

GLOSSARI

| | |
|-----------------------------|--|
| Basis | : prinsip dasar yang menjadi acuan berpikir seseorang dalam mengambil keputusan-keputusan yang penting di dalam hidupnya. |
| Bupati/Walikota | : memiliki tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD Kabupaten/kota. |
| Camat | : merupakan pemimpin kecamatan sebagai Perangkat Daerah Kabupaten atau Kota. |
| Hukum | : sistem yang terpenting dalam pelaksanaan atas rangkaian kekuasaan kelembagaan. |
| Kepala Desa | : pimpinan tertinggi dari pemerintah desa. |
| Jabatan Karier | : para Birokrat yang secara Negara melaksanakan kebijakan pembuat kebijakan oleh Pejabat Publik yang berasal dari Politisi (jabatan politik). |
| Jabatan Politis | : Pejabat Publik hasil dari sebuah Pemilu atau Pemilukada. |
| Keadilan | : kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal. |
| KPU (Komisi Pemilihan Umum) | : Lembaga Negara yang menyelenggarakan Pemilihan Umum |
| Luber dan Jurdil | : Merupakan singkatan yaitu: <ul style="list-style-type: none">• Langsung berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya secara langsung dan tidak boleh diwakilkan.• Umum berarti pemilihan umum dapat diikuti seluruh warga negara yang sudah memiliki hak menggunakan suara.• Bebas berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya tanpa ada paksaan dari pihak manapun.• Rahasia berarti suara yang diberikan oleh pemilih bersifat rahasia hanya diketahui oleh si pemilih itu sendiri.• Jujur mengandung arti bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan sesuai dengan aturan• Adil adalah perlakuan yang sama terhadap peserta Pemilu dan pemilih |
| Lurah | : merupakan pimpinan dari Kelurahan sebagai Perangkat Daerah Kabupaten atau Kota. Seorang Lurah berada di bawah dan bertanggung jawab |

| | |
|---|--|
| | kepada Camat. |
| Mendagri | : Kementerian dalam Pemerintah Indonesia yang membidangi urusan dalam negeri |
| Netral | : Tidak berpihak , tidak ikut atau tidak membantu salah satu pihak. |
| Nilai | : Alat yang menunjukkan alasan dasar bahwa cara pelaksanaan atau keadaan akhir tertentu lebih disukai secara sosial dibandingkan cara pelaksanaan atau keadaan akhir yang berlawanan |
| Panwaslu | : Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu |
| Pemerintah Daerah | : Penyelenggaraan Daerah Otonom oleh Pemda dan DPRD menurut asas desentralisasi dimana unsur penyelenggara Pemda adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan Perangkat Daerah. |
| Pemerintah Pusat | : Adalah sebuah organisasi yang memiliki tugas dan fungsi untuk mengelola sistem pemerintah dan menetapkan kebijakan untuk mencapai tujuan negara. |
| Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) | : Adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat. |
| Peraturan Pemerintah Republik Indonesia | : Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. |
| Perlindungan Hukum Camat | : Berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun. |
| PERPU | : Peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. |
| Presiden | : Kepala negara sekaligus kepala pemerintahan yang memegang kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan sehari-hari. |
| Rekonstruksi | : Pengembalian seperti semula. |
| Undang-undang Republik Indonesia | : Hukum dasar tertulis yang mengikat pemerintah, lembaga negara, lembaga masyarakat, warga negara Indonesia dimanapun mereka berada dan penduduk yang berada di wilayah Negara Republik Indonesia. |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilu dipandang sebagai bentuk paling nyata dari kedaulatan yang berada di tangan rakyat serta wujud paling konkret partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, sistem dan penyelenggaraan pemilu selalu menjadi perhatian utama karena melalui penataan sistem dan kualitas, penyelenggaraan pemilu diharapkan dapat benar-benar mewujudkan pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Indonesia adalah negara demokrasi yang menyelenggarakan pemilu secara berkala untuk menentukan para pimpinan yang akan mengisi jabatan kepala pemerintahan.

Penyelenggaraan pemilu sangatlah penting bagi suatu negara, hal ini disebabkan:

1. pemilu merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat;
2. pemilu merupakan sarana untuk melakukan penggantian pemimpin secara konstitusional;
3. pemilu merupakan sarana bagi pemimpin politik untuk memperoleh legitimasi;
4. pemilu merupakan sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam proses politik.¹

¹ Ramlan Surbakti, 2008, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 181.

Pemilu yang dibicarakan dalam tulisan ini adalah pemilu Kepala Daerah atau yang dikenal dengan Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah). Hal ini menarik untuk dibicarakan mengingat sepanjang sejarah, sejak masa pemerintahan Hindia Belanda, masa pendudukan Jepang, setelah Proklamasi Kemerdekaan, masa Orde Baru, dan era reformasi dewasa ini, kedudukan dan peranan Kepala Daerah dengan beragam penyebutan seperti Gubernur, Bupati, Walikota, telah menunjukkan eksistensinya, baik sebagai pemimpin organisasi pemerintahan dalam mengayomi, melindungi, dan melayani masyarakat maupun dalam memimpin organisasi pemerintahan.²

Di masa kolonial, pemerintahan daerah tidak seperti sekarang. Hierarkinya dimulai dari paling atas, yakni gewest (Provinsi) yang dipimpin gubernur, karesidenan yang dipimpin residen, afdeling dipimpin asisten residen, kabupaten dipimpin bupati, lalu ada district atau kawedanan yang dipimpin wedana, dan onderdistrict atau kecamatan yang dipimpin camat. Tak ada pemilu untuk menentukan pemimpin di tiap-tiap tingkatan karena semua ditentukan Pemerintah Kolonial, yaitu Gubernur Jenderal. Itu pun, tiga jabatan tertinggi pertama diisi orang-orang Belanda. Bangsa pribumi hanya boleh menjabat jabatan Bupati sampai Camat, ditambah kewajiban membayar upeti kepada Pemerintah Kolonial.

Sistem itu berganti pada masa pendudukan Jepang meski secara parsial saja. Pemerintah kolonial negeri matahari terbit itu hanya mengubah istilah jabatan-jabatan, misalnya Karesidenan disebut Syuu dan dipimpin Syuutyoo, Kawedanan

² J. Kaloh, 2010, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 3.

disebut Gunson yang dipimpin Guntyoo. Tidak ada pemilu juga dalam sistem ini. Semua pejabat ditunjuk dan ditentukan pemerintah Jepang. Jabatan di tingkat Karesidenan diisi perwira-perwira militer Jepang, sedangkan pada level Kawedanan ke bawah dijabat orang pribumi.

Segera setelah Indonesia merdeka, sistem kembali berubah. Di era ini, Kepala Daerah berfungsi sebagai Pemimpin Komite Nasional Daerah, sekaligus menjadi anggota dan ditetapkan sebagai Ketua Badan Perwakilan Daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Dalam sistem ini, Kepala Daerah yang diangkat adalah Kepala Daerah pada masa sebelumnya. Alasannya karena situasi politik, keamanan, dan hukum ketatanegaraan kala itu sedang tidak stabil.

Sistem ini disempurnakan pada Tahun 1948. Istilah dalam tingkatan pemerintah daerah diperjelas, yakni Provinsi, Kabupaten atau Kota Besar, Desa, dan Nagari. Proses pemilihannya pun sedikit lebih demokratis, karena misalnya, Gubernur diangkat oleh Presiden setelah ada nama calon yang diajukan DPRD tingkat Provinsi. Di bawahnya, DPRD tingkat Kabupaten mengusulkan calon Bupati, lalu diangkat oleh Menteri Dalam Negeri. Kepala Desa diangkat Gubernur setelah menerima nama calon yang diajukan DPR Desa.

Sistem pemilihan Kepala Daerah kembali berubah bersamaan dengan perubahan bentuk negara Indonesia menjadi Republik Indonesia Serikat pada tahun 1950. Itu terjadi karena konstitusi berubah dari Undang-Undang Dasar 1945 menjadi Undang-Undang Sementara Tahun 1950. Pada era ini, istilah dalam

tingkatan pemerintah daerah diubah: di tingkat Provinsi disebut Daerah Tingkat I yang dipimpin Gubernur, di tingkat Kota/Kabupaten disebut Daerah Tingkat II yang dipimpin Bupati atau Walikota, dan di tingkat Kecamatan disebut Daerah Tingkat III yang dipimpin Camat.

Setelah konstitusi negara kembali pada Undang-Undang Dasar 1945, terbit Undang-Undang yang mengatur mekanisme dan peraturan pengangkatan Kepala Daerah. Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri. DPRD hanya mengajukan nama, sedangkan yang menentukan adalah Presiden atau Menteri Dalam Negeri sesuai tingkatan masing-masing. Posisi Pemerintah Pusat atas Pemerintah Daerah semakin kuat setelah terbit Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, menyusul Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dalam Undang-Undang ini, Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri melalui calon-calon yang diajukan DPRD. Pemerintah Pusat semakin mengendalikan daerah setelah status kedudukan Kepala Daerah ditetapkan sebagai pegawai negara. Seorang Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan oleh DPRD. Pemberhentian Kepala Daerah merupakan kewenangan penuh Presiden untuk Gubernur, dan Menteri Dalam Negeri untuk Bupati atau Walikota.

Pemerintah Pusat era Orde Baru mengukuhkan dominasi atas Pemerintah Daerah. Era Soeharto mengontrol penuh Kepala Daerah di seluruh tingkatan, melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Kepala Daerah diangkat oleh Presiden, yang mekanisme

pemilihannya di DPRD juga dikontrol oleh Presiden. Dalam sistem ini, Kepala Daerah sesungguhnya bukan hasil pemilihan DPRD, karena patut atau tidak seseorang menjadi Kepala Daerah, bergantung sepenuhnya pada penilaian Presiden. Aturan tersebut terkait kepentingan Pemerintah Pusat untuk mendapatkan Gubernur atau Bupati yang mampu bekerja sama. Misalnya, DPRD Provinsi memiliki dua calon Gubernur, yang salah satunya didukung lebih banyak legislator. Jika Pemerintah Pusat menghendaki calon yang memiliki lebih sedikit dukungan DPRD, Presiden berhak mengangkatnya. Begitu juga pemberhentiannya, dapat dilakukan tanpa persetujuan DPRD.

Tahun 1998 adalah masa berakhirnya kekuasaan Orde Baru yang sentralistik. Setelah itu, semangat berbangsa dan bernegara berubah menjadi desentralistik atau pemerataan kekuasaan di daerah-daerah, tidak berpusat di Jakarta. Terbit Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada 7 Mei 1999, yang segera mengubah penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Perangkat Daerah. DPRD berada di luar Pemerintah Daerah, yang berfungsi sebagai Badan Legislatif Pemerintah Daerah untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Di masa ini, Kepala Daerah dipilih sepenuhnya oleh DPRD, tidak ada lagi campur tangan Pemerintah Pusat. Berbeda dengan sistem sebelumnya, yaitu Kepala Daerah diangkat oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri, yang diajukan atau diusulkan oleh DPRD.

Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD mengandung kelemahan, karena dalam mekanisme rekrutmen calon ditemukan banyak praktik politik uang. Calon Kepala Daerah selalu mengobral uang untuk membeli suara para anggota DPRD dalam pemilihan. Selain itu, calon Kepala Daerah juga mengumbar uang untuk membiayai kelompok-kelompok tertentu sebagai cara menciptakan opini publik.

Sejak Juni 2005, bangsa Indonesia memasuki babak baru berkaitan dengan penyelenggaraan tata pemerintahan di tingkat lokal. Untuk kepentingan ini, pemerintah telah mengesahkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian digantikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Setelah itu, Pemerintah mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 sebagai perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2014 yang kemudian disahkan menjadi UU No. 2 Th. 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. Pemerintah juga telah mengeluarkan PP Nomor 17 Tahun 2005 sebagai pengganti PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Salah satu isu penting dalam Undang-Undang, Perppu dan PP tersebut adalah berkaitan dengan pengaturan pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Pasca disahkannya PP Nomor 17 Tahun 2005, Kepala Daerah, baik Bupati/Walikota maupun Gubernur yang sebelumnya dipilih secara tidak langsung oleh DPRD, sejak Juni 2005 dipilih secara langsung oleh

rakyat melalui proses pemilihan Kepala Daerah yang sering disingkat dengan Pilkada Langsung.³

Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan, “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”. Para calon adalah pasangan calon yang diusulkan partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh dukungan minimal 15 persen kursi DPRD atau dari akumulasi perolehan suara sah pada Pemilu Legislatif. Dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung, Kepala Daerah seperti Gubernur (Provinsi) dan Bupati/Walikota (Kabupaten/Kota) dipilih langsung oleh rakyat. Sejak Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, maka secara konseptual telah terjadi pergeseran pelaksanaan kedaulatan, yang sebelumnya dilaksanakan secara tidak langsung oleh DPRD, sekarang dilakukan sendiri oleh rakyat.⁴

Setelah itu, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 direvisi dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Terhadap Undang-Undang mengenai Pelaksanaan Otonomi Daerah. Ada hal mencolok dalam perubahan ini, yaitu diperbolehkannya calon perseorangan tidak hanya calon yang diusung partai politik menjadi calon Kepala Daerah dalam pilkada secara langsung.

³ “Evolusi Sistem Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia”, diakses dari <http://politik.news.viva.co.id/news/read/542375> pada tanggal 12 Agustus 2015.

⁴ Ahmad Nadir, 2005, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia*, Averroes Press, Malang Jawa Timur, hlm. vi.

Tahun 2014 adalah tahun baru bagi sistem politik Indonesia. Diputuskan bahwa jabatan Gubernur kembali dipilih oleh DPRD, sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Pilkada yang baru disahkan. Dalam hal ini, pemerintah setidaknya memiliki 3 (tiga) argumentasi mengapa Gubernur harus dipilih oleh DPRD.

Pertama, adalah kedudukan Provinsi dalam tatanan ketatanegaraan Indonesia. Naskah akademik Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah menyebutkan bahwa ada hal mendasar yang tidak jelas diatur di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu tidak mendefinisikan secara jelas titik berat otonomi yang berimplikasi terhadap sistem pemilihan Kepala Daerah. Dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah disebutkan bahwa pengaturan dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara jelas menyatakan bahwa dengan menempatkan Gubernur sebagai wakil pemerintah di Provinsi, maka secara otomatis posisi Provinsi bukan hanya berstatus sebagai daerah otonom saja tetapi juga merupakan wilayah kerja Gubernur sebagai wakil pemerintah.

Dalam khasanah akademik, posisi Provinsi dalam sistem pemerintahan daerah dapat dikategorikan sebagai “Unit Antara” pemerintahan. Karakteristik khas dari “Unit Antara” dalam penyelenggaraan pemerintahan lebih banyak berkenaan dengan pelaksanaan aktivitas dekonsentrasi ketimbang aktivitas desentralisasi. Sebagai implikasinya, “Unit Antara” lebih berorientasi pada aktivitas manajerial dan berfokus pada efisiensi. Oleh karena itu, pada “Unit

Antara”, atau dalam kasus Indonesia adalah pada lingkup Provinsi, aspek elektoral dalam proses pemerintahan kurang diberi tekanan. Ini artinya dengan Gubernur dipilih langsung tidak selaras dengan posisi Provinsi sebagai wilayah kerja Gubernur sebagai wakil Pemerintah (Unit Antara).

Kedua, pemilihan secara langsung dianggap memakan biaya yang sangat besar. Apalagi jika pemilihan tersebut dilakukan dengan dua putaran. Belum lagi kemungkinan besar munculnya gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) terkait dengan perselisihan hasil Pemilu yang dapat berimplikasi dengan dilakukannya Pemilu ulang.

Alasan ketiga adalah adanya potensi politik uang yang sangat besar jika Gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat. Pemerintah beranggapan sulit untuk mengawasi praktik politik uang jika pemilihan dilakukan secara langsung, sehingga untuk meminimalisir hal tersebut, pemilihan akan dikembalikan ke DPRD dengan anggapan lebih mudah mengawasi anggota DPRD yang jumlahnya sedikit.⁵

Dari semua alasan yang diajukan untuk perubahan UU Pilkada tersebut, alasan yang paling menonjol adalah bahwa sistem baru itu diklaim lebih efisien dibanding Pilkada Langsung yang menguras anggaran hingga ratusan miliar rupiah. Sistem yang diklaim lebih efisien itu diyakini juga akan menekan tingkat korupsi, karena selama ini para Kepala Daerah terpilih melakukan korupsi untuk mengembalikan modal atas biaya yang dikeluarkan selama pencalonan. Tapi

⁵ Reza Syawawi & Khoirunnisa Nur Agustyati, “Membunuh Demokrasi Lokal” Mengembalikan Pemilihan Gubernur kepada DPRD Provinsi, *Jurnal Pemilu Demokrasi*, Nomor 4, November 2014, pp. 1-28.

sebagian kalangan memperkirakan tetap ada potensi politik transaksional antara calon Kepala Daerah dengan DPRD. Walaupun diwarnai keberatan oleh banyak pihak, RUU Pilkada Tidak Langsung itu tetap disahkan.

Sejak disahkannya perubahan sistem Pilkada Tidak Langsung itu, banyak pihak mengajukan keberatan. Akhirnya, Pemerintah mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengembalikan sistem Pilkada Tidak Langsung menjadi Pilkada Langsung lagi. Kemudian DPR menyetujui bahwa Perppu itu menjadi UU, sehingga sekarang Indonesia kembali menggunakan sistem Pilkada Langsung untuk pemilihan Kepala Daerah.

Pelaksanaan Pilkada Langsung sebenarnya bukan tanpa masalah. Pilkada Langsung juga mempunyai banyak problem, implikasi politik, dan dampak sosial ekonomi, baik yang menguntungkan maupun tidak. Pada praktiknya, sejumlah permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan Pilkada mempunyai polemik dan ruang debat tersendiri terutama pada aspek manajemen penyelenggaraan Pilkada. Setidaknya ada 6 (enam) permasalahan yang sering terjadi di lapangan (menurut (Prof Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum.) yaitu:

1. Pilkada di Indonesia diwarnai dengan fenomena politik uang dan biaya tinggi

Politik uang dilakukan para kandidat Kepala Daerah dengan membeli suara pemilih yang terkenal dengan “serangan fajar”, yaitu memberi sejumlah uang kepada calon pemilih agar bersedia memberikan suaranya kepada pasangan calon pemberi uang. Biaya tinggi juga terjadi karena adanya

fenomena uang mahar yang diberikan kepada partai politik menjelang tahap penentuan calon yang akan diusung dengan tujuan untuk mendapatkan rekomendasi dari partai politik tersebut agar diusung sebagai calon Kepala Daerah.⁶

Dampak dari biaya besar yang dikeluarkan ini adalah tingginya tingkat korupsi yang dilakukan oleh calon Kepala Daerah tersebut jika ia terpilih sebagai upayanya untuk mengembalikan “modal” Pilkada. Hal inilah yang menyebabkan mata rantai korupsi tidak pernah terputus. Data menunjukkan sampai dengan Februari 2015, ada 343 Kepala Daerah yang terlibat kasus korupsi.⁷

Biaya tinggi juga terjadi dalam penyelenggaraan Pilkada, sebagai contoh pada Tahun 2009 menyerap dana hingga Rp 70 triliun. Dana ini sangat besar, jika dimanfaatkan untuk program peningkatan kesejahteraan rakyat, tentu akan jauh lebih bermanfaat.

2. Pilkada diwarnai ketidaknetralan dan pengerahan birokrasi

Pejabat birokrasi banyak yang dimanfaatkan oleh calon Kepala Daerah (terutama yang incumbent/petahana) untuk memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah yang bersangkutan. Pendukung ini biasanya diberi “balas jasa” jika calon yang didukung itu terpilih, dengan cara memberikan jabatan strategis kepada para pendukungnya. Hal ini menyebabkan birokrasi yang

⁶ Contoh: Mahar untuk menjadi Bupati Rp 11 - 40 miliar. Mahar untuk menjadi Gubernur mencapai Rp 50 - 100 miliar.

