

**POLITIK HUKUM PENCALONAN SATU PAKET KEPALA
DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PROSES
DEMOKRATISASI DI DAERAH**

TESIS



OLEH :

NAMA MHS. : PUTRI HANDAYANI NURDIN, S.H.

NO. POKOK MHS. : 17912023

BKU : HTN / HAN

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2019



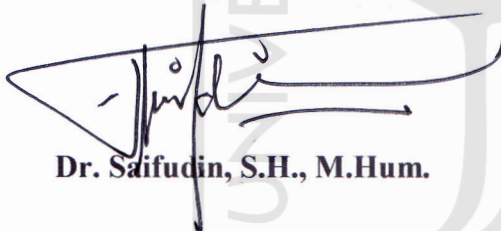
**POLITIK HUKUM PENCALONAN SATU PAKET KEPALA
DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PROSES
DEMOKRASISASI DI DAERAH**

Oleh :

Nama Mhs. : **Putri Handayani Nurdin, S.H.**
No. Pokok Mhs. : **17912023**
BKU : **HTN / HAN**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing:



Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 11 Januari 2019

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



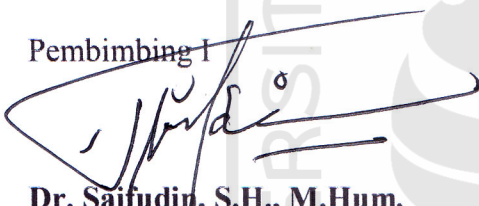
**POLITIK HUKUM PENCALONAN SATU PAKET KEPALA
DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PROSES
DEMOKRASISASI DI DAERAH**

Di susun oleh :

Nama Mhs. : Putri Handayani Nurdin, S.H.
No. Pokok Mhs. : 17912023
BKU : HTN/HAN

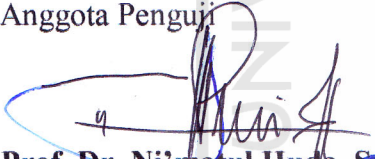
**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan
dinyatakan LULUS pada Hari
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing I


Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

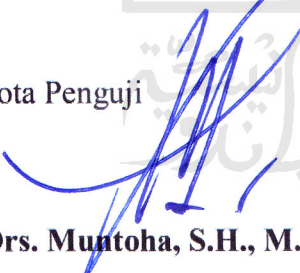
Yogyakarta, 15 Februari 2019

Anggota Penguji


Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 15 Februari 2019

Anggota Penguji


Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

Yogyakarta, 15 Februari 2019

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia


Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



**SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS
ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Putri Handayani Nurdin, S.H.
No. Mahasiswa : 17912023

Adalah benar-benar mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan Judul:

**POLITIK HUKUM PENCALONAN SATU PAKET KEPALA DAERAH
DAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PROSES DEMOKRASISASI
DI DAERAH**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada TIM Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ini adalah benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan ‘penjiplakan karya ilmiah (plagiat)’;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini adalah pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no. 1 dan no. 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap

hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hal dan kewajiban saya, di depan “Majelis” atau “Tim” Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalambentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di: Yogyakarta

Pada Tanggal : 10 Januari 2019

Yang membuat pernyataan,



Putri Handayani Nurdin, S.H.

الجامعة الإسلامية
الاستاذة الباندا

MOTTO

Inna ma'al usri yusro

(Sesungguhnya sesudah kesulitan ada kemudahan)

*“Orang yang paling dicintai Allah adalah orang yang paling bermanfaat
bagi orang lain...”*

(HR. Thabrani dalam Mu'jam Al-Kabir li Ath-Thabrani)

Aku bersumpah pada janji-janji yang diburaikan lara dan ditelantarkan usia,
bahwa juangku takkan tenggelam dalam kelam. Takkan tunduk pada

PEMBENARAN YANG MEMPERSALAHKAN

Takkan ragu menggalang asa meski diterjang binasa

(Putri Handayani Nurdin)

المعتمد على الله والبرهان

PERSEMBAHAN

Ku persembahkan sebuah karya pemikiran sederhana ini khusus kepada:

Ke-dua Orang Tuaku tercinta yang senantiasa memberikan segala pengorbanan hidup untuk membesarkanku dengan penuh kasih sayang, mendidik, menasehati, mendorong penulis dalam segala hal.

(Ayahanda Masnun Nurdin & Ibunda Yolanda Dunga, S.Pd.)

Ku persembahkan juga sebuah karya pemikiran sederhana ini kepada :

Bangsa dan Negaraku, Indonesia

Almamaterku, Universitas Islam Indonesia dan Universitas Negeri Gorontalo

Mereka yang kini berkesempatan menjadi pemimpin politik di negeri ini

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb.

Puji syukur ke hadirat Allah SWT yang senantiasa melimpahkan anugerah dan nikmat yang luar biasa dahsyat, sehingga atas ridho-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “*Politik Hukum Pencalonan Satu Paket Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Dalam Proses Demokratisasi Di Daerah*”. Shalawat serta salam senantiasa tercurah atas Baginda Nabi Muhammad SAW yang telah menjadi motor penggerak peradaban manusia, menebarkan ajaran agama Islam sebagai pedoman hidup dan meyakini kepada kita semua bahwa Islam adalah satu-satunya agama yang diridhai oleh Allah SWT.

Tesis ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 2 (S2) Magister Hukum pada Fakultas Hukum Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia. Terlepas dari segala keterbatasan penulis, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan tesis ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Bapak Dr. H. Abd. Jamil, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
2. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Direktur Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;

3. Bapak Dr. Saifudin S.H. M.Hum. selaku pembimbing yang senantiasa mencurahkan kemampuannya dalam memaksimalkan penelitian penulis. Perhatiannya terhadap penelitian penulis, tidak sekedar sebagai tanggung jawab keilmuan, melainkan cerminan tanggung jawab kemanusiaan sesama insan manusia ciptaan Allah SWT. Terima kasih atas segala investasi keilmuannya. Semoga Alla SWT membalas segala kebaikan bapak selama ini;
4. Tim Penguji, Ibu Prof. Dr Hj Ni'matul Huda S.H., M.Hum. dan Bapak Dr. Muntoha S.Ag., M.H., M.Hum. terimakasih sudah banyak memberikan masukan yang konstruktif dan progresif dalam penyusunan tesis ini;
5. Bapak/ibu dosen pengajar Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Terima kasih telah banyak memberikan ilmu yang bermanfaat kepada penulis, semoga kebaikan bapak/ibu dapat dilipatgandakan oleh Allah SWT;
6. Ibu Titi Anggaraeni, Direktur Eksekutif Perludem dan Ibu Andi Rahmah, Tenaga Ahli Wakil Ketua Komisi II DPR-RI yang dengan baik hati memberikan kesediaannya pada penulis untuk diwawancarai, terima kasih atas segala sumbangsih pemikiran yang ibu berikan kepada penulis;
7. Bapak/ibu staf sekretariat PPs FH UII yang banyak memberikan bantuan dan masukan terhadap pengembangan akademik dan ikut memberikan warna keceriaan selama penulis menempuh studi. Terima kasih atas semuanya;
8. Ayahanda Masnun Nurdin & Ibunda Yolanda Dunga, S.Pd. yang tidak henti-hentinya memanjatkan do'a, memberikan nasihat, membakar semangat,

mendorong dan memberikan motivasi dan semua bentuk pengorbanannya. Mereka adalah orang tua yang sangat sabar dalam menjaga amanah dari Allah SWT dalam membesarkan dan mengasahi anak-anaknya dengan penuh kasih sayang. Hanya Allah yang mampu membalas segala kebaikan mama dan papa;

9. Adik kandung penulis, Anissa Nurdin yang selalu membantu dan memacu penulis untuk menyelesaikan studi ini. Terima kasih doa-doa dan semangatnya.
10. Om dan Tante penulis Dr. Drs. H. Anis Naki, MM., Dewi P. Dungga, Abdul Aziz Djafar, Triko Dungga, S.Pd., Taufiq Dungga, Ma Epi, Mba Yayan, Prof. Dr. Ir. Winarni Monoarfa, MS. yang senantiasa menyemangati dan memberikan segala bantuan kepada penulis;
11. Saudara-saudara sepupu penulis, Rahmawaty Naki, S.E., M.M., Razak Dungga, Rizki Dungga yang selalu setia menemani penulis kapan saja;
12. Sahabat-sahabat penulis, Dewinta Rizky R. Hatu, S.Sos., Amanda Adelina Harun, S.H., M.H., Nadia Sobirin, S.H., Aneke Umar, S.H., A Cenrakasih Pratiwi, S.H, Claudia Stacia Moniaga, S.H., Megawaty S. Moha, S.H., Fatmawaty Usman, SH, Ratri Gustania, S.H. M.H. Nurul Tiara Kadir, S. Kom., Novita Rizki Primanagara S.E. M. Acc. yang senantiasa menyemangati, menghibur dan setia mendengarkan keluh kesah penulis;
13. Endi Renold Lahay, S.Pd. terimakasih telah sabar menemani penulis dan turut mendoakan penulis, membantu penulis dari segala macam bentuk bantuan;

14. Seluruh rekan-rekan Magister Hukum UII Angkatan 38 Januari Dhita, S.Pd., Moh. Reza Prasetya, S.H., Rahayu Saraswati Herlambang, S.H., RR. Dyah Citra, S.Ip., Riska Wulandari, S.H., Alvin Fajrin Muniroh, S.H., Afiyatun, S.H., Moh. Riski, S.H alias Kempettt, Arif Setiawan S.H., dan kawan-kawan lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu. Semoga kita selalu dalam satu ikatan hubungan yang erat. Terima kasih atas segala cerita dan canda tawanya; khususnya para HTN Rangers MH 38, Abdul Basid Fuadi, S.H., Aprina Romadhani, S.H., Moh. Haidar Ali, S.H., Moh. Irhan Roihan, S.H., Moh. Iqqom Difaulhaq, S.Sy., Moh. Ivan Vata, S.H. terima kasih abang-abang dan mba yang selalu mengerti dan mendukung adek selama kuliah. Semoga kalian makin sukses dimanapun berada, adek pamit ujian duluan, ya. Hahahaha
15. Seluruh rekan-rekan Ikatan Mahasiswa Ilmu Hukum Magister UII, terima kasih atas segala keceriannya. Semoga tetap solid;
16. Dan segala pihak yang ikut memberikan semangat, dorangan dan do'a yang tidak mampu penulis sebutkan satu-persatu.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 10 Januari 2019

Putri Handayani Nurdin

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERSETUJUAN	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
LEMBAR ORISINALITAS	iii
CURRICULUM VITAE	v
MOTTO	vii
PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xiii
ABSTRAK	xv
 BAB I. PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
E. Tinjauan Pustaka	12
F. Kerangka Pemikiran Teoritik	16
G. Definisi Operasional	38
H. Metode Penelitian	41
I. Sistematika Penelitian	47
 BAB II. TINJAUAN UMUM TEORI DEMOKRASI, POLITIK HUKUM, OTONOMI DAERAH DAN PEMERINTAHAN DAERAH	 49
A. Demokrasi	49
B. Politik Hukum	61
C. Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah	75
 BAB III. POLITIK HUKUM DALAM PENGATURAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH DI INDONESIA	 105
A. Politik Hukum Pengaturan Undang-Undang Nomor 1 Tahun	

2015 tentang Penetapan Perppu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.....	105
B. Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2015.....	125
C. Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016.....	130
BAB IV. ANALISIS HUKUM PENCALONAN SATU PAKET DITINJAU PADA PASAL 18 AYAT (4) UUD NRI TAHUN 1945.....	134
A. Pencalonan Satu Paket Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Ditinjau Pada Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	134
B. Belajar Dari Negara Lain.....	140
C. Mekanisme Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Yang Ideal Sesuai Dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.....	144
BAB V. PENUTUP.....	160
A. Kesimpulan.....	160
B. Saran.....	164
DAFTAR PUSTAKA.....	166

ABSTRAK

Politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah mengalami perubahan dari masa ke masa, pengaturan Pilkada di tahun 2014 merupakan tahun yang penuh drama dalam sejarah pembahasan undang-undang Pilkada di Indonesia. Eksistensi mekanisme pencalonan kepala daerah berubah-ubah dalam waktu singkat, khususnya dalam pencalonan satu paket calon. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 semestinya menjadi rujukan dalam merancang pengaturan pemilihan kepala daerah yang demokratis di Indonesia. Berangkat dari permasalahan tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penulisan hukum dengan judul “Politik Hukum Pencalonan Satu Paket Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Proses Demokratisasi di Daerah” dengan tiga fokus permasalahan, *pertama*, bagaimana politik hukum dalam perumusan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia? *Kedua*, apakah pencalonan satu paket kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945? *Ketiga*, bagaimana konsep pencalonan Pilkada yang ideal sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945?. Penelitian ini bertujuan, *pertama*, untuk mengkaji dan mengetahui politik hukum dalam pengaturan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia. *Kedua*, untuk menganalisa dan menjelaskan pencalonan satu paket kepala daerah dan wakil kepala daerah terhadap ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. *Ketiga*, untuk menganalisa dan menjelaskan konsep pencalonan Pilkada yang ideal sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Metode pengumpulan data menggunakan teknik studi dokumen dan analisis data dengan sistem deskriptif kualitatif. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Penelitian ini menyimpulkan *pertama*, terdapat dua mekanisme dalam mekanisme pencalonan satu paket yakni UU 1/2015 wakil kepala daerah tidak dalam satu pasangan dan UU 8/2015 menempatkan wakil kepala daerah dalam satu paket calon. *Kedua*, Pasal 18 ayat (4) bersifat *open legal policy* terhadap pencalonan pemilihan kepala daerah tidak satu paket. *Ketiga*, konsep ideal dengan memberikan kewenangan kepada kepala daerah terpilih dalam menentukan wakil kepala daerah sebagai posisi membantu tugas-tugas dan bertanggung jawab kepala kepala daerah, dengan melihat jenjang karir birokrasi ataupun karir politik. Sehingga hubungan antara kepala daerah dan wakilnya dalam konteks hierarkis. Hal ini dapat meminimalisir konflik yang berakibat pada pecah kongsi yang sering terjadi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Kata Kunci: Sistem Demokrasi, Politik Hukum, Pilkada, Satu Paket Calon.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pecah kongsi pasangan kepala daerah telah menjadi fenomena saat ini. Tidak salah, bila ada yang menilai hal ini dampak dari sistem politik Indonesia yang memiliki kecenderungan memposisikan partai politik sebagai aktor utama dalam berdemokrasi. Kenyataan adanya perselisihan kewenangan antara kepala daerah dan wakilnya di setengah perjalanan kepemimpinan mereka, menunjukkan adanya kontradiktif dibandingkan dengan kondisi harmonis di awal pencalonan. Tatkala terjadi persoalan dan muncul benih-benih ingin kembali berkuasa pada periode berikutnya, sering kali konflik meruncing hingga terjadi perpecahan, dalam konteks ini wakil kepala daerah kerap menjadi batu loncatan untuk menjadi kepala daerah.

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mencatat dari 244 pemilihan kepala daerah pada 2012 dan 67 pemilihan kepala daerah pada 2013, duet pimpinan daerah yang berlanjut dari periode sebelumnya hanya 6,15 persen. Artinya, 94 persen pimpinan daerah berganti pasangan pada pemilihan kepala daerah berikutnya. Tingginya perpecahan tersebut tidak terlepas dari konflik kepentingan penguasa daerah yang masing-masing berambisi menjadi penguasa periode berikutnya.¹

Berdasarkan hasil penetapan pasangan calon pemilihan serentak tahun 2018, data tertanggal 15 Februari 2018 jam 08.30 WIB dari 514 pasangan calon, 484

¹ Yeyet Solihat dan Nanang Nugraha, "Reposisi Kewenangan Wakil Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", *Jurnal Politikom Indonesiana*, Vol. 1 No. 2, Desember 2016, hlm. 132.

pasangan calon memenuhi syarat dan 30 pasangan calon tidak memenuhi syarat, 514 pasangan calon tersebut sebanyak 418 diutus oleh partai politik, 96 adalah calon perseorangan, dan 11 adalah calon tunggal.²

Selama ini pemilihan satu paket menimbulkan masalah baik secara politik maupun dalam ranah birokrasi pemerintahan. Ketika mencuat konflik politik kepemimpinan tersebut, hal itu menyentuh ranah publik dan meluas kepada perpecahan dalam tubuh pemerintah daerah. Masing-masing kubu berupaya memberikan "pengaruhnya". Urusan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat menjadi terabaikan akibat penyekatan dan pengaruh kepala daerah dan wakilnya. Mereka saling berhadapan dan membangun rivalitas dengan bumbu demokrasi. Keduanya sama-sama memperoleh dukungan langsung dari masyarakat.

Munculnya kompetisi politik di tengah jalan ini, juga diperparah dengan tidak adanya bentuk aplikatif terhadap fungsi, peran, dan wewenang antara kepala daerah dan wakilnya. Hal ini memunculkan konflik baru dalam pembagian peran dan tanggung jawab, meski pembagian peran tersebut sebenarnya bergantung pada kesepakatan keduanya. Seiring dinamika politik di daerah, tak jarang kesepakatan itu sirna. Selain itu, ketidaksejajaran pasangan kepala daerah ini terlihat dari berbagai kebijakan yang dibuat daerah bersangkutan. Inilah bibit dari disharmoni kepala daerah dengan wakilnya.

