

**REKONTRUKSI REGULASI PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN
WALIKOTA BERBASIS NILAI KEADILAN**

Diajukan Untuk Memenuhi Syarat-syarat Memperoleh Gelar Dokter dalam Bidang
Ilmu Hukum



Oleh :

ZULFA ASMA VIKRA, S.H, M.H
NIM : 10302100034

Promotor : Prof. Dr. Sri Endah Wahyuningsih, S.H, M.Hum
C0-Promotor : Dr. Hj. Widayati, S.H, M.H

S3 FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG SEMARANG
TAHUN 2023

LEMBAR PENGESAHAN

**REKONTRUKSI REGULASI PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN
WALIKOTA BERBASIS NILAI KEADILAN**

Oleh

ZULFA ASMA VIKRA, S.H, M.H

NIM : 10302100034

**Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian
Guna Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum.**

**Ujian Kelayakan Ini Telah disetujui Oleh Promotor dan Co-Promotor Pada
Tanggal Seperti Tertera Dibawah Ini**

Semarang,Juli 2023

Promotor



Prof. Dr. Sri Endah W, S.H., M.Hum.

NIDN. 0628046401

Co-Promotor



Dr. Hj. Widavati, S.H., M.H

NIDN. 0620066801

Mengetahui

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



Prof. Dr. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum

NIDN. 0621057002

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).



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 Unissula.
5. Yth. Akses, Klien, dan Rekan Sejawat.

ABSTRAK

Pemilihan Kepala Daerah merupakan wujud dari demokrasi, sementara demokrasi akan terbangun diawali adanya keterlibatan masyarakat dalam memilih pemimpinnya. Indonesia sebagai negara demokrasi, pemilihan kepala daerah secara konstitusional diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yaitu Kepala Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota dipilih secara demokratis. Frasa "demokratis" tidak dijelaskan lebih lanjut oleh UUD 1945 sehingga terdapat dua penafsiran bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat atau secara tidak langsung melalui DPRD. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Jo sebagaimana dirubah terakhir kali melalui Undang-Undang 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 menyatakan pemilihan kepala daerah di laksanakan secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung sekarang ini di satu pihak menghendaki diganti dengan secara tidak langsung, dan di lain pihak menghendaki tetap dipertahankan. Adapun Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kelemahan dan kelebihan Regulasi Pemilihan Kepala Daerah sekarang dan Rekonstruksi regulasi terhadap pemilihan kepala daerah di masa akan datang yang berbasis nilai keadilan.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif empiris yaitu penelitian terhadap data sekunder dan data primer. Data Primer dikumpulkan melalui wawancara dan observasi, sedangkan Data Sekunder melalui studi pustaka. Kemudian data tersebut dianalisis secara deskriptif kualitatif. Teori yang di gunakan adalah teori keadilan, teori sistem hukum, teori demokrasi dan teori rekonstruksiregulasi hukum.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Regulasi Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat belum berbasis keadilan karena sering terjadinya kecurangan yang berupa politik uang, lemahnya penegakan hukum, biaya yang besar, terjadinya konflik horisontal antara pendukung calon kepala daerah. Maka dari itu, regulasi pemilihan kepala daerah secara langsung harus direkonstruksi dengan Regulasi pemilihan kepala daerah secara tidak langsung dengan mekanisme Gubernur ditunjuk oleh Presiden dari para calon yang diajukan oleh DPRD Provinsi karena Provinsi adalah perpanjangan tangan pemerintah pusat, sementara Bupati dan Walikota dipilih oleh DPRD Kabupaten/Kota karena otonomi daerah berada di daerah tingkat dua. Rekonstruksi regulasi tersebut secara yuridis tidak bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 begitu juga secara sosiologis menghilangkan konflik horizontal di masyarakat dan secara filosofis dapat mewujudkan nilai keadilan.

Kata Kunci : Rekonstruksi Regulasi, Pilkada, Keadilan.

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 dipraktikkan di pelbagai negara dewasa ini, tidak lagi hanya menyangkan 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 PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA BERBASIS NILAI KEADILAN.**

B. Rumusan Masalah

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

1. Mengapa regulasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota belum berbasis nilai keadilan ?
2. Apa saja kelemahan-kelemahan regulasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota saat ini ?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang berbasis nilai keadilan ?

C. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

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

1. Untuk menganalisis regulasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota belum perspektif berbasis nilai keadilan.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota saat ini.
3. Untuk menganalisis rekonstruksi regulasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang berbasis nilai keadilan.

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 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.

D. Kerangka Pemikiran

Rangkaian Kerangka Konseptual

1. Rekontruksi

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. Regulasi

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. Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

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. 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

E. Rangkaian Kerangka Teoretik

1. Teori Keadilan Berdasar Pancasila sebagai *Grand Theory*

Pancasila mempunyai karakter atau sifat yang fleksibel dan mampu memberikan tuntutan jaman dalam mengikuti globalisasi perubahan jaman. Di dalam pembahasan persoalan keadilan yang muncul di dalam masyarakat, Pancasila mampu memberikan jawaban untuk permasalahan itu. Pancasila mampu memberikan nilai-nilai keadilan sebagai pembaharuan hukum di Indonesia. Pembaharuan hukum di Indonesia sangat diperlukan karena masih banyaknya persoalan-persoalan baru yang belum dapat dijangkau oleh hukum. Persoalan-persoalan tersebut seyogyakan diselesaikan dengan satu visi, misi, tujuan dan persepsi tentang Pancasila dalam melakukan pembaharuan hukum di Indonesia. Selain persoalan-persoalan baru yang belum terselesaikan, persoalan lama juga menjadi permasalahan yang juga dianggap urgent untuk segera diselesaikan, mengingat hukum selalu hadir dalam kehidupan masyarakat untuk memberikan kepastian, keadilan dan manfaat.

Pada era reformasi saat ini, bahwa Pancasila ikut dalam pandangan bagian dari pengalaman masa lalu yang dianggap buruk. Sebagai suatu konsep politik, Pancasila pada jaman orde baru pernah dipakai sebagai legitimasi ideologi dalam membenarkan negara orde baru dengan segala tujuannya. Persoalan ini kemudian menjadikan Pancasila terlupakan. Jadi sangat sulit untuk dielakkan jika muncul pendeskreditan atas Pancasila dimasa kini. Pancasila ikut disalahkan

dan menjadi sebab kehancuran serta menjadi dasar utama dalam melakukan kesalahan dengan berkaca pada pemerintahan orde baru.

Banyak orang enggan berbicara Pancasila dan merasa tidak perlu untuk membicarakannya. Bahkan bisa jadi orang yang berbicara Pancasila dianggap ingin kembali ke masa lalu. Namun beranjak dari itu, tentunya kita harus mencermati lebih spesifik lagi arti penting dari Pancasila. Di dalam substansi Pancasila terkandung nilai-nilai yang positif yang mampu memberikan perubahan bagi bangsa ini. Nilai-nilai positif ini mampu memberikan landasan bagi terciptanya suatu keadilan bagi bangsa Indonesia. Relevansi dengan keadilan maka nilai keadilan yang terkandung di dalam Pancasila dapat menjadi landasan dasar bagi terbentuknya hukum yang berkemanusiaan yang adil dan beradab serta berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

2. Teori Demokrasi, Teori Sistem Hukum, 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 UNDANG-UNDANG NEGARA REPUBLIK INDONESIA

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* 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.

3. Teori Rekonstruksi Regulasi Hukum sebagai *Applied Theory*

Menurut kamus Besar Bahasa Indonesia bahwa rekonstruksi berasal dari kata “Kontruksi” berarti pemabngunan yang kemudia ditambah imbuhan “re” pada kata kontruksi menjadi

“rekontruksi” yang berarti mengembalikan seperti semula.¹ Dalam black law dictionary, rekonstruksition is the eat or proces of rebuilding, reereating or reorganizing something. Rekonstruksi dimaknai sebagai proses membangun Kembali atau menciptakan Kembali atau melakukan pengorganisasian Kembali atas sesuatu.²

B.N Marbun dalam kamus perakti mengertikan rekontruksi adalah “pengembalian sesuatu ke tempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun Kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.³

Apabila rekonstuksi dikaitkan dengan konsep atau gagasan tentang hukum berarti rekonstruksi hukum yang bermakna sebagai suatu proses untuk membangun Kembali atau memuat ulang gagasan, ide atau konsep tentang hukum.⁴

Setiap rumusan hukum harus diartikan memuat konteksnya sendiri-sendiri. Satu sama lain berada dalam ruang lingkup suatu system hukum nasional yaitu system hukum. Sebagai bagian dari keluarga eivid law system kedudukan dan fungsi peraturan-perundangan sebagai sumber hukum di Indonesia sangatlah

¹ Depertemen Pendidikan nasional, 2005, kamus besar Bahasa Indonesia. Jakarta ; Balai Pustaka, hlm 942.

² Bryan A.Garner.1999.law dictionary. ST.paul minn ; west grub, hlm.1278.

³ B.N.Marbun.1996. Kamus Pustaka.jakarta; Pustaka sinar harapan, hlm.469

⁴ Sajipto rahardjo.2018.Hukum Dalam Prospektif Sosial. Bandung ; alumni, hlm.155

penting. Analisis peraturan-perundangan hanya mungkin dilakukan apabila tata untuk peraturan perUndang-Undangan itu dipahami dengan baik.

II. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif empiris. Menurut Abdulkadir Muhammad yang dimaksud sebagai penelitian hukum normatif-empiris merupakan penelitian yang menggunakan studi kasus hukum normatif empiris berupa produk perilaku hukum.⁵ Penelitian hukum normatif empiris bermula dari ketentuan hukum positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum in concreto dalam mengikat, sehingga dalam penelitiannya selalu terdapat gabungan dua tahap kajian, yaitu :

- a. Tahap pertama adalah kajian mengenai hukum normatif yang berlaku.
- b. Tahap kedua adalah penerapan pada peristiwa in concreto guna mencapai tujuan yang telah diterapkan penggunaan kedua tahapan tersebut membutuhkan

⁵ Abdulkadir Muhammad, 2004. Hukum dan Penelitian Hukum. Bandung ; PT.citra Aditya bakti, hlm 52

data sekunder dan data priemer.⁶



⁶ *Ibid.*

2. Metode Pendekatan

Menurut Muktifadjar dan Yulianto Achmad pendekatan dalam penelitian bahan normatif dimaksudkan sebagai bahan untuk mengawali sebagai dasar sudut pandang dan kerangka berpikir seorang peneliti untuk melakukan analisis.⁷

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian adalah sebagai berikut :

- 1) Pendekatan perUndang-Undangan (statute Approach) merupakan pendekatan yang digunakan untuk mengkaji dan menganalisis peraturan perUndang-Undangan yang melawan dengan isu hukum yang dibahas.
- 2) Pendekatan konsep (Concept Approach) merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi
- 3) Pendekatan perbandingan (Comparative approach) merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara menganalisis aturan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum tersebut.
- 4) Pendekatan filosofis
Merupakan cara pandang atau paradigma yang bertujuan untuk menjelaskan inti, hakekat mengenai sesuatu yang berada dibalik objek formanya.

3. Spesifikasi Penelitian

⁷ Muktifadjar dan Yulianto Achmad .2009. Dualisme penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Yogyakarta; Pustaka Pelajar , hlm 185

Penelitian ini merupakan spesifikasi penelitian yaitu deskriptif analitis. Penelitian deskriptif analitis karna penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu baik Perundang-Undangan maupun teori hukum. Penelitian ini akan menggambarkan regulasi pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota berbasis nilai keadilan.

4. Jenis dan Sumber Data

Bertolak dari jenis penelitian yang digunakan, maka data dan sumber datanya adalah data sekunder dan data primer. Data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung yang berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Sedangkan data primer merupakan data yang berasal dari lapangan.

III. HASIL PENELITIAN

A. Regulasi Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota 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 Gubernur, Bupati dan Walikota Saat Ini

1. Faktor yang juga menjadi sumber masalah adalah administrasi yang lemah. Administrasi Pilkada yang kurang baik rentan terhadap sengekat 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 rekonstruksi 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 dipermudahnyasyarat bakal calon perseorangan.

IV. SIMPULAN

1. Pemilihan Kepala Daerah merupakan salah satu wujud dari demokrasi. Pemilihan Kepala Daerah sebagai wujud demokrasi harus dilaksanakan dan memiliki nilai keadilan sesuai dengankhas jujur dan adil. Nilai keadilan tersebut tercermin dari regulasi yang menjadi landasan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. Regulasi Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat yang diterapkan sekarang ini belum sepenuhnya berbasis nilai keadilan. Oleh karena Regulasi yang ada memberi peluang terjadinya kecurangan seperti politik uang yang dilakukan calon kepala daerah yang mempunyai dana kampanye yang besar.
2. Regulasi Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat yang diterapkan sejak era reformasi hingga sekarang ini mempunyai kelemahan antara lain Kepala Daerah rawan disusupi

kepentingan pemodal yang mempunyai kepentingan tertentu, membutuhkan anggaran yang besar untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah, pemilih akan menjadi individualis atau materialistik, berpotensi menimbulkan konflik horisontal dan vertikal diantara basis pendukung para calon dan calon mempunyai dana yang besar untuk berkampanye.

3. Berlandaskan pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, maka harus dilakukan Rekonstruksi Regulasi Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat menjadi regulasi pemilihan kepala daerah secara tidak langsung dengan mekanisme, yaitu Gubernur ditunjuk oleh Presiden dari calon yang diajukan DPRD Provinsi, sedangkan Bupati/Walikota dipilih oleh DPRD Kabupaten/Kota. Oleh karena pemilihan kepala daerah tidak langsung merupakan pemilihan yang demokratis. Dengan mekanisme tersebut dapat mengurangi bahkan mencegah terjadinya kecurangan dalam bentuk politik uang, sehingga akan terwujud nilai keadilan sebagai salah satu asas pemilihan kepala daerah.

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 disertai 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 MAHAESA**, karena atas PenyertaanNya dan BerkarNya, Penulis dapat menyelesaikan Disertasi ini dengan baik dan tepat waktu. Disertasi dengan Judul : **REKONSTRUKSI REGULASI PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG BERBASIS NILAI KEADILAN**, merupakan sebuah ikhtiar Penulis untuk memberikan kontribusi 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. Istri Saya Tercinta, **hj.Rizki Niraz Anggraini, B.Com., MIDP**
2. Anak Kami Tercinta, **Saras Anya Naraswari**
3. Saudara-Saudara Kami di mana pun berada.

Semua Pihak yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu, yang telah memberikan dukungan, baik moril, materi maupun non materi.

Saya yakin dan percaya, **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.

Banjarmasin, Juli 2023

Penulis,



ZULFA ASMA VIKRA, S.H., M.H

DAFTAR ISI

PENGESAHAN DISERTASI	
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	ii
PERNYATAAN ORIGINALITAS	
ABSTRACT	
ABSTRAK	iii
RINGKASAN DISERTASI	iv
KATA PENGANTAR	xxiii
DAFTAR ISI	xxvi
DAFTAR TABLE	
DAFTAR SKEMA	
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian	12
D. Kerangka Konseptual.....	13
E. Kerangka Teori.....	26
1. Teori Keadilan berdasarkan Pancasila sebagai <i>Grand Theory</i>	26
2. Teori Demokrasi, Teori Hukum Sebagai Middle Theory	62
3. Teori Rekonstruksi Regulasi Sebagai Applied Theory	88
F. Kerangka Pemikiran.....	91
G. Metode Penelitian.....	92
H. Originalitas Penelitian.....	97
I. Sistematika Penulisan.....	104
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	131
A. Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam Peraturan Perundang-Undangan.....	131
B. Pelaksanaan Pilkada Langsung di Indonesia	143
C. Cara Memilih Kepala Daerah dalam Perspektif Islam.....	156

BAB III	REGULASI PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI dan WALIKOTA BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN.....	158
	A. Sejarah Regulasi Pemilihan Gubernur, Bupati,dan Walikota dari masa ke masa Orde Lama sampai Reformasi	158
	B. Pilkada Langsung Serentak	167
	C. Pelaksanaa Pemilihan Gubernur,Bupati dan Walikota Belum Berbasis Nilai Keadilan	170
BAB IV	KELEBIHAN dan KELEMAHAN REGULASI PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, WALIKOTA SAAT INI.....	216
	A. Kelebihan dan Kekurangan Antara Pemilihan Gubernur,Bupati dan Walikota secara Langsung dan tidak langsung	216
	B. Mekanisme pencalonan Gubernur, Bupati, dan walikota saat ini.....	228
	C. Penegakkan Hukum Terhadap Kasus Politik Uang dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.....	249
	D. Analisis pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dengan system Hukum di Indonesia	263
BAB V	REKONTRUKSI REGULASI PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI dan WALIKOTA BERBASIS NILAI KEADILAN	268
	A. Regulasi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Negara Lain	268
	B. Rekonstruksi Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang Berbasis Nilai Keadilan pada masa Mendatang.....	274
BAB VI	PENUTUP	324
	A. Simpulan.....	324
	B. Saran	325
	C. Implikasi Kajian	326
	DAFTAR PUSTAKA	328
	Buku-Buku/Literatur.....	328
	Rujukan Elektronik/Jurnal.....	331
	Peraturan PerUndang-Undangan.....	333

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar penyelenggaraan pemerintahan secara nasional, dalam hal ini termasuk pemerintahan daerah. Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan pembagian daerah kedalam provinsi, kabupaten maupun kota mempunyai pemerintahan sendiri.

Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang dikelola berdasarkan paham demokratis, maka dalam pemerintahan dikenal lembaga legislatif baik di pusat maupun di daerah lembaga legislatif pusat adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Lembaga legislatif rakyat daerah (DPRD), Anggota-anggota legislatif pusat maupun daerah dipilih melalui pemilihan umum (PEMILU) secara langsung oleh rakyat.

Dalam sistem pemerintahan Indonesia ditentukan juga suatu lembaga eksekutif. Lembaga eksekutif pada pemerintahan pusat dipimpin oleh presiden, sedangkan

pemerintahan daerah provinsi dipimpin oleh gubernur, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota dipimpin oleh bupati/walikota.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, merupakan konstitusi Indonesia yang pada prinsipnya mengatur tentang penyelenggaraan negara dan pemerintahan Indonesia seperti pemerintahan daerah. Pada masa reformasi Undang-Undang Dasar Negara Indonesia telah diamandemen diantaranya adalah mengenai pemilihan kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota.

Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (hasil amandemen) menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati dan walikota masing- masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis” frasa “Demokratis” tidak dijelaskan lebih lanjut oleh pembentuk Undang-Undang dasar tersebut, terutama berkenaan dengan mekanisme pemilihan kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota, apakah dipilih secara langsung atau tidak langsung.

Pada masa era reformasi, terdapat beberapa Undang-Undang yang mengatur pemerintahan daerah dan Undang-

Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah memberi makna “dipilih secara demokratis” adalah pemilihan langsung oleh rakyat (one man one vote). Dengan makna ini maka sejak berlakunya Undang-Undang tersebut, maka pemilihan kepala daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota dilakukan secara langsung oleh Rakyat.

Konstitusi Indonesia tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai bentuk pemilihan kepala daerah secara demokratis. Kemudian pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memutuskan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, hal ini adalah keputusan politik yang tentunya dilatarbelakangi oleh berbagai pertimbangan. Ternyata Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak menyebutkan latar belakangnya mengapa kepala daerah langsung dipilih rakyat, kecuali dijelaskan bahwa pemilihan terhadap kepala daerah secara demokratis dengan mengingat tugas dan wewenang DPRD memuat Undang-Undang Nomor 22 Tahun

2003 tentang susunan dan kedudukan MPR,DPR,DPD dan DPRD yang menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan dasar itu, pemilihan kepala daerah yang dikehendaki konstitusi secara demokratis, maka pembentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengambil keputusan pemilihan kepala daerah dilakukan langsung oleh rakyat.⁸

Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat pertama kali dilaksanakan pada Tahun 2005 di kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur. Sebelum Tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD.

Menilik kepada sejarah Tentang Pemilihan kepala daerah, maka pasca kemerdekaan pemilihan kepala daerah, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 mengamanatkan kepala daerah di tingkat provinsi diangkat oleh presiden dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD provinsi sedikit-dikitnya dua atau sebanyak-banyaknya empat calon. Kemudian dalam Pasal 18 ayat (21) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 diamanatkan kepala daerah tingkat kabupaten

⁸ Pilkada secara langsung berdasarkan Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 dan eksistensi pencalonan kepala daerah. <https://bunghatta>. Diakses pada tanggal 22 Juli 2023.

diangkat oleh menteri dalam negeri dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD kabupaten, sedikit-dikitnya dua atau sebanyak-banyaknya empat orang calon. Dengan rezim Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, kepala daerah provinsi dipilih secara tidak langsung yaitu diangkat oleh presiden dari calon yang diajukan oleh DPRD provinsi. Kemudian kepala daerah kabupaten/kota diangkat oleh menteri dalam negeri dari calon yang diajukan oleh DPRD kabupaten/kota.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintah daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 bahwa kepala daerah tingkat I (provinsi) dicalonkan dan dipilih oleh DPRD dari sedikit-dikitnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya lima orang. Selanjutnya sedikit-dikitnya dua orang diajukan kepada presiden untuk diangkat salah seorang diantaranya, Pasal 23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Sedangkan kepala daerah tingkat II (kabupaten/kota) dilakukan dan dipilih oleh DPRD dari sedikit-dikitnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya lima orang calon. Selanjutnya sedikit-dikitnya dua orang diajukan kepada menteri dalam negeri untuk diangkat salah seorang diantaranya, Pasal

23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Dengan demikian pada prinsipnya pemilihan kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota dilakukan secara tidak langsung yaitu pencalonan oleh DPRD dan selanjutnya diangkat presiden dan menteri dalam negeri.

Berdasarkan paparan tersebut di atas bahwa minimal terdapat tiga sistem pemilihan kepala daerah, yaitu : Gubernur ditunjuk oleh presiden atas pengusulan beberapa calon oleh DPRD Provinsi, sedangkan Bupati/Walikota ditunjuk oleh menteri dalam negeri melalui pengusulan beberapa calon dari DPRD kabupaten/Kota. Kemudian pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota oleh DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Selanjutnya Gubernur, Bupati/Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat, dan hal ini diterapkan sejak era reformasi hingga sekarang ini.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota telah menentukan asas-asas pemilihan kepala daerah, diantaranya adalah asas jujur dan adil. Maksud asas jujur adalah penyelenggaraan, pemerintah, partai politik peserta pemilihan kepala daerah, termasuk pemilihan harus bersikap dan

bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Kemudian yang dimaksud dengan asas adil setiap pemilihan dan partai politik peserta pemilihan kepala daerah mendapatkan perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat berdasarkan pengamatan belum memenuhi nilai-nilai kejujuran dan keadilan. Menurut Anwar Usman, Ketua Mahkamah Konstitusi pada waktu menyampaikan ceramah kunci dalam peresmian pemanfaatan smart board mini court room dan seminar nasional yang bertema “Tantangan Mewujudkan Keadilan Pemilu Dan Pilukada 2024” Jumat tanggal 17 Februari 2023 di kampus Universitas Islam Sultan Agung (Unissula), Semarang, Jawa Tengah, mengatakan bahwa mewujudkan keadilan dalam pemilu dan pilukada serentak Tahun 2024 menjadi tantangan berat yang tidak mudah untuk dilaksanakan. Bagi warga demokrasi dengan tingkat kompleksitas tinggi seperti Indonesia, tidak dapat diabaikan fakta yang masih terjadi bahwa proses pemilihan masih acapkali diwarnai dengan berbagai kecurangan dan ketidakadilan. Hal ini dikarenakan ambisi dan hasrat politik yang tidak terbendung, sering mengenyampingkan nilai-nilai,

prinsip, dan prosedur yang berlaku. Terkadang rakyat sebagai pemilik kedaulatan justru menjadi korban dari berbagai kecurangan electoral tersebut.⁹

Menyikapi fakta tersebut, menurut ketua MK diperlukan adanya berbagai penyesuaian dan penumbuhan cara pandang dari tegangnya putusan politik, dan keadilan. Diperlukan adanya cara pandang yang komprehensif terhadap keadilan yang substantif di seluruh rangkaian panjang proses pemilu dan pilkada, mulai dari tahap awal pendaftaran, hingga penetapan pemenang. Mewujudkan keadilan pemilu berarti juga menjaga sebuah politik bangsa yang sehat dan beradab. Oleh karena itu penyelenggaraan pemilu dan pilkada, penegak hukum dan masyarakat berkewajiban menjalankan amanah Undang-Undang Dasar 1945 dengan semangat dan berlomba-lomba dalam kebaikan untuk mewujudkan pemilu dan pilkada yang berkeadilan.¹⁰

Pernyataan ketua MK tersebut diatas menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat selama ini belum memenuhi nilai keadilan. Hal ini dikarenakan pemilihan kepala daerah masih diwarnai

⁹ Anwar Usaman, Ketua MK “Mewujudkan keadilan pemilu dan pilkada serentak 2024, <https://www.mkni.com> Diakses pada tanggal 23 Juli 2023.

¹⁰ *Ibid.*

kecurangan yang dilakukan oleh penyelenggara, birokrasi partai politik dan para calon kepala daerah tertentu yang bertentangan dengan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku.

Jelas suatu bentuk kecurangan tersebut adalah terjadinya praktek politik uang (*money politic*) seperti serangan pajar yang dilakukan oleh calon kepala daerah melalui tim suksesnya yang mempunyai kekuasaan dan kampanye yang besar, seperti halnya yang terjadi Pilkada di Kalimantan-Selatan maraknya politik uang tersebut juga dikarenakan lemahnya penegakan hukum yang dilakukan oleh Bawaslu beserta mitranya Bawaslu yang seharusnya mampu mengambil tindakan terhadap pelaku politik uang tidak bisa banyak berbuat. Pada umumnya masyarakat yakin terjadi kecurangan, namun hampir tidak ada calon kepala daerah yang didiskualifikasi. Hal ini dikarenakan adanya unsur keberpihakan Bawaslu maupun penyelenggarapemilihan kepala daerah dari tingkat

kelurahan,kecamatan,kabupaten/kota hingga provinsi. Seperti halnya yang terjadi di Kalimantan-Selatan Keberpihakan tersebut antara lain dikarenakan calon kepala daerah yang melakukan kecurangan (praktik Uang) adalah orang yang berpengaruh dan bermodal besar yang didukung oleh para

pemodal.

Partia-Partai politik yang tergabung di Koalisi merah putih seperti Partai Gerindra,PAN,PPP,PKS,PBB,dan Partai Golkar, menggulirkan wacana menghapus pemilihan kepala daerah secara langsung dan mengusulkan kepala daerah kembali dipilih oleh para anggota DPRD seperti berlaku sebelum era reformasi. Menurut koalisi merah putih yang menguasai mayoritas kursi di parlemen, pilkada langsung menguras biaya serta memarakkan politik uang. Namun lembaga swadaya masyarakat (LSM) perkumpulan untuk pemilu dan demokrasi (Perludem) menyebutkan beberapa kelemahan penyelenggaraan pilkada langsung tidak bisa dipakai sebagai alasan untuk menghapusnya. Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat tetap dipertahankan dengan perbaikan oleh kelemahan yang terjadi. Dengan pemilihan kepala daerah secara langsung telah memberikan sejumlah pemikiran yang berkualitas.¹¹

Berdasarkan pemikiran tersebut diatas, Promovendus tertarik untuk meneliti dan membahasnya dalam sebuah disertasi yang diberi judul “**REKONTRUKSI REGULASI PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA**”

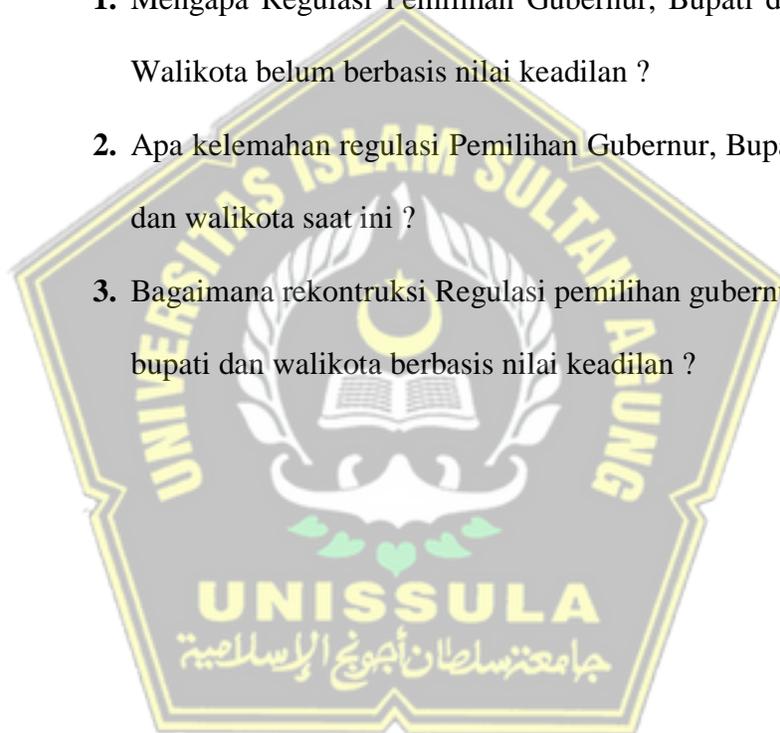
¹¹ Pilkada langsung sebaiknya dihapus. <https://www.bhc.com> Diakses Pada tanggal 22 Juli 2023

BERBASIS NILAI KEADILAN”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas Peneliti membuat perumusan masalah dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut :

1. Mengapa Regulasi Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota belum berbasis nilai keadilan ?
2. Apa kelemahan regulasi Pemilihan Gubernur, Bupati dan walikota saat ini ?
3. Bagaimana rekontruksi Regulasi pemilihan gubernur, bupati dan walikota berbasis nilai keadilan ?



