, semua terserah kepala

daerah. Sehingga pemeli haraan jabatan itu dilakukan dari sejak proses pemilihan kepala daerah sampai dan selama kepala daerah menduduki jabatannya.

Akhirnya, untuk mencari kedudukan atau posisi yang lebih aman, apabila harus ikut memihak, maka para pejabat harus memahami peta kekuatan dan peluang masing-masing calon atau kandidat. Mereka harus dapat melihat arah “angin bertiup” untuk menentukan dukungannya. Kondisi faktual yang membuat para pejabat ini terpaksa harus bersikap untuk memihak. Tidak mengherankan apabila setelah berakhir pemilihan kepala daerah tidak lama setelah pelantikan Kepala Daerah, terjadi perombakan pejabat di pemerintah daerah tersebut.

Sistem Pilkada langsung ikut ambil bagian membuat labilitas birokrasi di daerah. Hal ini akan terus berlangsung baik sebelum Pilkada, pada saat dan setelah Pilkada langsung selesai. Dalam Pilkada langsung tidak jarang terjadi bahwa antar pejabat yang berbeda pilihan akan saling mengintip yang pada akhirnya dapat saling melaporkan dan menjatuhkan karena semua akan saling memberi informasi tentang keterlibatan dan keberpihakan seseorang.

3. Pelanggaran Netralitas

Setiap perhelatan Pilkada langsung, salah satu komponen yang selalu mendapat perhatian dan disorot adalah keberadaan dan komitmen netralitas para PNS dan birokrasi pemerintahan daerah. Seharusnya, setiap pesta demokrasi Pilkada langsung, PNS sebagai bagian dari birokrasi diharapkan

tidak lagi menjadi alat kekuasaan tetapi menjadi bagian dari kebutuhan rakyat serta menjadi patron penyejuk dalam lingkungan masyarakat. Bukan sebaliknya menjadi pelaku dan mempertontonkan perilaku pemihakan kepada salah satu calon pasangan apalagi dengan penyalahgunaan kekuasaan baik berupa program, kemudahan, pemberian fasilitas, dan sebagainya yang menguntungkan salah satu pasangan calon.

Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Agus Pramusinto menyebut¹⁹⁶ ada dua sudut pandang dalam hal ini, yang berasal dari ASN dan politisi. Kalangan ASN beranggapan, bahwa jika mereka tidak mendukung salah satu calon, maka ke depan karier mereka akan mandeg. Di sisi lain, para politisi mengatakan bahwa mereka tidak mau menyeret ASN dalam urusan dukung-mendukung. Namun, para ASN itu sendiri yang ingin setor muka, dengan harapan jika calon yang didukungnya menang, kelak dia bisa memperoleh promosi jabatan. Sampai sekarang ini masih ada mispersepsi dalam Pilkada. Nanti setelah selesai, akan ada politik balas budi dan politik balas dendam. Kalau yang didukung itu menang, dia dianggap berkeringat maka berhak untuk mendapatkan promosi. Sebaliknya kalau tinggal diam dan netral, itu kira-kira akan ada balas dendam, tidak pernah berkeringat, tidak berhak untuk menduduki jabatan. Karena mispersepsi semacam itu, banyak ASN akhirnya menjual janji dukungan kepada calon yang berlaga di Pilkada. Kepala Dinas Pendidikan misalnya, menjanjikan

dukungan dari seluruh guru dan keluarganya di seluruh wilayah kepada salah satu calon. Janji semacam ini disebut Agus sebagai klaim yang berlebihan.

Kedewasaan berdemokrasi, termasuk dalam menyukseskan Pilkada langsung supaya betul-betul berlangsung demokratis belum seluruhnya masyarakat mengaktualisasikan dengan perbuatan nyata, termasuk dari kalangan ASN dalam hal ini PNS dan para pejabat yang seharusnya menjadi panutan. Tidak mengherankan apabila dalam setiap menjelang dan pada saat pelaksanaan Pilkada langsung diminta kesadaran, kebesaran hati dan tanggung jawab para birokrat untuk tetap netral. Berbagai kewajiban, larangan, dan sanksi bagi yang melanggar disampaikan dalam berbagai pertemuan atau dalam bentuk kampanye di lingkungan instansinya.

Menyadari pentingnya akan netralitas PNS dalam momen Pilkada langsung sekaligus untuk menjaga kualitas demokrasi tanpa menciderai, berbagai Pimpinan Kementerian dan Lembaga seperti Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Badan Kepegawaian Negara, Komisi Aparatur Sipil Negara senantiasa mengingatkan pentingnya netralitas tersebut. Sebenarnya, netralitas PNS dan birokrasi bukan hanya dalam konteks pelaksanaan Pilkada langsung, tetapi dalam pemilihan umum lainnya seperti pemilihan presiden dan wakil presiden, serta pemilihan anggota DPR-RI, DPD-RI, dan DPRD provinsi dan kabupaten/kota, netralitas PNS senantiasa di tuntut.

Menyongsong Pilkada langsung tahun 2020 yang lalu, Badan Kepegawaian Negara mengingatkan 16 (enam belas) kategori yang termasuk jenis pelanggaran terhadap netralitas ASN yang sebagian telah disebutkan sebagai larangan dalam PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, yaitu :

- a. Kampanye atau sosialisasi media sosial baik mengunggah, mengomentari, membagikan, dan memberikan like;
- b. Menghadiri deklarasi pasangan bakal calon atau pasangan calon;
- c. Melakukan foto bersama pasangan bakal calon atau pasangan calon dengan mengikuti simbol atau gerakan keberpihakan;
- d. Menjadi pembicara atau narasumber dalam kegiatan partai politik kecuali untuk menjelaskan kebijakan pemerintah terkait Kapasitas fungsi dan tugasnya atau berkenaan dengan keilmuan yang dimilikinya sepanjang dilakukan dalam rangka tugas Kedinasan, disertai dengan surat tugas dari atasan;
- e. Bagi ASN yang tidak cuti di luar tanggungan negara melakukan pendekatan ke parpol dan masyarakat (bagi calon independen) dalam rangka untuk memperoleh dukungan terkait dengan pencalonan pegawai ASN yang bersangkutan dalam pilkada sebagai bakal calon kepala daerah atau wakil kepala daerah;

- f. Pegawai ASN yang mendeklarasikan diri sebagai pasangan calon kepala daerah atau wakil kepala daerah tanpa cuti di luar tanggungan negara (CLTN);
- g. Memasang spanduk atau baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain sebagai pasangan calon;
- h. Mengadakan kegiatan keberpihakan seperti ajakan, pertemuan,
- i. imbauan, seruan, dan pemberian barang, termasuk penggunaan barang terkait jabatan atau milik pribadi untuk kepentingan Paslon;
- j. Ikut sebagai pelaksana sebelum dan sesudah kampanye;
- k. Menjadi peserta kampanye dengan memakai atribut partai, atribut PNS atau tanpa atribut dan mengerahkan PNS atau orang lain;
- l. Mengikuti kampanye bagi suami atau istri calon Kepala Daerah Yang berstatus PNS dan tidak mengambil CLTN;
- m. Memberikan dukungan ke paslon (calon independen) dengan Memberikan fotokopi KTP;
- n. Mengikuti kampanye dengan fasilitas negara;
- o. Memberikan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam Kampanye;
- p. Membuat keputusan yang dapat menguntungkan atau merugikan pasangan calon selama masa kampanye; dan
- q. Menjadi anggota/pengurus partai politik.

Meskipun jauh sebelum Pilkada langsung dilaksanakan, telah dilakukan berbagai upaya pencegahan terhadap pelanggaran prinsip netralitas melalui berbagai bentuk sosialisasi dan kampanye baik secara konvensional maupun dengan menggunakan media elektronik termasuk dengan memanfaatkan media sosial, namun tetap saja terjadi pelanggaran terhadap prinsip netralitas. Dengan sistem Pilkada langsung, sulit untuk mencegah atau menjamin tidak terjadi pelanggaran, karena di dalam proses atau tahapan dan setelah terpilih kepala Daerah bahkan selama kepala daerah menduduki jabatannya yang super mahal itu, kepentingan PNS dan pejabat ada dalam genggamannya kepala daerah. Hal ini akan lebih dirasakan oleh para pejabat level menengah dan atas. Tidak mengherankan apabila setiap perhelatan pilkada langsung masih terdapat berbagai jenis pelanggaran yang dilakukan oleh PNS termasuk pejabat di daerah pemilihan tersebut.

Dalam Pemilihan serentak tahun 2018 dan Pemilihan Umum tahun 2019 terdapat berbagai pelanggaran netralitas ASN, sebagai berikut :

1. Pemilihan Serentak Tahun 2018

Pada pemilihan serentak tahun 2018 terdapat 817 pelanggaran Netralitas ASN yang tersebar di seluruh Indonesia dan telah ditindaklanjuti pengawas pemilihan dengan meneruskan kepada instansi yang berwenang. Bentuk pelanggarannya berupa :

- a. ASN berfoto, mengunggah, dan/atau memposting foto bersama pasangan calon di media sosial;

- b. Kepala desa dan pejabat desa mengikuti kampanye;
- c. Netralitas pejabat dan pejabat negara dalam pemilihan;
- d. Melanggar asas, prinsip, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku;
Menghadiri acara/kegiatan bakal pasangan calon yang berbaur Sosialisasi.

2. Pemilu 2019

Selama periode pemantauan awal Maret 2019 hingga hari pelaksanaan pemungutan suara pada tanggal 17 April 2019 dan setelah pemungutan suara hingga akhir Mei 2019, tim pemantau berhasil menemukan 732 kasus pelanggaran yang dilakukan oleh ASN terkait dengan netralitas dalam Pemilu 2019.

3. Pemilu 2020

Menurut Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), 199 pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) kerap terjadi selama pelaksanaan Pilkada 2020. Terdapat 917 pelanggaran netralitas ASN selama Pilkada 2020 yang terdiri dari :

- a. 484 kasus memberikan dukungan kepada salah satu pasangan Calon di media sosial;
- b. 150 kasus menghadiri sosialisasi partai politik;
- c. 103 kasus melakukan pendekatan ke parpol;
- d. 110 kasus mendukung salah satu pasangan calon; dan
- e. 70 kepala desa mendukung salah satu pasangan calon.

Selain pelanggaran netralitas ASN, ditemukan juga praktik politik uang selama Pilkada 2020. Ada 166 dugaan pelanggaran Pilkada terkait politik uang. Dari 166 pelanggaran tersebut, sebanyak 76 dugaan pelanggaran politik uang sudah naik ke tingkat pengadilan Sementara itu, 31 masih diteruskan ke penyidik, 96 dihentikan oleh pengawas karena tidak memenuhi unsur 200, Menurut data KASN, pada tahun 2020 KASN melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan Pilkada serentak pada 270 daerah provinsi/kabupaten/kota di seluruh Indonesia yang terdiri dari 9 Provinsi, 224 Kabupaten, dan 37 Kota. KASN bekerja sama dengan Bawaslu melalui PKS (Perjanjian Kerja Sama) dalam proses penanganan pengaduan pelanggaran netralitas ASN, meliputi sinkronisasi data, pencegahan, pengawasan, penindakan, dan monitoring tindak lanjut rekomendasi. KASN membangun kolaborasi dan kerja sama dalam penguatan pengawasan netralitas pegawai ASN pada Pilkada langsung serentak Tahun 2020 melalui SKB 5 lembaga (KASN, Kementerian PANRB, Kemendagri, BKN, dan Bawaslu).

Laporan pengaduan pelanggaran netralitas ASN kepada KASN juga berasal dari hasil pengawasan pihak lain yang berwenang. Akan tetapi mekanisme proses kajian laporan pengaduan tetap disampaikan melalui Bawaslu sesuai dengan aturan kewenangan pada SKB. Laporan pengaduan pelanggaran netralitas ASN yang diterima oleh KASN selama tahun 2020 sejumlah 1.399 ASN yang dilaporkan. Sampai dengan tanggal 30 Desember 2020, KASN telah mengeluarkan 982 surat rekomendasi kepada ASN yang

telah terbukti melakukan pelanggaran netralitas dan sebanyak 670 ASN (68.2%) telah dijatuhi hukuman oleh PPK. Laporan pengaduan pelanggaran netralitas ASN kepada KASN juga berasal dari hasil pengawasan pihak lain yang berwenang. Akan tetapi mekanisme proses kajian laporan pengaduan tetap disampaikan melalui Bawaslu sesuai dengan aturan kewenangan pada SKB.

Jumlah pelanggaran atas netralitas tersebut adalah yang terdeteksi dan dilaporkan oleh masyarakat termasuk oleh penyelenggara, pengawas pemilihan, dan/atau oleh sesama PNS dapat saling melaporkan. Di luar yang dilaporkan tersebut tentu masih banyak bentuk pelanggaran atas netralitas yang dilakukan oleh PNS namun tidak terdeteksi atau diketahui tetapi tidak dilaporkan. Pelanggaran netralitas yang dilakukan secara vulgar maupun secara tersembunyi.

B. Kelemahan Substansi Hukum Dalam Regulasi Pemilihan Kepala Daerah

1. Ketidakadilan Cuti Calon Kepala Daerah Petahana Dalam Kampanye Pemilihan Kepala Daerah

Kepala daerah *incumbent* yang mencalonkan diri dalam Pilkada di daerah yang sama diwajibkan untuk menjalani cuti. Hal ini tertuang dalam Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang bunyi lengkapnya “Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah

yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan : a. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan b. dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Namun demikian, ketentuan Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016, kewajiban untuk cuti dapat merugikan hak kepala daerah *incumbent* untuk bekerja menuntaskan amanah rakyat hasil pemilihan langsung serta merugikan rakyat pemilih. Kepala Daerah *incumbent* berpotensi dirugikan haknya dengan diwajibkan cuti selama kurang lebih 4 bulan sampai dengan 6 bulan apabila pemilihan Kepala Daerah. Padahal prinsipnya jabatan gubernur, adalah memerintah demi memajukan kesejahteraan umum, sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Gubernur selaku kepanjangan tangan dari presiden berpandangan bahwa sudah selayaknya pejabat yang dipilih secara langsung oleh rakyat melaksanakan tugasnya secara penuh di dalam masa 5 tahun sejak dilantik. Ini sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 7 yang mengatur bahwa presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama 5 tahun. Dengan demikian, Pasal 7 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 juga sesungguhnya telah memberikan jaminan konstitusional bahwa hak dan kewenangan Gubernur *incumbent* tidak boleh dikurangi untuk menjabat sampai dengan masa periodenya berakhir.

Selain itu, kebijakan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* akan mengganggu efektivitas tata kelola pemerintahan dalam melayani masyarakat. Terakhir, pemberlakuan cuti petahana dapat melemahkan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur. Fungsi pengawasan gubernur menjadi melemah manakala digantikan oleh Pelaksana Tugas.

