

**LEGITIMASI PEMILIHAN KEPALA/WAKIL KEPALA DAERAH
DALAM SISTEM PEMERINTAHAN OTONOMI DAERAH
(*Legitimacy of Regional Head/Deputy Head Election
in The Regional Autonomous Administration System*)**

Marulak Pardede

Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum

Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I

Jl. H.R. Rasuna Said Kav. 4-5 Jakarta Selatan 12920

Telepon (021) 2525015, Faksimili(021) 2526438

marulakp@yahoo.com

Tulisan Diterima: 26-04-2018; Direvisi: 07-06-2018; Disetujui Diterbitkan: 21-06-2018

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.127-148>

ABSTRACT

The regional head elections (“Pilkada”) have given raise to some legal issues in connection with the methods of election whether to elect only the head of the region or bundled with the election of the deputy head of the region. The currently applicable regulations provide for only the election of the head of the region, not including the deputy head. As a consequence, the deputy head of the region cannot automatically replace the head of the region when the later is permanently absent, but the substitute head of the regional must be elected by the regional legislative body or DPRD, from the candidates nominated by the parties supporting the replaced head of the region. Empirically, a bundled election of head/deputy head of a region will cause problems between the head and his/her deputy after being elected and when they start to administer the government affairs. The legitimacy of the head of the region and his/her deputy is of different level, as both are holding political offices, not career ones. The legal problems that may arise with regard to the legitimacy of the leadership of the head of the region and his/her deputy are, among others, as follows: How is the dynamics of the law development on Regional Head/Deputy Head Election in Indonesia?; and how is the legitimacy of the Regional Head/Deputy Head Election in regional autonomous administration in Indonesia? By using the legal comparison and juridical normative and sociologic method; as well as descriptive assessment type; Research tools: (Normative) Library Studies, and Documentary Studies from primary and secondary sources, and qualitative data analysis method, one can say that: By only electing the head of the region, what is mandated by the Article 18 clause 4 of the 1945’ Constitution has been fulfilled (electing only the heads of region such as Governor, Mayor, Regent). There is no provision in the constitution that regulates about the deputy head of a region, which is not the case in the Vice President. The deputy head of region should be appointed by the elected head of the region, which is also pursuant to the Law-substitute Government Regulation on Regional Head Election. Consequently it is necessary to review the regional head election system in the future.

Keywords : Election, Legal Standing and Regional Head / Deputy Head

ABSTRAK

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) menimbulkan permasalahan hukum sehubungan dengan dilakukan dengan cara hanya memilih kepala daerah saja atau bersama sama satu paket dengan wakilnya. Aturan yang berlaku dewasa ini, pilkada hanya untuk memilih kepala daerah, tidak termasuk wakilnya. Sebagai konsekuensinya wakil kepala daerah tidak otomatis menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap, tetapi harus dilakukan pemilihan melalui DPRD, dengan calon yang diajukan oleh partai pengusung kepala daerah yang diganti. Berdasarkan fakta, pilkada satu paket menimbulkan persoalan setelah mereka terpilih dan memerintah diantara kepala dan wakilnya. Legitimasi kepala daerah dan wakilnya mempunyai derajat yang berbeda, dua-duanya jabatan politik, bukan jabatan karier. Permasalahan hukum tentang legitimasi kepemimpinan kepala daerah dan wakil, dapat dikemukakan sebagai berikut, yaitu: Bagaimanakah dinamika perkembangan hukum tentang pemilihan kepala/wakil kepala daerah di Indonesia?; dan Bagaimanakah legitimasi pemilihan kepala/wakil kepala daerah dalam pemerintahan otonomi daerah di Indonesia? Dengan menggunakan metode perbandingan hukum dan metode pendekatan yuridis normatif dan sosiologis; serta tipe penelitian deskriptif; Alat Penelitian studi kepustakaan/normatif (*library studies*), dan studi dokumen (*documentary studies*) dari bahan primer dan sekunder, dan metode analisis data kualitatif, dapat dikemukakan bahwa: Dengan hanya memilih kepala daerah, berarti telah sesuai dengan amanat Pasal 18 Ayat 4 UUD 1945, yaitu hanya memilih kepala daerah saja (gubernur, walikota, bupati). Tidak ada ketentuan di dalam konstitusi yang mengatur tentang wakil kepala daerah, sebagaimana diaturnya ketentuan tentang wakil presiden. Wakilnya dipilih sendiri oleh kepala daerah terpilih, sesuai juga dengan Perpu Pilkada. Oleh karenanya di masa mendatang sistem pemilihan kepala daerah perlu ditinjau ulang.

Kata Kunci : Pemilihan, Kedudukan Hukum dan Kepala/Wakil Kepala Daerah

PENDAHULUAN

Pemilihan kepala daerah (Pilkada atau Pemilukada) dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat. Pemilihan kepala daerah dilakukan satu paket bersama dengan wakil kepala daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dimaksud mencakup: Gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi; Bupati dan wakil bupati untuk kabupaten; Wali kota dan wakil wali kota untuk kota. Sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pilkada dimasukkan dalam

rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada. Pemilihan kepala daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007. Medio tahun 2018, negara Republik Indonesia merencanakan akan melaksanakan perhelatan besar, yaitu pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak gelombang ketiga di 171 daerah. Ini merupakan rangkaian proses menuju pilkada serentak nasional yang menurut rencana digelar pada 2024. Akhir akhir ini, para kandidat di daerah yang akan menggelar pilkada telah sibuk menyosialisasikan diri agar dikenal masyarakat. Partai politik (parpol) juga telah membuka pendaftaran calon kepala daerah. Dasar hukum pelaksanaan pilkada serentak berdasarkan pada Undang-undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum junto UU No 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota, yang merupakan

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

revisi atas UU No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No 1 Tahun 2014. Pilkada serentak merupakan reformasi sistem pilkada yang sebelumnya dilaksanakan sesuai dengan berakhirnya masa jabatan kepala daerah. Pelaksanaan pilkada serentak merupakan usaha untuk mengakhiri ritual politik yang berlangsung sepanjang tahun. Namun, yang lebih penting lagi, pilkada serentak diharapkan menjadi solusi atas ongkos demokrasi berbiaya tinggi dari APBN dan APBD.

Sebagaimana dapat dilihat dan dirasakan, bahwa efek negatif dari pesta demokrasi di DKI Jakarta pada 2017 lalu, telah membawa dampak munculnya dua kelompok besar masyarakat yang penuh persaingan dan penuh gejolak tetapi aktivitas politik itu tetap berlangsung sesuai agenda. Masyarakat DKI Jakarta terbelah menjadi dua bagian besar yaitu bagian atau kelompok pendukung pasangan calon petahana Basuki Tjahaya Purnama (Ahok)-Djarot Syaiful Hidayat versus Anies Baswedan-Sandiaga Uno. Masing-masing kelompok tampil dengan atribut diikuti heroik pendukungnya. Pilkada DKI Jakarta telah mempertontonkan pelaksanaan pesta demokrasi damai di wilayah yang sangat beragam etnik dibanding daerah lain di Indonesia dan mengungkapkan kepada dunia bahwa keberagaman etnik bukanlah bencana justru sebaliknya adalah sebuah "keindahan" bagi berlangsungnya pesta demokrasi di suatu negara. Pilkada Ibukota ini memberi makna bagi perjalanan demokrasi kita, juga menjadi faktor pemicu akulturasi nilai-nilai tradisional yang harmonis dan nilai-nilai materialistis di tengah masyarakat Indonesia dalam perjalanan demokrasi yang tengah mencari bentuk atau format ala Indonesia di kawasan Asia Tenggara, Asia, dan bahkan mancanegara. Jika dibandingkan dengan masa sebelum Reformasi (1999), sebelum dilaksanakannya pemilihan langsung untuk pemilihan kepala daerah, jelas keadaannya kontras sekali. Sebelum Reformasi, rakyat hanya mengikuti pemilu sekali dalam lima tahun. Pasca Reformasi rakyat melakukan pemilihan calon kepala daerah melalui pilkada di setiap daerah dan mengikuti pemilu lima tahunan untuk pemilihan pimpinan nasional. Hal

itu membuat masyarakat lebih dinamis didorong oleh bergelornya kelompok-kelompok dan institusi-institusi tradisional yang ada di masyarakat tersebut. Bahkan, adakalanya dalam pelaksanaan pilkada terbentuk institusi baru atas kebutuhan kandidat pimpinan daerah untuk memperoleh dukungan yang kuat dari masyarakat pemilih sehingga persaingan melalui kelompok dan institusi tersebut menjadi lebih tinggi. Masing-masing kelompok akan mengembangkan diri atau mengikat diri pada kelompok yang dianggap sama dan saling melindungi (**Himrat, 2018: 1-3**).

Dinamika hukum pemilihan kepala daerah dan wakilnya, beberapa waktu belakangan ini dan dimasa mendatang akan semakin memanas sehubungan dengan akan dilakukannya pemilihan kepala daerah secara serentak, dan agenda penyempurnaan PERPU PILKADA. Pilkada serentak akan digelar di 204 daerah bagi daerah yang pimpinannya berakhir masa jabatannya pada 2018. Terdiri atas delapan provinsi, 170 kabupaten, dan 26 kota. Semula, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) meminta KPU mempercepat hari pemungutan suara pilkada serentak, yakni pada Oktober 2015, namun pada dinamika perkembangan terakhir, fraksi-fraksi di Komisi II DPR menyepakati pemilihan gubernur, bupati dan wakli kota serentak diundur menjadi Pebruari 2016. Pilkada berikutnya akan dilakukan pada 2018. Situasi ini dapat terjadi, karena memang peraturan perundang-undangan yang menjadi tumpuan dari pelaksanaan Pilkada dimaksud, saat ini masih menjadi perdebatan.