C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun Tujuan dari penelitian diatas adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menemukan Regulasi Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota belum berbasis nilai keadilan ?
2. Untuk mengetahui dan menemukan kelemahan regulasi pemilihan gubernur, bupati dan walikota saat ini ?
3. Melakukan rekontruksi regulasi yang ideal dan baik untuk memilih kepala daerah yang berbasis keadilan.

Kegunaan penelitian :

a. Kegunaan Teoritis

- 1) Hasil penelitian Disertasi ini diharapkan menciptakan teori baru/gagasan baru apa saja yang dipakai danyang 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.
- 2) 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.

b. Kegunaan Praktis

- 1) 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.
- 2) Hasil penelitian disertasi ini diharapkan juga dapat menemukan alasan kostitusional yang jelas tentang sistem Pemilihan Kepala Daerah yang sesuai dengan perspektif demokrasi Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

D. Kerangka Konseptual

Rangkaian Kerangka Konseptual

5. Rekontruksi

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.

6. Regulasi

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.

7. Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

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.

8. 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 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

E. Kerangka Teori

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 Quraisi 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, 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 Undang-Undang Negara Republik Indonesia 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* 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

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*).¹² 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.¹³

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

¹² Winardi. 1986. *Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem*. Bandung: Alumni.hlm. 113

¹³ Tatang M. Amirin. 1986. *Pokok-pokok Teori Sistem*. Jakarta: CV Rajawali, hlm. 2.

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 memandang atau menghadapi saling keterkaitan. Pendekatan sistem untuk berusaha untuk memahami adanya kerumitan di dalam kebanyakan benda, sehingga terhindar dari memandangnya sebagai sesuatu yang amatsederhana atau bahkan keliru.¹⁴

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

¹⁴ Salman, H.R. Otje dan F. Susanto, Anton, 2008, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*. Bandung, Refika Aditama. Hlm 84

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,¹⁵

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”*.¹⁶

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

¹⁵ *Ibid* hlm 85

¹⁶ Tatang M. Amirin hlm 11

keseluruhannya.¹⁷

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 jugatidak boleh terjadi duplikasi atau tumpangtindih (*overlapping*) diantara bagian-bagian itu”.¹⁸

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 tatanantertentu.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

Tatanan tertentu disini menunjuk kepada suatu struktur yang 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.¹⁹

Dari beberapa pengertian di atas, terlihat ciri-ciri

¹⁹ Satjipto Rahardjo. 1986. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, hlm. 88-89

utama sistem seperti yang diungkapkan oleh Elias M.

Awad sebagai berikut:

1. bersifatterbuka;
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 lingkungannya;
5. kemampuan untuk mengatur diri sendiri;
6. mempunyai tujuan atau sasaran.²⁰

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.²¹

²⁰ Tatang M. Amirin. *Op. Cit* hlm. 21.

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.²²

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 peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang dipahami melalui sebuah sistem,²³

²¹ *Ibid* hlm 22-23

²² Sudikno Mertokusumo. 1991. *Mengenal Hukum (Suatu Pendahuluan)*. Yogyakarta: Liberty, hlm. 102-103.

²³ Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung, Nusamedia& Nuansa. Hlm 3

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.²⁴

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

²⁴ Lawrence M. Friedman, 2001. *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Jakarta : PT Tata Nusa, hlm. 7-8.

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 section of the legal system? A kind of still photograph, which freezes the action”²⁵.

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*”²⁶ substansi hukum, menyangkut aturan, norma dan pola perilaku manusia yang berada dalam sistem itu, bahkan termasuk

²⁵ Lawrence M. Friedman. 1984. *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton and Co., hlm. 5.

²⁶ *Ibid* hlm 6

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 abused. Without legal culture, the legal system is inert? a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea*”.²⁷

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

²⁷ *Ibid*

yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik yang bersifat positif maupun negative.²⁸

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

²⁸ Esmi Warassih, 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang : PTSuryandaru Utama, hlm. 89

dengan kesadaran hukum.²⁹

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.³⁰

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 -

²⁹ Dardji Darmodihardjo dan Shidarta. 1996. *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 154.

³⁰ 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

Yurisprudensi tetap - Hukum kebiasaan -
Perjanjian-perjanjian Internasional;

- 2) Komponen lembaga, organisasi, mekanisme dan
aparatur hukum: -

Polisi; - Jaksa; - Pengacara; - Hakim; - Konsultan
hukum; - Aparaturpenyuluh hukum; - Penerapan
dan pelayanan hukum (Pejabat 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.³¹

3. Teori Rekontruksi Regulasi Hukum Sebagai *Applied*

Theory

a. Teori Rekontruksi Regulasi Hukum

Menurut kamus Besar Bahasa Indonesia bahwa rekontruksi
berasal dari kata “Kontruksi” berarti pemabngunan yang kemudia
ditambah imbuhan “re” pada kata kontruksi menjadi

³¹ Badan Pembinaan Hukum Nasional. 1996. *Pola Pikir dan Kerangka
Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.

“rekontruksi” yang berarti megembalikan seperti semula.³² Dalam black law dictionary, rekonstruksition is the eat or proces of rebuilding, reereating or reorganizing something. Rekonstruksi dimaknai sebagai proses membangun Kembali atau menciptakan Kembali atau melakukan pengorganisasian Kembali atasesuatu.³³

B.N Marbun dalam kamus perakti mengertikan rekontruksi adalah “pengembalian sesuatu ke tempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun Kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.³⁴

Apabila rekonstuksi dikaitkan dengan konsep atau gagasan tentang hukum berarti rekonstruksi hukum yang bermaknasebagai suatu proses untuk membangun Kembali atau memuat ulang gagasan, ide atau konsep tentang hukum.³⁵

Setiap rumusan hukum harus diartikan memuat konteksnya sendiri-sendiri. Satu sama lain berada dalam ruang lingkup suatu system hukum nasional yaitu system hukum. Sebagai bagian dari keluarga eivid law system kedudukan dan fungsi peraturan-

³² Depertemen Pendidikan nasional, 2005, kamus besar Bahasa Indonesia. Jakarta ; Balai Pustaka, hlm 942.

³³ Bryan A.Garner.1999.law dictionary. ST.paul minn ; west grub, hlm.1278.

³⁴ B.N.Marbun.1996. Kamus Pustaka.jakarta; Pustaka sinar harapan, hlm.469

³⁵ Sajipto rahardjo.2018.Hukum Dalam Prospektif Sosial. Bandung ; alumni, hlm.155

perundangan sebagai sumber hukum di Indonesia sangatlah penting. Analisis peraturan-perundangan hanya mungkin dilakukan apabila tata untuk peraturan perUndang-Undangan itu dipahami dengan baik.

Sistem hukum berarti berbicara tentang sesuatu yang berdimensi sangat luas. Menurut Lawrence M. Friedman bahwa system hukum dibedakan menjadi tiga komponen yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum yang sudah adalebih baik dan berfungsi sebagaimana mestinya.³⁶

Struktur hukum (legal struktur) merupakan kelmbagaan yang diciptakan oleh system hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya system hukum tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana system hukum itu memberikan pelayanan terhadap pengarapan bahan-bahan hukum secara teratur. Substansi hukum (legal substansi) adalah output dari system hukum yang berupa peraturan- peraturan, putusan-putusan yang disamakan baik pihak yang mengatur maupun yang diatur. Budaya hukum (legal culture) terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum. Kultur hukum ini berfungsi sebagai jabatan

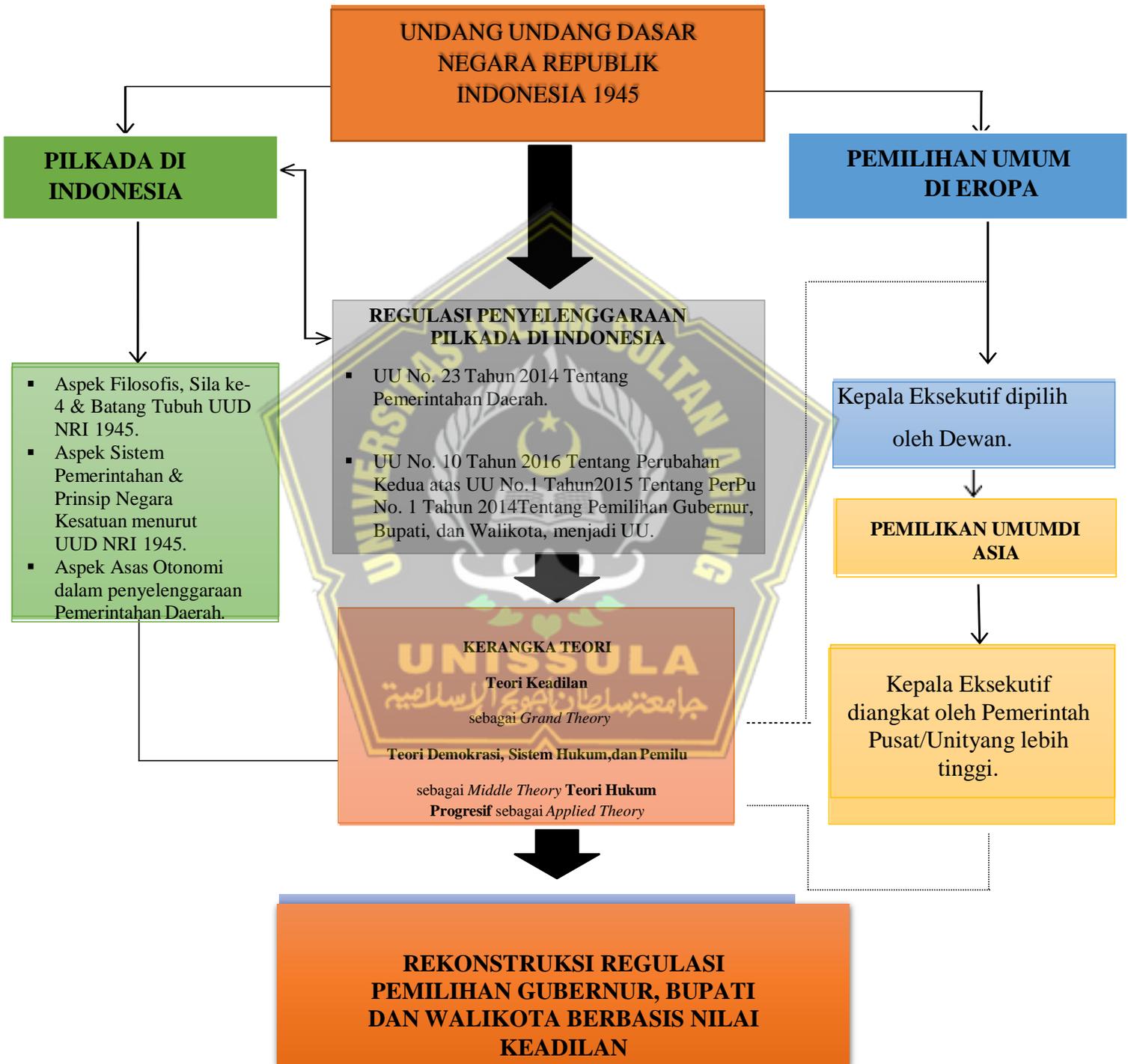
³⁶ Esa Teddy Lesmann, “ Pokok-pokok pikiran Lawrence M. Friedman ; system hukum dalam perspektif ilmu social <https://Nusantara>. Diakses pada tanggal 20 Juli 2023.

yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tugas laku hukum seluruh warga masyarakat.³⁷



³⁷ *Ibid.*

F. Kerangka Pemikiran



G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif empiris. Menurut Abdulkadir Muhammad yang dimaksud sebagai penelitian hukum normatif-empiris merupakan penelitian yang menggunakan studi kasus hukum normatif empiris berupa produk perilaku hukum.³⁸ Penelitian hukum normatif empiris bermula dari ketentuan hukum positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum in concreto dalam mengikat, sehingga dalam penelitiannya selalu terdapat gabungan dua tahap kajian, yaitu :

- a. Tahap pertama adalah kajian mengenai hukum normatif yang berlaku.
- b. Tahap kedua adalah penerapan pada peristiwa in concreto guna mencapai tujuan yang telah diterapkan penggunaan kedua tahapan tersebut membutuhkan data sekunder dan data primer.³⁹

2. Pendekatan Penelitian

³⁸ Abdulkadir Muhammad, 2004. Hukum dan Penelitian Hukum. Bandung ; PT.citra Aditya bakti, hlm 52

³⁹ *Ibid.*

Menurut muktifadjar dan yulianto achmad pendekatan dalam penelitian bahan normatif dimaksudkan sebagai bahan untuk mengawali sebagai dasar sudut pandang dan kerangka berpikir seorang peneeliti untuk melakukan analisis.⁴⁰

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian adalah sebagi berikut :

- 5) Pendekatan perUndang-Undangan (statute Approech) merupakan pendekatan yang digunakan untuk mengkaji dan menganalisis peraturan perUndang-Undangan yang melawan dengan isu hukum yang dibahas.
- 6) Pendekatan konsep (Cocept Approech) merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi
- 7) Pendekatan perbandingan (Comporative approech) merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara menganalisis aturan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum tersebut.
- 8) Pendekatan filosofis
Merupakan cara pandang atau paradigma

⁴⁰ Mutiktifadjar da Yulianto achmad .2009. Dualisme penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Yogyakarta; Pustaka Pelajar , hlm 185

yang bertujuan untuk menjelaskan inti, hakekat mengenai sesuatu yang berada dibalik objek formanya.

3. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini merupakan spesifikasi penelitian yaitu deskriptif analitis. Penelitian deskriptif analitis karna penelitian ini dimaksudkan untuk memberikangambaran secara rinci,sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu baikPerUndang-Undangan maupun teori hukum. Penelitian ini akan menggambarkan regulasi pemilihan Gubernur,Bupati dan Walikota berbasis nilai keadilan.

4. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder Data primer diperoleh melalui penelitian lapangan sedangkan data sekunder meliputi :

a. Bahan Hukum Primer

- 1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 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) 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.

5) Undang Undang dan Peraturan terkait lainnya.

b. Bahan Hukum Sekunder bersumber dari buku, literatur, hasil penelitian, referensi, dan hasil seminar atau sumber sejenis lainnya.

c. Bahan Hukum Tersier merupakan pendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari kamus, majalah, internet, Kamus Umum Bahasa Indonesia dan Kamus hukum.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Data Primer diperoleh dengan wawancara dan observasi. Observasi merupakan penelitian yang dilakukan secara langsung kepada objek yang diteliti dengan melakukan wawancara mengadakan tanya jawab secara tidak langsung (tertulis) dengan Dr. Andi Tenri Somba, SIP., M.Si. Ketua Provinsi Kalimantan-Selatan dan Aries Mardiono, S.Sos Ketua BAWASLU Provinsi Kalimantan-Selatan, Untuk mendapatkan informasi dan data yang diperlukan berkenaan

dengan pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati dan walikota di Kalimantan selatan.

- b. Data sekunder diperoleh dengan studi kepustakaan 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.

6. Metode 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.

H. Originalitas Penelitian

Tabel. 1. Data Originalitas

Penelitian Sebelumnya				Penelitian Sekarang
No	Penulis	Judul penelitian	Temuan hasil Penelitian	Unsur Kebaharuan
1	Ida Budhiati, Tahun 2018, Universitas Diponegoro.	Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia	Hasil penelitian menunjukkan bahwa arah gerak perubahan jenis, sistem, kelembagaan penyelenggara, dan sistem pengawasan Pemilu di Indonesia sejak merdeka hingga saat ini mengkonfirmasi teori <i>legal system</i> bahwa perubahan politik hukum penyelenggara Pemilu tidak terlepas dari pengaruh substansi hukum (<i>legal substance</i>), struktur hukum (<i>legal structure</i>), dan budaya hukum (<i>legal culture</i>) yang eksis di setiap era pemerintahan. Mencermati desain kelembagaan penyelenggara Pemilu yang diterapkan saat ini dikaitkan dengan rencana	Pada penelitian sebelumnya menitik beratkan penelitian dilakukan terhadap penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia yang melingkupi sistem pelaksanaan pemilu di Indonesia. Sedangkan Penelitian saat ini yang akan dilaksanakan, penelitian berfokus kepada pertanggungjawaban Pidana yang dilakukan oleh partai Politik sebagai peserta Pemilu di Indonesia. Penelitian ini bermaksud merekontruksi regulasi agar partai politik yang melakukan politik uang dapat diminta pertanggungjawaban sebagai subjek hukum.

			<p>pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada secara serentak Tahun 2024, perlu dilakukan rekonstruksi terhadap politik hukum penyelenggara Pemilu berbasis pada nilai-nilai demokrasi yang ideal. Rekonstruksi politik hukum penyelenggara Pemilu dengan memperhatikan tugas dan wewenang KPU, penataan kelembagaan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, aspek pendanaan Pemilu dan Pilkada, dan aspek pengawasan yang dikembalikan kepada masyarakat serta mentransformasi kelembagaan Bawaslu menjadi pengadilan Pemilu.</p>	
--	--	--	---	--

2	<p>Rosa Muhammad Thamrin Payapo, Tahun 2018, Universitas Hasanuddin Makassar</p>	<p>Penguatan Kelembagaan Komisi Pemilihan Umum Dalam Mewujudkan Pemilihan umum Yang Berkualitas</p>	<p>Hasil penelitian diketahui bahwa (1) pengisian jabatan anggota KPU melalui seleksi yang dilakukan dengan pengumuman secara resmi dengan mencantumkan persyaratan-persyaratan yang dibutuhkan kepada peserta seleksi yang memenuhi kualifikasi melalui proses kompetisi secara terbuka. (2) Kewenangan KPU dalam mendukung penguatan lembaga diwujudkan dengan merancang KPU yang permanen dan bersifat nasional dengan kewenangan khusus pada pengelolaan anggaran serta penguatan kewenangan regulasi KPU. (3) Konsep ideal penguatan kelembagaan penyelenggaraan pemilihan umum oleh Komisi Pemilihan Umum</p>	<p>Penelitian sebelumnya dilakukan berfokus kepada penguatan kelembagaan Komisi Pemilihan Umum dengan melakukan seleksi komisioner secara terbuka, membentuk KPU secara permanent secara nasional serta penguatan SDM, sarana dan prasarana KPU. Sedangkan pada penelitian ini peneliti berfokus dan menitik beratkan kepada penelitian yang berkaitan dengan tindak pidana yang dilakukan Partai Politik sebagai peserta pemilu. Dan lebih terkhusus terhadap perbuatan pidana yang yaitu praktik politik uang yang dilakukan Partai Politik. Sehingga penelitian ini bermaksud untuk merekonstruksi regulasi pertanggungjawaban pidana terhadap Partai Politik yang diduga melakukan tindak pidana pemilu berupa</p>
---	--	---	---	--

			<p>adalah dengan penguatan sumber daya manusia, anggaran, sarana dan prasarana serta kewenangan regulasi. Penulis memberikan saran yaitu pengisian jabatan anggota harus dilakukan secara transparan, mandiri dan profesional termasuk dalam pembentukan tim seleksi anggota KPU. Perlunya pembentukan pengadilan pemilu yang terintegrasi dalam menangani sengketa proses pemilu. Perlunya penguatan pada unsur SDM, sarana prasarana, anggaran dan kewenangan regulasi KPU untuk mewujudkan Pemilu yang berkualitas</p>	<p>peraktik politik uang. Agar diharapkan kedepan Pemilu di Indonesia lebih berkualitas dan terlaksananya Pemilu yang ideal sebagaimana yang dicita-citakan.</p>
3	<p>Andi Satria Agung Putra Mangkau, Tahun 2021, Universitas Hasanuddin</p>	<p>Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilihan Umum Legislatif Di Kota Makassar</p>	<p>Hasil penelitian diketahui bahwa Pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku tindak pidana pemilihan</p>	<p>Penelitian sebelumnya tersebut berfokus kepada tindak pidana pemilihan umum legislative di Kota Makassar, yang dapat</p>

Makassar		<p>umum legislative Tahun 2019 didasarkan pada adanya kemampuan bertanggungjawab dari pelaku, adanya unsur kesalahan, dan tidak adanya alasan pemaaf karena perbuatannya dilakukan dengan sengaja menghilangkan hak orang lain menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan umum anggota legislatif. Efektivitas penegakan hukum tindak pidana pemilihan umum legislatif di Kota Makassar Tahun 2019 belum efektif karena dipengaruhi oleh regulasi, masalah profesionalisme aparat penegak hukum dalam penanganan kasus yang belum maksimal dan budaya hukum penyelenggaraan pemilu yang belum sesuai dengan aturan</p>	<p>diketahui ternyata penegakkannya belum efektif yang dipengaruhi oleh regulasi yang belum memadai dan profesionalisme aparat penegak hukumnya. Berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan, penelitian ini bermaksud untuk merekonstruksi pertanggungjawaban pidana terhadap Partai Politik yang melakukan tindak pidana politik uang. Massifnya pemberitaan disetiap perhelatan atau pelaksanaan Pemilu di Indonesia di katori perbuatan-perbuatan yang tidak bertanggungjawab dengan melakukan politik uang. Perbuatan politik uang tersebut diduga massif dan tersistematis dari Partai politik, namun pertanggungjawaban pidananya sangat sedikit</p>
----------	--	--	---

				menyentuh ke Partai Politik yang bersangkutan. Untuk itu penelitian ini dilakukan agar terbentuknya regulasi terhadap pertanggungjawaban pidana dapat dimintakan kepada Partai Politik yang terbukti bersalah melakukan politik uang.
4	Ona Saputri, Tahun 2020, Universitas Sriwijaya Palembang	Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik Dalam Tindak Pidana Pencucian Uang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang	Hasil penelitian diketahui bahwa bentuk pertanggungjawaban pidana partai politik yang melakukan tindak pidana pencucian uang, partai politik berdasarkan pengertiannya merujuk kepada pengertian korporasi. Korporasi dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dapat di pertanggungjawabkan. Adapun faktor	Pada penelitian sebelumnya tersebut peneliti melakukan penelitiannya berfokus pada pertanggungjawaban tindak pidana pencucian uang. Sedangkan pada penelitian yang akan dilakukan ini, peneliti berfokus dan menitik beratkan terhadap partai politik sebagai badan huku yang diduga melakukan tindak pidana politik uang dapat dimintakan pertanggungjawaban pidananya. Dengan merekonstruksi regulasi yang ada berdasarkan

			<p>penghambat tidak dapat ditegakkannya penegakan hukum tindak pidana pencucian uang yang dilakukan partai politik masih terkendala pada pengertian atau definisi dari partai politik sebagai korporasi</p>	<p>keadilan bermartabat.</p>
5	<p>Heri Joko Setyo, Tahun 2016, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta</p>	<p>Problematic Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu Di Indonesia</p>	<p>Hasil Penelitian bahwa Kepolisian dan atau Kejaksaan tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan penahanan. Dalam Undang-Undang pemilu tidak memberikan kewenangan kepada kepolisian dan atau kejaksaan untuk melakukan penahanan terhadap tersangka atau terdakwa dugaan pelanggaran pidana Pemilu. Misalnya jika tersangka tidak hadir dalam penyidikan di kepolisian atau bahkan</p>	<p>Penelitian sebelumnya tersebut merupakan penelitian terhadap Tindak Pidana Pemilu secara umum dan melingkupi permasalahan dalam hal penegakkan hukumnya dan mekanismenya. Berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan saat ini yang bermaksud pada pertanggungjawaban pidana terhadap partai politik yang melakukan tindak pidana secara khusus yakni politik uang. Merekonstruksi regulasi agar apabila terjadi politik uang dilakukan salah satu partai politik, maka</p>

			<p>melarikan diri dan baru muncul pada hari ke 15 (lima belas) setelah diteruskan dari pengawas Pemilu kepada Kepolisian, maka kepolisian tidak bisa menindaklanjuti karena daluwarsa ditingkat penyidikan</p>	<p>dapat diketahui siapa yang bertanggung jawab atas perbuatannya tersebut. Sebagai solusi demi mewujudkan pemilu yang ideal yakni jujur, adil, langsung, umum bebas dan rahasia.</p>
--	--	--	--	---

I. Sistematika Penulisan

Penulisan dalam penelitian disertasi ini terdiri dari 5 (lima) 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 : Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota dalam Peraturan PerUndang-Undangan,

Pelaksanaan Pilkada Langsung di Indonesia, Cara Memilih Kepala Daerah dalam perspektif Islam.

Bab III, Pembahasan mengenai issue hukum pertama, tentang regulasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang Belum Berbasis Nilai Keadilan, yang analisisnya terdiri dari : Sejarah Regulasi Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dari masa orde lama sampai sekarang, Pilkada langsung serentak.

Bab IV, Pembahasan mengenai isu hukum kedua, yaitu kelemahan- kelemahan regulasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota saat ini, yang analisisnya terdiri dari : Kelebihan dan Kekurangan antara pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan tidak langsung, Mekanisme pencalonan Gubernur, Bupati dan Walikota saat ini, Penegakan Hukum terhadap kasus politik Uang dalam pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Bab V, Regulasi Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di negara lain, Rekonstruksi pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang berbasis nilai keadilan pada masa mendatang.

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 Gubernur, Bupati dan Walikota , serta bab ini ditutup dengan implikasi kajian disertasi.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam Peraturan PerUndang-Undangan

Dewasa ini, negara-negara modern dalam menjalankan pemerintahannya adalah berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).⁴¹ Hal ini dilandaskan pada berkembangnya konsep perlindungan hukum yang telah mendunia, dan konsep *absolutisme* kekuasaan yang semakin memudar.⁴² Salah satu unsur esensial dari negara hukum adalah menjunjung tinggi adanya supremasi konstitusi. Hal ini adalah logis, karena di dalam konstitusi umumnya terdapat pengaturan terkait elemen-elemen yang harus ada di dalam negara hukum.⁴³ Selain menjunjung supremasi hukum, umumnya sistem pemerintahan demokrasi digunakan karena merupakan wujud perjanjian sosial tertinggi.⁴⁴

Paham demokrasi sebagaimana teori yang dikemukakan oleh Abraham Lincola bahwa "*democraly is the government of the people, by the people, for the people*", memiliki arti bahwa demokrasi merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh

⁴¹ Xavier Nugraha, et.al. *Penggunaan Sistem Noken Di Papua Sebagai Wujud Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Dalam Perspektif UUD1945*. Yogyakarta : Harfeey. 2019, hlm. 93.

⁴² *Ibid.*,

⁴³ Sayyidatul Insiyah. "Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat". *Supremasi Hukum : Jurnal Penelitian Hukum* Vol. 28 No. 2, Agustus 2019, hlm. 164.

⁴⁴ Muntoha. "*Demokrasi dan Negara Hukum*". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 6. No. 3. Juni 2009, hlm. 152.

rakyat, dan untuk rakyat. Begitu pula dengan Indonesia, dimana selain negara hukum, juga negara demokrasi. Paham negara hukum yang seperti ini dikenal dengan sebutan "negara hukum yang demokratis" (*demeratissege rechtstaat*).⁴⁵ atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitusal democraly*.⁴⁶ Indonesia merupakan salah satu negara hukum demokratis, dan hal ini termanifestasikan dalam Pasal 1 ayat (1) UID 1945 yaitu "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Kemudian pada ayat (2) dinyatakan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Selanjutnya pada ayat (3) dinyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum".

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 :

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

⁴⁵ Maruarar Siahian. "Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penegakan Hukum Konstitusi". Jurnal Hukum. Vol. 1 No. 2, Maret 2009, hlm. 365.

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie. "Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi : Jakarta, 2009, hlm. 690.

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 pengawasan 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. Pemilihan umum yang demokratis.
 - f. Prinsip mayoritas.
 - g. Jaminan akan hak-hak dasar dan hak-hak minoritas.⁴⁷

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie 2011, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.hlm 198

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan konstitusi negara Indonesia sebagai hasil kesepakatan seluruh rakyat Indonesia. Pemberlakuan Undang-Undang Dasar 1945 didasarkan pada legitimasi kedaulatan rakyat, sehingga Undang-Undang Dasar 1945 dianggap sebagai hukum tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Indonesia adalah negara yang menganut prinsip negara hukum.⁴⁸ Konstitusi memiliki peran yang sangat penting dalam negara hukum karena merupakan bentuk asli dan keabsahan atas hukum itu sendiri dalam ajaran negara.

Hakekat negara hukum pada pokoknya berkenaan dengan ide tentang supremasi hukum yang disamping dengan ide kedaulatan rakyat atau demokrasi.⁴⁹ Sebagai konsekuensinya dalam setiap negara hukum apapun tipe yang dianutnya hukum harus menjadi dasar bagi perbuatan, hukum memiliki kedaulatan tertinggi dalam negara, sedangkan dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah yang dianggap berdaulat di atas segala-galanya yang kemudian melahirkan sistem demokrasi. Prinsip negara hukum mengutamakan norma yang dicerminkan dalam aturan, sedangkan prinsip demokrasi mengutamakan peran serta masyarakat dalam menyelenggarakan pemerintahan.⁵⁰

Salah satu tanda negara hukum adalah keberadaan sistem demokrasi yang berlandaskan kedaulatan rakyat. Penerapan sistem demokrasi harus didasarkan pada

⁴⁸ Nunir Nurhayati, et. al. "Kedaulatan Negara Indonesia : Makna dan Implementasi Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945". *Amnesti Jurnal Hukum*. Vol. 11 No. 1 (2022), hlm. 44.