⁷ Jumlah seluruh daerah di Indonesia ada 536 (34 Provinsi, 409 kabupaten dan 93 kota), berarti jumlah Kepala Daerah yang tersangkut korupsi mencapai 63,99 persen.

terbentuk pasca Pilkada menjadi tidak netral. Hal ini bisa menjadi ancaman terhadap kinerja birokrasi, karena orang yang terpilih bukan karena kecakapannya tetapi karena afiliasi politiknya.

3. Timbul konflik horizontal

Sering terjadi bentrokan antara sesama pendukung calon Kepala Daerah yang fanatik. Jumlah korban meninggal mencapai ratusan orang, tidak terhitung pula korban yang luka-luka.

4. Keberlangsungan politik dinasti

Dikabulkannya permohonan uji materiil terhadap Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah yang membatasi calon Kepala Daerah yang memiliki hubungan dengan petahana telah melanggar konstitusi, telah melegalkan keberlangsungan politik dinasti dalam jabatan Kepala Daerah. Hal ini dikarenakan para kerabat petahana bisa maju sebagai calon Kepala Daerah.

5. Calon Tunggal dalam Pilkada (menutup calon perseorangan dan membeli semua Parpol)

Masih adanya calon tunggal dalam Pilkada menunjukkan kegagalan kaderisasi dalam Partai Politik, calon tunggal tidak hanya menutup kesempatan khalayak membuat pilihan, tetapi juga merusak iklim demokrasi.

6. Peran Camat sangat strategis dalam menyukseskan Pilkada Langsung

Camat sebagai perangkat pemerintahan yang berada di Kecamatan mempunyai peran positif maupun negatif dalam menyukseskan Pilkada Langsung.

- a) Peran positif: Sebagai bagian birokrasi yang sangat dekat dengan rakyat, Camat memegang peranan penting sebagai koordinator lapangan dalam mengoordinasi kepala desa dan lurah, penyuluhan, keamanan, pelaksanaan Pilkada dan pengawasan penghitungan suara hasil Pilkada.
- b) Peran negatif: Camat “didekati” oleh calon Kepala Daerah untuk “dimanfaatkan” sehingga menjadi tidak netral.

Fenomena-fenomena yang dikemukakan di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan Pilkada belum berbasis nilai keadilan. Pihak yang memiliki modal fiskal lebih besar mempunyai kesempatan lebih tinggi untuk menduduki jabatan Kepala Daerah. Hal ini harus diperbaiki, agar penyimpangan yang terjadi selama pelaksanaan Pilkada dapat diminimalisir. Dalam hal ini peran Camat sangat penting. Camat sebagai kepala wilayah Kecamatan yang bertindak sebagai koordinator lapangan terhadap Kepala Desa dan Lurah, yang juga melakukan penyuluhan, pengamanan, dalam pelaksanaan Pilkada dan pengawasan penghitungan suara hasil Pilkada, dapat memainkan peran aktif dalam menjaga agar Pilkada berlangsung penuh keadilan. Hal ini dilakukan dengan mengimbau agar warga masyarakat tidak tergiur untuk memilih calon yang hanya mengandalkan uang, tetapi sebaliknya, memilih calon yang benar-benar memiliki

kapasitas dan kapabilitas yang baik, serta tulus dalam memperjuangkan aspirasi rakyat di daerah. Camat juga dapat melaksanakan nilai keadilan dengan melakukan pengamanan dalam proses pelaksanaan Pilkada serta pengawasan terhadap proses penghitungan suara hasil Pilkada.

Camat sebagai pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah Kecamatan, dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan. Peran Camat dalam pelaksanaan Pilkada merupakan bagian dari rangkaian tugasnya menyelenggarakan tugas umum pemerintahan.

Sebagaimana diketahui bahwa Pasal 209 ayat (2) UU No. 2 Th. 2015 menetapkan bahwa Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas: a. sekretariat daerah; b. sekretariat DPRD; c. inspektorat; d. dinas; e. badan; dan f. Kecamatan. Selanjutnya Pasal 9 ayat (5) UU No. 2 Th. 2015 menentukan bahwa Urusan Pemerintahan Umum pada dasarnya adalah kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Lebih rinci dijelaskan pada Pasal 25 ayat (1) bahwa tugas pemerintahan umum adalah:

- 1) Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- 2) Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- 3) Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- 4) Pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Camat memiliki peran strategis dalam pemilihan Kepala Daerah yang bersih, jujur, dan adil karena Camat mengoordinasi Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan yang merupakan ujung tombak pelaksanaan Pilkada di wilayah Kecamatan (sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum). Peran ini sangat penting dalam melaksanakan Pilkada yang berbasis nilai keadilan.

Namun selama ini, peran Camat dalam Pilkada masih belum mendapat perlindungan. Camat sering mendapat perlakuan tidak adil dari pasangan Balon (bakal calon) Kepala Daerah yang sedang menjadi kontestan Pilkada. Sebagai contoh: Seringkali Balon Kepala Daerah merupakan petahana/ *incumbent*. Karena

merasa bahwa Camat adalah bawahannya, maka Balon Petahana tersebut meminta Camat memihak kepadanya dalam Pilkada, dalam bentuk melakukan upaya-upaya memengaruhi masyarakat agar memilih Balon tersebut dalam Pilkada. Jika Camat menolak melakukan “tugas” itu karena merasa hal itu bertentangan dengan hukum dan keadilan, maka tidak segan-segan sang Balon memberi sanksi berupa mutasi Camat ke daerah lain sampai dengan mengganti Camat itu dengan Camat lain. Ada juga fenomena Camat diminta untuk memberi sumbangan kepada masyarakat atas nama Balon Kepala Daerah, Camat diminta untuk menyumbang atribut kampanye, seperti kaos bergambar Balon Kepala Daerah, bendera, dan atribut-atribut kampanye lainnya. Semua itu menggunakan uang pribadi Camat dan merupakan bentuk “penindasan” terhadap Camat. Akan tetapi Camat seringkali tidak berdaya untuk “melawan” perlakuan seperti itu. Ironisnya, jika Camat mengikuti keinginan Balon Petahana tersebut, ia pun terkesan “tidak netral”.

Hal-hal yang dikemukakan di atas menunjukkan belum adanya perlindungan hukum terhadap Camat dalam pelaksanaan Pilkada yang berbasis nilai keadilan. Keadaan ini menarik Kukuh Sudarmanto untuk menulis beberapa artikel sebagai bentuk ekspresi kritik dan harapan terhadap perlindungan hukum Camat dalam pelaksanaan tugas dalam Pilkada. Tulisan-tulisan itu antara lain dimuat dalam Harian Suara Merdeka dengan judul “Urgensi Revisi UU tentang Pilkada”.⁸ Tulisan senada juga pernah dimuat Kukuh Sudarmanto dalam artikel berjudul

⁸ Kukuh Sudarmanto, 5 Juni 2015, “Urgensi Revisi UU Pilkada”, Koran Suara Merdeka, halaman 7.

“UU Pilkada Kembali Digugat.”⁹ Mengenai rencana penerbitan Perppu tentang diperbolehkannya satu calon tunggal sebagai peserta Pilkada, juga dikritisi Kukuh Sudarmanto dalam tulisannya “Berkaca dari Pilkadaes Dlingo”. Dalam artikel tersebut dikatakan bahwa adanya satu calon tunggal sama dengan mengkhianati demokrasi, karena tidak mungkin tidak ada calon lain dari sekian banyak partai peserta pemilihan. Dalam tulisan lain, Kukuh Sudarmanto menyoroti dinamika calon Kepala Daerah yang berasal dari dinasti yang sama dalam artikel berjudul “Kembali Menimbang Politik Dinasti”.¹⁰ Menurut Kukuh, seseorang tidak boleh dihalangi untuk menjadi pemimpin walaupun dia merupakan bagian dari dinasti pemerintahan sebelumnya, sepanjang ia tidak hanya mengandalkan dukungan dinasti tetapi juga dukungan pribadi, sehingga akan membuat calon tersebut produktif setelah nanti duduk di kursi pemerintahan.

Terkait dengan perlindungan hukum camat dalam pelaksanaan Pilkada yang berbasis nilai keadilan pernah juga disinggung Kukuh Sudarmanto dalam tulisannya “Evaluasi Kinerja Kecamatan”.¹¹ Terakhir, dalam artikel berjudul “Netralitas Camat dalam Pilkada”, Kukuh Sudarmanto mengkritisi pernyataan Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo yang menyatakan Pilkada 2015 akan menguji netralitas Camat, mengingat posisi Camat bisa menjadi sumber konflik, sehingga Menteri memerintahkan Bupati/Walikota agar mengawasi gerak-gerik

⁹ Kukuh Sudarmanto, 3 September 2015, “UU Pilkada Kembali Digugat”, Koran Suara Merdeka.

¹⁰ Kukuh Sudarmanto, 24 Juli 2015, “Kembali Menimbang Politik Dinasti”, Koran Suara Merdeka.

¹¹ Kukuh Sudarmanto, 6 Agustus 2012, “Evaluasi Kinerja Kecamatan”, Koran Suara Merdeka.

Camat mulai dari tahap kampanye sampai dengan penghitungan suara.¹² Menurut Kukuh, fenomena seperti yang disampaikan Mendagri Tjahjo Kumolo itu memang bisa diterima, namun tidak bisa dijustifikasi mengingat belum tentu merupakan gambaran umum. Dalam hal memengaruhi pemilih, peran Camat memang cukup signifikan. Namun untuk mengubah angka hasil Pilkada sangat sulit dan sesuatu yang mustahil. Dalam pelaksanaan Pilkada secara langsung tersebut ada Badan Pengawas Tingkat Kecamatan (Panwascam), pegiat Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan anggota masyarakat yang peduli.¹³

Adanya fenomena-fenomena masih kurangnya perlindungan hukum Camat dalam pelaksanaan Pilkada yang berbasis nilai keadilan, membuat peneliti tertarik untuk meneliti “Rekonstruksi Perlindungan Hukum Camat dalam Pelaksanaan Pilkada yang Berbasis Nilai Keadilan.” Rekonstruksi yang dimaksud dalam bingkai perlindungan hukum terhadap Camat (selaku Kepala Wilayah, Pembina Politik dan Pamong Praja), yang bertanggung jawab terhadap kondusivitas wilayah, bergeraknya roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, yang harus mengedukasi warga masyarakat untuk menyalurkan suara saat coblosan untuk memilih pemimpin yang kredibel, akseptabel, dan kapabel (jangan Golput). Di sisi lain, Camat selaku PNS mempunyai hak pilih dalam Pilkada.

¹² Kukuh Sudarmanto, 10 Oktober 2015, “Netralitas Camat dalam Pilkada”, Koran Suara Merdeka.

¹³ Kukuh Sudarmanto, 10 Oktober 2015, “Netralitas Camat dalam Pilkada”, *Ibid.*

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, dirumuskan permasalahan sebagai berikut.

1. Mengapa perlindungan hukum Camat dalam Pilkada saat ini belum berbasis nilai keadilan?
2. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi terkait perlindungan hukum Camat dalam Pilkada saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi perlindungan hukum Camat dalam pelaksanaan Pilkada yang berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan masalah yang telah dirumuskan, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis:

1. Faktor-faktor yang memengaruhi perlindungan hukum Camat dalam Pilkada saat ini yang belum berbasis nilai keadilan.
2. Kendala-kendala yang dihadapi terkait perlindungan hukum Camat dalam Pilkada saat ini.
3. Rekonstruksi perlindungan hukum Camat dalam pelaksanaan Pilkada yang berbasis nilai keadilan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoretis

Secara teoretis penelitian ini membangun teori baru ilmu hukum ketatanegaraan khususnya mengenai perlindungan hukum Camat dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah yang berbasis nilai keadilan, serta dapat menjadi dasar pijakan bagi pengembangan ilmu tata negara di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan perbaikan terhadap sistem pemilihan dalam Pilkada Langsung, sehingga dihasilkan Kepala Daerah yang benar-benar tepat sebagai pemimpin di daerah. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan mampu menggugah kesadaran para Camat agar konsisten membantu pelaksanaan Pilkada yang berbasis keadilan agar proses Pilkada berlangsung jujur dan adil, tanpa merugikan pasangan calon yang lain.

E. Kerangka Konseptual

Peran Camat sangat strategis dalam Pilkada di era demokrasi, karena Camat sebagai Kepala Pemerintahan di Kecamatan.

1. Rekonstruksi Perlindungan Hukum Camat yaitu bagaimana upaya Pemerintah agar Camat dapat melaksanakan tugas dengan penuh kenyamanan, tanpa ada rasa khawatir terhadap ancaman, intimidasi maupun tuntutan secara perdata ataupun pidana dalam melaksanakan tugas sebagai Kepala Pemerintahan di Kecamatan, termasuk ancaman mutasi dan pencopotan jabatan.

2. Pelaksanaan Pilkada yang berbasis nilai keadilan yaitu bagaimana usaha-usaha Pemerintah dalam melaksanakan tahapan Pemilihan Kepala Daerah dapat menelurkan Pemimpin Daerah yang kredibel, akseptabel, dan karabel yang dipilih secara langsung oleh rakyat dengan suara terbanyak berdasarkan nilai-nilai keadilan, yang sesuai dengan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Disertasi ini mengambil judul “Rekonstruksi Perlindungan Hukum Camat dalam Pelaksanaan Pilkada yang Berbasis Nilai Keadilan.” Agar tidak terjadi perbedaan penafsiran terhadap judul disertasi ini, maka akan diperjelas maksud dari judul disertasi ini.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia online, rekonstruksi diartikan sebagai “pengembalian seperti semula, penyusunan kembali”.¹⁴ Jadi, rekonstruksi dalam konteks penelitian ini merupakan pengembalian seperti semula perlindungan hukum Camat dalam pelaksanaan Pilkada Langsung, yaitu perlindungan hukum yang berbasis keadilan. Pengembalian seperti semula ini dilakukan, karena ada fenomena bahwa Camat kurang terlindungi oleh hukum dalam pemilihan Kepala Daerah dalam Pilkada Langsung.

Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum ke dalam bentuk perangkat baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang lisan maupun yang tertulis. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum sebagai suatu gambaran tersendiri

¹⁴ “Arti Rekonstruksi”, diakses dari <http://kbbi.web.id> pada tanggal 12 Agustus 2015.

dari fungsi hukum itu sendiri, yang memiliki konsep bahwa hukum memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.¹⁵

Pengertian Camat itu sendiri adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja Kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan.¹⁶ Adapun Camat yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Camat yang berada di wilayah Provinsi Jawa Tengah.

Keadilan juga mempunyai arti sendiri, yaitu “sama berat; tidak berat sebelah; tidak memihak; berpihak kepada yang benar; berpegang pada kebenaran; sepatutnya; tidak sewenang-wenang.”¹⁷ Dalam konteks ini, Camat diharapkan melaksanakan keadilan dengan cara tidak berat sebelah kepada salah satu pasangan calon, sehingga pelaksanaan pemilihan Pilkada yang dilaksanakan di wilayahnya benar-benar berbasis nilai keadilan.

Berdasarkan arti kata yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa secara umum hal yang dikembalikan seperti semula yang dimaksud adalah perlindungan hukum kepada Camat dalam pelaksanaan Pilkada yang tadinya belum berbasis nilai keadilan menjadi berbasis nilai keadilan sehingga memungkinkan Camat untuk melaksanakan tugasnya dalam pelaksanaan Pilkada dengan tidak diintimidasi oleh pihak tertentu dan sekaligus tidak

¹⁵ Zahirin Harahap, 2001, *Hukum Acara Peradilan Tata*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 2.

¹⁶ Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan.

¹⁷ “Arti Keadilan”, diakses dari <http://kbbi.web.id> pada tanggal 12 Agustus 2015.

menyalahgunakan kewenangan yang dimilikinya dengan berpihak pada salah satu pasangan calon. Pilkada yang seperti itu diharapkan menghasilkan pasangan calon Kepala Daerah yang benar-benar sesuai dengan aspirasi masyarakat, kapabel dan kredibel.

F. Kerangka Teori

1. Teori Perlindungan Hukum Sebagai *Grand Theory*

Pada dasarnya setiap manusia terlahir sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa (YME) yang secara kodrati mendapatkan hak dasar yaitu kebebasan, hak hidup, hak untuk dilindungi, dan hak yang lainnya. Jadi, pada dasarnya setiap manusia memiliki hak untuk dilindungi termasuk dalam kehidupan bernegara. Dengan kata lain, setiap warganegara akan mendapat perlindungan dari negara. Hukum merupakan sarana untuk mewujudkannya sehingga muncul teori perlindungan hukum, yaitu perlindungan akan harkat dan martabat serta hak-hak asasi manusia berdasarkan ketentuan hukum oleh aparaturnegara. Dengan begitu, perlindungan hukum merupakan hak mutlak bagi setiap warganegara dan merupakan suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah. Dengan hak tersebut, manusia dapat mengembangkan diri pribadi, peranan, dan sumbangannya bagi kesejahteraan hidup manusia.¹⁸

Perlindungan hukum didefinisikan Sumarsono sebagai segala upaya untuk menjamin adanya kepastian hukum, sehingga dapat memberikan perlindungan

¹⁸ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, 2010, *Teori Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 72-73.

hukum kepada pihak-pihak yang bersangkutan atau yang melakukan tindakan hukum.¹⁹ Perlindungan hukum menurut Setiono adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketenteraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.²⁰

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia. Perlindungan yang diberikan dilakukan dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif maupun dalam bentuk yang bersifat represif, baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.²¹

Perlindungan hukum dapat juga diartikan sebagai perlindungan yang diberikan terhadap hukum agar tidak ditafsirkan berbeda dan tidak dicerai oleh aparat penegak hukum dan juga bisa berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu. Dalam hal ini, hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi.²² Hukum sejatinya harus memberikan perlindungan terhadap semua pihak sesuai dengan

¹⁹ Sumarsono, 2011, *Perlindungan Hukum Perkawinan di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 90.

²⁰ Setiono, 2004, "*Rule of Law (Supremasi Hukum)*", *Tesis* (Tidak Diterbitkan), Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, hlm. 3.

²¹ Muchsin, 2003, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, Bagian Penerbitan Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, hlm. 14.

²² Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 69.

status hukumnya karena setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum. Setiap aparat penegak hukum jelas wajib menegakkan hukum dan dengan berfungsinya aturan hukum, maka secara tidak langsung pula hukum akan memberikan perlindungan terhadap setiap hubungan hukum atau segala aspek dalam kehidupan masyarakat yang diatur oleh hukum itu sendiri.

Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa perlindungan hukum adalah upaya guna melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam kepentingannya tersebut. Selanjutnya dikemukakan pula bahwa salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap masyarakat tersebut harus diwujudkan dalam bentuk adanya kepastian hukum.²³

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan perlindungan hukum adalah adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif maupun dalam bentuk yang bersifat represif, baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

Prinsip perlindungan hukum yang dilakukan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Dalam merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum di Indonesia, landasannya adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara.

²³ Satjipto Rahardjo, 1983, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 121.

Dengan menggunakan landasan Pancasila, prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila. Di lain pihak, konsepsi perlindungan hukum bagi rakyat di Barat bersumber pada konsep-konsep *Rechtstaat* dan “*Rule of Law*”. Menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.²⁴

Bentuk-bentuk perlindungan hukum menurut Philipus M Hadjon dibedakan menjadi dua²⁵ yaitu:

1) Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan hukum preventif tujuannya adalah untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah pelanggaran.

2) Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa pertanggungjawaban perbuatan pelanggar hukum dalam bentuk denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi pelanggaran.

Maria Alfons menyatakan perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, sedangkan

²⁴ Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 38.

²⁵ Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, *Ibid.*, hlm. 114.

perlindungan hukum yang resprensif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.²⁶

Perlindungan hukum dapat dilakukan secara publik maupun privat. Perlindungan secara publik dilakukan dengan cara memanfaatkan fasilitas perlindungan hukum yang disediakan oleh ketentuan-ketentuan yang bersifat publik, seperti peraturan perundang-undangan domestik dan perjanjian-perjanjian internasional, bilateral, maupun unilateral. Adapun perlindungan secara privat, yaitu dengan berkontrak secara cermat.²⁷

Menurut Lili Rasjidi dan I.B. Wya Putra bahwa hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif.²⁸ Perlindungan hukum yang bersifat adaptif dan fleksibel adalah perlindungan hukum yang disesuaikan dengan kemajuan jaman dan kebutuhan perlindungan hukum dalam masyarakat. Di lain pihak, perlindungan hukum yang bersifat prediktif dan antisipatif adalah dengan mencegah terjadinya pelanggaran atas hukum yang telah ditentukan peraturannya sebelumnya.

Salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Oleh karena itu,

²⁶ Maria Alfons, 2010, *Implentasi Perlindungan Indikasi Geografis Atas Produk-produk Masyarakat Lokal dalam Perspektif Hak kekayaan Intelektual*, Badan Penerbit Universitas Brawijaya, Malang, hlm 18.

²⁷ Waspiah, Perlindungan Hukum Melalui Pendaftaran Paten Sederhana Pada Inovasi Teknologi Tepat Guna, *Jurnal Pandecta*, Volume 6, Nomor 2, Juli 2011, pp. 181-190.

²⁸ Lili Rasjidi dan I.B Wya Putra, 1993, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosda Karya, Bandung, hlm 118.

perlindungan hukum terhadap masyarakat harus diwujudkan dalam bentuk adanya keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum.²⁹

Pengertian keadilan adalah keseimbangan hal-hal yang patut diperoleh pihak-pihak, baik berupa keuntungan maupun berupa kerugian. Dalam bahasa praktisnya, keadilan dapat diartikan sebagai memberikan hak yang setara dengan kapasitas seseorang atau pemberlakuan kepada tiap orang secara proporsional, tetapi juga bisa berarti memberi sama banyak kepada setiap orang apa yang menjadi jatahnya berdasarkan prinsip keseimbangan.³⁰

Hukum tanpa keadilan menurut Geny tidak ada artinya sama sekali.³¹ Keadilan harus ditegakkan sesuai dengan realitas masyarakat yang menghendaki tercapainya masyarakat yang aman dan damai. Keadilan harus dibangun sesuai dengan cita-cita hukum (*rechtidee*) dalam negara hukum (*rechtsstaat*), bukan dalam negara kekuasaan (*machtsstaat*). Dalam negara hukum, fungsi hukum adalah melindungi kepentingan manusia melalui penegakan hukum dengan memperhatikan 4 unsur, yaitu: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan hukum (*zweckmassigkeit*), keadilan hukum (*gerechtigkeits*) dan jaminan hukum (*doelmatigkeit*). Dalam menentukan putusan atas suatu perkara, sedapat mungkin Hakim harus memenuhi keempat unsur ini.³²

²⁹ Gustav Radbruch dalam Achmad Ali, 2015, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 83.

³⁰ Bismar Siregar, 2009, *Rasa Keadilan*, PT. Bina Ilmu, Tunjungan S3E, Surabaya, hlm. 12.

³¹ Geny dalam Dardji Darmodihardjo, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 36.

³² Geny dalam Dardji Darmodihardjo, 2002, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia, Ibid.*, hlm. 36.

Kepastian hukum adalah “*sicherheit des rechts selbst*” (kepastian tentang hukum itu sendiri). Ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum.

- a. bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches recht*).
- b. bahwa hukum itu didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik”, “kesopanan”.
- c. bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemakaian, di samping juga mudah dijalankan.
- d. hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.³³

Suatu kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen, yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Dari sisi kemanfaatannya, hukum seyogyanya membawa kegunaan dalam tata sinergis antara keadilan dan kepastiannya. Oleh karena itu, dalam praktiknya hukum harus membawa manfaat terciptanya rasa terlindung dan keteraturan dalam hidup bersama pada masyarakat.³⁴

Di lain pihak, arti kemanfaatan hukum dapat ditelusuri dari arti kata kemanfaatan. Secara etimologi kemanfaatan berasal dari kata dasar manfaat. Manfaat, menurut Kamus Bahasa Indonesia,³⁵ berarti faedah atau guna. Menurut Sudikno bahwa masyarakat mengharapkan manfaat dalam penegakan hukum. Hukum itu untuk manusia, maka penegakkan hukum harus memberi manfaat atau

³³ Satjipto Rahardjo, 2006, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, hlm 135-136.

³⁴ Geny dalam Dardji Darmodihardjo, 2012, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia, Loc. Cit.*, Jakarta, hlm. 36.

³⁵ “Kamus Bahasa Indonesia”, <http://m.artikata.com/arti-339692-manfaat.html>, diakses pada tanggal 22 November 2015.

kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai penegakan hukum malah menimbulkan keresahan dalam masyarakat.³⁶ Sejalan dengan itu Jeremy Betham menyatakan bahwa hukum barulah dapat diakui sebagai hukum, jika memberikan manfaat yang sebesar-besarnya terhadap sebanyak-banyaknya orang (“*the greatest happiness of the greatest number*”). Tujuan perundang-undangan harus berusaha untuk mencapai empat tujuan: a) *To provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup); b) *To provide abundance* (untuk memberikan makanan yang berlimpah); c) *To provide security* (untuk memberikan perlindungan); dan d) *To attain equity* (untuk mencapai persamaan).³⁷

Dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa perlindungan hukum harus memuat tiga hal, yaitu keadilan hukum, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum. Idealnya, diusahakan agar dalam setiap putusan hukum seyogyanya ketiga nilai dasar hukum tersebut dapat diwujudkan secara bersama-sama, tetapi manakala tidak mungkin, maka yang pertama harus diprioritaskan adalah keadilan hukum, yang kedua kemanfaatan hukum, dan yang ketiga adalah kepastian hukum. Prioritas terhadap keadilan ini sejalan dengan pendapat Geny yang menyatakan bahwa hukum tanpa keadilan tidaklah ada artinya sama sekali. Dari uraian ini, terlihat betapa pentingnya keadilan dalam perlindungan hukum.

³⁶ Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 161.

³⁷ Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum, Ibid.*, hlm. 161.

2. Teori Keadilan Sebagai *Grand Theory*

Teori keadilan menurut John Rawls menyatakan bahwa “*Everyone should have an equal right to the most extensive basic freedoms, covering the same freedom for everyone.*” (Terjemahan bebas: Setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang”. Hal ini berarti tidak ada diskriminasi bagi orang-orang tertentu. Apalagi hal tersebut telah dimuat dalam konstitusi, yang berarti bahwa semua warga negara akan mendapatkan hak-hak tersebut karena konstitusi tidak pernah memberlakukan diskriminasi kepada warga negaranya.

Menurut Daniels, John Rawls adalah seorang pemikir yang memiliki pengaruh sangat besar di bidang filsafat politik dan filsafat moral. Melalui gagasan-gagasan yang dituangkan di dalam *A Theory of Justice* (1971), Rawls menjadikan dirinya pijakan utama bagi perdebatan filsafat politik dan filsafat moral kontemporer.³⁸ Hal ini dikarenakan jangkauan pemikiran Rawls yang sangat luas dan dalam, yakni:

“Efforts to go beyond the utilitarianism which very dominant before Rawls era and reconstruct the social contract theory legacy of Hobbes, Locke and Kant as a starting point for formulating a theory of justice that is comprehensive and systematic.”³⁹

(Terjemahan bebas: Upaya untuk melampaui paham utilitarianisme yang sangat dominan di era sebelum Rawls serta merekonstruksi warisan teori kontrak sosial dari Hobbes, Locke dan Kant sebagai titik tolak untuk merumuskan sebuah teori keadilan yang menyeluruh dan sistematis.

³⁸ John Rawls, *A Theory of Justice*. London: Oxford University Press; 1971.

³⁹ Norman Daniels, (Ed.), 1975, *Reading Rawls: Critical Studies on Rawls' A Theory of Justice*, Basil Blackwell, Oxford, hlm. 1.

Robert Nozick, seorang filsuf politik sezaman dan sekaligus kritikus paling utama bagi pikiran-pikiran Rawls, menyatakan bahwa:

*“A Theory of Justice is a work of political philosophy and moral philosophy that strong, deep, detail, broad, and systematic. This book is the fountain of ideas, integrated together in a unity that is nice.”*⁴⁰

(Terjemahan bebas: *A Theory of Justice* adalah sebuah karya filsafat politik dan filsafat moral yang kuat, mendalam, detail, luas, dan sistematis. Buku ini merupakan sumber mata air ide-ide, terintegrasi bersama dalam satu kesatuan yang bagus).

Tanggapan-tanggapan atas pemikiran Rawls dalam *A Theory of Justice* tersebut datang dari berbagai kalangan, terutama dari para pemikir yang berada di barisan libertarian, feminis, pembela utilitarianisme, dan komunitarianisme neo-Aristotelian.⁴¹ Debat antara Rawls dan pendukungnya di satu sisi, serta pengkritiknya dari kalangan komunitarian neo-Aristotelian di lain sisi bahkan kemudian menjadi sangat terkenal sebagai “debat liberal-komunitarian” dalam percaturan filsafat kontemporer.⁴²

Dari sejumlah pemikiran Rawls yang sangat fenomenal. Ada beberapa pemikiran di dalam konsep keadilan menurut Rawls yang masih relevan sampai sekarang, antara lain:

1) Keadilan Sebagai *Fairness* (Tidak Memihak)

⁴⁰ Robert Nozick, 1974, *Anarchy, State, and Utopia*, Blackwell, Oxford, hlm. 183.

⁴¹ Bur Rasuanto, 2005, *Keadilan Sosial: Pandangan Deontologis Rawls dan Habermas; Dua Teori Filsafat Politik Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 26; Magnis-Susseno: 2005, h. 198-216).

⁴² Franz Magnis-Susseno, “Moralitas dan Nilai-nilai Komunitas: Debat Komunitarisme dan Universalisme Etis” dalam Franz Magnis-Susseno, 2005, *Pijar-pijar Filsafat: Dari Gatholoco ke Filsafat Perempuan, dari Adam Muller ke Postmodernisme*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm. 198-216.

Menurut Rawls, yang dimaksud adil adalah ketika tidak ada keberpihakan terhadap pihak tertentu. Hal ini tampak dari pendapatnya yang mengatakan:

*“In this case, what is needed by those involved in the process of formulation of the concept of justice is simply a procedure that is fair (unbiased) to ensure the end result is fair anyway.”*⁴³ (Terjemahan bebas: Dalam hal ini, apa yang dibutuhkan oleh mereka yang terlibat dalam proses perumusan konsep keadilan hanyalah suatu prosedur yang *fair* (tidak memihak) untuk menjamin hasil akhir yang *fair* pula).

Berdasarkan pendapat Rawls di atas, diketahui bahwa menurutnya semua orang harus melalui prosedur yang sama untuk mendapatkan sesuatu. Hal ini yang disebutnya sebagai “keadilan prosedural murni”.⁴⁴

2) Posisi Asali

Inti dari pemikiran yang disebut posisi asali ini adalah setiap orang harus dipandang mempunyai posisi yang sama. Hal ini tampak dari pendapat Rawls yang menyatakan:

*“At the same time everyone must be in a state of "no knowledge" (veil of ignorance). The point is that all parties are considered not mutually know what the other side wants to, assuming all parties want the best for him. To meet the wishes of all the people is not possible, therefore, for the achievement of justice, it is formulated "fair values of the primary" (primary goods) in order to reach the ways and objectives that are considered good and based on the principles of justice.”*⁴⁵

(Terjemahan bebas: Pada saat yang sama setiap orang juga harus berada dalam keadaan “tanpa pengetahuan” (*veil of ignorance*/kerudung ketidaktahuan). Maksudnya adalah semua pihak dianggap tidak saling mengetahui apa yang diinginkan pihak lain terhadap sesuatu objek, dengan asumsi semua pihak menginginkan yang terbaik bagi dirinya. Untuk memenuhi keinginan semua orang tidaklah mungkin, oleh karena itu demi tercapainya keadilan, maka yang dirumuskan bukan keinginan semua orang itu, tetapi “nilai-nilai primer” (*primary goods*) yang *fair* sehingga tercapai

⁴³ John Rawls, 1971, *A Theory of Justice*, Oxford University Press, London, hlm. 4-5.

⁴⁴ Andre Ata Ujan, 2001, *Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 42.

⁴⁵ John Rawls, 1971, *A Theory of Justice*, *Ibid.*, hlm. 1-88.

cara-cara dan tujuan-tujuan yang dianggap baik serta berdasarkan prinsip-prinsip keadilan).

Dari pendapat Rawls di atas, dapat diketahui bahwa untuk mencapai keadilan, yang harus dipenuhi bukanlah keinginan semua orang itu, tetapi “nilai-nilai primer” saja. Dengan dipenuhinya nilai primer ini tercapai keadilan yang *fair* bagi semua pihak.

3) Dua Prinsip Keadilan

Dalam kondisi awal (*posisi asali*) sebagaimana dijelaskan di atas, Rawls percaya bahwa semua pihak akan bersikap rasional; dan sebagai *person* yang rasional, semua pihak akan lebih suka memilih prinsip keadilan yang ditawarkan daripada prinsip manfaat (utilitarianisme). Prinsip itu adalah:

*“All social values, liberty and opportunity, income and wealth, and the bases of self-esteem should be distributed equally. An unequal distribution over social values is only allowed if it does benefit those most disadvantaged.”*⁴⁶

(Terjemahan bebas: Semua nilai-nilai sosial, kebebasan dan kesempatan, pendapatan dan kekayaan, dan basis harga diri harus didistribusikan secara sama. Suatu distribusi yang tidak sama atas nilai-nilai sosial tersebut hanya diperbolehkan apabila hal itu memang menguntungkan orang-orang yang paling tidak beruntung).

Bertolak dari prinsip umum di atas, Rawls merumuskan kedua prinsip keadilan sebagai berikut:

- 1) *Every person shall have the equal right to the most extensive basic freedoms, covering the same freedom for everyone;*
- 2) *Socio-economic inequalities should be arranged so that (a) is expected to provide benefits for the people who are most disadvantaged, and (b) all positions open to all.*⁴⁷

⁴⁶ John Rawls, 1971, *A Theory of Justice, Ibid.*, hlm. 62.

⁴⁷ John Rawls, 1971, *A Theory of Justice, Ibid.*, hlm. 60.

(Terjemahan bebas: 1) Setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang; 2) Ketidaksamaan sosial ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga (a) diharapkan memberi keuntungan bagi orang-orang yang paling tidak beruntung, dan (b) semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang).

4) Keadilan dalam Penataan Institusi-Institusi Politik dan Ekonomi

Konsepsi keadilan Rawls memperlihatkan dukungan dan pengakuan yang kuat akan hak dan kewajiban manusia, baik dalam bidang politik maupun dalam bidang ekonomi. Secara khusus, konsepsi keadilan tersebut menuntut hak partisipasi yang sama bagi semua warga masyarakat dalam setiap proses pengambilan keputusan politik dan ekonomi. Dengan demikian, diharapkan bahwa seluruh struktur sosial dasar sungguh-sungguh mampu menjamin kepentingan semua pihak.

Dari sudut politik, konsepsi keadilan Rawls diformulasikan ke dalam tiga sendi utama:

- 1) *The right to equal political participation;*
- 2) *The right of citizens to disobey; and*
- 3) *The rights of citizens to refuse by conscience.*⁴⁸

(Terjemahan bebas: 1) hak atas partisipasi politik yang sama; 2) hak warga untuk tidak patuh; dan 3) hak warga untuk menolak berdasarkan hati nurani).

Ketiga hal ini menjadi manifestasi kelembagaan dari prinsip keadilan pertama dalam teori keadilan Rawls. Rawls memandang hak atas partisipasi politik yang sama bisa terakomodasi dalam sebuah sistem politik yang tidak saja bersifat demokratis, tapi juga konstitusional. Sistem politik yang bersifat

⁴⁸ John Rawls, 1971, *A Theory of Justice*, *Ibid.*, hlm. 222.

demokratis misalnya dilaksanakan melalui pemilihan umum untuk memilih pemimpin pemerintahan. Adapun sistem politik demokrasi konstitusional di sini dicirikan oleh dua hal utama:

*“First, the presence of a representative body elected fairly and responsible to their constituents, which serves as a legislative body to formulate regulations and social policies; and secondly, the constitutional protection of civil liberties and political, such as freedom of thought and speech, freedom of assembly and political organization.”*⁴⁹

(Terjemahan bebas: Pertama, adanya suatu badan perwakilan yang dipilih melalui suatu pemilihan yang *fair* dan bertanggung jawab kepada pemilihnya, yang berfungsi sebagai badan legislatif untuk merumuskan peraturan-peraturan dan kebijakan-kebijakan sosial; dan *kedua*, adanya perlindungan konstitusional terhadap kebebasan-kebebasan sipil dan politik, seperti kebebasan berpikir dan berbicara, kebebasan berkumpul dan membentuk organisasi politik).

Bagi Rawls, sistem politik demokrasi konstitusional harus memberikan ruang bagi hak untuk tidak patuh (pada Negara), karena hak ini adalah konsekuensi logis dari demokrasi. Rawls memaksudkan hak untuk tidak patuh ini sebagai:

*“A public act, without violence, by conscience but a political nature, not against the law because it is usually done with the aim of producing changes in law or government policy.”*⁵⁰

(Terjemahan bebas: suatu tindakan publik, tanpa kekerasan, berdasarkan suara hati tetapi bersifat politis, tidak bertentangan dengan hukum karena biasanya dilakukan dengan tujuan menghasilkan perubahan hukum atau kebijakan pemerintah).

Dalam hal ini, Rawls memandang bahwa ada ruang di mana hukum yang ditetapkan tidak bersifat adil sehingga Warga Negara boleh melakukan

⁴⁹ John Rawls, 1971, *A Theory of Justice, Ibid.*, hlm. 222.

⁵⁰ John Rawls, 1971, *A Theory of Justice, Ibid.*, hlm. 364.

tindakan politik untuk menentang dan mengubah-nya melalui cara-cara yang tidak menggunakan kekerasan.

Jika hak untuk tidak patuh dimaksudkan sebagai tindakan politik untuk memperbaiki hukum yang tidak adil, maka hak untuk menolak berdasarkan hati nurani lebih dimaksudkan sebagai ruang yang diberikan kepada seseorang untuk tidak mematuhi hukum jika hal itu dipandang bertentangan dengan hati nuraninya sendiri. Contoh dari keadaan ini diberikan oleh Rawls:

*“If there is a law that asks people to fight while there is a citizen who has the belief that killing is contrary to the principles of humanity, then he has the right to refuse to fight. States must respect this view by not forcing the citizens to participate.”*⁵¹

(Terjemahan bebas: Jika terdapat sebuah hukum yang meminta warganya untuk berperang sementara terdapat seorang warga yang memiliki keyakinan bahwa membunuh bertentangan dengan prinsip kemanusiaan yang dipegangnya, maka dia berhak untuk menolak ikut berperang. Negara harus menghormati pandangan ini dengan tidak memaksa warga negara tersebut untuk berperang).

Dari sudut penataan ekonomi, konsepsi keadilan Rawls menuntut suatu basis ekonomi yang *fair* melalui sistem perpajakan yang proporsional (bahkan pajak progresif jika diperlukan) serta sistem menabung yang adil sehingga memungkinkan terwujudnya distribusi yang adil atas semua nilai dan sumber daya sosial. Hal ini tampak dari pendapat Rawls:

*“Each person not only has the right to enjoy the values and social resources in the same amount, but it also has an obligation to create the possibility that bring benefit to society.”*⁵²

(Terjemahan bebas: Setiap orang tidak hanya mempunyai hak untuk menikmati nilai-nilai dan sumber daya sosial dalam jumlah yang sama,

⁵¹ John Rawls, 1971, *A Theory of Justice, Ibid.*, hlm. 370-380.

⁵² John Rawls, 1971, *A Theory of Justice, Ibid.*, hlm. 260-285.

tetapi juga memiliki kewajiban untuk menciptakan kemungkinan yang membawa kemaslahatan bagi masyarakat).

Berdasarkan pendapatnya di atas, dapat diketahui bahwa menurut Rawls, kekayaan dan kelebihan-kelebihan bakat alamiah seseorang harus digunakan untuk meningkatkan prospek orang-orang yang paling tidak beruntung di dalam masyarakat.