2. Ketidakadilan Kepala Dearah Petahana yang Tidak Cuti dalam Pencalonan Kepala Daerah

Meski tidak ada aturan yang tegas mensyaratkan mundur bagi *incumbent*, namun pernah terdapat aturan terkait larangan calon kepala daerah yang ingin maju dalam pilkada tidak boleh memiliki konflik kepentingan dengan *incumbent* (petahana). Hal tersebut diatur dalam Pasal 7 huruf r dan penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Memang aturan tersebut tidak spesifik mensyaratkan *incumbent* harus mengundurkan diri dari jabatannya jika ingin mencalonkan diri dalam pilkada, akan tetapi semangat aturan ini ialah mencegah praktik penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh *incumbent* serta untuk menciptakan kompetisi yang *fair* antara calon yang berasal dari keluarga petahana (*incumbent*) dengan calon lain.

Tidak adanya aturan mengenai kewajiban mundur bagi *incumbent* menimbulkan problematika. Penjelasan, *pertama*,

karena petahana mempunyai akses terhadap kebijakan dan akses terhadap alokasi anggaran, sehingga dapat memberikan keuntungan pribadi untuk memenangkan pemilihan kepala daerah atau memenangkan kelompok-kelompoknya. *Kedua*, petahana secara alamiah memiliki berbagai fasilitas dan tunjangan yang melekat kepada dirinya sehingga, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, fasilitas dan tunjangan itu melekat terus menerus.¹⁴⁹ *Ketiga*, karena sedang menjabat maka petahana memiliki keunggulan terhadap program- program, terhadap kegiatan-kegiatan yang seluruhnya atau sebagian dapat diarahkan untuk memenangkan dirinya atau memenangkan dinastinya. *Keempat*, terkait dengan netralitas PNS di mana petahana mempunyai akses yang lebih besar untuk memobilisasi PNS guna memberikan dukungan yang menguntungkan dirinya. Ke-empat penjelasan tersebut tentunya menjadi *warning* bagi demokrasi Indonesia.

3. Ketidakadilan karena Politik Uang

Maraknya politik uang dalam Pilkada menjadi salah satu persoalan yang menciderai demokrasi, yang disebabkan oleh berjangkitnya moral pragmatisme. Moral pragmatisme inilah yang membuat politik uang mewarnai setiap tahapan Pilkada.

Dari aspek regulasi, dalam UU Pilkada memang tidak ada satu pasal pun yang dapat menjerat politik uang. Pengaturan politik terdapat

¹⁴⁹ Putusan MK-RI Nomor Perkara 33/PUU-XIII/2015: 128-129

dalam Pasal 73 UU Nomor 1 Tahun 2015. Yakni (1) calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi pemilih; (2) calon yang terbukti melakukan pelanggaran, berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang undangan; (3) tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan. Rumusan di atas, meskipun terdapat pasal yang menyebut akan menjerat sanksi pidana, tetapi dalam UU Pilkada, terkait dengan ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 177 sampai dengan Pasal 197, tidak ada satu pasal pun yang menjerat pelaku politik uang. Hal ini yang kemungkinan besar menyebabkan Bawaslu sulit untuk menjeratnya, di samping kesulitan juga untuk mencari alat bukti, karena tidak semua orang atau calon pemilih yang berani mengakui dan bersaksi ketika menerima politik uang. Oleh karena itu, diperlukan perbaikan regulasi dalam UU Pilkada, terutama menempatkan ketentuan sanksi pidana bagi pelaku politik uang dalam UU Pilkada secara lebih tegas.

4. Keterbatasan Kewenangan Badan Pengawas Pemilu

Berdasarkan data Bawaslu bahwa pidana pemilu banyak didominasi surat suara tertukar yang menyebabkan suara pemilih tidak bernilai dan pelanggaran penggelembungan suara. Namun pelanggaran tersebut dihentikan oleh Kepolisian dikarenakan keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh Pengawas Pemilu.

Pengawas Pemilu tidak mempunyai upaya paksa, seperti :

- a. Penahanan;
- b. Pemanggilan paksa;
- c. Penggeledahan; dan
- d. Penangkapan, sehingga masyarakat cenderung abai terhadap undangan klarifikasi yang dilakukan oleh pengawas pemilu.

Ketidakefektifan Sentra Gakumdu khususnya unsur Kepolisian dan Kejaksaan karena banyaknya pelanggaran yang dihentikan di Kepolisian dan Kejaksaan. Pergantian dan mutasi ditubuh kepolisian membuat polisi yang menangani di sentra gakkumdu berbeda dengan polisi yang menangani di tingkat penyidikan. Banyak kasus terhenti dikarenakan Sumber Daya Manusia dalam penegakan hukum di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan latar belakang banyak yang tidak berlatarbelakang Sarjana Hukum.

5. Calon Perorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 5/PUU-V/ 2007, dalam proses penyelenggaraan Pilkada langsung, berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 Jo UU Nomor 10 Tahun 2016, terdapat tiga metode pencalonan Kepala Daerah: (i) metode berdasarkan perolehan jumlah kursi partai politik di DPRD; (ii) metode berdasarkan perolehan suara partai politik peserta pemilu legislatif, khususnya partai politik yang tidak memperoleh kursi di DPRD; dan (iii) metode pemberian dukungan penduduk bagi pasangan calon perseorangan, yakni pasangan calon yang tidak diajukan oleh partai politik.

Meskipun demikian, dalam praktiknya, calon perseorangan menghadapi jalan terjal untuk bisa bersaing dalam kontestasi politik di daerah karena dua hal penting: (1) calon perseorangan sulit untuk berkompetisi dalam merebut kekuasaan karena regulasi yang mengaturnya tidak berpihak pada kepentingan calon perseorangan, yakni faktor administratif syarat dukungan; (ii) hadirnya calon perseorangan belum memperoleh dukungan yang masif dari masyarakat. Hal ini dibuktikan dengan kecilnya persentase calon perseorangan yang menang dalam pilkada.

C. Kelemahan Struktur Hukum Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah

Salah satu karakteristik demokrasi yang mapan adalah penyelenggaraan pemilu yang profesional, terpusat, dan nonpartisan. Penyelenggara pemilu memengaruhi terwujudnya dimensi dan dinamika untuk pemilihan yang bebas dan adil sebagai premis dasar representasi demokrasi. Premis "bebas" dapat diartikan sebagai pilihan dan partisipasi, sedangkan *fairness* terkait dengan *equality*, prinsip imparsial, dan non-diskriminasi. Kedua prinsip ini merupakan penghormatan kepada hak asasi manusia dan legitimasi ketiadaan koersi dalam proses pemilihan umum. Pemerintahan dan perwakilan rakyat yang akuntabel serta demokratis sekarang diasosiasikan dengan konsep *rule of law*, pemisahan kekuasaan, kekuasaan peradilan yang independen, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Dalam pemilihan kepala daerah yang bebas dan adil, penyelenggara pemilihan yang independen dan imparsial adalah suatu hal yang esensial.

Prinsip kebebasan dalam pemilu, mensyaratkan adanya hak dan kesempatan untuk memilih. Kontras dengan makna koersi yang menyiratkan tidak adanya pilihan, baik secara formil maupun secara materiil. Sedangkan *fairness* dapat diartikan sebagai imparsialitas atau ketidakberpihakan. Lawan dari *fairness* adalah perlakuan yang tidak setara terhadap pihak yang kedudukannya sederajat, di mana beberapa orang (atau kelompok) diberikan keuntungan yang tidak wajar. Dengan demikian, *fairness* melibatkan keteraturan (implementasi peraturan yang tidak bias) dan kewajaran (distribusi sumber daya yang relevan di antara para

competitor dalam pemilu). Penafsiran akan pemilihan yang bebas dan adil telah berkembang melalui berbagai konteks dan diterjemahkan dalam konsep teoretis melalui faktor komprehensif terbukti sebagai hal yang kompleks.

Frasa bebas dan adil tidak dapat menunjukkan secara eksplisit kesesuaian terhadap standar penyelenggaraan pemilu yang demokratis dan konstitusional. Ketiadaan standar yang baku atas penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil memiliki konsekuensi formulasi yang sebenarnya sederhana menjadi tidak realistis jika disandingkan dengan kompleksitas proses pemilihan umum.

Terkait penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang bebas dan adil, pada proses penyelesaian sengketa perselisihan hasil suara pemilihan kepala daerah tahun 2021, Mahkamah Konstitusi memutus beberapa perkara yang menafsirkan prinsip pemilu yang bebas dan jujur terkait rasionalitas Daftar Pemilih Tetap (DPT). Permasalahan terkait rasionalitas DPT ini bermuara pada beberapa kejanggalan dan ketidakakuratan DPT. Daftar Pemilih yang akurat dalam arti luas di sini dapat dilihat pada tiga aspek, yaitu cakupan (*comprehensiveness*) warga negara berhak memilih yang tercantum dalam Daftar Pemilih dan kemutahiran Daftar Pemilih. Daftar Pemilih dalam hal ini sesuai dengan keadaan mutahir, misalnya pemilih yang meninggal, pindah, atau tidak lagi berhak memilih tidak lagi tercantum dalam Daftar Pemilih tetapi warga negara yang sudah berhak memilih pada hari pemungutan suara sudah tercantum dalam Daftar Pemilih. Selain itu, perlunya akurasi dalam arti penulisan nama,

tempat dan tanggal, bulan dan tahun lahir (umur), jenis kelamin, dan alamat rumah sesuai dengan keadaan sebenarnya.

Sebagai contoh mengutip putusan Mahkamah terkait isu rasionalitas Daftar Pemilih Tetap (DPT), yaitu Putusan Nomor 124/PHPGUB-XIX/2021 yang merupakan putusan dalam perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Kalimantan Selatan tahun 2020 yang diajukan oleh Prof. H. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D. dan Drs. Difriadi sebagai Pemohon. Terdapat dua isu hukum yang dibahas dalam terkait putusan tersebut, yaitu isu terkait Tempat Pemungutan Suara dengan tingkat kehadiran 100% dan isu mengenai penggelembungan suara dengan modus pemilih di luar DPT (DPPH dan DPTb).

1. TPS Dengan Tingkat Kehadiran Pemilih 100%

Dalam fakta yang didapat dalam pemeriksaan persidangan, Pemohon mendalilkan di beberapa TPS di Kecamatan Binuang, Kabupaten Tapin, dengan tingkat kehadiran pemilih 100%, terdapat pelanggaran dari para pemilih yang mencoblos tidak sah yang dilakukan dengan cara mencoblos surat suara yang tersisa dan membuat data kehadiran seakan akan seluruh Pemilih di TPS tersebut hadir 100%. Selain itu, terdapat data orang yang sudah meninggal, orang yang pindah ke luar kota, orang yang mengaku tidak menggunakan hak suaranya dengan rata-rata terdapat 2 (dua) orang atau lebih yang secara tidak sah, memberikan hak suaranya pada TPS tersebut.

Berdasarkan atas rangkaian fakta-fakta hukum sebagaimana diuraikan, Mahkamah Konstitusi berpendapat, telah terjadi penyelenggaraan proses pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Kalimantan Selatan pada Kecamatan Binuang, khususnya pada TPS 1, TPS 2, TPS 3, TPS 6, TPS 8 Desa Tungkap, TPS 1, TPS 6, TPS 8, TPS 12, TPS 13, TPS 14, TPS 16, TPS 18 Desa Binuang, TPS 5, TPS 7, TPS 10 Desa Raya Belanti, TPS 1, TPS 2, TPS 3, TPS 4, TPS 5 Desa Pualam Sari, TPS 2 Padang Sari, TPS 1 dan TPS 3 Desa Mekarsari, yang diyakini oleh Mahkamah tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan khususnya proses penyelenggaraan yang harus berpedoman pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana diatur dalam Pasal 2 lampiran UU Nomor 1 Tahun 2015 yang semangatnya sama dengan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali". Oleh karena itu, untuk mendapatkan kemurnian perolehan suara, dan demi validitas perolehan suara masing-masing pasangan calon yang akan meningkatkan legitimasi perolehan suara masing-masing calon, serta untuk mewujudkan prinsip demokrasi yang menghargai setiap suara pemilih, dan juga untuk menegakkan asas pemilihan umum yang jujur dan adil, Mahkamah memutuskan bahwa terhadap TPS-TPS yang disebutkan di atas, harus dilakukan pemungutan suara ulang dengan ketentuan sebagaimana yang akan disebutkan dalam amar putusan.

Terkikisnya kepercayaan pemilih yang terus-menerus dalam proses penyelenggaraan pemilu berpotensi sebagai peringatan yang paling mengkhawatirkan dalam proses penegakan demokrasi. Penyelenggaraan pemilu bukan hanya tentang penyelenggaraan pemilu yang baik, tetapi juga berbicara tentang mempertahankan pemilu yang imparial. Permasalahan DPT yang tidak akurat dan pelanggaran terkait DPT di Provinsi Kalimantan Selatan merupakan peringatan dan keharusan untuk perbaikan penyelenggaraan pemilu berikutnya.

Bahaya terbesar bagi demokrasi saat ini adalah keyakinan bahwa proses pemilu dapat diatur sedemikian rupa sehingga hasilnya menguntungkan partai politik atau kelompok tertentu. Namun, penyelenggara pemilu seperti KPU adalah wasit dari sistem pemilihan, oleh karenanya tidak diperbolehkan untuk memanipulasi proses pemilihan untuk keuntungan partisan. Tanpa kepercayaan pada keadilan dan kejujuran pemilu dapat berakibat pada ketiadaan kepercayaan pemilih terhadap hasil pemilihan umum.

2. Penggelembungan Suara dengan Modus Pemilih di Luar DPT (DPPH dan DPTb)

Dalam permohonannya, Pemohon mendalilkan bahwa telah terjadi penggelembungan suara dengan modus pemilih di luar DPT (DPPH dan DPTb) yang tersebar di 7 Kecamatan di Kabupaten Banjar sehingga menyebabkan kerugian bagi Pemohon dan menguntungkan Pihak Terkait.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, Termohon menjawab bahwa proses pemungutan dan penghitungan suara serta rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, tidak terdapat keberatan saksi di TPS dan/atau rekomendasi/tanggapan dari Panwas TPS, Panwaslu Desa/ Kelurahan, Panwaslu Kecamatan, Bawaslu Kabupaten, dan Bawaslu Provinsi Kalimantan Selatan. Selain itu, Pemohon tidak menyebutkan dengan jelas adanya perubahan perolehan suara dari yang didalilkan Pemohon dan benar bahwa jumlah DPPH sebanyak 615 dan DPTb sebanyak 4.950 pemilih di Kabupaten Banjar.

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menyatakan bahwa berdasarkan atas rangkaian fakta-fakta hukum sebagaimana diuraikan di atas telah terjadi penyelenggaraan tahapan/proses pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Kalimantan Selatan di seluruh TPS di 5 (lima) kecamatan yaitu Kecamatan Sambung Makmur, Kecamatan Aluh-Aluh, Kecamatan Martapura, Kecamatan Mataraman, dan Kecamatan Astambul, bukan tujuh kecamatan sebagaimana didalilkan Pemohon, yang diyakini oleh Mahkamah tidak sesuai dengan peraturan perundangan-undangan, khususnya proses penyelenggaraan yang harus berpedoman pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (Luber dan Jurdil) sebagaimana diatur dalam Pasal 2 lampiran UU 1/2015 yang semangatnya sama dengan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali".