⁴⁹ Jullorevo J. Sby, et.al. "Pemberian Asimilasi Bagi Narapidana Di Era Pandemi Covid-19 Ditinjau dari Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020". *Lex Crimen*. Vol. 10 No. 7 (2021), hlm. 44.

⁵⁰ Joko Sasmito. *Pengantar Negara Hukum dan HAM*. Setara Press : Malang. 2018, hlm. 1.

partisipasi dan kepentingan masyarakat. Negara adalah suatu lembaga kekuasaan yang harus memperhatikan hal ini. Indonesia adalah negara yang sangat menghargai demokrasi. Fakta ini dibuktikan dengan memberikan kebebasan kepada warganya untuk menyatakan pendapat dan mengawasi pemerintahan. Hal ini tercermin dalam Pasal 28 UNDANG-UNDANG DASAR 1945 yang menyatakan bahwa "kebebasan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pendapat dengan lisan dan tulisan, dan sejenisnya diatur dengan Undang-Undang". Ciri lain dari negara demokratis adalah kedaulatan rakyat, yang berarti bahwa masyarakat harus terlibat dalam kehidupan politik agar mereka dapat memilih pemimpin mereka dan menentukan kebijakan publik untuk seluruh warga negara.

Dalam paham kedaulatan rakyat (demokrasi), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Makna kedaulatan di tangan rakyat yaitu rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Disatu pihak suatu pemilihan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan konstitusi dan hukum, sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus legitimate, dalam arti

bahwa di samping legal, ia juga harus dipercaya.⁵¹ Artinya setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum (*general electic*) sebagai pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern.

Salah satu konsekuensi yuridis dari sistem negara hukum yang demokratis di Indonesia adalah adanya pemilihan pemimpin dengan cara yang demokratis. Pemilihan pemimpin tersebut pemilihan pemimpin di daerah atau biasa dikenal sebagai kepala daerah yang meliputi gubernur, bupati, dan walikota. Pemilihan kepala daerah yang demokratis diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 yang menentukan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis". Namun tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai pemilihan yang dilaksanakan secara demokratis tersebut. Akibatnya menimbulkan beragam penafsiran, yaitu disatu pihak mengatakan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, dan dipihak lain mengatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara tidak langsung (melalui DPRD).

Pemilihan kepala daerah sekarang ini dilakukan secara langsung, dan telah berlangsung sejak Tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan berlandaskan pada Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945. Pelaksanaan pemilihan kepala

⁵¹ Jimly Ashiddiqie. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jilid II. Jakarta : Konstitusi Press, hlm. 172.

daerah secara langsung merupakan koreksi atas pelaksanaan pemilihan kepala daerah melalui perwakilan rakyat di DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Koreksi atas sistem pemilihan kepala daerah ini dilakukan dengan diimplementasikannya payung hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Perkembangan selanjutnya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 ini sesungguhnya tidak terlepas dari perdebatan yang berkembang di masyarakat menyangkut eksistensi pemilihan kepala daerah, yaitu apakah pemilihan kepala daerah itu masuk dalam rezim pemerintahan daerah atau rezim pemilihan umum.

Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 sebagai dasar konstitusional pelaksanaan pemilihan kepala daerah, sesungguhnya lahir bersamaan dengan Pasal 18 A dan Pasal B yaitu pada pembukaan kedua UNDANG-UNDANG DASAR 1945 dan dimasukkan dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Pasal 22 E lahir melalui perubahan ketiga UNDANG-UNDANG DASAR 1945 tetapi tidak memasukan Pasal 18 ayat (4) melainkan hanya Pasal 18 ayat (3) mengatur mengenai DPRD. Hal ini menurut Leo Agustina setidaknya dapat diartikan bahwa konstitusi tidak hendak memasukkan pemilihan kepala daerah dalam pengertian pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 E ayat (1) UNDANG-

UNDANG DASAR 1945 yang menyatakan, "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima Tahun sekali".

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemilihan kepala daerah tidak lagi dipilih melalui sistem perwakilan oleh DPRD, akan tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat. Ini berarti pemilihan kepala daerah secara langsung memberi peluang bagi rakyat untuk ikut terlibat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan yang sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pemilihan kepala daerah secara langsung.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur Tentang Pemilihan kepala daerah secara langsung itu menggunakan rujukan atau konsideran Pasal 1, Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B UNDANG-UNDANG DASAR 1945. Frase "kedaulatan ditangan rakyat" dan "dipilih secara demokratis" agaknya menjadi sandaran pembuat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merumuskan ditetapkannya pemilihan kepala daerah secara langsung untuk menggantikan pemilihan kepala daerah melalui sistem perwakilan (DPRD) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.⁵² Akan tetapi, kata "dipilih secara demokratis " ini menurut Susito dapat diartikan pemilihan langsung oleh rakyat atau pemilihan melalui perwakilan oleh DPRD.⁵³

⁵² Nopyandri. "Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Dalam Perspektif UUD 1945". Jurnal Ilmu Hukum. Vol. 2. No. 2. Tahun 2019, hlm. 8.

⁵³ Susilo. "Menyongsang Pilkada yang Demokratis". Artikel Jurnal Legislasi Indonesia. Vol. 2. No. 2. Juni 2005, hlm. 20.

Untuk mewujudkan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis diperlukan media untuk membentuk dan menciptakan konsep yang tepat, yang kemudian dikenal dengan istilah pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah merupakan media untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara demokratis sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945.

Permasalahan mendasar mengenai pemilihan kepala daerah pada umumnya tersangkut pada pemahaman dan pemaknaan atas kata demokratis yang kemudian diperdebatkan menjadi pemilihan langsung yang disebut demokratis dan pendapat lain menyatakan pemilihan tidak langsung pun sesungguhnya juga dapat dikatakan demokratis.

Mekanisme pemilihan kepala daerah disebut demokratis apabila memenuhi beberapa parameter. Robert Dahl, Samuel Huntington dan Bingham Powell sebagaimana dikutip oleh Saukani HR dan kawan-kawan menyatakan bahwa parameter untuk mengamati terwujudnya demokrasi antara lain : Pemilihan umum, Rotasi kekuasaan, Rekrutmen secara terbuka, serta akuntabilitas publik.⁵⁴

Terkait kebijakan memilih sistem pemilihan secara langsung dalam pemilihan kepala daerah, tidak terlepas dari di sahnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan Majelis permusyawaratan rakyat, Dewan perwakilan rakyat, Dewan perwakilan daerah, dan dewan perwakilan rakyat daerah.

⁵⁴ Saukani HR, Affan Gaffar dan Ryass Rasyid. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta. 2022, hlm. 13.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, antara lain ditentukan, bahwa kewenangan dan fungsi DPRD yaitu memiliki pertanggung jawaban kepala daerah dan memiliki kepala daerah. Dengan hilangnya fungsi memilih kepala daerah oleh DPRD berarti istilah pemilihan kepala daerah secara demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 adalah pemilihan langsung oleh rakyat.

Meskipun pemilihan secara langsung dipandang memiliki makna positif dari aspek legitimasi dan wanprestasi, frase "dipilih secara demokratis" sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat diterjemahkan secara tunggal sebagai pemilihan secara langsung. Pemilihan secara tidak langsung atau perwakilan pun dapat diartikan sebagai pemilihan yang demokratis, sepanjang proses pemilihan yang dilakukan demokratis.⁵⁵ Pemahaman ini didasarkan bahwa negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, sebagaimana diatur dalam pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945.

Berkaitan dengan pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) merupakan perjalanan politik panjang yang diwarnai tarik-menarik antara kepentingan elit politik dan kehendak publik, kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, apakah kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat atau melalui DPRD. Kontroversi pemilihan kepala daerah hingga sekarang ini masih menjadi perdebatan, mengingat Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengaturnya.

⁵⁵ Leo Agustina. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta. 2009, hlm. 79.

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 telah membawa perubahan yang cukup mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satu substansi menteri perubahan Undang-Undang Dasar 1945 terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan "Gubernur, Bupati, sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Ketentuan ini tidak tegas mengatur bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota harus dilakukan dengan pemilihan langsung.

Menurut Jimly Asshiddiqie, perhatian "dipilih secara demokratis" bersifat sangat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan langsung oleh rakyat atau pun Pilkada tidak langsung yang dilakukan oleh DPRD.⁵⁶ Kemudian Suharizal berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut mengemukakan beberapa hal sebagai berikut :

1. Pemilihan kepala daerah tidak diharuskan dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD;
2. Frase kata "dipilih secara demokratis" tidak dapat ditafsirkan bahwa rekrutmen pasangan calon menjadi kewenangan mutlak partai politik sebagai salah satu lembaga yang berfungsi melakukan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan publik;
3. Rumusan Pasal 18 ayat (4) yang merupakan hasil amandemen kedua (Tahun 2000) dapat ditafsirkan sama dengan tata cara dan prosedural pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hasil amandemen ketiga (Tahun 2001); dan
4. Pasal 18 ayat (4) tersebut hanya mengharuskan yang dipilih secara demokratis adalah kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota), sedangkan Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota tidak diharuskan dipilih satu

⁵⁶ Jimly Ashiddiqie. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi HTN FH UI. Jakarta : Konstitusi Press. 2002, hlm. 22.

paket dengan kepala daerah.⁵⁷

Pasca pengesahan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, frase "dipilih secara demokratis" telah memunculkan perdebatan karena ada yang berpendapat bahwa Pilkada tidak perlu dilakukan secara langsung oleh rakyat, dan dipihak lain ada yang menyatakan makna "dipilih secara demokratis" adalah pemilihan langsung oleh rakyat (*one man one vote*). Dengan kata lain, ada dua pendapat dalam frase "dipilih secara demokratis" yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu pertama pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung, dan kedua pemilihan kepala daerah dapat dilakukan oleh DPRD.

Apabila dicermati risalah persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara yang diberi wewenang merumuskan ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 ditemukan, para pembentuk Konstitusi atau Undang-Undang Dasar memang sepakat bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilakukan dengan demokratis. Selain itu terdapat "pula" dari pembentuk Undang-Undang dasar untuk memberikan kesempatan kepada pembuat Undang-Undang mengatur pemilihan kepala daerah lebih lanjut sesuai dengan situasi dan kondisi keragaman daerah, asalkan tidak bertentangan dengan prinsip demokratis.⁵⁸

Latar belakang pemikiran rumusan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 saat itu adalah sistem pemilihan yang akan diterapkan disesuaikan dengan

⁵⁷ Suharizal. *Pemilukada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*. Raja Grafindo : Jakarta. 2012, hlm. 26-28.

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 31-32.

perkembangan masyarakat. Masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan (pemilihan oleh DPRD) atau melalui sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Tujuannya adalah agar ada fleksibilitas bagi masyarakat dalam menentukan sistem pemilihan kepala daerah. Hal ini terkait dengan penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih condong untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung (demokrasi perwakilan) dan ada pula daerah cenderung lebih menyukai sistem pemilihan langsung (demokrasi langsung) dalam memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota. Baik sistem pemilihan langsung (demokrasi langsung) maupun pemilihan tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua pandangan itulah kemudian disepakati menggunakan kata demokratis dalam artian karena ayat (7) pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 susunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah di atur dalam Undang-Undang. Undang-Undang lah yang menentukan apakah pemilihan kepala daerah itu dilakukan langsung oleh rakyat atau dilakukan oleh rakyat atau DPRD yang penting prinsip dasarnya dalam demokratis.⁵⁹

Berdasarkan analisis tersebut di atas dapat dikemukakan bahwa secara yuridis normatif Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi sumber hukum tertinggi di Negara Republik Indonesia tidak mengamanatkan bahwa pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) dilakukan secara langsung. Sebaliknya, UNDANG-

⁵⁹ *Ibid.*,

UNDANG DASAR 1945 hanya mengamanatkan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. Frase dipilih secara demokratis mempunyai dua penafsiran yaitu kepala daerah dipilih secara langsung atau dipilih secara tidak langsung melalui perwakilan di DPRD sebagai lembaga legislatif daerah. Kepala daerah dipilih secara demokratis sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 merupakan hasil amandemen yang dilakukan oleh MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara Republik Indonesia. Sebelum lahirnya secara tidak langsung melalui perwakilan di DPRD. Dengan demikian pemilihan kepala daerah secara langsung hingga sekarang ini merupakan hasil dari penafsiran terhadap Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 195 dan menjadi politik pemerintah dan DPR yang dituangkan dalam Undang-Undang Dasar Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

B. Pelaksanaan Pilkada Langsung di Indonesia

Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dijalankan berdasarkan prinsip Otonomi Daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Sebagai upaya menghadapi perkembangan keadaan, baik didalam 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 prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶⁰

Undang-Undang Dasar 1945 khususnya dalam Pasal 1 ayat (2), menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UNDANG-UNDANG DASAR . Hal tersebut berarti bahwa kedaulatan tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan UNDANG-UNDANG DASAR . Ketentuan ini menimbulkan konsekuensi terhadap perubahan beberapa peraturan perUndang-Undangan dibidang politik dan pemerintahan. Wujud nyata kedaulatan rakyat diantaranya adalah dalam Pemilihan Umum baik memilih anggota DPR, DPD, DPRD maupun untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang. Hal ini merupakan perwujudan negara yang berdasarkan atas hukum dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena itu pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah juga dapat dilaksanakan secara langsung oleh rakyat.⁶¹

⁶⁰ Soedarsono, *MK sebagai Pengawal Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, hal 123

⁶¹ *Ibid.*

Sejak diundangkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan diderivasi dengan berbagai penjelasan teknisnya oleh PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah, maka dimulailah babak baru dalam rentang sejarah dinamika lokalisme politik di Indonesia. Persoalan yang dalam kurun waktu satu atau dua dekade lalu seolah hanya sebuah impian, saat ini telah menjadi kenyataan. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Ini merupakan sebuah ikhtiar demokratisasi yang makin menunjukkan orientasi yang jelas, yakni penempatan posisi dan kepentingan rakyat berada diatas berbagai kekuatan politik elit yang selama ini dinilai terlampau mendominasi dan bahkan terkesan menghegemoni.⁶²

Pada pemilu legislatif dan pemilu presiden Tahun 2004, bangsa Indonesia juga telah membuktikan kapasitas diri pada dunia internasional, bahwa dirinya mampu menegakan prinsip demokrasi dalam tataran yang lebih asasi. Dibalik berbagai kritik yang ada, pelaksanaan pemilu 2004 sudah menunjukkan suatu upaya reposisi peran rakyat banyak dalam prosesi politik di Indonesia. Sukses besar yang terjadi pada pemilu 2004 adalah merupakan modal utama dalam pelaksanaan pilkada yang juga diselenggarakan dan diperuntukan langsung dari, oleh dan untuk rakyat. Kendati dalam banyak sisi tentu harus kita akui banyaknya perbedaan dimensi antara pemilu 2004 dengan pilkada langsung, sehingga jangan

⁶² Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, Averroes Press, 2005

kita jadi *over confident* bahwa sukses pemilu 2004 serta merta membawa sukses pilkada yang terselenggara mulai Tahun 2005.⁶³

Bahwa berdasarkan ketentuan peralihan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, proses politik pilkada langsung akan dimulai pada bulan Juni 2005. Bagi kepala daerah yang habis masa jabatannya sebelum bulan tersebut, maka pimpinan daerah harus diserahkan pada pejabat pelaksana harian yang ditunjuk, sembari menunggu waktu pelaksanaan pilkada yang telah ditetapkan. Implikasi dari kebijakan ini adalah menumpuknya pelaksanaan pilkada pada waktu yang relatif bersamaan. Sekilas barangkali ini bukanlah persoalan yang krusial, sebab pelaksanaannya ada di daerah masing-masing. Tapi bila dilihat dari kepentingan nasional, dimana harus ada keselarasan proses politik yang dilakukan maka ini akan memunculkan satu persoalan tersendiri. Pola koordinasi yang harus dikembangkan oleh pemerintah pusat untuk mengontrol pelaksanaan pilkada ini menjadi harus makin intensif. Keputusan-keputusan politik lokal tidak boleh dibiarkan berjalan terlalu cepat sehingga mengabaikan pertimbangan-pertimbangan nasional didalamnya. Pola koordinasi pusat dan daerah dalam proses inilah yang harus segera dirumuskan, agar proses politik lokal ini tidak terfragmentasi. Implikasinya adalah bahwa berbagai introduksi yang ditawarkan harus memiliki perspektif nasional, sehingga berbagai kebijakan

⁶³ *Ibid*

publik yang dihasilkan nantinya juga tidak hanya memuat kepentingan lokal semata.⁶⁴

Salah satu prasyarat penting dalam penyelenggaraan Pemilu di negara demokrasi adalah bahwa penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh lembaga yang mandiri dari pemerintah. Hal ini telah terjamin dalam UNDANG-UNDANG DASAR 1945 Pasal 22 (5) yang menggariskan bahwa : "Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri".⁶⁵ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, lembaga penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung ini berbeda dengan penyelenggaraan pemilihan umum lembaga legislatif maupun Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan Komisi Pemilihan Umum (KPU), melainkan oleh KPUD. Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Perubahan ini didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 072- 073/PUU-II/2004 dan Nomor 005/PUU-III/2005. Perubahan ini membawa implikasi hukum dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Demikian pula dengan kewajiban dari KPUD untuk

⁶⁴ Ahmad Nadir, *Opcit*, hal 152

⁶⁵ *Ibid*, hal 156

mempertanggungjawabkan anggaran kepada DPRD sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6e PP Nomor 6 Tahun 2005 yang kemudian dihapuskan berdasarkan PP Nomor 17 Tahun 2005.⁶⁶

Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa : "Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan melalui persiapan dan tahap pelaksanaan". Masa persiapan meliputi :⁶⁷

- (a). Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
- (b). Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah;
- (c). Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah;
- (d). Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS;
- (e). Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Tahap pelaksanaan meliputi :

- (a). Penetapan daftar pemilih;
- (b). Pendaftaran dan Penetapan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;

⁶⁶ Lihat Konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

⁶⁷ Lihat Pasal 65 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

- (c). Kampanye;
- (d). Pemungutan suara;
- (e). Penghitungan suara;
- (f). Penetapan pasangan calon Kepala daerah/Wakil Kepala Daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.

Pilkada langsung di Indonesia yang dimulai sejak Juni 2005 dan diperkirakan akan selesai pada bulan Desember 2008. Adapun data rekapitulasi proses pelaksanaan Pilkada Langsung sampai dengan 14 Nopember 2008, adalah sebagai berikut:⁶⁸



⁶⁸ Sumber Dirjend Otonomi Daerah, Departemen Dalam Negeri, 14 Nopember 2008

Tabel 2.1
Rekapitulasi Pelaksanaan Pilkada Tahun 2005-2007

No	KDH	JUMLAH	PELAKSANAAN PILKADA	PELANTIKAN
1	Gubernur	20	20	20
2	Bupati	257	257	257
3	Walikota	55	55	55
	JUMLAH	332	332	332

Tabel 2.2
Rekapitulasi Pelaksanaan Pilkada Tahun 2005-2007

No	KDH	JUMLAH	PELAKSANAAN PILKADA	PELANTIKAN
1	Gubernur	13	13	9
2	Bupati	112	106	52
3	Walikota	35	35	21
	JUMLAH	160	154	82

Dalam catatan Departemen Dalam Negeri, 44,7 persen pelaksanaan pilkada di Indonesia pernah disengketakan di pengadilan. Baik itu di Pengadilan Tinggi (PT) maupun Mahkamah Agung (MA). Mendagri Mardiyanto mengatakan bahwa Total 170 pilkada yang sempat bersengketa dan selesai semua, kecuali Maluku Utara. Data rincinya, beber Mardiyanto, pada 2005-2008 di Indonesia sudah berlangsung 380 pilkada. Mulai pemilihan Gubernur, Bupati sampai Wali

Kota. Dari data itu, 170 pilkada sempat diproses secara hukum. Sebab, ada pihak yang tidak puas dan mengajukan gugatan. Jumlahnya mencapai 44,7 persen.⁶⁹

Menurut Ketua DPP Partai Demokrat, Anas Urbaningrum, pilkada memang masih memiliki kekurangan. Sengketa hasil pilkada, termasuk konflik antar pendukung beserta isu politik uang, memang masih kerap mewarnai sebagian pelaksanaan pilkada. "Tapi, jangan sampai berpikir untuk menghapus pilkada langsung," ujarnya. Menurut dia, kekurangan yang muncul bukan disebabkan substansi pilkada secara langsung. Tetapi, lebih disebabkan adanya sebagian kecil prosedur teknis penyelenggaraan yang memang harus disempurnakan.⁷⁰

Sejak awal pelaksanaan pilkada langsung memang diperkirakan akan memunculkan permasalahan. Di satu sisi Pilkada dipandang sebagai bagian dari otonomi daerah, di sisi yang lain, pilkada juga menggunakan instrument rezim pemilu. Terobosan yang dilakukan oleh MK dengan mengabulkan sebagian permohonan yang diajukan para LSM, tidak berjalan dengan tuntas. Meskipun Departemen Dalam Negeri berusaha mengantisipasi hal tersebut dengan membentuk desk pilkada, dengan tujuan untuk membantu KPUD dalam pelaksanaan pilkada, kenyataannya lembaga ini tidak berjalan dengan baik. Selain itu, munculnya konflik politik dan kekerasan di sejumlah daerah, memunculkan analisis bahwa

⁶⁹ Berpolitik.com., *44,7 Persen Kasus Pilkada ke Pengadilan*, 19 Juni 2008

⁷⁰ *Ibid.*

budaya politik di dalam masyarakat masih belum sepenuhnya mendukung pelaksanaan pilkada langsung.⁷¹

Disamping adanya permasalahan tersebut, dua hal penting yang harus digaris bawahi dalam pelaksanaan pilkada langsung adalah:⁷²

1. Adanya kecenderungan rendahnya tingkat partisipasi pemilih;
2. Implikasi dari demokratisasi di daerah, tidak sepenuhnya mampu mengontrol proses-proses yang terjadi dalam pelaksanaan pilkada.

Hal tersebut memunculkan spekulasi bahwa adanya pelaksanaan pilkada langsung tidak memunculkan adanya jaminan legitimasi dari masyarakat kepada kepala daerah terpilih.

Sementara itu, menurut Eko Prasodjo, pemilihan kepala daerah langsung adalah instrumen untuk meningkatkan *participatory democracy* dan memenuhi semua unsur yang diharapkan. Apalagi, sebenarnya demokrasi bersifat lokal, maka salah satu tujuan pilkada adalah memperkuat legitimasi demokrasi. Meski demikian, di negara-negara lain, keberhasilan pilkada langsung tidak berdiri sendiri, tetapi ditentukan kematangan partai dan aktor politik, budaya politik di masyarakat, dan kesiapan dukungan administrasi penyelenggaraan pilkada. Kondisi politik lokal yang amat heterogen, kesadaran dan pengetahuan politik masyarakat yang rendah, jeleknya sistem pencatatan kependudukan, dan penyelenggaraan pemilihan (*electoral*

⁷¹ Kacung Marijan, *Resiko Politik, Biaya Ekonomi Akuntabilitas Politik dan Demokrasi Lokal*, Komunitas Indonesia Untuk Demokrasi, Jakarta, 2007, hal 16

⁷² *Ibid*, hal 18

governance) sering menyebabkan kegagalan tujuan pilkada langsung. Manor dan Crook (1998) menyebutkan, dalam banyak hal pemilihan langsung kepala daerah dan pemisahan antara mayor (kepala daerah) dan councelor (anggota DPRD) di negara berkembang menyebabkan praktik pemerintahan kian buruk. Faktor utamanya adalah karakter elite lokal yang kooptatif dan selalu menutup kesempatan pihak lain untuk berkompetisi dalam politik, pengetahuan dan kesadaran politik masyarakat yang rendah, dan tidak adanya pengawasan DPRD terhadap kepala daerah.⁷³

Faktor-faktor itu terefleksi di Indonesia. Kooptasi kekuasaan dilakukan *incumbent* dengan memanfaatkan akses birokrasi. Akibatnya tidak jarang data kependudukan dimanipulasi, proses penyelenggaraan pilkada tidak obyektif dan tidak independen. Sebagian besar permasalahan dan gugatan pilkada di Indonesia bermula dari data kependudukan yang tidak tepat. Demikian pula, rendahnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap esensi pilkada menyebabkan praktik politik uang dalam pilkada. Khusus untuk Indonesia, problem pilkada diperberat kualitas partai politik dan aktor politik yang tidak memadai. Kasus Pilkada Malut dan Sulsel menunjukkan betapa sulitnya menghasilkan pilkada berkualitas dan diterima semua pihak.⁷⁴

⁷³ Eko Prasodjo, *Menghapus Pilkada Langsung*, Pebruari 2008, sumber <http://id.buckl.com/politik-hukum/menghapus-pilkada-langsung-566>

⁷⁴ *Ibid*, hal 2.

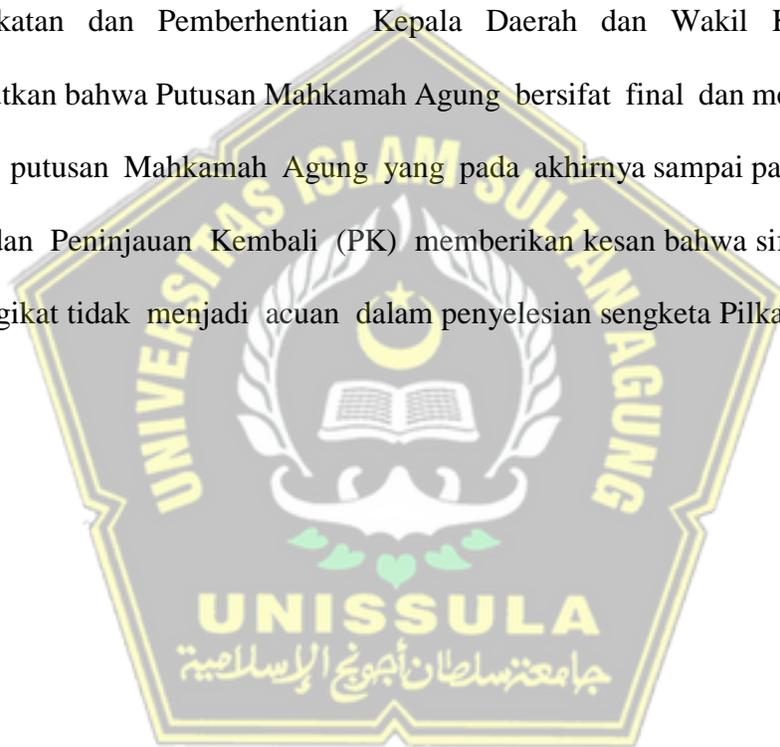
Dari sekian banyak pelaksanaan Pilkada yang sudah terjadi, terdapat 169 kasus hasil pilkada yang digugat di pengadilan, terdiri atas hasil pilkada gubernur/wakil gubernur sebanyak 7 kasus, pilkada bupati/wakil bupati sebanyak 132 kasus, dan pilkada wali kota/wakil wali kota sebanyak 21 kasus. Di antararatusan sengketa hasil pilkada di Tanah Air, ada tiga kasus yang putusannya menimbulkan perdebatan, yaitu sengketa Pilkada Depok, Sulawesi Selatan, dan Maluku Utara. Ada banyak faktor yang mendukung pelaksanaan Pilkada, mulai dari netralitas dan profesionalitas KPUD, jiwa besar para kandidat dan kedewasaan massa pemilih dan yang tidak kalah penting adalah kerangka hukum yang mengatur mekanisme pelaksanaan Pilkada serta penyelesaian hukum yang efektif untuk menyelesaikan sengketa yang mungkin akan timbul.⁷⁵

Menurut Hakim Konstitusi, Maruarar Siahaan, semua penyelesaian sengketa pilkada harus sinkron dalam *time frame*, artinya penyelesaian sengketa itu harus dicapai pada masing-masing tahap penyelenggaraan pilkada sehingga hasilnya dapat dijadikan bahan bagi penyelesaian sengketa tahap berikutnya. Hasil tersebut apabila diperlukan dapat dipergunakan sebagai alat bukti dalam menentukan perselisihan hasil pemungutan suara pemilihan kepala daerah. Jika dipandang hasil penghitungan yang dilakukan KPUD salah, maka hakim dapat mengambil sikap di dalam menangani perselisihan tersebut secara meyakinkan.

⁷⁵ Mimbar Opini, *Pilkada Damai Impian Kita Bersama*, Pikiran Rakyat, 13 April 2008

Hal ini menjadi sangat penting karena putusan MA dan Pengadilan Tinggi, masing-masing akan menghasilkan putusan tingkat pertama dan terakhir yang bersifat *final and binding*.⁷⁶

Pasal 106 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 94 ayat (4) PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, menyebutkan bahwa Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat. Adanya berbagai putusan Mahkamah Agung yang pada akhirnya sampai pada permohonan Kasasi dan Peninjauan Kembali (PK) memberikan kesan bahwa sifat putusan final dan mengikat tidak menjadi acuan dalam penyelesaian sengketa Pilkada.