3. Teori *Cybernetic* (Sibernetik) Sebagai *Middle Theory*

Teori *cybernetic* menyatakan bahwa tingkah laku individu tidak merupakan tingkah laku biologis, tetapi harus ditinjau sebagai tingkah laku yang berstruktur. Tingkah laku seseorang harus ditempatkan dalam kerangka sistem sosial yang luas yang terbagi dalam subsistem-subsistem. Dalam garis besarnya, tingkah laku individu dibatasi oleh dua lingkungan dasar yang masing-masing bersifat fisik dan ideal, yaitu lingkungan fisik organik dan lingkungan realitas tertinggi. Di antara dua lingkungan dasar tersebut terdapat hierarkis, yaitu subsistem budaya dengan fungsi mempertahankan pola, subsistem sosial dengan fungsi integrasi, sub-sistem politik dengan fungsi mencapai tujuan dan subsistem ekonomi dengan fungsi adaptasi.⁵³

Teori *Cybernetic* dipopulerkan oleh Talcott Parsons.⁵⁴ Menurut Parsons, tata kehidupan masyarakat berada dalam suatu sistem yang saling terkait dan sistem

⁵³ Soemitro, 1989, *Desentralisasi dalam Pelaksanaan Manajemen Pembangunan: Kumpulan Pemikiran/Pengantar/Pengarah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 29.

⁵⁴ Satjipto Rahardjo, 2003, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Kompas, Jakarta, hlm. 36.

kemasyarakatan itu terdiri atas empat subsistem dengan fungsi primernya masing-masing yaitu:

- 1) Sub-Sistem Ekonomi; berfungsi sebagai penyesuaian (*adaption*) secara sistematis terhadap semua proses kehidupan masyarakat (ekonomi, politik, sosial, dan budaya);
- 2) Sub-sistem politik; berfungsi untuk mencapai tujuan (*goal attainment*) yaitu mendorong warga masyarakat untuk menghormati kaidah dan nilai-nilai hukum;
- 3) Sub-sistem sosial; berfungsi sebagai integrasi (*integration*) yaitu menciptakan hubungan yang serasi antara proses hukum dengan sistem sosial dalam masyarakat;
- 4) Sub-sistem budaya; berfungsi untuk mempertahankan pola perilaku (*pattern maintenance*) dengan nilai-nilai kehidupan masyarakat yang positif.⁵⁵

Keempat subsistem ini diberi singkatan *AGIL* (*Adaptation, Goal, Integration, dan Latency* (*patern maintenance* diistilahkan dengan *latency*) yang merupakan persyaratan mutlak yang harus ada supaya masyarakat bisa berfungsi.

- 1) *Adaptation* (adaptasi): Supaya masyarakat bisa bertahan dia harus mampu menyesuaikan dirinya dengan lingkungan dan menyesuaikan lingkungan dengan dirinya;
- 2) *Goal attainment* (pencapaian tujuan): Sebuah sistem harus mampu menentukan tujuannya dan berusaha mencapai tujuan-tujuan yang telah dirumuskan itu;

⁵⁵ Achmad Ali, 2015, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 298.

- 3) *Integration* (integrasi): Masyarakat harus mengatur hubungan di antara komponen-komponennya supaya dia bisa berfungsi secara maksimal; dan
- 4) *Latency* (*patern maintenance* atau pemeliharaan pola-pola yang sudah ada): Setiap masyarakat harus mempertahankan, memperbaiki, dan memperbaharui baik motivasi individu-individu maupun pola-pola budaya yang menciptakan dan mempertahankan motivasi-motivasi itu.⁵⁶

Sub-subsistem yang saling berkaitan itu mengalirkan dua arus dengan arah yang berlawanan bergantung pada fungsinya. Parsons menamakan arus itu sebagai:

- 1) Arus Energi, yaitu arus yang berisikan kekuatan, di mana bila arus ini mengarah ke atas, semakin naik maka arus kekuatan itu akan semakin semakin besar dan dan bila mengarah ke bawah, semakin turun arus energinya semakin kecil.
- 2) Arus informasi, yaitu arus yang berisikan informasi yang mengalir, apabila dari bawah mengarah ke atas, semakin naik ke atas akan semakin kecil kadar informasi yang disampaikan. Apabila arus informasi itu mengarah ke bawah, semakin turun akan menyebabkan informasinya semakin besar.⁵⁷

Teori Sibermetik ini menyimpulkan bahwa hukum dalam kehidupan masyarakat “tidaklah otonom”, karena senantiasa dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain faktor ekonomi, politik, sosial, budaya termasuk antropologi dan

⁵⁶ George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2008, *Teori Sosiologi Modern*, Alih Bahasa Alimandan, Editor Tri Wibowo Budi Santoso, Kencana, Jakarta, hlm. 56.

⁵⁷ Achmad Ali, 2015, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, *Loc. Cit.*, hlm. 298

psikologi. Tegasnya, menurut teori ini indikator-indikator tersebut di atas memperlihatkan adanya suatu hubungan sibermetik. Sibermetik berasal dari kata Yunani *kybernetike* yang berarti “seni keahlian untuk mengarahkan”.⁵⁸

Pandangan Talcott Parsons terhadap subsistem ekonomi mengantarkan kita pada aspek kesejahteraan masyarakat, artinya secara umum dikatakan masyarakat sejahtera kalau ditopang oleh perekonomian yang memadai guna memenuhi kebutuhan hidup. Untuk itu maka subsistem ini berfungsi untuk mengadaptasikan kebutuhan masyarakat dengan memanfaatkan sumber daya alam maupun dayanya secara fisik organik.

Selanjutnya, untuk memenuhi kebutuhan ekonomi diperlukan kemampuan politik yang dalam arti positif politik dapat disebut sebagai segala urusan dan tindakan yang bertujuan untuk mengakomodasikan kepentingan terhadap sumber-sumber perekonomian yang terbatas. Politik bukan dalam arti negatif sebagai tipu muslihat, kelicikan atau daya upaya.⁵⁹ Karena nuansanya positif maka urusan dan tindakan yang dimaksud diimplementasikan sebagai suatu aktivitas untuk memenuhi kebutuhan hidup dalam rangka pencapaian tujuan yang dicita-citakan (*goal pursuance*).

Untuk mencapai tujuan itu sangat diperlukan lembaga kemasyarakatan sebagai sesama komunitas untuk hidup bersama sehingga secara kodrati individu akan berintegrasi (*integration*) dengan sesamanya, kemudian berintegrasi pula dengan komunitasnya dan lebih luas lagi berintegrasi dengan suku, bangsa yang

⁵⁸ Satjipto Rahardjo, 1996, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 38.

⁵⁹ W.J.S. Poerwadarminta, 2005, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 763.

lebih luas baik dalam negara maupun di luar negara. Penulis mengasumsikan arti politik secara positif, artinya esensi politik itu secara normatif dilakukan seperti apa adanya, karena sudut pandang politik adalah untuk kesejahteraan ekonomi masyarakat dalam suatu tatanan sosial yang apa adanya pula. Tatanan sosial demikian, dalam mengimplementasikan pemenuhan kebutuhannya akan berlangsung secara dinamis dalam suatu sistem budaya. Pemenuhan kebutuhan hidup dilakukan secara terus-menerus dan berulang dalam ruang dan waktu yang pada hakikatnya adalah untuk mempertahankan pola (*pattern maintenance*) dan pada akhirnya menjadi kebiasaan-kebiasaan yang ber-*budhi* dan *dhayah* sebagai cermin masyarakat yang beradab.

Dalam uraian di atas ternyata subsistem ekonomi, politik, sosial dan budaya yang tersusun secara hirarkis itu bila dianalisa lebih lanjut akan nampak bahwa ada dua arus yang menentukan intensitas pengaruhnya satu sama lain. Hal ini menunjukkan bahwa ada hubungan antara masing-masing subsistem melalui arus informasi dan arus energi. Arus energi yang tertinggi berada pada subsistem ekonomi, sementara yang terendah energinya adalah subsistem budaya (subsistem budaya sangat kaya dengan ide, tetapi miskin dalam energi). Sebaliknya informasi yang terbesar pada subsistem budaya, dan semakin kecil ke subsistem sosial, politik dan terakhir pada ekonomi.⁶⁰ Itulah sebabnya konsep Parsons ini disebut sebagai konsep siberetik. Gambar kedua arus itu dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

⁶⁰ Achmad Ali, 2015, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Op. Cit., hlm. 299.

Tabel 1 Konsep Sibernetik

| Sub-sub Sistem | Fungsi-fungsi Primernya | Arus-arus Informasi dan Energi |
|----------------|-------------------------|--------------------------------|
| Budaya | Mempertahankan pola | |
| Sosial | Integrasi | |
| Politik | Mengejar tujuan | |
| Ekonomi | Adaptasi | |

Sumber: Satjipto Rahardjo 2004, Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Makalah yang disampaikan pada seminar nasional Menggagas Ilmu Hukum Progresif di Indonesia, di Semarang.

Bagaimana hubungannya dengan hukum? Keempat subsistem Parsons di atas masih murni sebagai kegiatan masyarakat apa adanya. Namun untuk pengendalian (kontrol) dan pengkondisian tata kehidupan itu sangat diperlukan sentuhan hukum. Hukum akan hadir sebagai integrator, pengintegrasi, artinya hukum akan merangkul sub-subsistem menjadi suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam rangka mencapai cita-cita masyarakat. Hal ini lebih jelas seperti yang dikemukakan oleh Harry C. Bredemeier yang mengembangkan teori Parsons:

“Bahwa sesungguhnya hukum berada dalam subsistem sosial dan subsistem budaya dengan alasan bahwa hukum tidak bisa menciptakan sendiri nilai-nilai apa yang harus digarap dan dipertahankannya. Oleh karena itu Bredemeier mengatakan hukum akan menerima masukan dari fungsi adaptasi (ekonomi), fungsi pencapaian tujuan (politik) dan fungsi mempertahankan pola (budaya). Setelah fungsi-fungsi itu diterima sebagai sistem hukum maka masukan-masukan itu diteruskan lagi oleh sistem hukum (sebagai bentuk luaran) berupa penataan kembali proses produktif dalam masyarakat, legalisasi dan

konkretisasi tujuan-tujuan masyarakat dan dalam bentuk luaran lain yang sangat penting adalah rasa keadilan masyarakat.”⁶¹

Dari pendapat Bredemeier di atas, diketahui bahwa ia menjadikan keadilan sebagai akhir dari proses pengintegrasian hukum atas subsistem.

4. Teori Hukum Progresif Sebagai *Middle Theory*

Asal mula lahirnya konsep hukum progresif dapat dilihat dari pendapat para ahli hukum yang menyatakan:

*“The concept of progressive law born of dissatisfaction among the laws of the theory and practice of traditional law and the gap between the law in theory (law in books) with the law in fact (law in action), as well as the failure of the law in response to the problems that in society.”*⁶²

(Terjemahan bebas: Konsep hukum progresif lahir dari adanya ketidakpuasan kalangan hukum terhadap teori dan praktik hukum tradisional dan adanya kesenjangan antara hukum dalam teori (*law in books*) dengan hukum dalam kenyataan (*law in action*), serta adanya kegagalan dari hukum dalam memberikan respon terhadap masalah-masalah yang terjadi dalam masyarakat).

Hukum progresif mempunyai kedekatan dengan teori hukum alam. Kedekatannya terletak pada kepeduliannya terhadap hal-hal yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai *meta juridical*. Teori Hukum Alam mengutamakan *the search for justice* daripada lainnya, seperti yang dilakukan oleh aliran *analytic jurisprudence*. Hukum yang progresif jika ditinjau menurut pemikiran hukum

⁶¹ Satjipto Rahardjo 2004, *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia*, Makalah yang disampaikan pada seminar nasional Menggagas Ilmu Hukum Progresif di Indonesia, di Semarang, hlm. 39.

⁶² Ahmad Rifai, 2010, *Penemuan Hukum oleh Hakim, dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 40.

alam ini, lebih mendahulukan kepentingan manusia yang lebih besar daripada menafsirkan hukum dari sudut logika dan peraturan.⁶³

Hukum progresif juga dapat dilacak keberadaannya pada ajaran *analytical jurisprudence*, yang dikembangkan oleh John Austin, dan di Amerika Serikat dikembangkan juga oleh John Chipman Gray. Austin sangat menitikberatkan pada Undang-Undang sebagai hukum (yang dibuat oleh penguasa), sedangkan Gray lebih menitikberatkan hukum pada keputusan pengadilan. Menurut paham *analytical jurisprudence*, hukum bukan merupakan hal-hal yang ideal, melainkan hukum merupakan aspek empiris, yakni yang benar-benar eksis dan tidak terlalu terpaut dengan faktor alam, moralitas, atau agama. Hukum bukan apa yang seharusnya (*das sollen*), melainkan hukum adalah apa adanya (*das sein*). Hakim bukan sekadar menerapkan hukum, melainkan hakim termasuk juga membuat hukum, yaitu membuat hukum *ex post facto*. Dalam suatu proses hukum dan *legal reasoning*, hakim tidak menggunakan metode silogisme, tetapi lebih menggunakan prasangka dan personalitas dari hakim tersebut.⁶⁴

Adapun jika kehadiran hukum dikaitkan pada tujuan sosialnya, maka hukum yang progresif ini juga dekat dengan *sociological jurisprudence*, yang dikembangkan oleh Eugen Ehrlich dan Roscoe Pond. Menurut Ehrlich, hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*). Adapun Pond mengemukakan konsep hukum sebagai alat

⁶³ Satjipto Rahardjo, "Hukum Progresif (Penjelajahan Suatu Gagasan)", *Majalah Hukum Newsletter*, No. 59, Desember 2004, Yayasan Pusat Pengkajian Hukum, Jakarta, hlm. 1.

⁶⁴ Munir Fuady, 2005, *Filsafat dan Teori Hukum Postmodern*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 68.

merekayasa masyarakat (*law as a tool of social engineering*), memberikan dasar bagi kemungkinan digunakannya hukum secara sadar untuk mengadakan perubahan pada suatu masyarakat (rekayasa sosial).⁶⁵ Dengan konsep hukum sebagai alat rekayasa sosial diharapkan dapat terjadi perubahan-perubahan yang mengarah pada kebaikan bagi masyarakat luas, seperti adanya persamaan hak, terciptanya kesejahteraan masyarakat, perlindungan terhadap lingkungan dan alam sekitarnya, dan lain sebagainya.⁶⁶

Teori Ehrlich dan Pond mengenai kepentingan-kepentingan sosial merupakan sebuah usaha yang lebih eksplisit untuk mengembangkan suatu model hukum yang progresif. Dalam perspektif ini, hukum yang baik seharusnya memberikan sesuatu yang lebih daripada sekadar prosedur hukum. Hukum tersebut harus berkompeten dan juga adil, ia seharusnya mampu mengenali keinginan publik (masyarakat) dan punya komitmen terhadap tercapainya keadilan substantif.⁶⁷

Hukum yang progresif berbagi paham juga dengan *legal realism* (realisme hukum), di mana menurut mazhab ini, sumber hukum satu-satunya bukan hanya pemegang kekuasaan negara, namun para pelaksana hukum, terutama para hakim. Kekuasaan membuat hukum bukan lagi mutlak ada di tangan pemegang kekuasaan politik, namun juga di tangan para pelaksana hukum yaitu hakim. Juga dinyatakan bahwa bentuk hukum bukan lagi sebatas Undang-Undang, namun juga

⁶⁵ Satjipto Rahardjo, 2007, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Kompas, Jakarta, hlm. 165.

⁶⁶ Achmad Ali, 2012, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, hlm. 100-105.

⁶⁷ Phillipe Nonet & Philip Selznick, *Law & Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper Torch Book, New York, 1978, Diterjemahkan Rafael Edy Bosco, *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Transisi*, 2003, Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Jakarta, hlm. 59-60.

meliputi putusan hakim dan tindakan-tindakan yang dilakukan dan diputuskan oleh pelaksana hukum.⁶⁸

Tujuan utama realisme hukum sebagaimana dikemukakan oleh Jerome Frank dan Oliver Wendel Holmes juga menjadi latar belakang lahirnya hukum progresif, yaitu:

*“To make the law to be more heard social needs. This is done by giving impetus to the expansion of the areas that have relevance in the law so that the mindset or legal reasoning can include knowledge in a social context and have an influence on the actions of law enforcement.”*⁶⁹

(Terjemahan bebas: Untuk membuat hukum agar menjadi lebih mendengar kebutuhan sosial. Hal ini dilakukan dengan memberikan dorongan pada perluasan bidang-bidang yang memiliki keterkaitan secara hukum agar pola pikir atau nalar hukum dapat mencakup pengetahuan di dalam konteks sosial dan memiliki pengaruh terhadap tindakan aparat hukum).

Kemunculan hukum yang progresif, tidak dapat pula dipisahkan dari munculnya aliran *Critical Legal Studies* (CLS) di Amerika Serikat pada tahun 1977. Hukum positif di Amerika telah memperlihatkan dirinya tidak berdaya dan telah digunakan hanya sekadar sebagai suatu alat penindas atau pemanis belaka. Oleh karena itu, para penganut CLS berusaha untuk segera keluar dari doktrin-doktrin yang sudah usang untuk segera masuk ke dalam suatu tatanan hukum yang lebih baik sesuai dengan perkembangan masyarakat yang damai, tidak rasialis, tidak genderis, dan tidak korup.⁷⁰

Pemikiran CLS tersebut, telah mengilhami beberapa ahli hukum di Indonesia. Salah satunya adalah Prof. Satjipto Rahardjo yang menggagas bentuk pemikiran

⁶⁸ Satjipto Rahardjo, 2007, *Membedah Hukum Progresif*, Op. Cit., hlm. 168.

⁶⁹ Phillippe Nonet & Philip Selznick, *Law & Society in Transition: Toward Responsive Law*, Op. Cit., hlm. 59.

⁷⁰ Munir Fuady, 2003, *Aliran Hukum Kritis, Paradigma Ketidakberdayaan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 9.

yang dinamakannya hukum yang progresif dengan dilatarbelakangi oleh keprihatinan akan lemahnya *law enforcement* di Indonesia dewasa ini, yang selanjutnya pemikiran tersebut berkembang dan mengilhami banyak kalangan hukum lainnya di negeri ini.

Teori hukum yang dikritisi oleh teori hukum progresif adalah teori hukum tradisional. Teori hukum tradisional mengajarkan bahwa hukum merupakan seperangkat aturan dan prinsip-prinsip yang memungkinkan masyarakat mempertahankan ketertiban dan kebebasannya. Hukum haruslah netral dan dapat diterapkan pada siapa saja secara adil, tanpa memandang kekayaan, ras, gender ataupun hartanya. Hukum harus dipisahkan dari politik, penerapan hukum di pengadilan pun harus dilakukan secara adil. Akan tetapi, dalam praktiknya teori itu tidak dapat dilaksanakan secara konsekuen, karena menurut para teoretisi postmodern, teori hukum tradisional tidak mempunyai dasar objektif dan tidak ada kebenaran sebagai tempat berpijak hukum, yang ada hanyalah kekuasaan semata yang menjadi alat kekuasaan bagi penguasa.⁷¹

Salah satu sebab mengapa Indonesia sulit keluar dari krisis ekonomi sejak tahun 1998, dibandingkan negara lainnya yang terkena imbas krisis tersebut adalah karena penegakan hukum di Indonesia terbilang sangat buruk. Penegakan hukum di Indonesia banyak menimbulkan kekecewaan yang mendalam,

⁷¹ Munir Fuady, 2003, *Aliran Hukum Kritis, Paradigma Ketidakberdayaan Hukum, Ibid.* hlm. 1-2.

khususnya yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi yang semakin merajalela.⁷²

Indonesia dapat dikatakan sebagai negara paling aneh di dunia, karena sebagai salah satu negara paling korup di dunia, justru paling sedikit koruptor yang berhasil dijebloskan ke dalam penjara. Salah satu faktor penyebab sulitnya memberantas korupsi di Indonesia adalah karena tidak konsistennya *law enforcement* yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum yang masih menganut paradigma legalistik, formalistik, dan prosedural belaka dalam melaksanakan hukum. Dalam pandangan kaum legalistik normatif, seseorang barulah dianggap bersalah apabila sudah ada putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) yang menyatakan seseorang itu telah terbukti melakukan tindak pidana. Padahal dalam praktiknya, banyak sekali kejahatan yang terjadi, tapi karena belum diatur dalam Undang-Undang, sehingga kejahatan itu tidak terjangkau hukum.⁷³

Untuk itu, sudah seharusnya sektor hukum lebih diberdayakan agar pembangunan masyarakat dan bangsa dapat dilaksanakan atau bahkan dapat dipercepat, sebagaimana pendapat dari Roscoe Pond⁷⁴ bahwa hukum dapat berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial (*law as tool of social engineering*) atau hukum sebagai sarana pembangunan (*law as a tool of development*) sebagaimana dikutip oleh Mochtar Kusumaatmadja.