Terlepas dari dinamika ketatanegaraan yang berkembang dan mengemuka dalam keberlangsungan pemerintahan di daerah, kaitan antara negara hukum dan

² Arief Budiman, "Persiapan Pelaksanaan Pemilihan Serentak Tahun 2018", dalam www.kpu.go.id, Akses pada Jumat, 19 Mei 2018, 10.44 WITA.

demokrasi tergambar jelas sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945³ “Negara Indonesia adalah negara hukum”, namun dalam kaitannya pada pasal sebelumnya yakni pada Pasal 1 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945 “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” yang sebagaimana untuk mencapai tujuan negara yang termuat dalam alinea keempat pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Kedua ayat tersebut menggambarkan bahwa ada kesepakatan untuk mendasari segala perilaku di atas hukum, namun perlu disadari bahwa segala sesuatu yang disepakati untuk membentuk hukum semata-mata oleh kehendak rakyat. Kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut UUD NRI Tahun 1945 berarti kekuasaan tertinggi yang berada ditangan rakyat yang dalam hal ini dijalankan oleh rakyat itu sendiri melalui partisipasi politik dalam pemilihan kepala daerah dan tugas wewenangnya tercantum dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan-peraturan hukum lainnya.

Dinamika pencalonan kepala daerah tertuang dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 memiliki dua makna, antara lain: *Pertama*, makna dipilih secara demokratis dapat dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD); *Kedua*, jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Wali Kota sebagai Wakil Kepala Daerah dalam UUD NRI Tahun 1945

³ Selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945.

tidak diatur, oleh karena itu pengaturan mengenai kedudukan, tugas dan fungsi serta pengisian dan pemberhentian jabatan wakil kepala daerah diserahkan kepada undang-undang.

Hal tersebut didukung dengan ditetapkannya suatu desain desentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah⁴ yang kemudian diganti dan disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah⁵, seiring dengan perubahan yang dinamis di dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah⁶. Berlakunya undang-undang ini telah mengubah sistem sentralisasi pemerintahan yang terjadi sebelumnya ke arah desentralisasi dalam pemberian otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggung jawab kepada daerah dan juga dengan demikian dapat dikatakan bahwa melalui proses tersebut asumsi demokrasi sebagai "pemerintahan rakyat" yang diwujudkan dengan semakin mendekatkan kekuasaan kepada rakyat dan berasal dari kehendak dan pilihan rakyat dapat direalisasikan.

Kebijakan desentralisasi yang dikeluarkan Pemerintah pasca Orde Baru sesungguhnya merupakan salah satu cara yang ditempuh oleh Pemerintah untuk menghadirkan suatu sistem yang lebih mencerminkan nilai-nilai demokratis, karena sebagian kewenangan telah diserahkan kepada pemerintah lokal (daerah)

⁴ Selanjutnya disebut UU No. 22/1999.

⁵ Selanjutnya disebut UU No. 32/2004.

⁶ Selanjutnya disebut UU No. 23/2014.

untuk terlibat aktif dalam merespons hal-hal yang berkaitan erat dengan kehidupan rakyat di daerah.⁷

Dalam praktik pelaksanaannya pengaturan jabatan wakil kepala daerah menimbulkan berbagai permasalahan, antara lain: *Pertama*, terjadi perselisihan pembagian tugas dan wewenang antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal ini terlihat dari berbagai kebijakan yang dibuat walaupun sebelumnya sudah ada kesepakatan pada saat mereka dipasangkan sebagai bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui koalisi partai politik pengusung maupun jalur perseorangan/independen.

Kedua, masing-masing berupaya memberikan dan berebut pengaruh di birokrasi, sehingga yang sangat disayangkan ketika muncul dualisme kebijakan menyentuh ranah publik dan meluas kepada perpecahan dalam organisasi perangkat daerah. Urusan pembangunan dan pelayanan ke masyarakat menjadi terabaikan akibat penyekatan dari pengaruh kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Ketiga, adanya jargon dalam dunia politik bahwa tidak ada kawan dan lawan yang abadi, yang ada adalah kepentingan abadi. Siapapun dia akan menjadi lawan ketika berada dalam asas kepentingan kekuasaan dan pragmatisme mengalahkan ideologi. Parameter yang dikembangkan adalah asas manfaat, kepala daerah terutama yang baru berkuasa satu periode akan berusaha mempertahankan kekuasaan, sementara wakil kepala daerah berambisi untuk

⁷ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 429.

menjadi kepala daerah pada pemilihan yang akan datang. Tidak jarang mereka berusaha saling menjatuhkan apabila terindikasi persoalan hukum.

Permasalahan tergambar pada beberapa provinsi di Indonesia, baik di tingkatan pemerintahan daerah tingkat provinsi dan pada tingkatan pemerintahan daerah tingkat kabupaten dan kota. Salah satu provinsi yang memiliki permasalahan tersebut adalah Provinsi Gorontalo. Provinsi Gorontalo terdiri atas enam kabupaten dan kota, di antaranya Kabupaten Bone Bolango, Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Gorontalo Utara, Kabupaten Boalemo, Kabupaten Pohuwato dan Kota Gorontalo. Dari keenam kabupaten dan kota, ada lima kabupaten dan kota yang memiliki permasalahan yang sama dalam melaksanakan pencalonan kepala daerah, di antaranya Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Gorontalo Utara, Kabupaten Boalemo, Kabupaten Pohuwato dan Kota Gorontalo.

Di awal masa pencalonan, hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah sangatlah harmonis, namun pada masa menduduki jabatan kenyataan yang terjadi adanya perselisihan kewenangan antara kepala daerah dan wakilnya. Hal ini merupakan gambaran kontradiktif jika membandingkan dengan kondisi harmonis di awal pencalonan. Hal inilah yang memicu benih-benih ingin kembali berkuasa pada periode berikutnya, seringkali konflik meruncing hingga terjadi perpecahan. Dalam konteks ini wakil kepala daerah kerap menjadi batu loncatan untuk menjadi kepala daerah.

Di Kota Gorontalo, pada pencalonan pemilihan kepala daerah tahun 2013 pasangan calon yang sekarang telah menduduki jabatan kepala daerah yakni pasangan calon H. Marten Taha, SE., M.Ec.Dev. dan dr. Budi Doku memiliki

permasalahan yang sama. Di awal pencalonan hubungan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah berjalan harmonis namun benih-benih masalah lahir ketika berjalannya masa pemerintahan. Ketidaksepahaman antara kepala daerah dan wakil kepala daerah jelas terjadi sehingga mengakibatkan pada pencalonan Pilkada tahun 2018 memilih jalan yang berseberangan.

Marten Taha memilih pasangan baru yakni Ryan F. Kono⁸, sementara Budi Doku yang pada mulanya mencalonkan diri sebagai wakil kepala daerah berpasangan dengan Adhan Dambea, diujung pendaftaran calon menyatakan pengunduran diri. Pengunduran diri terdengar ketika istri Budi Doku terjerat kasus Narkoba. Sehingga saat pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah Adhan Dambea berpasangan dengan Hardi Hemeto.

Gubernur Jawa Barat Ahmad Heryawan dan Wakil Gubernur Dede Yusuf juga mengalami pecah kongsi dalam Pilkada Jabar 2013. Bedanya, dua pasangan ini maju sebagai calon gubernur secara terpisah.⁹ Permasalahan pecah kongsi yang terjadi antara lain, Bupati Kabupaten Kuantan Singingi di Riau, Sukarmis melawan wakilnya, Zulkifli, yang terjadi pada Februari 2016. Kemudian, antara Gubernur Kalimantan Utara Irianto Lambrie dengan wakilnya, Udin Hianggio, pada Oktober 2017. Bupati Tolitoli Mohammad Saleh Bantilan melawan wakilnya, Abdul Rahman H Buding, pada akhir Januari 2018. Bahkan permasalahan yang pernah terjadi adalah pengunduran diri Dicky Chandra sebagai Wakil Bupati Garut. Pasalnya pasangan Aceng Fikri dan Dicky Candra menang

⁸ Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Gorontalo Nomor : 10/HK.03.1.3-Kpt/7571/KPU-Kot/II/2018.

⁹ Liputan6, <https://www.liputan6.com/news/read/445653/ahmad-heryawan-dan-dede-yusuf-pecah-kongsi>, "Ahmad Heryawan dan Dede Yusuf Pecah Kongsi", Akses pada Sabtu, 1 September 2018 Pukul 18.00 WIB.

dalam Pilkada Garut 2009 melalui jalur independen. Pengunduran diri pasangan independen di tengah masa jabatan belum diatur dalam UU 32/2004.¹⁰ Terakhir, permasalahan yang baru saja terjadi adalah pengunduran diri wakil gubernur DKI Jakarta Sandiaga Uno. Dalam mengisi kekosongan jabatan wakil gubernur, partai koalisi yakni Partai Gerindra dan PKS telah memakan waktu yang lama untuk menemukan kesepakatan. Kekosongan posisi wagub dalam waktu yang lama dan dibiarkan tanpa kejelasan seperti saat ini mengindikasikan satu hal, yakni bahwa secara ketatanegaraan posisi wakil kepala daerah sesungguhnya tidak penting.¹¹

Penataan politik hukum Pilkada menunjukkan adanya komitmen pemerintah untuk memperbaiki segala bentuk kekurangan yang ada dalam pelaksanaan Pilkada. Sejak reformasi setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945, produk hukum pengaturan mekanisme pemilihan kepala daerah mengalami proses penataan yang sedemikian rupa. Hal tersebut dilakukan untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis melalui pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah. Politik hukum pengaturan Pilkada di Indonesia dapat dijabarkan dalam beberapa masa, yakni dimulai pada masa penjajahan kolonial Hindia Belanda dan masa kolonial Jepang, masa kemerdekaan (Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi).

Reformasi membawa perubahan dalam pengaturan Pilkada, dengan lahirnya UU No. 22/1999. Namun UU No. 22/1999 terkesan dibuat buru-buru saat isu desentralisasi begitu meluas dan menjadi wacana publik. UU No. 22/1999 kemudian diubah menjadi UU No. 32/2014. Tiba saat perkembangan dunia

¹⁰ VIVAnews, <https://www.viva.co.id/berita/politik/246717-kasus-dicky-chandra-pertama-kali-di-indonesia>, "Kasus Dicky Chandra Pertama Kali di Indonesia", Akses 1 September 2018 Pukul 18.07 WIB.

¹¹ Jamaludin Ghafur, "Hapus Jabatan Wakil Kepala Daerah", Koran Sindo, 10 Desember 2018.

hukum tata negara, gagasan membuat undang-undang terkait Pilkada secara terpisah dari UU 32/2004. Pemerintah butuh waktu lama untuk menyiapkan RUU Pilkada, hingga puncaknya lahirlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota¹².

Pengaturan tentang Pilkada di tahun 2014 merupakan tahun yang penuh drama dalam sejarah pembahasan undang-undang Pilkada di Indonesia, lahirnya UU No. 22/2014 merupakan titik kemunduran di alam demokrasi Pilkada di Indonesia. Hal ini dikarenakan telah mereduksi partisipasi politik masyarakat di daerah untuk memilih secara langsung kepala daerahnya. Dengan tingginya tuntutan publik, maka presiden SBY saat itu memutuskan untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota¹³.

Melalui Perppu No. 1/2014 ini proses Pilkada secara langsung dikembalikan pada rakyat, kemudian terdapat mekanisme baru terhadap Pilkada yang hanya diperuntukan pemilihan calon Gubernur, Bupati dan Walikota tanpa mengikutsertakan Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota sebagai satu kesatuan pasangan calon pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam perjalanan pembahasan pengesahan Perppu No. 1/2014 lahirlah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang¹⁴. Tidak sampai disitu, UU No. 1/2015 pun mengalami dua kali perubahan yakni diubah menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No.

¹² Selanjutnya disebut UU No. 22/2014.

¹³ Selanjutnya disebut Perppu No. 1/2014.

¹⁴ Selanjutnya disebut UU No. 1/2015.

1/2015 tentang Penetapan Perppu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang¹⁵ dan kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 1/2015 tentang Penetapan Perppu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang¹⁶.

Posisi pemerintahan daerah memiliki kedudukan yang penting dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karenanya, pengaturan pengisian jabatan dalam pemerintahan daerah bisa menjadi tolak ukur pada keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Berdasarkan pengalaman panjang pengaturan Pilkada yang dialami oleh bangsa Indonesia sebagaimana telah diuraikan di atas, penulis tertarik untuk melakukan kajian yang mendalam dengan judul **“Politik Hukum Pencalonan Satu Paket Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Proses Demokratisasi di Daerah”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka yang menjadi rumusan masalahnya sebagai berikut:

1. Bagaimana politik hukum dalam pengaturan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia ?
2. Apakah pencalonan satu paket kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 ?

¹⁵ Selanjutnya disebut UU No. 8/2015.

¹⁶ Selanjutnya disebut UU No. 10/2016.

3. Bagaimana konsep pencalonan Pilkada yang ideal sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan mengetahui politik hukum dalam pengaturan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia.
2. Untuk menganalisa dan menjelaskan pencalonan satu paket kepala daerah dan wakil kepala daerah terhadap ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.
3. Untuk menganalisa dan menjelaskan konsep pencalonan Pilkada yang ideal sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penulisan hukum ini diharapkan dapat memberikan manfaat berupa kontribusi pemikiran bagi pengaturan tentang evaluasi Pilkada, terutama terkait dengan pengaturan Pilkada dalam konsepsi demokrasi Indonesia. Hasil dari penulisan ini diharapkan pula dapat digunakan sebagai referensi bagi penulis-penulis hukum (*legal researcher*) berikutnya dan bagi segenap civitas akademika Universitas Islam Indonesia pada umumnya serta lebih khususnya untuk mahasiswa S1, S2, dan S3 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk lebih mendalami perihal pengaturan evaluasi Pilkada, pengembangan ilmu hukum, dan memperkaya khazanah keilmuan bidang hukum di tanah air.

2. Manfaat Praktis

Adapun secara praktis penulisan ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai referensi teoritis hukum bagi perancang perundang-undangan (*legislative drafter*) dalam membentuk perundangan-undangan Pilkada berikutnya, terutama perihal konstruksi pencalonan kepala daerah yang substantif. Bagi organisasi atau lembaga partai politik, penulisan hukum ini diharapkan dapat menjadi bahan teoritis dalam mengontrol kebijakan hukum terkait evaluasi pencalonan kepala daerah yang diatur oleh pembentuk undang-undang di Indonesia. Sementara bagi masyarakat umum, penulisan ini diharapkan dapat bermanfaat dalam membuka pemahaman konsepsi demokrasi Indonesia dan relevansi pengaturan desain pemilihan kepala daerah di Indonesia.

E. Tinjauan Pustaka

Penulisan hukum ini merupakan hasil dari gagasan dan pemikiran murni penulis dengan berdasar pada sudut pandang hukum bahwa “Politik Hukum Pencalonan Satu Paket Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Proses Demokratisasi di Daerah” merupakan bahasan yang sangat menarik dan aktual untuk dikaji. Dalam penulisan hukum ini, penulis bekerja secara mandiri dengan menggunakan bahan hukum yang dikumpulkan untuk dianalisis, baik berdasarkan peraturan perundangan maupun literatur hukum.

Berdasarkan pra-penulisan yang telah dilakukan, terdapat penulisan tesis yang memiliki ruang bahasan bahasan identik dengan topik yang diangkat oleh penulis tetapi terdapat perbedaan ruang lingkup pembahasan yang diangkat oleh penulis, yaitu sebagai berikut:

1. Tesis “Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pencalonan Kepala Daerah & Wakil Kepala Daerah di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Progresif” oleh Allan FG Wardhana, dari Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, pada tahun 2016. Allan FG Wardhana mengkaji putusan Mahkamah Konstitusi yang kontroversial, dapat ditemui dalam putusan-putusan MK terkait uji materi konsep pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Tiga (3) Undang-Undang yang berbeda, yaitu : (i) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; (ii) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Perumusan masalahnya adalah, *pertama*, bagaimana konstelasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia ditinjau dari perspektif hukum Progresif. *Kedua*, apa implikasi yuridis atas Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia. *Ketiga*, bagaimana konsep pengaturan pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Pemilihan kepala daerah yang akan datang.¹⁷
2. Tesis “Kedudukan, Tugas Dan Wewenang Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi di Indonesia” oleh Rahmad Gevril

¹⁷ Allan FG Wardhana, *Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pencalonan Kepala Daerah & Wakil Kepala Daerah di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Tesis (Yogyakarta, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016), hlm. xii.

Falah, dari Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, tahun 2015. Rahmad Gevril Falah mengkaji pasca reformasi, bagaimana kedudukan tugas dan wewenang wakil kepala daerah tidak diatur secara spesifik dan eksplisit di dalam undang-undang, hanya empat undang-undang pemerintahan daerah yang mengatur dan itu sangatlah minim. Perumusan masalahnya adalah bagaimana kedudukan, tugas dan wewenang wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah pasca reformasi, bagaimana hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah di Indonesia, dan bagaimana mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah yang ideal di masa yang akan datang.¹⁸

3. Tesis “Analisis Problematika Hukum Pengaturan Dinasti Politik Dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Di Indonesia” oleh Mustopa, dari Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, tahun 2018. Mustopa mengkaji pemilihan kepala daerah secara langsung yang telah mewarnai dinamika demokrasi dan ketatanegaraan di Indonesia. Pemilihan secara langsung melahirkan sebuah legalitas terhadap dinasti politik. Seorang kepala daerah dan keluarganya dapat saling berganti mengisi jabatan kepala daerah secara turun temurun. Pasca putusan Mahkamah Konstitusi dinasti politik semakin masif, catatan demi catatan kepala daerah dari kalangan dinasti politik terlibat kasus hukum dan di antaranya menjadi terpidana.