Benang kusut perdebatan tentang RUU Pilkada, berawal dari tahun 2010 ketika pemerintah mengajukan hak inisiatif pembentukan RUU Pemda, RUU Desa, dan RUU Pilkada dalam satu paket. Awalnya, pemerintah mengusulkan perubahan sistem pilkada melalui perwakilan DPRD untuk pemilihan gubernur dan pemilihan langsung untuk bupati/wali kota. Alasannya, berdasarkan kajian Kemendagri, dampak pelaksanaan pilkada langsung adalah konflik horizontal dan pemborosan anggaran daerah. Sementara DPR awalnya berbeda pendapat dengan usulan pemerintah itu. DPR meyakini Pilkada harus

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

dilaksanakan secara langsung, baik untuk gubernur maupun bupati dan wali kota. Alasannya, masyarakat selama ini telah nyaman dengan pelaksanaan secara langsung dan aspirasi politik masyarakat dapat disalurkan. Pemilihan kepala daerah lewat DPRD dinilai tidak mempunyai dasar hukum.

Tidak satu pasal pun didalam UUD 1945 yang memberikan kewenangan DPRD memilih kepala daerah. Bahkan Bab V dan Bab VI Undang-undang MD3 (UU No. 17 Tahun 2014), tidak satu pasal dan ayat pun yang memberikan tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk memilih Kepala Daerah. Jika menggunakan pasal 18 ayat (4) UUD 1945, tidak ada juga nomenklatur DPRD. Pasal 18 ayat (4) berisi norma mekanisme dan asas pemilihan secara demokratis. Pada masa pemerintahan orde baru, memang kepala daerah dipilih oleh DPRD dengan dasar hukum UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. DPRD mempunyai kewenangan memilih kepala daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf a UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. DPRD mempunyai tugas dan wewenang: (a) memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota. Akan tetapi, dalam perkembangan system ketatanegaraan NKRI terkini, ini UU Nomor 22 tahun 1999 tersebut sudah dicabut dan diganti dengan UU MD3 (UU. Nomor 17 tahun 2014). UU No. 15 Tahun 2011 masih menganut sistem Pilkada langsung. Namun di sisi lain UU Pilkada justeru Kepala Daerah dipilih secara tak langsung melalui perwakilan DPRD. Keduanya berada dalam kedudukan yang setara, valid, dan diberlakukan secara bersamaan.

Jika Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, maka akan menimbulkan dampak permasalahan hukum baru. Kepala Daerah terpilih bisa saja digugat melalui Peradilan Tata Usaha negara, sebab telah diangkat oleh DPRD, yang dianggap cacat prosedur, DPR mengangkat Kepala Daerah yang bukan kewenangannya, dalam hal jika berpedoman pada UU MD3. Konflik permasalahan hukum dan ketidakpastian hukum

akan terjadi secara berkelanjutan. Anggota DPRD bisa saja menolak untuk melakukan pemilihan Kepala Daerah dengan dalih tidak memiliki kewenangan. Atau pada saat yang sama DPRD menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah, tetapi di sisi lain KPU juga membuka pendaftaran calon Kepala Daerah karena tetap merasa memiliki wewenang berdasarkan UU Penyelenggaraan Pemilu. Jika itu yang terjadi, sudah pasti akan melahirkan dua pemimpin daerah yang masing-masing merasa punya legitimasi keterpilihan. Teori hukum progresif telah memadukan sociological jurisprudence dan pragmatic legal realism dan critical legal studies. Kedua model hukum tersebut telah menghasilkan model hukum integratif yang diharapkan dapat menerangkan secara kritis dan objektif kondisi situasi Indonesia di dalam pengaruh tekanan internasional dan situasi internal konflik yang masih berkelanjutan sampai saat ini. Model hukum integratif menekankan bahwa hukum tidak hanya dipandang dan diakui sebagai sistem norma (norms and logic) dan sistem perilaku (rules of behavior) semata-mata melainkan harus dipandang dan diakui sebagai sistem nilai (system of values) yang berlandaskan pada nilai luhur Pancasila sebagai alat pemersatu bangsa Indonesia (**Atmasasmita, 2011: 24**).

Walaupun Presiden telah menandatangani Undang-undang Tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-undang (Perpu) Pilkada Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota serta UU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, permasalahan hukum mengenai Pilkada tidak langsung selesai, akan tetapi masih diliputi dengan berbagai persoalan hukum (Kompas, 2015:2). Meskipun telah ditandatangani revisi UU Pilkada sebagai usulan RUU inisiatif DPR, permasalahan ini masih harus dibahas bersama pemerintah dan DPR, dan rancangan usulan harus didaftarkan ke badan legislasi untuk dimasukkan ke Program Legislasi Nasional 2015.

Ketika Gubernur Joko Widodo terpilih menjadi Presiden Republik Indonesia yang ke tujuh, maka jabatan gubernur secara otomatis dijabat oleh wakilnya, dan setelah dilantik

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

menjadi gubernur, dia memilih wakil gubernur dari partai pengusung gubernur yang digantikannya. Keadaan ini sempat menimbulkan ketegangan politik diantara sesama politisi, karena berbagai penafsiran yang berbeda di antara mereka terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait. Sebagai perbandingan, bahwa sistem pemilu di beberapa negara yang telah maju, bahwa : Setiap partai politik memperoleh kursi di parlemen secara proporsional dengan perolehan suara yang didapat. Dengan sistem ini, partai-partai kecil masih mungkin memperoleh kursi di lembaga legislatif. Sistem ini banyak diterapkan pada negara-negara yang mempraktekkan demokrasi, seperti di Amerika Latin, Amerika, dan beberapa negara di Eropa Barat, seperti Austria, Bulgaria, Denmark, Finlandia, Swedia, dan Swiss. Argumentasi dari penerapan sistem proporsional adalah kenyataan bahwa dalam sistem ini perolehan suara dalam suatu partai secara nasional berbanding langsung dengan perolehan kursi yang diperoleh di lembaga legislative (Subekti, 1998: 4).

Sejatinya, biarpun Rancangan Undang-undang (RUU) Pilkada saat ini telah disetujui oleh DPR dan ditandatangani oleh presiden, tampaknya masih menimbulkan pro dan kontra. Pro dan kontranya terletak pada perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah dari yang langsung menjadi tak langsung (Kepala Daerah dipilih oleh DPRD). RUU Pilkada, tidak dapat dijadikan RUU yang berdiri sendiri, tanpa ada keterkaitan dengan sistem hukum lainnya. Ada dua regulasi atas RUU Pilkada yang saling terkait. Yaitu UU No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu dan UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). Dan melalui UU Penyelenggaraan Pemilu-lah Pilkada langsung mendapat legitimasi. Jika Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, berarti Pemilihan Kepala Daerah bukan lagi ranah Komisi Pemilihan Umum (KPU), sehingga membawa implikasi hukum terhadap sistem pemilihan Kepala Daerah, hingga pada institusi yang sebelumnya telah ditunjuk sebagai penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU.

Terkait dengan hal tersebut, bisa saja terjadi konflik hukum dan ketidakpastian hukum

berkelanjutan. Anggota DPRD menolak untuk melakukan pemilihan Kepala Daerah dengan dalih tidak memiliki kewenangan. Pada waktu yang bersamaan, DPRD menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah, serta dilain pihak KPU juga membuka pendaftaran calon Kepala Daerah karena tetap merasa memiliki wewenang berdasarkan UU Penyelenggaraan Pemilu. Dengan demikian, kemungkinan akan terpilih lebih dari satu pemimpin daerah yang punya legitimasi (Ramadhani/Rahmat Sahid, 2015: 2). Disamping itu, dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, terdapat ketentuan ancaman pidana bagi setiap orang atau penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang melanggarnya. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, memuat perbuatan yang dilarang itu pada bagian kedelapan, paragraf tujuh, dari pasal 115 sampai pasal 119 yang memuat Ketentuan Pidana Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Perbuatan yang dilarang juga terjadi penambahan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Bertitik tolak dari uraian tersebut diatas, maka permasalahan hukum tentang legitimasi kepemimpinan kepala daerah dan wakil, dapat dikemukakan sebagai berikut, yaitu: Bagaimanakah dinamika perkembangan hukum tentang Pemilihan Kepala/wakil Kepala Daerah di Indonesia?; dan Bagaimanakah legitimasi pemilihan kepala/wakil kepala daerah dalam pemerintahan otonomi daerah di Indonesia?

METODE PENELITIAN

Adapun mengenai metode penelitian yang dipergunakan dalam pelaksanaan penelitian ini, dikemukakan sebagai berikut : Metode Pendekatan, Spesifikasi Penelitian, Metode Pengumpulan Data dan Metode Analisis Data. **Metode Pendekatan**, yang dipergunakan dalam pelaksanaan penelitian ini adalah bersifat yuridis normatif, dan metode perbandingan hukum. **Spesifikasi Penelitian**, Sejalan dengan maksud dan tujuan penelitian yang ingin dicapai, maka tipe penelitian ini adalah deskriptif, yaitu memberikan gambaran (deskripsi) secermat

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

mungkin mengenai obyek penelitian dengan pemilihan bahan yang representatif. Tipe perencanaan penelitian adalah penelitian hukum normatif, dalam pengertian penelitian yang meliputi asas-asas hukum, sinkronisasi hukum dan perbandingan hokum (Soekanto, Soerjono & Sri Mamuji, 1985: 15) **Bahan Penelitian**, Adapun bahan-bahan penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah: Bahan Primer, yang mencakup peraturan perundang-undangan yang berlaku, yurisprudensi yang berkaitan dengan pokok permasalahan penelitian. Bahan Sekunder, terdiri dari : Hasil-hasil penelitian yang telah ada sebelumnya yang terkait dengan permasalahan penelitian; Kepustakaan, termasuk bahan dan hasil seminar dan konferensi-konferensi serta ulasan mass-media, termasuk ulasan dalam majalah hukum, majalah populer dan surat kabar) yang berkaitan dengan objek penelitian. Bahan Tersier, yang terdiri dari : Kamus Hukum, Ensiklopedi dan Kamus Pendukung lainnya.