⁷² Satjipto Rahardjo, "Hukum Progresif (Penjelajahan Suatu Gagasan)", *Majalah Hukum Newsletter, Op. Cit.*, hlm. 1.

⁷³ Achmad Ali, 2005, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 3 dan 8.

⁷⁴ Mochtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, hlm. 88.

Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai sarana rekayasa masyarakat ke arah kehidupan yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan dari kaidah hukum dalam praktik hukum, yaitu adanya jaminan penegakan hukum yang baik.⁷⁵

Sudah sering terdengar paradoks-paradoks yang ditujukan kepada aparat penegak hukum terutama hakim sebagai pemutus suatu perkara, mengenai putusan pembebasan para koruptor penjarah uang rakyat yang berjumlah sangat banyak, yang dibebaskan oleh hakim, atau walaupun dihukum, maka hukumannya hanya sebanding dengan hukuman pencuri ternak. Tidak jarang pula tuduhan yang menyudutkan aparat penegak hukum, yang dianggap mempersulit orang “kebanyakan” untuk mendapatkan keadilan di ruang persidangan, sekalipun bukti-bukti yang cukup kuat telah dimiliki olehnya. Masih banyak lagi persoalan yang menyebabkan makin terpuruknya hukum saat ini.⁷⁶ Inti dari keterpurukan maupun kemunduran hukum itu adalah bahwa kejujuran, empati, dan dedikasi dalam menjalankan hukum menjadi sesuatu yang makin langka dan mahal yang semakin menyengsarakan masyarakat banyak.⁷⁷

Secara universal, jika ingin keluar dari situasi keterpurukan hukum, maka harus membebaskan diri dari belenggu formalisme-positivisme, karena jika hanya

⁷⁵ Munir Fuady, 2003, *Aliran Hukum Kritis, Paradigma Ketidakberdayaan Hukum, Op. Cit.*, hlm. 40.

⁷⁶ A.M. Mujahidin, “Hukum Progresif Jalan Keluar dari Keterpurukan Hukum di Indonesia”, *Majalah Hukum Varia Peradilan*, Edisi No. 257 Bulan April 2007, Ikahi, Jakarta, hlm. 51.

⁷⁷ Satjipto Rahardjo, “Hukum Progresif (Penjelajahan Suatu Gagasan)”, *Majalah Hukum Newsletter, Loc. Cit.*, hlm. 1.

mengandalkan pada teori dan pemahaman hukum secara legalistik positivistic yang hanya berbasis pada peraturan tertulis belaka, maka tidak akan pernah mampu untuk menangkap hakikat akan kebenaran, keadilan dan kemanusiaan. Usaha pembebasan dan pencerahan tersebut dapat dilakukan dengan mengubah cara kerja yang konvensional yang selama ini diwariskan oleh mazhab hukum positif dengan segala doktrin dan prosedurnya yang serba formal prosedural.⁷⁸

Hal-hal sebagaimana diuraikan di ataslah yang melatarbelakangi lahirnya pemikiran hukum progresif. Hukum progresif ingin mengadakan perubahan secara lebih cepat dengan melakukan pembalikan yang mendasar, melakukan pembebasan, terobosan, dan lain-lain upaya, yang semuanya itu bertujuan untuk mengatasi keterpurukan hukum secara lebih bermakna (*significant*).⁷⁹

Asumsi dasar yang melandasi hukum progresif adalah pandangan mengenai hubungan hukum dan manusia. Di sini ditegaskan prinsip, bahwa hukum adalah untuk manusia, dan bukan sebaliknya. Hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar. Oleh karena itulah, apabila ada masalah di dalam dan dengan hukum, hukumlah yang harus ditinjau lalu diperbaiki dan bukan manusianya yang dipaksa untuk dimasukkan dalam skema hukum.⁸⁰

Hukum itu bukan merupakan suatu institusi yang absolut dan final melainkan sangat bergantung pada bagaimana manusia melihat dan menggunakannya.

⁷⁸ Achmad Ali, 2005, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, *Op. Cit.*, hlm. 26-27.

⁷⁹ Satjipto Rahardjo, "Hukum Progresif (Penjelajahan Suatu Gagasan)", *Majalah Hukum Newsletter*, *Loc. Cit.*, hlm. 1.

⁸⁰ *Ibid.*

Manusialah yang merupakan penentu dan bukan hukum. Menghadapkan manusia kepada hukum mendorong kita melakukan pilihan yang rumit, tetapi pada hakikatnya teori-teori hukum yang ada berakar pada kedua faktor tersebut. Semakin suatu teori bergeser ke faktor hukum, semakin hukum dianggap sesuatu yang mutlak, otonom, dan final. Semakin bergeser ke manusia, semakin teori itu ingin memberikan ruang kepada faktor manusia.⁸¹

Hukum yang progresif tidak menerima hukum sebagai institusi yang mutlak dan final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran itulah, hukum selalu berada dalam proses untuk terus berkembang. Hukum adalah institusi yang secara terus-menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan ini bisa diverifikasi ke dalam faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain sebagainya. Inilah hakikat hukum yang selalu dalam proses menjadi (*law as a process, law in the making*).⁸² Hukum itu tidak ada untuk diri sendiri, tetapi hukum itu untuk mengabdikan kepada manusia.

Hukum yang progresif mengajarkan bahwa hukum bukanlah raja, tetapi alat untuk menjabarkan dasar kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia. Hukum yang progresif tidak ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bernurani, melainkan suatu institusi yang bermoral kemanusiaan.⁸³

Dari hal-hal di atas, dapat ditarik suatu asumsi bahwa yang mendasari hukum yang progresif itu adalah sebagai berikut:

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ Satjipto Rahardjo, 2007, *Membedah Hukum Progresif, Op. Cit.*, hlm. 228.

- 1) Hukum menolak tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechdogmatiek* dan berbagai paham dengan aliran seperti *legal realism*, *freirechlehre*, *sociological jurisprudence*, *interressenjurisprudence* di Jerman, teori hukum alam, dan *critical legal studies*.
- 2) Hukum menolak pendapat bahwa ketertiban (*order*) hanya bekerja melalui institusi-institusi kenegaraan.
- 3) Hukum progresif ditujukan untuk melindungi rakyat menuju kepada ideal hukum.
- 4) Hukum tidak ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bernurani, melainkan sebagai suatu institusi yang bermoral.
- 5) Hukum bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera, dan membuat manusia bahagia.
- 6) Hukum Progresif adalah hukum yang pro rakyat dan hukum yang pro keadilan.
- 7) Asumsi dasar hukum progresif adalah bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Berkaitan dengan hal tersebut, maka hukum tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan sesuatu yang lebih besar dan luas. Maka setiap kali ada masalah dalam dan dengan hukum, hukumlah yang ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksakan untuk dimasukkan ke dalam sistem hukum.
- 8) Hukum bukan merupakan suatu institusi yang absolut dan final melainkan sangat bergantung pada bagaimana manusia melihat dan menggunakannya, manusialah yang merupakan penentu.

9) Hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process and in the making*).⁸⁴

Prinsip-prinsip ini apabila diterapkan menjadikan hukum lebih bermartabat dan memenuhi rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

5. Teori Birokrasi Sebagai *Applied Theory*

Birokrasi dalam pengertian kita selalu dimaknai sebagai institusi resmi yang melakukan pelayanan terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat.⁸⁵ Dalam hal ini, birokrasi yang dimaksud adalah organisasi pemerintahan. Organisasi pemerintahan menanggung beban tanggung jawab dalam mencapai tujuan-tujuan nasional, yang antara lain terwujudnya kesejahteraan rakyat.⁸⁶

Pengertian birokrasi yang dimuat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah “Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak dipilih oleh rakyat; cara pemerintahan yang sangat dikuasai oleh pegawai”.⁸⁷ Dari pengertian ini diketahui bahwa pegawai atau karyawan dari birokrasi diperoleh dari penunjukan atau ditunjuk (*appointed*) dan bukan dipilih (*elected*).

Guy Benveniste (dalam Sarundajang) mengartikan birokrasi identik dengan administrasi. Hal ini terlihat dari pendapatnya yang menyatakan birokrasi sebagai

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 228-229.

⁸⁵ Moeljarto Tjokrowinoto, 2011, *Birokrasi dalam Polemik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 112.

⁸⁶ Ahmad Sukardja, 2014, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 241.

⁸⁷ Anomin, 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 156.

aspek-aspek administrasi, tanpa sedikitpun menyinggung pendapat Max Weber yang diakui dan dikenal sebagai bapak birokrasi klasik.⁸⁸

Sementara itu Weber (dalam Joko Widodo) mengartikan birokrasi sebagai “*ideal type of organization*” yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:⁸⁹

- 1) Adanya pembagian pekerjaan, hubungan kewenangan dan tanggung jawab yang didefinisikan dengan jelas.
- 2) Kantor diorganisasikan secara hierarki atau adanya rangkaian komando.
- 3) Pejabat manajerial dipilih dengan kualifikasi teknis yang ditentukan dengan pendidikan dan ujian.
- 4) Peraturan dan pengaturan mengarah pada pelaksanaan pekerjaan.
- 5) Hubungan antara manajer dan karyawan berbentuk impersonal.
- 6) Pegawai yang berorientasi pada karier dan mendapatkan gaji yang tepat.

Lebih lanjut, menurut Weber (dalam Joko Widodo), ciri organisasi birokratis adalah sebagai berikut:⁹⁰

- 1) Adanya pembagian pekerjaan dan spesialisasi.
- 2) Orientasi impersonal.
- 3) Hierarki kewenangan.
- 4) Peraturan dan pengaturan.
- 5) Orientasi pada karier.
- 6) Efisiensi.

⁸⁸ S.H. Sarundajang, 2003, *Birokrasi dalam Otonomi Daerah, Upaya Mengatasi Kegagalannya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 15.

⁸⁹ Joko Widodo, 2007, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Bayumedia, Malang Jawa Timur, hlm. 12-13.

⁹⁰ Joko Widodo, 2007, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja, Ibid.*, hlm. 13.

Meehan memberi pengertian birokrasi sebagai sekelompok orang yang terorganisir, yang menjalankan tugas-tugas mereka menurut aturan dan prosedur yang telah ditetapkan berdasarkan ketentuan-ketentuan jabatan dan bukan orang.⁹¹ Sedangkan Bealey, mengatakan birokrasi memiliki dua pengertian yaitu “*either to describe a particular set of administrators; or as a concept connoting the values, attitudes, beliefs and behavior that normally characterize administrative apparatuses*”.⁹² Dari beberapa pendapat mengenai birokrasi ini dapat dikatakan bahwa birokrasi bisa dipandang organisasi institusional maupun merujuk pada orang (birokrat), dimana menunjukkan konsep tentang nilai, sikap, kepercayaan dan tingkah laku para aktor pendukung institusi yang disebut birokrasi itu.

Di dalam setiap organisasi, khususnya organisasi raksasa seperti negara, birokrasi mutlak diperlukan agar aturan main yang telah disepakati antara yang diperintah (rakyat) dan yang memerintah (pemerintah) dapat dilaksanakan guna mencapai tujuan negara. Peran dan posisi birokrasi dalam suatu negara, dituntut agar mampu mengemban misi, menjalankan fungsi dan melaksanakan semua aktivitas yang menjadi tanggung jawabnya di dalam negara, dengan tingkat efisiensi dan efektivitas yang semaksimal mungkin disertai dengan orientasi pelayanan bukan orientasi kekuasaan. Namun kenyataannya dalam praktik sehari-hari, di bidang-bidang tertentu, seringkali birokrasi berbelit-belit, sehingga berimplikasi pada inefisiensi dan inefektivitas dalam melaksanakan urusan-urusan tertentu yang secara kumulatif menghambat tercapainya tujuan dari organisasi

⁹¹ Deny B.C Harianja, 2009, *Birokrasi Nan Pongah*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 90.

⁹² Afadlal, 2013, *Dinamika Birokrasi Lokal Era Otonomi Daerah*, Pusat Penelitian Politik (PLP) LIPI, hlm. 7.

negara tersebut. Karena itu muncullah istilah “birokratisme” yang diartikan sebagai prosedur yang berbelit-belit, memakan waktu dan biaya yang tidak sedikit, sehingga mengakibatkan ekonomi biaya tinggi.⁹³

Di Indonesia pada umumnya jika ada bahasan tentang birokrasi maka persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah. Birokrasi dengan segala macam cacatnya menjadi milik pemerintah. Birokrasi pemerintah seringkali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Di dalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yurisdiksi yang jelas dan pasti, mereka berada dalam arena ofisial yang yurisdiktif. Di dalam yurisdiksi tersebut seseorang memiliki tugas dan tanggung jawab resmi (*official duties*) yang memperjelas batas-batas kewenangan pekerjaannya. Mereka bekerja dalam tatanan pola hierarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaannya. Mereka memperoleh gaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya. Selain itu dalam kerajaan pejabat tersebut, proses komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis (*the files*). Itulah kerajaan birokrasi yang rajanya adalah pejabat.⁹⁴

Didasarkan pada tugas dan fungsinya, birokrasi dapat dikelompokkan menjadi tiga kategori, yaitu:

- 1) Birokrasi Pemerintahan Umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum, termasuk memelihara

⁹³ S.H. Sarundajang, 2003, *Birokrasi dalam Otonomi Daerah, Upaya Mengatasi Kegagalannya*, *Op. Cit.*, hlm. 1.

⁹⁴ Miftah Thoha, 2014, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 2.

keamanan dan ketertiban dari tingkat pusat sampai ke daerah. Fungsi utama ini bersifat mengatur atau *regulative function*.

- 2) Birokrasi Pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan. Fungsi utamanya adalah *development function* atau *adaptive function*.
- 3) Birokrasi Pelayanan, yaitu unit organisasi pemerintahan yang pada hakikatnya merupakan bagian yang berhubungan dengan masyarakat. Fungsi utamanya adalah pelayanan langsung kepada masyarakat.⁹⁵

Ketiga fungsi utama birokrasi tersebut, mengandung makna bahwa birokrasi pemerintah memiliki fungsi untuk: 1) pengaturan; 2) administrasi; dan 3) pelayanan langsung kepada masyarakat.

Dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa birokrasi merupakan keseluruhan aparat pemerintah yang beraktivitas menerapkan kebijakan-kebijakan pemerintah kepada warga negara dalam penyediaan layanan publik sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.

Adanya kewenangan bagi administrasi negara (pemerintah) untuk bertindak secara bebas dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, maka ada kemungkinan birokrasi pemerintahan melakukan perbuatan yang menyimpang dari peraturan yang berlaku sehingga menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat.⁹⁶

Berbicara tentang netralitas birokrasi tidak bisa dilepaskan dari nama Max Weber sebagai pencetus teori birokrasi. Max Weber adalah seorang sosiolog Jerman pada abad ke-19 yang menulis karya yang sangat berpengaruh bagi birokrasi. Konsep itu dikenal sebagai konsep tipe ideal birokrasi. Weber

⁹⁵ Syukur Abdullah, 2010, *Budaya Birokrasi Indonesia* dalam Alfian dan Nazaruddin Sjamsudin (ed). *Profil Budaya Politik Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, hlm. 19.

⁹⁶ Muh. Jufri Dewa, 2011, *Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Pelayanan Publik*, Unhalu Press, Kendari, hlm. 49.

berpendapat adalah tidak memungkinkan bagi kita memahami setiap gejala kehidupan yang ada secara keseluruhan. Yang mampu kita lakukan hanyalah memahami sebagian dari gejala tersebut. Oleh karena itu, terkait dengan birokrasi, Weber mengatakan tipe birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang mampu menjawab suatu masalah tertentu pada kondisi waktu dan tempat tertentu. Lebih lanjut, menurut Weber tipe ideal birokrasi itu ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dengan cara-cara yang rasional. Istilah rasional dengan segala pemahamannya merupakan kunci dari konsep tipe ideal birokrasi Weberian.⁹⁷

Birokrasi Weberian selama ini banyak diartikan sebagai fungsi sebuah biro. Suatu biro merupakan jawaban yang rasional terhadap serangkaian tujuan yang telah ditetapkan. Birokrasi merupakan sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut. Seorang pejabat birokrat tidak seyogyanya menetapkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai tersebut. Penetapan tujuan merupakan fungsi politik dan menjadi wewenang dari pejabat politik yang menjadi masternya.

Model birokrasi Weberian selama ini dipahami sebagai sebuah mesin yang disiapkan untuk menjalankan dan mewujudkan tujuan-tujuan tersebut. Dengan demikian setiap pekerja atau pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi (*each individual civil servant is a cog in the machine with no personally interest*). Dalam kaitan ini maka setiap pejabat pemerintah tidak mempunyai

⁹⁷ Joko Widodo, 2007, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Bayumedia, Malang Jawa Timur, hlm. 16-17

tanggung jawab publik kecuali pada bidang tugas dan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya. Sepanjang tugas dan tanggung jawab sebagai mesin itu dijalankan sesuai dengan proses dan prosedur yang telah ditetapkan, maka akuntabilitas pejabat birokrasi pemerintah dapat diwujudkan.⁹⁸

Pemikiran seperti ini menjadikan birokrasi pemerintah bertindak sebagai kekuatan yang netral dari pengaruh kepentingan kelas atau kelompok tertentu. Negara bisa mewujudkan tujuan-tujuannya melalui mesin birokrasi yang dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah. Aspek netralitas dari fungsi birokrasi dalam pemikiran Weber dikenal sebagai konsep konservatif dari para pemikir di zamannya. Weber hanya ingin meletakkan birokrasi itu sebagai sebuah mesin daripada dilihat sebagai suatu organisme yang mempunyai kontribusi terhadap kebulatan organik sebuah negara.

Pandangan Weber sebagaimana dikemukakan di atas, menginginkan birokrasi itu independen dari kekuatan politik. Ia berada di luar atau di atas aktor-aktor politik yang saling berkompetisi satu sama lain. Birokrasi pemerintah diposisikan sebagai kekuatan yang netral. Netralitas birokrasi bukan diartikan dalam hal lebih condong mau menjalankan kebijakan atau kekuatan politik yang sedang memerintah sebagai masternya pada saat tertentu, namun tidak mau menjalankannya pada saat yang berkuasa adalah kekuatan politik lain. Dengan kata lain, pada birokrasi yang netral, siapapun kekuatan politik yang memerintah, birokrat dan birokrasinya memberikan pelayanan yang terbaik kepadanya.

⁹⁸ Joko Widodo, 2007, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja, Ibid.*, hlm. 20-21.

Lebih lanjut, menurut Weber kekuasaan yang dimiliki birokrasi dimanifestasikan melalui perangkat staf administrasi dengan batasan-batasan spesifik, yakni:

Pertama, para staf administrasi secara pribadi adalah bebas. Mereka hanya menjalankan tugas-tugas impersonal dalam jabatannya. Dengan demikian para pejabat hanya dapat melakukan pekerjaan sesuai dengan apa yang telah ditentukan saja, juga tidak dapat diperintah di luar bidang tugasnya.

Kedua, terdapat hierarki jabatan yang jelas. Pada masing-masing hierarki itu melekat tugas-tugas, tanggung jawab dan kewenangan yang sesuai dengan tingkatannya.

Ketiga, fungsi-fungsi jabatan itu diperinci dengan jelas. Jadi ada *job description* yang menjadi tugas pokok (tupok) dari masing-masing posisi jabatan di dalam birokrasi.