¹⁸ Rahmad Gevril Falah, *Kedudukan, Tugas Dan Wewenang Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, Tesis (Yogyakarta, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2015), hlm. xi.

Perumusan masalahnya adalah, *Pertama*, bagaimana problematika hukum dinasti politik dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia pasca putusan Mahkamah Konstitusi. *Kedua*, bagaimana konsep pengaturan dinasti politik dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia.¹⁹

4. Tesis “Pecah Kongsi Bupati dan Wakil Bupati *Incumbent* Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Sidoarjo (Studi *Rational Choice* Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Sidoarjo)” oleh Zadit Taqwa, dari Program Studi Magister Ilmu Politik, Analisis Politik, Universitas Airlangga. Zadit mengkaji apa saja latar belakang sehingga terjadinya pecah kongsi dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Sidoarjo tahun 2015. Ada tiga hal yang menjadi sudut pandang pilihan rasional yang dilakukan dalam keputusan pecah kongsi antara lain, peran partai, figur serta perhitungan politik. Kasus pecah kongsi yang terjadi di Sidoarjo dimainkan oleh Saiful’illah dan M.G. Hadi Sucipto, yang keduanya adalah kader dalam satu partai politik yang sama.²⁰

Orisinalitas yang ditekankan oleh penulis dalam penulisan ini adalah objek analisisnya yakni pencalonan kepala daerah satu paket yang dikaji dari aspek mewujudkan sistem demokrasi di daerah. Penulisan hukum ini menekankan bagaimana legitimasi pengaturan calon wakil kepala daerah untuk masuk atau

¹⁹ Mustopa, *Analisis Problematika Hukum Pengaturan Dinasti Politik Dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Di Indonesia*, Tesis (Yogyakarta, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018), hlm. xi.

²⁰ Zadit Taqwa, *Pecah Kongsi Bupati dan Wakil Bupati Incumbent Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Sidoarjo (Studi Rational Choice Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Sidoarjo)*, Tesis (Surabaya, Program Studi Magister Ilmu Politik Analisis Politik Universitas Airlangga, 2015), hlm. xi.

tidaknya dalam sebuah pencalonan kepala daerah yang memberikan dampak secara langsung terhadap jalannya roda pemerintahan daerah dalam satu masa kepemimpinan. Penulis meneliti politik hukum yang terjadi dalam proses perumusan penetapan Perppu No. 1/2014 hingga ditetapkan menjadi UU No. 1/2015 dan dua kali mengalami perubahan yakni menjadi UU No. 8/2015 dan UU No. 10/2016.

Selain itu penekanan yang menjadi unsur orisinalitas dalam penulisan hukum ini adalah pada aspek kajian parameter-parameter teori hukum yang menjadi dasar pemberlakuan pencalonan kepala daerah dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, serta bagaimana mewujudkan konstruksi pencalonan kepala daerah dalam satu calon dalam pengajuan calon kepala daerah yang ideal, efektif dan partisipatif.

F. Kerangka Pemikiran Teoritik

Teori adalah seperangkat proposisi yang terdiri atas variable-variabel yang terdefinisikan dan saling berhubungan, merupakan suatu pandangan sistematis mengenai fenomena-fenomena yang dideskripsikan oleh variabel-variabel itu dalam suatu teori menjelaskan fenomena, yang berfungsi sebagai pemberi arahan kepada penulis dalam melakukan penulisan.²¹

Landasan teori merupakan pijakan dasar untuk menelaah problematika yang terjadi dalam hal mencari dan menemukan solusi perihal penyelesaian masalah terhadap suatu penulisan. Landasan teori dapat berupa teori hukum yang berupa teori-teori hukum umum (biasanya digunakan sebagai *grand theory*) maupun

²¹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penulisan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 43.

teori-teori hukum khusus. Di dalam penulisan ini, teori dan konsep yang digunakan sebagai landasan untuk mengkaji terkait *Politik Hukum Pencalonan Satu Paket Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Proses Demokratisasi di Daerah* adalah teori demokrasi; otonomi daerah; politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah di Indonesia; dan pemerintahan daerah.

1. Teori Demokrasi

Demokrasi merupakan bentuk pemerintahan politik yang kekuasaan pemerintahannya berasal dari rakyat baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Istilah ini berasal dari bahasa Yunani yaitu *demokratia* (kekuasaan rakyat), yang dibentuk dari kata *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan), merujuk pada sistem politik yang muncul pada pertengahan abad ke-5 dan ke-4 SM di kota Yunani Kuno khususnya Athena.²²

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani *demos* artinya rakyat dan *kratein* artinya pemerintah. Secara sederhana, demokrasi dapat dirumuskan sebagai pemerintahan yang diuruskan oleh rakyat dalam suatu masyarakat. Demokrasi juga dimaknai sebagai kewenangan rakyat untuk memerintah atau rakyat memiliki kedaulatan untuk memerintah. Demokrasi mementingkan kehendak, pendapat serta pandangan rakyat itu sendiri. Dan corak pemerintahan demokrasi dipilih melalui persetujuan dengan cara mufakat.²³

Konsep demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan, akan tetapi pemakaian konsep ini di zaman modern dimulai sejak terjadinya pergolakan

²² Azumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: Prenada Media, 2005), hlm. 125.

²³ Gregorius Sahdan, *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Seoharto*, (Yogyakarta: Pondok Edukasi, 2004), hlm. 12.

revolusioner dalam masyarakat Barat pada akhir abad ke-18. Pada pertengahan abad ke-20 dalam perdebatan mengenai arti demokrasi muncul tiga pendekatan umum. Sebagai suatu bentuk pemerintahan, demokrasi telah didefinisikan berdasarkan sumber wewenang bagi pemerintah, tujuan yang dilayani oleh pemerintah dan prosedur untuk membentuk pemerintahan.²⁴

Demokrasi secara modern dirumuskan sebagai sebuah sistem pemerintahan dengan didasarkan atas prinsip kedaulatan dari, oleh, dan untuk rakyat seperti dikatakan Presiden Amerika ke-16 Abraham Lincoln “*democracy is government of the people, by the people and for people*”.²⁵ J.J. Rousseau yang telah memunculkan doktrin *volonte general* sebagai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara mengandung dua konsekuensi, yakni:²⁶

- a. Adanya hak rakyat untuk menggantikan atau menggeser penguasa. Hal ini berhubungan boleh tidaknya rakyat berevolusi terhadap penguasa;
- b. Adanya paham yang yang berkuasa itu rakyat atau paham kedaulatan rakyat. Rakyat di sini tidak sebagai penjumlahan dari individu-individu, melainkan rakyat sebagai suatu *gemeinschaft* yang sifatnya abstrak.

Dalam pandangan Arend Lijphart, pola demokrasi secara garis besarnya bisa dibedakan ke dalam dua model: “*majoritarian democracy*” (demokrasi yang lebih mengutamakan suara mayoritas) dan “*consensus democracy*” (demokrasi yang lebih mengutamakan konsensus). “*Consensus democracy*” tidaklah berbeda dengan “*majoritarian democracy*” dalam menerima bahwa kekuasaan mayoritas (*majority rule*) lebih baik daripada kekuasaan minoritas (*minority rule*). Model majoritarian mengkonsentrasikan kekuatan politik di tangan suatu kekuatan

²⁴ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Cetakan Kedua (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997), hlm. 4.

²⁵ Dedy Ismatullah dan Asep Sahid Gatra, *Ilmu Negara Dalam Multiperspektif*, (Bandung: Pustaka Setia, 2007), hlm. 119.

²⁶ Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketujuh (Yogyakarta: Liberty, 2005), hlm 120-121.

mayoritas, sedangkan model konsensus berusaha untuk membagi, menyebarkan, dan membatasi kekuasaan dengan pelbagai cara; seturut dengan itu, model majoritarian bersifat eksklusif, kompetitif dan berseteru (*adversarial*), sedangkan model konsensus bersifat inklusif, tawar menawar (*bargaining*) dan berkompromi. Dengan alasan ini, demokrasi konsensus juga dapat juga disebut “*negotiation democracy*”.²⁷

Di Indonesia sendiri, demokrasi bagi sebagian kalangan dipersepsikan secara beragam. Sebagaimana yang dikatakan Nurcholis Madjid bahwa demokrasi Indonesia adalah penerapan ide-ide demokrasi sejagat (*universal*) sesuai kondisi Indonesia dan tingkat perkembangannya.²⁸

Menurut Charles Tilly dalam memerhatikan demokrasi, para pakar setidaknya membagi pengertian demokrasi ke dalam empat kategori pendekatan: konstitusional, substantif, prosedural, dan berorientasi pada proses.²⁹ Pendekatan konstitusional menekankan pada bagaimana konstitusi dibentuk, diberlakukan dan diamalkan oleh suatu pemerintahan sehubungan dengan aktivitas politik. Pendekatan ini mengingatkan akan pentingnya landasan konstitusionalisme bagi perwujudan demokrasi baik pada pemilihan umum dalam perhelatan pemilihan presiden dan wakil presiden dan perhelatan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pendekatan substantif memberikan perhatian lebih pada bagaimana suatu pemerintah memajukan kondisi kehidupan politik. Kehidupan politik yang sehat

²⁷ Yudi Latif, *Negara Paripurna*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm. 460.

²⁸ Galuh Kartiko, “Sistem Pemilu Dalam Perspektif Demokrasi Di Indonesia”, *Jurnal PKK Universitas Kanjuruhan Malang*, Volume II Nomor 1, Juni 2009, hlm. 41.

²⁹ *Ibid.*, hlm 454.

dan jauh dari berbagai kepentingan tidak bisa dihindari namun perlu untuk dihadapi, dirumuskan, dipecahkan, sampai pada akhirnya dapat diselesaikan. Tingkat demokratisasi dapat dilihat dari sejauh mana pemerintah mengedepankan kesejahteraan rakyatnya di samping melindungi kebebasan manusia, keamanan, kesetaraan, keadilan sosial, musyawarah publik dan penuntasan konflik secara damai.

Pendekatan prosedural berkisar pada pembahasan bagaimana secara sederhana, dan tentunya prosedural, suatu pemerintahan digolongkan sebagai suatu demokrasi. Lazimnya, pengguna pendekatan ini memberikan perhatian khusus dan terbatas pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang jujur, rahasia, adil, dan langsung. Bagaimana jalannya proses pemilihan kepala daerah di daerah ikut menentukan kualitas demokrasi suatu negeri.

Pendekatan berorientasi pada proses yang dikerap diasosiasikan dengan pemikiran Robert Dahl. Robert Dahl menggariskan lima kriteria minimum agar suatu negara bisa dianggap demokratis. Kelima kriteria berbentuk proses itu meliputi:³⁰

- a. Partisipasi efektif (*effective participation*). Setiap warga harus memiliki kesempatan yang setara dan efektif untuk membuat pandangan-pandangannya diketahui oleh warga yang lain;
- b. Kesetaraan memilih (*voting equality*). Setiap warga harus memiliki kesempatan yang setara dan efektif untuk memilih dan seluruh pilihan harus dihitung secara setara;
- c. Pemahaman tercerahkan (*enlightened understanding*). Setiap warga harus memiliki kesempatan yang setara dan efektif untuk mempelajari alternatif kebijakan yang relevan serta kemungkinan akibat-akibatnya;
- d. Pengendalian agenda (*control of the agenda*). Setiap warga harus memiliki kesempatan untuk menentukan bagaimana dan apa saja yang harus ditempatkan dalam agenda kebijakan;

³⁰*Ibid.*, hlm. 455.

- e. Pelibatan setiap orang dewasa (*inclusion of adults*). Setiap warga yang sudah dewasa harus diberi hak secara penuh untuk keempat kriteria diatas.

Robert Dhal menyebutkan tujuh lembaga demokrasi, yang empat di antaranya terkait Pemilu, yaitu: pejabat dipilih, Pemilu bebas dan adil, hak memilih inklusif, dan hak mencalonkan. Adapun tujuan Pemilu demokratis tidak sekadar untuk menjaga integrasi nasional dan memilih pejabat-pejabat yang representatif, tetapi juga untuk menciptakan pemerintahan yang efektif.³¹

Menurut Miriam Budiardjo, ciri khas demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis ialah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya, dan untuk menjamin itu harus dilakukan pemisahan terhadap cabang-cabang kekuasaan negara.³²

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Tentu akan timbul keraguraguan, apabila suatu pemerintah menyatakan diri sebagai berasal dari rakyat, sehingga dapat disebut sebagai pemerintahan demokrasi, padahal pembentukannya tidak didasarkan hasil pemilihan umum. Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa tujuan penyelenggaraan pemilihan umum itu ada 4 (empat), yaitu untuk:³³

- 1) untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- 2) untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- 3) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan

³¹ Didik Supriyanto, "Presidensialisme Dalam Sistem Multipartai: Demokrasi Dan Pemilu Di Brasil Dan Indonesia", *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Edisi Kedua Februari 2012, hlm. 74.

³² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi Cetakan Keempat (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 107.

³³ Jimly Asshiddiqe, "Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006, hlm. 12-13.

4) untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Rumusan pencalonan kepala daerah dalam satu paket tidak mencederai hakekat demokrasi. Hal ini dikarenakan proses pemilihan kepala daerah dijalankan tetap berdasarkan ketentuan peraturan perundangan yakni melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Rakyat tetap memegang kendali dalam menentukan kepala daerah yang akan dipilih untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Pandangan Arend Lijphart yang menggariskan demokrasi model “*majoritarian democracy*” dan “*consensus democracy*” yang kemudian disandingkan dengan pandangan Charles Tilly dalam membagi pengertian demokrasi ke dalam empat kategori pendekatan yakni konstitusional, substantif, prosedural, dan berorientasi pada proses di dalam konteks dinamika pencalonan kepala daerah dapat diartikan bahwa yang dirumuskan untuk menghendaki adanya penegasan secara konstitusional yakni ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tidak menyebutkan pencalonan kepala daerah disandingkan dengan wakil kepala daerah.

Hal yang menarik untuk kemudian dapat dijabarkan dalam penulisan ini bagaimana rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dirumuskan oleh lembaga yang berwenang saat merumuskannya. Apakah lebih ke arah “*majotarian democracy*” atau “*consensus democracy*”. Sehingga pendekatan demokrasi substantif, prosedural, dan berorientasi pada proses bisa menciptakan pemerintahan yang efektif dalam proses demokrasi.

2. Otonomi Daerah

a. Pengertian Otonomi Daerah

Pengertian tentang otonomi dan desentralisasi telah banyak dikemukakan oleh para pakar. Dalam makna sempit, otonomi dapat diartikan sebagai ‘mandiri’. Sedangkan dalam makna luas diartikan sebagai ‘berdaya’. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mencapai kondisi tersebut, maka daerah dapat dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dari luar (*external intervention*).³⁴

Sementara itu, menurut Salam, istilah otonomi sendiri secara etimologi berasal dari kata bahasa Yunani, yaitu *auto* (sendiri), dan *nomos* (peraturan) atau “undang-undang”. Oleh karena itu menurut Muslimin bahwa “otonomi” diartikan sebagai pemerintahan sendiri.³⁵ Sehingga otonomi pada hakikatnya adalah suatu mekanisme untuk mengatur kekuasaan negara yang dibagikan secara vertikal dalam hubungan “*bottom-up*”. Sebagaimana diketahui bahwa pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah “*division of power*” (*distribution of power*).

Dalam konteks kajian penyelenggaraan pemerintahan, istilah otonomi daerah sering dipersandingkan dengan desentralisasi dan digunakan secara

³⁴ C.S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Pembangunan di Daerah*, (Jakarta: Aksara, 1985), hlm. 186.

³⁵ Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah, Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, Cetakan Kedua (Bandung: Djambatan, 2004), hlm. 88.

campur aduk (*interchangeably*). Kedua istilah tersebut bagaikan dua mata koin yang saling menyatu namun dapat dibedakan. Dimana desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara negara, sedangkan otonomi menyangkut hak yang mengikuti pembagian wewenang tersebut.³⁶

Dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945 diatur tentang kebijakan otonomi. Disebutkan bahwa otonomi adalah hak dan wewenang daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dan diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Otonomi menurut UUD NRI Tahun 1945 adalah otonomi yang berkedaulatan rakyat dengan menerapkan pemerintahan daerah yang bersendi atas dasar permusyawaratan rakyat. Daerah yang dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah “daerah provinsi” dan “daerah yang lebih kecil dari daerah provinsi”, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Adapun asas pokok dalam pelaksanaan otonomi daerah yang telah berkembang dalam negara dewasa ini adalah asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, asas *medbewind* (tugas pembantuan).