Alat Penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah : Studi kepustakaan/Normatif (*Library Studies*), yaitu mempelajari berbagai literatur yang berhubungan dengan objek penelitian, termasuk penelitian normatif mengenai peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian. Studi Dokumen (*Documentary Studies*) dari bahan primer dan sekunder. **Metode Analisis Data**. Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Data yang berupa angka sedapat mungkin disajikan dalam bentuk angka. Sifat dan Bentuk Laporan penelitian ini, adalah Deskriptif-analitis.

PEMBAHASAN

A. Dinamika Perkembangan Hukum Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah

Menurut beberapa pendapat para ahli tentang pemilihan umum, dapat dikemukakan, antara lain: Menurut H. Matori Abdul Djali (1999:33-35) pengertian Pemilihan Umum, antara lain adalah : Memberikan kepastian terhadap alih kepemimpinan dan kekuasaan (*transfer of Leader and Power*) secara konstitusional untuk melahirkan pemimpin yang legitimatif; Pemilihan

umum adalah wujud dari pelaksanaan kedaulatan rakyat (*Sovereignty*) secara mendasar di negara demokrasi; Pemilihan Umum dimaksudkan sebagai wahana formal untuk membentuk tatanan negara dan masyarakat (*State and Social formation*) menuju tatanan yang lebih baik; dapat menjadi filter kepercayaan rakyat terhadap partai politik yang menjadi pemikiran rakyat.

Menurut (Haris, 1998: 2) menyatakan bahwa Pemilihan Umum adalah: Lembaga sekaligus praktek politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan (*Representative Government*) yang menurut Dahi, merupakan gambaran ideal maksimal bagi suatu pemerintahan demokrasi di zaman moderen. Menurut A.S. Hikam (1998 : 49-50), beliau mengatakan bahwa Pemilihan Umum adalah merupakan lembaga dan sekaligus praktek politik yang mempunyai 2 (dua) dimensi, yang dilihat dari luar tampak saling berseberangan. Pada dimensi pertama, Pemilihan Umum pada umumnya. Sistem Proporsional (*Proportional Representation System*) pada dasarnya menganut prinsip bahwa setiap pemilih mempunyai satu suara dan setiap anggota parlemen mewakili jumlah penduduk tertentu. Sisa suara dalam setiap daerah pemilihan tidak hilang tetapi dapat digabung dengan jumlah suara dari partai yang sama, meskipun suara tersebut diperoleh dari daerah pemilihan yang berlainan.

Dinamisnya pengaturan hokum tentang pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah pada waktu belakangan ini, menunjukkan pesatnya pembangunan hokum dan politik dalam system ketatanegaraan Indonesia. Pada masa pemerintahan orde baru, keinginan pemerintah untuk mewujudkan otonomi daerah, tampak sangat serius terutama dengan dilakukannya berbagai tindakan hukum, diantaranya : diamandemennya UUD 1945; ditetapkannya TAP MPR No.IV/MPR/1999 dan TAP No.XV/MPR/1998. Diundangkannya UU No.22/1999 dan UU No.25/1999. Hal ini sekaligus mencabut berlakunya UU No.5/1974 dan UU No.32/1956. Dengan otonomi daerah diharapkan akan kondusif bagi tercapainya integrasi nasional sebagai tanggapan terhadap gerakan otonomi dalam bentuk pergolakan di

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

daerah. UU No.22/1999 diharapkan memberikan otonomi yang besar kepada masyarakat dengan penyerahan kewenangan bidang-bidang pemerintahan dengan cara *open arrangement* atau menempatkan *residual power* pada daerah otonom. Namun dalam kenyataannya, keberadaan UU No.5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dalam pemerintahan dimasa lalu, tidak mencerminkan adanya otonomi riil, karena wadah DPRD tidak merupakan lembaga legislatif daerah yang dapat menampung aspirasi masyarakat, akan tetapi hanya sekedar perangkat pemda. Demikian juga dengan UU No.32 Tahun 1956 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, tidak pernah diganti, dengan alasan dapat menjadi sumber pemicu dis-integrasi bangsa sehingga hal ini dapat meredam gejolak politik.

Pada tahun 2011, terbit undang-undang baru mengenai penyelenggara pemilihan umum yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Di dalam undang-undang ini, istilah yang digunakan adalah Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Pada tahun 2014, DPR-RI kembali mengangkat isu krusial terkait pemilihan kepala daerah secara langsung. Sidang Paripurna DRI RI pada tanggal 24 September 2014 memutuskan bahwa Pemilihan Kepala Daerah dikembalikan secara tidak langsung, atau kembali dipilih oleh DPRD. Putusan Pemilihan kepala daerah tidak langsung didukung oleh 226 anggota DPR-RI yang terdiri Fraksi Partai Golkar berjumlah 73 orang, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) berjumlah 55 orang, Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) berjumlah 44 orang, dan Fraksi Partai Gerindra berjumlah 32 orang. Keputusan ini telah menyebabkan beberapa pihak kecewa. Keputusan ini dinilai sebagai langkah mundur di bidang "pembangunan" demokrasi, sehingga masih dicarikan cara untuk menggagalkan keputusan itu melalui uji materi ke MK. Bagi sebagian pihak yang lain, Pemilukada tidak langsung atau langsung dinilai sama saja. Tetapi satu hal prinsip yang harus digarisbawahi (walaupun dalam pelaksanaan Pemilukada tidak langsung nanti ternyata menyenangkan rakyat) adalah: Pertama, Pemilukada tidak langsung

menyebabkan hak pilih rakyat hilang. Kedua, Pemilukada tidak langsung menyebabkan anggota DPRD mendapat dua hak sekaligus, yakni hak pilih dan hak legislasi. Padahal jika Pemilukada secara langsung, tidak menyebabkan hak pilih anggota DPRD (sebagai warga negara) hak pilihnya tetap ada (A Mutty, 2018: 2-3).

Undang-undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) memuat terobosan penguatan kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam menegakkan hukum pemilu. Selain soal tindak pidana pemilu, kewenangan kuat yang paling mencolok adalah menindak dan memutus pelanggaran administrasi. Bawaslu hingga tingkat kabupaten/kota berwenang mengeluarkan putusan terhadap pelanggaran administrasi. Di undang-undang sebelumnya, kesimpulan bahwa sebuah tindakan dianggap sebagai pelanggaran dikeluarkan dalam produk rekomendasi. Kini, kesimpulan tersebut dikeluarkan dalam bentuk putusan. Bawaslu kabupaten/kota bisa mengeluarkan putusan yang bersifat pertama dan terakhir. Bawaslu punya wewenang mendiskualifikasi peserta pemilu yang melakukan pelanggaran politik uang. Pasal 286 ayat (1) UU Pemilu melarang peserta pemilu, pelaksana kampanye, dan/atau tim kampanye menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara pemilu dan/atau pemilih. Pasangan calon presiden dan calon legislator yang terbukti melakukan pelanggaran tersebut dapat dikenai sanksi administratif pembatalan sebagai calon. Bawaslu berwenang mengumpulkan barang bukti, membuktikan kesalahan pelaku politik uang, dan berwenang memutuskan kesalahan itu terbukti atau tidak. Banyak kepala daerah terpilih yang berperan sekadar pelaksana APBD seraya mengintip peluang untuk melakukan korupsi. Tidak mengherankan jika mereka yang terlibat korupsi dan masuk penjara. Selama periode 2003-2016 tercatat, 18 gubernur dan 343 bupati/wali kota (61% dari 514 kepala daerah) terjerang kasus korupsi. Mereka yang terpilih dengan biaya besar APBN dan APBD seharusnya hadir sebagai pemberi solusi atas

De Jure

Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

berbagai permasalahan daerah. Namun, yang terjadi justru sebaliknya, sebagian besar di antara mereka malah menjadi malapetaka buat daerah dan warganya (Rosi, 2018:4-5).

Pelaksanaan otonomi daerah tentunya memerlukan dukungan dana yang sangat besar melalui perimbangan keuangan yang lebih adil antara daerah yang satu dengan lainnya. Dengan UU No.25/1999 diharapkan desentralisasi yang pengejawantahannya otonomi daerah tidak akan menimbulkan keresahan daerah. Disparitas yang terjadi antar daerah berkaitan dengan disparitas pendapatan asli daerah dan bagi hasil akan ditiadakan atau setidaknya tidak diperkecil dengan dana alokasi, baik yang berbentuk umum maupun khusus. Secara normatif, UU No.25/1999 relatif menjanjikan tercapainya pengembangan otonomi dengan tetap berpegang pada sendi-sendi utama dalam desentralisasi keuangan dalam negara kesatuan. Dengan diundangkan UU No. 22/1999 tentang otonomi daerah, yang lebih menitik beratkan pada pemberian otonomi yang lebih luas kepada daerah, maka lembaga DPRD harus independen dari pemerintah Daerah, sehingga dapat melaksanakan fungsinya dengan sebaik baiknya.