⁷⁶ Maruarar Siahaan, *Pilkada Dalam Demokrasi Transisional*, Jurnal Konstitusi Vol.2 Nomor 1 Juli 2005

Berikut data rekapitulasi perkara kasasi dan PK dalam sengketa pilkada:⁷⁷

Tabel 2.3
Data Rekapitulasi Kasasi dan Peninjauan Kembali KPUD

N O	TAHUN	KASASI	PK
1	2005	5 berkas	5 berkas
2	2006	6 berkas	23 berkas
3	2007	3 berkas	18 berkas
4	2008	10 berkas	27 berkas
	JUMLAH	24 berkas	73 berkas

Pertikaian yang berlarut akibat putusan sengketa hasil pilkada merupakan salah satu pertimbangan yang mendasari pembahasan perubahan kedua atas Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Semestinya, putusan atas sengketa itu punya ketegasan, menunjuk perhitungan mana yang benar dan yang salah. Kebenaran yang dicari dan mesti diputuskan adalah soal angka. Dengan begitu, ketika keluar putusan atas sengketa hasil pilkada, langsung diketahui calon mana yang menjadi pasangan kepala daerah terpilih.⁷⁸

⁷⁷ Data Perkara/Sengketa Pilkada Sejak Tahun 2005-2008, Mahkamah Agung RI, Jakarta, 29 Oktober 2008

⁷⁸ *MK Selesaikan Sengketa Pilkada?*, Kompas 23 April 2008



C. Cara Memilih Kepala Daerah dalam Perspektif 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.

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, Wallazinastajabu lirabbihim wa aqamus-salata wa amruhum syura bainahum wa mimma razaqnahum

yunfiqun yaitu : “Dan (bagi) orang- orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagaian 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 menunjukan pada semua arti semua urusan yang bersifat umum, artinya ia menunjuk pada prinsip perwakilan yang harus menjadi asas kekuasaan pemerintah.⁷⁹

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

⁷⁹ Muntoha, *Fiqh Siyasah*, Adicita Karya Nusa, 1998, Yogyakarta, hlm.60

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.⁸⁰

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 mengadakan musyawarah dan tukar pandangan mengenai suatu masalah yang sangat penting yakni siapakah yang akan menggantikan Muhammad SAW. dalam kedudukannya 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.⁸¹

Kemudian hal tersebut dipraktikkan pada saat pemilihan khalifah pertama, yakni dipilih secara terbuka sehingga terpilih Abu Bakar, hingga akhir masa

⁸⁰ *Ibid.* hlm 61

⁸¹ *Ibid*

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.⁸²

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 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

⁸² Abdul A'la Al-Maududi, 1995, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politi Islam*, Ctk. Keempat, Mizan, Bandung, hlm.256

sedikit lebih berat ke Utsman, kemudian dilakukan pemilihan dan Utsman secara terbuka diakui sebagai Khalifah.⁸³

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.⁸⁴

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 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

⁸³ *Ibid*, hlm. 256-257

⁸⁴ *Ibid*, hlm 257

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.⁸⁵ 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.⁸⁶ Dari beberapa pengertian di atas, dapat diambil pandangan bahwa syura adalah pembicaraan dari berbagai pihak dengan tujuan mengetahui berbagai buah pikiran ke arah pencapaian sesuatu rumusan.

Prinsip syura merupakan dasar kedua dalam sistem kenegaraan Islam setelah prinsip keadilan.⁸⁷ 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

⁸⁵ A.W. Munawir, *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap*, 1984, Yogyakarta: Al-Munawwir, hlm. 802

⁸⁶ Mohd. Izani Mohd Zain, 2005, *Islam dan Demokrasi: Cabaran politik Muslim Kontemporari di Malaysia*, (kuala Lumpur: Universiti Malaya, hlm. 19

⁸⁷ M. Dhiauddin Rais, *Teori Politik Islam*, 2001, Jakarta: Gema Insani Press, hlm. 272

demokrasi adalah lebih dekat dengan cita-cita politik Qur'ani, sekalipun ia tidak selalu identik dengan praktek demokrasi barat.⁸⁸

Pada dasarnya prinsip syura, berkaitan dengan 4 (empat) hal, yaitu :

1. Syura berkaitan dengan perkara politik umat, yang dilaksanakan oleh ahlu halli wal aqdi. Ahlu 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 ijtihad 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: Rasulullah pernah melakukan musyawarah sebelum bergerak menuju peperangan dan beliau tidak bermusyawarah pada perkara-perkara yang lain yang sudah jelas keberanarannya 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.⁸⁹
5. Dari uraian diatas dapat kita gali preseden-preseden dankonstitusional 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

- 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.⁹⁰



⁹⁰ Abdul A'la Al-Maududi. *Op. Cit.* hlm 257-258

BAB III

REGULASI PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI dan WALIKOTA BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Sejarah regulasi pemilihan gubernur,bupati,dan walikota dari masa Orde Lama sampai Reformasi

1. Masa Penjajahan – Pasca Proklamasi

Pada zaman Penjajahan Belanda Kepala Daerah ditunjuk langsung oleh Pemerintah Kolonial untuk wilayah Kabupaten dan Kecamatan sedangkan untuk wilayah Provinsi diisi langsung oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Setelah Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, tanggal 23 Nopember 1945 Presiden Republik Indonesia Soekarno mengesahkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah sebagai dasar penyelenggaraan di daerah. Berdasarkan Undang-Undang ini, maka Komite Nasional Daerah berubah nama menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang menjalankan pemerintahan bersama dan dipimpin oleh Kepala Daerah. Selanjutnya Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 dirubah dengan Undang-Undang Pokok Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Undang-Undang Pokok No. 22 Tahun 1948 mengatur pemerintahan daerah terdiri dari Dewan perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintahan Daerah (Pasal 2). Dewan Pemerintahan Daerah dipimpin oleh Kepala Daerah. Dewan Pemerintahan Daerah dipilih oleh dan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas dasar perwakilan berimbang. Khusus untuk kepala Daerah dipilih dengan mekanisme sebagai mana diatur dalam Pasal 18 sebagai berikut :

1. Kepala Daerah Propinsi diangkat oleh Presiden dari sedikitnya-sedikitnya dua atau sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi.
2. 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 Desa (kota kecil).
3. Kepala Daerah Desa (kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi dari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil).
4. Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh yang berwajib atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
5. Kepala Daerah istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa didaerah itu dizaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat didaerah itu.
6. Untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang wakil Kepala Daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut.
7. Wakil Kepala Daerah Isimewa adalah anggota Dewan Pemerintah Daerah.⁹¹

Khusus di Indonesia Timur berlaku Undang-Undang N.I.T. No. 44 Tahun 1950. Negara Indonesia Timur (NIT) adalah negara bagian Republik Indonesia Serikat (RIS) yang meliputi wilayah Sulawesi, Sunda Kecil (Bali & Nusa Tenggara) dan Kepulauan Maluku, ibu kotanya Makassar. Negara ini dibentuk setelah dilaksanakan Konferensi Malino pada tanggal 16-22 Juli 1946 dan Konferensi

⁹¹ Undang-Undang Pokok No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah

Denpasar dari tanggal 7-24 Desember 1946 yang bertujuan untuk membahas gagasan berdirinya negara bagian tersendiri di wilayah Indonesia bagian timur oleh Belanda. Pada akhir Konferensi Denpasar 24 Desember 1946, negara baru ini dinamakan Negara Timur Raya, tetapi kemudian diganti menjadi Negara Indonesia Timur pada tanggal 27 Desember 1946.⁹²

Pada Tahun 1965-1974 berlaku Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menggantikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dan pengaturan-pengaturan lebih lanjut dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1960 serta Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 jo Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1965. Pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah diatur mengenai Masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, serta Anggota Badan Pemerintah Harian (BPH) adalah 5 Tahun. Kepala Daerah adalah pegawai Negara. Kepala Daerah merupakan wakil pemerintah pusat sekaligus pejabat dalam pemerintahan daerah. Oleh karena itu Kepala Daerah harus melaksanakan politik pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hierarki yang ada. Kepala Daerah Terdiri dari Kepala Daerah Tingkat I (Propinsi dan/atau Kotapraja) Kepala Daerah Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah tingkat II dan Kepala Daerah

⁹² Yayasan Masyarakat Sejarawan Indonesia. Jurnal sejarah: Pemikiran, Rekonstruksi, Persepsi, Yayasan Obor Indonesia, ISSN 1858-2117. Hlm. 37- 40

Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat III. Sedangkan Pemilihan dan Pengangkatan Kepala Daerah diatur sebagai berikut :

Pasal 12

1. Kepala Daerah tingkat I diangkat oleh Presiden dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
2. 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.
3. Apabila juga pada pencalonan yang kedua seperti di maksud ayat (2) diatas tidak ada calon yang memenuhi syarat, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah diluar pencalonan.

Pasal 13.

1. Kepala Daerah tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
2. 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.
3. Apabila juga dalam pencalonan yang kedua seperti dimaksud dalam ayat (2) diatas tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah diluar pencalonan.

Pasal 14.

1. Kepala Daerah tingkat III diangkat oleh Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri dari sedikit- dikitnya dua dan sebanyakbanyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkuta

2. 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.
3. Apabila juga pada pencalonan yang kedua seperti dimaksud dalam ayat (2) diatas 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.⁹³

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Pada Undang-Undang ini daerah hanya terbagi 2 (dua) yakni pemerintah Daerah Tingkat I (Provinsi) dan pemerintah Daerah Tingkat II (Kabupaten) dan pemerintah Daerah. Terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pengisian jabatan kepala daerah tingkat I (Provinsi) dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut :

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 dalam ayat (1) Pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya dua (2) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya. (Pasal 15)

Sedangkan untuk pengisian jabatan kepala Daerah Tingkat II (kabupaten) dilaksanakan dengan ketentuan Pasal 16 sebagai berikut :

1. Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan

⁹³ Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

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. (2) Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini 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 diantaranya.⁹⁴

Pada Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pada Undang-Undang ini diatur bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima Tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan (Pasal 41). Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.
2. Calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan.
3. Untuk pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dibentuk Panitia Pemilihan.
4. Ketua dan para Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua panitia Pemilihan merangkap sebagai anggota.
5. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Pemilihan, tetapi bukan anggota. (Pasal 34)

⁹⁴ Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Selain itu Pemerintahan Daerah di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta diatur dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, Provinsi Aceh juga ditegaskan keistimewaannya dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 dan diberi otonomi khusus dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001, serta perubahan nomenklatur menjadi Aceh. Selain itu Provinsi Irian Jaya juga diberi otonomi khusus dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001.⁹⁵

2. Pasca Reformasi - Sekarang

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini mengalami 2 (dua) kali perubahan yakni pada tanggal 27 April 2005 melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, merubah Pasal 90 ayat 1 dan 2, dan menambah Pasal 236A dan Pasal 236B serta pada tanggal 28 april 2008 dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya telah mengadaptasi Amandemen ke-4 (1999-2002) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 khususnya Pasal 18 ayat 4 : “Gubernur, Bupati, dan

⁹⁵ Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”

Pada tanggal 28 April 2008 Presiden Republik Indonesia, Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan UU Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini, mereka yang mencalonkan diri tidak harus bergabung atau masuk ke partai politik terlebih dahulu. Calon perseorangan boleh mendaftar dengan syarat dukungan masyarakat. Ketentuan tersebut diatur pada Pasal 59 (1) huruf (b) “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. Ketentuan tersebut merupakan implikasi adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari ini, Senin 23 Juli 2007.

Pada tanggal 30 September 2014, Presiden Republik Indonesia, Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Akan tetapi Undang-Undang tersebut telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan. Atas penolakan tersebut maka kemudian dendang mempertimbangkan syarat kegentingan yang

memaksa sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, Presiden Republik Indonesia yakni Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 2 Oktober 2014 menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Selanjutnya pada tanggal 2 Oktober 2014 atas persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan pemerintah kemudian disahkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Memperhatikan perkembangan dalam sistem pemilihan, pada tanggal 18 Maret 2015, Presiden Republik Indonesia yakni Ir. Joko Widodo mengesahkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang kemudian pada akhirnya dalam rangka penyempurnaan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota pada tanggal 1 Juli 2016, Presiden Republik Indonesia yakni Ir. Joko Widodo mengesahkan Undang-Undang Republik Indonesia 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

Menjadi Undang-Undang. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 inilah yang pada pemilihan Tahun 2020 masih tetap digunakan.

B. Pilkada Langsung Serentak di Indonesia

Pilkada secara langsung merupakan salahsatu upaya menciptakan pemerintahan yang demokratis. Bila ditinjau dari kedaulatan rakyat,pilkada langsung merupakan perwujudan pengembalian ”hak-hak dasar” rakyat dalam memilih pemimpin di daerah. Dalam hal ini rakyat memiliki kesempatan dan kedaulatan dalam menentukan pemimpinnya secara langsung, bebas, rahasia, tanpa intervensi dari pihak siapapun.

Dalam proses demokrasi di tingkat lokal maka diharapkan agar keterpilihan para pemimpin di daerah juga mencerminkan aspirasi rakyat. Pemilihan Kepala Daerah langsung tidak hanya menumbuhkan iklim demokrasi pada saat berlangsungnya proses pemilihan, tetapi lebih jauh memberikan pendidikan bagi warga akan hak dan kewajiban sebagai warga negara. Rowland mengatakan bahwa demokrasi tidak hanya sekedar proses untuk memperoleh informasi dari mereka yang memerintah⁹⁶.Demokrasi yang sebenarnya ialah tentang ”keikutsertaan”(partisipasi). Pilkada secara langsung merupakan perluasan partisipasi politik rakyat dalam menentukan pemimpinnya sebagai perwujudan kedaulatan rakyat serta memiliki legitmasi yang kuat.

⁹⁶ Paul Rowland, ”Pilkada Langsung dan Demokrasi : Pilihan-Pilihan Kreatif untuk Indonesia”, Makalah disampaikan pada Seminar Sehari tentang Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Jakarta, 5 April 2005), hlm. 8.

Menurut I.B.G Suryatmaja M ada beberapa pertimbangan yang melandasi pilkada langsung adalah :

- (1) sistem pemerintahan menurut UNDANG-UNDANG DASAR 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah;
- (2) dalam menyelenggarakan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi;
- (3) dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah untuk menjaga keutuhan NKRI, kedudukan kepala daerah mempunyai peran yang strategis.⁹⁷

Menurut Bintan R. Saragih, pilkada langsung sejalan dengan hal-hal sebagai berikut³⁸:

- (1) Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 pasca amandemen yang menyatakan Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (2) Perubahan sistem pemerintahan/politik di tingkat pusat dimana Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum, dan Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR dan tidak lagi di berhentikan oleh MPR kecuali bila terbukti Presiden dan/atau wakil Presiden melanggar hukum, sehingga dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan negara di tingkat pusat adalah sistem pemerintahan presidensial

⁹⁷ I.B.G. Suryatmaja M., Pemilihan Kepala Daerah Langsung, dimuat dalam Roundtable Discussion diterbitkan oleh Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah dalam Suharizal "Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang", hlm. 38.

yang murni,

- (3) Desakan dan tuntutan masyarakat sekarang yang mengarah pada pemilihan langsung kepala daerah dan wakilnya oleh rakyat dalam suatu pemilu. Hal ini akan mendukung konsep *good governance* dimana salah satu unsurnya turut sertanya rakyat (dalam hal ini rakyat daerahnya) dalam pengambilan keputusan politik.
- (4) Mencegah atau setidaknya mengurangi *money politic* dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah karena bagaimanapun akan lebih sulit menyogok rakyat yang jumlahnya banyak (rata-rata rakyat tiap provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia di atas 100.000 jiwa daripada menyogok anggota DPRD yang jumlahnya maksimal 100 orang untuk provinsi, dan kabupaten/kota maksimal 45 orang).

Mantan Menteri Dalam Negeri M. Ma'aruf berpendapat⁹⁸ bahwa pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi bagi rakyat (civic education). Pilkada menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya. Lebih jauh Ma'aruf berpendapat bahwa pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pilkada langsung, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi agar dapat diwujudkan.

⁹⁸ Suharizal, "Pilkada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang", Rajawali Pers, 2012, hlm. 41

C. Pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Belum Berbasis Nilai Keadilan

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung terakhir Pada tahun 2020, Pemilihan Kepala Daerah di tengah – tengah Pandemi Covid-19 tetap terlaksana, pilkada sempat di undur yang seharusnya di laksanakan pada 23 september 2020 lalu harus di undur hingga 9 desember 2020, pada pandemi Covid-19 ini potensi terjadinya kecurangan Pilkada sangatlah besar, Petahana/Incumbent adalah pihak yang sangat diuntungkan karena diduga berpotensi mudah melakukan kecurangan, kekhawatiran yang mungkin terjadi adalah manipulasi anggaran penanganan COVID-19 di saat pemilihan Pilkada nanti serta penyalahgunaan anggaran APBD atau anggaran lainnya untuk kampanye yang dapat merugikan Negara tentunya.

Ada beberapa daerah di Indonesia yang mengalami permasalahan yang cukup rumit yaitu Pada pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan wakil gubernur di provinsi Kalimantan Selatan periode 2021-2024 dilakukan Pemilihan Suara Ulang karena adanya terindikasi kecurangan yang masif untuk memenangkan pasangan calon nomor urut 1 yakni, H. Sahbirin Noor dan wakilnya H. Muhidin, dan merugikan pasangan calon nomor urut 2 H. Denny Indrayana dan H. Difriadi, pihak nomor urut 2 mengajukan keberatan ke mahkamah konstitusi dan Mahkamah Konstitusi (MK) menyatakan bahwa hasil perhitungan suara yang ditetapkan oleh KPU Provinsi Selatan batal atas kecurangan yang terbukti di sidang Mahkamah, dalam putusan Mahkamah Konstitusi memerintahkan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan

Selatan untuk melaksanakan Pemungutan Suara Ulang (PSU) di seluruh TPS yang terindifikasi kecurangan yaitu TPS Kecamatan Banjarmasin Selatan (Kota Banjarmasin), Kecamatan Sambung Makmur, Kecamatan Aluh-Aluh, Kecamatan Martapura, Kecamatan Mataraman, dan Kecamatan Astambul (Kabupaten Banjar) dan TPS di Kecamatan Binuang yang ada di Kabupaten Tapin.

Mahkamah Konstitusi Memerintahkan Pelaksanaan Pemungutan suara ulang dalam waktu paling lama 60 (enam puluh hari) kerja sejak Putusan Mahkamah ini diucapkan, pelaksanaan PSU ini tidak lain adalah perwujudan sebuah bentuk Demokrasi dalam Pemilihan Umum karena sesuai dengan pengertian demokrasi adalah dari rakyat, untuk rakyat oleh rakyat. Pilkada selain demokrasi juga merupakan sarana untuk rakyat dalam berdaulat, apabila kedaulatan rakyat di rampas maka keadilan tidak ada. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya juga memerintahkan Badan Pengawas Pemilihan Umum pusat untuk melakukan supervisi dan koordinasi dengan BAWASLU Provinsi Kalimantan Selatan untuk melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi No.124/PHP.GUB-XIX/2021. Karena ada keterlibatan penyelenggara Kpu dan Bawaslu daerah dalam melakukan kecurangan

Kecurangan tersebut telah melanggar 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 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang berbunyi, “Pemilihan dilakukan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”. Oleh karena itu, untuk mewujudkan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat serta menenggakkan asas Luber dan Jurdil, maka perlu dilakukan pemungutan suara ulang.

Menurut kahar masyur tentang teori keadilan sosial dapat diartikan sebagai mengembalikan hak-hak yang hilang kepada yang berhak. Hal ini dengan cara melakukan pemilihan ulang agar suara rakyat tidak di manipulasi dan kedaulatan rakyat tetap terjaga dan keadilan tetap di junjung tinggi.



BAB IV

KELEBIHAN dan KELEMAHAN REGULASI PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, WALIKOTA SAAT INI

A. Kelebihan dan Kekurangan Antara Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Secara Langsung dan Tidak Langsung

1. Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota oleh DPRD.

Pemerintahan dalam arti sempit dapat disebut dengan istilah Administrasi Negara, sedangkan pemerintahan dalam arti luas (*Government In Broader Sense*) adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara, mulai dari pemerintah pusat sampai dengan pemerintah daerah.⁹⁹ Sistem pemerintahan terdiri dari dua suku kata, yaitu sistem dan pemerintahan yang masing-masing mempunyai pengertian. Apabila digabungkan, kedua kata tersebut menjadi suatu pengertian yang berkaitan dengan sistem ketatanegaraan. Dilihat dari segi etimologi, sistem adalah sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang bekerja bersama untuk melakukan suatu maksud. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan secara luas adalah segala kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan negara secara umum, baik di tingkat pusat

⁹⁹ Agus Budi Susilo. "Reformulasi Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan Dalam Konteks Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara". *Jurnal Hukum dan Keadilan*. Vol. 2. No. 2 (2013), hlm. 2303.

maupun daerah, meliputi penyusunan kebijakan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan serta pelayanan publik.¹⁰⁰

Pasal 1 ayat (2) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (hasil amandemen). Adapun pokok-pokok yang menjadi maksud dari rumusan Pasal 1 ayat (2) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 (hasil amandemen), yaitu :

1. Merupakan penegasan bahwa kedaulatan rakyat tetap pada rakyat, tidak beralih pada lembaga negara sebagaimana kadang ditafsirkan seolah-olah kedaulatan rakyat itu beralih pada MPR.
2. Semua kekuasaan alat negara dibatasi oleh UNDANG-UNDANG DASAR , dengan kata lain menganut supremasi hukum. Supremasi hukum merupakan hal penting dari kedaulatan hukum terkait dengan rumusan Pasal 1 ayat (2) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 (hasil amandemen), dapat diartikan bahwa secara tidak langsung menganut teori kedaulatan rakyat dan juga kedaulatan hukum.¹⁰¹

Perkembangan pemerintahan daerah tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai hubungan penyelenggaraan pemerintahan, yaitu antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara Indonesia. Dalam Pasal 1 ayat (1) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 dinyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik". Ketentuan konstitusional ini memberikan pesan bahwa Negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada Tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam sebuah kerangka negara yang berbentuk Kesatuan

¹⁰⁰ Ni Ketut Sudianing dan Ketut Agus Saputra. "Peran Sistem Informasi Pemerintahan Daerah Dalam Menunjang Peningkatan Kualitas Perencanaan Pembagian Daerah". *Locus Majalah Ilmiah Fisif*. Vol. 11. No. 2 (2019), hlm. 23.

¹⁰¹ Anwar C. *Teori dan Hukum Konstitusi. Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi Pada Lembaga Negara*. 2011, hlm. 179-180.

(Unitary), dan bukan berbentuk federasi (serikat). Untuk itu adanya daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (otonomi daerah) haruslah diletakkan dalam bingkai pemahaman negara yang berbentuk kesatuan bukan berbentuk federasi sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (1) UNDANG-UNDANG DASAR 1945.

Sehubungan dengan pemilihan kepala daerah, terdapat perbedaan dalam rumusan kekuasaan, tugas, dan kewajiban DPRD dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah yang tidak berlaku lagi saat ini, seperti membuat dan menetapkan peraturan daerah, mencalonkan kepala daerah, dan mencalonkan wakil kepala daerah. Namun pemilihan kepala daerah oleh DPRD bukan hal yang baru di Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah adalah Undang-Undang pertama yang mengusulkan pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Namun DPRD bukanlah institusi yang sepenuhnya memilih kepala daerah karena pada akhirnya, Menteri Dalam Negeri memiliki wewenang untuk memilih dan mengangkat salah satu calon kepala daerah yang diajukan oleh DPRD.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 101 dan Pasal 154 Undang-Undang tersebut memberikan kewenangan serta tanggung jawab kepada DPRD untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota mulai dari proses pencalonan hingga penetapan pemenang. Kemudian pada Tahun 2014, DPRD kembali terlibat

dalam pemilihan kepala daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Hal ini muncul setelah evaluasi dari praktek pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dijalankan sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Terdapat dua argumentasi utama yang melatarbelakangi gagasan kembali dipilihnya kepala daerah oleh DPRD, yaitu :

- a. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah membutuhkan biaya sangat besar, baik biaya yang dikeluarkan oleh negara melalui penyelenggara pemilihan kepala daerah maupun biaya yang dikeluarkan oleh pasangan calon; dan
- b. Praktek pemilihan kepala daerah yang diwarnai dengan politik uang, mulai dari yang bersifat sporadis hingga yang bersifat masif dan terstruktur.¹⁰²

Setelah era reformasi, pemilihan kepala daerah berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini dinyatakan bahwa pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Pasangan calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.

Pasca Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lahirlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini memberikan perubahan yang sangat besar, yaitu kepala daerah dan wakil kepala daerah dililih secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Undang-

¹⁰² Erman Syarif dan Adhitya Rizki Prabowo. "Analisis Pemilihan Kepala Daerah Melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Demokrasi Indonesia". <https://jdih.lampungprov.>

Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut menjadi tonggak sejarah, karena pertama kalinya kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.

1.1. Kelebihan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Oleh DPRD

Berdasarkan historis pemilihan kepala daerah melalui DPRD bukan hal yang baru di Indonesia. Mulai dari zaman orde baru yang mana DPRD merekomendasikan kepala daerah kepada Presiden, kemudian pasca reformasi DPRD memiliki kewenangan penuh dalam memilih kepala daerah, sampai adanya pemilihan kepala daerah secara langsung. Sudah banyak hal yang dilalui bangsa Indonesia untuk menentukan bagaimana memiliki sistem yang adil dan demokratis sesuai dengan kehendak rakyat dan memilih kepala daerah. Sekarang ini karena adanya kembali wacana agar kepala daerah dipilih oleh DPRD. Untuk itu tentunya ada beberapa kelebihan memilih kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) melalui DPRD, antara lain :

- 1) Anggaran pemilihan kepala daerah yang tidak terlalu besar. Dalam memilih kepala daerah hanya melibatkan beberapa orang saja (20-55) orang untuk Kabupaten/Kota dan sebanyak 35-120 orang untuk DPRD Provinsi.¹⁰³ Melihat hal tersebut tentu negara tidak perlu mengeluarkan biaya yang besar seperti pemilihan langsung. Dikarenakan sistem pemilihan kepala daerah yang tidak terlalu melibatkan rakyat banyak dan hanya melalui perwakilan calon DPRD yang mereka percayai dan mereka pilih untuk memilih kepala daerah yang terbaik bagi daerahnya.
- 2) Tidak terlalu menimbulkan konflik di masyarakat bawah, dikarenakan pemilihan kepala daerah hanya dilakukan oleh segelintir orang saja.¹⁰⁴ tidak

¹⁰³ Sayyidah Insiyah. "Pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah : Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung oleh Rakyat, *Supremasi Hukum : Jurnal Penelitian Hukum*. Vol. 28. No. 2 Agustus 2019, hlm. 164.

¹⁰⁴ *Ibid.*,

perlu ada simpatisan, kampanye besar-besaran yang mana antara calon simpatisan dapat berbenturan dan menimbulkan konflik daerah yang luas. Sehingga masyarakat bawah tidak perlu terusik dengan perkelahian politik yang menimbulkan kekacauan dalam masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut diatas bahwa kelebihan dari pemilihan kepala daerah melalui DPRD adalah menyangkut anggaran yang diperlukan serta mencegah terjadinya konflik dikalangan masyarakat. Apabila kepala daerah dipilih melalui DPRD, maka anggaran yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraannya tidak sebesar dari pemilihan kepala daerah secara langsung. Pada Tahun 2020, terdapat 270 daerah di Indonesia yang melakukan pemilihan kepala daerah secara langsung dengan biaya sebesar Rp. 20,4 triliun.¹⁰⁵ Namun biaya yang besar tersebut tidak mampu menjamin terpilihnya kepala daerah yang terbaik seperti seharusnya menjadi esensi dari pemilihan kepala daerah. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencatat bahwa terdapat 34 Kepala Daerah yang terjerat kasus korupsi pada Tahun 2022.¹⁰⁶

1.2. Kekurangan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Oleh DPRD

Fungsi utama pemilihan kepala daerah ada tiga, yaitu : Pertama, memilih kepala daerah yang sesuai dengan kehendak rakyat, sehingga kepala daerah yang terpilih dapat melaksanakan/mewujudkan kehendak rakyat daerah itu sendiri; Kedua, melalui kepala daerah pemilihan kepada daerah didasarkan pada visi, misi dan program kerja kepala daerah sendiri, yang menentukan berhasilnya seorang kepala

¹⁰⁵ Hadjah Alaydrus. "Bisnis.com". Diakses Pada Tanggal 20 April 2023.

¹⁰⁶ Tim Meta Bangka 03. Diakses Pada Tanggal 20 April 2023.

daerah atau tidak; Ketiga, pemilih kepala daerah sebagai sarana pertanggungjawaban, evaluasi, dan kontra publik terhadap politik kepala daerah.¹⁰⁷

Apabila mengacu pada fungsi utama dari pemilihan kepala daerah, maka sangat sulit untuk diterapkan jika melalui DPRD, karena terdapat beberapa kekurangan pada pemilihan kepala daerah melalui DPRD, antara lain :

- 1) Terpilihnya kepala daerah melalui DPRD belum tentu menjamin bahwa kepala daerah yang terpilih merupakan kehendak dari rakyat daerah. Dikarenakan pelibatan masyarakat dalam proses memilih kepala daerah hampir dikesampingkan.¹⁰⁸ Dilatarbelakangi dari tidak terlepasnya para anggota DPRD sebagai perwakilan dari kepentingan tertentu. Sehingga tidak mustahil apabila wakil rakyat tersebut masih dibayang-bayangi oleh kepentingan politik semata dalam menjalankan tanggungjawabnya.
- 2) Ditambah dengan semakin tergerusnya legitimasi masyarakat kepada lembaga DPRD, hal tersebut dilihat dari banyak kasus korupsi yang terjadi pada anggota DPRD. Sebagai contoh terlibatnya 41 anggota DPRD Kota Malang dalam kasus dugaan pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Malang.¹⁰⁹ Kemudian terjeratnya 11 anggota DPRD Sumatera Utara dalam kasus dugaan suap terhadap Laporan pertanggungjawaban Gubernur Sumatera Utara,¹¹⁰ dan Lain-Lain. Berdasarkan fakta tersebut tentu masyarakat tidak akan secara penuh percaya kepada anggota DPRD untuk dapat memilih kepala daerah yang kompeten, jujur, adil, sesuai dengan kehendak masyarakat.
- 3) Pemilihan kepala daerah melalui DPRD tentu akan menghilangkan partisipasi masyarakat secara langsung dalam memilih kepala daerah. Setidaknya akan mengakibatkan semakin jatuhnya hubungan antara kepala daerah dengan rakyat daerahnya.¹¹¹ Sehingga masyarakat daerah tidak tahu apa visi, misi serta program kerja dari kepala daerah yang terpilih.