Penyelenggaraan otonomi daerah memiliki dua tujuan pokok yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum mengacu pada untuk meningkatkan kualitas keadilan, demokrasi dan kesejahteraan bagi seluruh unsur bangsa yang beragam di dalam NKRI yang utuh. Sedangkan tujuan khususnya yaitu sebagai berikut³⁷:

³⁶ Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: Prenada Media, 2005), hlm. 149.

³⁷ Syamsudin Haris, *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, (Jakarta: LIPI Press dan Obor, 2006), hlm. 161.

1. Meningkatkan keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan maupun implementasinya sehingga terwujud suatu pemerintahan lokal yang bersih, efisien, transparan, responsif dan akuntabel.
2. Memberikan pendidikan politik kepada masyarakat akan urgensi keterlibatan mereka dalam proses pemerintahan local dan kontribusinya bagi tegaknya pemerintahan nasional yang kokoh dan sah.
3. Memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk memilih para pemimpin mereka secara langsung dan demokratis.
4. Membangun kesaling-percayaan antar masyarakat di satu pihak dan masyarakat dan pemerintah di lain pihak.

Otonomi daerah dapat berjalan dengan baik tidak hanya dengan menerapkan prinsip-prinsip dasar otonomi daerah tetapi juga didukung oleh pejabat-pejabat eksekutif dan legislatif pada tingkat daerah menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan.

b. Hubungan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Salah satu arus besar demokrasi adalah desentralisasi penyelenggaraan negara yang melahirkan penguatan otonomi daerah. Sentralisasi dan keseragaman pemerintahan daerah masa lalu merupakan bagian dari otoritarianisme yang menindas keseragaman dan potensi daerah.³⁸

Mengenai definisi desentralisasi sendiri tidak ditemukannya definisi tunggal yang menjelaskan desentralisasi secara terperinci. Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *de* artinya lepas, dan *centrum* artinya pusat (*away from centre*). Jadi, desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.³⁹

Desentralisasi dan otonomi secara fungsional memiliki kesamaan, arti sama berkaitan dengan “wewenang”. Desentralisasi dalam arti sempitnya “penyerahan

³⁸ Janedjri M. Gaffar, “Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Partisipasi Rakyat”, Makalah disampaikan di Seminar Nasional “Menakar Efektifitas Penyelenggaraan Pemilihan kepala daerah Serentak: Demokrasi Langsung atau Demokrasi Partisipatif”, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Malang, 10 April 2018, hlm. 6-7.

³⁹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Alumni, 2004, hlm. 117.

wewenang” sedangkan otonomi daerah dalam arti sempitnya berkaitan dengan “kewenangan daerah otonom”. Karena salah satu fungsi otonomi daerah atau desentralisasi adalah dalam rangka penguatan integritas nasional.⁴⁰ Berdasarkan berbagai pandangan di atas, otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi/manajemen yang digunakan untuk memberikan manfaat dari sumber daya di daerah, terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan demokrasi.

c. Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.⁴¹ Jika berbicara mengenai pemilihan kepala daerah tidak bisa terlepas dari peran otonomi daerah, artinya terdapat korelasi yang signifikan antara pemilihan kepala daerah dengan konsep otonomi daerah, yaitu otonomi daerah mendorong daerah untuk menentukan pemimpinnya melalui pemilihan kepala daerah. Era otonomi daerah sebagai bagian dari era reformasi menempatkan kepala daerah semakin penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kepala daerah yang juga berkedudukan sebagai kepala pemerintahan daerah memiliki kekuasaan yang cukup besar untuk melakukan perubahan demi peningkatan kesejahteraan dan kemajuan daerah. Kepala daerah tidak hanya

⁴⁰ Imam Syaukani. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Cetakan Ketujuh. Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2011, hlm. 274.

⁴¹ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Umum, 2002), hlm. 1.

memiliki wewenang yang lebih besar dalam mengelola daerahnya sendiri, tetapi memiliki otonomi dari intervensi pemerintah pusat.

Otonomi daerah ini muncul karena adanya instrumen desentralisasi, instrumen ini hadir karena ketidakmungkinan adanya kehidupan bernegara diselenggarakan secara terpusat. Dengan adanya otonomi daerah, maka harus adanya pemimpin daerah sebagai sarana untuk menjalankan desentralisasi antara pusat dan daerah agar tetap utuh dalam satu kesatuan, perlunya pemimpin daerah inilah yang melatarbelakangi lahirnya pemilihan kepala daerah untuk menentukan pemimpin di daerah.

Otonomi daerah yang disertai pemilihan kepala daerah dinilai sangat signifikan, mengingat ditengah kompleksitas masalah yang akan dihadapi nanti, otonomi daerah dalam kerangka pemikiran positif tetap dinilai memberikan lebih banyak nilai-nilai positif. Otonomi memungkinkan terlaksanakannya *bottom up planning* secara signifikan dan mengikis rantai birokrasi yang dirasakan sangat menghambat pelayanan kepada masyarakat. Otonomi juga akan dapat memberdayakan partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam pelaksanaan pembangunan.⁴²

Dalam perkembangannya pemilihan kepala daerah telah mengalami banyak perubahan, sejarah politik mencatat pemilihan kepala daerah telah dilakukan dengan tiga jenis sistem, yakni *Pertama*, sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pemerintah pusat masa kolonial Belanda, Jepang (UU No. 27/1902; UU No. 22/1948), *Kedua*, sistem pemilihan perwakilan semu (UU No. 18/1965; UU No.

⁴² H. Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Andi, 2003), hlm. 5.

5/ 1974), dan yang *Ketiga*, sistem pemilihan perwakilan (UU No. 22/1999) musti dilengkapi dengan “atas pertimbangan situasi saat itu”.⁴³

Sejak lahirnya reformasi, pemilihan secara langsung dianggap lebih dapat mengapresiasi aspirasi rakyat, untuk memilih pemimpin sesuai dengan keinginan rakyat. Dalam menegakkan demokrasi, sistem pemilihan langsung ini dinilai lebih dapat mengedepankan demokrasi yang diinginkan rakyat, dibandingkan dengan pemilihan dengan sistem tidak langsung.

Demokrasi yang dikenal oleh rakyat saat ini ialah demokrasi yang berasaskan kedaulatan rakyat, dimana kedaulatan rakyat ialah dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat, dengan kata lain pemilihan pemimpin yang dipilih rakyat secara langsung merupakan demokrasi yang diinginkan rakyat selama ini. Dengan demikian diharapkan kebijakan yang diambil akan didasarkan pada aspirasi rakyat yang memilih. Rakyat selaku pemilih juga menuntut transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah dijamin oleh undang-undang pemerintahan daerah.

Gejala yang berkembang lima tahun terakhir dalam perkembangan pemilihan kepala daerah selain konflik horizontal dan vertikal antara pemangku kepentingan juga diwarnai *money politik* dan *high cost*. Tidak dapat dipungkiri bahwa uang sangat diperlukan dalam sebuah proses politik. Inilah kenapa faktor uang tidak akan pernah bisa dilepaskan dari sebuah proses politik.

Kemudian persoalan politik yang berkembang di masyarakat yakni rendahnya partisipasi masyarakat atau yang biasa dikenal dengan Golongan Putih

⁴³ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 158.

(Golput). Salah satu bentuk partisipasi politik yang sangat penting dilakukan oleh warga negara adalah keikutsertaan dalam pemilihan umum. Di Indonesia, golongan putih (Golput) telah menjadi fenomena politik yang menarik pada tahun 1970an. Hal ini terjadi karena golongan putih tidak saja diartikan sebagai para pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya.⁴⁴

Hal ini jelas mencederai prinsip demokrasi dalam pelaksanaan Pemilu. Padahal tujuan utama Pemilu memberikan proses pendidikan politik warga negara dan pendemokrasian politik, sosial dan ekonomi. Pemimpin yang terpilih juga sebagian besar tidak mencerminkan aspirasi rakyat dengan menunjukan tidak profesional dan kompeten dalam menjalankan pemerintahan daerah dengan baik. Selain itu, masalah yang dihadapi tidak hanya kepala daerah di beberapa daerah banyak yang terlibat dalam kasus hukum (korupsi) tetapi fenomena pecah kongsi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam masa menjalankan roda pemerintahan, pertentangan kebijakan yang dikeluarkan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah ditenggerai sebagai pemicu pecah kongsi terjadi. Akibatnya, pemerintahan daerah terpecah belah, yang diutamakan bukan lagi kesejahteraan rakyat di daerah tetapi kepentingan politik pemangku kepentingan.

3. Politik Hukum Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Penataan politik hukum pemilihan kepala daerah menunjukkan adanya komitmen pemerintah untuk memperbaiki segala bentuk kekurangan yang ada dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Sejak reformasi setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945, produk hukum pengaturan mekanisme pemilihan kepala

⁴⁴Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah: Pelajaran Dari Pilkada Langsung: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, Cetakan Pertama (Surabaya: Pustaka Eureka dan Pusdeham, 2006), hlm. 119.

daerah mengalami proses penataan yang sedemikian rupa. Hal tersebut dilakukan untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis melalui pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah. Politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah di Indonesia dapat dijabarkan dalam beberapa masa, diantaranya sebagai berikut:

a. Masa Penjajahan Kolonial Hindia Belanda dan Masa Kolonial Jepang

Pada waktu itu, praktik penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sudah dilakukan. Politik kolonial Belanda dalam menguasai daerah jajahan menerapkan sistem pemerintahan daerah yang bertujuan untuk kepentingan mereka. Oleh sebab itu, baik untuk daerah Jawa dan Madura atau daerah luar Jawa dan Madura, jabatan-jabatan Gubernur, Residen, Asisten Residen dan Kontrolir dijabat oleh orang-orang Belanda, sedang untuk jabatan lainnya dipegang oleh pribumi bangsa Indonesia.⁴⁵ Untuk semua jabatan tersebut, pemilihan kepala daerah dilakukan dengan sistem penunjukan dan/atau pengangkatan oleh penguasa kolonial atau tepatnya Gubernur Jenderal, dengan kewajiban pribumi yang menduduki jabatan memberikan kompensasi ekonomi (upeti) dan politik.⁴⁶

Sementara pada masa penjajahan Jepang, masih mempertahankan asas dekonsentrasi dengan sedikit variasi perubahan: nama-nama daerah beserta jabatannya diganti dengan bahasa Jepang, jabatan-jabatan yang semula diduduki orang Belanda digantikan oleh pembesar-pembesar Jepang, sedangkan bangsa Indonesia hanya diberi kesempatan sedikit mungkin; wilayah propinsi beserta

⁴⁵ J. Kaloh, *Kepala Daerah – Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Gramedia, 2003), hlm. 26.

⁴⁶ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Cerakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 40.

Gubernurnya dihapus di daerah Jawa maupun daerah luar Jawa.⁴⁷ Seperti pemerintah kolonial lain, sistem rekrutmen kepala daerah saat itu mengabaikan nilai-nilai demokrasi, transparansi dan akuntabilitas karena diangkat dan/atau dutunjuk oleh penguasa Jepang.⁴⁸

b. Masa Kemerdekaan (Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi)

1) Masa Orde Lama

Produk perundangan pertama yang menyinggung kedudukan kepala daerah adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. Namun, mengenai mekanisme dan prosedur pengangkatan, pemberhentian, pertanggungjawaban kepala daerah tidak mendapat keterangan memadai, termasuk dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah yang dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri.⁴⁹

Pada tahun 1948, lahir Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang merujuk pada Pasal 18 UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah yang berhak mengurus dan mengatur rumah tangganya. Mengenai mekanisme dan prosedur pengangkatan Kepala Daerah diangkat berdasarkan hierarki seperti halnya Gubernur diangkat oleh Presiden; Menteri Dalam Negeri mengangkat Kepala Daerah Kabupaten atau Kota Besar; dan Kepala Daerah Desa atau Kota Kecil diangkat oleh Gubernur.⁵⁰

⁴⁷ J. Kaloh, *Op.Cit.*, hlm. 30.

⁴⁸ Joko J. Prihatmoko, *Op.Cit.*, hlm. 45

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 46-47.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 45-49.

2) Masa Orde Baru

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah merupakan satu-satunya UU Pemda yang lahir dan digunakan pada masa pemerintahan Presiden Soeharto. Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Dasarnya, Presiden sebagai penanggungjawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah negara, karena secara hierarkis bertanggungjawab pada Presiden, maka kepala daerah diangkat oleh Presiden bagi calon yang memenuhi syarat yang sudah ditentukan oleh undang-undang dan aturan pelaksanaan, yakni diusulkan oleh DPRD.⁵¹

3) Masa Reformasi

Reformasi membawa perubahan dalam pemilihan kepala daerah, dengan lahirnya UU No. 22/2009. Namun undang-undang ini terkesan dibuat buru-buru di saat isu desentralisasi begitu meluas dan menjadi wacana publik. Trauma terhadap pelaksanaan pemilihan kepala daerah masa Orde Baru, yang ditandai dengan intervensi pusat secara berlebihan, menjadi semangat para pembuat undang-undang. Ketentuan lebih rinci tentang pemilihan kepala daerah tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 151 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah, yang dimana dalam pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 61-63.

pemilihan secara bersamaan. Calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah ditetapkan oleh DPRD melalui tahapan pencalonan dan pemilihan.⁵²

Tiba saat perkembangan dunia hukum tata negara, gagasan membuat undang-undang Pilkada yang terpisah dari UU No. 32 /2004 tentang Pemerintahan Daerah muncul setelah evaluasi penyelenggaraan gelombang pertama pemilihan kepala daerah sepanjang 2005-2008. Gagasan ini sejalan dengan keinginan pemerintahan SBY-Boediono untuk memecah UU No. 32/2004 menjadi tiga undang-undang, yakni: undang-undang pemerintahan daerah; undang-undang pemilihan kepala daerah; dan undang-undang desa.

Pemerintah butuh waktu dua tahun untuk menyiapkan RUU Pemilihan kepala daerah, hingga Presiden SBY menyerahkan kepada DPR pada pertengahan Desember 2011. Untuk membahas RUU tersebut, DPR membentuk Pansus RUU Pilkada, sedangkan Presiden menugaskan Mendagri untuk mewakili pemerintah. Pembahasan RUU Pilkada dimulai pada masa sidang 2012.

Mengapa sebagian kalangan masih tetap menginginkan kepala daerah dipilih oleh rakyat secara langsung. Hal ini antara lain karena pengalaman menunjukkan bahwa selama ini keinginan DPRD sering kali tidak sinkron secara aspirasi dengan rakyatnya. Selanjutnya, dalam sistem demokrasi posisi tinggi kedaulatan rakyat harus didahulukan dan aspirasi rakyat tidak boleh direduksi oleh lembaga manapun. Kedaulatan rakyat itulah diwujudkan melalui pemilihan kepala daerah langsung selama lima tahun sekali. Melalui pemilihan kepala

⁵² *Ibid.*, hlm. 66-67.

daerah langsung, disamping mewujudkan aspek demokrasi yang deliberatif juga menandakan bahwa rakyat tidak sedang membeli “kucing dalam karung”.⁵³

Presiden Jokowi juga pernah menegaskan bahwa jika pemilihan kepala daerah langsung diganti dengan pemilihan kepala daerah tidak langsung, rakyat seakan-akan diikat untuk menonton panggung politik, di mana rakyat diasingkan dari hak-haknya berdemokrasi. Pernyataan presiden tersebut, mengisyaratkan bahwa pemerintah tidak ingin mencederai proses demokrasi yang selama ini dibangun. Pesan utamanya adalah bahwa mengembalikan pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat ke sistem pemilihan kepala daerah melalui mekanisme pemilihan oleh anggota DPRD, mencederai amanat kedaulatan rakyat dan tuntutan reformasi. Rakyat dalam konteks pemilihan kepala daerah merupakan pemegang kedaulatan.⁵⁴

Dalam proses pengesahan UU No. 1/2015, terdapat beberapa poin yang telah disepakati oleh pemerintah dan panitia kerja DPR, yaitu: *Pertama*, pelaksanaan Pilkada serentak akan dimulai pada bulan Desember tahun 2015. *Kedua*, pada pasal 3 ayat (2) Perppu No. 1/2014 yang menyatakan bahwa, Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota yang dapat mengikuti Pemilihan harus mengikuti proses Uji Publik. Tahapan uji publik tersebut dihapus. *Ketiga*, dalam Pilkada serentak nanti tidak ada lagi ambang minimal bagi pasangan calon pemimpin daerah untuk memenangkan pesta demokrasi tersebut. Peraih suara terbanyak yang akan memenangkan Pilkada. *Keempat*, ambang batas bagi calon independen yang ingin berpartisipasi dalam Pilkada telah disepakati mengalami

⁵³ Cecep Darmawan, “Memformulasi Pilkada serentak,” <http://berita.upi.edu/blog/memformulasipilkada-serentak>, diakses tanggal 2 Oktober 2018.