Pembentukan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah (PEMDA), adalah dalam rangka menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam negeri maupun di luar negeri serta tantangan persaingan global, sehingga dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab pada daerah secara proposional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, potensi dan keanekaragaman daerah. Oleh karenanya, sejak bulan Januari 2001, kepada daerah diberikan suatu kewenangan yang luas (desentralisasi) untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat daerahnya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Konsekuensi dari pemberian wewenang yang luas tersebut tidak akan berarti apabila tidak dibarengai

dengan pemberian wewenang pengelolaan keuangan yang memadai untuk dapat berjalannya pemerintahan daerah sesuai potensi dan sumber daya daerah. UU Nomor 25 / 1999 secara eksplisit mengatur kenaikan bagian daerah dalam penerimaan daerah, utamanya dari penerimaan Pajak Bumi Bangunan (UU No. 12/1985). Bea perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (UU No. 21/1997). Penerimaan daerah dari Sumber daya alam (tambang), minyak, eksploitasi hutan, perikanan (laut) dan sebagainya. Di lain pihak dengan diundangkannya undang-undang ini, maka pemerintah telah merespon aspirasi dari masyarakat di daerah. Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan dan pengawasan keuangan negara, DPR dan DPRD di tingkat Pusat dan daerah dapat lebih berperan melakukan evaluasi atas APBD. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan wakil kepala daerah merupakan suatu keharusan yang diselenggarakan oleh setiap daerah melalui Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Pemilihan ini tidak lain dan tidak bukan, bertujuan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat di daerah yang menyelenggarakan. Hal ini merupakan amanat Pasal 24 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan definisi dari Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah itu sendiri terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Khusus di Aceh, Pilkada diselenggarakan oleh Komisi

De Jure

Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, peserta pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan ini diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa peserta pilkada juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Undang-undang ini menindaklanjuti keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang membatalkan beberapa pasal menyangkut peserta Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Khusus di Aceh, peserta Pilkada juga dapat diusulkan oleh partai politik lokal.

Di dalam penyelenggaraan Pilkada dan wakil kepala daerah yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dari Pasal 56 sampai dengan Pasal 114, telah banyak mengalami perubahan dan penambahan pasal sesuai dengan perubahan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 itu sendiri. Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, telah dilaksanakan sebanyak 2 kali. Yaitu dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Selain itu, juga dibentuk Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 guna melengkapi aturan-aturan yang belum ada aturannya dalam hal mengenai Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Yang mana perubahan dan penambahan aturan itu bertujuan agar penyelenggaraan Pilkada dan wakil kepala daerah dapat berjalan secara demokratis sesuai dengan amanat Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945. Sesuai dengan Pasal 18 Ayat 4 UUD 1945, kepala daerah dipilih secara demokratis. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, diatur mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat, yang diajukan oleh partai politik atau gabungan parpol. Sedangkan di dalam perubahan UU No. 32 Tahun 2004, yakni UU No.12 Tahun 2008, Pasal 59 Ayat 1b, calon kepala daerah dapat juga diajukan dari calon perseorangan yang didukung

oleh sejumlah orang. Secara ideal tujuan dari dilakukannya pilkada adalah untuk mempercepat konsolidasi demokrasi di Republik ini. Selain itu juga untuk mempercepat terjadinya *good governance* karena rakyat bisa terlibat langsung dalam proses pembuatan kebijakan. Hal ini merupakan salah satu bukti dari telah berjalannya program desentralisasi. Daerah telah memiliki otonomi untuk mengatur dirinya sendiri, bahkan otonomi ini telah sampai pada taraf otonomi individu.

Pilkada serentak gelombang ketiga akan dilaksanakan pada Juni 2018, di 17 provinsi, 115 kabupaten, dan 39 kota. Pelaksanaan ini diperkirakan akan menelan biaya sebesar Rp11,3 triliun. Pilkada serentak gelombang kedua di 101 daerah menghabiskan biaya Rp7 triliun. Ini jauh melampaui anggaran pilkada gelombang pertama yang menghabiskan dana Rp4,4 triliun di 269 daerah. Regulasi yang mengatur pendanaan dari negara selalu berubah. UU No 8 Tahun 2015 menghendaki pendanaannya dibebankan pada APBD dan didukung APBN. Di lain pihak, UU No 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota, menetapkan bahwa pendanaan pilkada sepenuhnya dibebankan pada APBD. Namun, lewat Perppu No 1 Tahun 2014, biaya pilkada yang sebelumnya ditanggung sepenuhnya oleh APBD diubah menjadi dibebankan pada APBN dan dapat didukung melalui APBD. Permendagri No 37 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan APBD 2015. Daerah diimbau untuk mengalokasikan anggaran kegiatan Pilkada 2015 dengan menempatkannya dalam pos belanja hibah. Masalah yang muncul terkait dengan ketentuan di atas ialah terdapat dua mekanisme penganggaran. Tahap perencanaan anggaran hingga terbitnya SP2D (transfer dana dari kas daerah ke rekening KPUD/Bawaslu provinsi/Panwas) menggunakan mekanisme APBD, sedangkan perencanaan penggunaan dana hibah oleh KPU/Bawaslu provinsi/Panwas hingga ke pertanggungjawabannya menggunakan mekanisme APBN. Ketentuan yang sama berlaku juga pada pilkada serentak 2017 yang lalu dan Pilkada 2018 yang akan datang. Khusus

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

untuk penggunaan dana hibah Pilkada 2018, terdapat perbedaan antara Permendagri No 51 Tahun 2016 dan PKPU No 80 dan 81 Tahun 2017. Hal ini perlu mendapat perhatian khusus karena berpotensi menimbulkan persoalan hukum. Di dalam permendagri tersebut, pokok perencanaan kegiatan ditentukan paling banyak 10 orang dengan masa kerja paling banyak tiga bulan. Sementara itu, dalam PKPU disebutkan, jumlah anggota pokja paling banyak 14 orang dengan masa kerja paling lama 11 bulan. Selain perubahan dan tumpang tindih regulasi, terdapat persoalan komponen pembiayaan yang menyerap anggaran cukup besar, yaitu biaya pengamanan. Anggaran pengamanan dari APBD jelas menyalahi asas dan prinsip pemerintahan, yakni pemda tidak dibenarkan membiayai instansi vertikal. Selain itu, penyediaan anggaran pengamanan telah menempatkan pilkada sebagai *extraordinary activity*; sebuah 'proyek' yang perlu biaya khusus. Padahal, pilkada dapat dilihat dan ditempatkan sebagai kegiatan rutin sehingga tidak perlu disediakan dana ekstra untuk pelaksanaannya, sebab setiap kementerian/lembaga telah mendapat anggaran dari Negara (Rosi, 2018:2-3).

Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo dan Wakil Ketua KPK Saut Situmorang memberi pembekalan kepada para calon kepala daerah di Sumatera Utara. Mereka mengingatkan agar para calon kepala daerah tegas melawan politik uang. Dalam sambutannya Saut mengingatkan para calon kepala daerah agar terus berinovasi dan bersaing dengan gagasan. Dia berharap para calon pimpinan daerah ini bisa mengembangkan potensi daerahnya dan tidak usah memberi janji kampanye yang muluk-muluk. "Kegagalan dalam pelaksanaan program dari para Kepala Daerah adalah *conflict of interest* (coi). *Conflict of interest* ini adalah yang menyelimuti bangsa kita yang di mana sulit mengatakan iya atau tidak untuk menolak atau tidak. Politik adalah salah satu pintu yang bisa membangun kesejahteraan masyarakat namun hal tersebut dapat dirusak oleh coi tersebut,". Hal senada juga disampaikan Tjahjo yang menilai pentingnya program pembekalan calon kepala daerah dan deklarasi

Laporan Hasil Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN).Tjahjo kemudian menyinggung soal kepala daerah yang terjaring Operasi Tangkap Tangan (OTT) saat menjabat."Saya cukup sedih suatu hari sahabat saya seorang gubernur menandatangani pakta integritas dihadapan Ketua KPK tapi ternyata sahabat saya tersebut terkena OTT oleh KPK (Gubernur Bengkulu Ridwan Mukti, red). Selanjutnya ada Gubernur yang sudah berpengalaman menjadi Bupati bahwa orang tuanya merupakan Gubernur dua periode, menurut saya hal beliau adalah orang baik tapi ternyata beliau tetap belum bisa menjaga komitmennya dan bisa di'setir' oleh legislatif sehingga baru saja beliau menjadi tahanan KPK" (Mardiastuti, 2018:1-3).

Urgensi pengaturan pemilihan langsung terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh rakyat di daerah yang menyelenggarakan, adalah agar mereka yang terpilih benar-benar telah melalui proses seleksi dari bawah karena prsetasi moral, intelektual, dan pengabdianya pada masyarakat selama ini. Tetapi, rupanya gagasan mulia ini sulit terwujud mengingat umumnya masyarakat tidak memiliki informasi yang cukup tentang kepala daerah maupun wakil kepala daerah yang mencalonkan diri, apakah mereka merupakan tokoh-tokoh bermoral dan memiliki kompetensi atau tidak. Rakyat di dalam melaksanakan haknya sebagai pemilih, dijamin keamanannya oleh Negara, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nuraninya masing-masing. Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain, serta pihak yang terkait sebagai penyelenggara harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap pemilih mendapatkan perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan oleh pihak manapun. Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah menyiapkan tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak pada 2015. Suatu hal yang baru dalam penyelenggaraan PILKADA dimaksud, antara lain adalah, tahapan sosialisasi calon. Uji publik merupakan tahapan yang baru

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

dilaksanakan pertama kali pada pilkada serentak 2015. Perbedaan pilkada serentak dengan pilkada yang biasa digelar juga akan terlihat pada tahapan kampanye. Kampanye melalui iklan di media yang selama ini dibiayai peserta akan ditanggung penyelenggara pemilu. Perbedaan lainnya terkait penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilihan. Jika selama ini sengketa PHP diselesaikan di Mahkamah Konstitusi (MK), mulai pilkada serentak dialihkan ke Mahkamah Agung (MA). MA akan menunjuk Pengadilan Tinggi untuk menyelesaikan sengketa hasil. Jika peserta keberatan atas putusan PT, keberatan bisa diajukan ke MA. Pilkada serentak berdasarkan Perppu Nomor: 1/2014, otomatis akan memberikan perbedaan pada desain surat suara. Perppu mengatur pilkada non-paket. Yang dipilih hanya kepala daerah saja, sementara wakil kepala daerah ditunjuk oleh kepala daerah setelah terpilih. Otomatis, nanti desain surat suara hanya kepala daerah saja, dan surat suara tentu menjadi lebih kecil ukurannya.