Keempat, para pejabat birokrasi diangkat atas dasar kontrak. Dengan sistem ini ada pembatasan periodisasi dan evaluasi masa jabatan.

Kelima, para pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesional, atas dasar merit sistem.

Keenam, para pejabat digaji dengan uang dan diberi pensiun sesuai kedudukan mereka dalam hierarki. Akan tetapi pos jabatan tersebut tidak bersifat permanen - dalam keadaan tertentu, pekerjaan tersebut dapat disudahi.

Ketujuh, pekerjaan pejabat adalah pekerjaan satu-satunya dan utama. Dengan demikian, para pejabat tidak diperkenankan memiliki rangkap jabatan baik dalam institusi publik (pemerintah) maupun *private*.

Kedelapan, ada struktur karier yang memungkinkan kenaikan pangkat baik melalui senioritas, prestasi, atau penilaian lain sesuai kebutuhan atasan.

Kesembilan, pejabat tidak mengambil kedudukannya sebagai milik pribadi, begitupun sumber-sumber yang melekat pada jabatannya itu (baik fasilitas, anggaran, atau wewenang). Dengan demikian harus ada impersonalitas jabatan (pemisahan urusan pribadi dan dinas) dalam birokrasi.

Kesepuluh, pejabat tunduk pada suatu pengendalian yang dipersatukan oleh sistem yang disiplin.⁹⁹

Dari point ke-1 model birokrasi menurut Weber, diketahui bahwa Weber menginginkan pemisahan antara politik dan birokrasi, sebagai penopang dalam mewujudkan netralitas birokrasi. Hal ini tampak dari penjelasan point ke-1 yang

⁹⁹ Budi Setiyono, 2012, *Jaring Birokrasi, Tinjauan dari Aspek Politik dan Administrasi*, Nuansa Cendekia, Bandung, hlm. 44-45.

menyatakan “Mereka hanya menjalankan tugas-tugas impersonal dalam jabatannya”, yang menunjukkan hubungan yang bebas dari politik yang berpihak pada seseorang tertentu. Selain itu dari point ke-5 model birokrasi menurut Weber di atas dapat diketahui bahwa dalam birokrasi yang ideal dan rasional menurut Weber para pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesional dan atas dasar merit sistem. Hal inilah yang menjadi pedoman utama dalam rekrutmen pejabat birokrasi yang ideal dan rasional. Dengan digunakannya merit sistem dalam proses rekrutmen diharapkan pejabat politik eksekutif dapat bersikap netral dalam mengangkat pejabat birokrasinya.

Di lain pihak konsep netralitas menurut Hegel memandang bahwa birokrasi merupakan jembatan antara kepentingan umum (*general interest*) dengan kepentingan masyarakat (*civil society*).¹⁰⁰ Dalam ini, Hegel menghendaki netralitas birokrasi dalam sebuah negara, karena birokrasi merupakan mediator antara kepentingan Negara dan kepentingan masyarakat. Sedangkan birokrasi pemerintah menurut Woodrow Wilson berfungsi melaksanakan kebijakan politik, sehingga birokrasi itu harus berada di luar kajian politik. Pendapat ini sejalan dengan Frank Goodnow yang menyatakan bahwa ada dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu sama lainnya yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik berarti pemerintah membuat dan merumuskan kebijakan-kebijakan, sementara fungsi administrasi berarti pemerintah tinggal melaksanakan kebijakan tersebut. Ketika pemerintah melaksanakan kebijakan

¹⁰⁰ Cornelis Lay, 2007, *Birokrasi di Indonesia*, Badan Pendidikan dan Pelatihan Depdagri, Jakarta, hlm. 27.

yang telah dibuat, maka harus dilakukan pengawasan agar tidak menyimpang dari ketentuan yang telah ditetapkan.¹⁰¹

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa netralitas birokrasi adalah birokrasi yang tidak mengutamakan dan tidak memihak kepada salah satu kepentingan kelompok rakyat tertentu, bersikap netral baik dari sisi politik maupun dari sisi administratif, sehingga dengan bersikap netral birokrasi diyakini dapat melaksanakan tugas memberikan pelayanan umum kepada seluruh masyarakat, tanpa membedakan aliran atau partai politik yang diikuti oleh anggota masyarakat tersebut.

Dalam perspektif lainnya, netralisasi birokrasi dikemukakan oleh Francis Rourke yang mengatakan netralisasi birokrasi dari politik adalah hampir tidak mungkin, sebab jika partai politik tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilisasi dukungan, maka partai politik akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai politik yang bisa membantunya dalam merumuskan kebijakan politik. Dukungan politik itu, menurut Rourke dapat diperoleh melalui tiga konsentrasi yakni pada masyarakat luar, pada legislatif dan pada diri birokrasi sendiri (*executive branch*). Masyarakat luar itu berupa kalangan pers, pengusaha dan mahasiswa. Legislatif dari kalangan DPR, dan birokrasi sendiri, misalnya dari kalangan para pejabat birokrasi, seperti Camat dan jajarannya. Dalam hal ini semua dukungan politik sangat dibutuhkan

¹⁰¹ Disarikan dari tulisan Ahmat Batinggi, 2009, *Suplemen Modul ; Manajemen Pelayanan Umum, Materi Pokok : IPEM 4429 : Sejarah Netralitas Birokrasi Pemerintah Indonesia dalam Memberikan Pelayanan Umum Kepada Masyarakat*, Universitas Terbuka diakses dari <http://www.Universitas Terbuka.com>. pada tanggal 12 Agustus 2015.

pemerintah, karena apabila ada pihak yang tidak mendukungnya, maka pemerintah akan sulit untuk merealisasikan program-program pemerintahannya.¹⁰²

Sejalan dengan pendapat Francis Rourke, menurut Miftah Thoha birokrasi sering tidak bisa netral. Ketidaknetralan birokrasi seringkali dimulai sejak dari proses pemilihan umum. Bagi partai politik yang memenangkan suara dalam pemilihan umum, maka partai politik dalam suatu negara demokrasi bisa memimpin dan mengendalikan pemerintahan.¹⁰³ Demikian juga dalam hal pelaksanaan Pilkada Langsung, dengan model Pilkada langsung ini, partai politik bukan satu-satunya kekuatan politik untuk memenangkan Pilkada, tetapi memberi peluang bagi politisi untuk melibatkan birokrasi ke dalam arena politik.

Dalam konteks Indonesia, netralitas birokrasi sebenarnya belum pernah terwujud. Birokrasi selalu dijadikan kendaraan politik oleh penguasa pemerintahan pada eranya. Misalnya pada jaman Soeharto, PNS dijadikan kendaraan politik untuk mendukung Partai Golkar, dengan cara memilih partai tersebut pada Pemilu. Akan tetapi sejalan dengan dinamika perkembangan birokrasi di Indonesia, netralitas birokrasi telah menjadi perhatian serius oleh pemerintah. Salah satunya ditunjukkan dengan regulasi kepegawaian, yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 43 tentang Pokok-pokok

¹⁰² Ahmat Batinggi, 2009, *Suplemen Modul ; Manajemen Pelayanan Umum, Materi Pokok : IPEM 4429 : Sejarah Netralitas Birokrasi Pemerintah Indonesia dalam Memberikan Pelayanan Umum Kepada Masyarakat, Ibid.*

¹⁰³ Miftah Thoha, 2005, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, hlm. 10.

Kepegawaian. Pasal 63 ayat (4) Undang-Undang ini mengatur tentang penerapan merit sistem dalam hal pengangkatan pejabat birokrasi, menyebutkan:

Masa percobaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan melalui proses pendidikan dan pelatihan terintegrasi untuk membangun integritas moral, kejujuran, semangat dan motivasi nasionalisme dan kebangsaan, karakter kepribadian yang unggul dan bertanggung jawab, dan memperkuat profesionalisme serta kompetensi bidang.

Sementara itu Musanef memiliki pendapat tentang faktor-faktor yang mendukung netralitas birokrasi, yaitu:

Penempatan setiap orang di dalam organisasi perlu didasarkan kemampuan, keahlian didasarkan atas latar belakang, pengalaman dan pendidikan yang dimiliki, jadi penempatan pegawai di dalam suatu organisasi janganlah pilih kasih atau didasarkan pada hubungan kekeluargaan dan persahabatan. Pada hakekatnya organisasi menuntut penempatan sesuai dengan keahlian, kemampuan, pengalaman dan pendidikan menurut kebutuhan organisasi.¹⁰⁴

Kalimat “tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan” dan “penempatan pegawai di dalam suatu organisasi janganlah pilih kasih atau didasarkan pada hubungan kekeluargaan dan persahabatan” memperkuat bahwa rekrutmen pejabat birokrasi dilakukan dengan sikap yang netral, tanpa berpihak pada salah satu kekuatan tertentu bahkan tidak diskriminasi serta profesionalisme dan kompetensi merupakan sesuatu yang mutlak diperlukan bagi pencapaian tujuan tugas-tugas pemerintahan.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat diketahui bahwa untuk mendapatkan model rekrutmen pejabat birokrasi yang ideal, rasional dan netral harus diterapkan prinsip-prinsip *merit sistem*. Dimana pengangkatan seseorang ke dalam jabatan birokrasi didasarkan pada penilaian-penilaian yang objektif, tanpa membedakan

¹⁰⁴ Musanef, 2006, *Manajemen Kepegawaian Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hlm.18.

golongan tertentu. Disamping itu dilakukan melalui jalur-jalur atau unit-unit resmi yang telah dibentuk, seperti Badan Kepegawaian Daerah dan Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan.

Di atas, telah dikemukakan bahwa keterkaitan antara birokrasi dan politik dimulai sejak pemilihan umum, dimana partai politik pemenang pemilu dapat mengendalikan birokrasi pemerintah. Demikian pula halnya dalam konteks Pilkada langsung, bagi Kepala Daerah yang menang dapat memimpin dan mengendalikan birokrasi pemerintah daerah. Salah satu bagian yang paling tepat untuk melihat keterkaitan tersebut adalah melalui rekrutmen/pengangkatan pejabat birokrasi pemerintah daerah.

Adapun pengertian dari rekrutmen itu sendiri menurut Flippo adalah “*the process of searching for prospective employees and stimulating them to apply for job in the organizational.*”¹⁰⁵ (Terjemahan bebas: Proses pencarian dan peningkatan para calon pegawai yang mampu bekerja di dalam organisasi). Sejalan dengan pendapat itu, Siagian menyatakan rekrutmen adalah proses mencari, menemukan dan menarik para pelamar yang kapabel untuk dipekerjakan dalam dan oleh suatu organisasi.¹⁰⁶ Dari kedua pendapat ahli ini, dapat disimpulkan bahwa rekrutmen merupakan suatu proses untuk mengisi posisi-posisi yang lowong pada suatu organisasi.

Di lain pihak jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang pegawai negeri dalam rangka susunan suatu

¹⁰⁵ Malayu Hasibuan, 2010, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 34.

¹⁰⁶ Sondang P. Siagian, 2007, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 102.

organisasi negara. Adapun orang-orang yang menduduki jabatan tersebut disebut pejabat. Birokrasi itu sendiri diartikan sebagai keseluruhan aparat pemerintah yang beraktivitas menerapkan kebijakan-kebijakan pemerintah kepada warga negara dalam penyediaan layanan publik sesuai dengan tugas dan fungsi sesuai levelnya masing-masing. Jadi jabatan birokrasi pemerintah adalah jabatan karir yang berarti jabatan yang hanya bisa diduduki oleh pegawai negeri sipil atau pegawai negeri yang telah beralih status sebagai pegawai negeri sipil.¹⁰⁷

Didasarkan pada pengertian di atas, rekrutmen jabatan birokrasi adalah proses mencari, menemukan dan menarik atau mengangkat aparatur pemerintah daerah (PNS) untuk memangku suatu kedudukan (jabatan) yang melaksanakan tugas, tanggung jawab, wewenang dalam rangka susunan organisasi pemerintah daerah.

Secara teoretis rekrutmen dilakukan melalui suatu proses yang rasional-akademik. Dalam hal ini Wibawa mengemukakan bahwa proses rekrutmen yang rasional-akademik berlangsung dalam tiga tahap sebagai berikut:

- 1) Penentuan kriteria, untuk suatu jabatan pastilah banyak kriteria atau syarat yang dipenuhi oleh pejabat tersebut dan masing-masing punya bobot yang berbeda. Misalnya tidak pernah melakukan korupsi, tahu seluk beluk hukum, tahu prosedur administrasi dan pandai serta berani menyampaikan kritik serta nasehat kepada pejabat lain.

¹⁰⁷ Jabatan karir tersebut di atas dibedakan lagi menjadi 2 (dua), yaitu:

1. *Jabatan Struktural*, yaitu suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam rangka memimpin suatu organisasi negara. Kedudukan jabatan struktural bertingkat-tingkat dari tingkat yang terendah (eselon IV/b) hingga yang tertinggi (eselon I/a). Contoh jabatan struktural di PNS Pusat adalah: Sekretaris Jenderal, Direktur Jenderal, Kepala Biro, dan Staf Ahli. Sedangkan contoh jabatan struktural di PNS Daerah adalah: sekretaris daerah, kepala dinas/badan/kantor, kepala bagian, kepala bidang, kepala seksi, Camat, sekretaris Camat, lurah, dan sekretaris lurah.
2. *Jabatan Fungsional*, yaitu jabatan yang tidak secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi, tetapi dari sudut pandang fungsinya diperlukan oleh organisasi, misalnya: guru, dosen, dokter, perawat, bidan, apoteker, peneliti, perencana, pranata komputer, dan statistisi.

- 2) Penilaian calon pejabat, setelah menentukan kriteria pejabat panitia rekrutmen menerima banyak lamaran. Panitia rekrutmen menilai dari setiap pelamar menurut setiap kriteria. Biasanya dilakukan melalui tes tertulis maupun wawancara.
- 3) Perbandingan dan penentuan atau pembuatan keputusan, setelah nilai untuk setiap pelamar ditentukan, maka tinggalah panitia membanding-bandingkan antara pelamar yang satu dengan lainnya. Mereka yang punya nilai tinggi akan direkrut, yang rendah ditolak.¹⁰⁸

Keuntungan digunakan sistem ini adalah tidak terjadi penempatan yang salah atau lebih sering diistilahkan dengan *'the right man in the right place'* (orang yang tepat pada tempat yang tepat).¹⁰⁹ Di samping itu keuntungan lain, adalah: Pertama, birokrasi akan memperoleh tenaga-tenaga yang cakap; Kedua, terbukanya kesempatan kerja bagi kalangan luas, karena yang unggul akan tampil ke depan; Ketiga, mendorong para calon yang belum mendapat kesempatan untuk maju.

6. Teori Pemilihan Kepala Daerah Langsung Sebagai *Applied Theory*

Wahyudi Kumorotomo mengatakan pemilihan Kepala Daerah langsung merupakan suatu mekanisme politik untuk menentukan pemimpin daerah secara langsung oleh individu masyarakat.¹¹⁰ Tidak jauh berbeda dengan itu, Ahmad Nadir mendefinisikan pemilihan Kepala Daerah secara langsung sebagai pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat

¹⁰⁸ Samodra Wibawa, 2005, *Reformasi Administrasi, Bunga Rampai Pemikiran Administrasi Negara/Publik*, Gava Media, Yogyakarta, hlm. 340-341.

¹⁰⁹ Gouzali Syaidam, 2007, *Kamus Istilah Kepegawaian*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 162.

¹¹⁰ Wahyudi Kumorotomo, 2013, *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa pada Masa Transisi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 142.

yang menunjukkan kepentingan rakyat berada di atas berbagai kekuatan politik elit yang selama ini mendominasi.¹¹¹

Berdasarkan kedua pendapat ini, pilkada langsung merupakan mekanisme politik dalam menentukan pimpinan daerah yang memiliki sejumlah keunggulan dan mengakomodasi suara setiap individu. Salah satu keunggulan tersebut menurut Nadir, bila Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, maka secara konseptual telah terjadi pergeseran pelaksanaan kedaulatan, yang sebelumnya dilaksanakan oleh DPRD sekarang dilakukan sendiri secara langsung oleh rakyat. Dengan demikian akan memberikan kesempatan yang besar kepada rakyat untuk menentukan sikap politiknya dalam memilih pemimpin di daerah.

Sejalan dengan itu Mahfud menyatakan, setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu. Pertama, pemilihan langsung lebih membuka pintu bagi tampilnya pemimpin yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. Kedua, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.¹¹²

Hal ini sejalan dengan tujuan Pilkada yang dikemukakan oleh Alamsyah, yaitu: 1) mendekatkan Negara kepada masyarakat; 2) mengembalikan kedaulatan dari kedaulatan negara menjadi kedaulatan rakyat; 3) memberikan pelajaran politik kepada rakyat; 4) secara psikologis meningkatkan rasa harga diri dan otonomi masyarakat daerah; 5) memberikan legitimasi yang kuat kepada Kepala

¹¹¹ Ahmad Nadir, 2005, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, Op. Cit., hlm. 1.

¹¹² Moh. Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, hlm. 133-135.

Daerah untuk memerintah; 6) memberi kontribusi terhadap pengembangan demokrasi di tingkat lokal¹¹³.

Disamping itu, Pilkada Langsung ditujukan untuk menghasilkan pemerintah yang representatif (*representative government*) adalah suatu penyelenggaraan pemerintahan yang dicirikan setidaknya oleh tiga karakteristik berikut: 1) Responsif terhadap aspirasi masyarakat, 2) Mampu mengartikulasikan isu-isu, program dan janji-janji partai politik dalam pemilu (kampanye) menjadi kebijakan publik, dan 3) Akuntabel.¹¹⁴ Tugas ini harus dilaksanakan secara sinergis baik oleh eksekutif maupun lembaga legislatif. Penciptaan *representative government* ini membutuhkan banyak kondisi, seperti pejabat publik yang selalu menggunakan *signal* masyarakat sebagai dasar penambilan keputusan politik, anggota parlemen yang selalu menjaga komitmen janji-janji politiknya, akuntabilitas para penyelenggara negara, sistem politik yang demokratis, dan sebagainya. Sistem politik demokrasi yang dilakukan dengan Pemilu secara reguler dan *fair* akan mendorong munculnya *representative government*.¹¹⁵

Salah satu tujuan reformasi adalah mewujudkan Indonesia baru, yaitu Indonesia yang lebih demokratis. Hal ini akan dapat dicapai apabila kedaulatan dikembalikan ke tangan rakyat. Menurut Miftah Thoha, sistem pemerintahan yang demokratis adalah sistem yang meletakkan kedaulatan dan kekuasaan di tangan rakyat. Semua proses pembuatan kebijakan publik yang menyangkut kepentingan

¹¹³ Kamal Alamsyah, *Konflik Pilkada Cederai Nilai Demokrasi*, Pikiran Rakyat, diakses dari http://www.pikiran_rakyat.com pada tanggal 10 Agustus 2015.

¹¹⁴ Ahmad Nadir, 2005, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, *Op. Cit.*, hlm. vii.