⁵⁴ *Ibid.*

kenaikan. Syarat dukungan penduduk untuk Calon Perseorangan dinaikkan yaitu naik 3,5 persen. *Kelima*, Pembiayaan Pilkada dari APBD didukung APBN. *Keenam*, lembaga yang menangani sengketa hasil Pilkada adalah Mahkamah Konstitusi (MK). *Ketujuh*, batas minimal umur bagi calon gubernur adalah 30 tahun, dan calon bupati atau wali kota minimal berusia 25 tahun. Para calon pemimpin daerah juga diminta memiliki ijazah pendidikan minimal SLTA atau sederajat sebelum mencalonkan dirinya. *Kedelapan*, Jadwal Pilkada dilaksanakan dalam beberapa gelombang: Gelombang pertama dilaksanakan Desember 2015 untuk yang Akhir Masa Jabatan (AMJ) 2015 dan semester pertama tahun 2016. Gelombang kedua dilaksanakan Februari 2017 untuk Akhir Masa Jabatan semester kedua tahun 2016 dan seluruh yang Akhir Masa Jabatan 2017. Gelombang ketiga dilaksanakan Juni 2018 untuk yang Akhir Masa Jabatan tahun 2018 dan Akhir Masa Jabatan 2019. Pilkada Serentak secara nasional dilaksanakan tahun 2027. *Kesembilan*, KPU dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dipercaya oleh Pemerintah dan DPR untuk menjadi penyelenggara Pilkada langsung serentak.⁵⁵

4. Pemerintahan Daerah

Daerah kabupaten dan kota adalah subjek hukum dalam bidang publik yang berarti dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam lapangan publik yang dilakukan oleh para pejabat. selaku subyek hukum dalam bidang publik, tindakan hukum para pejabat daerah kabupaten dan kota haruslah berdasarkan pada cara

⁵⁵ R. Nazriyah, "Calon Tunggal dalam Pemilihan kepala daerah Serentak Tahun 2015 terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No 100/PUU-XIII/2015", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 2, Juni 2016, hlm. 387.

legalitas, artinya tindakannya itu harus berdasarkan pada kewenangan yang berasal dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Esensi dari cara legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.⁵⁶ Kewenangan ini dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat.

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana telah menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”, sehingga setiap wewenang pemerintahan itu selalu dibatasi oleh hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis. Demikian pula halnya dengan wewenang satuan pemerintah daerah, batas wewenang pemerintahan daerah ini terletak pada sistem yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945, yaitu paham negara kesatuan dan sistem desentralisasi.

Pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintah tersirat didalamnya tentang pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Dalam konsep hukum publik dikenal prinsip “*geen bevoegdheid (macht) zonder veraantwoordelijkheid*” (tidak ada kewenangan atau kekuasaan tanpa pertanggungjawaban).⁵⁷

Sebagai konsekuensi dari negara hukum dan negara demokrasi, maka Pemerintah Daerah di Indonesia harus memberikan pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan urusan atau fungsi pemerintahan baik kepada Pemerintah maupun

⁵⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2002), hlm. 72.

⁵⁷ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumnus, 1987), hlm. 7.

kepala DPRD dan rakyat secara langsung. Menurut Anis Zakaria Kama, pertanggung jawaban pemerintah terdiri atas 3 (tiga) jenis yakni:⁵⁸

- a. Pertanggungjawaban politik (*Political accountability*),
- b. Pertanggungjawaban hukum (*Legal accountability*),
- c. Pertanggungjawaban ekonomi (*Economic accountability*).

Berdasarkan penjabaran di atas, maka pada prinsipnya setiap pejabat pemerintah dalam melakukan tindak pemerintahan dibebani tanggung jawab yang dikualifikasi sebagai tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Perbedaan antara tanggung jawab jabatan dengan tanggung jawab pribadi atas tindak pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung jawab perdata dan tanggung jawab administrasi atau tata usaha negara.

Hal ini menjadi menarik ketika tanggung jawab pemerintahan daerah tidak hanya dijalankan oleh salah satu pejabat kepala pemerintahan saja akan tetapi setiap pejabat kepala pemerintahan juga memiliki wakil. Dalam menjalankan tugas dan fungsi dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang baik tidak hanya menjunjung tinggi prinsip dasar demokratis tetapi juga perlu untuk memelihara pemerintahan yang harmonis. Masalah ini tidak dapat diselesaikan jika pada awal pencalonan kepala daerah memiliki kontrak politik dengan partai pengusung. Sebagaimana yang kita ketahui dalam dunia politik, tidak ada teman dan lawan yang abadi, yang ada hanyalah kepentingan abadi. Sehingga kontrak politik dapat menjadi umpan balik dalam menjalani pemerintahan daerah. Tanggung jawab

⁵⁸ Anis Zakaria Kama, *Hakikat Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, 2012, hlm. 258.

pemerintahan daerah menjadi penting ketika diperhadapkan pada tujuan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat di daerah.

G. Definisi Operasional

Dalam definisi operasional ini, Penulis memandang perlu untuk menjabarkan maksud dan tujuan yang terdapat dalam judul Tesis Penulis yang berjudul: *“Politik Hukum Pencalonan Satu Paket Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Proses Demokratisasi di Daerah”* agar nantinya tidak terjadi pendefinisian yang keliru terkait gambaran penulisan tesis yang Penulis maksudkan, juga bertujuan dalam membatasi ruang lingkup penulisan agar lebih terarah dan fokus.

Politik hukum adalah *“legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.”*⁵⁹ Sebagaimana tujuan Negara Republik Indonesia termaktub di dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea ke-4 yakni *“memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”* Dari empat tujuan negara dapat disimpulkan bahwa politik hukum pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah diharapkan dapat mencapai proses demokratisasi di daerah. Permasalahan-permasalahan yang turut mewarnai dalam perubahan demi perubahan aturan-aturan pemilihan kepala daerah dirasa perlu untuk dipahami, apakah pemilihan kepala daerah saat ini mampu menggambarkan kehormanan

⁵⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kelima (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 1.

dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, apakah masyarakat memperoleh kesempatan yang sama dalam mendapatkan kesejahteraan, bukan melihat sebuah tontonan politik para pemangku kepentingan. Pada bagian akhir dalam penulisan Tesis ini, Penulis akan merumuskan beberapa rekomendasi terkait pencalonan kepala daerah dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia dalam proses demokratisasi. Sehingga maksud dari politik hukum dalam judul Tesis ini adalah *“serangkaian legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.”*

Setelah penjabaran maksud “politik hukum” dalam judul tesis, Penulis menganggap perlu untuk mendefinisikan “satu paket pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah”. Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, tidak ada satu pasal pun yang mengatur perihal pemilihan kepala daerah. setelah dilakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945, di dalam Pasal 18 ayat (4) ditentukan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.⁶⁰ Dalam perkembangannya, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia sering berubah-ubah. Hal yang kemudian menjadi perhatian penulis pada frasa kata “wakil kepala daerah” yang tidak dirumuskan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Proses demokratisasi di daerah kerap diwarnai dengan hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang pecah kongsi saat

⁶⁰ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, Edisi Pertama (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 228.

menduduki jabatan pemerintahannya. Permasalahan inilah yang kemudian penulis cermati, apakah tidak adanya frasa kata “wakil kepala daerah” dalam Pasal 18 ayat (4) seyogyanya merupakan solusi terhadap permasalahan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang kerap kali pecah kongsi. Sehingga maksud dari pencalonan satu paket kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam judul Tesis ini adalah *“proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dimungkinkan untuk tidak menjadi satu pasangan, sehingga pencalonan kepala daerah hanya mencalonkan kepala daerah saja tanpa didampingi wakil kepala daerah.”*

Jadi yang Penulis maksud dalam judul *“Politik Hukum Pencalonan Satu Paket Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Proses Demokratisasi di Daerah”* adalah bagaimana proses, cara, rumusan dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Apakah rekomendasikan pencalonan kepala daerah tanpa dipasangkan dengan wakilnya lebih mencerminkan demokratisasi di daerah, segala kemungkinan akan didasarkan pada kajian dalam beberapa risalah sidang perumusan berbagai undang-undang yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah dan juga melihat *original intent* yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, apakah pencalonan satu paket kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak bertentangan dengan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

H. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Sebagaimana judul penulisan ini yaitu evaluasi pencalonan kepala daerah satu paket dalam proses demokratisasi di daerah, maka ruang lingkup penulisan ini dititikberatkan pada persoalan pencalonan kepala daerah. Oleh karenanya penulisan ini merupakan penulisan normatif⁶¹ atau menitikberatkan pada penulisan kepustakaan. Perlu dinyatakan bahwa studi yang dilakukan dalam penulisan ini bersifat kepustakaan. Yaitu dilakukan dengan mengkaji secara kritis bahan-bahan kepustakaan seperti bahan-bahan berupa kitab perundang-undangan, buku-buku, jurnal-jurnal, yurisprudensi dan bahan-bahan terkait dengan objek penulisan.

Menurut Soerjono Soekanto metode penulisan hukum normatif atau metode penulisan hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penulisan hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.⁶² Penulisan ini bersifat deskriptif yuridis, ditentukan demikian karena disandarkan kepada argumen yaitu penulis mencoba mendekati masalah yang hendak diteliti dengan menelaah secara mendalam, landasan-landasan filosofi, teoritis, normatif dan sosiologis tentang politik hukum pencalonan satu paket kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam proses demokratisasi di daerah. Penulisan hukum normatif pada umumnya mencakup:⁶³

⁶¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penulisan Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1985), hlm. 14. Keduanya menjelaskan, bahwa penulisan hukum normatif mencakup penulisan terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah.

⁶² *Ibid.*, hlm. 13-14.

⁶³ *Ibid.*, hlm. 14.

- a. Penulisan terhadap asas-asas hukum;
- b. Penulisan terhadap sistematik hukum;
- c. Penulisan terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal;
- d. Perbandingan hukum;
- e. Sejarah hukum.

Sebagai konsekuensi dari penulisan normatif, maka penulisan tentang evaluasi pencalonan kepala daerah satu paket dalam proses demokratisasi di daerah ini akan menggunakan beberapa pendekatan penulisan, yaitu :

a. *Statute Approach*

Pendekatan ini digunakan untuk melihat bagaimana konstruksi hukum dalam pencalonan kepala daerah. Konstruksi hukum tersebut akan dilihat dari Konstitusi Indonesia atau UUD NRI Tahun 1945 yakni pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, 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 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 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang dan peraturan lainnya yang memiliki autoritatif yang berkaitan dengan penulisan ini.

b. *Conseptual Approach*

Pendekatan konseptual ini sebagai konsekuensi logis bahan dari pokok permasalahan yang ketiga dalam penulisan ini yaitu rekomendasi yang dibutuhkan untuk menciptakan nuansa pemilihan kepala daerah yang demokratis dalam membangun pemerintahan daerah yang bertanggung jawab tanpa masalah kepentingan-kepentingan politik yang berujung pada pecah kongsi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

2. Objek Penelitian

Penulisan ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*) dengan fokus kajian sebagai berikut:

- a. Menelaah dan menemukan konstruksi dari politik hukum dalam pengaturan 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 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 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

- b. Menelaah pengaturan pencalonan satu paket kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam kaitannya pada rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, serta merumuskan kembali konsep ideal pencalonan kepala daerah yang sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

3. Sumber Data Penelitian

Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan mencermati literatur-literatur, artikel-artikel serta bahan-bahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini. Data sekunder yang dimaksudkan penulis adalah: Bahan hukum primer, seperti peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer (*primary law material*) terdiri dari peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi.

Adapun bahan hukum primer yang digunakan terkait dengan lingkup permasalahan adalah UUD NRI Tahun 1945, 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 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 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Sedangkan bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu. Bahan hukum sekunder yang dimaksud berupa buku-buku, jurnal, makalah, majalah, artikel ilmiah yang memiliki kaitannya dengan objek penelitian ini.

Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia, media masa.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh bahan hukum yang dibutuhkan, dilakukan melalui dua cara, yakni: *Pertama*, studi pustaka yakni dikumpulkan dari berbagai macam literatur dan referensi yang meliputi: UUD NRI Tahun 1945, perundang-undangan, risalah-risalah sidang dalam perumusan undang-undang terkait pengaturan pemilihan kepala daerah, beberapa naskah akademik dalam perumusan undang-undang terkait pengaturan pemilihan kepala daerah, buku, jurnal-jurnal ilmiah, hasil tesis/disertasi, majalah, koran, arsip-arsip, makalah, dan berbagai referensi yang relevan dengan masalah penelitian, dan; *Kedua*, wawancara, dari hasil kajian itu akan dilakukan wawancara kepada subjek penelitian. Dimana bahan diperoleh dengan mewawancarai pihak yang pernah terlibat dalam perumusan pengaturan pemilihan kepala daerah, dalam hal ini adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia⁶⁴ pada Komisi II (Dua), serta ahli

⁶⁴ Selanjutnya disebut DPR RI.

hukum tata negara yang selanjutnya akan dilakukan kajian elaboratif atas informasi-informasi yang berhasil dihimpun untuk dapat dibahas secara mendalam dalam penelitian ini.

Wawancara yang dilakukan terhadap subjek penelitian dipandu dengan daftar pertanyaan sebagai alat bantu pengumpulan data. Daftar pertanyaan tersebut disusun secara terbuka sehingga memberikan kesempatan untuk *probing* atau melakukan penyelidikan lebih jauh. Strategi *probing* ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan yang lebih leluasa kepada subjek/informan/nara sumber untuk mengemukakan opini untuk melengkapi penelitian ini.

5. Analisis Bahan Hukum

Analisis hukum yang digunakan didasarkan kepada ilmu hukum khususnya ilmu hukum ketatanegaraan yang mencakup hukum yang sedang berlaku (*ius constitutum*) maupun yang seharusnya (*das sollen*) berlaku di masa yang akan datang (*ius contituendum*).⁶⁵ Analisis bahan merupakan kegiatan dalam penelitian yang berupa memberikan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan bahan yang yang dibantu dengan teori-teori yang telah didapatkan sebelumnya.⁶⁶ Untuk menganalisis bahan hukum, maka analisis penelitian ini bersifat preskriptif, yaitu analisis yang dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan.

Argumentasi di sini dilakukan oleh penulis untuk memberikan preskripsi atau penilaian mengenai benar atau salah atau apa yang seyogyanya menurut

⁶⁵ Sunaryati Hartono, *Penulisan Hukum Pada Akhir Abad ke-20*, (Bandung: Alumni, 1994), hlm. 104.

⁶⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penulisan Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 183.

hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian.⁶⁷ Oleh karena itu penelitian studi politik hukum pencalonan satu paket kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam proses demokratisasi di daerah akan menganalisis bagaimana politik hukum dalam pengaturan UU No. 1/2015, UU No. 8/2015, UU No. 10/2016 yang ideal sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 sehingga melahirkan Pemerintahan Daerah yang bertanggung jawab tanpa masalah kepentingan-kepentingan politik yang berujung pada pecah kongsi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

I. Sistematika Penelitian

Untuk mempermudah pembahasan dalam penelitian, penelitian ini disusun secara sistematis ke dalam 5 (lima) bab dengan perincian sebagai berikut:

Bab Pertama, Pendahuluan. Pada bab pendahuluan ini meliputi latar belakang masalah yang menunjukkan mengapa studi ini penting untuk dilakukan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penelitian.

Bab Kedua, Landasan Teoritik. Pada bab ini akan diuraikan tentang teori demokrasi, politik hukum, otonomi daerah dan jabatan kepala daerah.

Bab Ketiga, Analisis dan Pembahasan. Pada bab ini akan memaparkan hasil penelitian berupa politik hukum dalam perumusan politik hukum dalam pengaturan UU No. 1/2015 tentang Penetapan Perppu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, UU No. 8/2015 tentang Perubahan atas UU No. 1/2015 tentang Penetapan Perppu No.

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 184.

1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, UU No. 10/2016 tentang Perubahan Kedua UU No. 1/2015 tentang Penetapan Perppu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Bab Keempat, Analisis pengaturan pencalonan satu paket kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam kaitannya pada rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, serta merumuskan kembali konsep ideal pencalonan kepala daerah yang sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Bab Kelima, Penutup. Berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komperhensif serta rekomendasi berdasarkan hasil penelitian yang bermanfaat bagi perkembangan hukum ke depan, khususnya di bidang hukum ketatanegaraan.



BAB II

TINJAUAN UMUM TEORI DEMOKRASI, POLITIK HUKUM, OTONOMI DAERAH DAN JABATAN KEPALA DAERAH

A. Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi saat ini merupakan kata yang senantiasa mengisi perbincangan berbagai lapisan masyarakat, mulai dari masyarakat bawah sampai masyarakat kelas elit, seperti kalangan elit politik, birokrat pemerintahan, tokoh masyarakat, aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM), cendekiawan, mahasiswa, dan kaum profesional lainnya.⁶⁸ Pemahaman terkait hakikat demokrasi terlebih dahulu diawali dengan pengertian demokrasi itu sendiri. Di awal sudah ditegaskan bahwa demokrasi itu sendiri berasal dari bahasa Yunani, yang mempunyai arti rakyat berkuasa atau kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan rakyat.

Secara terminologis, menurut Joseph A. Schmitter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.⁶⁹ Sedangkan Sidney Hook mengatakan, bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.⁷⁰

⁶⁸ A. Ubaidillah, et. al., *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*, (Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2000), hlm. 161.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 162.