Keberadaan UU No.5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dalam pemerintahan dimasa lalu, tidak mencerminkan adanya otonomi riil, karena wadah DPRD tidak merupakan lembaga legislatif daerah yang dapat menampung aspirasi masyarakat, akan tetapi hanya sekedar perangkat pemda. Demikian juga dengan UU No.32 Tahun 1956 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, tidak pernah diganti, dengan lisan dapat menjadi sumber pemicu dis-integrasi bangsa sehingga hal ini dapat meredam gejolak politik. Pemerintah daerah selama ini, selalu tergantung pada pemerintah pusat, kebijakan sentralistik, karena kekhawatiran akan mengurangi wibawa pemerintah pusat. Bantuan pemerintah pusat kepada daerah selama ini dalam bentuk Inpres, pada kenyataannya telah membawa dampak kurang menguntungkan, baik dari dalam menentukan kebijakan daerah sesuai dengan aspirasi rakyat, maupun dalam membentuk kemandirian daerah untuk menggali potensi daerah. Pemerintahan yang sentralistik tersebut, dirasakan sangat mempengaruhi secara kontra produktif kinerja daerah, dan bahkan dapat mematikan prakarsa dan tanggungjawab daerah,

disamping daerah tentunya lebih mengetahui aspirasi dan inspirasi daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah (PEMDA) maupun UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, menjadi sangat penting dicermati. Negara Indonesia sebagai salah satu negara dunia ketiga yang masih bergelut dengan suasana reformasi, dan krisis moneter yang mengakibatkan keterpurukan dalam kehidupan ekonomi, politik dan sosial, berkeinginan membangun kembali sistem politik yang demokratis, restrukturisasi perekonomian nasional dengan bantuan donor maupun lembaga keuangan internasional. Desentralisasi merupakan bentuk hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang pada umumnya memiliki dua bentuk yaitu: Devolusi dan dekonsentrasi. Dalam ideografis Indonesia kita pernah mengenal asas tugas pembantuan atau medebewind sebagai bagian dari desentralisasi. Berdasarkan ranah politik pemerintahan maka desentralisasi yang berkaitan dengan otonomi penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah devolusi. Sementara dekonsentrasi masih merupakan kepanjangan tangan kebijakan pusat di daerah. Berdasarkan asas desentralisasi hubungan rakyat dan pemerintahan daerah berada dalam koridor demokrasi daerah. Pelibatan pemerintahan daerah dalam mengurus kewenangannya merupakan keleluasaan yang bertujuan untuk mengembangkan demokrasi daerah dan pembangunan daerah yang pada gilirannya mengarah pada kesejahteraan rakyat di wilayah kerja daerahnya.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, (Tanpa tahun: 19), negara-negara yang menguasai ekonomi dunia telah mendikte negara dunia ketiga dalam pembangunan negaranya apabila membutuhkan bantuan, pinjaman. Bahkan lembaga keuangan internasional yang mereka kuasai, seperti **World Bank, IMF dan Asia Development Bank serta Komisi HAM PBB**, mensyaratkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yaitu: pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggungjawab

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

(*accountable*) pada publiknya”; kebijakan-kebijakan ekonomi dan sosial yang masuk akal; pengambilan keputusan yang demokratis; Transparansi penyelenggaraan pemerintahan; Pertanggungjawaban (*accountability*) finansial yang memadai; Pengembangan ekonomi pasar atas dasar tanggung jawab kepada masyarakat (*Market Friendly*); dan Pelaksanaan hak asasi manusia serta kebebasan pers dan ekspresi.

Elemen-elemen negara (eksekutif, legislatif, yudikatif, dan militer), sektor swasta (industri, pengusaha, perbankan dan koperasi), serta masyarakat sipil atau *Civil Society* (masyarakat profesional, media massa, LSM, Perguruan Tinggi) berfungsi optimal, efektif dan proporsional serta mampu saling mengendalikan, mengimbangi dan melakukan pengawasan satu sama lainnya (*Checks and Balances*). Berfungsinya lembaga pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah (supra struktur dan infra struktur) sesuai dengan aturan hukum, berarti kekuasaan pemerintah terbatas, pemerintah harus menyelenggarakan pemerintahan secara transparan, bertanggungjawab (*accountability*) terhadap kebijaksanaan yang dilakukan dan penggunaan anggaran yang dikeluarkan, serta tunduk pada pengawasan yang dilakukan oleh DPR.

Dengan diundangkan UU. No.22/1999 yang lebih menitik beratkan pada pemberian otonomi yang lebih luas kepada daerah, maka lembaga DPRD harus independen dari pemerintah Daerah, sehingga dapat melaksanakan fungsinya dengan sebaik baiknya. Pembentukan UU. No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah (PEMDA), adalah dalam rangka menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam negeri maupun di luar negeri serta tantangan persaingan global, sehingga dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab pada daerah secara proposional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, potensi dan keragaman daerah.

Sejak bulan Januari 2001, kepada daerah diberikan suatu kewenangan yang luas (desentralisasi) untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat daerahnya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Konsekuensi dari pemberian wewenang yang luas tersebut tidak akan berarti apabila tidak dibarengi dengan pemberian wewenang pengelolaan keuangan yang memadai untuk dapat berjalannya pemerintahan daerah sesuai dengan potensi dan sumber daya daerah. UU. No. 25/1999 secara eksplisit mengatur kenaikan bagian daerah dalam penerimaan daerah, utamanya dari penerimaan Pajak Bumi Bangunan (UU No. 12/1985). Bea peroleh Hak Atas Tanah dan Bangunan (UU No. 21/1997). Penerimaan daerah dari Sumber daya alam (tambang), minyak, eksploitasi hutan, perikanan (laut) dll. Di lain pihak dengan di undangkannya undang-undang ini, maka pemerintah telah merespon aspirasi dari masyarakat di daerah. Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan dan pengawasan keuangan negara, DPR dan DPRD di tingkat Pusat dan daerah dapat lebih berperan melakukan evaluasi atas APBD.

Penyelenggaraan otonomi daerah memerlukan dukungan perimbangan keuangan yang lebih adil. UU. No. 25/1999 menjanjikan tercapainya penyelenggaraan dan pengembangan otonomi dengan tetap berpegang pada sendi-sendi utama desentralisasi keuangan dalam negara kesatuan, yang dengan demikian diharapkan pemerintah daerah akan dapat berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik demi tercapainya masyarakat sejahtera, adil dan makmur melalui sistem yang terpadu (*integrated system*).

B. Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah

Presiden ketujuh Negara Republik Indonesia, Joko Widodo secara resmi telah menandatangani Undang-undang Tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-undang (Perpu) Pilkada Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota serta UU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, permasalahan hukum mengenai Pilkada

De Jure

Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

tidak langsung selesai, akan tetapi masih diliputi dengan berbagai persoalan hukum (Kompas, 2015:2). Meskipun telah ditandatangani revisi UU Pilkada sebagai usulan RUU inisiatif DPR, permasalahan ini masih harus dibahas bersama pemerintah dan DPR, dan rancangan usulan harus didaftarkan ke badan legislasi untuk dimasukkan ke Program Legislasi Nasional 2015.

Sebagaimana diketahui, ketika Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibukota, Jakarta, Joko Widodo mencalonkan diri menjadi Calon Presiden Republik Indonesia beberapa waktu lalu, sesuai dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, beliau mengambil cuti dan jabatan gubernur dilaksanakan oleh wakil gubernur sebagai pelaksana tugas gubernur. Selanjutnya ketika Gubernur Joko Widodo terpilih menjadi Presiden Republik Indonesia yang ke tujuh, maka jabatan gubernur secara otomatis dijabat oleh wakilnya, dan setelah dilantik menjadi gubernur, dia memilih wakil gubernur dari partai pengusung gubernur yang digantikannya. Keadaan ini sempat menimbulkan ketegangan politik diantara sesama politisi, karena berbagai penafsiran yang berbeda diantara mereka terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait. Sebagai perbandingan, bahwa sistem pemilu di beberapa negara yang telah maju, bahwa: Setiap partai politik memperoleh kursi di parlemen secara proporsional dengan perolehan suara yang didapat. Dengan sistem ini, partai-partai kecil masih mungkin memperoleh kursi di lembaga legislatif. Sistem ini banyak diterapkan pada negara-negara yang mempraktekkan demokrasi, seperti di Amerika Latin, Amerika, dan beberapa negara di Eropa Barat, seperti Austria, Bulgaria, Denmark, Finlandia, Swedia, dan Swiss. Argumentasi dari penerapan sistem proporsional adalah kenyataan bahwa dalam sistem ini perolehan suara dalam suatu partai secara nasional berbanding langsung dengan perolehan kursi yang diperoleh di lembaga legislative (Subekti, 1998:4).