¹¹⁵ Ahmad Nadir, 2005, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, *Ibid.*, hlm. vii.

rakyat harus didasarkan pada kedaulatan ini. Di dalam negara demokrasi, kekuasaan tertinggi harus diletakkan pada tangan seluruh rakyat, bukan pada salah satu elit atau kelompok tertentu dalam negara tersebut. Selama ini, baik di masa orde baru maupun di era reformasi kedaulatan sepenuhnya berada di tangan lembaga legislatif.¹¹⁶

Untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, diadakan perubahan sistem Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Melalui amandemen UUD 1945, dengan menambahkan Pasal 6A dan Pasal 22 E, sistem Pemilu Indonesia diubah menjadi pemilihan secara langsung, baik untuk pemilu legislatif maupun pemilu Presiden dan wakil Presiden, sehingga pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah seharusnya sinkron dengan pemilihan Presiden dan wakil Presiden, yaitu pemilihan secara langsung. Oleh sebab itu, dalam perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dicantumkan perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pada Pasal 24 dari Undang-Undang ini disebutkan bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut Kepala Daerah. Kepala Daerah untuk propinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati dan untuk kota disebut Walikota. Kepala Daerah dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Untuk propinsi di sebut Wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk kota disebut Wakil Walikota. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

¹¹⁶ Miftah Thoha, 2014, *Birokrasi & Politik di Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 99.

dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Alasan yang menjadi dasar dilaksanakannya pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung menurut Rozali Abdullah, adalah:

- 1) Mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat
Warga masyarakat di daerah, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari warga negara Indonesia secara keseluruhan, juga berhak atas kedaulatan yang merupakan hak asasi mereka, yang telah dijamin oleh UUD 1945. Oleh sebab itu, warga masyarakat di daerah, berdasarkan kedaulatan yang mereka miliki, harus diberikan kesempatan untuk ikut menentukan masa depan daerahnya masing-masing, antara lain dengan memilih Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah secara langsung.
- 2) Legitimasi yang sama antara Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dengan DPRD
Seperti diketahui, dalam Pemilu Legislatif 5 April 2004, anggota DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tetap dipilih oleh DPRD, bukan dipilih langsung oleh rakyat, tingkat legitimasi yang dimiliki anggota DPRD jauh lebih tinggi dari tingkat legitimasi yang dimiliki Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- 3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD
Dalam Pasal 62 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 disebutkan bahwa kewenangan DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah sudah dicabut. Kewenangan yang ada pada DPRD adalah mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri dalam Negeri.
- 4) Mencegah terjadinya politik uang
Pada era berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, seringkali terdengar isu mengenai terjadinya politik uang dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Hal ini sudah merupakan rahasia umum dan terjadi di semua daerah. Masalah politik uang ini dimungkinkan terjadi karena begitu besarnya wewenang yang dimiliki oleh DPRD dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dengan dilakukannya pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, kemungkinan terjadinya politik uang ini bisa dicegah, atau setidaknya dikurangi. Apabila masih ada pihak-pihak yang ingin

melakukannya, mereka akan berhadapan dengan para pemilih yang jumlahnya cukup banyak.¹¹⁷

Selain itu, pemilihan Kepala Daerah secara langsung juga merupakan salah satu langkah maju dalam mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh berkembang dengan mapan dan dewasa apabila pada tingkat lokal nilai-nilai demokrasi berakar dengan baik terlebih dahulu. Maksudnya, demokrasi di tingkat nasional akan bergerak ke arah yang lebih baik apabila tatanan, instrument dan konfigurasi kearifan serta kesantunan politik lokal lebih dulu terbentuk.

Salah satu alasan mengapa dilaksanakan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung adalah agar Kepala Daerah dan DPRD memiliki legitimasi kekuasaan yang sama sehingga terjadi *check and balance* dalam pemerintahan. Karena asumsinya Kepala Daerah terpilih memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat karena didukung oleh suara pemilih nyata (*real voters*) yang merefleksikan konfigurasi kekuatan politik dan kepentingan konstituen pemilih, sehingga dapat dipastikan bahwa kandidat yang terpilih secara demokratis mendapat dukungan dari sebagian besar masyarakat. Legitimasi menjadi hal yang sangat penting dan diperlukan oleh suatu pemerintahan yang sedang atau akan berkuasa.¹¹⁸

Easton menyatakan bahwa legitimasi adalah keyakinan dari pihak anggota (masyarakat) bahwa sudah wajar bagi dia untuk menerima dengan baik dan mentaati penguasa dan memenuhi rezim itu. Legitimasi mencakup kemampuan

¹¹⁷ Rozali Abdullah, 2012, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 53.

¹¹⁸ Leo Agustino, 2006, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, hlm. 134.

untuk membentuk dan mempertahankan kepercayaan bahwa lembaga-lembaga atau bentuk-bentuk politik yang ada adalah yang paling wajar untuk masyarakat itu.¹¹⁹

Legitimasi dalam pelaksanaan Pilkada mencakup legitimasi yuridis, legitimasi sosiologis dan legitimasi etis. Legitimasi yuridis berhubungan dengan legalitas dan keabsahan proses pelaksanaan pilkada. Dalam hal ini yang dipertanyakan adalah apakah proses pelaksanaan pilkada sudah sesuai dengan aturan atau ketentuan hukum yang ada. Bila seorang calon Kepala Daerah melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam proses pemilihan Kepala Daerah, baik dalam proses rekrutmen, kampanye maupun dalam pelaksanaan pemilihan, tidak dapat dikatakan *legitimate*. Calon Kepala Daerah juga belum dapat dikatakan *legitimate* sebagai Kepala Daerah bila belum disahkan menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku, walaupun hasil penghitungan suara telah menetapkannya sebagai pemenang.¹²⁰

Legitimasi sosiologis berdasar pada fenomena bahwa sekelompok anggota masyarakat bersedia dengan suka rela menyerahkan hak kepada orang yang terpilih untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan-kebijakan tertentu yang menyangkut setiap anggota masyarakat tertentu. Yang menjadi persoalan dalam legitimasi sosiologi adalah mekanisme motivatif mana yang membuat masyarakat mau menerima wewenang Kepala Daerah. Pemilihan Kepala Daerah dilakukan dengan prosedur dan tata cara yang memelihara dan mengejawantahkan nilai-nilai

¹¹⁹ Easton dalam Mirriam Budiardjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *Op. Cit.*, hlm. 45.

¹²⁰ Joko Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 100.

demokrasi dan norma-norma sosial sebagai perwujudan mekanisme partisipasi, kontrol, pendukung dan penagihan janji masyarakat terhadap Kepala Daerah terpilih. Sejauh mana seorang Kepala Daerah memperoleh dukungan dari masyarakat maka sejauh itu pula ia memiliki alasan moral untuk berwenang sebagai kepala eksekutif di daerah.

Sementara itu, legitimasi etis memandang keabsahan kekuasaan dari sudut norma-norma moral. Seorang Kepala Daerah yang terpilih wajib merealisasikan janji-janji yang telah dikeluarkannya dalam kampanye serta memperhatikan norma-norma moral dalam pelaksanaan tugasnya. Bila tidak, maka Kepala Daerah tersebut secara etis tidak dapat dikatakan *legitimate*. Legitimasi etis tidak hanya menyangkut opini masyarakat mengenai keabsahan kekuasaan Kepala Daerah, tapi mencoba meletakkan prinsip-prinsip moral atas kekuasaan tersebut. Legitimasi bukan sekedar pengakuan, melainkan suatu komitmen untuk mewujudkan nilai-nilai dan norma-norma yang berdimensi hukum, moral dan sosial. Dalam proses rekrutmen Kepala Daerah, basis legitimasi yuridis dan sosiologis sangat diperhatikan. Namun setelah berkuasa, legitimasi etis menjadi sangat penting.

Kepala Daerah merupakan jabatan publik yang bertugas memimpin birokrasi dalam menjalankan roda pemerintahan. Jabatan publik mengandung pengertian bahwa Kepala Daerah berfungsi sebagai pembuat kebijakan sektor publik yang dampaknya secara langsung dapat dirasakan oleh masyarakat sehingga ia harus mempertanggungjawabkan kepercayaan yang diberikan tersebut. Di sisi lain,

Kepala Daerah juga sekaligus merupakan jabatan politik. Ini berhubungan dengan mekanisme pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan melalui mekanisme politik dengan melibatkan calon Kepala Daerah, partai politik dan rakyat dalam setiap tahapannya.

Pemilihan Kepala Daerah dilakukan dengan menggunakan prinsip-prinsip yang berlaku umum dalam rekrutmen pejabat publik atau pejabat politik yang terbuka, seperti yang ditegaskan dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 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.”

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah dirubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 dan Peraturan Pemerintah Nomer 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah,

Tahapan Pilkada secara langsung dibagi menjadi 2 (dua) tahap yaitu tahap persiapan dan tahap pelaksanaan.

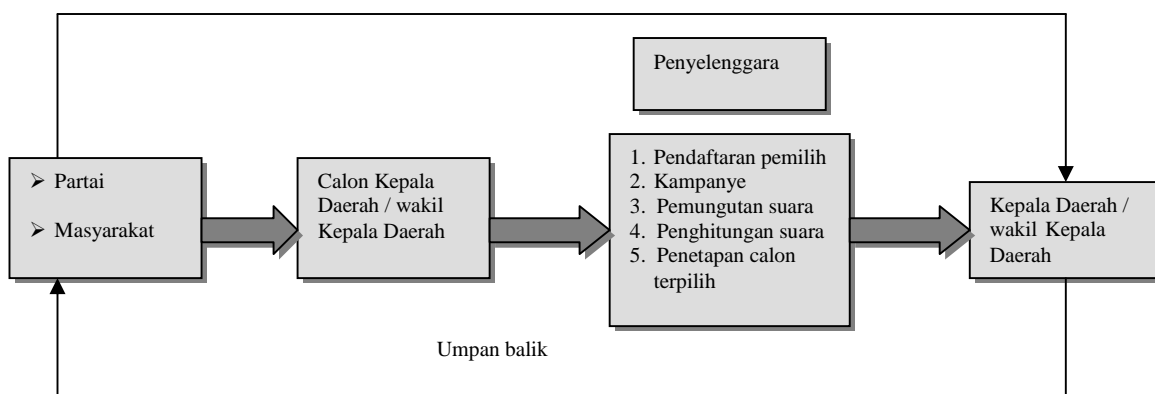
Proses pemilihan Kepala Daerah secara langsung menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 terdiri atas 2 tahap, yaitu tahap persiapan dan tahap pelaksanaan. Tahap persiapan meliputi beberapa kegiatan, yaitu:

- 1) Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
- 2) Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah;
- 3) Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah;
- 4) Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS;
- 5) Pembentukan dan pendaftaran pemantau.

Sedangkan tahap pelaksanaan pilkada meliputi:

- 1) Pendaftaran pemilih;
- 2) Pendaftaran dan penetapan calon Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah;
- 3) Kampanye;
- 4) Pemungutan suara;
- 5) Penghitungan suara;
- 6) Penetapan pasangan calon Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.

Untuk lebih jelasnya, model sistem pemilihan Kepala Daerah langsung dapat dilihat dalam bagan berikut:



Sumber: Joko Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 102.

Gambar 1

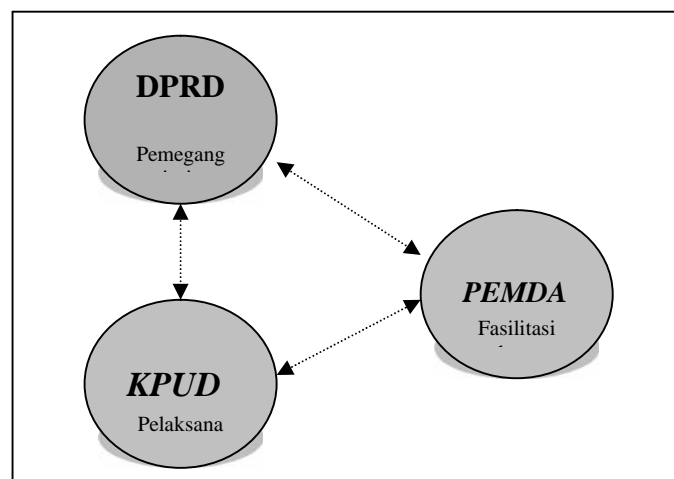
Model Sistem Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Pemilihan Kepala Daerah yang berkualitas harus dilaksanakan oleh lembaga yang independen, mandiri dan non-partisipan sehingga obyektivitas, transparansi dan keadilan bagi pemilih dan peserta pilkada relatif dapat dioptimalkan. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang diberikan wewenang menjadi penyelenggara pilkada langsung adalah DPRD, KPUD dan Pemerintah Daerah.

DPRD berkedudukan sebagai pemegang otoritas politik karena merupakan representasi rakyat yang memiliki kedaulatan dan memberikan mandat penyelenggaraan pilkada langsung. Mandat tersebut berupa pemberitahuan kepada Kepala Daerah dan KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. DPRD juga menyelenggarakan rapat paripurna untuk mendengarkan penyampaian

visi, misi dan program dari pasangan calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah. Sementara itu, KPUD berfungsi sebagai pemegang mandat penyelenggaraan Pilkada dan merupakan pelaksana teknis dalam setiap tahapan Pilkada, mulai dari pendaftaran pemilih sampai pada penetapan calon terpilih. Sedangkan Pemerintah Daerah berfungsi sebagai fasilitator dalam proses pelaksanaan Pilkada. Fasilitasi yang dimaksud meliputi anggaran, personalia, kebijakan sebagai eksekutif serta tugas teknis lain yang menunjang pelaksanaan pilakada.

Hubungan antar institusi penyelenggara pilkada langsung berdasarkan tugas dan wewenangnya digambarkan dalam gambar 1.2 berikut ini.



Sumber: Joko Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 103.

Gambar 2

Hubungan antara DPRD, KPUD, dan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pilkada Langsung

Fungsi di atas akan optimal apabila dilengkapi dengan mekanisme kontrol dan pertanggungjawaban yang diwujudkan dalam sistem pengawasan. Pengawasan pelaksanaan pilkada ada tiga jenis, yaitu pengawasan internal, semi-eksternal dan eksternal.¹²¹ Pengawasan internal dilaksanakan melalui mekanisme organisasi yang bersifat struktural dalam bentuk supervisi dan pengambilan keputusan yang bersifat kolektif kolegial melalui mekanisme pleno. Pengawasan semi-eksternal dilakukan dengan pembentukan lembaga pengawasan yang mandiri, otonom dan independen namun berada dalam struktur penyelenggara yang bertugas mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan kegiatan. Sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh masyarakat, partai politik, pers dan LSM.

G. Kerangka Berpikir Disertasi

Prinsip keadilan sangat penting dalam pelaksanaan Pilkada Langsung. Pengertian keadilan adalah keseimbangan hal-hal yang patut diperoleh pihak-pihak, baik berupa keuntungan maupun berupa kerugian. Dalam bahasa praktisnya, keadilan dapat diartikan sebagai memberikan hak yang setara dengan kapasitas seseorang atau pemberlakuan kepada tiap orang secara proporsional, tetapi juga bisa berarti memberi sama banyak kepada setiap orang apa yang menjadi jatahnya berdasarkan prinsip keseimbangan.¹²²

Dikaitkan dengan perlindungan Camat dalam pelaksanaan Pilkada Langsung, penerapan prinsip keadilan oleh Camat adalah menjamin dilaksanakannya Pilkada

¹²¹ Joko Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, *Op. Cit.*, hlm. 212.

¹²² Bismar Siregar, 2009, *Rasa Keadilan*, Bina Ilmu, Tunjungan S3E, Surabaya, hlm. 12.

Langsung yang langsung, umum, bebas dan rahasia (LUBER) serta jujur dan adil (JURDIL).

1. Langsung

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

2. Umum

Pada dasarnya semua warga Negara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia yang berumur 17 tahun atau telah pernah kawin berhak ikut memilih dalam pemilihan umum. Sedangkan warga Negara yang berumur 21 tahun berhak untuk dipilih. Jadi, pemilihan yang bersifat umum mengandung makna yang menjamin kesempatan yang berlaku secara holistik bagi semua warga Negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi (pengecualian) berdasarkan misalnya acuan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, dan status sosial.

3. Bebas

Setiap warga Negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa ada tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakannya setiap warga Negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.

4. Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan

suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada suaranya diberikan.

5. Jujur

Dalam menyelenggarakan pemilihan umum, penyelenggara, pelaksana, pemerintah, partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, termasuk pemilih serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6. Adil

Dalam menyelenggarakan pemilu, setiap pemilih dan partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan dari pihak manapun.

Mengutip pendapat Jean Jaques Rousseau, bahwa demokrasi adalah sebuah tahapan atau sebuah proses yang harus dilalui oleh sebuah negara untuk mendapatkan kesejahteraan. Pernyataan Rousseau ini seakan mengatakan, bahwa demokrasi bagi sebuah negara adalah sebuah pembelajaran menuju ke arah perkembangan ketatanegaraan yang sempurna. Padahal disadari oleh Rousseau, bahwa kesempurnaan bukanlah milik manusia. Oleh karenanya, yang menjadi ukuran ada tidaknya sebuah demokrasi dalam sebuah negara bukan ditentukan oleh tujuan akhir, melainkan lebih melihat pada tahapan fakta yang ada.¹²³

¹²³ Jean Jacques Rousseau, 2007, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Cetakan Pertama, Visimedia, Jakarta, hlm. 113.

Dikaitkan dengan proses Pilkada Langsung, maka yang perlu ditekankan dalam pelaksanaan prinsip keadilan adalah tahapan fakta pelaksanaan Pilkada itu sendiri. Setiap peserta Pilkada harus bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan dari pihak manapun. Hal inilah yang memerlukan perhatian dan peran Camat sebagai pihak yang paling bertanggungjawab terhadap pelaksanaan Pilkada pada tingkat Kecamatan.

Ketika melaksanakan tugasnya mengawal pelaksanaan Pilkada Langsung, Camat sangat mungkin menemukan pelanggaran dalam Pilkada. *Cara* paling efektif yang dapat dilakukan Camat untuk mengatasi pelanggaran dalam Pilkada adalah dengan penegakan hukum. Penegakan hukum ini merupakan pelaksanaan dari asumsi yang mendasari hukum yang progresif, yaitu bahwa hukum bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera, dan membuat manusia bahagia.

Jika seorang peserta Pilkada mengalami kecurangan, itu berarti ia mengalami ketidakadilan. Hal ini akan membuatnya tidak bahagia. Oleh karena itu, sesuai dengan teori hukum yang progresif, untuk mengembalikan keadaan menjadi adil kembali, Camat yang menemukan terjadinya pelanggaran Pilkada di wilayah kerjanya, harus melakukan penegakan hukum dengan cara melaporkan pelanggaran itu kepada pihak yang berwenang, setelah sebelumnya menegur pihak yang melakukan pelanggaran itu. Penegakan hukum yang dilakukan Camat ini merupakan bagian dari upaya untuk menegakkan keadilan bagi para pihak.

Keadilan harus ditegakkan sesuai dengan realitas yang menghendaki tercapainya masyarakat yang aman dan damai. Hukum tanpa keadilan menurut Geny tidak ada artinya sama sekali.¹²⁴ Keadilan harus dibangun sesuai dengan cita-cita hukum (*rechtidee*) dalam negara hukum (*rechtsstaat*), bukan dalam negara kekuasaan (*machtsstaat*). Dalam negara hukum, fungsi hukum adalah melindungi kepentingan manusia melalui penegakan hukum dengan memperhatikan 4 unsur, yaitu: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan hukum (*zweckmassigkeit*), keadilan hukum (*gerechtigkeits*) dan jaminan hukum (*doelmatigkeit*). Ketika sebuah perkara sudah diadukan kepada penegak hukum, maka akan diproses sampai ke meja pengadilan. Jika sudah sampai pada pengadilan, maka menjadi wewenang hakimlah untuk memutus perkara itu. Dalam menentukan putusan atas suatu perkara, sedapat mungkin Hakim harus memenuhi unsur kepastian, kemanfaatan, keadilan dan jaminan hukum ini.¹²⁵

Suatu kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen, yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Dari sisi kemanfaatannya, hukum seyogyanya membawa kegunaan dalam tata sinergis antara keadilan dan kepastiannya. Oleh karena itu, dalam praktiknya hukum harus membawa manfaat

¹²⁴ Geny dalam Dardji Darmodihardjo, 2012, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 36.