⁷⁰ *Ibid.*

James Mac Gregor memberikan pengertian terkait demokrasi yaitu “*a system of government in which those who have authority to make decisions (that have the force of law) acquire and retain this authority either directly or indirectly as the result of winning free elections in which the great majority of adult citizens are allowed to participate*”.⁷¹

Dari pendapat para ahli di atas terdapat titik taut dan benang merah tentang pengertian demokrasi yaitu rakyat sebagai pemegang kekuasaan, pembuat dan penentu keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta pengontrol terhadap pelaksanaan kebijakannya baik yang dilakukan secara langsung oleh rakyat atau yang mewakilinya melalui lembaga perwakilan. Karena itu, negara yang menganut sistem demokrasi diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat mayoritas dan juga tidak mengesampingkan kaum minoritas.⁷²

Demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif, demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan, negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan

⁷¹ James Mac Gregor Burns at all, *Government By The People*, Thirteenth Alternate Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1989 yang dikutip dalam Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 13.

⁷² A. Ubaidillah, et. al., *Pendidikan Kewarganegaraan... Op. Cit.*, hlm. 163.

bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.⁷³ Jadi tepat, bahwa demokrasi diberikan rumusan singkat sebagai “*a government of the people, by the people, for the people.*”

Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*) berhubungan dengan legitimasi, yang berarti suatu pemerintahan dan kekuasaan baru sah kalau kekuasaan itu diberikan oleh rakyat. Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*), berarti bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat dan juga pengawasan dilakukan oleh rakyat. Pemerintah harus tunduk pada pengawasan rakyat. Pemerintahan untuk rakyat (*government of the people*), pemerintahan menjalankan apa yang menjadi aspirasi rakyat, bukan menjalankan kekuasaan untuk kepentingan kekuasaan sendiri.⁷⁴

Dari beberapa pandangan ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa demokrasi merupakan mekanisme politik pada sebuah sistem dimana rakyat diberikan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara untuk berpartisipasi secara langsung menggunakan hak politik, dan untuk pemerintah memberi jaminan dan perlindungan setiap warga negara. Sehingga pada hakikatnya sistem demokrasi mengusung tiga konsep dasar yaitu kebebasan (*liberty*), persamaan (*equality*), dan keadilan (*justice*).

Dalam pengelolaan dan dalam penentuan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat harus bisa ikut dalam mempersiapkan, menata dan mempertahankan pertumbuhan bangsa. Hasil kebijakan yang dikeluarkan oleh

⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 241.

⁷⁴ Ignas Kleden, *Melacak Akar Konsep Demokrasi: Suatu tinjauan Kritis*, dalam Ahmad Suaedy (Ed.), *Pergulatan Pesantren dan Demokratisasi*, (Yogyakarta: LKIS, 2000), hlm. 5-7.

pemerintah semata-mata berasal dari keinginan masyarakat. Bentuk keinginan masyarakat berasal dari seberapa sering masyarakat dalam memberikan partisipasi politiknya. Ikutnya rakyat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara tentu dengan harapan bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah semata-mata adalah keinginan rakyat dan dengan sadar masyarakat akan mematuhi dan melaksanakan kebijakan itu sendiri.

Pemahaman tentang pengertian dan hakikat demokrasi di atas, sudah barang tentu mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang harus diperhatikan. Dalam kaitan ini, Afan Gaffar memberikan lima hal yang merupakan elemen empirik sebagai konsekuensi dari demokrasi, yaitu⁷⁵ :

- a. Masyarakat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat, berkumpul (*freedom of assembly*), hak untuk berpendapat (*freedom of speech*), dan menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*);
- b. Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara teratur di mana si pemilih bebas menentukan pilihannya tanpa unsur paksaan;
- c. Sebagai konsekuensi kedua hal di atas, warga masyarakat dapat mengaktualisasikan dirinya secara maksimal di dalam kehidupan politik dengan melakukan partisipasi politik yang mandiri (*autonomous participation*) tanpa digerakkan;
- d. Adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas;
- e. Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitmen*) untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam proses penyelenggaraan negara.

2. Perkembangan dan Prinsip-prinsip Demokrasi

Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik dalam sistem politik dan ketatanegaraan, bahkan menurut hasil penelitian yang disponsori oleh UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satupun tanggapan

⁷⁵ Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001), hlm. 15.

yang menolak demokrasi sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern.⁷⁶ Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan antara negara dan hukum di Yunani kuno, dipraktikkan dalam hidup bernegara pada abad III sebelum Masehi sampai pada abad VI Masehi. Pada waktu itu dilihat dari pelaksanaannya, demokrasi yang dipraktikkan bersifat langsung. Artinya hak rakyat untuk membuat keputusan politik dijalankan secara langsung oleh rakyat (warga negara), bertindak berdasarkan prosedur yang telah disepakati.⁷⁷

Konsep demokrasi sebagai bentuk suatu pemerintahan berasal dari filsuf Yunani. Akan tetapi pemakaian konsep ini di zaman modern dimulai sejak terjadinya pergolakan revolusioner dalam masyarakat Barat pada akhir abad ke-18. Pada pertengahan abad ke-20, mengenai arti demokrasi muncul tiga pendekatan umum sebagai suatu bentuk pemerintahan, demokrasi telah didefinisikan berdasarkan sumber wewenang bagi pemerintah, tujuan yang dilayani oleh pemerintah, dan prosedur untuk membentuk pemerintahan. Dalam sistem-sistem pemerintahan yang lain orang menjadi pemimpin karena asal-usul kelahiran, kemujuran, kekayaan, pengetahuan yang dimiliki penunjuk, atau ujian. Utama dari demokrasi pemilihan pemimpin secara kompetitif oleh rakyat yang mereka pimpin.⁷⁸

Dilihat dari perkembangannya sejarah dikenal dua macam demokrasi, yaitu:

1. Demokrasi langsung, berarti rakyat langsung menentukan kebijakan negara. Dalam sejarah Yunani kuno di negara kota, rakyat seluruhnya

⁷⁶Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 196.

⁷⁷ Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Cetakan I (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm 21.

⁷⁸Samuel P. Huntington, *Loc. Cit.*

- bersidang dalam suatu tempat agar dapat memutuskan suatu masalah-masalah kenegaraan untuk menentukan kebijakan pemerintah.
2. Demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan, rakyat tidak lagi secara langsung dalam menangani urusan pemerintahan yang begitu kompleks di zaman modern ini dan untuk itu rakyat menentukan wakil-wakilnya.⁷⁹

Dalam negara modern, demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi merupakan demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).⁸⁰ Dalam demokrasi perwakilan, di dalam praktiknya yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka waktu yang relatif pendek. Agar wakil-wakil rakyat benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat yaitu melalui Pemilu (*general election*).⁸¹ Dalam banyak hal, sistem demokrasi perwakilan ini, individu mendapatkan kebebasan seluas-luasnya dalam lapangan pemerintahan. Dalam arti dapat ikut menentukan jalannya pemerintahan secara bebas. Wakil-wakil rakyat dituntut untuk memberikan akses yang luas terhadap rakyat yang diwakilinya, seperti informasi ataupun aspirasi.

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia Barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki abad pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan dicirikan oleh struktur

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Soehino, *Op. Cit.*, hlm. 109.

⁸¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 414.

sosial yang feodal (hubungan antara *vassal* dan *lord*); yang kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan, demokrasi Abad Pertengahan menghasilkan suatu dokumen penting, yaitu Magna Charta 1215.⁸²

Sebelum abad pertengahan berakhir dan pada permulaan abad ke-16 di Eropa Barat muncul negara-negara nasional (*nation state*) dalam bentuk yang modern. Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern dimana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini ialah Renaissance (1350-1600) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Italia, dan Reformasi (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman dan Swiss.⁸³

Kedua aliran pikiran yang tersebut di atas mempersiapkan orang Eropa Barat dalam masa 1650-1800, menyelami masa Aufklarung (Abad Pemikiran) beserta rasionalisme, suatu aliran pikiran yang ingin memerdekakan pikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal (*ratio*) semata-mata. Kebebasan berpikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini di bidang politik. Timbullah gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja, yang menurut pola yang sudah lazim pada masa itu mempunyai kekuasaan tak terbatas.⁸⁴

⁸² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu... Op. Cit.*, hlm. 109.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 111.

Pendobrakan terhadap kedudukan raja-raja absolut ini didasarkan atas suatu teori rasionalistis yang umumnya dikenal sebagai social contract (kontrak sosial). Pada hakikatnya teori-teori kontrak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar dari pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Filusuf-filusuf yang mencetuskan gagasan ini antara lain John Locke dari Inggris (1632-1704) dan Montesquieu dari Prancis (1689-1755).⁸⁵ Sebagai akibat dari pergolakan tersebut, maka pada akhir abad ke-19 gagasan mengenai demokrasi mendapat wujud yang konkret sebagai program dan sistem politik. Demokrasi pada tahap ini semata-mata bersifat politis dan mendasarkan dirinya atas asas-asas kemerdekaan individu, kesamaan hak (*equal rights*), serta hak pilih untuk semua warga negara (*universal suffrage*).⁸⁶

Di zaman modern sekarang ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Seperti dapat diketahui dari penulisan-penulisan Amos. J. Peaslee pada tahun 1950, dari 83 UUD negara-negara yang diperbandingkannya, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat (90%).⁸⁷ Demokrasi dipilih karena demokrasi selalu memberikan posisi penting bagi rakyat. Dalam pandangan tertentu, titik berat demokrasi adalah partisipasi sebesar-besarnya oleh rakyat dalam menjalankan kekuasaan negara.

Robert A. Dahl melihat, bahwa demokrasi memiliki keunggulan dibandingkan dengan sistem ketatanegaraan yang lain. Dahl mengidentifikasi

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 112.

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2011), hlm. 140.

paling tidak terdapat sepuluh keunggulan demokrasi: 1) menghindari tirani; 2) menjamin hak asasi; 3) menjamin kebebasan umum; 4) menentukan nasib sendiri; 5) otonomi moral; 6) menjamin perkembangan manusia; 7) menjaga kepentingan pribadi yang utama; 8) persamaan politik; 9) menjaga perdamaian; dan 10) mendorong kemakmuran.⁸⁸

Sekarang, konsep demokrasi itu dipraktekkan di seluruh dunia secara berbeda-beda dari satu negara ke negara lain. Setiap negara dan bahkan setiap orang menerapkan definisi dan kriterianya sendiri-sendiri mengenai demokrasi itu. Sampai sekarang, negara komunis seperti Kuba dan RRC juga tetap mengaku sebagai negara demokrasi. Ia sudah menjadi paradigma dalam bahasa komunikasi dunia mengenai sistem pemerintahan dan sistem politik yang dianggap ideal, meskipun dalam prakteknya setiap orang menerapkan standar yang berbedabeda, sesuai kepentingannya masing-masing.

3. Demokrasi Konstitusional

Di antara beberapa macam aliran pemikiran tentang demokrasi, ada dua pemikiran aliran yang sangat penting, yaitu demokrasi konstitusionalisme dan satu lagi aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi yang pada hakikatnya mendasakan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental kedua aliran itu ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan sebuah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, yaitu negara hukum (*rechstaat*) yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme, mencita-

⁸⁸ Veri Junaidi, *Mahkamah Konstitusi Bukum Mahkamah Kalkulator*, Cetakan Kedua (Jakarta: Themis Books, 2013), hlm. 15.

citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machsstaat*) dan yang bersifat totaliter.⁸⁹

Menurut Miriam Budiardjo demokrasi konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.⁹⁰

Gagasan demokrasi konstitusionalisme itu, hukum menempati posisi yang sentral. Demokrasi yang diidealkan haruslah diletakkan dalam koridor hukum. salah satu pelopor demokrasi konstitusionalisme adalah Hans Kelsen, dengan teori *grundnorm*. Norma-norma dasar (*grundorm*) terhadap seluruh aspek kenegaraan, termasuk masalah demokrasi harus berkiblat pada apa yang tertulis dalam konstitusi di negara tersebut.⁹¹ Di Indonesia sendiri konstitusi tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 dapat diartikan sebagai suatu bagian tertulis dari konstitusi. Sedangkan konstitusi sendiri memuat peraturan baik peraturan tertulis maupun tak tertulis.

Dianutnya sistem demokrasi konstitusionalisme di kebanyakan negara-negara di dunia, berangkat dari pandangan bahwa demokrasi itu bertalian dengan hubungan antara penguasa dengan rakyat, dalam pengertian adalah sejauh mana peran serta rakyat di dalam menetapkan kekuasaan pemerintah di dalam suatu negara (di satu sisi berhadapan dengan hak-hak dan kekuasaan pemerintah terhadap rakyat pada sisi lain). Artinya, ada hubungan antara yang memerintah

⁸⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia – Edisi Revisi*, Cetakan Keenam (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2012), hlm. 243.

⁹⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu... Op. Cit.*, hlm. 52.

⁹¹ Munir Fuady, *Konsep Negara Hukum Demokrasi*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 144.

dan yang diperintah. Kesepakatan mengenai hal-hal tersebut pada umumnya dituangkan di dalam konstitusi sebagai undang-undang dasar tertulis.⁹²

Aliran konstitusionalisme kemudian merumuskan batasan-batasan kekuasaan secara yuridis antara abad ke 19 sampai abad ke 20, dianggap bahwa pembatasan atas kekuasaan negara sebaiknya diselenggarakan dengan suatu konstitusi tertulis yang dengan tegas menjamin hak-hak dari warga negara. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan istilah *rechtsstaat* yang dipelopori oleh Immanuel Kant, dan *Rule of law* seperti A. V. Dicey.⁹³ Konsep negara hukum erat kaitannya dengan konsep demokrasi, maka tidak heran jika kedua konsep tersebut yang menjadi cikal bakal lahirnya demokrasi konstitusional.

Nilai akan demokrasi kemudian digunakan sebagai barometer terhadap demokratisasi. Berikut ini adalah nilai demokrasi yang dirumuskan oleh Henry B. Mayo dalam bukunya yang berjudul *An Introduction to Democratic Theory*:⁹⁴

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga.
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah.
3. Mengadakan pergantian pemimpin secara teratur.
4. Membatasi setiap pemakaian kekerasan sampai minimum.
5. Mengakui serta menganggap wajar segala macam keanekaragaman.
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Negara dengan paham demokrasi konstitusional menempatkan Pemilihan Umum (Pemilu) untuk mewujudkan demokrasi. Rakyat mempunyai kebebasan untuk mewujudkan hak politiknya dengan mengajukan diri untuk terlibat

⁹² Muhammad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 1.

⁹³ Miriam, *Dasar-dasar...Op.Cit.*, hlm. 107-108.

⁹⁴ *Ibid.*

langsung dalam proses pemilihan umum dan menduduki sebuah jabatan pemerintah dan dari sanalah adanya proses pergantian kekuasaan yang mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip hak-hak warga negara.

Tujuan Pemilu sebagaimana dijelaskan diatas adalah untuk mengakomodir segala kepentingan rakyat ataupun kelompok tertentu yang mempunyai misi mempengaruhi kebijakan pemerintahan. Adapun beberapa tujuan tersebut adalah:

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintah secara tertib dan damai.
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat.
4. Untuk melaksanakan prinsip-prinsip hak-hak asasi warga negara.

Dalam Pemilu di Indonesia yang dipilih tidak hanya memilih wakil rakyat di parlemen, namun juga memilih pemimpin di eksekutif. Dalam cabang legislatif seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sementara itu cabang eksekutif seperti Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Wali Kota. Pelaksanaan Pemilu sarat sangat kepentingan dan yang menentukan rotasi kepemimpinan itu sendiri adalah rakyat karena Pemilu dilaksanakan secara langsung.

Sebagai salah satu ciri negara hukum, maka demokrasi harus dibangun dalam batas nomokrasi, demokrasi tidak mungkin diwujudkan tanpa adanya *rule of law*. Demokrasi membutuhkan aturan main yang jelas dan harus dipatuhi secara bersama, karena tanpa hal tersebut demokrasi tidak akan mencapai tujuan substansial.