Terkait dengan masalah tersebut diatas, pada masa menjelang berakhirnya jabatan Presiden Yudhoyono, juga ditandatangani dua perppu. Pertama, Perppu Nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali

Kota. Sesuai ketentuan Pasal 22 UUD 1945, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 menjelaskan bahwa Perppu adalah subjektifitas Presiden, yang objektifitas politiknya dinilai oleh DPR ketika perppu itu diajukan untuk mendapatkan persetujuan. Putusan MK itu sendiri, mensyaratkan kepentingan yang memaksa terjadi jika ada kebutuhan hukum yang mendesak, terjadinya kekosongan hukum, atau terjadinya ketidakpastian hukum. Dalam Pasal 22 ayat 2 UUD 1945 menyatakan, Perppu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Dengan demikian, DPR periode 2014-2019 yang akan membahas dan mengambil keputusan persetujuan. Perppu itu sekaligus mencabut Undang-undang Nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Presiden menjelaskan penerbitan 2 Perppu ini adalah berdasarkan keinginan dari masyarakat luas yang menginginkan tetap berlangsungnya Pilkada langsung di Indonesia. Sebagai konsekuensi dari penetapan pilkada secara langsung tersebut maka untuk menghilangkan ketidakpastian hukum di masyarakat, diterbitkan Perppu kedua yakni terkait Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang isinya menghapus kewenangan DPRD untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah.

Perbaikan penyelenggaraan Pilkada menjadi poin utama dalam Perppu ini. Perbaikan itu di antaranya adalah uji publik calon kepala daerah dan penghematan anggaran penyelenggaraan pilkada. Mengatur kampanye dan pembatasan kampanye terbuka agar biaya bisa lebih dihemat lagi dan untuk mencegah benturan antar massa. Melarang politik uang termasuk serangan fajar dan membayar parpol yang mengusung. Demi keadilan para pelaku fitnah harus diberikan sanksi hukum. Melarang pelibatan aparat birokrasi. Melarang pencopotan aparat birokrasi pasca Pilkada. Menyelesaikan sengketa hasil pilkada secara akuntabel, pasti dan tidak berlarut-larut. Mencegah kekerasan dan menuntut tanggung jawab calon atas kepatuhan hukum pendukungnya (Andyala Waluyo, 2015: 3).

Sejatinya, biarpun Rancangan Undang-undang (RUU) Pilkada saat ini telah disetujui

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

oleh DPR dan ditandatangani oleh presiden, tampaknya masih menimbulkan pro dan kontra. Pro dan kontranya terletak pada perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah dari yang langsung menjadi tak langsung (Kepala Daerah dipilih oleh DPRD). RUU Pilkada, tidak dapat dijadikan RUU yang berdiri sendiri, tanpa ada keterkaitan dengan sistem hukum lainnya. Ada dua regulasi atas RUU Pilkada yang saling terkait. Yaitu UU No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu dan UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). Dan melalui UU Penyelenggaraan Pemilu-lah Pilkada langsung mendapat legitimasi. Jika Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, berarti Pemilihan Kepala Daerah bukan lagi ranah Komisi Pemilihan Umum (KPU), sehingga membawa implikasi hukum terhadap sistem pemilihan Kepala Daerah, hingga pada institusi yang sebelumnya telah ditunjuk sebagai penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU.

Terkait dengan hal tersebut, bisa saja terjadi konflik hukum dan ketidakpastian hukum berkelanjutan. Anggota DPRD menolak untuk melakukan pemilihan Kepala Daerah dengan dalih tidak memiliki kewenangan. Pada waktu yang bersamaan, DPRD menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah, serta dilain pihak KPU juga membuka pendaftaran calon Kepala Daerah karena tetap merasa memiliki wewenang berdasarkan UU Penyelenggaraan Pemilu. Dengan demikian, kemungkinan akan terpilih lebih dari satu pemimpin daerah yang punya legitimasi (**Ramadhan & Rahmat Sahid, 2015: 2**). Disamping itu, dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, terdapat ketentuan ancaman pidana bagi setiap orang atau penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang melanggarnya. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, memuat perbuatan yang dilarang itu pada bagian kedelapan, paragraf tujuh, dari pasal 115 sampai pasal 119 yang memuat Ketentuan Pidana Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Perbuatan yang dilarang juga terjadi penambahan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada tahun 2010 ketika

pemerintah mengajukan hak inisiatif pembentukan RUU Pemda, RUU Desa, dan RUU Pilkada dalam satu paket, pemerintah mengusulkan perubahan sistem pilkada melalui perwakilan DPRD untuk pemilihan gubernur dan pemilihan langsung untuk bupati/wali kota. Alasannya, berdasarkan kajian Kemendagri, dampak pelaksanaan pilkada langsung adalah konflik horizontal dan pemborosan anggaran daerah. Sementara DPR awalnya berbeda pendapat dengan usulan pemerintah itu. DPR meyakini Pilkada harus dilaksanakan secara langsung, baik untuk gubernur maupun bupati dan wali kota. Alasannya, masyarakat selama ini telah nyaman dengan pelaksanaan secara langsung dan aspirasi politik masyarakat dapat disalurkan. Pemilihan kepala daerah lewat DPRD dinilai tidak mempunyai dasar hukum.

Tidak satu pasal pun didalam UUD 1945 yang memberikan kewenangan DPRD memilih kepala daerah. Bahkan Bab V dan Bab VI Undang-undang MD3 (UU No. 17 Tahun 2014), tidak satu pasal dan ayat pun yang memberikan tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk memilih Kepala Daerah. Jika menggunakan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, tidak ada juga nomenklatur DPRD. Pasal 18 Ayat (4) berisi norma mekanisme dan asas pemilihan secara demokratis. Pada masa pemerintahan orde baru, memang kepala daerah dipilih oleh DPRD dengan dasar hukum UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. DPRD mempunyai kewenangan memilih kepala daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf a UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. DPRD mempunyai tugas dan wewenang: (a) memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota. Akan tetapi, dalam perkembangan system ketatanegaraan NKRI terkini, ini UU Nomor 22 tahun 1999 tersebut sudah dicabut dan diganti dengan UU MD3 (UU. Nomor 17 tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018). UU No. 15 Tahun 2011 masih menganut sistem Pilkada langsung. Namun di sisi lain UU Pilkada justeru Kepala Daerah dipilih secara tak langsung melalui

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

perwakilan DPRD. Keduanya berada dalam kedudukan yang setara, valid, dan diberlakukan secara bersamaan.

Jika Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, maka akan menimbulkan dampak permasalahan hokum baru. Kepala Daerah terpilih bisa saja digugat melalui Peradilan Tata Usaha negara, sebab telah diangkat oleh DPRD, yang dianggap cacat prosedur, DPR mengangkat Kepala Daerah yang bukan kewenangannya, dalam hal jika berpedoman pada UU MD3. Konflik permasalahan hukum dan ketidakpastian hukum akan terjadi secara berkelanjutan. Anggota DPRD bisa saja menolak untuk melakukan pemilihan Kepala Daerah dengan dalih tidak memiliki kewenangan. Atau pada saat yang sama DPRD menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah, tetapi di sisi lain KPU juga membuka pendaftaran calon Kepala Daerah karena tetap merasa memiliki wewenang berdasarkan UU Penyelenggaraan Pemilu. Jika itu yang terjadi, sudah pasti akan melahirkan dua pemimpin daerah yang masing-masing merasa punya legitimasi keterpilihan. Teori hukum progresif telah memadukan *sociological jurisprudence* dan *pragmatic legal realism* dan *critical legal studies*. Kedua model hukum tersebut telah menghasilkan model hukum integratif yang diharapkan dapat menerangkan secara kritis dan objektif kondisi situasi Indonesia di dalam pengaruh tekanan internasional dan situasi internal konflik yang masih berkelanjutan sampai saat ini. Model hukum integratif menekankan bahwa hukum tidak hanya dipandang dan diakui sebagai sistem norma (*norms and logic*) dan sistem perilaku (*rules of behavior*) semata-mata melainkan harus dipandang dan diakui sebagai sistem nilai (*system of values*) yang berlandaskan pada nilai luhur Pancasila sebagai alat pemersatu bangsa Indonesia (Atmasismita, 2011: 26).

Adapun Tahapan pada Pilkada 2018, adalah sebagai berikut :

- **TAHAP PERSIAPAN**

Tanggal	Tahapan
27 September 2017	Perencanaan Program dan Anggaran
27 September 2017	Penyusunan dan Penandatanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD)
31 Mei 2018	Penyusunan dan Pengesahan Peraturan Penyelenggaraan Pemilihan
14 Juni 2017 - 23 Juni 2018	Sosialisasi kepada Masyarakat
14 Juni 2017 - 26 Juni 2018	Penyuluhan/Bimbingan Teknis Kepada KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS dan KPPS
12 Oktober 2017 - 3 Juni 2018	Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS
12 Oktober 2017 - 11 Juni 2018	Pemantauan Pemilih
24 November 2017 - 30 Desember 2017	Pengolahan Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan (DP4)
30 Desember 2017 - 27 Juni 2018	Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih

- **TAHAPAN PENYELENGGARAAN**

Tanggal	Tahapan
31 Juli 2017 - 3 Januari 2018	Syarat Dukungan Pasangan Calon Perseorangan
8 Januari 2018 - 10	Pendaftaran Pasangan Calon

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

<i>Tanggal</i>	<i>Tahapan</i>
Januari 2018	
15 Februari 2018 - 23 Juli Masa Kampanye 2018	
14 Februari 2018 - 13 Juli 2018	Laporan Audit dan Dana Kampanye
17 Maret 2018 - 26 Juni 2018	Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Pemungutan dan Penghitungan Suara
27 Juni 2018	Pemungutan dan Penghitungan suara di TPS
27 Juni 2018 - 9 Juli 2018	Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara

Dalam rangka pelaksanaan reformasi, program pembangunan bidang hukum sangat dibutuhkan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara yang tertib teratur dan berkeadilan, disamping melindungi berbagai aspek hak asasi manusia. Oleh karena itu, langkah-langkah strategis perlu ditempuh untuk meningkatkan akselerasi reformasi hukum, yang mencakup 4 (empat) aspek, yaitu: (a) aspek legislasi, (b) aspek sumberdaya manusia, (c) aspek kelembagaan dan infrastruktur, dan (d) aspek budaya hukum. Aspek-aspek pembangunan hukum nasional tersebut merupakan faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan pemerintah dalam menegakkan keadilan dan hak asasi manusia. Keempat aspek tersebut juga merupakan hal penting dalam memecahkan persoalan-persoalan mendasar dalam bidang hukum yang mencakup perencanaan hukum (*legislation planning*), proses pembuatan hukum (*law making process*), penegakan hukum (*law enforcement*) dan pembinaan kesadaran hukum (*law awareness*).