¹²⁵ Geny dalam Dardji Darmodihardjo, 2012, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, *Ibid.*, hlm. 36.

terciptanya rasa terlindung dan keteraturan dalam hidup bersama pada masyarakat.¹²⁶

Di lain pihak, arti kemanfaatan hukum dapat ditelusuri dari arti kata kemanfaatan. Secara etimologi kemanfaatan berasal dari kata dasar manfaat. Manfaat, menurut Kamus Bahasa Indonesia, berarti faedah atau guna.¹²⁷ Menurut Sudikno bahwa masyarakat mengharapkan manfaat dalam penegakan hukum. Hukum itu untuk manusia, maka penegakkan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai penegakan hukum malah menimbulkan keresahan dalam masyarakat.¹²⁸ Sejalan dengan itu Jeremy Betham menyatakan bahwa hukum barulah dapat diakui sebagai hukum, jika memberikan manfaat yang sebesar-besarnya terhadap sebanyak-banyaknya orang (*"the greatest happiness of the greatest number"*). Tujuan perundang-undangan harus berusaha untuk mencapai empat tujuan: a) *To provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup); b) *To provide abundance* (untuk memberikan makanan yang berlimpah); c) *To provide security* (untuk memberikan perlindungan); dan d) *To attain equility* (untuk mencapai persamaan).¹²⁹

Dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa tindakan Camat melaporkan pelanggaran dalam Pilkada merupakan cara untuk mengembalikan keadaan menjadi "normal" kembali. Di lain pihak, dalam melaksanakan tugasnya itu,

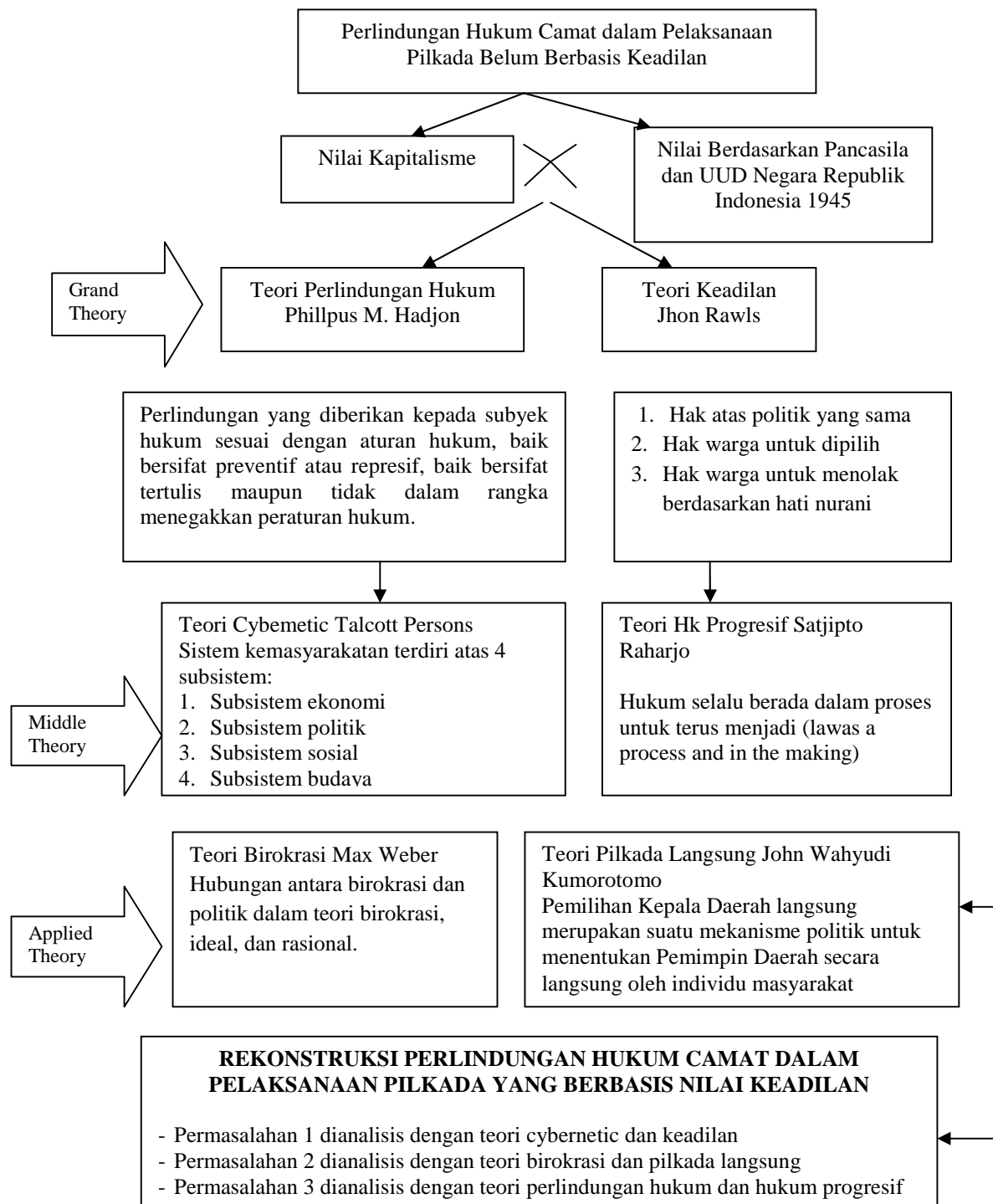
¹²⁶ Geny dalam Dardji Darmodihardjo, 2012, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia, Ibid.*, hlm. 36.

¹²⁷ Kamus Bahasa Indonesia, <http://m.artikata.com/arti-339692-manfaat.html>, diakses pada tanggal 12 Mei 2015.

¹²⁸ Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 161.

¹²⁹ Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum, Ibid.*, hlm. 161.

Camat perlu mendapatkan perlindungan. Perlindungan hukum Camat ini memungkinkan Camat melaksanakan tugasnya dengan sebaik-baiknya tanpa ada rasa takut atau tekanan dari pihak manapun. Perlindungan hukum tersebut akan membuat Camat mampu melaksanakan tugasnya dalam pelaksanaan Pilkada yang berbasis nilai keadilan. Semua pemikiran di atas, dituangkan dalam kerangka pemikiran disertai sebagai berikut.



Gambar 3
Kerangka Pemikiran

H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme. Paradigma konstruktivisme ialah paradigma dimana kebenaran suatu realitas sosial dilihat sebagai hasil konstruksi sosial, dan kebenaran suatu realitas sosial bersifat relatif. Paradigma konstruktivisme ini berada dalam perspektif interpretivisme (penafsiran) yang terbagi dalam tiga jenis, yaitu interaksi simbolik, fenomenologis dan hermeneutik.¹³⁰

Paradigma konstruktivisme dalam ilmu sosial merupakan kritik terhadap paradigma positivis. Menurut paradigma konstruktivisme realitas sosial yang diamati oleh seseorang tidak dapat digeneralisasikan pada semua orang, seperti yang biasa dilakukan oleh kaum positivis. Konsep mengenai konstruksionis diperkenalkan oleh sosiolog *interpretative*, Peter L. Berger bersama Thomas Luckman. Dalam konsep kajian komunikasi, teori konstruksi sosial bisa disebut berada diantara teori fakta sosial dan definisi sosial.¹³¹

Paradigma konstruktivisme yang ditelusuri dari pemikiran Max Weber yang menilai perilaku manusia secara fundamental berbeda dengan perilaku alam, karena manusia bertindak sebagai agen yang mengkonstruksi dalam realitas sosial mereka, baik itu melalui pemberian makna maupun pemahaman perilaku menurut Weber, menerangkan bahwa substansi bentuk kehidupan di masyarakat tidak hanya dilihat dari penilaian objektif saja, melainkan dilihat dari tindakan orang

¹³⁰ Eryanto, 2004, *Analisis Wacana, Pengantar Analisis Isi Media*, LKIS, Yogyakarta, hlm. 13.

¹³¹ *Ibid.*

per orang yang timbul dari alasan-alasan subjektif. Weber juga melihat bahwa tiap individu akan memberikan pengaruh dalam masyarakatnya.¹³²

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis sosiologis (*Socio Legal Approach*). Penggunaan pendekatan penelitian ini mendasarkan pada permasalahan yang ada hendak mencari makna yang mendalam dan rinci terhadap fenomena yang diteliti.

Pendekatan yuridis sosiologis dimaksudkan sebagai penerapan dan pengkajian hubungan aspek hukum dengan aspek non hukum dalam bekerjanya hukum di masyarakat. Penelitian hukum yang sosiologis mengikuti pola penelitian ilmu-ilmu sosial khususnya sosiologi sehingga penelitian ini disebut *socio legal research*.¹³³ Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap perlindungan hukum tugas Camat dalam pelaksanaan Pilkada yang berbasis nilai keadilan.

3. Spesifikasi Penelitian

Jenis penelitian ini adalah deskriptif analitis. Bersifat deskriptif analitis,¹³⁴ karena penelitian yang dilakukan bertujuan untuk membuat suatu gambaran tentang suatu keadaan secara objektif dalam suatu situasi. Dengan melakukan pengumpulan data sekunder yang berkaitan dengan konsep, ketentuan-ketentuan

¹³² *Ibid.*

¹³³ Ronny Hanitijo Soemitro, 1998, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia Jakarta, hlm. 35.

¹³⁴ Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 50.

maupun mekanisme pelaksanaan Pilkada, selanjutnya disusun, diklasifikasikan, dianalisis dan diinterpretasikan, dengan harapan diperoleh gambaran mengenai pelaksanaan Pilkada yang belum berbasis keadilan.

4. Sumber dan Metode Pengumpulan Data

a. Sumber Data

1) Data Primer

Data primer adalah data yang langsung diperoleh dari sumber pertamanya.¹³⁵ Data primer diperoleh melalui wawancara dengan informan.

2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang biasanya telah tersusun dalam bentuk dokumen-dokumen¹³⁶ Data sekunder diperoleh dengan cara melakukan inventarisasi dokumen pelaksanaan Pilkada Langsung di Provinsi Jawa Tengah, peraturan perundang-undangan serta bahan-bahan hukum yang terkait dengan permasalahan yang diteliti, buku-buku, laporan hasil diskusi dan internet.

Data Sekunder terdiri dari:

(a) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer meliputi:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab

¹³⁵ Sumadi Suryabrata, 2010, *Metode Penelitian*, Rajawali Press, Jakarta, hlm 84.

¹³⁶ Sumadi Suryabrata, 2010, *Metode Penelitian*, *Ibid.*, hlm. 85.

Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

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.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015.

Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota.

Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

(b) Bahan Hukum Sekunder

Terdiri dari pendapat hukum yang diperoleh melalui buku-buku, majalah, internet, jurnal, makalah, hasil penelitian, opini para praktisi hukum dan ahli hukum.

(c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini berupa kamus yang terdiri dari Kamus Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum dan encyclopedia.

b. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan tiga cara, yaitu kepustakaan, observasi dan wawancara. Pengumpulan data kepustakaan dilakukan dengan penelusuran literatur dan inventarisasi teori terkait permasalahan dari berbagai sumber kepustakaan. Penelusuran literatur termasuk dengan melakukan kajian normatif terhadap teks peraturan perundang-undangan serta dokumen atau naskah-naskah yang terkait.

Observasi adalah mengamati secara langsung terhadap gejala yang ingin diselidiki.¹³⁷ Observasi dilakukan dengan memperhatikan secara teliti objek yang akan diteliti. Satu sampel yang diambil belum bisa dijadikan dasar penarikan sebagai kesimpulan dari penelitian. Oleh karena itu, diperlukan banyak objek penelitian sebagai pembanding dalam melakukan observasi. Dalam hal ini yang diobservasi adalah pelaksanaan tugas Camat dalam Pilkada serta perlindungan hukum terhadap Camat dalam melaksanakan tugasnya tersebut.

Wawancara adalah suatu cara mengumpulkan data dengan cara mengajukan pertanyaan langsung kepada seorang informan atau otoritas atau seorang ahli yang berwenang dalam suatu masalah.¹³⁸ Teknik wawancara yang dilakukan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin, yaitu sebelum wawancara peneliti mempersiapkan pokok-pokok pertanyaan, namun tidak mengurangi kebebasan dalam proses wawancara.

¹³⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 90.

¹³⁸ Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 12.

c. Metode Penentuan Sampel

Metode penentuan sampel menggunakan *purposive non random sampling*, yaitu hal-hal yang menyangkut regulasi dan institusi dalam perlindungan hukum tugas Camat dalam pelaksanaan Pilkada yang berbasis nilai keadilan. Informasi digali berdasarkan kualifikasi keilmuan dan pengetahuan. Peneliti cenderung memilih informan yang dianggap mengetahui dan dapat dipercaya untuk menjadi sumber data serta mengetahui secara mendalam tentang permasalahan yang akan diteliti. Menurut Sutopo dengan teknik ini akan lebih mampu menangkap kedalaman data dan dalam menghadapi realita yang tidak tunggal.¹³⁹ Informan dalam penelitian ini yaitu Panwas Kabupaten/Kota, Bupati, Walikota, KPUD, Camat, Tokoh Masyarakat, Akademisi, Polisi dan Jaksa.

d. Metode Analisis Data

Setelah semua data yang dibutuhkan terkumpul, kemudian dilakukan pemeriksaan terhadap data baik yang diperoleh melalui wawancara maupun data tertulis yang ada. Kemudian data diolah dan disusun secara sistematis. Karena data bersifat monografis atau berwujud kasus, sehingga tidak dapat disusun ke dalam suatu struktur klasifikasi, maka analisis yang dipakai adalah deskriptif kualitatif. Alasan penggunaan analisis deskriptif kualitatif karena:

- 1) Data yang terkumpul berupa kalimat-kalimat pernyataan.
- 2) Data yang terkumpul umumnya berupa informasi.

¹³⁹ Heribertus Sutopo, 2010, *Pengertian Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar Teoritis dan Praktis*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 8.

- 3) Hubungan antar variabel tidak dapat diukur dengan angka.
- 4) Sampel lebih bersifat nonprobabilitas atau ditentukan secara *purposive*.
- 5) Pengumpulan data menggunakan pedoman wawancara, studi pustaka dan studi dokumenter.
- 6) Peneliti tidak selalu menggunakan teori yang relevan.¹⁴⁰

I. Orisinalitas Penelitian

Penelitian tentang Pilkada telah banyak dilakukan, namun tidak ada yang sama dengan penelitian ini. Adapun penelitian sebelumnya yang pernah ada, antara lain:

¹⁴⁰ Amirudin, et. al, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 91-92.

Tabel 2 Orisinalitas Penelitian

| No | Judul, Nama, Waktu dan Tempat | Pokok Permasalahan | Hasil Penelitian |
|-----------|--|--|---|
| 1 | Pengaruh Pemilihan Kepala Daerah Langsung terhadap Korupsi Kepala Daerah di Indonesia Disertasi Gamawan Fauzi Dipertahankan dalam Sidang Disertasi Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) Jatinangor tahun 2014 | Bagaimanakah hubungan antara proses dan kualitas pelaksanaan Pilkada Langsung dengan tingkat | Semakin rendah kualitas dan semakin buruk proses pelaksanaan pilkada langsung, semakin tinggi korupsi Kepala Daerah. Terbukti hingga Desember 2013 terdapat 319 Kepala Daerah yang tersangkut masalah hukum. Sebanyak 283 di antaranya tersandung kasus korupsi. Terdiri atas 243 Kepala Daerah berstatus tersangka, dan 76 masih dalam pemeriksaan. Kepala Daerah yang tersandung kasus korupsi tersebut, sebanyak 156 orang merupakan hasil pilkada langsung. Hasilnya, besar pengaruh pemilihan langsung secara simultan terhadap korupsi Kepala Daerah sebanyak 80.5 persen. |
| 2 | Dampak Negatif Pemilihan Kepala Daerah Langsung Disertasi Dodi Riatmadji Dipertahankan dalam Sidang Disertasi Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) Jatinangor tahun 2014 | Bagaimana korelasi korupsi Kepala Daerah dengan besarnya biaya pengeluaran dalam pemilukada (pemilihan umum Kepala Daerah) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Ada korelasi korupsi Kepala Daerah dengan besarnya biaya pengeluaran dalam pemilukada (pemilihan umum Kepala Daerah). Sejak pemilihan Kepala Daerah secara langsung tahun 2005, sedikitnya ada 327 Kepala Daerah yang terseret kasus hukum. Sebanyak 80 persen karena kasus korupsi. 2. Dampak pemilihan Kepala Daerah langsung adalah rawan konflik horizontal. Banyak jiwa melayang sia-sia sebagai dampak pemilihan langsung tersebut. Selain itu banyak kerusakan fasilitas umum seperti gedung perkantoran. 3. Dampak lainnya adalah banyak terjadi mutasi pejabat. Kepala Daerah terpilih biasanya menyingkirkan pejabat yang bukan pendukungnya ketika proses pencalonan. |

lanjutan

| No | Judul, Nama, Waktu dan Tempat | Pokok Permasalahan | Hasil Penelitian |
|----|--|---|--|
| 3 | <p>Pertarungan Aktor Politik di Media Cetak dalam pemilukada Kepala Daerah di Kabupaten Bangli 2010</p> <p>Disertasi Ni Made Ras Amanda G. Dipertahankan dalam Sidang Disertasi Institut Universitas Udayana Bali tahun 2014</p> | <p>1. Bagaimana bentuk pertarungan aktor politik pada media cetak dalam pemilu Kepala Daerah di Kabupaten Bangli, Bali tahun 2010?</p> <p>2. Faktor-faktor apa yang memengaruhi pertarungan aktor politik pada media cetak dalam pemilu Kepala Daerah di Kabupaten Bangli, Bali tahun 2010?</p> <p>3. Bagaimana dampak dan makna pertarungan aktor politik pada media cetak dalam pemilu Kepala Daerah di Kabupaten Bangli, Bali tahun 2010 terhadap budaya komunikasi politik di Bangli?</p> | <p>1. Temuan pertama mengenai pola penggunaan media cetak sebagai bentuk komunikasi politik para aktor politik.</p> <p>2. Temuan kedua adalah terjadinya hegemoni pihak marketing atau pemilik media atas kenetralan pihak redaksi dalam media cetak.</p> <p>3. Temuan ketiga adalah faktor ekonomi media dan ekonomi aktor politik yang berperan sangat dominan dalam proses pertarungan aktor politik di media cetak.</p> <p>4. Temuan keempat adalah persamaan bentuk pertarungan pencitraan yang dikonstruksi oleh aktor politik di media cetak.</p> <p>5. Temuan terakhir, yakni temuan kelima adalah media telah dianggap sebagai alat katalisator alat kekuasaan melalui dominasi wacana dan pengetahuan yang berkembang di masyarakat selama pemilukada.</p> |

Berdasarkan 3 (tiga) disertasi yang mirip dengan penelitian penulis, disimpulkan penelitian penulis di atas original.

J. Sistematika Penulisan Disertasi

Agar pola penyusunan hasil penelitian menjadi jelas dan terstruktur maka hasil penelitian disusun dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN menyajikan uraian Latar Belakang Masalah tentang obyek penelitian yang menarik untuk diteliti; Rumusan Masalah yang mencakup uraian identifikasi masalah, pembatasan masalah dan rumusan masalah; Maksud dan Tujuan Penelitian; Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Kerangka Berpikir Disertasi, Metode Penelitian, Orisinnalitas Penelitian, serta Sistematika Penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA menyajikan deskripsi Landasan Teori Tentang Sebagai Sarana Kedaulatan Rakyat, Kecamatan Menurut PP Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan, Nilai Keadilan yang Berdasarkan Islam, Perlindungan Hukum Camat Dalam Pilkada, serta Pelaksanaan Pilkada yang Bebas Nilai Keadilan.

BAB III : PERLINDUNGAN HUKUM CAMAT DALAM PELAKSANAAN PILKADA YANG BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN pada bab ini penulis menyajikan tentang Pelaksanaan Pilkada Provinsi Jawa Tengah, Perlindungan Hukum Camat Dalam Pemilihan Kepala Daerah, Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yang Belum Berbasis Nilai Keadilan.

BAB IV : KELEMAHAN-KELEMAHAN PERLINDUNGAN HUKUM CAMAT DALAM PILKADA SAAT INI, pada bab ini akan di ulas mengenai

Kelemahan Internal, Kelemahan Pasangan Calon, dan Kepentingan Camat.

BAB V : REKONSTRUKSI PERLINDUNGAN HUKUM CAMAT DALAM PELAKSANAAN PILKADA YANG BERBASIS NILAI KEADILAN, adalah membahas mengenai Perlindungan hukum Camat dalam Pilkada menurut Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Perlindungan Hukum Camat Dalam Pilkada di Negara-Negara Asing, dan Rekonstruksi Perlindungan Hukum Camat Dalam Pelaksanaan Pilkada yang Berbasis Nilai Keadilan.

BAB VI: PENUTUP yang pertama menyajikan pokok-pokok Simpulan dari pembahasan hasil penelitian untuk disampaikan kepada para pihak yang berkepentingan dengan hasil penelitian. Kedua yaitu Implikasi Kajian Disertasi dan yang terakhir Saran-saran.