B. Politik Hukum

1. Pengertian Politik Hukum

Politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang membahas perubahan hukum (*Ius Constitutum*) menjadi hukum yang seharusnya (*Ius Constituendum*) untuk memenuhi perubahan kehidupan dalam masyarakat. Namun, untuk lebih memahami pengertian politik hukum itu perlu kiranya ditelaah pengertian politik dan pengertian hukum yang terkait dalam istilah politik hukum itu.⁹⁵

Harun Al Rasid dalam bukunya Hukum tata Negara menjelaskan bahwa, Politik berpangkal dari kata polis, bahasa Yunani, yang berarti *city state*. Politik dengan demikian berarti sesuatu yang berhubungan dengan negara. Dalam perkembangannya kemudian politik tampak diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan bagian negara, yakni kekuasaan negara. Dalam perkembangan selanjutnya, politik tampak juga diartikan sebagai suatu yang berhubungan dengan salah satu bagian kekuasaan negara, yakni kekuasaan untuk memilih. Sehubungan dengan pengertian itu Mathews menyatakan bahwa inti dari politik adalah *act of choice*. Sejalan dengan pendapat Mathews itu, Kelsen mengutarakan bahwa politik mempunyai dua arti, yakni politik sebagai etik dan politik sebagai teknik. Politik sebagai etik adalah memilih dan menentukan tujuan kehidupan bermasyarakat yang harus diperjuangkan. Adapun politik sebagai teknik adalah memilih dan menentukan cara dan sarana untuk mencapai tujuan kehidupan bermasyarakat yang telah dipilih dan ditentukan oleh politik sebagai etik tersebut. Pengertian politik menurut Mathews sama dengan pengertian politik

⁹⁵ Abdul Latif, *Politik Hukum*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 8.

menurut Kelsen, yakni perbuatan memilih. Namun, pengertian politik Kelsen lebih rinci karena menunjuk sasaran pilihannya, yakni tujuan yang hendak dicapai dan sarana untuk mencapai tujuan tersebut.⁹⁶

Seperti diketahui hingga kini belum ada satu perumusan pengertian hukum yang diterima umum, karena tidak mungkin memberikan pengertian tentang hukum, yang sungguh-sungguh dapat memadai atau memuaskan sesuai kenyataan. Menurut Oppenheim hukum adalah *a body of rules for human conduct within a community which by-common consent of this community shall be enforced by external power*.⁹⁷ Inti dari perumusan itu menunjukkan bahwa hukum adalah seperangkat ketentuan tentang tingkah laku manusia dalam masyarakat. Sunaryati Hartono dalam bukunya Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional pernah mengemukakan tentang “hukum sebagai alat” sehingga secara praktis politik hukum juga merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara.⁹⁸

Politik hukum bersifat permanen atau jangka panjang dan bersifat periodik. Politik hukum yang bersifat permanen misalnya pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan penggantian hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum-hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh negara, kemerdekaan

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 9.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum... Op. Cit.*, hlm. 2.

kekuasaan kehakiman, dan sebagainya. Di sini terlihat bahwa beberapa prinsip yang dimuat di dalam UUD sekaligus berlaku sebagai politik hukum.⁹⁹

Ada pun Politik Hukum bersifat periodik adalah politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang dihadapi pada setiap periode tertentu, baik yang akan memberlakukan maupun akan mencabut, misalnya pada periode 1973-1978 ada politik hukum untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi dalam bidang-bidang hukum tertentu, pada periode 1983-1988 ada politik hukum untuk membentuk Peradilan Tata Usaha Negara, dan pada periode 2004-2009 ada lebih dari 250 rencana pembuatan UU yang dicantumkan di dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).¹⁰⁰

Politik hukum nasional harus dapat mendorong dan mengisi semua unsur di dalam sistem hukum nasional agar bekerja sesuai dengan cita-cita bangsa, tujuan negara, cita hukum, dan kaidah penentuan hukum di negara Republik Indonesia sebagaimana terkandung dalam Pembentukan UUD 1945.¹⁰¹

Mahfud MD mengemukakan dalam bukunya tentang beberapa pendapat ahli mengenai definisi Politik Hukum sebagai berikut:¹⁰² Menurut Padmo Wahjono dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya di majalah Forum Keadilan yang berjudul “Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-undangan”. Dalam artikel tersebut Padmo

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 3.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006), hlm. 13.

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 13-16.

Wahjono mengatakan bahwa Politik Hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum penerapan hukum, dan penegakannya sendiri.¹⁰³

Berangkat dari Pendapat Ahli tentang politik hukum, di mana politik hukum ialah suatu garis kebijakan resmi yang dituangkan dalam sebuah peraturan untuk mencapai suatu tujuan negara. Kemudian apabila dikaitkan dalam konteks ketatanegaraan Indonesia yang dibangun atas dasar Negara Hukum dengan prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan sosial dalam suatu masyarakat Indonesia yang bersatu. Hal itu nampak nyata bila kita membaca pokok-pokok pikiran yang termuat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Menurut pendapat Abdul Hakim pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 mengandung pokok-pokok pikiran antara lain sebagai berikut¹⁰⁴:

- 1) Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas perastuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
- 2) Negara yang berkedaulatan rakyat, yaitu sebuah negara yang didasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan.

Politik Hukum adalah sebuah tatanan konfigurasi pegaturan sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah/Kekuasaan untuk mencapai tujuan Negara. Dalam perkembangan sebuah Negara Modern haruslah menempatkan masyarakat sebagai partisipan dalam mewujudkan tujuan negara. Konsepsi tersebut akan mengarahkan pada sebuah tatanan negara yang demokratis,

¹⁰³ Padmo wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Dikutip dari Imam Syaukani, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Cetakan Ketujuh (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 26.

¹⁰⁴ Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Cetakan Pertama (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1988), hlm. 11.

sehingga apa yang menjadi kehendak masyarakat akan terealisasi dalam sebuah kebijakan pemerintahan yang demokratis. Dengan Politik Hukum kita dapat mengetahui konfigurasi pembentukan hukum sebagai dasar kebijakan yang dijalankan Pemerintah apakah itu merupakan hukum yang demokratis atau sebuah produk hukum yang ortodok atau otoriter.

2. Politik Hukum Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia

Apabila Politik Hukum sering dikaitkan dengan sebuah tujuan negara, sudah pasti melihat sebuah ketatanegaraan Indonesia saat ini pastilah menginginkan bentuk negara demokratis. Perkembangan demokrasi di Indonesia khususnya dalam hal pemilihan kepala daerah, terdapat beberapa perbedaan model penerapan sistem pemilihan. Berikut ini adalah perjalanan sistem pemilihan kepala daerah dari masa ke masa, yakni:

a. Masa Penjajahan Kolonial Hindia Belanda dan Masa Kolonial Jepang

Pada waktu itu, praktik penyelenggaraan Pilkada sudah dilakukan. Politik kolonial Belanda dalam menguasai daerah jajahan menerapkan sistem pemerintahan daerah yang bertujuan untuk kepentingan mereka. Oleh sebab itu, baik untuk daerah Jawa dan Madura atau daerah luar Jawa dan Madura, jabatan-jabatan Gubernur, Residen, Asisten Residen dan Kontrolir dijabat oleh orang-orang Belanda, sedang untuk jabatan lainnya dipegang oleh pribumi bangsa Indonesia.¹⁰⁵ Untuk semua jabatan tersebut, Pilkada dilakukan dengan sistem

¹⁰⁵ J. Kaloh, *Loc. Cit.*

penunjukan dan/atau pengangkatan oleh penguasa kolonial atau tepatnya Gubernur Jenderal, dengan kewajiban pribumi yang menduduki jabatan memberikan kompensasi ekonomi (upeti) dan politik.¹⁰⁶

Sementara pada masa penjajahan Jepang, masih mempertahankan asas dekonsentrasi dengan sedikit variasi perubahan: nama-nama daerah beserta jabatannya diganti dengan bahasa Jepang, jabatan-jabatan yang semula diduduki orang Belanda digantikan oleh pembesar-pembesar Jepang, sedangkan bangsa Indonesia hanya diberi kesempatan sedikit mungkin; wilayah propinsi beserta Gubernurnya dihapus di daerah Jawa maupun daerah luar Jawa.¹⁰⁷ Seperti pemerintah kolonial lain, sistem rekrutmen kepala daerah saat itu mengabaikan nilai-nilai demokrasi, transparansi dan akuntabilitas karena diangkat dan/atau dutunjuk oleh penguasa Jepang.¹⁰⁸

b. Masa Kemerdekaan (Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi)

1) Masa Orde Lama

Produk perundangan pertama yang menyinggung kedudukan kepala daerah adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. Namun, mengenai mekanisme dan prosedur pengangkatan, pemberhentian, pertanggungjawaban kepala daerah tidak mendapat keterangan memadai, termasuk dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah yang dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu Dari... Loc. Cit.*

¹⁰⁷ J. Kaloh, *Loc. Cit.*

¹⁰⁸ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu Dari... Loc. Cit.*

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 46-47.

Pada tahun 1948, lahirlah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang merujuk pada Pasal 18 UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah yang berhak mengurus dan mengatur rumah tangganya. Mengenai mekanisme dan prosedur pengangkatan Kepala Daerah diangkat berdasarkan hierarki seperti halnya Gubernur diangkat oleh Presiden; Menteri Dalam Negeri mengangkat Kepala Daerah Kabupaten atau Kota Besar; dan Kepala Daerah Desa atau Kota Kecil diangkat oleh Gubernur.¹¹⁰

2) Masa Orde Baru

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah merupakan satu-satunya UU Pemda yang lahir dan digunakan pada masa pemerintahan Presiden Soeharto. Kepala daerah bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Dasarnya, Presiden sebagai penanggungjawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah negara, karena secara hierarkis bertanggungjawab pada Presiden, maka kepala daerah diangkat oleh Presiden bagi calon yang memenuhi syarat yang sudah ditentukan oleh undang-undang dan aturanpelaksanaan, yakni diusulkan oleh DPRD.¹¹¹

3) Masa Reformasi

Reformasi membawa perubahan dalam Pilkada, dengan lahirnya UU No. 22/1999. Namun undang-undang ini terkesan dibuat buru-buru di saat isu desentralisasi begitu meluas dan menjadi wacana publik. Trauma terhadap pelaksanaan Pilkada masa Orde Baru, yang ditandai dengan intervensi pusat

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 45-49.

¹¹¹ *Ibid.*, hlm. 61-63.

secara berlebihan, menjadi semangat para pembuat undang-undang. Ketentuan lebih rinci tentang Pilkada tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 151 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah, yang dimana dalam pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah ditetapkan oleh DPRD melalui tahapan pencalonan dan pemilihan.¹¹²

Tiba saat perkembangan dunia hukum tata negara, gagasan membuat undang-undang pemilihan umum kepala daerah atau pemilihan kepala daerah yang terpisah dari UU No. 32/2004 muncul setelah evaluasi penyelenggaraan gelombang pertama Pilkada sepanjang 2005-2008. Gagasan ini sejalan dengan keinginan pemerintahan SBY-Boediono untuk memecah UU No. 32/2004 menjadi tiga undang-undang: undang-undang pemerintahan daerah, undang-undang Pilkada, dan undang-undang desa.

Pemerintah butuh waktu dua tahun untuk menyiapkan RUU Pilkada, hingga Presiden SBY menyerahkan kepada DPR pada pertengahan Desember 2011. Untuk membahas RUU tersebut, DPR membentuk Pansus RUU Pilkada, sedangkan Presiden menugaskan Mendagri untuk mewakili pemerintah. Pembahasan RUU Pilkada dimulai pada masa sidang 2012.

Naskah Akademik RUU Pilkada menyebut dua masalah pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah dan Pilkada sebagaimana diatur oleh UU No 32/2004: *pertama*, posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah

¹¹² *Ibid.*, hlm. 66-67.

menimbulkan komplikasi pemerintahan jika dipilih langsung oleh rakyat; *kedua*, posisi wakil kepala daerah menimbulkan masalah dalam pemerintahan daerah sehari-hari ketika mereka dipilih dalam satu paket dengan kepala daerah. Karena itu dalam RUU Pilkada pemerintah ingin agar gubernur tidak lagi dipilih oleh rakyat, melainkan dipilih oleh DPRD; sedangkan bupati/walikota tetap dipilih oleh rakyat.

Pemerintah juga ingin pemilihan gubernur dan bupati/walikota tidak lagi dilakukan dalam satu paket (pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, pasangan calon bupati dan wakil bupati, serta pasangan calon walikota dan wakil walikota), melainkan secara tunggal (calon gubernur, calon bupati, atau calon walikota dipilih terlebih dahulu; baru setelah terpilih, mereka memilih wakilnya).

Usulan pemerintah tersebut disambut pro dan kontra anggota Pansus RUU Pilkada. Perdebatan atas usulan pemerintah tersebut mewarnai rapat pansus. Perdebatan itu juga diramaikan oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil yang berkeras agar Pilkada gubernur dan bupati/walikota tetap dilakukan secara langsung oleh rakyat. Dalam penyelenggaraan Pilkada memang banyak masalah, tetapi cara menyelesaikannya bukan dengan mengubah pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Dalam hal ini disepakati tujuh isu: (1) mekanisme pemilihan (langsung atau tidak langsung); (2) model pengajuan calon (satu paket atau tunggal); (3) pencegahan politik dinasti (membatasi calon berasal dari garis keturunan petahana, atau tidak); (4) tugas dan wewenang wakil kepala daerah (ada rincian tugas dan wewenang atau sekadar membantu kepada daerah); (5)

penyelesaian sengketa hasil Pilkada (melalui MK atau MA); (6) Pilkada serentak (jadwal pelaksanaan); dan (7) dana penyelenggaraan Pilkada (APBD atau APBN).

Kenyataannya pembahasan tujuh isu memakan waktu berbulan-bulan, sehingga sampai berakhirnya 2012 belum terdapat kesepakatan. Dalam proses ini pemerintah berubah sikap: sebelumnya, ingin agar gubernur dipilih oleh DPRD sedang bupati/walikota dipilih oleh rakyat; kini, ingin gubernur dipilih oleh rakyat, sedang bupati/walikota dipilih oleh DPRD. Tetapi perubahan sikap pemerintah ini tidak mengubah sikap sebagian besar fraksi yang ingin agar gubernur dan bupati/walikota sama-sama dipilih oleh rakyat. Demikian juga keinginan pemerintah bahwa Pilkada hanya memilih kepala daerah tanpa wakil kepala daerah, tetap ditentang oleh fraksi-fraksi yang menghendaki kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu paket.

Mengapa sebagian kalangan masih tetap menginginkan kepala daerah dipilih oleh rakyat secara langsung. Hal ini, antara lain karena pengalaman menunjukkan bahwa selama ini keinginan DPRD acap tidak sinkron secara aspirasi dengan rakyatnya. Selanjutnya, dalam sistem demokrasi posisi tinggi kedaulatan rakyat harus didahulukan dan aspirasi rakyat tidak boleh direduksi oleh lembaga manapun. Kedaulatan rakyat itulah diwujudkan melalui Pilkada langsung selama lima tahun sekali. Melalui Pilkada langsung, disamping mewujudkan aspek demokrasi yang deliberatif juga menandakan bahwa rakyat tidak sedang membeli “kucing dalam karung”.¹¹³

¹¹³ Cecep Darmawan, *Loc. Cit.*

Pasca Pemilu 2014 pembahasan RUU Pemilu dilanjutkan. Rupanya hasil Pemilu mengubah pandangan fraksi-fraksi. Mereka yang sebelumnya menghendaki agar gubernur dan bupati/walikota dipilih oleh rakyat, berubah haluan agar gubernur dan bupati/walikota dipilih oleh DPRD. Fraksi-fraksi yang berubah sikap adalah FPG, FPKS, FPAN, Fraksi Partai Gerindra, yang berarti mendukung sikap FPD dan FPPP. Sedangkan FPDIP, FPKB dan Fraksi Partai Hanura berada dalam posisi berseberangan, tetap menghendaki agar gubernur dan bupati/walikota dipilih oleh rakyat.

Perubahan sikap fraksi-fraksi tersebut merupakan dampak hasil Pemilu. Dalam Pemilu Presiden 2014, Partai Golkar, Partai Gerindra, PKS, PAN, dan PPP bergabung dalam Koalisi Merah Putih (KMP) mencalonkan Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa (Prabowo-Hatta); sedangkan PDIP, PKB, Partai Hanura, ditambah partai baru Partai Nasdem bergabung dalam Koalisi Indonesia Hebat (KIH) mengajukan Joko Widodo dan Jusuf Kalla (Jokowi-JK). Kekalahan Prabowo-Hatta dalam Pemilu presiden tidak menjadikan KMP bercerai berai, justru sebaliknya mereka kian solid. Soliditas KMP ini bersumber pada imajinasi bahwa mereka bisa mendominasi perpolitikan nasional dalam menghadapi pemerintahan Jokowi-JK karena mereka menguasai hampir separuh kursi DPR. Untuk menunjukkan dominasinya, dalam pembahasan RUU Pilkada KMP menggandeng Partai Demokrat, yang sedari awal ingin kepala daerah dipilih oleh DPRD.

Perubahan sikap mayoritas partai atau fraksi di DPR atas RUU Pilkada itu mendapat kecaman publik. Organisasi-organisasi masyarakat sipil menggalang

opini menentang rencana Pilkada oleh DPR yang diusulkan oleh KMP dan Partai Demokrat. Tetapi protes masyarakat yang disuarakan dengan keras oleh media massa tidak menyurutkan langkah mereka. Bahkan ketika pemerintah berubah sikap menolak Pilkada oleh DPRD dan menyokong Pilkada oleh rakyat, KMP dan Partai Demokrat tetap tidak peduli. Publik berharap Presiden SBY menghentikan pembahasan RUU Pilkada dengan cara menarik Mendagri dari pembahasan RUU Pilkada. Jika itu dilakukan DPR tidak bisa mengesahkan RUU tersebut menjadi undang-undang, karena menurut konstitusi setiap undang-undang harus dibahas bersama Presiden dan DPR. Namun Presiden SBY yang sedang dalam kunjungan luar negeri tidak mengambil sikap tersebut. Sebagai Ketua Umum Partai Demokrat, SBY meyakinkan bahwa Partai Demokrat akan menolak Pilkada oleh DPRD, sama dengan sikap KIH.

Harapan masyarakat bahwa Fraksi Partai Demokrat akan menolak pengesahan RUU Pilkada musnah ketika fraksi ini memilih *walk out*. Langkah ini memuluskan KMP untuk mengesahkan RUU Pilkada, karena jumlah kursi mereka lebih banyak daripada kursi KIH. Pengesahan RUU Pilkada oleh DPRD mengundang amarah publik, bukan hanya kepada DPR tetapi juga Presiden SBY. Sebab, Presiden sebetulnya punya dua kali kesempatan untuk membatalkan RUU Pilkada melalui DPRD: menarik diri dari pembahasan bersama DPR dan memerintahkan Fraksi Partai Demokrat menolak pengesahan RUU Pilkada. Namun dua kesempatan itu tidak digunakan.