¹⁰⁷ Sayyidah Insiyah. *Op. Cit*, hlm. 178.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Haris Fadhil. "Perjalanan Kasus Korupsi 41 Anggota DPRD Malang Hingga PAW Massal". <https://new.detik.com>. Diakses Pada Tanggal 20 April 2023.

¹¹⁰ Ardhito Ramadhan. "KPK Tahan 11 Anggota DPRD Sumut Tersangka Kasus Suap". <http://nasional.kompas.com>. Diakses Pada Tanggal 20 April 2023.

¹¹¹ Janedjri M. Gafar. *Op. Cit*, hlm. 137.

Berdasarkan hal tersebut di atas bahwa kekurangan atau kelemahan dari pemilihan kepala daerah melalui DPRD terletak pada bahwa kepala daerah yang terpilih belum tentu merupakan kehendak dari rakyat daerah, mengingat kepala daerah dipilih oleh anggota DPRD dan bukan secara langsung oleh rakyat daerah. Kemudian Legitimasi anggota DPRD secara umum kurang mendapatkan kepercayaan dari masyarakat sebagai akibat perilaku dan perbuatan sebagian anggota DPRD yang melakukan penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang. Selanjutnya dengan pemilihan kepala daerah melalui DPRD, maka partisipasi masyarakat secara langsung diperankan oleh anggota DPRD.

2. Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Secara Langsung

Setelah era reformasi Undang-Undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang didalamnya juga mengatur mengenai pemilihan kepala daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU Nomor 8 Tahun 2015).

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pemilihan kepala daerah dilakukan dengan menggunakan sistem demokrasi tidak langsung dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD. Rekrutmen kepala daerah

se penuhnya berada pada kekuasaan DPRD. Pemerintah Pusat hanya menetapkan dan melantik kepala daerah berdasarkan hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD. Dalam Undang-Undang ini juga ditegaskan bahwa DPRD dan Pemerintah Daerah mempunyai kedudukan sejajar dan mitra kerja dalam menjalankan pemerintahan daerah. Hal ini berbeda dengan sistem sebelumnya yaitu kepala daerah diangkat oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri dari Calon yang diajukan atau diusulkan oleh DPRD. Hal ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 bahwa Pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Kemudian menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota diangkat oleh Presiden dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD.¹¹²

Keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 membawa perubahan yang cukup fundamental dalam hal pemilihan kepala daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu.

¹¹² Andi Mustari Pide. *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*. Wildan Akademika dan Universitas Ekasakti Press : Jakarta. 2009, hlm. 62.

2.1. Kelebihan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Secara Langsung

Dengan adanya supremasi konstitusi rakyat menjadi pelaksana kedaulatan tertinggi, menjadikan setiap masyarakat memiliki hak untuk ikut serta secara aktif dalam pemilihan kepala daerah. Dengan begitu rakyat dan kepala daerah yang merekapilih akan terjalin hubungan yang erat. Kemudian mendorong terlaksananya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dan partisipatif.¹¹³ Untuk itu kelebihan dari pemilihan secara langsung antara lain:

- a. Kepala daerah yang terpilih mendapat legitimasi dari masyarakat karena didukung oleh rakyat yang memberikan suaranya secara langsung.¹¹⁴ Legitimasi (pengakuan yang kuat dari rakyat) memiliki peran yang penting dalam meyakinkan, mempengaruhi atau memperbaharui kesepakatan politik yang terjadi antara pemerintah dan masyarakat daerah itu sendiri. Krisis legitimasi yang terjadi kepada kepemimpinan di daerah akan menghasilkan ketidakstabilan politik dan ekonomi di daerah.¹¹⁵
- b. Rakyat dapat menentukan sendiri bagaimana sosok pemimpin daerah sesuai dengan harapan rakyat di daerah.¹¹⁶ Dengan begitu, pemilu membuka peluang tampilnya calon yang sesuai dengan harapan mayoritas masyarakat. Sehingga, apabila kepala daerah terpilih yang tidak sesuai dengan kehendak masyarakat, maka secara otomatis calon yang bersangkutan tidak akan dipilih kembali di pemilu selanjutnya. Dikarenakan masyarakat akan memilih calon yang sesuai dengan aspirasi mereka karena masyarakat ikut berperan aktif.¹¹⁷
- c. Adanya *checks and balances* sistem antara pemerintahan legislatif dan eksekutif.¹¹⁸ dengan pemilihan kepala daerah secara langsung, DPRD tidak dapat menekan kepala daerah untuk memenuhi kehendak dan tuntutan DPRD. Dengan begitu, para kepala daerah dapat menjalankan program kerjanya dengan tenang tanpa harus terganggu dengan tuntutan DPRD. DPRD juga dapat melaksanakan fungsinya pengawasannya dengan benar tanpa

¹¹³ Fajar Nugraha. "Persepsi Tokoh Politik Terhadap Model Pemilihan Gubernur". Jurnal Civies : Media Kajian Kewarganegaraan. 2017, hlm. 120.

¹¹⁴ Insiyah S. Nugraha. *Op. Cit*, hlm. 170.

¹¹⁵ Janpatar Simamora, "Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis", Jurnal Mimbar Hukum, Vol 23, No 1 Februari 2011, hlm. 227.

¹¹⁶ Nopyandri, *Op.Cit.* hlm 5.

¹¹⁷ Insiyah S, *Op. Cit*, hlm. 171.

¹¹⁸ Nopyandri, *Op. Cit*, hlm 5.

adanya kepentingan politik sepihak semata yang memudahkan fungsi pengawasan.

Berdasarkan hal tersebut di atas bahwa kelebihan dari pemilihan kepala daerah secara langsung adalah terletak pada adanya legitimasi dari masyarakat terhadap kepala daerah yang terpilih. Kemudian masyarakat mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri terhadap kepala daerah yang sesuai dengan harapan rakyat di daerah. Selanjutnya adanya sistem *checks and balances* antara legislatif dan eksekutif. Dengan pemilihan langsung, maka kepala daerah tidak dapat ditekan dan dipengaruhi oleh DPRD dalam menjalankan program kerjanya, karena kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.

2.2. Kekurangan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Secara Langsung

Pemilihan kepala daerah secara langsung nyatanya memunculkan celah bagi demokrasi Indonesia. Tiga kali melangsungkan pemilihan kepala daerah semenjak pada Tahun 2004 hingga Tahun 2009, ternyata memberikan catatan hitam bagi keberlangsungan pemilihan kepala daerah itu sendiri, hal ini menunjukkan adanya kekurangan dari pemilihan kepala daerah secara langsung, antara lain :

- a. Rawan timbulnya konflik horizontal dikalangan masyarakat, sebagai contoh terjadinya konflik Tahun 2007 di Sulawesi Selatan dikarenakan Mahkamah Agung (MA) mewajibkan adanya pemilu ulang di empat kabupaten yaitu Bone, Bantaen, Tana toraja dan, gowa. MA beralasan karena pilkada di keempat kabupaten tersebut dilakukan tidak adil dan jujur. Keputusan MA ini

menganulir keputusan dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Sulawesi Selatan No 353/P.KWK-SS/XI/2007 tanggal 16 November 2007 yang menetapkan Syahrul Yasin Limpo Agus Arifin Nu mang sebagai pemenang pilkada, keputusan ini menjadikan konflik di antara elit massa yang kebetulan berbeda etnis. Syahrul Yasin Limpo beretnis Makassar sedangkan Amin Syam beretnis Bugis, isu keetnisan akhirnya juga tidak dapat dilepaskan dari konflik yang terjadi antara kedua tokoh yang semula berpasangan tersebut¹¹⁹, dan masih banyak lagi sederat konflik horzintal yang terjadi di masyarakat yang dapat menimbulkan perpecahan.

- b. Pemilihan langsung kepala daerah memerlukan anggaran yang sangat besar. Sebagai contoh ialah Pilkada Jawa Timur 2018 dimana anggaran yang diajukan oleh KPU ialah sebesar 817 Miliar untuk Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Jawa Timur.¹²⁰ Sungguh angka yang fantastis bahwa hanya untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah di satu daerah Provinsi saja hingga menghabiskan ratusan triliun rupiah. Sedangkan setiap daerah tentunya memerlukan dana untuk melaksanakan perkembangan di berbagai sektor.

¹¹⁹ Moch Nurhasim, *Konflik dalam Pilkada Langsung: Studi tentang Penyebab dan Dampak Konflik*. Jurnal Penelitian Politik, 2016, hlm. 106.

¹²⁰ *Ibid.*,

Berdasarkan hal tersebut di atas bahwa kekurangan atau kelemahan dari pemilihan kepala daerah secara langsung adalah memicu terjadinya konflik horisontal antara para pendukung dan simpatisan dari para calon kepala daerah. Kemudian membutuhkan dana yang sangat besar dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung karena memerlukan berbagai sarana dan prasarana.

B. Mekanisme pencalonan Gubernur, Bupati dan Walikota Saat Ini

Amademen Undang-Undang Dasar (UNDANG-UNDANG DASAR) 1945 ke II menghasilkan perubahan besar dalam tata negara bangsa Indonesia. Salah satu perubahan yang di amademen adalah dalam hal pemilihan kepala daerah. Pasal 18 UNDANG-UNDANG DASAR 1945 hasil Amademen ke II yang diantaranya menyebutkan Gubernur, Bupati dan Walikota masing- masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis, telah menjadi dasar perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.¹²¹

Guna menjalankan amanah amademen UNDANG-UNDANG DASAR 1945 Pasal 18 Pemerintahan melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan suatu perubahan besar dalam proses pemilihan kepala daerah di Indonesia. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 56 ayat 1,

¹²¹ <http://jurnal.radenfatah.ac.id/index.php/intizar/article/view/2693/2187>. Diakses Pada Tanggal 01 Mei 2023.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Selain itu dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 kewenangan DPRD dalam memilih kepala daerah dihapuskan¹²²

Sejak Tahun 2005, berlandaskan Amademan UNDANG-UNDANG DASAR 1945 dan juga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia dilaksanakan secara langsung. Pilkada langsung memberikan kesempatan kepada rakyat secara langsung untuk menentukan pemimpin daerahnya. Pilkada langsung juga merupakan wujud nyata atas *responsibilitas* dan *akuntabilitas*, karena kepala daerah harus bertanggung jawab langsung kepada rakyat¹²³

Partai politik memiliki peran yang sangat dominan dalam proses Pilkada langsung. Aturan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa, hanya partai politik yang bisa mengajukan calon kepala daerah. Mulai Tahun 2007 berdasarkan keputusan MK No.5/PUU-V/2007 pencalonan kepala daerah dapat dilakukan melalui Partai Politik dan juga melalui perseorangan. Lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, pelaksanaan Pilkada dilaksanakan setiap 5 Tahun sekali secara langsung dan serentak.

¹²² *Ibid.*,

¹²³ *Ibid.*,

Fungsi sebagai Kepala Daerah adalah menjadi bagian dari Pemerintah Daerah dan menjadi pemimpin dari Pemerintah Daerah tersebut dalam menjalankan otonomi daerah, yaitu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam pemberian otonomi daerah ini bukan lagi didasari prinsip Otonomi yang riil dan seluas-luasnya tetapi Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Dengan demikian prinsip Otonomi yang riil atau nyata tetap merupakan prinsip yang harus melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah.

Sedangkan istilah seluas-luasnya tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. Selain itu otonomi yang diberikan juga sewaktu-waktu dapat ditambah dan dikurangi oleh Pemerintah Pusat.

Pelaksanaan pemilihan kepada daerah pada era sebelum reformasi di atur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 yang di ganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah daerah. Didalam aturan disebutkan bahwa prosesi pencalonan dan pemilihan kepala daerah di bagi menjadi dua yakni pemilihan kepala daerah tingkat I dan pemilihan kepala daera II yang laksanakan secara keterwakilan oleh Dewan Perwakilan rakyat Daerah (DPRD) bukan secara langsung masyarakat.

Kepala daerah tingkat I di angkat dan oleh presiden dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya orang calon yang di ajukan Dewan Perwakilan rakyat Daerah pada daerah yang bersangkutan. Selanjutnya apabila dari pencalonan tersebut tidak memenuhi syarat di angkat menjadi kepala daerah, maka DPRD di mintah oleh menteri dalam negeri untuk mengusulkan kedua kalinya, dengan di sertai alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan yang pertama, selanjutnya lagi apabila proses pencalonan yang kedua tidak memenuhi syarat, maka presiden mengangkat kepala daerah di luar nama yang bersangkutan.

Pengusulan berawal dari usulan dewan perwakilan rakyat daerah yang duduk di kursi daerah tingkat I. Dengan jumlah yang harus diusulkan pada presiden melalui DPRD minimal 3 orang dan maksimal 5 orang yang telah di musyawarakan bersama kementerian dalam negeri. Selanjutnya diusulkan dari pimpinan fraksi-fraksi di DPRD ke presiden melalui menteri dalam negeri minimal sebanyak 2 orang dari pengajuan awal.

Pengajuan nama-nama yang untuk akan dijadikan kepala daerah oleh DPRD melalui menteri dalam negeri, tidak terikat pada jumlah suara yang di peroleh masing-masing calon saat di lakukan musyawarah di DPRD, karena hal ini adalah merupakan hak progreatip presiden untuk menentukan siapa yang akan di pilih menjadi kepala daerah pada daerah tingkat I dan II. Selanjutnya menteri dalam negeri yang dalam ini bertindak sebagai atas nama

presiden dalam mengangkat kepala daerah tingkat I tidak juga terikat pada jumlah suara yang di peroleh masing-masing calon.

Kepala daerah tingkat II diangkat oleh menteri dalam negeri dengan persetujuan presiden sedikit-dikitnya dua orang dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hasil musyawara bersama yang disepakati fraksi-fraksi dengan gubernur kepala daerah yang bersangkutan. Selanjutnya apabila dari pencalonan tersebut tidak memenuhi syarat di angkat menjadi kepala daerah, maka DPRD di mintaholeh menteri dalam negeri untuk mengusulkan kedua kalinya, dengan di sertai alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan yang pertama, selanjutnya lagi apabila proses pencalonan yang kedua tidak memenuhi syarat, maka presiden mengangkat kepala daerah di luar pencalonan.

Dari uraian diatas dapat di tarik kesimpulan bahwa proses rekrutmen pencalonan kepala daerah yang terjadi pada era orde baru di pisahkan menjadi dua tingkatan daerah yakni daerah I dan daerah tingkat II, dimana pada dua-dua tingkatan daerah tersebut sama menggunakan system pemilihan keterwakilan untuk memilih kepala daerah, pemilihan dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang duduk di bangkut parlemen pada tingkatan daerahnya masing-masing.

Kemudian sistem keterwakilan sebenarnya hanya menjadi pintu masuk saja bagi calon kepala daerah untuk dilakukan musyawarah atau pemilihan,

aktifitas musyawarah oleh DPRD juga tidak mutlak menjadi jaminan bagi nama calon yang paling banyak untuk di ajukan oleh DPRD menjadi kepala daerah yang dipilih oleh presiden, karena presiden bisa saja memilih nama calon kepala daerah yang paling dikit dukungan DPRD pada musyawarah. karena seyogyanya pemilihan kepala daerah yang dipilih itu merupakan hak sepenuhnya dari presiden. Presiden pada hakikatnya memiliki intevensi penuh terhadap prosesi pemilihan kepala daerah pada era orde baru, yang dimana prosesi musyawarah yang dilakukan oleh DPRD tidaklah memiliki integritas penuh dalam hal menentukan kebijakan terhadap siapa nama yang akan di jadikan kepala daerah pada masing-masing tingkatan daerah.

Kepala daerah sesungguhnya bukanlah hasil pemilihan DPRD, karena patut atau tidak seseorang menjadi kepala daerah, tergantung sepenuhnya pada penilainya presiden, yang di indikasikan bahwa aturan tersebut juga terkait kepentingan pemerintah pusat untuk mendapatkan gubernur atau bupati yang mampu berkerja sama. Misalnya, DPRD memiliki dua calon gubernur atau bupati, yang salah satunya didukung lebih banyak legislator. Tetapi Jika pemerintah Pusat menghendaki calon yang memiliki lebih sedikit dukungan DPRD, maka Presiden berhak mengangkatnya. Begitu juga untuk pemberhentiannya, yang dapat dilakukan presiden tanpa melalui persetujuan DPRD. Maka yang menjadi dasar hukum pelaksanaan pemilihan kepada daerah pada era orde baru, merupakan cerminan bahwa kekuasaan pemerintah pusat sangatlah berkuasa atas apa yang mengatur Tentang Pemilihan kepala

daerah, melihatkan juga bahwa otoriterisme presiden Suharto sangat kuat, dalam menyusun atas kebijakan yang bersangkutan dengan pemerintah daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1965, diyakini sebagai upaya pemerintah pusat tidak sepenuhnya menyerahkan wewenang kepada pemerintah daerah untuk menentukan kebijakan, atas apa yang di butuhkan daerah tersebut.

Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Dengan Sistem Perwakilan mempunyai 3 tahapan yaitu :

1) Tahapan Pencalonan

Para bakal calon Kepala Daerah dicalonkan oleh DPRD dan dimufakati untuk menetapkan minimal 3 nama dan maksimal 5 nama. Para bakal calon tersebut kemudian diteliti apakah telah memenuhi persyaratan atau tidak. Jika sudah terpenuhi maka dituangkan kedalam Keputusan Pimpinan DPRD dan meminta persetujuan Mendagri untuk Kepala Daerah Tingkat I Atau gubernur untuk kepala daerah tingkat II.

2) Tahapan Pemilihan

Maksimal satu bulan sejak disepakati bersama, DPRD harus menyelenggarakan proses pemilihan calon Kepala Daerah

dan proses tersebut harus menghasilkan minimal 2 nama untuk diajukan kepada Presiden atau Menteri Dalam Negeri.



3) Tahapan Pengangkatan dan Pelantikan

Presiden akan memilih calon Kepala Daerah Tingkat I yang diajukan DPRD dan Menteri dalam Negeri akan memilih calon Kepala Daerah Tingkat II. Pelantikan dan Pengambilan Sumpah Jabatan Kepala Daerah Tingkat I akan dilaksanakan oleh Presiden dan Presiden dapat menunjuk Menteri Dalam Negeri untuk mewakilinya. Pelantikan dan Pengambilan Sumpah Jabatan Kepala Daerah Tingkat II akan dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri dan Menteri Dalam Negeri dapat menunjuk Gubernur Kepala Daerah untuk mewakilinya.

Persyaratan menjadi Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas PKPU Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota, tercantum pada Pasal 4 adalah sebagai berikut :

1. Warga Negara Indonesia dapat menjadi Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota dengan memenuhi persyaratan sebagai berikut:
 - a) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;

- b) Setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c) Berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- d) Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) Tahun untuk Calon Gubernur dan Wakil Gubernur dan 25 (dua puluh lima) Tahun untuk Calon Bupati dan Wakil Bupati atau Calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota terhitung sejak penetapan Pasangan Calon;
- e) Mampu secara jasmani, rohani dan bebas penyalahgunaan narkotika berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter yang terdiri dari dokter, ahli psikologi dan Badan Narkotika Nasional (BNN);
- f) Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) Tahun atau lebih, kecuali terhadap terpidana yang melakukan tindak pidana kealpaan atau tindak pidana politik dalam pengertian suatu perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana dalam hukum positif hanya karena pelakunya mempunyai pandangan politik yang berbeda dengan rezim yang sedang berkuasa;
 - f1) Bagi terpidana yang tidak menjalani pidana di dalam penjara meliputi:
 - 1. terpidana karena kealpaan; atau
 - 2. terpidana karena alasan politik; wajib secara jujur atau terbuka mengemukakan kepada publik;
- g) Bagi Mantan Terpidana yang telah selesai menjalani masa pembedanya wajib secara jujur atau terbuka mengemukakan kepada publik;
 - g1) Bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang;
- h) Bukan Mantan Terpidana bandar narkoba atau bukan Mantan Terpidana kejahatan seksual terhadap anak;
- i) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- j) Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- k) Menyerahkan daftar kekayaan pribadi kepada instansi yang

berwenang memeriksa laporan harta kekayaan penyelenggara negara;

- l) Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- m) Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- n) Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;
- o) Belum pernah menjabat sebagai Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, atau Wali Kota atau Wakil Wali Kota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur atau Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati atau Calon Wakil Bupati dan/atau Calon Wali Kota atau Calon Wakil Wali Kota, dengan ketentuan:
 1. Penghitungan 2 (dua) kali masa jabatan dihitung berdasarkan jumlah pelantikan dalam jabatan yang sama, yaitu masa jabatan pertama selama 5 (lima) Tahun penuh dan masa jabatan kedua paling singkat selama 2 ½ (dua setengah Tahun) dan sebaliknya;
 2. Jabatan yang sama sebagaimana dimaksud pada angka 1, adalah jabatan Gubernur dengan Gubernur, jabatan Wakil Gubernur dengan Wakil Gubernur, jabatan Bupati/Wali Kota dengan Bupati/Wali Kota, dan jabatan Wakil Bupati/Wali Kota dengan Wakil Bupati/ Wali Kota;
 3. 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, meliputi:
 - a) telah 2 (dua) kali berturut-turut dalam jabatan yang sama;
 - b) telah 2 (dua) kali dalam jabatan yang sama tidak berturut-turut; atau
 - c) 2 (dua) kali dalam jabatan yang sama di daerah yang sama atau di daerah yang berbeda;
 4. Perhitungan 5 (lima) Tahun masa jabatan atau 2 ½ (dua setengah) Tahun masa jabatan sebagaimana dimaksud pada angka 1, dihitung sejak tanggal pelantikan sampai dengan akhir masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati dan Wakil Bupati atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang bersangkutan; dan

5. ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 1 sampai dengan angka 4, berlaku untuk:
- a) jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati dan Wakil Bupati atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang dipilih secara langsung melalui Pemilihan, dan yang diangkat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota; atau
 - b) jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati dan Wakil Bupati atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota karena perubahan nama provinsi atau kabupaten/kota;
- p) Belum pernah menjabat sebagai:
- 1. Gubernur bagi calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Wali Kota atau calon Wakil Wali Kota di daerah yang sama;
 - 2. Wakil Gubernur bagi calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Wali Kota atau calon Wakil Wali Kota di daerah yang sama; atau
 - 3. Bupati atau Wali Kota bagi Calon Wakil Bupati atau Calon Wakil Wali Kota di daerah yang sama;
- q) Berhenti dari jabatannya sejak ditetapkan sebagai calon bagi:
- 1. Bupati atau Wakil Bupati, Wali Kota atau Wakil Wali Kota yang mencalonkan diri sebagai Bupati atau Wakil Bupati, Wali Kota atau Wakil Wali Kota di kabupaten/kota lain;
 - 2. Bupati atau Wakil Bupati, Wali Kota atau Wakil Wali Kota yang mencalonkan diri sebagai Gubernur atau Wakil Gubernur di provinsi lain; atau
 - 3. Gubernur atau Wakil Gubernur yang mencalonkan diri sebagai Gubernur atau Wakil Gubernur di provinsi lain;
- r) Menyatakan secara tertulis bersedia cuti di luar tanggungan negara selama masa kampanye bagi Gubernur, Wakil

Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Wali Kota, atau Wakil Wali Kota yang mencalonkan diri di daerah yang sama;

- s) Tidak berstatus sebagai pejabat Gubernur, pejabat Bupati atau pejabat Wali Kota;
- t) Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai calon;
- u) Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pegawai Negeri Sipil, kepala desa atau sebutan lain dan perangkat desa sejak ditetapkan sebagai calon;
- v) Berhenti dari jabatan pada Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah yang tidak dapat ditarik kembali sejak ditetapkan sebagai calon; atau
- w) Berhenti sebagai Anggota KPU Republik Indonesia, KPU Provinsi / KIP Aceh, KPU / KIP Kabupaten / Kota, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten / Kota sebelum pembentukan PPK dan PPS.

2. Syarat calon mampu secara jasmani dan rohani sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e tidak menghalangi penyandang disabilitas.

(2a) Syarat tidak pernah sebagai terpidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f dikecualikan bagi Mantan Terpidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) Tahun atau lebih yang telah melewati jangka waktu 5 (lima) Tahun setelah selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

(2b) Mengemukakan kepada publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f1 dan huruf g dilakukan dalam bentuk iklan pengumuman di media massa harian lokal sesuai daerah calon yang bersangkutan mencalonkan diri dan/atau nasional yang terverifikasi pada Dewan Pers yang berisi :

- a. latar belakang jati dirinya sebagai terpidana tidak dalam penjara atau Mantan Terpidana;
- b. jenis tindak pidananya; dan
- c. bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang.

(2c) Iklan pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (2b) dilakukan dengan ketentuan:

- a. paling sedikit 1 (satu) kali dalam rentang waktu sejak masa pendaftaran sampai dengan sebelum masa perbaikan;
- b. paling kecil berukuran 135 (seratus tiga puluh lima) milimeter kolom x 4 (empat) kolom atau setara dengan 1/8 (satu per delapan) halaman koran yang dimuat di halaman satu, halaman tiga, atau halaman terakhir;
- c. iklan pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (2b) huruf a paling kurang memuat :
 1. nama lengkap;
 2. tempat tanggal lahir;

3. jenis kelamin;
 4. alamat;
 5. pendidikan; dan
 6. pekerjaan.
- d. iklan pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (2b) huruf b dan huruf c paling kurang memuat:
1. jenis tindak pidana;
 2. nomor dan tanggal putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap;
 3. nomor dan tanggal surat keterangan telah selesai menjalani pidana penjara dari kepala lembaga permasyarakatan, atau nomor dan tanggal surat keterangan dari Kejaksaan yang menerangkan bahwa terpidana tidak menjalani pidana dalam penjara bagi terpidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f1;
 4. nomor dan tanggal surat keterangan telah selesai menjalani pembebasan bersyarat, cuti bersyarat atau cuti menjelang bebas dari kepala lembaga pemasyarakatan, dalam hal bakal calon mendapat pembebasan bersyarat, cuti bersyarat atau cuti menjelang bebas; dan
 5. nomor dan tanggal surat keterangan yang menyatakan bahwa bakal calon yang bersangkutan bukan sebagai

pelaku kejahatan yang berulang-ulang dari Kepolisian.

(2d) Jangka waktu 5 (lima) Tahun telah selesai menjalani pidana penjara sebagaimana dimaksud pada ayat (2a) terhitung sejak tanggal bakal calon yang bersangkutan telah selesai menjalani pidananya sampai dengan pada saat pendaftaran sebagai bakal calon.

(2e) Syarat tidak pernah melakukan perbuatan tercela sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf j dikecualikan bagi:

- a. pemakai narkoba karena alasan kesehatan;
- b. mantan pemakai narkoba yang karena kesadarannya sendiri melaporkan diri dan telah selesai menjalani proses rehabilitasi; atau;
- c. mantan pemakai narkoba yang terbukti sebagai korban yang berdasarkan penetapan/putusan pengadilan diperintahkan untuk menjalani rehabilitasi dan telah dinyatakan selesai menjalani proses rehabilitasi.

(2f) Syarat bebas penyalahgunaan narkoba berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e dikecualikan bagi pemakai narkoba karena alasan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2e) huruf a.

Persyaratan calon kepala daerah adalah cermin realitas kehidupan masyarakat daerah yang menjadi parameter seleksi administratif calon. Persyaratan kepala daerah di berbagai negara berbeda-beda. Di negara-negara yang memperhatikan pentingnya tantangan dan tuntutan perkembangan menekankan persyaratan yang berat, sebaliknya di negara-negara dunia ketiga umumnya memberikan persyaratan yang minimal. Persyaratan calon pada umumnya mencakup 5 aspek, yaitu :

- 1) Kesetiaan pada dasar negara dan ideologi bangsa;
- 2) Akseptabilitas;
- 3) Kapabilitas;
- 4) Mekanisme Kontrol; dan
- 5) Ketaatan sebagai hamba hukum kredibilitas pemerintahan.

Aturan persyaratan pencalonan kepala daerah telah disempurnakan dengan hadirnya UU 8/2015. Dalam Pasal 7 UU 8/2015 persyaratan pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah dirumuskan sebagai berikut:

"Warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat.
- d. berusia paling rendah 30 (tiga puluh) Tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 (dua puluh lima) Tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
- e. mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- f. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) Tahun atau lebih;
- g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- h. tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;
- i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
- j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan

dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;

- k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- l. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;
- m. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- n. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota;
- o. berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon;
- p. tidak berstatus sebagai pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota;
- q. tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahanan;
- r. memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah

bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

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

Dalam persyaratan pencalonan yang diatur pada Pasal 7 di atas menunjukkan progresivitas yang luar biasa. Terhadap substansi yang terdapat dalam Pasal 7, beberapa ada yang dinyatakan bertentangan dengan UNDANG-UNDANG DASAR 1945 oleh MK.