Penyelenggaraan pemilu yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pemilu yang baik dapat berakibat sulitnya menghitung kemurnian perolehan suara dan menilai validitas perolehan suara masing-masing pasangan calon yang akan meningkatkan legitimasi perolehan suara masing-masing calon.

Asas pemilihan umum berdasarkan konstitusi adalah langsung, umum, bebas, rahasia jujur dan adil sebagaimana ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945). Asas langsung menghendaki pemilih memberikan suaranya secara langsung tanpa dapat diwakili oleh siapa pun. Partisipasi pemilih dalam memberikan suaranya mencerminkan kehendak pemilih yang diberikan secara bebas.

Integritas dalam penyelenggaraan pemilu penting adanya untuk mewujudkan pemilu yang hasilnya dapat diterima dan dipercaya publik. Penyelenggara pemilu yang berkompeten dan netral merupakan prasyarat untuk mewujudkan pemilu yang demokratis, jujur dan adil. Integritas penyelenggara pemilu harus dijaga sebab meskipun sifat penyelenggaraan, khususnya di tingkat TPS, sangat teknis tetapi sangat mungkin dipolitisir.

Bentuk-bentuk pelanggaran yang terjadi di TPS sangat mungkin diakibatkan oleh kurangnya integritas dalam penyelenggaraan pemilihan. Selain itu, kapasitas penyelenggara juga merupakan bagian dari simpul integritas ini sebab penyelenggara yang tidak berkompeten akan sangat mudah dimanipulasi oleh peserta pemilihan yang bisa saja sangat berpengalaman dalam mengikuti proses kontestasi.

Terjaganya integritas dapat meningkatkan kepercayaan terhadap penyelenggara pemilihan dan memberi dampak positif pada partisipasi publik dan penerimaan terhadap hasil pemilu.

Terjaganya integritas pemilu membutuhkan peran aktif setiap aparatur pemilihan khususnya berjalannya fungsi pengawasan yang efektif. Pengawasan pemilu harus berjalan dalam setiap tahapan pemilu seperti, sebagaimana kasus yang diangkat dalam tulisan ini, pada tahap pemungutan suara. Pengawasan sangat penting untuk memonitor kemungkinan terjadinya pelanggaran dalam proses pemungutan suara. Pelanggaran yang terjadi pada tahap ini pun dapat mengakibatkan diulangnya pemilu atau pemilihan atau dilakukannya pemungutan suara ulang di tempat di mana pelanggaran itu ditemukan. Pembatalan atau pengulangan demikian dapat terjadi bila selisih perolehan suara antara pasangan calon lebih sedikit dengan jumlah keseluruhan pemilih berdasarkan DPT pada TPS yang bermasalah sehingga sangat mungkin kemenangan dapat berbalik. Hal ini terjadi pada pemilihan di Kabupaten Mandailing Natal di mana hasil PSU setelah putusan MK membalikkan kemenangan pasangan calon yang berselisih.

Salah satu kritik dan hasil riset terkait dengan profesionalisme penyelenggara pilkada yang dianggap menjadi salah satu persoalan dalam pelaksanaan pilkada yaitu faktor independensi penyelenggara. Hasil penelitian Sri Nuryanti (2015: 136) misalnya menemukan bahwa salah satu aspek yang menjadi permasalahan dalam pelaksanaan pilkada adalah terkait

dengan faktor independensi penyelenggara pilkada, yakni netralitas penyelenggara pilkada meskipun seleksi sudah melalui serangkaian proses seleksi yang ketat dan uji kelayakan meliputi aspek administratif, test tertulis, tes psikologi, tes kesehatan, tes wawancara, namun di beberapa daerah hasil temuan dalam penelitiannya terjadi ketidakberesan dalam proses seleksi dan uji kelayakan, sehingga menurutnya diperlukan rekrutmen panitia seleksi (pansel) penyelenggara harus dipilih dari orang-orang yang benar-benar berintegritas, dengan melibatkan unsur-unsur masyarakat secara representatif, yang netral dan berintegritas. Dengan demikian, diharapkan juga dapat menghasilkan penyelenggara pilkada yang profesional, netral, dan berintegritas.

D. Kelemahan Kultur Hukum Masyarakat Dalam Pemilihan Kepala Daerah

Hal ini terjadi hampir di semua event pelaksanaan Pilkada, di mana penyebabnya adalah sebagai berikut :

1. Rakyat Indonesia sejak krisis ekonomi lebih berkonsentrasi pada keperluan ekonomi akibat harga-harga bahan-bahan pokok yang naik dan konsekuensi dari kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM). Jadi rakyat lebih memikirkan keperluan hidupnya dari pada berpikir tentang Pilkada. Hal ini terjadi karena sebagian besar rakyat pemilih belum melihat adanya *feedback* langsung dari Pilkada yang dapat membawa pada kesejahteraan yang lebih baik. Persepsi rakyat Indonesia terhadap partai politik sudah mulai bergeser,

rakyat menganggap bahwa partai politik memperhatikan hanya pada saat diperlukan untuk kepentingan dukungan suara. Rakyat pun mengakui, bahwa sudah jemu dengan janji-janji partai politik yang mengatasnamakan membela kepentingan rakyat. Oleh karena itu, rakyat memiliki kesimpulan tidak ada gunanya ikut berpartisipasi dalam Pilkada.

2. Faktor yang juga menjadi sumber masalah adalah administrasi yang lemah. Administrasi Pilkada yang kurang baik rentan terhadap sengketa hasil Pilkada. Sejumlah urusan administratif, seperti pendataan atau pemutakhiran data calon pemilih misalnya tidak berlangsung sebagaimana mestinya.
3. Proses sosialisasi pelaksanaan Pilkada yang tidak memadai mengakibatkan banyaknya tuntutan yang timbul pasca Pilkada. Oleh karena itu, sosialisasi Pilkada mesti dijadikan perhatian utama dalam mensukseskan salah satu bentuk sistem demokrasi. Selain itu, dalam proses sosialisasi juga perlu ditekankan satu cara dalam mendidik masyarakat berpolitik. Tujuannya adalah membangun masyarakat yang peduli dalam menyampaikan pendapat yang konstruktif karena Pilkada memberikan kesempatan untuk memilih kepala daerahnya secara demokratis, maka diharapkan rakyat dapat menggunakan hak pilihnya secara cerdas. Di mana dukungan terhadap calon kepala daerah mesti berawal dari pertimbangan rasional atas visi dan misi serta program kerjanya.

4. Dalam hal institusi pelaksana, Pilkada yang jujur dan adil dapat terwujud manakala seluruh institusi yang terkait berada dalam posisi independendan mandiri.
5. Hubungan antara KPU-DPRD-KPUD juga tampaknya masih berpotensi menimbulkan konflik, khususnya terkait dengan penafsiran yang berbeda tentang keharusan KPUD bertanggung jawab pada DPRD, dan bukan kepada KPU seperti pada Pemilihan Umum sebelumnya. Hal itu perlu ada sosialisasi secara intensif bagi seluruh stakeholder (Pemda, DPRD, dan KPUD, serta komponen masyarakat) agar ada kesamaan pemahaman mengenai ketentuan yang berlaku, sehingga tidak menimbulkan masalah di kemudian hari yang dapat melemahkan legitimasi politik pasangan calon yang terpilih. Sosialisasi ini dapat menjadi media untuk menjelaskan peran dan fungsi masing-masing lembaga terkait, sehingga masyarakat bisa menilai seberapa jauh Pilkada mampu menjamin aspirasi publik. Berbagai permasalahan Pilkada juga tidak terlepas dari aturan Pilkada yang masih dirasakan abstrak atau multi interpretasi.
6. Dalam hal teknis masih terdapat sejumlah peraturan yang memerlukan penjelasan lebih lanjut, misalnya menyangkut kriteria/persyaratan bagi calon pemilih. Dalam konteks kependudukan merupakan satu hal yang tidak bisa dicegah atau dibatasi, sementara dengan padatnya agenda penyelenggaraan Pilkada di daerah-daerah yang saling berdekatan mutasi pemilih antar wilayah mungkin terjadi. Bahkan yang dikhawatirkan, tidak tertutup kemungkinan ada

uaya sistematis berupa mobilisasi calon pemilih demi kepentingan pasangan calon tertentu jika kriterianya tidak jelas. Sebaliknya ada klausul, bahwa calon pemilih harus memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) daerah yang bersangkutan, tetapi sudah menjadi rahasia umum seseorang bisa memiliki 2 (dua) bahkan lebih sehingga duplikasi calon pemilih perlu diantisipasi melalui validasi pendataan penduduk secara aktual.

7. Dalam hal substansi, pelaksanaan Pilkada juga masih rentan dengan potensi berkembangnya praktek-praktek non demokrasi, antara lain melalui celah proses pengajuan calon yang masih didominasi oleh Partai politik, sehingga mempersempit munculnya calon perorangan.
8. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sebagai suatu proses politik tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial-politik-budaya yang melingkupinya, di mana pasca reformasi politik memang telah terjadi pergeseran fokus kekuasaan yang cukup signifikan, sehingga muncul banyak aktor politik baru khususnya di tingkat lokal. Namun, munculnya berbagai kekuatan politik baru ini tidak diimbangi oleh lembaga-lembaga nilai demokrasi sehingga seringkali proses politik yang berlangsung tetap diwarnai nuansa primordialisme, bahkan premanisme.
9. Eskalasi politik dan konflik mencapai puncaknya menjelang pelaksanaan Pilkada, sedangkan antisipasi atas konflik yang berkembang tidak disipakna matang. Tahap pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah diselimuti sejumlah masalah yang bahkan di beberapa daerah disertai aksi kekerasan.

Mulai dari aksi penolakan terhadap calon tertentu, intimidasi terhadap KPUD untuk meloloskan pasangan calon sampai pada gugatan penggunaan ijazah palsu. Konflik semakin meningkat pasca perhitungan dan penetapan suara di sejumlah daerah. Aksi kekerasan yang melibatkan massa menduduki kantor KPUD dan menyerang anggota DPRD, hamper semua berakar dari ketidakpuasan atas pelaksanaan.

10. Pilkada juga menyisakan sengketa hukum.

Namun, timbul masalah-masalah yang menyertai pelaksanaan Pilkada menempatkan Indonesia sebagai negara yang dapat diasumsikan baru melaksanakan demokrasi prosedural di antara 4 (empat) tingkat demokrasi, yaitu : demokrasi prosedural, demokrasi agregatif, demokrasi deliberatif, dan demokrasi partisipatoris.

Demokrasi prosedural adalah persaingan partai politik dan/atau para calon pemimpin politik meyakinkan rakyat agar memilih calon pemimpin politik tersebut untuk menduduki jabatan-jabatan dalam pemerintahan (Legislatif dan Eksekutif) di pusat atau daerah. Terdapat 2 (dua) unsur penting dalam demokrasi ini, yakni :

1. Konstestasi atau persaingan secara adil antar partai politik dan/atau calon pemimpin.
2. Partisipasi warga negara dalam menilai dan memberi keputusan atas persaingan tersebut.

Dengan demikian, demokrasi terbatas pada partisipasi warga negara yang berhak memilih dalam menentukan Wakil Rakyat dan/atau Kepala Pemerintahan melalui Pemilihan Legislatif (Pileg) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Demokrasi cenderung dipahami sebagai hak partai politik dan calon yang menang untuk memerintah dan/atau membuat serta melaksanakan Undang-Undang dan kebijakan public lainnya.¹⁵⁰

Secara substansial, pelaksanaan Pilkada di Indonesia dapat mencapai tujuan akhir, yaitu terpilihnya kepala daerah melalui prosesi demokrasi rakyat daerah secara langsung. Namun, tercapainya akhir Pilkada di Indonesia bukan jaminan terpilihnya putra/putri bangsa/daerah yang terbaik, tidak dapat dimanai telah sempurnanya semua aturan tentang pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan bukan berarti tanpa masalah.

Masalah utama yang menimbulkan masalah lainnya dalam Pilkada di Indonesia adalah ketidakmatangan rencana kerja yang diprogramkan dari kebijakan umum pemerintah dalam bentuk “target dan strategi” pelaksanaan dan kecukupan waktu untuk mengimplementasikan target dan strategi tersebut.

Pelaksanaan Pilkada masih perlu mendapat perhatian dari seluruh elemen masyarakat guna dilakukan berbagai perbaikan, sehingga hasil akhir dari Pilkada yang dicapai dapat memenuhi harapan seluruh rakyat Indonesia yang idealis. Memperhatikan kehendak rakyat (*bottom up*) sebagai aspirasi utama dalam membuat target dan strategi pelaksanaan Pilkada lebih penting dari pada

¹⁵⁰ Joseph A. Schumpeter, *Capitalisme, Socialisme, and Democracy*, 2d ed. New York : Harper, 1947, hlm. 129., diakses pada Sabtu tgl. 19 Februari 2022.

kehendak-kehendak parsial elite politik pemerintah pusat (*top down*). Kehendak rakyat lokal yang paling berharga, bukan kehendak elite politik daerah, tetapi kehendak *grass root* yang berada di daerahnya.

Proses Pilkada mulai tahapan (*planning*), pelaksanaan (Implementing), dan penilaian (*evaluating*) harus lebih mengakomodasi situasi dan kondisi setiap daerah yang akan melaksanakan, terutama terkait dengan karakteristik geografis dan kultur masyarakat lokal.



BAB V

REKONSTRUKSI REGULASI PENYELENGGARAAN PEMILIHAN

KEPALA DAERAH BERBASIS NILAI Keadilan

A. Regulasi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Negara Lain

Menurut Samuel Humes dan Eileen Marten, keberagaman pengisian jabatan kepala daerah juga telah banyak dikenal dan banyak dipraktekkan di beberapa Negara di dunia, yang mana dilakukan dengan cara (i) Kepala Daerah diangkat oleh pemerintah pusat atau unit yang lebih tinggi; (ii) Kepala Daerah dipilih oleh dewan; (iii) Kepala Daerah dipilih melalui pemilihan umum; dan (iv) Kepala Daerah diangkat oleh dewan.¹⁵¹

Penyelenggaraan pemerintahan daerah baik di Indonesia dan sejumlah Negara lainnya secara umum menggunakan tiga mekanisme untuk memilih kepala eksekutif, yakni (i) Kepala Daerah dipilih langsung; (ii) dipilih secara tidak langsung oleh dewan; dan (iii) ditunjuk oleh pemerintah pusat.¹⁵²

Secara singkat, mekanisme rekrutmen pengisian jabatan kepala eksekutif secara umum yang dijalankan di banyak Negara adalah sebagai berikut :

¹⁵¹ Samuel Humes and Eileen Martin, *The Structure of Local Government, A Comparative Survey of 81 Countries* (TheHogue: International Union Local Authority, 2011), hlm. 137- 144

¹⁵² Sarundajang. *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia: Perkembangan Kondisi dan Tantangan* (Jakarta: Sinar Harapan, 2012), hlm. 165-166.