Dalam rangka memantapkan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945, pembangunan hukum diarahkan

untuk menghasilkan produk hukum nasional yang mampu mengatur tugas umum Pemerintahan dan penyelenggaraan pembangunan nasional, didukung oleh aparat hukum yang bersih, berwibawa, penuh pengabdian sadar dan taat hukum, mempunyai rasa keadilan sesuai dengan kemanusiaan, serta yang profesional, efisien dan efektif, dilengkapi sarana dan prasarana hukum yang memadai. Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku yang mencakup upaya untuk meningkatkan kesadaran hukum, kepastian hukum, perlindungan hukum, penegakan hukum, dan pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur, serta penyelenggaraan pembangunan nasional yang makin lancar. Keinginan pembangunan hukum adalah terbentuk dan berfungsinya Sistem Hukum Nasional yang mantap bersumberkan Pancasila dan UUD 1945 dan mantapnya wibawa hukum. Namun demikian, pembangunan hukum haruslah tetap memperhatikan kemajuan tatanan hukum. Pembangunan hukum juga mengacu kepada wawasan nusantara, yang mengandung pengertian bahwa seluruh Kepulauan Nusantara merupakan satu kesatuan sistem hukum dalam arti hanya ada satu hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional.

Dilihat dari sisi pembinaan dan pembangunan hukum nasional, terwujudnya sistem hukum nasional, harus didukung oleh perencanaan pembentukan materi hukum, penelitian hukum, pengkajian hukum, penyusunan naskah akademis, maupun analisis dan evaluasi hukum, serta tersedianya bahan dokumentasi dan informasi hukum, maupun peningkatan kesadaran hukum. Pembangunan di bidang hukum harus pula memperkuat ketahanan nasional. Usaha pengembangan Hukum bertumpu pada pemahaman hukum yang bersifat normatif sosiologis yang melihat hukum tidak hanya sebagai kompleks kaidah dan asas yang mengatur hubungan manusia dalam masyarakat tetapi juga meliputi lembaga-lembaga dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan berlakunya hukum

De Jure

Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

itu. Sejalan dengan konsep tersebut maka fungsi hukum dalam masyarakat adalah untuk terwujudnya ketertiban dan kepastian sebagai prasarana yang harus ditujukan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa, serta sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh.

Untuk lebih memantapkan tugas dan fungsi lembaga-lembaga hukum perlu: dikembangkan forum komunikasi antar lembaga penegak hukum, pelayanan hukum, dan profesi hukum dalam suasana kebersamaan dengan prinsip saling mempercayai dan menghormati kedudukan masing-masing; dikembangkan pendidikan dan latihan bersama untuk semua lembaga penegak hukum agar ada kesamaan persepsi di bidang peradilan dan penegakan hukum. Perlu ditingkatkan kemampuan lembaga-lembaga hukum untuk dapat berhubungan dengan berpartisipasi dalam dan memanfaatkan Sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum. Kesemuanya tugas diatas adalah merupakan kegiatan pembinaan hukum nasional.

Bertitik tolak dari namanya, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), sangat berperan penting mewujudkan keadaan tersebut diatas. BPHN sebagai suatu badan/lembaga yang bertugas melakukan pembinaan hukum nasional, berarti tidak saja hanya melakukan pembinaan terhadap hukum tertulis (Peraturan Perundang-undangan), akan tetapi juga meliputi pembinaan terhadap budaya hukum, lembaga, serta aparatur hukum (SDM) yang masing-masing harus ditunjang oleh segala sarana dan prasarana fisik dan nonfisik yang memadai. Oleh karena itu, berdasarkan pola pikir sistem hukum nasional sebagaimana diuraikan diatas, RUU Pilkada tidak dapat berdiri sendiri. Akan tetapi perlu adanya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan secara holistic dan komprehensif, dalam satu program legislasi nasional sebagai mana dikerjakan oleh Pusat Perencanaan Hukum BPHN, termasuk RUU Pilkada dengan UU terkait lainnya, seperti UU Penyelenggaraan Pemilu dan UU tentang MD3 (Kemenkumham, 2014:8).

Di satu sisi antara lain ditegaskan bahwa, kekuasaan politik berdasarkan UUD 1945, kekuasaan presiden tidak hanya berada di bidang

eksekutif semata, tetapi juga ada yang berada dalam bidang legislatif dan yudikatif. Sebagai contoh besarnya peran presiden dalam memproduksi undang-undang; adanya kekuasaan presiden untuk memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (Jurnal Tata Negara, 2011:4-5). Kekuasaan tersebut jelas konstitusional sifatnya karena berdasarkan konstitusi UUD 1945. Sedangkan di sisi lain juga ditegaskan bahwa, kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK), berdasarkan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 juncto Pasal 10 Ayat (1) huruf a s/d UU No. 24 Tahun 2003 juncto Pasal 41, 48 dan 50 UU. No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik juncto UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu juncto UU No.8 tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, ditentukan bahwa MK memiliki 4 kewenangan konstitusional (*constitutional authorities*), yaitu: Menguji undang-undang terhadap UUD 1945; memutus sengketa kewenangan antar lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu. MK juga berfungsi sebagai derivasi dari kewenangannya, yaitu *sebagai the guardian of constitution, the interpreter of constitution, the guardian of democracy, the protector of citizens constitutional rights, the protector of human rights* (Hidayat, 2013: 2).

Terkait dengan ketentuan diatas, pemerintah menegaskan bahwa, pelaksanaan pilkada langsung oleh rakyat sesuai Undang-Undang Dasar 1945. Pilkada secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil diharapkan dapat menjaring pemimpin daerah yang memiliki integritas dan kapabilitas moral memadai. Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 2 tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, di Mahkamah Konstitusi, antara lain ditegaskan bahwa pengertian dipilih secara demokratis bisa juga diartikan tidak harus dipilih secara langsung. Namun, UUD 1945 memaknai dipilih langsung oleh rakyat. Pengertian frasa dipilih secara demokratis dalam Pasal 18 UUD 1945 tidak pula diartikan langsung oleh rakyat. Pemilihan secara demokratis dapat dipilih dengan

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

dua cara, yakni melalui DPRD dan secara langsung. Merujuk pada putusan MK Nomor 72-73/PUU-II/2004 yang pernah memberikan pertimbangan terhadap pemilihan demokratis.

Makhamah Konstitusi memaknai pemilihan demokratis, menurut Pasal 18 UUD 1945, sebagai pemilihan kepala daerah secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan oleh lembaga independen. Putusan MK itu mengatakan pilkada langsung termasuk katagori pemilu yang secara formal terkait ketentuan Pasal 22e UUD 1945. Menurut ketentuan Pasal 22e UUD 1945, pilkada langsung tidak termasuk ke dalam pemilihan umum. Namun, pilkada langsung adalah pemilihan umum yang secara materil mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Terkait dengan masalah tersebut, eksistensi dari pada penyelenggara pemilu (KPUD), Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), dan pengadilan kode etik pemilu (DKPP/ Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) tetap sah sebagai penyelenggara Pilkada, karena belum ada pencabutan terhadap Undang-undang tentang Penyelenggaraan Pemilu. Posisi hukum seperti ini sangat tidak kondusif bagi KPU sebagai penyelenggara rezim pemilu, oleh karena UU Pilkada yang baru telah memasukkan penyelenggara pemilu untuk pemilihan Kepala Daerah adalah melalui DPRD. Dalam situasi tersebut, ada kemungkinan pula KPUD akan melakukan *judicial review* ke MK sebagai penyelenggara pemilu, berdasarkan kewenangannya yang telah diberikan secara implisit dalam Pasal 22e UUD 1945.

Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui pemilihan kepala/wakil kepala daerah, hendaknya juga harus memperhatikan asas-asas pemerintahan yang baik (*Good Government Governance*). Dalam laporan Bank Dunia Tahun 1992 tentang *good governance*, menyebutkan bahwa *good governance* diartikan sebagai pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggung jawab (*accountable*) pada publiknya. Prinsip-prinsip dari *good governance*, antara lain, adalah : Kebijakan ekonomi dan sosial yang masuk akal; Pengambilan keputusan yang demokratis;

Transparansi penyelenggaraan pemerintahan; Pertanggungjawaban (*accountability*) finansial yang memadai; Pengembangan ekonomi pasar atas dasar tanggung jawab kepada masyarakat (*Market Friendly*); dan Pelaksanaan hak asasi manusia serta kebebasan pers dan ekspresi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *good governance* atau pemerintahan yang baik dan demokratis, adalah : suatu pemerintahan (pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah publik) dimana elemen-elemen negara (eksekutif, legislatif, yudikatif, dan militer), sektor swasta (industri, pengusaha, perbankan dan koperasi), serta masyarakat sipil atau *Civil Society* (masyarakat profesional, media massa, LSM, Perguruan Tinggi) berfungsi optimal, efektif dan proporsional serta mampu saling mengendalikan, mengimbangi dan melakukan pengawasan satu sama lainnya (*Checks and Balances*).