Teori Sistem Pencalonan Kepala Daerah

Semangat dilaksanakannya pemilihan kepala daerah langsung adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, dimana Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat (pemilih). Oleh karena itu, keputusan politik untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah adalah langkah strategis dalam rangka memperluas, memperdalam, dan meningkatkan kualitas demokrasi. Hal ini juga sejalan

dengan semangat otonomi yaitu pengakuan terhadap aspirasi dan inisiatif masyarakat lokal (daerah) untuk menentukan nasibnya sendiri.¹²⁴

Selain semangat tersebut, sejumlah argumentasi dan asumsi yang memperkuat pentingnya pemilihan kepala daerah langsung adalah :

- 1) Pemilihan kepala daerah diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elit politik lokal, termasuk kepala daerah.
- 2) Pemilihan kepala daerah diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan di tingkat lokal.
- 3) Pemilihan kepala daerah akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah dan/atau daerah.¹²⁵

Kepala daerah adalah jabatan politik dan jabatan publik yang bertugas memimpin birokrasi menggerakkan jalannya roda pemerintahan. Fungsi-fungsi pemerintahan terbagi menjadi perlindungan, pelayanan publik dan pembangunan (*protective, public services, dan development*). Kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan kebijakan atas ketiga fungsi pemerintahan

¹²⁴ Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada Di Indonesia : Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*. UII Press : Yogyakarta. 2010, hlm.130.

¹²⁵ *Ibid.*,

itu. Dalam konteks struktur kekuasaan, kepala daerah adalah kepala eksekutif di daerah.¹²⁶

Istilah jabatan publik mengandung pengertian bahwa kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan kebijakan yang terkait langsung dengan kepentingan rakyat (publik), berdampak terhadap rakyat, dan dirasakan oleh rakyat. Oleh sebab itu, kepala daerah harus dipilih oleh rakyat dan wajib mempertanggungjawabkan kepercayaan yang telah diberikan kepada rakyat.

Dari sini dapat ditarik kesimpulan bahwa pilkada itu merupakan implementasi atau wujud dari demokrasi. Karena pilkada adalah wujud dari demokrasi, maka nilai-nilai demokrasi menjadi parameter keberhasilan penyelenggaraan pilkada. Kualitas kompetisi dalam pilkada sesungguhnya dapat dilihat dari sistem pencalonan atau pendaftaran calon yang digunakan. Pencalonan juga merupakan satu dimensi hak pilih aktif, yakni hak warga untuk dipilih. Dimensi lainnya adalah hak warga untuk memilih. Karena itulah, pencalonan merupakan tahapan penting yang ditunggu-tunggu masyarakat, khususnya oleh para politisi, dalam pilkada langsung.¹²⁷

¹²⁶ Joko, J.Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung : Filosofi Sistem Dan Problema Penerapan di Indonesia*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta. 2005, hlm. 203.

¹²⁷ *Ibid*, hlm. 234.

C. Penegakan Hukum Terhadap Kasus Politik Uang Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Praktik Politik Uang pada dasarnya merupakan suatu tindakan yang mencederai demokrasi dan menimbulkan permasalahan kompleks, baik itu sebelum terjadinya proses Pemilihan Kepala Daerah maupun sesudah terjadinya proses Pemilihan Kepala Daerah seperti terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan seorang kepala daerah dengan alih-alih balik modal atas apa yang dikeluarkannya pada saat kampanye, Politik uang merupakan suatu bentuk pemberian atau janji menyuap seseorang baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu pada saat pemilihan umum. Pembelian bisa dilakukan menggunakan uang atau barang. Politik uang adalah sebuah bentuk pelanggaran kampanye.

Pilkada merupakan rezim pemerintah daerah pada Pasal 22 E ayat (1) dan ayat (2) UNDANG-UNDANG DASAR NRI Tahun 1945 di katakan bahwa pemilihan umum di laksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima Tahun sekali dan di selenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan wakil Presiden serta DPRD bertolak dari penjabaran Pasal 22E ayat (1) dan (2) dimaksud, dapat dipahami bahwa pilkada bukan merupakan bagian dari rezim pemilihan umum (pemilu) karena rezim pemilu hanya untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden, dan Wakil

Presiden serta DPRD, tidak termasuk di dalamnya memilih Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota).

Aturan mengenai pilkada secara eksplisit diatur dalam bab tersendiri yaitu Bab VI tentang Pemerintah Daerah. Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR NRI Tahun 1945 menyatakan secara tegas bahwa: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Arti demokratis disini dapat di maknai sebagai pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun tidak langsung lewat DPRD. Oleh karena Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR NRI Tahun 1945 Tentang Pemilihan kepada daerah tersebut berada di bawah bab tentang Pemerintah Daerah, maka pengaturan pilkada tersebut dalam pelaksanaannya dimuat dalam Undang-Undang yang termasuk dalam rezim Pemerintahan Daerah. Pilkada sebagai bagian dari rezim Pemerintahan Daerah, dalam penjabarannya oleh UU No. 22 Tahun 1999 (UU Pemerintahan Daerah sebelumnya) tidak dilaksanakan dalam satu proses pemilihan langsung oleh rakyat, melainkan dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD).

Sejak berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah merubah sistem pemilihan Kepala Daerah dari pemilihan melalui DPRD menjadi pemilihan langsung oleh rakyat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 56 ayat (1) yang berbunyi: “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara

demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.¹²⁸

Pemilihan umum (pemilu) merupakan instrumen penting dalam demokrasi yang menganut sistem perwakilan. Pemilu berfungsi sebagai alat penyaring bagi “politikus-politikus” yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan, mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik (parpol). Oleh sebab itu, adanya partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis. Hal itu dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberi jalan kompromi bagi pendapat yang berlawanan, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara sah dan damai.¹²⁹

Pada Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada), yang dilaksanakan dalam rentang waktu lima Tahun merupakan suatu sarana untuk memilih kepala daerah yang berkualitas dan memiliki dedikasi. Hal ini penting, sebab

¹²⁸ M, Mahfud MD, *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Penerbit Gama Media : Yogyakarta. 1998, hlm. 20.

¹²⁹ M, Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*. Penerbit Rajawali Pres : Jakarta. 2013, hlm. 45.

melalui proses pemilukada akan menghasilkan seorang calon pemimpin dalam masa lima Tahun ke depan untuk menentukan pembangunan di suatu daerah, baik itu tingkat provinsi maupun di kabupaten/kota.

Pemilihan umum hampir tidak mungkin dilaksanakan tanpa kehadiran partai- partai politik di tengah masyarakat. Keberadaan partai juga merupakan salah satu wujud nyata pelaksanaan asas kedaulatan rakyat. Sebab dengan partai-partai politik itulah segala aspirasi rakyat yang kedaulatan berada di tangan rakyat, maka kekuasaan harus di bangun dari bawah (*buttum up*).

Terkait dengan buruknya asumsi terhadap praktek politik dan politikus, Andi Setiadi dalam bukunya “Politik Harapan Palsu” menyatakan: “politik itu bukan soal kebenaran, tapi kepentingan. Politik itu bukan soal siapa “menghasilkan” apa, tapi soal siapa “mendapatkan” apa. Itulah sebabnya, muncul adagium politik yang begitu populer terhadap politik, “Tiada kawan atau lawan yang abadi, yang ada hanyalah kepentingan abadi”¹³⁰.

Menguraikan makna dari kata bijak tersebut di atas, hampir semua para calon pemimpin hanya mampu berjanji, sedangkan implementasi apa yang disampaikan pada saat kampanye sepertinya bagaikan angin lalu yang berhembus begitu saja. Dampaknya masyarakat mulai apatis, kepedulian masyarakat terhadap pelaksanaan pemilukada tidak lagi seperti diawal-awal Tahun pelaksanaan pesta demokrasi di Indonesia.

¹³⁰ A Setiadi, *PHP (Politik Harahaman Palsu)*. Diva Press : Yogyakarta. 2013, hlm. 30.

Kurangnya antusiasme masyarakat terhadap pelaksanaan pemilu ditandai dengan rendahnya minat masyarakat untuk menggunakan hak pilihnya. Sedangkan dinamika politik berjalan begitu monoton dan sangat melelahkan. Ibarat sebuah permainan, para pemegang kekuasaan negara selalu mengatasnamakan rakyat sama sekali tidak menargetkan apapun selain kepentingan-kepentingan pragmatis yang menjijikan. Demokrasi dan pluralisme, misalnya seakan menjadi sebuah istilah yang sengaja diadopsi untuk menutupi gelombang ketidakadilan. Kenyataan tersebut akan merobohkan bangunan politik di bangsa ini, sebab semakin terkikisnya komitmen kebangsaan yang kuat dalam diri para pejabat. Tidak adanya komitmen kebangsaan yang kuat dari para calon pemimpin dan para pejabat di negeri ini terlihat dari sikap yang selalu memosisikan diri sebagai yang “dilayani”, maka rasa memiliki (*sense of belonging*) terhadap negara ini semakin terkikis. Ketika hal itu terjadi, akan berdampak pada menurunnya partisipasi politik rakyat, sehingga pada saat pemilu digelar rakyat enggan turut serta. Hal ini terjadi karena trauma politik yang berkepanjangan yang dialami. Sebab, tidak ada lagi yang bisa diharapkan selain antraksi politik yang menjemukan, dimana pertarungan kepentingan antara para politikus menjadi suatu pemandangan yang sangat membosankan. Sementara itu, cita-cita luhur untuk membawa bangsa ini keluar dari cengkeraman krisis multidimensi, cenderung dilupakan.

Ketidak mampuan para calon kepala daerah dalam pilkada untuk mempengaruhi rakyat dengan program-program yang menyentuh langsung pada nadi masyarakat kecil, membuat sebagian calon kepala daerah pada saat pemilukada menggunakan politik uang dalam menggait suara. Politik uang dirasakan cara instan yang dapat dilakukan untuk menarik simpati rakyat.

Masalah politik uang sudah sering terdengar dalam masyarakat biasa (rakyat), yang dilakukan oleh pihak-pihak yang hendak memenangkan pemilihan. Sering juga terdengar berbagai upaya yang dilakukan oleh kandidat untuk memenangkan pertarungan. Semuanya dianggap sebagai fenomena yang biasa terjadi dan berkembang dalam masyarakat. Mengapa hal tersebut terjadi, bagaimana modus operandinya dan bagaimana mereduksinya, dalam tulis ini hendak dilihat dalam perspektif sosiologis. Harapannya sederhana agar masyarakat mewaspadaai betapa berbahayanya praktek politik uang yang sudah sering terdengar namun sulit dibuktikan secara hukum.

Politik uang, karena bagaikan “bau kentut”, maka tidak jelas siapa pelakunya, tetapi baunya menyengat hidung. Politik uang selalu kita dengar dalam setiap Pemilu dan Pemilukada/Pemilu Legislatif tetapi pelaku sulit ditangkap. Bahkan yang tertangkap basah sedang membagi-bagikan uang kepada calon pemilih tidak pula dihukum atau didiskualifikasi. Jalan damai untuk kasus politik uang tampaknya menjadi jalur alternative yang paling magis dalam praktek politik Pemilu/Pemilukada/Legislatif di Indonesia. Terdapat banyak kisah tentang politik uang tetapi selesai dengan sendirinya.

Itulah hebatnya politik uang, uang beredar ke tengah-tengah pemilih tetapi seakan-akan tidak diketahui siapa pemberinya, tiba-tiba ada uang ditangannya.

Praktek politik uang dalam pelaksanaan pilkada, ketentuan Undang-Undang 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 Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada), telah menentukan bahwa politik uang sebagai perbuatan pidana yang diancam dengan pidana penjara dan Denda. Sebagaimana bunyi Pasal 187 A ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota menyebutkan bahwa : "Setiap orang yang 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 mempengaruhi pemilih agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah, memilih calon tertentu, atau tidak memilih calon tertentu akan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,- (satu milyar rupiah)". Kemudian pada ayat (2) dinyatakan bahwa pidana yang

sama diterapkan kepada pemilih yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Politik uang merupakan berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2016, merupakan suatu perbuatan yang dirumuskan sebagai delik atau tindak pidana pemilu. Oleh Undang-Undang, baik pemberi maupun penerima dari politik uang diancam dengan pidana. Berkenaan dengan praktek politik uang yang dirumuskan sebagai delik pidana dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016, maka logika hukumnya terhadap pelaku haruslah diproses sesuai sistem hukum yang berlaku, yakni diproses berdasarkan proses peradilan pidana. Dengan kata lain, aparat penegak hukum harus menindaklanjuti dan melakukan penegakan hukum terhadap setiap temuan praktek politik uang yang dalam pelaksanaan pemilu, khususnya dalam pemilukada.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota pilkada mengatur sanksi pidana bagi pihak manapun yang menjalankan praktik politik uang, sanksi di atur dalam Pasal 187 poin A orang yang terlibat politik uang sebagai pemberi bisa di penjara paling singkat 36 bulan dan paling lama 72 bulan, selain hukuman badan, pelaku juga di kenakan denda paling sedikit Rp 200 juta dan paling banyak Rp 1 milyar, Undang-Undang ini hanya berlaku pada masa setelah penetapan atau masa kampanye sedangkan pada masa

sosialisasi atau sebelum masa penetapan, calon yang melakukan *Money Politic* seperti memberi sapi atau mobil kepada masyarakat belum di atur di dalam Undang–Undang. Mestinya di atur karena secara sosialisasi jujur dan adil di dalam pilkada masih belum diterapkan hanya orang kaya saja yang bisamenang, jelas ini meracuni pemikiran masyarakat. Calon yang melakukan politik uang (*Money Politic*) otomatis dia akan mengembalikan dana politik pasti calon tersebut tidak mau rugi. Kampanye berlebihan di dalam pilkada seperti sebelum mendapatkan nomor undian tetapi sudah melakukan ketidakwajaran juga menjadi isu tersendiri.

Politik Uang dan Pemilu/Pemilukada di Indonesia ibarat dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan sekalipun dapat dibedakan. Dia menyatu baik dalam Pemilu Legislatif maupun Pemilu Kepala daerah. Politik uang oleh sebagian orang dianggap sebagai hal yang biasa, bahkan sebagian ulama di Lirboyo Kediri, menyatakan politik uang merupakan hal yang halal. Politik uang adalah wajar adanya sebagai “usaha” dari mereka yang hendak menjabat kepala daerah atau anggota dewan memberikan “hadiah pada para calon pemilih”. Namun sebenarnya harus dipahami bahwa, hadiah dianggap tidak sama dengan politik uang, sebab hadiah diberikan kepada mereka karenasenang dan tanpa beban. Namun boleh dikatakan juga, hadiah sebenarnya diberikan setelah selesai acara karena menjadi pemenang atau pretasi, bukan sebelum pertandingan. Misalnya seorang anak mendapatkan hadiah dari orangtuanya karena menjadi juara dalam kelas atau sekolahnya, atau karena naik

kelas. Panitia memberikan hadiah pada pemenang Lomba karena mengalahkan kandidat juara lainnya. Jadi hadiah sebenarnya lazim setelah perhelatan dilangsungkan bukan sebelumnya.

Pemilu/Pemilukada yang diharapkan menjadi mekanisme pergantian kekuasaan di Indonesia, termasuk di daerah, dengan cara-cara demokratis, jujur, adil, transparan, dan tanpa intimidasi ternyata masih jauh dari panggang, sekalipun lembaga-lembaga survey menyatakan Pemilu Indonesia pasca 1998 merupakan Pemilu yang paling berhasil. Frederich Ebert Stiftung (FES), Jerman, Tahun 2004 dan 2009, misalnya menilai berhasilnya Pemilu Legislatif dan Pemilukada di Indonesia karena hanya sedikit perilaku kekerasan massal. Penilaian tersebut memang benar, jika diletakkan pada Pemilukada yang berhasil menjadikan kandidat menjadi Kepala Daerah atau menduduki kursi legislative, tetapi tanpa politik uang dan jujur masih bisa diperdebatkan secara serius, karena beberapa fakta lapangan berkata sebaliknya.

Beberapa bukti lapangan misalnya, terdapat beberapa kepala daerah dan anggota dewan yang sudah ditetapkan menjadi tersangka dan terpidana politik uang bahkan kasus korupsi merupakan peristiwa perpolitikan kita yang berkubang dalam korupsi, bukan hanya politik uang. Bebarapa kasus korupsi yang menimpa orang-orang daerah, sebagai Kepala Daerah atau anggota Dewan, harusnya mendapatkan sanksi yang keras untuk tidak lagi aktif dan berkarya di pemerintahan atau legislative.

Pada proses demokrasi level akar rumput (*grass root*), praktik *money politic* tumbuh subur. Karena dianggap suatu kewajaran, masyarakat tidak lagi peka terhadap bahayanya. Mereka membiarkannya, karena tidak merasa bahwa *money politic* normatif harus di jauhi. Segalanya berjalan dengan wajar. Kendati jelas terjadi *money politic*, dan hal itu diakui oleh kalangan masyarakat, namun tidak ada protes.

Budaya *money politics* merupakan hal lumrah dalam masyarakat. Fenomena *money politic* dalam masyarakat bisa dilihat secara langsung dalam proses pemilihan kepala desa atau lurah sebagai komponen terkecil dari pemerintahan Indonesia. Proses percalonan kepala desa sering kali tidak lepas dari penggunaan uang sebagai upaya menarik simpati warga. Dalam skala yang lebih luas, praktik *money politic* telah melibatkan hampir seluruh elemensosial seperti pejabat, politisi, akademisi, pendidik, saudagar, bahkan kalangan agamawan sekalipun.

Dalam perspektif sosiologi politik, fenomena bantuan politis ini di pahami sebagai wujud sistem pertukaran sosial yang biasa terjadi dalam realitas permainan politik. Karena interaksi politik memang meniscayakan sikap seseorang untuk di penuhi oleh penggarapan timbal balik (*reciprocity*). Dengan kata lain, relasi *resiprositas* merupakan dasar bagi terciptanya sistem pertukaran sosial yang seimbang. Perilaku *money politic*, dalam konteks politik sekarang, sering kali diatas namakan sebagai bantuan, infaq, shadaqah, dan lain – lain. Pergeseran istilah, *money politic* ke dalam istilahan moral ini

secara tidak langsung telah menghasilkan perlindungan secara sosial melalui norma kultural masyarakat yang memang melazimkan tindakan itu terjadi. Takkala masyarakat telah menganggap sebagai tindakan lumrah, maka kekuatan legal formal hukum akan kesulitan untuk menjangkaunya. Karena itu di butuhkan kerangka kerja tafsir untuk memahami setiap makna yang tersimpan dibalik perilaku politik (*political behavior*) sehingga dapat memudahkan dalam pemisahan secara analitik antara pemberian yang sarat dengan nuansa suap, dan pemberian dalam arti sesungguhnya sebagai bantuan.

Jika mengikuti tradisi dalam sosiologi politik, partisipasi politik warga Negara akan terbagi-bagi dalam banyak bentuk. Terdapat partisipasi warga Negara yang hanya datang dan mencoblos atau mencontreng tanda gambar di tempat pemungutan suara (TPS) saat hari pemilihan yang telah ditentukan. Tidak ada aktivitas lainnya kecuali datang untuk mencoblos atau mencontreng gambar, setelah itu sudah, tidak ada urusan lagi. Bentuk partisipasi semacam ini sering dikatakan sebagai bentuk partisipasi warga yang bersifat pragmatis, datang mencoblos/mencontreng selesai sudah. Hak telah digunakan untuk memilih karena berpartisipasi dalam politik.¹³¹

Ahli politik, Larry Diamond, sebagaimana dikatakan oleh Miriam Budiardjo dan Afan Gaffar bahwa dalam partisipasi politik, ada pula

¹³¹ Hamrun Nurfitriani dan Ahmad T., *Pemasaran Politik Bupati Bima Terpilih pada Pilkada Kabupaten Bima Tahun 2015*. JPPUMA: JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political UMA), 2017, 5 (2): 71-78.

partisipasi politik warga Negara yang oportunis, bentuk partisipasi warga Negara yang dipergunakan ketika mendapatkan keuntungan bagi dirinya seperti keuntungan material atau peluang adanya keuntungan sehingga memberikan dukungan atau hak suaranya. Ketika pemilu dan Pemilukada dianggap akan mendatangkan keuntungan dan telah menguntungkan buat dirinya maka dia akan bersemangat tetapi jika tidak menguntungkan maka tidak memilih. Misalnya telah “diberi hadiah” sebelum pencoblosan maka akan memilih yang memberi atau dijanjikan akan mendapatkan sesuatu maka dia akan mempergunakan hak pilihnya. Atau demi menyelamatkan “kongsi” maka dia akan mempergunakannya tanpa pikir panjang.¹³²

Selain itu ada pula partisipasi kritis dalam politik. Warga Negara memberikan partisipasinya dalam Pemilu/Pemilukada/Pemilu Legislatif maka tidak akan serta merta memberikan suaranya. Warga Negara yang kritis akan memberikan suaranya dengan memberikan kriteria atas kandidat (*track record*/rekam jejak) kandidat dipelajari dahulu siapa mereka, mengawal pemilu dan pasca pemilu, tidak asal memberikan suaranya dan asalkan mendapatkan untung material lalu memberikan suaranya. Warga Negara yang kritis adalah warga Negara yang memiliki pengetahuan tentang pentingnya Pemilu, pentingnya kepala daerah, pentingnya dewan dan dalam makna yang luas warga Negara yang mengerti pentingnya proses politik. Jika selama ini ada banyak warga Negara yang tampak acuh tak acuh dengan proses politik,

¹³² Michael Rush, *Sosiologi Politik*. Rajawali : Jakarta. 2007, hlm. 45.

terutama saat penyelenggaraan Pemilu berlangsung, di duga kuat karena oleh warga Negara Pemilu yang berlangsung tidak akan memberikan dampak perubahan nasib yang signifikan atas mereka. Oleh sebab itu, lebih baik tetap bekerja sebagaimana rutinitas ketimbang menghabiskan waktunya, sekalipun hanya lima sampai lima belas menit untuk menentkkan pilihannya di bilik suara. Kondisi semacam ini harus menjadi perhatian para politisi dan mereka yang peduli dengan kehadiran partai politik sebab dalam sebuah Negara system demokrasi, partai politik merupakan sarana politik yang paling absah untuk sebuah perubahan kekuasaan.¹³³

Dengan beberapa penjelasan diatas dalam jangka panjang, proses pendewasaan politik baik bagi politisi maupun rakyat harus menjadi agenda agar demokrasi yang berlangsung bukan sekedar seremoni belaka. Politisi dan partai harus membangun kesadaran internal akan peran dan posisinya sebagai penyalur dan pejuang aspirasi rakyat melalui mekanisme demokrasi sehingga amanat rakyat yang menuntut perbaikan kualitas hidup dan keadilan dapat diwujudkan. Perwujudannya tidak semata-mata melalui perolehan suara dalam proses pemilihan tetapi lebih dari itu, juga dalam penyerapan danpenyaluran aspirasi yang dilakukan selama memegang posisi di parlemen. Posisi ini pun harus dijelaskan secara jujur kepada konstitunya, agar dipahamibahwa partai dan politisi bukan Sinter Klas yang datang dengan bantuan

¹³³ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*. Grasindo, edisi revisi tahun 2002 : Bandung. 2002, hlm. 32.

langsung kepada rakyat sehingga rakyat pun terbiasa untuk tidak menuntut hak-hak materiil kepada partai dan politisi.

Sementara itu pendidikan politik yang lebih luas, juga harus menjadi agenda politik dengan pemerintah sebagai lokomotifnya. Pemerintah harus membangun kesadaran masyarakat bahwa proses politik tidak serta merta berakhir melalui pemilihan, tetapi masih dilakukan melalui banyak tahapan yang kesemuanya membutuhkan partisipasi aktif. Pemerintah harus menyadarkan rakyat bahwa rakyat memiliki hak politik yang akan menentukan jalannya masa depan bangsa melalui pilihan yang cerdas bukan berdasarkan semata-mata pada janji tetapi juga *track record* serta kapasitas.

D. Analisis pemilihan kepala daerah secara langsung dengan sistem hukum di Indonesia

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

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 di tegakkan sesuai dengan aturan formal nya (menyangkut pola kinerja hukum). Dalam pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia yang menjadi lembaga penyelenggara nya adalah komisi pemilihan umum (Kpu) pasal 9 undang undang nomor 10 tahun 2016, yang menjadi pengawas

dalam pilkada adalah badan pengawas pemilu (Bawaslu) pasal 22B undang undang nomor 10 tahun 2016. Dalam pelaksanaan sekarang Kpud belum bisa melaksanakan pilkada sesuai yg diamanatkan oleh peraturan perundang undangan yang berlaku karena adanya keberpihakan terhadap calon tertentu yg membuat tidak independen dalam melaksanakan tugas nya. Sedangkan bawaslu juga membiarkan terjadinya kecurangan dan pelanggaran hukum dalam pilkada secara langsung.

Komponen kedua dari sistem hukum yaitu substansi hukum yaitu 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 di sini adalah keseluruhan aturan hukum (termasuk asas hukum dan norma hukum) baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang di pedomani oleh masyarakat. Dengan kata lain peraturan mengenai pilkada secara langsung secara substansi hukum harus di ganti atau di cabut dengan peraturan yang baru yang memuat peraturan pemilihan kepala daerah secara tidak langsung karena substansi hukum baik itu aturan, norma dan pola perilaku manusia yang berada dalam sistem itu belum berasaskan nilai keadilan karena tidak jujur dan banyak ya kecurangan dalam pilkada langsung.

Sementara itu mengenai kultur (budaya) hukum, di jelaskan oleh lawrence friedman 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 lembaga, baik yang bersifat positif maupun

negatif. Dalam sistem pemilihan kepala daerah secara langsung banyak terjadi politik uang (money politik) di masyarakat yg dalam hal ini sudah menjadi budaya dimana calon kepala daerah harus mempunyai modal yang besar agar bisa terpilih karena untuk melakukan politik uang di masyarakat yg sudah menjadi kebiasaan atau hukum tidak tertulis.



BAB V

**REKONSTRUKSI REGULASI PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN
WALIKOTA 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.¹³⁴

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.¹³⁵

Secara singkat, mekanisme rekrutmen pengisian jabatan kepala eksekutif secara umum yang dijalankan di banyak Negara adalah sebagai

¹³⁴ Samuel Humes and Eileen Martin, 2011 *The Structure of Local Government, A Comparative Survey of 81 Countries* (TheHogue: International Union Local Authority), hlm. 137- 144

¹³⁵ Sarundajang. 2012, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia: Perkembangan Kondisi dan Tantangan* (Jakarta: Sinar Harapan), hlm. 165-166.

berikut :

a) 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.¹³⁶

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.¹³⁷

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

¹³⁶ Leo Agustino, 2012, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar.), hlm. 8-9.

¹³⁷ Jimly Asshiddiqie, 2012, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Paska Reformasi* (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer), hlm. 440.

pemerintah pusat. orang yang memiliki pengalaman administratif atau politik yang cukup.¹³⁸

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.¹³⁹

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

¹³⁸ Dwi Andayani Budisetyowati, 2013, *Hukum Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia* (NKRI) (Jakarta: Roda inti Media), hlm. 32

¹³⁹ John Loughlin, Frank Hendriks, and Anders Lidström, 2011, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (Oxford: Oxford University Press), hlm. 263.

perkotaan. Pegawai pemerintah pusat yang menjadi kepala eksekutif memiliki hak- hak istimewa sebagai pegawai negeri sipil dan jabatannya, serta melayani secara penuh di India para pejabat ini tidak pada saat yang sama menjabat sebagai ketua dewan.¹⁴⁰

Di Malaysia, kepala eksekutif dari pusat juga sebagai pejabat KDH dan ketua dewan lokal.¹⁴¹ 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.¹⁴²

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

¹⁴⁰ Richard C Crook and James Manor, 2012, *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation Accountability and Performance* (United Kingdom: Cambridge University Press, hlm. 214 -216.

¹⁴¹ Noore Alam Siddiquee, 2012, *Public Management and Governance in Malaysia: Trends and Transformations* (New York: Routledge), hlm. 202.

¹⁴² Neil C. M. Elder, 2011, *Government in Sweden: The Executive at Work* (London: Pergamon), hlm. 28.

eksekutif dengan mudah bersama dewan lokal.¹⁴³

Di Spanyol, walikota dari sebuah kotamadya dengan penduduk kurang dari 10.000 diangkat oleh gubernur provinsi, sementara walikota dari kota 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.¹⁴⁴

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.¹⁴⁵

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

¹⁴³ Rudy B. Andeweg and Galen A. Irwin, 2012, *Governance and Politics of the Netherlands (Comparative Government and Politics)* (London: Palgrave Macmillan), hlm. 215.

¹⁴⁴ Hubert Heinelt and Xavier Bertrana, 2011, *The Second Tier of Local Government in Europe: Provinces, Countries, Departments, and Lankreise in Comparison* (New York: Routledge), hlm. 224-239.

¹⁴⁵ David M. Thomas and David N. Biette, 2014, *Canada and The United States: Differences That Count* (Canada: University of Toronto Press), hlm 142-144

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 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.¹⁴⁶

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

¹⁴⁶ United cities and local Governments, 2012, *Decentralization and Local Democracy in The World* (Spain: World Bank), hlm 248-250.

diintervensi oleh pemerintah pusat.¹⁴⁷

B. Rekonstruksi Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang Berbasis Nilai Keadilan Pada Masa Mendatang

Perkembangan pemilihan kepala daerah, yaitu gubernur, bupati dan walikota di Indonesia cukup dinamis mulai dari Indonesia merdeka sampai dengan sekarang. Dinamika hukum pemilihan kepala daerah berubah-ubah seiring berkembang tuntutan masyarakat dan pengaruh iklim politik pada setiap masa. perubahan sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia ditandai dengan diberlakukannya beberapa peraturan perUndang-Undangan mengenai pemerintahan daerah.