1. Kepala Eksekutif Diangkat Oleh Pemerintah Pusat/Unit Yang Lebih Tinggi

Peran Kepala Daerah sangat dipengaruhi oleh mekanisme pemilihannya, apakah oleh pemerintah pusat, dewan, atau melalui pemilihan umum. Pilihan terhadap mekanisme ini, merupakan salah satu penentu tingkat keterwakilan pemerintah dan pertanggungjawaban kepala eksekutif kepada rakyatnya. Melalui mekanisme pengangkatan kepala eksekutif oleh pemerintah pusat atau unit yang lebih tinggi, berarti seleksi yang dilakukan oleh unit lokal lebih sedikit.¹⁵³

Dewasa ini sudah banyak praktek pemerintah pusat mengangkat kepala eksekutif, sedangkan pada tingkat kota ada kecenderungan selama abad terakhir semua kepala eksekutif dipilih, sementara perubahan dari gubernur yang diangkat menjadi dipilih, sementara perubahan dari gubernur yang diangkat menjadi dipilih secara lokal terjadi lebih lambat.¹⁵⁴

Banyak kepala eksekutif yang diangkat dari pusat merupakan pegawai pemerintah sipil pusat. Di banyak negara, kepala eksekutif daerah diangkat oleh unit yang lebih tinggi dan bukan merupakan pejabat pemerintah pusat. orang yang memiliki pengalaman administratif atau politik yang cukup.¹⁵⁵

¹⁵³Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 8-9.

¹⁵⁴Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Paska Reformasi* (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2012), hlm. 440.

¹⁵⁵Dwi Andayani Budisetyowati, *Hukum Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia* (NKRI) (Jakarta: Roda inti Media, 2013), hlm. 32

Di Negara Skandinavia, gubernur provinsi adalah pejabat dari pemerintah pusat. Dengan pengangkatan oleh pemerintah pusat membuat pemerintah pusat dapat melakukan intervensi terhadap semua area kewenangan Kepala Daerah.¹⁵⁶

Di beberapa negara Asia dan Afrika, yang sebelumnya merupakan bagian dari Kerajaan Inggris, India dan Sudan misalnya, seringkali terdapat kepala eksekutif dari pusat yang diangkat untuk menjadi kepala eksekutif daerah. Dahulu praktik yang sering terjadi adalah kepala eksekutif distrik menjadi *ex-officio* ketua dewan kotapraja perkotaan. Susunan ini menempatkan kepala eksekutif dalam posisi yang kuat untuk mempengaruhi keputusan atau kebijakan pada pemerintahan lokal, terutama sejak staf distrik administrasi sering juga melakukan tugas administratif di unit lokal. Para pendukung sistem ini terkoordinasi dengan kegiatan lokal dan unit kabupaten untuk mengeliminasi duplikasi fungsi. Administrator yang diangkat untuk menjadi kepala pusat kota di Sudan dan India umumnya pegawai pemerintah pusat sipil yang ditugaskan (diperbantukan) ke perkotaan. Pegawai pemerintah pusat yang menjadi kepala eksekutif memiliki hak-hak istimewa sebagai pegawai negeri sipil dan jabatannya, serta melayani secara penuh di

¹⁵⁶John Loughlin, Frank Hendriks, and Anders Lidström, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2011), hlm. 263.

India para pejabat ini tidak pada saat yang sama menjabat sebagai ketua dewan.¹⁵⁷

Di Malaysia, kepala eksekutif dari pusat juga sebagai pejabat KDH dan ketua dewan lokal.¹⁵⁸ Selanjutnya, di Swedia, pemerintahan lokalnya terdiri dari 21 propinsi, yang masing-masing memiliki Badan Administrasi Propinsi. Badan Administrasi tersebut mewakili pemerintah pusat pada tingkat propinsi dan dikepalai oleh Gubernur Negara yang diangkat oleh pemerintah pusat.¹⁵⁹

Di Belanda, pertimbangan antara kemampuan administrasi dan politik tampak dominan didalam penunjukan jabatan walikota. Pengangkatan dilakukan melalui keputusan kerajaan, yang diberlakukan oleh Kabinet atau Menteri Dalam Negeri dengan gubernur provinsi, yang biasanya memainkan peran inisiasi. Sebuah usaha dilakukan untuk menentukan orang yang secara administratif kompeten dan memiliki loyalitas politik, yang akan memungkinkan untuk bekerja sebagai kepala eksekutif dengan mudah bersama dewan lokal.¹⁶⁰

Di Spanyol, walikota dari sebuah kotamadya dengan penduduk kurang dari 10.000 diangkat oleh gubernur provinsi, sementara walikota dari kota

¹⁵⁷Richard C Crook and James Manor, *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation Accountability and Performance* (United Kingdom: Cambridge University Press, 2012), hlm. 214 -216.

¹⁵⁸Noore Alam Siddiquee, *Public Management and Governance in Malaysia: Trends and Transformations* (New York: Routledge, 2012), hlm. 202.

¹⁵⁹Neil C. M. Elder, *Government in Sweden: The Executive at Work* (London: Pergamon, 2011), hlm. 28.

¹⁶⁰Rudy B. Andeweg and Galen A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands (Comparative Government and Politics)* (London: Palgrave Macmillan, 2012), hlm. 215.

besar dengan penduduk lebih dari 10.000 jiwa diangkat langsung oleh Menteri Dalam Negeri. Hampir selalu jabatan walikota dan jabatan pemimpin partai lokal dipegang oleh orang yang sama.¹⁶¹

Di Negara Bagian Ontario Kanada, Letnan Gubernur diangkat oleh Gubernur Jendral melalui rekomendasi oleh Perdana Menteri dan Kabinet Pemerintahan Federal. Pengangkatan itu dilakukan dalam periode tidak lebih dari 5 tahun, dan menerima gaji dari pemerintah federal. Letnan Gubernur tidak dapat dipecat sebelum 5 tahun, kecuali untuk alasan yang harus dikomunikasikan kepada Senat dan DPR.¹⁶²

Ada pun Kepala Daerah yang diangkat oleh dewan memiliki banyak kelebihan, antara lain (i) kepala eksekutif tersebut memiliki masa jabatan yang cukup aman, dalam arti dewan tidak dapat menjatuhkan atau memberhentikan kepala eksekutif tersebut ditengah masa jabatannya sehingga menjamin kontinuitas program dan kebijakan unit lokal; (ii) merupakan seorang yang ahli dibidang pemerintahan dan birokrasi; (iii) memiliki posisi yang berwibawa dan unggul di antara para anggota dewan; (iv) memiliki hubungan yang dekat dengan pejabat pemerintah pusat sehingga berada dalam posisi yang menguntungkan untuk mengetahui apa yang akan disetujui oleh otoritas yang lebih tinggi; (v) dapat bertindak sebagai perantara komunikasi yang efektif antara pemerintah pusat dan daerah; (vi) tidak

¹⁶¹Hubert Heinelt and Xavier Bertrana, *The Second Tier of Local Government in Europe: Provinces, Countries, Departments, and Lankreise in Comparison* (New York: Routledge, 2011), hlm. 224-239.

¹⁶²David M. Thomas and David N. Biette, *Canada and The United States: Differences That Count* (Canada: University of Toronto Press, 2014), hlm 142-144

terpengaruh pada pasang surut politik lokal sehingga mampu bertahan di antara perselisihan partai dan politik lokal; dan (vii) biaya pengangkatan relatif minim karena tidak perlu melalui proses yang panjang dan rumit.¹⁶³

Disamping kelebihan, Kepala Daerah yang diangkat oleh dewan juga memiliki kekurangan, antara lain (i) Kepala Daerah yang diangkat oleh pusat rentan tidak mendapatkan dukungan dari dewan lokal dalam menjalankan program-programnya; (ii) kurang memiliki legitimasi yang tinggi terhadap rakyat di daerah yang dipimpin sehingga seringkali berseberangan dengan kehendak dari rakyat yang dipimpinnya; (iii) kepala eksekutif tersebut akan cenderung bergantung dan dapat dipengaruhi oleh pemerintah pusat dalam pengambilan keputusan; dan (iv) cenderung akan diintervensi oleh pemerintah pusat.¹⁶⁴

2. Kepala Eksekutif Dipilih oleh Dewan

Mekanisme ini merupakan mekanisme terbanyak yang digunakan di banyak Negara dalam memilih walikota seperti sebagian besar di Eropa. Pemilihan kepala eksekutif oleh dewan lokal sering dilaksanakan sebagai pilihan politik partisan. Salah satu pihak yang mayoritas, akan mendominasi kekuatan di dalam dewan lokal. Jika terdapat satu calon kepala eksekutif mungkin masalah akan lebih sederhana, tetapi jika tidak maka konstelasi politik lokal bisa menjadi masalah rumit. Di negara-negara Eropa, mekanisme

¹⁶³United cities and local Governments, *Decentralization and Local Democracy in The World* (Spain: World Bank,2012), hlm 248-250.

¹⁶⁴J. Eric Oliver, Shang E. Ha, and Zachary Callen, *Local Elections and the Politics of Small-Scale Democracy*, (United Kingdom: Princeton University Press, 2012), hlm. 245.

perwakilan proporsional yang digunakan dalam pemilihan kepala eksekutif di kota sering menghalangi salah satu pihak untuk menjadi salah satu calon kepala eksekutif. Biasanya partai-partai di dewan local akan membentuk koalisi sehingga menjadi partai mayoritas, untuk kemudian memilih kepala eksekutif. Seperti di Belgia, secara teori, walikota di Belgia sebagai kepala eksekutif adalah wakil dari pusat, namun dalam prakteknya kepala eksekutif merupakan kepala yang dipilih oleh dewan.¹⁶⁵

Terdapat beberapa kelebihan dalam mekanisme ini, antara lain (i) biaya yang dibutuhkan relative lebih kecil; (ii) visi dan misi akan lebih diterima oleh dewan karena pasti memiliki visi dan misi yang sama dengan dewan; (iii) dukungan dewan kepada kepala eksekutif lebih kuat dalam setiap program yang dijalankan oleh kepala eksekutif; dan (iv) meminimalisir potensi konflik horizontal.¹⁶⁶

Selain itu, terdapat beberapa kekurangan dalam mekanisme ini, antara lain (i) kepala eksekutif terpilih belum tentu merepresentasikan keinginan masyarakat setempat bahkan tak jarang dapat terjadi perbedaan antara kepentingan dan keinginan dewan dengan masyarakat; (ii) adanya ketergantungan kepala eksekutif dengan partai politik maupun anggota dewan lokal yang memilihnya (dikarenakan adanya balas budi karena telah dipilih) sehingga mudah didikte dan tidak berdaulat penuh; (iii) rentan terjadinya

¹⁶⁵ Oscar W Gabriel, Silke I Keil, Eric Kerrouche, *Political Participation in France and Germany* (Europe: European Consortium for Political Research, 2012), hlm. 123.

¹⁶⁶ John Kincaid and Nico Steytler, *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries* (Canada: McGill-Queen's University Press, 2012), hlm. 416.

politik uang dan transaksi politik yang melibatkan calon kepala eksekutif dengan anggota dewan lokal; (iv) kepala eksekutif yang dipilih tidak cukup memiliki kemampuan yang cukup dalam menjalankan pemerintahan; (v) masa jabatan kepala eksekutif cenderung tidak stabil karena setiap saat dapat dijatuhkan oleh dewan lokal seperti di Perancis yang mana kepala eksekutif yang dipilih oleh dewan lokal dapat dipaksa mengundurkan diri melalui sebuah mosi tidak percaya; (vi) dewan lokal memiliki peran yang besar dalam melakukan seleksi, pemecatan, bahkan memiliki kontrol atas eksekutif tersebut; (vii) melalui mekanisme ini dapat menimbulkan faksionalisme dan cenderung mengurangi hubungan kerja yang dapat menghasilkan program efektif; (viii) pandangan kepala eksekutif cenderung didominasi dan terikat oleh pertimbangan politik guna mempertahankan kepercayaan dari mayoritas dewan.¹⁶⁷

3. Kepala Eksekutif Dipilih Oleh Pemilihan Umum

Pemilihan langsung Kepala Daerah dianggap sebagai corong utama demokrasi karena melibatkan partisipasi rakyat. Dalam demokrasi yang partisipatif, termasuk dalam pemilihan langsung Kepala Daerah, dibutuhkan peran dan fungsi masyarakat yang aktif untuk mengontrol kinerja Kepala

¹⁶⁷ Ann O'm Bowman Richard C. Kearne, *State and Local Government: The Essentials* (Boston: Cengage Learning, 2014), hlm. 170.

Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*).¹⁶⁸

Di beberapa negara, termasuk Amerika Serikat, sejumlah besar unit lokal memilih kepala eksekutif (walikota) secara langsung melalui pemilihan umum.¹⁶⁹

Penerapan praktek pemilihan umum pada Kepala Daerah dipengaruhi oleh ide-ide “pemisahan kekuasaan” seperti yang diungkapkan oleh Montesquieu. Pemerintah Federal Amerika Serikat mungkin adalah contoh paling terkenal dari organisasi politik yang dibentuk sesuai dengan ide-ide ini, negara dan banyak struktur pemerintah daerah telah sangat dipengaruhi oleh model nasional. Selain itu pemerintah nasional atau lokal, dan beberapa negara lain, seperti Brasil dan Filipina, telah mencontoh dari Amerika Serikat untuk mengadakan pemilihan langsung terhadap Kepala Daerah.¹⁷⁰

Pemilihan kepala eksekutif secara langsung di Indonesia merupakan isu yang menarik, karena fenomena ini mengindikasikan sebuah proses politik yang akan memperkuat demokratisasi di daerah-daerah di Indonesia dan secara de facto juga memiliki konsekuensi antara lain, (i) meningkatnya kesadaran politik konstituen; (ii) meningkatkan akses masyarakat dalam rangka turut mempengaruhi keputusan pemerintah daerah terutama yang

¹⁶⁸ Joakim Öjendal and Anki Dellnäs, *The Imperative of Good Local Governance: Challenges for the Next Decade of Decentralization* (United States: United Nations University Press, 2013), hlm. 250.

¹⁶⁹ David Y Miller and Raymond Cox, *Governing the Metropolitan Region: America's New Frontier* (United States: Taylor & Francis, 2014), hlm. 220.

¹⁷⁰ Andrew Coulson and Adrian Campbell, *Local Government in Central and Eastern Europe: The Rebirth of Local Democracy* (New York: Routledge, 2014), hlm. 142.

berkaitan dengan kepentingan warga; (iii) memotivasi media daerah untuk aktif terlibat dalam mempublikasikan seluruh tahapan pemilihan; (iv) mendorong berkembangnya semangat kemandirian partai politik di daerah; (v) dapat menekan sikap dan perilaku DPRD yang sering menganggap dirinya sebagai satu-satunya institusi pemegang mandat rakyat yang paling representative mengingat melalui pemilihan umum berpotensi untuk membatasi kekuasaan dan wewenang DPRD; (vi) menghasilkan Kepala Daerah yang lebih berkualitas karena diuji sendiri oleh masyarakat melalui pemilihan umum; (vii) membentuk pemerintah daerah yang lebih stabil, produktif, dan efektif.