Good governance juga berarti penegakan supremasi hukum dan berfungsinya lembaga pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah (Supra struktur dan Infra Struktur) sesuai dengan aturan hukum yang dibuat secara demokratis. Berfungsinya pemerintah (Eksekutif) sesuai aturan perundang-undangan, berarti kekuasaan pemerintah terbatas, pemerintah harus menyelenggarakan pemerintahan secara transparan, bertanggungjawab (*accountability*) terhadap kebijaksanaan yang dilakukan dan penggunaan anggaran yang dikeluarkan, serta tunduk pada pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga Legislatif. Masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik, yang berarti ikut serta dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang dapat dilakukan dengan cara mengartikulasikan kepentingan politiknya melalui pemilihan kepala daerah; melalui organisasi kemasyarakatan (*Civil Society*) ataupun melalui Lembaga Legislatif (DPR). Sehingga dalam pelaksanaan *good governance*, DPR melakukan pengawasan terhadap kebijaksanaan yang dilakukan pemerintah, dan menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, agar dapat turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan.

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

KESIMPULAN

Dinamika perkembangan pembangunan hukum tentang pemilihan umum kepala/wakil kepala daerah di Indonesia, sangat dinamis, mengingat terjadinya perubahan ketentuan dimaksud dari waktu ke waktu, periode ke periode, berkembang sangat dinamis, mengikuti perkembangan zaman. Legitimasi pemilihan kepala/wakil kepala daerah dalam pemerintahan otonomi daerah di Indonesia ini, dapat menimbulkan tidak adanya jaminan kepastian hukum, karena terjadi perubahan yang secara terus menerus. Peraturan perundang-undangan tentang Pemilihan kepala daerah yang hanya memilih kepala daerah saja, diyakini akan menimbulkan permasalahan hukum (legitimasi), terjadinya konflik diantara mereka. Karena yang memilih wakilnya adalah kepala daerah terpilih. Dengan demikian legitimasi wakil kepala daerah dipandang lemah tidak sama dengan kepala, wakil tidak bisa menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap, karena akan dipilih oleh DPRD.

SARAN

Legitimasi pelaksanaan PILKADA serentak, seyogianya untuk memantapkan sistem hukum yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 dan memberikan jaminan kepastian hukum, maka dinamika perkembangan pembangunan hukum pilkada itu seyogianya mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara yang tertib teratur dan berkeadilan, disamping melindungi berbagai aspek hak asasi manusia, yang mengacu kepada wawasan nusantara, yang mengandung pengertian bahwa seluruh Kepulauan Nusantara merupakan satu kesatuan sistem hukum dalam arti hanya ada satu hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional. Oleh karenanya langkah strategis yang perlu ditempuh seyogianya mencakup aspek legislasi, sumberdaya manusia, kelembagaan dan infrastruktur, dan aspek budayahukum. Karena hal ini merupakan hal penting dalam mengatasi persoalan mendasar dalam bidang perencanaan hukum (*legislation planning*), proses pembuatan hukum (*law making process*), penegakan hukum (*law enforcement*) dan pembinaan kesadaran hukum (*law*

awareness). Terwujudnya sistem hukum yang baik dan profesional, seharusnya didukung oleh perencanaan pembentukan materi hukum, penelitian hukum, pengkajian hukum, penyusunan naskah akademis, maupun analisis dan evaluasi hukum, serta tersedianya bahan dokumentasi dan informasi hukum, maupun peningkatan kesadaran hukum, ketertiban dan kepastian sebagai prasarana yang harus ditujukan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa, serta sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh. Oleh karenanya, **BALITBANG HUKUM DAN HAM**, Kementerian Hukum dan Hak Zsasi Manusia, sangat berperan penting mewujudkan keadaan tersebut diatas, yang bertugas melakukan penelitian hukum, yang tidak saja hanya melakukan penelitian terhadap hukum tertulis (Peraturan Perundang-undangan), akan tetapi juga meliputi penelitian terhadap budaya hukum, lembaga, serta aparatur hukum (SDM) yang harus ditunjang oleh dana, sarana dan prasarana fisik dan nonfisik yang memadai. Oleh karena itu, berdasarkan pola pikir sistem hukum nasional sebagaimana diuraikan diatas, Ketentuan Hukum Pilkada tidak dapat berdiri sendiri, akan tetapi perlu sinkronisasi dan harmonisasi peraturan secara holistic dan komprehensif, dalam satu program legislasi nasional.

DAFTAR KEPUSTAKAAN**BUKU :**

- Atmasasmita, Romli, "Model Hukum Integratif: Sintesa Pemikiran Hukum Pembangunan dan Hukum Progresif"; Genta Publihsing: dalam pencetakan Tahun 2011.
- Abdul Djalil, Matori, Tuntutan Reformasi dan Penyelenggaraan Pemilu 1999 dalam Masa Transisi, Jakarta: KIPP Jakarta 1999.
- A.S. Hikam, Muhammad, "Pemilu dan Legitimasi Politik", Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998.
- Guza, Afnil, " Undang-Undang Dasar 1945 (amandemen), Cetakan kedua, Pustaka Yustisia, 2008., Undang-Undang PEMDA (Pemerintahan Daerah), cetakan keempat, asas mandiri, 2009.
- Google, "Wikipedia Bahasa Indonesia", Ensiklopedia Bebas, 2018.
- Haris, Syamsudin, Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998.
- Hidayat, Arief, "Efektifitas Peran Mkhamah Konstitusi Sebagai Penjaga konstitusi (Perspektif Pembinaan Hukum dan Demokrasi)", Makalah disampaikan dalam Continuing Legal Education (CLE) di Puslitbang BPHN, Kementerian Hukum dan HAM-RI, tanggal, 03 Mei 2013 di Jakarta.
- Kusumaatmadja, Mochtar, "Fungsi dan Peranan Hukum dalam Pembangunan" dalam "Hukum, Masyarakat, dan Pembangunan"; Binacipta, tanpa tahun.
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, : "Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019", Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia 2014.
- Subekti, Valina Singka, "Electoral Law Reform as a Prerequisite to Create Democratization in Indonesia, makalah disampaikan pada Seminar Towards Struktural Reforms for Democratization in Indonesia; Problems and Prospects", Jakarta, 12-14 Agustus 1998).

- Soekanto, Soerjono & Mamudji, Sri. Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat. (Jakarta: CV.Rajawali, 1985).
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1986).
- Tata Negara, Jurnal, "Pemikiran Untuk Demokrasi dan Negara Hukum, Prinsip Keadilan dan Feminisme", Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001.

INTERNET :

- A. Mutty, Luthfi, : "Beberapa Catatan Menyongsong Pilkada 2018 ", Media Indonesia on-lkine, Pada: Sabtu, 23 Sep 2017, 12:54 WIB, Penulis: Anggota Komisi II DPR RI Fraksi NasDem,
- Akuntono, Indra: Empat pakar hukum bertemu Komisi II DPR untuk rapat dengar pendapat umum terkait Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah, KOMPAS.com, Rabu, 26 November 2014 | 16:52 WIB
- Daryono, Adhi M : "Pemerintah, Pilkada Langsung sesuai UUD 1945". Demo menolak RUU Pilkada, Kompas.com/ANT/ASEP FATHULRAHMAN, Jakarta, 25 September 2014 19:33 wib
- Friastuti, Rini : "Putusan MK: Pemilu Serentak Untuk Pemilu 2019", detik News.com, Kamis, 23/01/2014 15:12 WIB.
- Himrat, Indra D : "Antropologi Pilkada dan Demokrasi Kita", Detik News.Com, Selasa 24 April 2018, 13:30 WIB
- Mardiastuti, Aditya, : "Mendagri dan KPK Ajak Calon Kepala Daerah Lawan Politik Uang", detikNews.com, detikNews/Berita/Detail Berita, Selasa 24 April 2018, 13:14 WIB
- Rosi, Bahrur : "Menata Sistem Penegakan Hukum untuk Keadilan", Tim Asistensi Bawaslu Provinsi DKI Jakarta, Opini, Indonesia Election.portal, rumah pemilu.org, Posted on April 12, 2018.

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

Waluyo, Andylala : “Tolak Pilkada Tak Langsung, Presiden SBY Keluarkan 2 Perppu, Presiden SBY memberi keterangan pers soal Perppu Pilkada di Istana Negara”, Berita Indonesia, Jakarta hari Kamis 2/10 (foto: VOA/Andylala), Jumat, 30 Januari 2015 Waktu: 14:41

Sidarta, Didit : “Pilkada lewat DPRD Tak Punya Dasar Hukum “ Kompas.com, 12/09/2014 20:17 WIB .

SURAT KABAR :

Ramadhani, Dian & Rahmat Sahid, : “Revisi UU PILKADA: DPR Dorong Calon Kepala Daerah Diajukan satu Paket”, Koran Sindo, Selasa, 27 Januari 2015.

Surat Kabar Harian Umum KOMPAS : “Pilkada Serentak Diundur”, Selasa 3 Februari 2015

HALAMAN KOSONG