Sejak Indonesia merdeka pada Tanggal 17 Agustus 1945, ketentuan pemerintah daerah yang diatur dalam Pasal 18 UNDANG-UNDANG DASAR 1945 telah melahirkan sejumlah Undang-Undang diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah (KND), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 dianggap sebagai Undang-Undang Pemerintah Daerah yang pertama di Indonesia sejak Indonesia merdeka. Dalam

¹⁴⁷ J. Eric Oliver, Shang E. Ha, and Zachary Callen, 2012, *Local Elections and the Politics of Small-Scale Democracy*, (United Kingdom: Princeton University Press), hlm. 245.

Undang-Undang ini diatur mengenai pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat.¹⁴⁸ Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 bahwa Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota diangkat oleh Presiden dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD. DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang kepala daerah kepada pemerintah pusat. Namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 hingga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah tidak mengalami perubahan, yaitu:

- 1) Kepala Daerah dipilih oleh DPRD.
- 2) Kepala Daerah Tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- 3) Kepala Daerah Tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.

Pada masa Orde Baru, pemilihan kepala daerah berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dalam praktiknya bersifat sentralistik dan cenderung otoriter. Pemilihan kepala daerah seharusnya melalui DPRD akan tetapi pada praktiknya diatur oleh pemerintah pusat sehingga demokrasi tidak berkembang.

Orde Baru berakhir dan berganti dengan Orde Reformasi, bangsa Indonesia melakukan pembenahan terhadap kehidupan ketatanegaraan termasuk konstitusi negara. UNDANG-UNDANG DASAR 1945 yang merupakan konstitusi negara Indonesia mengalami amandemen. Perubahan UNDANG-UNDANG DASAR 1945 berimplikasi luas terhadap sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Salah satu

¹⁴⁸ Andi Mustari Ride. *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*. Wildan Akademika dan Universitas Ekasakti Press : Jakarta. 2009, hlm. 62.

perubahan itu adalah terkait dengan pengisian kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Frase dipilih secara demokratis pada dasarnya dapat dimaknai sebagai pemilihan langsung oleh rakyat atau pemilihan melalui DPRD yang keduanya berifat konstitusional.

Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 yang menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis dimaknai oleh pemerintah dan DPR sebagai pemilihan langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung dianut oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Kemudian mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Melalui Undang-Undang ini diatur mengenai perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat menjadi tidak langsung melalui DPRD.

Mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 mendapat penolakan dari masyarakat luas, karena dianggap tidak mencerminkan prinsip-prinsip demokratis. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 kemudian dicabut oleh Presiden dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2014. Dalam Perpu ini ditegaskan bahwa Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat dan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Perpu Nomor 1 Tahun 2014 ditetapkan menjadi

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Kemudian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 telah memberikan ruang bagi masyarakat untuk memilih kepala daerah secara langsung sesuai pilihannya, sehingga diharapkan akan melahirkan pemimpin-pemimpin daerah yang memiliki rasa tanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya.

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan salah satu upaya menciptakan pemerintahan yang demokratis. Ditinjau dari kedaulatan rakyat, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan perwujudan pengembalian hak-hak dasar rakyat dalam memilih pemimpin di daerah. Dalam hal ini rakyat memiliki kesepakatan dan kedaulatan untuk menentukan pemimpin secara langsung, bebas, rahasia, tanpa intervensi dari pihak siapapun.¹⁴⁹ Tujuan ideal pemilihan kepala daerah secara langsung antara lain terpilihnya kepala daerah yang terpercaya, memiliki kemampuan, kepribadian, dan moral yang baik.¹⁵⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie perkataan "dipilih secara demokratis bersifat sangat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan langsung oleh rakyat atau pemilihan kepala daerah atau pemilihan kepala daerah, sehingga mencakup pengertian pemilihan langsung atau rakyat ataupun pemilihan kepala daerah tidak langsung yang dilakukan oleh DPRD."¹⁵¹ Kemudian SuhaRizal berdasarkan ketentuan

¹⁴⁹ Parbuntian Sinaga. "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstitusi UU NRI 1945". Bina Mulia Hukum. Vol. 7. No. 1 Juli 2018.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Jimly Asshiddiqie. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi HTN FH UI : Jakarta. 2002, hlm. 22.

Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 tersebut mengemukakan

beberapa hal :

- 1) Pemilihan Kepala Daerah tidak diharuskan dipilih secara langaug oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD.
- 2) Frase kata "dipilih secara demokratis tidak dapat di tafsirkan bahwa Rekrutmen Pasangan Calon menjadi kewenangan mutlak partai politik sebagai salah satu lembaga yang berfungsi melakukan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan politik.
- 3) Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 hanya mengharuskan yang dipilih secara demokratis adalah kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota), sedangkan wakil gubernur, wakil bupati, wakil walikota tidak diharuskan dipilih satu paket dengan kepala daerah.¹⁵²

Makna Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 yaitu yang dipilih secara demokratis adalah kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota). Dengan kata lain wakil kepala daerah (Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota) tidak diharuskan dipilih satu paket dengan kepala daerah.¹⁵³

Pasca pengesahan Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945, frase "dipilih secara demokratis" telah memunculkan perdebatan karena ada yang berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah tidak perlu dilakukan secara langsung oleh rakyat, dan dipihak lain ada yang mengatakan bahwa makna "dipilih secara demokratis" adalah pemilihan langsung oleh rakyat (*one man one vate*). Dengan kata lain, ada dua pendapat dalam frase "dipilih secara demokratis" yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 yaitu pertama, pemilihan

¹⁵² Suharizal. *Pemilukada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*. Raja Grafindo Persada : Jakarta. 2009, hlm. 27.

¹⁵³ *Ibid.*,

kepala daerah dipilih secara langsung dan kedua, pemilihan kepala daerah dapat dilakukan oleh DPRD.¹⁵⁴

Apabila dicermati risalah persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai Lembaga Negara yang diberi wewenang merumuskan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 ditemukan, para pembentuk konstitusi atau Undang-Undang dasar memang sepakat bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota dilakukan dengan demokratis. Selain itu juga terdapat keinginan dari pembentuk Undang-Undang dasar untuk memberikan kesepakatan kepada pembuat Undang-Undang mengatur pemilihan kepala daerah lebih sesuai dengan situasi dan kondisi keragaman daerah, asalkan tidak bertentangan dengan prinsip demokratis.¹⁵⁵ Dengan merumuskan "dipilih secara demokratis", maka dimungkinkan pembentuk Undang-Undang mempertimbangkan mekanisme yang paling cocok untuk pemilihan kepala daerah.¹⁵⁶

Dalam perspektif filosofis, munculnya gagasan Tentang Pemilihan kepala daerah secara langsung pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah-daerah yang sedang dimulai. Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat melahirkan pemimpin yang kredibel dan didukung oleh masyarakat.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Parbuntian Sinaga. "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstitusi UU NRI 1945". Bina Mulia Hukum. Vol. 7. No. 1 Juli 2018, hlm. 21.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara No.072/PUU-II/2004 yang merupakan Pengajuan Terhadap UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵⁷ Parbuntian Sinaga. *Op. Cit*, hlm. 22.

Ada beberapa pertimbangan penting penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia, yaitu :

- 1) Pemilihan Kepala Daerah langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat, karena pemilihan presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, DPRD bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan secara langsung;
- 2) Pemilihan kepala daerah langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi atau politik bagi masyarakat.
- 3) Pemilihan Kepala Daerah langsung merupakan perwujudan konstitusi yaitu Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945.
- 4) Pemilihan Kepala Daerah langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah.
- 5) Pemilihan Kepala Daerah langsung merupakan sarana penting bagi proses kedarisasi kepemimpinan nasional.¹⁵⁸

Berbagai pendapat yang menyebutkan keunggulan dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, yaitu :

- a. Pemilihan kepala daerah secara langsung diperlukan untuk memutus oligarki partai yang mewarnai pula pengorganisasian partai politik di DPRD. Kepentingan partai politik dan bahkan kepentingan elite partai seringkali dimanipulasi sebagai kepentingan kolektif masyarakat. Dengan demikian,

Pelanggaran terhadap regulasi Pilkada harus mendapatkan penyelesaian secara objektif serta memenuhi nilai keadilan. Dalam hal ini Bawaslu sebagai pihak yang bertugas dan berwenang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Pilkada harus bersikap tegas dan adil dalam menyikapi laporan atau temuan yang didapat atas terjadinya pelanggaran aturan hukum Pilkada yang berupa kecurangan yang

¹⁵⁸ *Ibid.*,

dilakukan oleh kandidat kepala / wakil kepala daerah peserta Pilkada sesuai dengan mekanisme yang telah ditentukan. Begitu pihak Kepolisian dan Kejaksaan harus bersikap tegas dan adil terhadap penanganan pelanggaran yang dilakukan oleh kandidat Kepala / wakil kepala daerah peserta Pilkada.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara idealnya terbebas dari pelanggaran terhadap regulasi yang telah ditentukan yang disebabkan oleh kecurangan. Kecurangan tersebut terjadi dikarenakan beberapa faktor seperti politik uang (*money politic*), penyelenggara Pilkada yang memihak pada salah satu kandidat dan lain-lain.

Sebagai contoh pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang berakhir dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yaitu kasus pemilihan kepala daerah di Provinsi Kalimantan Selatan. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Periode 2021-2024 diikuti oleh dua pasangan calon, yaitu H. Sahbirin Noor dan H. Muhidin dengan nomor urut 01 yang didukung oleh Partai Golkar, PAN, PDIPerjuangan, PKB, PKS, Nasdem, PSI, dan Perindo. Sedangkan pasangan nomor urut 02 adalah H. Denny Indrayana dan Difriadi di dukung oleh partai Gerindra, Demokrat, PPP, Partai Berkarya, dan Partai Hanura.

Hasil Rekapitulasi Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2020 periode 2021-2024 adalah pasangan calon nomor urut 01, H. Sahbirin Noor dan H. Muhidin

memperoleh suara sebanyak 851.822, sedangkan pasangan calon nomor urut 02 H. Denny Indrayana dan Difriadi memperoleh suara sebanyak 843.695.¹⁵⁹ Hasil Rekapitulasi suara tersebut dituangkan dalam Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Selatan No. 134/PI.02.6-Kpt/63/Prov./XII/2020.

Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah nomor urut 02 mengajukan gugatan terhadap hasil Rekapitulasi suara tersebut ke Mahkamah Konstitusi. Gugatan ini diterima oleh Mahkamah Konstitusi dan membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Selatan No. 134/PI.02.6-Kpt/63/Prov./XII/2020 tentang Hasil Rekapitulasi Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Kalimantan Selatan.

Dalam sidang sengketa di Mahkamah Konstitusi terbukti terjadinya kecurangan yang memenangkan pasangan calon nomor urut 01, yaitu : kehadiran pemilih 100 persen di 24 TPS Kecamatan Binuang Kabupaten Tapin, adanya pembukaan kotak suara oleh PPK di Kecamatan Banjarmasin Selatan serta adanya pengelembungan suara di Kabupaten Banjar. Atas dikabulkannya gugatan pasangan calon nomor urut 02, Mahkamah Konstitusi memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Kalimantan Selatan untuk melakukan pemungutan suara ulang di sejumlah wilayah Kalimantan Selatan, yaitu Kecamatan Sambung

¹⁵⁹ Hasil wawancara dengan Ketua KPU Kalsel pada tanggal 20 April 2023.

Makmur, Kecamatan Aluh-Aluh, Kecamatan Martapura, Kecamatan Matraman, dan Kecamatan Astambul serta 24 TPS di Kecamatan Binuang. Hasil pemungutan suara ulang, pasangan calon nomor urut 01 memperoleh suara 871.123 dan pasangan calon nomor urut 02 memperoleh suara 831.178. Dengan demikian yang terpilih sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah Provinsi Kalimantan Selatan adalah pasangan calon nomor urut 01.

Adanya pemungutan suara ulang atas pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut di atas, maka menelurkan anggaran sebesar Rp 25,4 miliar yang digunakan untuk keperluan gaji anggota PPS dan KPPS yang baru serta protokol Kesehatan mengingat pada saat itu negara Indonesia dilanda pandemi covid-19.¹⁶⁰

Bertitik tolak pada dampak yang ditimbulkan pemilihan kepala daerah secara langsung, harus ditinjau kembali. Oleh karena pemungutan suara ulang tidak terlepas dari masalah ketidakhadiran akibat kecurangan yang dilakukan oleh pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, penyelenggara, birokrat dan tim sukses. Terjadi kecurangan dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung disebabkan oleh beberapa hal, antara lain bahwa calon kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai dana yang besar yang didukung oleh para pengusaha. Dengan kondisi tersebut, maka calon yang bersangkutan

¹⁶⁰ Hasil wawancara dengan Ketua KPU Kalimantan Selatan pada tanggal 21 April 2023

mempunyai akses yang besar untuk memperoleh suara pemilih dengan cara tidak adil, sehingga merugikan calon lainnya.

Masalah ketidakadilan dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung juga dikarenakan penegakan hukum yang tidak berjalan sebagaimana mestinya. Dalam hal ini Bawaslu maupun aparat penegak hukum kurang bertindak adil terhadap para calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang melakukan kecurangan dan pelanggaran terhadap peraturan hukum yang telah ditentukan. Kecenderungan negara demokrasi modern dalam merefleksi kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan, artinya rakyat memilih seseorang yang dipercaya untuk mewakili dirinya.¹⁶¹

Politik hukum konstitusional ihwal pemilihan kepala daerah terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal dan ayat tersebut menyatakan : “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Melihat apa yang dinormakan oleh UNDANG-UNDANG DASAR 1945 menunjukkan politik hukum konstitusional pemilihan kepala daerah yang dilakukan adalah pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati dan walikota). Artinya

¹⁶¹ Wahyu Widodo, et.al. *Politik Hukum : Membangun Nilai Dasar, Mahkamah Kehormatan Dewan Terhadap Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Berdasarkan Nilai Pancasila*. Hlm. 217

konstitusi Indonesia tidak mewajibkan adanya pemilihan wakil kepala daerah dalam hal ini wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota.¹⁶²

Untuk asas yang dipakai dalam pemilihan kepala daerah, konstitusi Indonesia menyatakan berasas secara demokratis. Secara demokratis ini bermakna bisa dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum atau dipilih oleh wakil-wakil rakyat melalui DPRD atau bentuk lainnya. Hal ini tentunya berbeda dengan asas pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan Anggota Legislatif yang harus langsung dipilih rakyat. Dalam Pasal 6A UNDANG-UNDANG DASAR 1945 dinyatakan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasal 18 ayat (3) menyatakan pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Pasal 19 ayat (1) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 menentukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. Untuk Dewan Perwakilan Daerah dalam Pasal 22C dinyatakan Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.

Terkait siapa yang dipilih, hal ini berbeda dengan apa yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan yang dipilih adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah.

¹⁶² Umar Ma'ruf. *Politik Hukum Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah*. Semarang : Badan Penerbit Unissula Press, 2020, hlm. 91

Dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Sekarang ini ihwal pemilihan kepala daerah yang berlaku adalah sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Walikota. Sebagai Undang-Undang (UU No.1 Tahun 2015) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 (UU No.8 Tahun 2015) dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (UU No.10 Tahun 2016) serta Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 (Perppu 2 Tahun 2020)

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dinyatakan yang dipilih langsung melalui pemilihan umum adalah hanya Gubernur, Bupati, dan Walikota. Sebelum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 ini dilaksanakan, berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 ketentuan tentang yang dipilih hanya gubernur, bupati, dan walikota diubah dan mengikutkan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota dipilih langsung oleh rakyat daerahnya masing-masing melalui pemilihan umum. Artinya sekarang ini walaupun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta perubahannya bertajuk Pemilihan Gubernur,

Bupati, dan Walikota, tetapi ternyata yang dipilih langsung oleh rakyat adalah juga wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota.¹⁶³

Penetapan di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang dipilih bukan hanya kepala daerah tetapi juga wakil kepala daerah dalam satu pasangan bukanlah menyimpangi ketentuan konstitusi. Hal ini merupakan kebijakan yang diambil oleh pembentuk Undang-Undang sebagai kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*) yang tentunya dimaksudkan agar tidak hanya kepala daerah yang mendapatkan legitimasi dari rakyat tetapi juga wakil kepala daerah.¹⁶⁴

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 ada 2 (dua) prinsip utama dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah, yaitu :

(1). Prinsip keserempakan pelaksanaan. Dalam Pasal 3 ditegaskan pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) Tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

(2). Prinsip pentahapan pelaksanaan. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyatakan pemilihan diselenggarakan melalui 2 (dua) tahapan yaitu tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan.¹⁶⁵

Tahapan persiapan meliputi : perencanaan program dan anggaran; penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilihan; perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan

¹⁶³ *Ibid*, hlm. 93

¹⁶⁴ *Ibid*, hlm. 93-94

¹⁶⁵ *Ibid*, hlm. 94-95

pelaksanaan pemilihan, pembentukan PPK, PPS, dan KPPS, pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL dan Pengawas TPS; pemberitahuan dan pendaftaran pemantau pemilihan; penyerahan daftar penduduk potensial pemilih; dan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih.

Tahapan penyelenggaraan, meliputi : pengumuman pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota; penelitian persyaratan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota; Penetapan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota; pelaksanaan kampanye; pelaksanaan pemungutan suara; penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara; penetapan calon terpilih; penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil pemilihan; dan pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

Berdasarkan uraian tersebut di atas bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota tidak mutlak dilakukan secara langsung, melainkan dapat pula diterapkan mekanisme secara tidak langsung melalui wakil rakyat di lembaga legislatif daerah. Oleh karena secara konstitusi Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 hanya menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis. Frase demokratis tersebut tidak berarti harus ditafsirkan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.

Pemilihan kepala daerah secara langsung yang dilaksanakan selama ini merupakan kebijakan yang diambil oleh pembentuk Undang-Undang sebagai kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*). Istilah *opened legal policy* sering ditemui di berbagai putusan Mahkamah Konstitusi. Konsep *open legal policy* ini pertama kali dipergunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No. 010/PUU-III/2005.¹⁶⁶

Menurut Radita Ajie, konstitusi terkadang tidak memuat suatu aturan yang secara spesifik dan eksplisit mengatur suatu dasar konstitusional kebijakan publik yang memberi dasar bagi pilihan kebijakan hukum yang terbuka yang menjadi dasar kewenangan bagi pembuat Undang-Undang menjabarkannya lebih jauh dalam suatu Undang-Undang sebagai pengaturan lebih lanjut.¹⁶⁷

Di bidang ilmu hukum, konsep *open legal policy* adalah hal baru dan relatif tidak dikenal sebelumnya. Selama ini istilah *policy* (kebijakan) dalam bidang ilmu kebijakan publik sudah mengandung makna bebas atau terbuka, karena makna kebijakan selalu merujuk pada keleluasaan pejabat / pihak yang berwenang untuk melakukan hal-hal tertentu yang

¹⁶⁶ Nafiatul Munawaroh. "Apa Itu Open Legal Policy".

¹⁶⁷ Radita Ajie, "Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (Open Legal Policy) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi". Jurnal Legislasi Indonesia. Volume 13 Nomor 02, Januari 2016

pelaksanaannya tidak atau belum diatur secara jelas dalam peraturan perUndang-Undangan.¹⁶⁸

Berdasarkan hal tersebut, kebijakan hukum dapat diartikan sebagai tindakan pembentuk Undang-Undang dalam menentukan subjek, objek, perbuatan, peristiwa, dan/atau akibat untuk diatur dalam peraturan perUndang-Undangan. Sementara kata “terbuka” dalam istilah kebijakan hukum terbuka diartikan sebagai suatu kebebasan pembentuk Undang-Undang untuk mengambil kebijakan hukum.¹⁶⁹

Menurut Mardian Wibowo bahwa kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) adalah ketika ada dua kondisi yaitu UNDANG-UNDANG DASAR 1945 memberikan mandat kepada pembentuk Undang-Undang untuk mengatur suatu materi lebih lanjut, namun tidak memberikan batasan pengaturan materinya atau ketika UNDANG-UNDANG DASAR 1945 tidak memberikan mandat kepada pembentuk Undang-Undang untuk mengatur suatu materi lebih lanjut.¹⁷⁰ Sementara menurut Mahkamah Konstitusi *open legal policy* adalah kebijakan mengenai ketentuan dalam Pasal tertentu dalam Undang-Undang yang merupakan kewenangan pembentuk Undang-Undang.¹⁷¹ Dengan demikian, secara garis besar suatu kebijakan pembentukan Undang-Undang dapat dikatakan bersifat

¹⁶⁸ *Ibid*

¹⁶⁹ *Ibid*

¹⁷⁰ Mardian Wibowo, “Menakar Konstitusionalitas Sebuah Kebijakan Hukum Terbuka Dalam Pengajuan Undang-Undang” Jurnal Konstitusi. Vol. 12 No. 2 Januari 2015

¹⁷¹ Nafiatul Munawarah. *Loc.Cit*

terbuka (*open legal policy*) adalah ketika UNDANG-UNDANG DASAR 1945 atau konstitusi sebagai norma hukum tertinggi di Indonesia tidak mengaatur atau tidak secara jelas memberikan Batasan terkait apa dan bagaimana materi tertentu harus diatur oleh Undang-Undang.¹⁷²

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut di atas dapat dikatakan bahwa Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 yang hanya menentukan kepala daerah dipilih secara demokratis, maka pembentuk Undang-Undang mempunyai kewenangan untuk menentukan konstruksi dari mekanisme pemilihan kepala daerah. Sesuai dengan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*), maka pembentuk Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menafsirkan frase “demokratis” dalam bentuk konstruksi pemilihan kepala daerah secara langsung, namun demikian konstruksi tersebut tidak mutlak berlakunya, dan bisa diubah dengan konstruksi pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui perwakilan di lembaga legislatif daerah atau konstruksi lainnya. Oleh karena pemilihan kepala daerah secara tidak langsung tidak berarti tidak demokratis. Pemilihan kepala daerah secara tidak langsung bersifat demokratis apabila asas-asasnya, seperti asas jujur dan adil dilaksanakan sesuai dengan peraturan hukum oleh para calon, penyelenggara, tim sukses, dan masyarakat.

¹⁷² *Ibid*

Demokratis adalah cara berfikir, bersikap dan bertindak yang menilai sama hak dan kewajiban dirinya dengan orang lain.¹⁷³ Dalam buku “Semua Berakar Pada Karakter” dinyatakan bahwa sifat demokratis adalah sifat yang terbuka, sportif, damai, tidak memaksakan pendapat, bertanggungjawab, dan tidak melanggar hak orang lain.¹⁷⁴

Pancasila merupakan dasar dan falsafah negara Indonesia. Sila keempat dari Pancasila mengandung nilai keadilan, dan hal ini harus diimplementasikan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Untuk mewujudkan pemilihan kepala daerah yang berbasis nilai keadilan, maka tepat diterapkan secara konsekuen 3 (tiga) konsep menurut *Institute For Democracy and Electoral (IDEA)*, yaitu menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait proses pemilihan kepala daerah sesuai dengan kerangka hukum. Kemudian melindungi atau memulihkan hak pilih, dan memungkinkan warga yang meyakini hak pilihnya telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan. Dari konsep tersebut bahwa KPU sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah harus mengacu pada peraturan perUndang-Undangan dalam setiap tindakan, prosedur dan

¹⁷³ Iftiah Nurul Laily, “*Pengertian Demokratis Dalam Kehidupan dan Kenegaraan serta Contohnya*.” <https://katadata>. Diakses pada tanggal 27 April 2023

¹⁷⁴ *Ibid*

keputusan yang menyangkut proses pemilihan kepala daerah. Dengan berpegang pada aturan main yang ditentukan, maka akan terwujud nilai keadilan, mengingat salah satu tujuan hukum adalah menciptakan keadilan. Kemudian Bawaslu maupun aparat penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan maupun Pengadilan harus menegakkan peraturan hukum Tentang Pemilihan kepala daerah secara konsekuen dan objektif terhadap semua calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang melakukan pelanggaran terhadap aturan main yang telah ditentukan. Begitu pula Bawaslu maupun aparat penegak hukum tersebut harus memberikan perlindungan hukum terhadap pemilih yang hak pilihnya dilanggar dengan cara menindaklanjuti pengaduan atau laporan yang disampaikan dan selanjutnya diproses sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung maupun tidak langsung mempunyai kelebihan dan kelemahan masing-masing. Dengan berlandaskan hukum pada Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 yang mengandung kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*), maka konstruksi hukum pemilihan kepala daerah secara langsung yang diterapkan selama ini harus diganti dengan konstruksi pemilihan kepala daerah secara tidak langsung. Adapun bentuk konstruksi pemilihan kepala daerah tidak langsung adalah sebagai berikut :

1. Kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dipilih oleh Presiden selaku kepala pemerintahan pusat. Para calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dicalonkan oleh partai politik peserta pemilu, kemudian disampaikan ke DPRD Provinsi untuk disahkan dan ditetapkan. Selanjutnya DPRD Provinsi mengajukan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk dipilih dan ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi.
2. Kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota dicalonkan partai politik peserta pemilu dan diajukan ke DPRD Kabupaten/Kota untuk disahkan dan ditetapkan. Selanjutnya DPRD Kabupaten/Kota melakukan pemilihan terhadap para calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dasar pemikiran pemilihan kepala daerah provinsi tidak langsung yaitu dipilih oleh presiden adalah dikarenakan kedudukan gubernur menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai wakil pemerintah atau perpanjangan tangan pusat yang berfungsi menjalankan kewenangan dekonsentrasi di wilayah regional. Dengan kedudukan tersebut, maka gubernur kepala daerah provinsi cukup dipilih dan ditetapkan oleh Presiden selaku kepala pemerintahan.

Dasar pemikiran pemilihan kepala daerah kabupaten/kota secara tidak langsung melalui DPRD Kabupaten/Kota adalah dikarenakan

kedudukan Bupati/Walikota sebagai pelaksana otonomi daerah yang dibentuk oleh dinas-dinas daerah yang dibentuknya. Dengan kedudukan demikian, maka kepala daerah kabupaten/kota cukup dipilih oleh DPRD Kabupaten/Kota, tanpa melibatkan pemerintah pusat.

Konstruksi pemilihan kepala daerah secara tidak langsung tersebut pada prinsip akan dapat mewujudkan keadilan. Hal ini didasarkan atas pemikiran bahwa calon kepala daerah yang mempunyai modal (dana) yang besar tidak dapat melakukan politik uang (*money politic*) untuk memperoleh suara sebanyak-banyaknya dari pemilih. Meskipun dapat saja terjadi politik uang dikalangan anggota DPRD.

Dalam artian calon kepala daerah menyuap anggota DPRD tertentu untuk memilih dirinya. Dengan tidak dapat dilakukannya politik uang, maka akan dapat diperoleh kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berkualitas asalkan anggota DPRD mempunyai integritas dan mental yang baik guna mewujudkan suatu keadilan dalam pelaksanaan pemilihan kepala kabupaten/kota.

- b. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan koreksi atas pelaksanaan pemilihan kepala daerah melalui perwakilan rakyat di DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Koreksi atas system pemilihan kepala daerah ini dilakukan dengan di implementasikannya payung hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, yaitu Undang-Undang Nomor

32 Tahun 2004.

Dalam perkembangannya, keberadaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Lahirnya Undang-Undang tersebut sesungguhnya tidak terlepas dari perdebatan yang berkubung di masyarakat menyangkut eksistensi pemilihan kepala daerah, yaitu aparat pemilihan kepala daerah itu masuk dalam rezim pemerintahan daerah atau rezim pemilihan umum.

Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang 1945 sebagai dasar konstitusional pelaksanaan pemilihan kepala daerah, sesungguhnya lahir bersamaan dengan Pasal 18A dan Pasal 18B yaitu pada pelaksanaan kedua UNDANG-UNDANG DASAR 1945 dan dimasukkan dalam bab tentang pemerintahan daerah. Selanjutnya, Pasal 22E lahir melalui perubahan ke3 UNDANG-UNDANG DASAR 1945 tetapi tidak memasukan Pasal 18 ayat (4) melainkan hanya Pasal 18 ayat (3) yang mengatur mengenai DPRD. Hal ini menurut Leo Agustina, setidaknya dapat diartikan bahan konstitusi tidak tindak memasukan pemilihan kepala daerah dalam pengertian pemilihan umum sebagaimana maksud dala Pasal 22E ayat (1) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 yang mengatakan, “Pemilihn umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil Setiap 5 Tahun sekali.”¹⁷⁵

¹⁷⁵ Leo Agustina, 2009, Pilkada dan Dinamika Politik Lokal, Pustaka pelajar, Yogyakarta, Hlm.79

Pemilihan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) secara langsung di Indonesia diselenggarakan sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hingga Tahun 2019 bahkan akan dilaksanakan lagi pada Tahun 2024 yang akan datang. Sebagaimana telah dikemukakan pada pembahasan sebelumnya bahwa pemilihan kepala daerah, baik secara langsung maupun melalui DPRD mempunyai kelebihan dan kelemahan masing-masing.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dapat dikatakan adalah sesuai dengan aspirasi sebagian besar rakyat. Namun dibalik itu, keberadaan pemilihan kepala daerah secara langsung dipertanyakan, apakah telah memenuhi nilai keadilan. Atas dasar pertanyaan tersebut sekarang ini terjadi polemik dikalangan politisi, akademisi, praktisi hukum, organisasi kemasyarakatan, pemerintah dan lain-lain. Polemik tersebut berkisar pada pendapat dan keinginan yaitu pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD, sedangkan di sisi lain pemilihan kepala daerah tetap dilakukan secara langsung.