Lebih lanjut, dengan adanya pemilihan umum terhadap Kepala Daerah terutama di Indonesia menciptakan check and balances yang ideal antara DPRD dan Kepala Daerah. Hal ini disebabkan keduanya memiliki legitimasi politik yang seimbang karena sama-sama dipilih langsung oleh rakyat sehingga pengalaman legislative heavy yang terjadi pada masa berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tidak terulang lagi.¹⁷¹

Dalam praktiknya lebih dari 70% Kepala Daerah di Amerika Serikat dipilih melalui pemilu. Dalam pemilihan umum Kepala Daerah, masing-masing calon yang terdaftar dapat menang apabila memiliki jumlah suara terbesar. Dalam mekanisme ini, pada umumnya calon independen memiliki kesempatan yang lebih kecil untuk menang di tempat pemungutan suara,

¹⁷¹ Momon Soetisna Sendjaja dan Sjachran Basah, *Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah dan Pemerintahan Desa* (Bandung: Alumni, 2013), hlm. 7

meskipun demikian, tidak tertutup kemungkinan untuk menang di pemilihan umum.¹⁷²

Di Jepang, gubernur, walikota, dan anggota DPRD dipilih langsung oleh masyarakat melalui pemilihan secara langsung. Meskipun demikian, gubernur dan walikota dapat dipecat melalui mosi tidak percaya dengan 2/3 dari suara di dewan lokal (propinsi atau kota).¹⁷³

Demikian pula dengan Thailand yang memilih gubernur melalui pemilihan umum dan dapat diberhentikan melalui referendum atau dipecat oleh Menteri Dalam Negeri.¹⁷⁴

Kelebihan mekanisme ini memiliki beberapa kelebihan antara lain (i) dapat menjadi sarana untuk memperkuat otonomi daerah; (ii) Kepala Daerah yang terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat; (iii) Kepala Daerah tidak perlu terikat pada konsesi partai-partai atau fraksi-fraksi politik yang telah mencalonkannya; (iv) sistem pemilihan umum lebih akuntabel dan adanya akuntabilitas publik; (v) checks and balances antara lembaga legislatif dan eksekutif dapat lebih seimbang; (vi) kriteria calon Kepala Daerah dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya; (vii) pemilihan umum Kepala Daerah sebagai wadah pendidikan politik bagi rakyat; (viii) sebagai bentuk pengembangan

¹⁷² Sean D. Foreman and Marcia L. Godwin, *Local Politics and Mayoral Elections in 21st Century America* (New York: Routledge, 2015), hlm. 3-5.

¹⁷³ Mark Kesselman, Joel Krieger, and William Joseph, *Introduction to Comparative Politics: Political Challenges and Changing Agendas* (Boston: Cengage Learning, 2015), hlm. 251-252.

¹⁷⁴ William Case, *Handbook of Southeast Asian Democratization* (New York: Routledge, 2014), hlm. 302.

demokrasi; (ix) pemilihan umum Kepala Daerah memungkinkan akan menciptakan kualitas kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah dan/atau daerah; (x) pemilihan umum Kepala Daerah sebagai persiapan untuk karier politik lanjutan; (xi) membangun stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan ditingkat lokal serta mencegah separatism; (xii) menciptakan kesetaraan politik (political equality); (xiii) mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat; dan (xiv) adanya platform visi misi kepala daerah yang akan menjadi landasan dasar perencanaan di daerah.¹⁷⁵

Kekurangan Mekanisme ini memiliki beberapa kekurangan antara lain (i) biaya yang relatif besar dalam menyelenggarakan pemilihan umum Kepala Daerah ; (ii) masih banyak terjadi politik uang untuk meningkatkan dukungan; (iii) partisipasi politik masyarakat yang masih minim; (iv) potensi konflik horizontal lebih besar; (v) Kepala Daerah terpilih belum tentu memahami pemerintahan karena mungkin terpilih karena popularitas; (vi) penyalahgunaan wewenang oleh incumbent.¹⁷⁶

4. Kepala Eksekutif Diangkat Oleh Dewan

Mekanisme ini merupakan sebuah tren baru yang berkembang di Amerika Serikat. Melalui mekanisme ini, dewan lokal akan mengangkat Kepala Daerah. Berdasarkan pengalaman di bidang pemerintahan. Terdapat

¹⁷⁵ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional* (Yogyakarta: Penerbit Total Media, 2011). Hlm 78

¹⁷⁶ Ari Pradhanawati, *Pilkada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal* (Surakarta: KOMPIP, 2011), hlm. 140.

perbedaan antara pemilihan dan pengangkatan oleh dewan, yakni (i) dalam pemilihan Kepala Daerah oleh dewan pada umumnya akan dipengaruhi dengan unsur politis yang tinggi sehingga Kepala Daerah yang dipilih pada umumnya ialah politisi; sedangkan pada pengangkatan maka calon Kepala Daerah yang diangkat ialah calon yang diharapkan dapat diisi oleh pihak yang memiliki kemampuan di bidang pemerintahan yang mumpuni dan dapat berasal dari luar partai; (ii) dalam pemilihan, pada umumnya dewan akan mengangkat calon Kepala Daerah yang berasal dari daerah tersebut saja; sedangkan dalam pengangkatan maka dewan dapat mengangkat calon Kepala Daerah yang berasal dari luar daerah tersebut.¹⁷⁷

Di Finlandia, Kepala Daerah yang diangkat oleh dewan merupakan ketua dewan itu sendiri atau kepala bagian di pemerintahan daerah. Dalam hal Kepala Daerah tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan baik maka harus ada kuorum $\frac{3}{4}$ dari dewan yang setuju atas pemecatan Kepala Daerah tersebut dan keputusan tersebut harus disampaikan kepada pemerintah provinsi untuk mendapatkan persetujuan.¹⁷⁸

Di banyak kota di Amerika Serikat, dewan lokal di kota Amerika Serikat akan mengangkat seorang "manajer kota" sebagai Kepala Daerah. Sebagai Kepala Daerah, manajer kota tidak hanya menjelaskan dan mempertahankan usulan didepan dewan melainkan juga didepan masyarakat.

¹⁷⁷ Graham Samson and Peter McKinlay, *New Century Local Government: Commonwealth Perspectives* (Australia: Commonwealth Secretariat, 2013), hlm. 218.

¹⁷⁸ Johannes Kananaen, *The Nordic Welfare State in Three Eras: From Emancipation to Discipline* (United Kingdom: Ashgate, 2014), hlm. 141

Adapun usulan manajer kota memiliki peluang untuk ditolak atau bahkan apabila dianggap tidak dapat bekerja dengan baik maka tidak tertutup kemungkinan bahwa manajer kota tersebut dapat dipecat oleh dewan lokal.¹⁷⁹

Mekanisme ini memiliki sejumlah kelebihan, antara lain (i) orang yang diangkat oleh Kepala Daerah merupakan seseorang yang ahli di bidang pemerintahan; dan (ii) minimnya biaya yang dikeluarkan. Disamping memiliki kelebihan, mekanisme ini juga memiliki kelemahan antara lain (i) masa jabatan Kepala Daerah bergantung pada kondisi perpolitikan di dalam diri dewan lokal sehingga dewan dapat menghendaki pemberhentian atas dirinya kapan saja; (ii) tingginya tingkat pengaruh politik dalam dewan lokal terhadap kebijakan yang diambil oleh KDH; dan (iii) Kepala Daerah yang diangkat dewan lokal berpeluang tidak mencerminkan representasi rakyat.

Berdasarkan uraian di atas, mekanisme pemilihan Kepala Daerah yang pada umumnya dipraktekkan banyak Negara di dunia, yaitu (i) Kepala Daerah diangkat oleh pemerintah pusat atau unit yang lebih tinggi; (ii) Kepala Daerah dipilih oleh dewan; (iii) Kepala Daerah dipilih melalui pemilihan umum; dan (iv) Kepala Daerah diangkat oleh dewan. Dinamika sistem pemilihan Kepala Daerah di Indonesia juga tidak terlepas dari sejarah sistem pemilihan Kepala Daerah.

¹⁷⁹ Joseph Bessette and John Pitney, *American Government and Politics: Deliberation, Democracy, and Citizenship* (Boston: Cengage Learning, 2014), hlm 401-404

Frasa "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pada dasarnya dapat dimaknai sebagai pemilihan langsung atau pemilihan melalui DPRD, adapun keduanya bersifat konstitusional.

Berbagai perubahan ditandai dengan diberlakukannya berbagai peraturan perundang-undangan terkait Pemerintahan Daerah. Dalam konteks sejarah pemilihan Kepala Daerah, beberapa sistem pemilihan pernah dilaksanakan, (i) pada masa kolonial Kepala Daerah diangkat oleh pemerintah; (ii) pada masa kemerdekaan Kepala Daerah diangkat oleh Presiden/Mendagri; (iii) pada masa Orde Baru Kepala Daerah dipilih oleh DPRD untuk kemudian diangkat oleh Presiden; (iv) pada masa reformasi sistem pemilihan Kepala Daerah mengalami beberapa kali perubahan yang diawali dengan pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD (UU Nomor 22 Tahun 1999), pemilihan umum secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan (UU Nomor 32 Tahun 2004), kembali lagi ke pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD melalui UU Nomor 22 Tahun 2014 namun karena penolakan rakyat akhirnya dicabut dan mekanisme Kepala Daerah diganti Kembali melalui pemilihan langsung oleh rakyat (Perppu Nomor 1 Tahun 2014). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemilihan langsung oleh rakyat merupakan mekanisme yang paling didukung oleh rakyat sebagai bentuk demokratis.

B. Rekontruksi Nilai Keadilan Dalam Regulasi Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Sejak penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) yang pertama di Indonesia Tahun 1955, upaya menghadirkan Pemilihan Umum (Pemilu) yang berkualitas dan berintegritas telah dimulai. Secara normatif prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) yang berlandaskan pada kejujuran, kerahasiaan, ketenangan, dan langsung telah dijamin. Hal ini menunjukkan, bahwa negara sejak awal telah memiliki keinginan yang kuat untuk memfasilitasi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dapat menggunakan hak politiknya dalam suasana yang kondusif.

Dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), makna berkualitas dan berintegritas pada dasarnya telah terangkum dalam pengertian Pilkada yang demokratis yang mensyaratkan minimal 2 (dua) hal, yakni : bebas dan adil (free dan fair election). Namun, perkembangan demokrasi yang sangat dinamis membuat banyak pihak tidak puas dengan 2 (dua) kriteria demokrasi tersebut. *Electoral Integrity Group* yang dideklarasikan dengan judul *Toward an International Statement of principles of Electoral Justice* di Accra, Ghana, Tanggal 15 September 2011 beranggotakan 15 orang pensiunan Hakim Agung dan mantan penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu) dari 13 (tiga belas) negara, termasuk dari Indonesia mengajukan keadilan Pemilihan Umum (Pemilu) sebagai parameter Pemilihan Umum (Pemilu) demokrasi, yang dinela dengan 10 (sepuluh) prinsip, yakni :

1. Integritasnya tinggi.
2. Melibatkan banhak warga.
3. Berdasarkan hukum yang berkepastian tinggi.
4. Imparsial dan adil.
5. Profesional dan Independen.
6. Transparan.
7. Tepat waktu sesuai dengan rencana.
8. Tanpa kekerasan atau bebas dari ancaman dan kekerasan.
9. Teratur.
10. Pserta Pemilu (Pemilihan Umum) menerima wajar kalah dan menang.

Indonesia sebagai salah satu negara demokrasi terbesar di dunia telah menetapkan 6)enam) parameter Pemilihan Umum (Pemilu) yang demokratis yang termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 22 E Ayat (1), yakni : langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, yang kemudian ditambahkan lagi oleh Undang-Undang Pemilihan Umum (Pemilu) dan penyelenggaran Pemilihan Umum (Pemilu) yang menjadi turunannya, yaitu : transparan, akuntabel, tertib, dan profesional.

Ada pun menegakkan Keadilan Pemilu Pemungutan suara merupakan salah satu tahapan dalam proses pemilihan. Tahapan ini sangat menentukan karena pada tahap ini warga negara yang memiliki hak pilih secara nyata menggunakan hak pilihnya. Berdasarkan hasil pemungutan suara ini, keterpilihan pasangan calon ditentukan. Dengan demikian, tahapan pemungutan suara sangat

perlu dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip kebebasan memilih dan integritas untuk secara jujur membiarkan pemilih memberikan suaranya sesuai dengan pilihan yang dikehendaknya. Pemilihan yang bebas dan jujur (*free and fair election*) salah satunya dapat dilihat dalam proses pemungutan suara.

Pendirian Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa pelanggaran yang terjadi pada suatu tahapan pemilihan, dan menilai signifikansinya terhadap hasil pemilihan dilakukan untuk menegakkan keseluruhan aspek keadilan pemilu (*electoral justice*). Kata "adil" dalam ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 merupakan salah satu asas dalam pemilu yang juga berlaku dalam pemilihan kepala daerah. Asas "adil" ini dapatlah dikatakan merujuk pada keadilan pemilu yang di dalamnya sangat erat kaitannya dengan perlindungan hak warga negara untuk memilih.

Keadilan pemilu merupakan faktor yang sangat penting dalam penyelenggaraan sebuah pemilihan baik dalam konteks pemilihan umum secara langsung maupun pemilihan kepala daerah yang telah disebut Mahkamah sebagai pemilihan umum secara materiil yang tetap berlandaskan asas pemilihan umum berdasarkan konstitusi. Gagasan sistem keadilan pemilu (*electoral justice system*) mengandung tiga aspek utama dan hal ini terkait dengan mekanisme pemilihan umum yang ada di setiap negara. International IDEA menyatakan ada tiga hal yang terkandung dalam penegakan keadilan pemilu yakni memastikan bahwa setiap tindakan, proses, dan keputusan yang diambil terkait proses sesuai dengan kerangka hukum yang ada, melindungi dan memulihkan hak untuk memilih, serta

memberikan kemampuan kepada masyarakat yang meyakini bahwa hak-hak mereka dalam pemilihan telah dilanggar untuk mengajukan gugatan yang diproses dalam persidangan dan menerima keputusan akan hal tersebut.

Hukum pemilu Indonesia pada dasarnya telah mengakomodir penyelesaian sengketa pemilu pada seluruh tahapannya baik sengketa yang menyangkut proses maupun sengketa yang menyangkut hasil. Masing-masing memiliki saluran penyelesaian yang berbeda. Sengketa menyangkut proses bisa menyangkut sengketa administrasi maupun persoalan pidana yang masing-masing menjadi kewenangan peradilan tata usaha negara dan Sentra Penegakan Hukum Terpadu yang menangani tindak pidana pemilu. Sengketa hasil merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan mengadilinya.