MPR RI menerima kunjungan Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) Tanggal 10 Oktober 2022. Ketua MPR RI, Bambang Soesatyo mengatakan bahwa pertemuan tersebut dalam rangka mengevaluasi sistem demokrasi Indonesia. Demokrasi pasca reformasi perlu kaji. Apakah sistem pemilihan kepala daerah yang dipilih sekarang ini lebih banyak manfaat atau mudaratnya. Oleh karena ada kecenderungan yang perlu diwaspadai apabila sistem demokrasi saat ini tetap dibiarkan. Kecenderungan dimaksud adalah kasus korupsi yang merajalela di

Indonesia. Oleh karena itu efektivitas demokrasi dalam memberantas korupsi perlu dievaluasi. Apakah demokrasi yang diterapkan selama ini mampu menekan perilaku korupsi yang makin meningkat?¹⁷⁶

Evaluasi sistem demokrasi tersebut turut membahas perlunya perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah. Kemudian dibutuhkan bahwa banyak pengusaha yang mengelola dengan sistem pemilu langsung di daerah. Oleh karena rata-rata pengusaha harus menyambung lebih dari satu calon di daerah yang sama. Namun demikian menurut Bambang Soesatyo bahwa perubahan mekanisme Pilkada masih dalam proses *Brainstorming* dan hal tersebut diserahkan kepada akademisi untuk mengkaji lebih lanjut.¹⁷⁷

Ketua DPR dari Partai Golkar, Bambang Soesatyo (Sekarang Ketua MPR) tidak henti-hentinya menggulirkan wacana untuk mengevaluasi sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. Oleh karena Bambang Soesatyo menilai sistem pemilihan oleh DPRD lebih baik dari pilkada langsung. Oleh karena pilkada langsung membuat biaya politik amat tinggi sehingga akibatnya banyak kepala/wakil kepala daerah terjerat korupsi. Selain itu membuat masyarakat terkotak-kotak berdasarkan pilihannya pada calon. Menurut Ketua DPR saat itu masalah tersebut diserahkan kepada kekuatan politik mempelajarinya. Kalau pemilihan kepala daerah langsung

¹⁷⁶ Wantimpres. Bertemu MPR Evaluasi Mekanisme Pilkada Langsung. [Hrtps://nasional.tempo](https://nasional.tempo). Diakses Pada Tanggal 21 Mei 2023.

¹⁷⁷ *Ibid.*

memberikan manfaat banyak ke masyarakat akan diteruskan, tetapi kalau sebaliknya, mungkin dievaluasi kembali.¹⁷⁸

Pengajar Hukum Tata Negara Universitas Parahyangan, Bandung, Asep Warlan Yusuf menilai pemikiran mengubah sistem Pilkada langsung ke DPRD sebagai pemikiran yang mundur. Sebab, sebelum Pilkada langsung, pemilihan kepala daerah oleh DPRD, maka politik uang juga marak karena para calon menyuap anggota DPRD yang memilihnya,. Selain itu, suara DPRD menentukan calon sering tidak selaras dengan rakyat. Kemudian menciptakan oligarki daerah karena kekuasaan hanya di tangan kepal/wakil kepala daerah dan mayoritas DPRD pendukung calon. Mekanisme pengawasan dan keseimbangan tidak jalan dan korupsi bisa lebih marak.¹⁷⁹

Menteri Dalam Negeri, Tito Karnavian mewacanakan evaluasi terhadap pemilihan kepala daerah. Fokus evaluasi disebabkan oleh biaya politik pilkada langsung yang dinilai tinggi. Wacana yang disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri ini kemudian disebut oleh beberapa partai politik dengan mengusulkan pemilihan kepala daerah kembali ke DPRD.¹⁸⁰

Pada masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudoyono, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung yang telah berjalan sejak Tahun 2005 oleh sebagian fraksi di DPR akan diganti ke mekanisme perwakilan melalui DPRD. Hal

¹⁷⁸ Agnes Theodora dan A. Ponco Anggoro. "Evaluasi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Digabungkan". <https://www.kompas.com>. Diakses Pada Tanggal 21 Mei 2023.

¹⁷⁹ *Ibid.*,

¹⁸⁰ Evaluasi Pilkada : Wacana Mengembalikan Pemilihan ke DPRD Tak Produktif dan Langkah Mundur. "<https://perludem.com>". Diakses Pada Tanggal 21 April 2023.

ini disebabkan karena mayoritas anggota DPRD, yang awalnya setuju Pilkada langsung kini berubah sikap. Fraksi Golkar, PPP, PAN, Gerindra, dan Demokrat (65 Persen suara di DPR) mendukung Pilkada melalui DPRD atau Pilkada tidak langsung yang dituangkan dalam RUU Pilkada. Para anggota DPRD tersebut berdalih bahwa Pilkada langsung berbiaya politik mahal, membudayakan politik uang, menimbulkan konflik horizontal dan memakan korban, serta tidak menciptakan pemerintahan yang bersih, bahkan banyak kepala daerah terjerat kasus korupsi. Menyikapi hal tersebut, Pakar Hukum Tata Negara dan Pemilu Refly Harun meminta kepada Presiden Susilo Bambang Yudoyono untuk menolak rancangan Pilkada tersebut. Menurut Refly Harun, jika pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPRD maka kedaulatan rakyat otomatis dirampas dan menjadi mandul.¹⁸¹

Perkumpulan untuk pemilu dan Demokrasi (Perkedem) khawatir dengan adanya evaluasi sistem pilkada langsung. Soalnya, evaluasi itu berpotensi mengubah Pilkada langsung menjadi tidak langsung (Via DPRD). Perkedem merupakan aturan dalam Pilkada langsung masih lemah dalam mewujudkan sikap adil dan demokratis. Namun demikian bukan berarti Pilkada langsung harus diubah menjadi pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Pilkada langsung memang mutlak untuk dievaluasi karena dalam praktiknya harus diakui masih ditemui berbagai permasalahan yang melemahkan praktik daulat rakyat melalui Pilkada langsung. Baik dari kerangka aturan main yang masih menyimpan celah yang bisa mengakibatkan sulitnya upaya

¹⁸¹ Menimbang Mekanisme Pilkada. <https://www.suaradewata.com>. Diakses Pada Tanggal 21 April 2023.

mewujudkan kompetisi yang adil dan demokratis, praktik politik transaksional yang masih terjadi pada proses pencalonan maupun saat pemungutan, penghitungan suara maupun politik dinasti yang makin menggurita.¹⁸²

Berdasarkan pernyataan tersebut diatas menunjukkan bahwa terdapat dua pemikiran dua pendapat berkenaan dengan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung yang dilakukan hingga saat ini. Disatu pihak mengatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung perlu dievaluasi dengan dasar pertimbangan bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah yang diterapkan selama ini membutuhkan biaya politik yang besar serta menimbulkan pengkotakan dikalangan masyarakat sebagai dampak dari dukungan terhadap calon kepala/wakil kepala daerah tertentu. Dilain pihak mengatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung tetap dipertahankan, dan diperlukan perbaikan-perbaikan terhadap kekurangan atau kelemahan yang ada seperti menekan biaya politik yang besar, dan lain-lain. Dengan demikian, pendapat pertama menginginkan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat diganti dengan pemilihan kepala daerah melalui DPRD atau tidak langsung. Sedangkan pendapat kedua menghendaki pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat tetap dipertahankan, karena hal tersebut sebagai manifestasi dari kedaulatan rakyat.

Secara umum dapat dikatakan bahwa seluruh aspek kehidupan manusia berujung pada keadilan. Begitu pula dalam hal penyelenggaraan pemilihan kepala

¹⁸² Perludem Khawatir Evaluasi Pilkada Langsung Jokowi, Ingat Masa. <https://news.detik.com>. Diakses Pada Tanggal 21 April 2023.

daerah selama ini telah memenuhi nilai keadilan. Masalah keadilan merupakan salah satu asas pemilihan kepala daerah. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Ketua Mahkamah Konstitusi, Anwar Usman menyampaikan ceramah kunci dalam Peresmian Pemanfaatan *Smart Board Mini Court Room* di seminar nasional yang bertema "Tantangan Mewujudkan Keadilan Pemilu Dan Pemilukada 2024, pada jum'at tanggal 17 Februari 2024 di Kampus Universitas Sultan Agung (Unissula) Jawa Tengah. Kegiatan ini juga dihadiri oleh Pelaksana Tugas Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi Heru Setiawan, Ketua Pembina Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung Ahmad Azhar Combo, Rektor Unissula, Gunarto, Dekan Fakultas Hukum Unissula, Bambang Tri Bawono, Wakil Dekan I Fakultas Hukum Unissula Widayati serta Ketua Bawaslu Provinsi Jawa Tengah Muhammad Amin yang sekaligus bertindak sebagai narasumber. Ketua Mahkamah Konstitusi, Anwar Usman dalam sambutannya menyatakan, antara lain :

1. Salah satu prasyarat suatu negara dikatakan demokratis adalah diselenggarakannya pemilihan umum. Mekanisme pemilihan umum merupakan syarat mutlak bagi sebuah negara yang menyatakan dirinya sebagai sebuah negara demokratis. Tanpa pemilu, maka tidak ada demokrasi dan tanpa demokrasi, maka tidak ada kedaulatan rakyat dalam proses bernegara. Oleh karena itulah, mengapa proses dalam pemilu dikatakan sebagai pesta demokrasi, karena di dalam proses pemilulah,

rakyat didudukkan pada tempat yang mulia, untuk menentukan nasib perjalanan bangsa dalam rangka memilih pemimpinnya dilembaga eksekutif, dan para wakilnya dilembaga legislatif.

2. Konstitusi telah mengamanatkan, agar pemilu harus didasarkan pada prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Langsung berarti setiap warga negara harus menggunakan hak pilihnya tanpa diwakili oleh siapapun. Umum berarti pemilu yang diselenggarakan harus terbuka untuk umum, bersifat transparan, sehingga akuntabilitas pemilu dapat dipertanggung jawabkan kepada publik. Bebas berarti setiap warga negara memiliki hak untuk menentukan hak memilihnya kepada setiap kandidat manapun tanpa tekanan dari siapapun. Rahasia berarti setiap warga negara berhak untuk tidak menyiarkan kandidat yang dipilihnya didalam proses pemilihan. Sedangkan jujur dan adil berarti setiap penyelenggara atau aparatur negara yang terlibat didalam proses pemilu atau pilkada harus bersikap jujur dan adil didalam melaksanakan proses pemilu.
3. Sikap jujur aparatur negara yang terlibat di dalam proses pemilu/pilkada dapat dimaknai memiliki integritas moral di dalam melaksanakan setiap proses dan tahapan pemilu/pilkada, serta melaksanakan tugas dantanggung jawabnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sedangkan adil bagi aparatur negara dapat dimaknai bersikap *fair dan equal treatment* terhadap semua kontestan atau peserta pemilu/pilkada tanpa terkecuali.
4. Mewujudkan keadilan dalam pemilu dan pilkada serentak Tahun 2024 menjadi tantangan berat yang tidak mudah untuk dilaksanakan. Bagi negara demokrasi dengan tingkat kompleksitas tinggi seperti Indonesia tidak dapat mengabaikan fakta yang masih terjadi bahwa proses pemilihan masih acapkali diwarnai dengan berbagai kecurangan dan ketidakadilan. Sangat disayangkan, ambisi dan hasrat politik yang tidak terbanding, sering mengayampingkan nilai-nilai, prinsip, dan prosedur

yang berlaku. Tidak jarang rakyat sebagai pemilik kedaulatan justru menjadi korban dari berbagai kecurangan elektoral tersebut. Menyikapi fakta tersebut, diperlukan adanya berbagai penyesuaian dan perubahan cara pandang demi tegaknya fadsun politik, dan keadilan. Diperlukan adanya cara pandang yang komprehensif terhadap keadilan yang substantif diseluruh rangkaian panjang proses pemilu, mulai dari tahap awal pendaftaran, hingga akhirnya penetapan pemenang. Mewujudkan keadilan pemilu berarti juga menjaga nilai-nilai keadilan itu hidup pada seluruh prosesnya sehingga pesta demokrasi dapat menjadi sebuah praktik berbangsa yang sehat dan beradab.

5. Diperlukan adanya kemauan politik (*political will*) yang tegas dari seluruh *stakeholder* bahwa pelaksanaan pemilu merupakan ajang menunaikan tanggung jawab konstitusional. Persaingan dalam pemilu memang suatu kewajiban. Namun bukan berarti menjadikan musuh antara satu pihak dengan yang lainnya. Apalagi menjadikan persaingan ini sebagai arena berkompetisi secara liar tanpa mengindahkan norma yang berlaku.¹⁸³

Bertolak pada pernyataan Ketua Mahkamah Konstitusi tersebut di atas dapat dikemukakan bahwa Pemilu termasuk pemilihan kepala daerah harus dapat mewujudkan keadilan sebagai nilai filosofis dari kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia. Untuk terwujudnya keadilan dalam pemilihan kepala daerah, maka diperlukan kemauan politik dari penyelenggara Pilkada dan Calon Kepala Daerah. Dalam masalah ini, penyelenggara pemilihan kepala daerah seperti Komisi Pemilihan

¹⁸³ Mewujudkan Keadilan Pemilu dan Pilkada Serentak 2024. <https://www.nkri>. Diakses Pada Tanggal 21 April 2023.

Umum (KPU) Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) melaksanakan seluruh prosedur dan tindakan sesuai dengan regulasi Pilkada. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Kabupaten Pekalongan menyampaikan 3 (tiga) rumusan konsep keadilan pemilu menurut *Institute For Democracy and Electoral Assistance (IDEA)* yang disampaikan oleh koordinator Divisi Hukum, Humas dan Data Informasi, Wahyu Sutrisno. Adapun 3 (tiga) konsep tersebut adalah :

1. Menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum.
2. Melindungi atau memulihkan hak pilih.
3. Memungkinkan warga yang menghakimi bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan dan mendapatkan putusan.¹⁸⁴

Pemilu maupun Pilkada merupakan sebuah ajang kontestasi atau kompetisi. Dari ajang tersebut tentunya berpotensi menimbulkan gesekan-gesekan sehingga dapat memunculkan sengketa maupun pelanggaran. Hal tersebut dianggap wajar, karena setiap naluri psetta pemilu pasti ingin memenangkan ajang kontestasi tersebut.

Dibawah ini penulis paparkan rekontruksi dalam regulasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah agar berbasis keadilan dalam bentuk tabel, yaitu :

¹⁸⁴ BAWASLU Sampaikan 3 Konsep Keadilan Pemilu. <https://pekalongankab.bawaslu>. Diakses Pada Tanggal 21 April 2023.

TABEL
Rekontruksi Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Regulasi saat Ini	Kelemahan Regulasi saat Ini	Usulan Rekontruksi
<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Kepala Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota dipilih secara demokratis. - Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Jo sebagaimana dirubah terakhir kali melalui Undang-Undang 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 menyatakan pemilihan kepala 	<ul style="list-style-type: none"> - Rawan timbulnya konflik horizontal dikalangan masyarakat seperti yang terjadi selama ini. - Membutuhkan anggaran yang besar dalam menyelenggarakan Pilkada langsung untuk keperluan honorium KPU dan BAWASLU serta perangkatnya sampai ke tingkat paling bawah dan biaya perlengkapan lainnya. - Dengan regulasi saat ini, maka pilkada selalu diwarnai politik uang. - Lemahnya penegakan 	<ul style="list-style-type: none"> - Calon Kepala daerah provinsi dicalonkan oleh parpolnya yang memenuhi persyaratan perolehan kursi di DPRD. Kemudian diajukan kepada DPRD provinsi untuk untuk ditetapkan sebagai calon kepala daerah tersebut diajukan oleh DPRD provinsi kepada presiden untuk dipilih dan di tetapkan sebagai kepala daerah. - Calon kepala daerah kabupaten/kota dicalonkan oleh parpol yang memenuhi persyaratan perolehan kursi di DPRD. Kemudian diajukan ke DPRD kabupaten/kota untuk di tetapkan dan dipilih. - Dalam rangka penegakan hukum

<p>daerah di laksanakan secara langsung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Calon Kepala Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dilakukan oleh parpol yang memenuhi persyaratan perolehan kursi di DPRD. Calon Kepala daerah tersebut diajukan kepada KPUD untuk ditetapkan sebagai calon kepala daerah yang definitive. Kemudian calon kepala daerah tersebut di pilih secara langsung oleh rakyat (Pemilih) dalam mekanisme pemilihan kepala daerah. 	<p>hukum terhadap penyelenggara dan peserta pemilukada yang melanggar aturan pemilukada.</p>	<p>dan mewujudkan keadilan dalam pilkada, maka pemilihan kepala daerah dipilih secara tidak langsung.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Harus dirumuskan ketentuan yang jelas dan tegas tentang larangan praktik Uang dan apabila ada pelanggaran terhadap pemilu, maka di pidana dan diberhentikan bagi calon kepala daerah dan DPRD
--	--	---

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka dapat dikemukakan suatu kesimpulan adalah sebagai berikut :

1. Pemilihan Kepala Daerah merupakan salah satu wujud dari demokrasi. Pemilihan Kepala Daerah sebagai wujud demokrasi harus dilaksanakan dan memiliki nilai keadilan sesuai dengan khas jujur dan adil. Nilai keadilan tersebut tercermin dari regulasi yang menjadi landasan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. Regulasi Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat yang diterapkan sekarang ini belum sepenuhnya berbasis nilai keadilan. Oleh karena Regulasi yang ada memberi peluang terjadinya kecurangan seperti politik uang yang dilakukan calon kepala daerah yang mempunyai dana kampanye yang besar.
2. Regulasi Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat yang diterapkan sejak era reformasi hingga sekarang ini mempunyai kelemahan antara lain Kepala Daerah rawan disusupi kepentingan pemodal yang mempunyai kepentingan tertentu, membatalkan anggaran yang besar untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah, pemilih akan menjadi individualis atau

materialistik, berpotensi menimbulkan konflik horisontal dan vertikal diantara basis pendukung para calon dan calon mempunyai dana yang besar untuk berkampanye.

3. Berlandaskan pada Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR 1945, maka harus dilakukan Rekonstruksi Regulasi Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat menjadi regulasi pemilihan kepala daerah secara tidak langsung dengan mekanisme, yaitu Gubernur ditunjuk oleh Presiden dari pada calon yang diajukan DPRD Provinsi, sedangkan Bupati/Walikota dipilih oleh DPRD Kabupaten/Kota. Oleh karena pemilihan kepala daerah tidak langsung merupakan pemilihan yang demokratis. Dengan mekanisme tersebut dapat mengurangibahkan mencegah terjadinya kecurangan dalam bentuk politikuang, sehingga akan terwujud nilai keadilan sebagai salah satu asas pemilihan kepala daerah.

B. Saran

Adapun saran yang dapat dikemukakan terhadap pokok bahasan dalam disertasi ini adalah sebagai berikut :

1. Sesuai dengan asas pembentukan peraturan perUndang- Undangn yaitu kepastian hukum, maka diperlukan kejelasan dari pembentuk Undang-Undang tentang penggunaan terminologi pemilihan kepala daerah, dalam hal ini yang tepat

adalah pemilihan kepala daerah (Pilkada) bukan pemilihan kepala daerah (Pemilukada).

2. Dalam hal kepala daerah (Bupati/Walikota) dipilih oleh DPRD Kabupaten/Kota, maka penegakan hukum harus dilakukan secara objektif dan konsekuen oleh aparaturnya terhadap para calon kepala daerah dan anggota DPRD tersebut yang terbukti secara hukum meletakkan politik uang.
3. Untuk terwujudnya pemilihan kepala daerah yang berbasis nilai keadilan, maka regulasi pemilihan kepala daerah secara langsung cukup urgen direkonstruksi dan diganti dengan regulasi pemilihan kepala daerah tidak langsung yaitu akan ditunjuk oleh Presiden, sedangkan Bupati/Walikota dipilih oleh DPRD Kabupaten/Kota.

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 disertai 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, bahkan BAWASLU, agar sungguh-sungguh menjalankan tugas, kewajiban dan tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota 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, BAWASLU, bahkan Panwaslu termasuk penyelenggara pemilihan umum kepala daerah di tingkat kecamatan hingga ke tingkat wilayah provinsi.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku :

- 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.
- Amirudin dan A. Zaini Bisri, *Pilkada Langsung: Problem dan Prospek*. Pustaka Pelajar : Jakarta, 2005.
- Asshiddiqie. Jimly. *"Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi* : Jakarta, 2009.
- *Konsolidasi Naskah UNDANG-UNDANG DASAR 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi HTN FH UI : Jakarta. 2002.
- *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jilid II. Konstitusi Press : Jakarta, 2008.

- _____ . *Konsolidasi Naskah UNDANG-UNDANG DASAR 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi HTN FH UI. Konstitusi Press : Jakarta, 2002.
- Andrianus, Toni, dkk, *Mengenal Teori-Teori Politik*. Nuansa : Bandung, 2006.
- Agustina, Leo. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta, 2009.
- 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.
- C, Anwar. *Teori dan Hukum Konstitusi. Paradigma Kedaulatan dalam UNDANG-UNDANG DASAR 1945(Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi Pada Lembaga Negara* : Bandung, 2011.
- Gaffar, Janedjri M. *Politik Hukum Pemilu*. Konstitusi Press : Jakarta, 2012.
- HR, Saukani. Affan Gaffar dan Ryass Rasyid. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta, 2022.
- J.Prihatmoko, Joko. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung : Filosofi Sistem Dan Problema Penerapan di Indonesia*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta, 2005.
- Lutfi, Mustafa. *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia; Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*. UII Press : Yogyakarta, 2010.
- MD, M Mahfud. *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Penerbit Gama Media : Yogyakarta, 1998.
- _____ . *Politik Hukum Di Indonesia*. Penerbit Rajawali Pres : Jakarta, 2013.
- Nadir, Ahmad. *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*. Averroes Press : Malang, 2005.

- Nugraha, Xavier. et.al. *Penggunaan Sistem Noken Di Papua Sebagai Wujud Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Dalam Perspektif UNDANG- UNDANG DASAR 1945*. Harfeey : Yogyakarta, 2019.
- Nugraha, Fajar. *"Persepsi Tokoh Politik Terhadap Model Pemilihan Gubernur"*. Jurnal Civies : Media Kajian Kewarganegaraan. 2017.
- MD. Moh Mahfud, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta :GamaMedia.1999
- Rush, Michael. *Sosiologi Politik*. Rajawali : Jakarta, 2007.
- Ride, Andi Mustari. *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*. Wildan Akademika dan Universitas Ekasakti Press : Jakarta, 2009.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Grasindo, edisi revisi Tahun 2002 : Bandung, 2002.
- Sinaga, Kastorius. *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota dan Kabupaten: Beberapa Catatan Awal, dalam Agung Djojosoekarto dan Rudi Hauter, Pemilihan Langsung Kepala Daerah Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*. Kerjasama ADEKSI dengan Konrad- Adenauer-Stiftung : Jakarta, 2006.
- Sahlan, Sartono dan Awaludin Marwan, *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barba; Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung*. Thafa Media : Yogyakarta, 2012.
- Sarundajang, *Pilkada Langsung: Problema dan Prospek*. Kata Hasta Pustaka : Jakarta, 2005.
- ._____. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Problematika dan Prospek*. Kata Hasta Pustaka : Jakarta, 2005.
- Setiadi, A. *PHP (Politik Harahaman Palsu)*. Diva Press : Yokyakarta, 2013.

Suharizal. *Pemilukada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*. Raja Grafindo Persada : Jakarta. 2009.

Sasmito, Joko. *Pengantar Negara Hukum dan HAM*. Setara Press : Malang. 2018.

Suharizal. *Pemilukada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*. Raja Grafindo : Jakarta. 2012.

Tutik, Titik Triwulan. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*. Prestasi Pustaka : Jakarta, 2006.

Pide, Andi Mustari. *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*. Wildan Akademika dan Universitas Ekasakti Press : Jakarta. 2009.

Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara No.072/PUU-II/2004 yang merupakan Pengajuan Terhadap UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Wahyuningsih, Sri Endah. *Prinsip-Prinsip Individualisme Pidana Dalam Hukum Pidana Islam, Dan Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*. Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro. 2013

Wahyuningsih, Sri Endah. *Perbandingan Hukum Pidana, Dari Perspektif Religious Law System*. Semarang : Unissula Press. 2013

Jurnal :

Hamrun Nurfitriani dan Ahmad T., *Pemasaran Politik Bupati Bima Terpilih pada Pilkada Kabupaten Bima Tahun 2015*. JPPUMA: JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political UMA), 2017, 5 (2): 71-78.

Insiyah, Sayyidatul. "Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat". *Supremasi Hukum : Jurnal Penelitian Hukum* Vol. 28 No. 2, Agustus 2019.

- Malian, Sobirin. *Menakar Loyalitas dan Volatilitas Pemilih Pada Pemilu 2004*, dalam *Jurnal UNISIA No. 51/XXVIII/2004*, (Januari-Maret 2004).
- MD, Moh Mahfud, “*Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Secara Langsung, Persepektif Politik dan Hukum Tata Negara*”, dalam *Jurnal UNISIA*, No. 51?XXVII/I/2004.
- Muntoha. “*Demokrasi dan Negara Hukum*”. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 6. No. 3. Juni 2009.
- Nurhayati, Nunir. et. al. “*Kedaulatan Negara Indonesia : Makna dan Implementasi Sebelum dan Sesudah Amandemen UNDANG-UNDANG DASAR 1945*”. *Amnesti Jurnal Hukum*. Vol. 11 No. 1 (2022).
- Nopyandri. “*Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Dalam Perspektif UNDANG-UNDANG DASAR 1945*”. *Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 2. No. 2. Tahun 2019.
- Nurhasim, Moch. *Konflik dalam Pilkada Langsung: Studi tentang Penyebab dan Dampak Konflik*. *Jurnal Penelitian Politik*, 2016
- Siahan, Maruarar. “*Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penegakan Hukum Konstitusi*”. *Jurnal Hukum*. Vol. 1 No. 2, Maret 2009.
- Sby, Jullorevo J. et.al. “*Pemberian Asimilasi Bagi Narapidana Di Era Pandemi Covid-19 Ditinjau dari Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020*”. *Lex Crimen*. Vol. 10 No. 7 (2021).
- Susilo. “*Menyongsang Pilkada yang Demokratis*”. *Artikel Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 2. No. 2. Juni 2005.
- Susilo, Agus Budi. “*Reformulasi Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan Dalam Konteks Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*”. *Jurnal Hukum dan Keadilan*. Vol. 2. No. 2 (2013).

Sudianing, Ni Ketut dan Ketut Agus Saputra. *"Peran Sistem Informasi Pemerintahan Daerah Dalam Menunjang Peningkatan Kualitas Perencanaan Pembagian Daerah"*. Locus Majalah Ilmiah Fisif. Vol. 11. No. 2 (2019).

Simamora, Janpatar. *"Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis"*, Jurnal Mimbar Hukum, Vol 23, No 1 Februari 2011.

Sinaga, Parbuntian. *"Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstitusi UU NRI 1945"*. Bina Mulia Hukum. Vol. 7. No. 1 Juli 2018.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

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 dan Peraturan terkait lainnya.

C. Jurnal

Alaydrus, Hadjah. *"Bisnis.com"*. Diakses Pada Tanggal 20 April 2023.

BAWASLU Sampaikan 3 Konsep Keadilan Pemilu. <https://pekalongankab.bawaslu.> Diakses Pada Tanggal 21 April 2023.

Evaluasi Pilkada : Wacana Mengembalikan Pemilihan ke DPRD Tak Produktif dan Langkah Mundur. "<https://perludem>". Diakses Pada Tanggal 21 April 2023.

Fadhil, Haris. *"Perjalanan Kasus Korupsi 41 Anggota DPRD Malang Hingga PAW Massal"*. <https://new.detik.com>. Diakses Pada Tanggal 20 April 2023.

<http://lipi.go.id/berita/single/Sembilan-Langkah-Perbaikan-agar-Pilkada-ke-Depan-Lebih-Baik/18156>. Diakses Pada Tanggal 01 Mei 2023.

<http://jurnal.radenfatah.ac.id/index.php/intizar/article/view/2693/2187>. Diakses Pada Tanggal 01 Mei 2023.

Menimbang Mekanisme Pilkada. <https://www.suaradewata.com>. Diakses Pada Tanggal 21 April 2023.

Mewujudkan Keadilan Pemilu dan Pilkada Serentak 2024. <https://www.nkri>. Diakses Pada Tanggal 21 April 2023.

Ramadhan, Ardhito. *"KPK Tahan II Anggota DPRD Sumut Tersangka Kasus Suap"*. [Http://nasional.kompas.com](http://nasional.kompas.com). Diakses Pada Tanggal 20 April 2023.

Syarif, Erman dan Adhitya Rizki Prabowo. *"Analisis Pemilihan Kepala Daerah Melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Demokrasi Indonesia"*. <https://jdih.lampungprov>.

Tim Meta Bangka 03. Diakses Pada Tanggal 20 April 2023.

Theodora, Agnes dan A. Ponco Anggoro. "Evaluasi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Digabungkan". <https://www.kompas>. Diakses Pada Tanggal 21 Mei 2023.

Perludem Khawatir Evaluasi Pilkada Langsung Jokowi, Ingat Masa. <https://news.detik.com>. Diakses Pada Tanggal 21 April 2023.

Wantimpres. Bertemu MPR Evaluasi Mekanisme Pilkada Langsung. <https://nasional.tempo>. Diakses Pada Tanggal 21 Mei 2023.

D. Lain-lain

<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/>