Perkembangan penanganan perkara peselisihan hasil pemilihan kepala daerah di MK telah mempertimbangkan persoalan yang terjadi dalam proses penyelenggaraan pemilihan yang sebenarnya bukan secara an sich merupakan kewenangan MK. Namun, terdapat pertimbangan konstitusional mengapa MK juga ikut menangani persoalan yang terjadi pada proses pemilu atau pemilihan. Ketika mengambil putusan apakah MK akan mengadili sengketa proses atau tidak, MK, dalam putusannya mengajukan pertanyaan sebagai berikut: "Apakah pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dalam proses Pemilu yang dapat berpengaruh terhadap perolehan suara dan hasil penghitungan suara dapat dipandang menjadi bagian sengketa pemilu yang juga menjadi kewenangan Mahkamah untuk menilai dan memutusinya."

Menjawab pertanyaan tersebut, Mahkamah memberikan beberapa pertimbangan yang menjadi dasar pemikiran kewenangan Mahkamah untuk memeriksa persoalan yang terjadi dalam proses pemilihan umum. Pertimbangan tersebut mencakup sifat ketentuan peraturan perundang undangan yang kaku dan terbatas, tidak jelas dan tegas bila dibaca secara tekstual, tiadanya pemyelesaian sengketa proses yang efektif, dan juga bahwa persoalan proses berpengaruh secara mendasar pada hasil. Dengan pertimbangan demikian, Mahkamah sampai pada pendirian bahwa "Mahkamah tidak boleh membiarkan aturan-aturan keadilan prosedural (*procedural justice*) memasing dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*)"

Dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan (umum) kepala daerah, terdapat perkembangan sikap MK sebagaimana ditunjukkan dalam putusannya :

1. Pada putusan Pemilukada Provinsi Jawa Timur, Mahkamah melakukan terobosan hukum dengan mengadili perselisihan yang terkait dengan proses dengan pertimbangan di antaranya karena tiadanya sengketa proses yang efektif dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang tidak jelas dan tidak tegas. MK, dalam putusan ini menerobos kekakuan prosedural untuk menegakkan keadilan substantif.
2. Dalam penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah serentak tahun 2015, MK memandang undang-undang telah membangun pranata hukum sebagai rekayasa sosial dan berbagai instrument yang menata lembaga penyelesaian sengketa proses sehingga Mahkamah tunduk dengan pembatasan yang

ditentukan undang undang khususnya persentase selisih suara berdasarkan jumlah penduduk antara pasangan calon peraih suara terbanyak dan Pemohon perkara yang diatur dalam ketentuan Pasal 158 Undang Undang Nomor 8 Tahun 2015.

3. Dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah Tahun 2020 MK menggunakan pendakatan "menunda keberlakuan ketentuan Pasal 158" dan melakukan pemeriksaan lebih lanjut terhadap perkara karena adanya persoalan dalam proses pemilihan yang belum dapat diselesaikan sampai dengan rekapitulasi hasil penghitungan suara dan dipandang MK perlu digali secara lebih mendalam melalui proses pembuktian di persidangan. Dalam sebagian kasus Mahkamah tidak dapat menggunakan keputusan KPU tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara sebagai rujukan untuk menerapkan ketentuan tentang ambang batas dalam Pasal 158 karena adanya persoalan dalam proses.

Perkembangan ini menunjukkan bahwa MK menggunakan pendekatan signifikansi pelanggaran pada proses pemilihan terhadap hasil perolehan suara. Pertimbangan demikian pada dasarnya sejalan dengan pertimbangan MK dalam putusan-putusan terdahulu yang diawali dengan putusan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah Provinsi Jawa Timur tahun 2008.

Pertimbangan demikian menunjukkan MK berupaya menegakkan keadilan substantif dalam pemilihan kepala daerah secara selektif berdasarkan bukti yang kuat dan signifikansi peristiwa pada proses pemilihan yang berpengaruh terhadap

hasil perolehan suara. Pendirian demikian merupakan upaya untuk menegakkan keadilan pemilu berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (1). Keadilan pemilu sendiri merupakan konsep yang memiliki cakupan yang luas dalam penyelenggaraan pemilu. Tidak hanya mengenai hasil akhir pemilu tetapi integritas dari keseluruhan proses pemilu dan terkait pula dengan perlindungan hak sipil dan politik." Dalam konteks Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga demokrasi dan hak konstitusional warga negara maka hak demokrasi publik (*democratic rights*) menjadi aspek fundamental yang harus dijaga. Demokrasi memberikan hak kepada warga negara untuk memilih secara langsung dan berpartisipasi dalam pemerintahan negaranya.

Kemudian pasca pengumuman penetapan hasil perolehan suara dalam pemilihan kepala daerah 2021, banyak pula pasangan calon selain pemenang atau bahkan pemantau dalam pemilihan calon tunggal mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah ke MK. Setidaknya terdapat 137 permohonan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah yang diajukan ke MK dari 270 daerah pemilihan. Dari 137 perkara yang diajukan ke MK, 19 perkara dikabulkan, 10 perkara ditolak, 97 perkara tidak dapat diterima, 2 perkara gugur, 6 perkara ditarik kembali dan 2 perkara dinyatakan MK tidak berwenang. Terdapat banyak hal yang menarik dalam perkembangan penyelesaian perkara Pilkada tahun 2020 di MK, terutama apabila mencermati putusan-putusannya. Tak kalah menarik dengan putusan-putusan sengketa hasil Pilkada pada 2008-2013. Banyak terobosan-terobosan hukum yang dilakukan. Penerapan Pasal 158 yang situasional

dan bersyarat, kesakralan tenggang waktu pengajuan permohonan yang disimpangi demi mencari makna keadilan substantif serta dalam rangka menegakkan prinsip keadilan Pemilu (*electoral justice*) dan lain sebagainya. Hal ini semakin menunjukkan bahwa MK bukanlah corong undang-undang yang secara taklid mengikuti rumusan norma undang-undang semata. Akan tetapi, MK berperan dalam mengawal prinsip demokrasi pemilu yang terdapat dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Meskipun pemilihan kepala daerah bukanlah termasuk ke dalam rezim pemilihan umum, namun asas Pemilu ini memang digunakan pula sebagai prinsip dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Judicial activism dan terobosan hukum yang dilakukan MK dalam memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah tahun 2020 semakin menegaskan bahwa MK bukanlah sebuah "Mahkamah Kalkulator", melainkan sebagai sebuah "Mahkamah Konstitusi" yang tetap menjaga marwah sebagai pengawal konstitusi, pengawal demokrasi, dan pelindung hak konstitusional warga negara. Indikator ini setidaknya dapat terlihat tatkala MK menjadikan prinsip-prinsip Pemilu yang termuat dalam konstitusi, khususnya Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 menjadi dasar pengujian konstitusionalitas penyelenggaraan tidak hanya Pemilu tetapi juga Pilkada 2020. Pada titik inilah MK telah turut menegakkan prinsip keadilan Pemilu (*electoral justice*).

Prinsip Keadilan Pemilu (*electoral justice*) yang dirilis oleh Institute For Democracy And Electoral Assistance (IDEA) secara umum memuat makna

*"...ensuring that every action, procedure and decision related to the electoral process is in line with the law (the constitution, statute law, international instruments or treaties and all other provisions in force in a country), and that the enjoyment of electoral rights is protected and restored. giving people who believe their electoral rights have been violated the ability to make a complaint, get a hearing and receive an adjudication. "*Is Dalam konteks penyelesaian perselisihan hasil Pilkada, MK tidak hanya mengadili ihwal selisih suara, tetapi juga berperan untuk memastikan setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilihan yang dilakukan penyelenggara Pemilu haruslah sesuai dengan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi, undang-undang, dan peraturan terkait dengan Pilkada pun harus selaras dengan instrumen hukum internasional. Hal ini bertujuan untuk melindungi hak-hak politik setiap warga negara untuk memilih (*right to vote*) dan untuk dipilih (*right to be candidate*) sekaligus pula memberikan kesempatan kepada setiap pasangan calon atau pemantau untuk mengajukan permohonan ke MK apabila terdapat suatu hal yang dapat memengaruhi perolehan suara setiap pasangan calon.

Diskursus Pilkada serentak pada Tahun 2024, masih terus menjadi perdebatan oleh para pemerhati Pemilu/Pilkada dan demokrasi. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, pemungutan suara serentak nasional untuk Pilkada di seluruh wilayah Indonesia dilaksanakan pada November 2024. Padahal, salah satu implikasi hukumnya membuat banyak kursi kepala daerah definitif

harus diisi oleh Pelaksana Tugas (Plt), sedangkan kepala daerah hasil pemilihan Tahun 2020 hanya akan menjabat sampai dengan Tahun 2024.

Kondisi ini yang kemudian bisa merusak kualitas demokrasi dan menimbulkan disharmoni kebijakan pembangunan. Padahal, sejatinya salah satu prasyarat negara demokrasi, yakni terjadi pertukaran elite berkuasa/kepala daerah secara reguler. Salah satu implikasi hukumnya adalah RPJMD Provinsi dan kabupaten/Kota merupakan dokumen perencanaan pembangunan suatu daerah yang menjadi penjabaran visi misi pasangan kepala daerah dan calon kepala daerah terpilih.

Selanjutnya implikasi penyalahgunaan kewenangan dan kekuasaan dalam pengisian Pelaksana Tugas (Plt) kepala daerah. Beberapa partai besar, khususnya partai penguasan akan diuntungkan jika ilkada diadakan pada Tahun 2024. Partai yang diuntungkan adalah partai penguasa. Plt kepala daerah akan dipersiapkan jauh-jauh hari untuk menjadi perpanjangan tangan pemerintah di daerah, sehingga kepala daerah Plt akan bekerja tegak lurus pada sumber kekuasaan dan dapat berdampak pada politisasi ASN.

C. Rekontruksi Norma Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Agar Berbasis Keadilan

1. Ketidakadilan Cuti Calon Kepala Dearah dalam Kampanye Pemilihan Kepala Daerah

Kepala daerah *incumbent* yang mencalonkan diri dalam Pilkada di daerah yang sama diwajibkan untuk menjalani cuti. Hal ini tertuang dalam Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang bunyi lengkapnya “Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan : a. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan b. dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Namun demikian ketentuan Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016, kewajiban untuk cuti dapat merugikan hak kepala daerah *incumbent* untuk bekerja menuntaskan amanah rakyat hasil pemilihan langsung serta merugikan rakyat pemilih. Kepala Daerah *incumbent* berpotensi dirugikan haknya dengan diwajibkan cuti selama kurang lebih 4 bulan sampai dengan 6 bulan apabila pemilihan Kepala Daerah. Padahal prinsipnya jabatan gubernur, adalah memerintah demi memajukan kesejahteraan umum, sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Gubernur selaku kepanjangan tangan dari presiden berpandangan bahwa sudah selayaknya pejabat yang dipilih secara langsung

oleh rakyat melaksanakan tugasnya secara penuh di dalam masa 5 tahun sejak dilantik. Ini sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 7 yang mengatur bahwa presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama 5 tahun. Dengan demikian, Pasal 7 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 juga sesungguhnya telah memberikan jaminan konstitusional bahwa hak dan kewenangan Gubernur *incumbent* tidak boleh dikurangi untuk menjabat sampai dengan masa periodenya berakhir.

Selain itu, kebijakan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* akan mengganggu efektivitas tata kelola pemerintahan dalam melayani masyarakat. Terakhir, pemberlakuan cuti petahana dapat melemahkan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur. Fungsi pengawasan gubernur menjadi melemah manakala digantikan oleh Pelaksana Tugas.

2. Ketidakadilan Kepala Daerah yang Tidak Cuti dalam Pencalonan Kepala Daerah

Meski tidak ada aturan yang tegas mensyaratkan mundur bagi *incumbent*, namun pernah terdapat aturan terkait larangan calon kepala daerah yang ingin maju dalam pilkada tidak boleh memiliki konflik kepentingan dengan *incumbent* (petahana). Hal tersebut diatur dalam Pasal 7 huruf r dan penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Memang aturan tersebut tidak spesifik mensyaratkan *incumbent* harus mengundurkan diri dari jabatannya jika ingin mencalonkan diri dalam pilkada, akan tetapi semangat

aturan ini ialah mencegah praktik penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh *incumbent* serta untuk menciptakan kompetisi yang *fair* antara calon yang berasal dari keluarga petahana (*incumbent*) dengan calon lain.

Tidak adanya aturan mengenai kewajiban mundur bagi *incumbent* menimbulkan problematika. Penjelasanannya, *pertama*, karena petahana mempunyai akses terhadap kebijakan dan akses terhadap alokasi anggaran, sehingga dapat memberikan keuntungan pribadi untuk memenangkan pemilihan kepala daerah atau memenangkan kelompok-kelompoknya. *Kedua*, petahana secara alamiah memiliki berbagai fasilitas dan tunjangan yang melekat kepada dirinya sehingga, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, fasilitas dan tunjangan itu melekat terus menerus.¹⁸⁰ *Ketiga*, karena sedang menjabat maka petahana memiliki keunggulan terhadap program-program, terhadap kegiatan-kegiatan yang seluruhnya atau sebagian dapat diarahkan untuk memenangkan dirinya atau memenangkan dinastinya. *Keempat*, terkait dengan netralitas PNS di mana petahana mempunyai akses yang lebih besar untuk memobilisasi PNS guna memberikan dukungan yang menguntungkan dirinya. Ke-empat penjelasan tersebut tentunya menjadi *warning* bagi demokrasi Indonesia.

¹⁸⁰ Putusan MK-RI Nomor Perkara 33/PUU-XIII/2015: 128-129

3. Ketidakadilan karena Politik Uang

Maraknya politik uang dalam Pilkada menjadi salah satu persoalan yang menciderai demokrasi, yang disebabkan oleh berjangkitnya moral pragmatisme. Moral pragmatisme inilah yang membuat politik uang mewarnai setiap tahapan Pilkada.

Dari aspek regulasi, dalam UU Pilkada memang tidak ada satu pasal pun yang dapat menjerat politik uang. Pengaturan politik terdapat dalam Pasal 73 UU Nomor 1 Tahun 2015. Yakni (1) calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi pemilih; (2) calon yang terbukti melakukan pelanggaran, berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang undangan; (3) tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan. Rumusan di atas, meskipun terdapat pasal yang menyebut akan menjerat sanksi pidana, tetapi dalam UU Pilkada, terkait dengan ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 177 sampai dengan Pasal 197, tidak ada satu pasal pun yang menjerat pelaku politik uang. Hal ini yang kemungkinan besar menyebabkan Bawaslu sulit untuk menjeratnya, di samping kesulitan juga untuk mencari alat bukti, karena tidak semua orang

atau calon pemilih yang berani mengakui dan bersaksi ketika menerima politik uang. Oleh karena itu, diperlukan perbaikan regulasi dalam UU Pilkada, terutama menempatkan ketentuan sanksi pidana bagi pelaku politik uang dalam UU Pilkada secara lebih tegas.

4. Keterbatasan Kewenangan Badan Pengawas Pemilu

Berdasarkan data Bawaslu bahwa pidana pemilu banyak didominasi surat suara tertukar yang menyebabkan suara pemilih tidak bernilai dan pelanggaran penggelembungan suara. Namun pelanggaran tersebut dihentikan oleh Kepolisian dikarenakan keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh Pengawas Pemilu.

Pengawas Pemilu tidak mempunyai upaya paksa seperti 1) penahanan; 2) pemanggilan paksa; 3) penggeledahan; dan penangkapan sehingga masyarakat cenderung abai terhadap undangan klarifikasi yang dilakukan oleh pengawas pemilu.

Ketidakefektifitasan Sentra Gakumdu khususnya unsur Kepolisian dan Kejaksaan karena banyaknya pelanggaran yang dihentikan di Kepolisian dan Kejaksaan. Pergantian dan mutasi ditubuh kepolisian membuat polisi yang menangani di sentra gakkumdu berbeda dengan polisi yang menangani di tingkat penyidikan. Banyak kasus terhenti dikarenakan Sumber Daya Manusia dalam penegakan hukum di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan latar belakang banyak yang tidak berlatarbelakang Sarjana Hukum.

5. Calon Perorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 5/PUU-V/ 2007, dalam proses penyelenggaraan Pilkada langsung, berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 Jo UU Nomor 10 Tahun 2016, terdapat tiga metode pencalonan Kepala Daerah: (i) metode berdasarkan perolehan jumlah kursi partai politik di DPRD; (ii) metode berdasarkan perolehan suara partai politik peserta pemilu legislatif, khususnya partai politik yang tidak memperoleh kursi di DPRD; dan (iii) metode pemberian dukungan penduduk bagi pasangan calon perseorangan, yakni pasangan calon yang tidak diajukan oleh partai politik.

Meskipun demikian, dalam praktiknya, calon perseorangan menghadapi jalan terjal untuk bisa bersaing dalam kontestasi politik di daerah karena dua hal penting: (1) calon perseorangan sulit untuk berkompetisi dalam merebut kekuasaan karena regulasi yang mengaturnya tidak berpihak pada kepentingan calon perseorangan, yakni faktor administratif syarat dukungan; (ii) hadirnya calon perseorangan belum memperoleh dukungan yang masif dari masyarakat. Hal ini dibuktikan dengan kecilnya persentase calon perseorangan yang menang dalam pilkada. Oleh sebab itu, perlu dukungan administrasi bakal calon pemilihan kepala daerah perseorangan yang tidak menyulitkan dan memberatkan untuk mencalonkan sebagai calon kepala daerah independent (non parpol).

Di bawah ini penulis paparkan rekonstruksi norma dalam regulasi penyelenggaraan pemilihan kepada daerah agar berbasis keadilan dalam bentuk table , yaitu :



TABEL 5.1.

REKONSTRUKSI
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 10 TAHUN 2016
TENTANG
PERUBAHAN KEDUA ATAS UU NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG
PENETAPAN PERPPU NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PEMILIHAN
GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA MENJADI UNDANG-UNDANG

No.	Pasal	Alasan Direkonstruksi	Rekonstruksi (Usulan Perubahan)
1	Pasal 70 ayat (3) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Wali-kota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan: a. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan b. dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya	Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Wali-kota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, tidak hanya cuti saat kampanye saja, tapi harus cuti sejak ditetapkan KPUD sebagai pasangan calon Kepala Daerah. Oleh sebab itu Pasal 70 ayat (3) ini perlu dihapus dan diganti dengan ketentuan : Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Wali-kota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, wajib cuti sejak ditetapkan KPUD sebagai	Pasal 70 ayat (3) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Wali-kota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, wajib cuti diluar tanggungan negara sejak ditetapkan KPUD sebagai pasangan calon Kepala Daerah dan dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya

		pasangan calon Kepala Daerah.	
2	Pasal 73 (1) calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara dan atau pemilih. (2) calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan Bawaslu Provisnis dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota (3) tim kampanye yang terbukti melakukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (4) Selain Calon atau Pasangan Calon, anggota Partai Politik, tim kampanye, dan relawan, atau pihak	Tidak hanya calon yang terbukti melakukan politik uang yang dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, tapi juga tim kampanye yang terbukti melakukan politik uang dan terbukti atas sepengetahuan calon, maka berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan dan calon dapat diberikan sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota	Pasal 73 (1) calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara dan atau pemilih. (2) calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan Bawaslu Provisnis dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota (3) tim kampanye yang terbukti melakukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan terbukti atas sepengetahuan calon, maka berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan calon dapat diberikan sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU provinsi dan KPU

	lain juga dilarang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk: a. mempengaruhi Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilih; b. menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga mengakibatkan suara tidak sah; dan c. mempengaruhi untuk memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu. (5) Pemberian sanksi administrasi terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menggugurkan sanksi pidana.		kabupaten/ kota (4) Selain Calon atau Pasangan Calon, anggota Partai Politik, tim kampanye, dan relawan, atau pihak lain juga dilarang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk: a. mempengaruhi Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilih; b. menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga mengakibatkan suara tidak sah; dan c. mempengaruhi untuk memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu. maka berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (5) HAPUS
--	---	--	---

3	Pasal 30 Tugas dan Kewenangan Panwas Kabupaten/Kota : a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang meliputi: 1. pelaksanaan pengawasan rekrutmen PPK, PPS, dan KPPS; 2. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap; 3. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan; 4. proses dan penetapan calon; 5. pelaksanaan Kampanye; 6. perlengkapan Pemilihan dan pendistribusiannya; 7. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan; 8. pelaksanaan pengawasan pendaftaran pemilih; 9. mengendalikan	Minimnya pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana dalam Pilkada diberikan sanksi, karena lemahnya tugas dan kewenangan yang diberikan UU kepada Bawaslu dan Panwas, oleh sebab itu perlu penguatan tugas dan kewenangan Bawaslu dan Panwas	Pasal 30 Tugas dan Kewenangan Panwas Kabupaten/Kota : a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang meliputi: 1. pelaksanaan pengawasan rekrutmen PPK, PPS, dan KPPS; 2. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap; 3. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan; 4. proses dan penetapan calon; 5. pelaksanaan Kampanye; 6. perlengkapan Pemilihan dan pendistribusiannya; 7. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan; 8. pelaksanaan pengawasan pendaftaran pemilih; 9. mengendalikan pengawasan seluruh
---	---	--	--

pengawasan seluruh proses penghitungan suara; 10. penyampaian surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK; 11. proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota dari seluruh Kecamatan; 12. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan; dan 13. proses pelaksanaan penetapan hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan; c. menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran Pemilihan dan sengketa Pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana; d. menyampaikan temuan dan laporan		proses penghitungan suara; 10. penyampaian surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK; 11. proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota dari seluruh Kecamatan; 12. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan; dan 13. proses pelaksanaan penetapan hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan; c. menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran Pemilihan dan sengketa Pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana dan memberikan sanksi d. melakukan pemeriksaan, penyidikan dan penuntutan laporan dugaan pelanggaran
---	--	---

	kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;		pidana pemilihan
4	Pasal 41 Ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2016 : Pasangan calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan (a) provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 10 persen; (b) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 sampai dengan 6.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 8,5 persen; (c) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 sampai dengan 12.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 7,5 persen; dan (d) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 jiwa harus didukung	Agar persyaratan bagi bakal calon perseorangan pilkada gubernur dan wakil gubernur tidak terlampau sulit terpenuhi	Pasal 41 Ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2016 : Pasangan calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan (a) provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5 persen; (b) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 sampai dengan 6.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5 persen; (c) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 sampai dengan 12.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4 persen; dan (d) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 2,5 persen. (e). jumlah dukungan tersebut tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kabupaten/ kota di

	sekurang-kurangnya 6,7 persen. (e). jumlah dukungan tersebut tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kabupaten/ kota di provinsi. Selain itu, dukungan tersebut dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi KTP atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan Perundang-undangan.		provinsi. Selain itu, dukungan tersebut dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi KTP atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan Perundang-undangan.
5	Pasal 41 Ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 Calon dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan (a) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 jiwa harus didukung sekurang-kurang-nya 10 persen; (b) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 sampai dengan 500.000 jiwa harus	Agar persyaratan bagi bakal calon perseorangan pilkada Bupati/Wakil Bupati/Walikota/Wakil Walikota tidak terlampau sulit terpenuhi	Pasal 41 Ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 Calon dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan (a) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 jiwa harus didukung sekurang-kurang-nya 5 persen; (b) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 sampai dengan 500.000 jiwa harus didukung sekurang-

	didukung sekurang-kurangnya 8,5 persen; (c) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 sampai dengan 1.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 7,5 persen; dan (d) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5persen." (e) jumlah dukungan tersebut tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kecamatan di kabupaten/kota. Selain itu, dukungan tersebut dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi KTP atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan persyaratan dukungan sebagaimana dimaksud hanya diberikan kepada satu pasangan calon perseorangan.		kurangnya 5 persen; (c) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 sampai dengan 1.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4 persen; dan (d) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 2,5 persen." (e) jumlah dukungan tersebut tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kecamatan di kabupaten/kota. Selain itu, dukungan tersebut dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi KTP atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan persyaratan dukungan sebagaimana dimaksud hanya diberikan kepada satu pasangan calon perseorangan.
--	--	---	--

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Sejumlah ketentuan dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah yang belum berbasis keadilan, yaitu : Ketentuan cuti kampanye calon petahana (Pasal 70 ayat (3) UU 10 Tahun 2016), Tidak diaturnya calon petahana mundur saat pencalonan, tidak tegasnya pengaturan larangan politik uang, terbatasnya kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana (Pasal 30 UU 10 Tahun 2016), dan sulitnya syarat calon perseorangan (Pasal 41 ayat (1) dan (2) UU 10 Tahun 2016)
2. Kelemahan substansi Hukum dalam UU 1 Tahun 2015 dan perubahannya, sehingga perlu segera direvisi agar berkeadilan dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah. Terdapat pula kelemahan struktur hukum yaitu penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah (KPU Daerah, Bawalu/Panwaslu, Gakumdu) dan kelemahan kultur hukum pemilih yang tidak menggunakan hak pilih, menerima dan tidak melaporkan adanya politik uang.
3. Adanya kelemahan substansi Hukum, struktur hukum dan kultur hukum dalam regulasi Pemilihan Kepala Daerah saat ini, maka perlu segera dilakukan rekontruksi nilai yaitu calon kepala daerah petahana mundur saat

pencalonan pemilihan kepala daerah ditetapkan KPUD, dan syarat dukungan administrasi bagi calon kepala daerah perseorangan dibuat secara proporsional dan adil, sedangkan rekonstruksi norma regulasi Pemilihan Kepala Daerah yaitu terhadap Pasal 70 ayat (3) UU 10 Tahun 2016 mengenai ketentuan cuti kampanye calon petahana, dalam UU 10 Tahun 2016 perlu diatur bahwa calon kepala daerah petahana mundur saat pencalonan, reformulasi delik politik uang agar lebih menjangkau modus-modus politik uang dalam pemilihan kepala daerah, Pasal 30 UU 10 Tahun 2016 mengenai penguatan lembaga penegakan hukum pemilihan umum, dan Pasal 41 ayat (1) dan (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 mengenai dipermudahnya syarat bakal calon perseorangan.

B. Saran

1. Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus taat dengan norma Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 dengan menjalani cuti di luar tanggungan negara dan dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.
2. Bagi Pemerintah, DPR, dan MK harus melakukan telaah terhadap norma Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 baik telaah peraturannya maupun implementasinya di lapangan demi

terwujudnya penyelenggaraan pilkada yang bersih, akuntabel, dan demokratis.

3. Untuk penyelenggara Pilkada, harus memperkuat independensi dan netralitas sesuai dengan aturan yang berlaku. Oleh karena itu, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) harus lebih aktif memantau kinerja penyelenggara. Penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) harus mengedukasi masyarakat secara aktif untuk memanfaatkan mekanisme kritik yang ada, sehingga menumbuhkan kesadaran publik terhadap potensi pelanggaran dan kecurangan dalam Pilkada. Penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) memanfaatkan seluruh apa yang disampaikan oleh masyarakat sebagai *feedback* atas kinerjanya.

C. Implikasi Kajian

1. Implikasi Teoritis

Hasil studi ini mempunyai implikasi yang bersifat teoritis, yaitu diperlukan perlu langkah-langkah progresif sebagaimana yang digagas Satjipto Rahardjo dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang berbasis keadilan. Adanya pemikiran hukum progresif yang dianut dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam sengketa hasil pemilu kepala

daerah yang mengutamakan keadilan substantif disamping keadilan procedural hendaknya menjadi pedoman bagi pembentuk UU dalam menyempurnakan UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota saat ini. Temuan disertasi berimplikasi bahwa calon kepala daerah petahana dalam pemilihan kepala daerah wajib mundur sejak ditetapkan sebagai calon kepala daerah oleh KPUD, perlu penguatan kelembagaan dalam penegakan hukum pemilu yaitu dengan pembentukan komisi penegakan hukum pemilu secara terpadu, dan perlu syarat dukungan administrasi yang adil bagi bakal calon kepala daerah perseorangan

2. Implikasi Praktis

Studi ini juga mempunyai implikasi yang bersifat praktis, bahwa KPUD, Panwaslu, Gakumdu, bahkan DKPP agar sungguh-sungguh menjalankan tugas, kewajiban dan tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang berasaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, sehingga meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemilihan umum dan terhindar dari praktik-praktik curang atau tidak independent. Berbagai langkah dapat dimulai dengan pembentukan tim seleksi yang independent, menyeleksi secara sungguh-sungguh calon anggota KPUD, Panwas termasuk penyelenggara pemilihan umum kepala daerah di tingkat kecamatan hingga ke tingkat wilayah provinsi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku/Literatur

- Abdul Wahab, Solichin. 2002. *Masa Depan Otonomi Daerah*, Jakarta : Penerbit SIC.
- Abdurrahman (ed). 1987. *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta : PT. Media Sarana Gramedia Perss.
- Aji, Pamukti. 2003. *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Makalah. Solo : Panepen Mukti.
- Almond, Gabriel A. James S. Coleman. 1971. *The Politics of Developing Areas*, New Jersey : Princenton University Press.
- Anwar, 2015. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Malang : Setara Press.
- Ardiantoro, Juri (et.al). 1999. *Transisi Demokrasi, Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*, Jakarta : KIPP.
- Asshiddiqie, Jimly A. 2012. *Hukum Tata Negara & Pilar-pilar Demokrasi*. Jakarta : Sinar Grafika.
- , 2001. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Depok : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- , 2007. *Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : PT. Bhuana Ilmu Populer.
- , 2009. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta : Buana Ilmu Populer.
- , 2013. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta : Raja Grafindo.
- Atmadja, I Dewa Gede. 2010. *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*. Malang : Setara Press.
- Atmoredjo, Sudjito bin. 2009. *Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila*, dalam Kongres Pancasila kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi RI dan Gadjah Mada. Yogyakarta : Balai Senat UGM.

- Azhari, Aidul Fitriciada. 2005. *Menemukan Demokrasi*. Surakarta : Muhammadiyah University Press.
- Azhari. Muhammad Tahir. 2003. *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta : Prenada Media.
- Azhary. 1983. *Ilmu Negara Pembahasan Buku Kranenburg*., Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Azis, M. Noor. 2011. *Pengkajian Hukum tentang Pemilihan Kepala Daerah*. Jakarta : Badan Hukum Pembinaan Hukum Nasional.
- Baechler, Jean. 2001. *Demokrasi Sebuah Tinjauan Aanalitis*, Yogyakarta : Kanisius.
- Budiardjo, Miriam. 2001. *Dasar Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT. Gramedia.
- Burns, Danny Robin Hambleton and Paul Hoggel. 1994. *The Politics of Decentralisation, Revitalising Local Democracy*. London : The Mac Millan Ltd.
- Darmodihardjo, Dardji. 1978. *Santiaji Pancasila*. Malang : Laboratorium IKIP.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1990. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta : Balai Pustaka.
- Djojosoekarto, Agus dan Rudi Hauter, (Ed). 2006. *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, Kerjasama ADEKSI dan Konrad-Adenauer-Stiftung, Jakarta.
- Erfandi. 2014. *Parliamentary Theshold dan Ham Dalam Hukum Tata Negara*. Malang : Setara Press.
- Fadjar, A.Mukthie. 2013. *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*. Malang : Setara Press.
- Fuady, Munir. 2011. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*. Bandung : PT. Refika Aditama.
- Gadung, Agus Salim Andi. 2007. *Pemerintahan Daerah : Kajian Politik dan Hukum*. Jakarta : Ghalia Indonesia.

- Gaffar, Janedjri M. 2012. *Politik Hukum Pemilu*. Jakarta : Konstitusi Press.
- Fauzi, Gamawan. 2014. *Pengaruh Pemilihan Kepala Daerah Langsung Terhadap Korupsi Kepala Daerah di Indonesia*. Disertasi. IPDN Jakarta.
- Gie, The Liang. 1988. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III. Jakarta : Gunung Agung.
- Gould, Carol C. 1993. *Demokrasi Ditinjau Kembali*. Yogyakarta : PT. Tiara Wacana.
- H. Saidus Syahar. 1977. *Pancasila Sebagai Paham Kemasyarakatan dan Kenegaraan Indonesia*. Bandung : Alumni.
- Hadi, Masrukin. 2004. *Pola Otonomi Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat Menuju Civil Society*. Surabaya : Lentera.
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti. 2012. *Negara, Demokrasi dan Civil Society*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Hadjon, Philipus, dkk. 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Hardiman. 2016. *Demokrasi Deliberatif*. Jakarta : Yayasan Kanisius.
- Harun, Refli. 2014. *"Pilkada dan Lorong Ideologi Alternatif"*, Jakarta : Kompas.
- Hoesein, Zainal Arifin dan Rahman Yasin. 2015. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Penguatan Konsep dan Penerapannya*. Jakarta : Lembaga Pengembangan Pendidikan anak Bangsa (LP2AB).
- Hollyzon, Rachmat dan Sri Sundari. 2015. *Pilkada Penuh Euforia Miskin Makna*. Jakarta : Penerbit Buana Murni.
- Hook, Sidney. 1980. *Percakapan Tentang Empat Filsafat*. Jakarta : Djambatan.
- Huda, Ni"matul. 2012. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Ibrahim, Harmaily. 1979. *Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Jakarta : Sinar Bakti.
- Ibrahim, Johnny. 2008. *Teori dan Metodologi Penelitian disertasi Hukum Normatif*. Malang : Bayumedia Publishing.

- Iver, Mac. 1954. *The Web of Government*. New York : The Mac Millan Company.
- Joeniarto. 1998. *Negara Hukum*. Yogyakarta : Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada.
- Juhariah, Juju. 2007. *Tinjauan Hukum tentang Tindak Pidana Penipuan Finansial melalui Media Elektronik Dihubungkan dengan Pasal 378 Kitab Undang Undang Hukum Pidana*. Bandung : Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Komputer Indonesia.
- Kaho, Yosep Riwu. 1980. *Otonomi yang Titik Beratnya di Letakkan Pada Daerah TK II*, Yogyakarta : FISIPOL Universitas Gajah Mada.
- Kailani, Mustafa. 2011. *Membudayakan Negara Hukum di Indonesia*. Surakarta : Pangu di Luhur.
- Kamis, Margarito. 2014. *Kekuasaan Presiden Indonesia : Sejarah kekuasaan Presiden Sejak Merdeka Hingga Reformasi Politik*. Malang : Setara Press.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York : Russel & Russel.
- Koentjaraningrat. 1978. *Antropologi Budaya*. Jakarta : Universitas Indonesia.
- Kusnardi dan Bintan R. Saragih. 1988. *Ilmu Negara*. Edisi Revisi. Jakarta : Gaya Media Pratama.
- Kusnardi, Moh dkk. 2000, *Ilmu Negara*, Gaya. Jakarta : Media Pratama.
- Kusnardi, Moh. & Bintan R Saragih. 2009. *Ilmu Negara*. Edisi Revisi. Jakarta : Gaya Media Pratama.
- Kusumaatmadja, Mochtar. 1972. *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Bandung : Bina Citra.
- Laboratorium Pancasila IKIP Malang. 1986. Malang.
- Lemhannas.. *Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka*. Lembaga Ketahanan Nasional. Jakarta, 1992.
- M. Sastrapratedja. 2002. *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Th. Aquinas*. Yogyakarta : Kanisius.

- Mahfud MD, Moh. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta : Gama Media.
- Mahsun. 2005. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta : BPFE, Universitas Gajahmada.
- Manan, Bagir. 2010. *Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Yogyakarta : Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.
- , 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta : Sinar Harapan.
- , 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. 2004. Penerbit FH UII, Cet. III.
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. 1996, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilu*, Jakarta : Gaya Media Pratama.
- Marc F, Plattner. 2008. Joao Carlos Espada, *The Democratic Invention*. Baltimore : The John Hopkins University Press.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri. 1992. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung : Alumni.
- , 2014. *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*. Jakarta : PT. Remaja Rosda Karya.
- , 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung : Alumni.
- , 1989. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Martosoewignjo, Sri Sumantri dan Bintang R Saragih. 1993. *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia (30 Tahun Kembali Ke Undang Undang Dasar 1945)*. Jakarta, Sinar Harapan. Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2007. *Penelitian disertasi Hukum*. Jakarta : Prenada Media Group.
- Muntoha. 2013. *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Jakarta : Kau Kaba.

- Muqoddas, Busyro. 2011. *Hegemoni Rezim Intelijen (Sisi Gelap Peradilan Kasus Komando Jihad)*. Yogyakarta : PUSHAM UII.
- Muslimin, Amrah. 1978. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung : Alumni.
- Naning, Ramdlon. 1983. *Cita dan Citra Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Jakara : Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia.
- Nasution, Adnan, Buyung dkk. 1999. *Federalisme Untuk Indonesia*. Jakarta : Kompas.
- Nasution,. Bander Johan. 2011. *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Bandung : Mandar Maju.
- Ndraha. Taliziduhu. 1995. *Kybernologi: Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Noer, Deliar. 1908. *Asas Tunggal Pancasila*. Jakarta : Bulan Bintang.
- Notonagoro. 1968. *Pancasila Dasar Negara*. Yogyakarta : Universitas Gajah Mada.
- Notosusanto, Nugroho. 1985. *Tercapainya Konsensus Nasional 1966-1969*. Jakarta : PN. Balai Pustaka.
- Nurlinda, Ida. 2009. *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria, Perspektih Hukum*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Palguna, I Dewa Gede. 2013. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Palguna, I Dewa Gede. 2013. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint)*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Pambudi. 2001. *Priofil Manusia Indonesia*. Solo : Panepen Mukti.
- Pandu, Yudha (Ed). 2008. *UUD 1945 & Konstitusi Indonesia*. Jakarta : Indonesia Legal Center Publishing.
- Poerbopranoto, Koentjoro. 1975. *Sedikit Tentang Sistim Pemerintahan Demokrasi*. Bandung : PT. Eresco.

- Poerwadarminta, WJS. 1976. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta : PN. Balai Pustaka.
- Prihatmoko, Joko J. 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Rahardjo M. Dawam (Ed). 1996. *Sistem Pemilu : Demokratisasi dan Pembangunan*. Jakarta : PT. Pustaka Cidesindo.
- Ranney, Austin. 1992. *The Governing of Men*. New York : Holt Rinehart and Winston.
- Reves, Emery. 1951. *A Democratic Manifesto*, (diterjemahkan oleh A.Z. Abidin) Sekolah Maklumat Demokrasi. Jakarta : Yayasan Pembangunan.
- Rifai, Amzulian. 2003. *Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Riggs,. Fredd W. 1988. *Administrasi Pemeritahan*. Jakarta : Rajawali.
- Romli, Lili. 2007. *Potret Otonmi Daerah dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Rondinelli and Cheema. 1988. *Decentralization and Development : Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills : Sage Publication.
- Rousseau Jean Jacques. 1968. *The Social Contract* (translated by Maurice Cranston). London : Penguin Books.
- Sabine, George H. 1961. *A History of Political Theory*, Third Edition (New York-Chicago-San Francisco-Toronto-London, Rinehart and Winston).
- Samuel Huntington, P. 2000. “*The Future of the Third Wave*”, dalam Plattner, Marc F., Espada, Joao Carlos, *The Democratic Invention*. Baltimore : The John Hopkins University Press.
- Satjipto Rahardjo. 2010. *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan PilihanMasalah*. Semarang : Genta Publhising.
- Sekretariat Negara RI. 1983. *Himpunan Risalah Sidang Sidang dari BPUPKI*. Diambil dari Muhammad Yamin. Naskah Persiapan Undang Undang Dasar 1945. Jakarta : Jilid Pertama, Jajasan Prapantja (1959).

- Seno Adji, Oemar. 1908. *Peradilan Bebas Negara Hukum*. Jakarta : Erlangga.
- Sidharta, Bernard Arief. 1999. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah penelitian disertasi tentang fundasi kefilsafatan dan sifat keilmuan Ilmu Hukum sebagai landasan pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Sodikin. 2014. *Hukum Pemilu : Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*. Bekasi : Gramata Publishing.
- Soehino. 1998. *Ilmu Negara*. Yogyakarta : Liberty.
- Soehino. 1981. *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta : Liberty.
- Soehino. 2000. *Ilmu Negara*. Yogyakarta : Liberty.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2004. *Penelitian disertasi Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : CV. Rajawali.
- Soemadiningrat, Otje Salman dan Anthon F. Susanto. 2004. *Teori Hukum (mengingat, mengumpulkan dan membuka kembali)*. Bandung : Refika Aditama.
- Sosronegoro, Herqutanto. 1980. *Perkembangan Ideologi di Dunia*. Yogyakarta : Bintang Media.
- Strong, C. F. 1963. *Modern Political Constitutions*. London : Sidswick & Jackson Limited.
- Subekti, Valina Singka. 2008. *Menyusun Konstitusi Transisi*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Sudding, Sarifuddin. 2014. *Perselingkuhan Hukum dan Politik Dalam Negara Demokrasi*. Yogyakarta : Rangkang Education.
- Suharizal, Firdaus Arifin. 2007. *Refleksi Reformasi Konstitusi, 1998-2002*, Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Suharizal. 2012. *"Pilkada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang"*. Jakarta : Rajawali Pers.

Sujamto. 1978. *Otonomi yang Nyata dan Bertanggung jawab*. Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983. Hadikusumah, Jenal Hosen. *Pemerintahan Lokal*. Bansung : Alumni.

Sulaiman, Maman. 2002. *Agama Negara dan Hak Asasi Manusia*. Bandung : Perisai.

Suswantoro, Gunawan. 2015. *Pengawasan Pemilu Partisipatif*. Jakarta : Penerbit Erlangga.

Syafi'I, Inu Kencana. 2011. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta.

Tanurejo, Budiman. 2014. *Akal akal Akil*. Jakarta : Penerbit Kompas.

Tim Penyusun. 1983. *Ensiklopedi Politik Pembangunan Pancasila Jilid 3*. Jakarta : Yayasan Tjiptaloka Caraka.

Tocqueville, Alexis de. 1960. *Democracy in America*, American. New York : Librari, (terjemahan dalam Bahasa Indonesia). Jakarta : diterbitkan oleh Bhratara.

Toha, Sudirman. 2003. *Paradigma Pemilu di Indonesia. Dari Pengawasan Ke Pelaksanaan*. Jakarta : Printing Media.

Universitas Gajah Mada. 2012. *Prociding Kongres Pancasila IV : Strategi Pelembagaan Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia*, Universitas Gajahmada. Yogyakarta: 2012.

Wahidin, Syamsul. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah, Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

-----, 2014. *Konseptualisasi dan Perkembangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Wahjono, Padmo. 2009. *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*. Jakarta : CV. Rajawali.

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

-----, 1980. *Negara Hukuim Indonesia*. Jakarta : Ghalia Indonesia.

Wahyuningsih, Sri Endah. 2013. *Perbandingan Hukum Pidana, Dari Perspektif*

Religious Law System. Semarang : Unissula Press.

Wahyuningsih, Sri Endah. 2013. *Prinsip-Prinsip Individualisme Pidana Dalam Hukum Pidana Islam, Dan Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*. Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

Wahyuningsih, Sri Endah. 2018. *Model Pengembangan Asas Hukum Pidana Dalam KUHP Berbasis Nilai-Nilai Ketuhanan Yang Maha Esa*. Semarang : Fastindo.

Wasistiono, Sado. 2003. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*. Edisi Revisi. Bandung : Fokusmedia.

Wignjosoebroto, Soetandyo. 2003. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta : Huma.

William, Liddle, R. 2001. *Crafting Indonesian Democracy*. Bandung : Mizan.

Winarno, Dwi. 2006. *Dasar Negara Republik Indonesia*. Bandung : PT. Eresco.

Wirosardjono, Soetjipto. 2009. *Simbol Budaya dan Teladan Pemimpin, Refleksi Kultural*. Jakarta : Penerbit Kompas.



Peraturan Perundang-Undangan

Undang Undang Dasar NRI 1945 (pasca perubahan).

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Menjadi Undang Undang.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Mahkamah Konstitusi.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Menjadi Undang Undang.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Menjadi Undang Undang.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Menjadi Undang Undang.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Menjadi Undang Undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Menjadi Undang Undang.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Bagi Pejabat Negara Dalam Melaksanakan Kampanye Pemilihan Umum.

Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Pengamanan dan Pengawasan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden Dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang Undang dan Peraturan terkait lainnya.



Rujukan Elektronik/Jurnal

<http://www.surya.co.id/19022005/12a.phtm>

<http://alpari-forex.com/id/beginner/glossary/wto/>,

<http://law.ub.ac.id/disertasi-azis-politik-hukum-Pilkada-berbasis-konstitusi/>

<http://totabuan.co/2014/09/mendagri-319-kepala-daerah-dan-wakil-kepala-daerah-tersangkut-kasus-korupsi/>

<http://www.cnnindonesia.com/politik/20140919170605-32-:/news.unpad.ac.id/?p=366523808/mendagri-rawan-korupsi-bukan-alasan-Pilkada-kembali-ke-dprd/>