Protes rakyat terhadap SBY berlangsung masif. Aksi di media sosial ditopang oleh aksi-aksi nyata di berbagai kota, termasuk kota-kota besar di dunia

yang ditinggali WNI. Rakyat mengecam SBY dengan segala macam predikat buruk hingga menjadi berita internasional. Presiden SBY yang berada di luar negeri pun mempercepat kunjungan, pulang ke Tanah Air. Dalam menghadapi gencarnya protes publik, Presiden SBY mengambil langkah politik berikut: *pertama*, menyetujui pengesahan RUU Pilkada dan mengumumkannya menjadi UU No. 22/2014; *kedua*, membatalkan undang-undang itu dengan mengeluarkan Perppu No. 1/2014.

Presiden Joko Widodo kemudian tinggal mengundang penetapan Perppu itu menjadi UU No. 1/2015. Presiden Jokowi juga pernah menegaskan bahwa jika Pilkada langsung diganti dengan Pilkada tidak langsung, rakyat seakan-akan diikat untuk menonton panggung politik, di mana rakyat diasingkan dari hak-haknya berdemokrasi. Pernyataan Presiden tersebut, mengisyaratkan bahwa pemerintah tidak ingin mencederai proses demokrasi yang selama ini dibangun. Pesan utamanya adalah bahwa mengembalikan Pilkada langsung oleh rakyat ke sistem Pilkada melalui mekanisme pemilihan oleh anggota DPRD, mencederai amanat kedaulatan rakyat dan tuntutan reformasi. Rakyat dalam konteks Pilkada merupakan pemegang kedaulatan.¹¹⁴

Dalam proses pengesahan UU No. 1/2015, terdapat beberapa poin yang telah disepakati oleh pemerintah dan panitia kerja DPR, yaitu: *Pertama*, pelaksanaan Pilkada serentak akan dimulai pada bulan Desember tahun 2015. *Kedua*, pada Pasal 3 ayat (2) Perpu No. 1/2014 yang menyatakan bahwa, Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota yang dapat mengikuti Pemilihan

¹¹⁴ *Ibid.*

harus mengikuti proses Uji Publik. Tahapan uji publik tersebut dihapus. *Ketiga*, dalam Pilkada serentak nanti tidak ada lagi ambang minimal bagi pasangan calon pemimpin daerah untuk memenangkan pesta demokrasi tersebut. Peraih suara terbanyak yang akan memenangkan Pilkada. *Keempat*, ambang batas bagi calon independen yang ingin berpartisipasi dalam Pilkada telah disepakati mengalami kenaikan. Syarat dukungan penduduk untuk Calon Perseorangan dinaikkan yaitu naik 3,5 persen. *Kelima*, Pembiayaan Pilkada dari APBD didukung APBN. *Keenam*, lembaga yang menangani sengketa hasil Pilkada adalah Mahkamah Konstitusi (MK). *Ketujuh*, batas minimal umur bagi calon gubernur adalah 30 tahun, dan calon bupati atau wali kota minimal berusia 25 tahun. Para calon pemimpin daerah juga diminta memiliki ijazah pendidikan minimal SLTA atau sederajat sebelum mencalonkan dirinya. *Kedelapan*, Jadwal Pilkada dilaksanakan dalam beberapa gelombang: Gelombang pertama dilaksanakan Desember 2015 untuk yang Akhir Masa Jabatan (AMJ) 2015 dan semester pertama tahun 2016. Gelombang kedua dilaksanakan Februari 2017 untuk Akhir Masa Jabatan semester kedua tahun 2016 dan seluruh yang Akhir Masa Jabatan 2017. Gelombang ketiga dilaksanakan Juni 2018 untuk yang Akhir Masa Jabatan tahun 2018 dan Akhir Masa Jabatan 2019. Pilkada Serentak secara nasional dilaksanakan tahun 2027. *Kesembilan*, KPU dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dipercaya oleh Pemerintah dan DPR untuk menjadi penyelenggara Pilkada langsung serentak.¹¹⁵

¹¹⁵ R. Nazriyah, *Loc. Cit.*

C. Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah

1. Otonomi Daerah

a. Sejarah Otonomi Daerah

Pada era Orde Baru pelaksanaan desentralisasi serta demokratisasi kurang berhasil. Ketika memasuki Era Reformasi, maka banyak orang yang percaya bahwa di era ini akan terjadi perubahan kearah yang lebih demokratis di seluruh lapisan serta aspek kehidupan masyarakat. Sebuah era dimana berbagai perubahan besar pada tata kehidupan sosial politik bangsa ini banyak dilakukan. Produk Orde Baru yang dianggap tidak sesuai dengan kondisi masyarakat yang sedang berubah ini kemudian diganti atau bahkan dihilangkan sama sekali, termasuk berbagai peraturan serta perundang-undangannya. Perubahan-perubahan tersebut dimaksudkan untuk membawa bangsa ini menuju sebuah era masyarakat yang lebih demokratis. Salah satu hal yang juga ikut berubah dalam arus besar ini adalah mengenai kebijakan Otonomi Daerah.

Sebenarnya masalah Otonomi Daerah sudah mendapat perhatian khusus bahkan sebelum periode Orde Baru berkuasa. Tercatat ada beberapa Undang-Undang atau peraturan yang dikeluarkan pemerintah yang menyangkut hal ini.¹¹⁶ Pada masa Orde Baru sesuai dengan pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, pelaksanaan Otonomi Daerah juga diterapkan akan tetapi hasilnya tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Pelaksanaan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-undang No.5 Tahun 1974, ternyata tidak membawa hasil yang memuaskan. Karena yang terjadi adalah

¹¹⁶ Sujamto, *Otonomi Daerah Yang Nyata Dan Bertanggung Jawab*, Edisi Revisi (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), hlm. 101-121.

Otonomi Daerah hanya menjadi sebuah formalitas untuk memberikan kesan demokratis pada sosok Orde Baru. Otonomi Daerah tidak menjadikan daerah mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri, karena yang terjadi adalah pemerintah daerah hanya menjadi perpanjangan tangan dari pemerintah pusat dan sangat sentralistik. Kondisi ini menyebabkan pelaksanaan Otonomi Daerahpun di era Orde Baru menjadi tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Otonomi daerah menjadi sesuatu yang sakral pasca reformasi 1998. Banyaknya perdebatan seputar otonomi daerah sebagai manifestasi dari desentralisasi kekuasaan pemerintahan mendorong pemerintah untuk secara sungguh-sungguh merealisasikan konsep otonomi daerah secara jujur, penuh kerelaan dan konsekuen mengingat wacana dan konsep otonomi daerah memiliki sejarah yang sangat panjang seiring berdirinya republik ini.

Merunut aspek yuridis formal, sejak pertama kali muncul dalam UU No. 1 tahun 1945 sampai dengan UU No. 5 tahun 1974, semangat otonomi daerah sudah kelihatan dan menjadi dasar hukum pelaksanaan pemerintahan di daerah. Hanya saja semangat para penyelenggara pemerintahan masih jauh dari idealisme konsep otonomi daerah itu sendiri. Bahasa yang digunakan pun belum ringkas dan selugas otonomi daerah, masih seputar bagaimana mengatur urusan rumah tangga.¹¹⁷

Kemudian lahirnya UU No. 22/1999 kemudian dianggap membawa semangat demokrasi didalamnya karena memuat kebijakan Otonomi Daerah, yang

¹¹⁷ B. N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita Perkembangan Otda, Sejak Zaman Kolonial sampai Saat Ini* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), hlm. 43.

akan memberikan kewenangan yang luas kepada Daerah untuk mengatur dan menata Rumah tangganya sendiri. Artinya Undang-undang ini kemudian membawa dua hal pokok dalam kehadirannya yakni adanya Otonomi Daerah yang merupakan konsekuensi logis dari dianutnya asas Desentralisasi, serta adanya jiwa demokratis yang terkandung didalamnya. Namun dalam pelaksanaan UU No. 22/1999 masih ditemukan berbagai kekurangan sehingga mengalami revisi dan digantikan dengan UU No. 32/2004.

UU No. 32/2004, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang ini juga menyatakan bahwa daerah otonom adalah kewenangan daerah otonom daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan.

Munculnya UU No. 22 Tahun 1999 dan 25 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan 33 Tahun 2004 mengenai Pemerintah Daerah merupakan jawaban atas berbagai pertanyaan seputar rekonstruksi hubungan pusat-daerah. Produk-produk hukum tersebut menjadi suatu formulasi yang akan memberi warna baru dalam upaya memperbaiki hubungan pusat daerah sebagaimana dijabarkan oleh Pratikno antara lain¹¹⁸:

¹¹⁸ Pratikno, *Desentralisasi: Pilihan yang Tidak Pernah Final*, Dikutip dari Abdul Gaffar Karim et.al., *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan Ketiga (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 42.

1. Mengubah simbolisasi pada nama daerah otonom dengan dihapuskannya istilah Daerah Tingkat (Dati) I dan II dan digantikan dengan istilah yang lebih netral yakni propinsi, kabupaten dan kota. Hal ini juga untuk menghindari citra bahwa Dati I lebih tinggi dan lebih berkuasa dibandingkan Dati II.
2. Melepaskan intervensi yang kuat pada kabupaten dan kota, sehingga tidak terjadi rangkap jabatan sebagai kepala daerah otonom (*local selfgovernment*) dan kepala wilayah administratif (*field administration*).
3. Pemilihan bupati dan walikota secara mandiri dan jauh dari campur tangan propinsi maupun pusat.
4. Mengenalkan Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat desa.
5. Memberikan keleluasaan kewenangan bidang pemerintahan kepada daerah otonom selain politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, fiskal dan moneter, agama serta 'kewenangan bidang lain'.
6. Kewajiban bagi pemerintah pusat untuk memberikan alokasi anggaran kepada daerah dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) yang besarnya sekurang-kurangnya 25 % dari penerimaan dalam negeri APBN.
7. Semangat pemerataan antar-daerah melalui Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) serta Dana Darurat yang besarnya sesuai dengan kondisi keuangan tahunan.

Walaupun demikian, selama kurun waktu hampir satu dasa warsa pelaksanaan otonomi daerah pasca reformasi 1998, masih saja banyak ditemui kesenjangan posisi, antara kewenangan dan tanggung jawab serta implementasi dari regulasi-regulasi yang telah ditetapkan.

Kehadiran kebijakan Otonomi Daerah yang diterapkan melalui UU No. 32/2004 diharapkan akan memberikan wewenang yang besar kepada Daerah untuk mengatur wilayahnya sesuai dengan aspirasi masyarakatnya. Undang-undang ini dianggap berwatak demokratis karena didalamnya memuat aturan yang dianggap akan memberikan jalan bagi terjadinya proses pemberdayaan bagi masyarakat di daerah termasuk masyarakat Desa. Karena undang-undang ini juga memuat kebijakan mengenai desa yang mengarah kepada adanya otonomi desa yang luas.

Reformasi membuka jalan bagi setiap orang maupun daerah untuk menyuarkan keadilan ekonomi, politik, sosial budaya, dan pelayanan. Pendekatan pembangunan yang sentralistik selama Orde Baru yang berkuasa selama 32 tahun ternyata telah banyak menimbulkan kesenjangan yang menimbulkan rasa ketidakadilan.

Kesenjangan tersebut antara lain kesenjangan pendapatan antardaerah yang besar, kesenjangan investasi antardaerah, pendapatan daerah yang dikuasai pemerintah pusat, kesenjangan regional, dan kebijakan investasi yang terpusat. Untuk mengatasi hal tersebut, maka otonomi daerah merupakan salah satu alternatif untuk memberdayakan setiap daerah dalam memanfaatkan sumber daya alam (SDA) dan sumber daya manusia (SDM) untuk kesejahteraan rakyat.

b. Pengertian Otonomi Daerah

Konsep otonomi selalu terkait dengan tata pengelolaan Negara. Otonomi dalam pengertian ini, selain berarti mengalihkan kewenangan dari pusat (*central government*) ke daerah juga berarti menghargai atau mengefektifkan kewenangan asli yang sejak semula tumbuh dan hidup di daerah untuk melengkapi sistem prosedur pemerintahan negara di daerah.

Pengertian tentang otonomi dan desentralisasi telah banyak dikemukakan oleh para pakar. Dalam makna sempit, otonomi dapat diartikan sebagai 'mandiri'. Sedangkan dalam makna luas diartikan sebagai 'berdaya'. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mencapai kondisi tersebut, maka daerah dapat dikatakan sudah berdaya

untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dari luar (*external intervention*).¹¹⁹

Sementara itu, menurut Salam, istilah otonomi sendiri secara etimologi berasal dari kata bahasa Yunani, yaitu *auto* (sendiri), dan *nomos* (peraturan) atau “undang-undang”. Oleh karena itu menurut Muslimin bahwa “otonomi” diartikan sebagai pemerintahan sendiri.¹²⁰ Sedangkan pengertian otonomi daerah menurut Fernandez adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.¹²¹

Konsep otonomi dengan demikian pada hakikatnya adalah suatu mekanisme untuk mengatur kekuasaan Negara yang dibagikan secara vertikal dalam hubungan ‘atas-bawah’. Sebagai mana diketahui dalam berbagai literatur bahwa pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*) yang secara akademis, dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah ‘*division of power*’ (*distribution of power*).

Dalam konteks kajian penyelenggaraan pemerintahan, istilah otonomi daerah sering dipersandingkan dengan desentralisasi dan digunakan secara

¹¹⁹ C.S.T. Kansil, *Loc. Cit.*

¹²⁰ Dharma Setyawan Salam, *Loc. Cit.*

¹²¹ *Ibid.*, hlm. 89.

campur aduk (*interchangeably*). Kedua istilah tersebut secara akademik bisa dibedakan, namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintah tidak dapat dipisahkan. Karena itu tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa mempersandingkannya dengan konsep desentralisasi. Bahkan menurut banyak kalangan otonomi daerah adalah desentralisasi itu sendiri. Kedua istilah tersebut bagaikan dua mata koin yang saling menyatu namun dapat dibedakan. Di mana desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara Negara, sedangkan otonomi menyangkut hak yang mengikuti pembagian wewenang tersebut.¹²²

Dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945 diatur tentang kebijakan otonomi. Disebutkan bahwa otonomi adalah hak dan wewenang daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dan diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Otonomi menurut UUD NRI Tahun 1945 adalah otonomi yang berkedaulatan rakyat dengan menerapkan pemerintahan daerah yang bersendi atas dasar permusyawaratan rakyat. Daerah yang dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah “daerah propinsi” dan “daerah yang lebih kecil dari daerah propinsi”, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Otonomi daerah dalam pengertian UUD NRI Tahun 1945 adalah desentralisasi ketatanegaraan atau teritorial.

Penyelenggaraan otonomi daerah memiliki dua tujuan pokok yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum mengacu pada untuk meningkatkan kualitas keadilan, demokrasi dan kesejahteraan bagi seluruh unsure bangsa yang

¹²² Tim ICCE UIN Jakarta, *Loc. Cit.*

beragam di dalam NKRI yang utuh. Sedangkan tujuan khususnya yaitu sebagai berikut¹²³:

1. Meningkatkan keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan maupun implementasinya sehingga terwujud suatu pemerintahan lokal yang bersih, efisien, transparan, responsif dan akuntabel.
2. Memberikan pendidikan politik kepada masyarakat akan urgensi keterlibatan mereka dalam proses pemerintahan local dan kontribusinya bagi tegaknya pemerintahan nasional yang kokoh dan sah.
3. Memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk memilih para pemimpin mereka secara langsung dan demokratis.
4. Membangun kesaling-percayaan antar masyarakat di satu pihak dan masyarakat dan pemerintah di lain pihak.

Adapun asas pokok dalam pelaksanaan otonomi daerah yang telah berkembang di dalam Negara dewasa ini:

1. Asas Desentralisasi

Menurut Hanif Nurcholis, desentralisasi adalah penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hirarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah).¹²⁴ Diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokratisasian pemerintahan, untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraa pemerintahan di daerah.¹²⁵

¹²³ Syamsudin Haris, *Loc. Cit.*

¹²⁴ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT Grasindo, 2007), hlm. 10.

¹²⁵ R.G Kartasapoetra, *Sistematka Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hlm. 87.

Menurut Agus Salim Andi Gadjong asas desentralisasi adalah sebagai berikut¹²⁶:

- a. Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat ke daerah.
- b. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan.
- c. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan.
- d. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka negara kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan. Sebab terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah, sebab pejabat-pejabat atau aparatnya merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan.

3. Asas *Medbewind* (Tugas Pembantuan)

Tugas pembantuan (*medebewind*) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal.

¹²⁶ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 77-78.

Adapun yang menjadi prinsip penerapan kebijakan otonomi daerah adalah sebagai berikut¹²⁷:

- a. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah.
- b. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepada daerah. Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus dipertegas.
- c. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula.
- d. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan intitusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan, setara dengan beban tugas yang dipikul, selaras dengan kondisi daerah, serta lebih responsif terhadap kebutuhan daerah.
- e. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan negara dan daerah, pembagian *reverse* (pendapatan) dari sumber penerimaan yang berkaitan dengan kekayaan alam, pajak dan retribusi, serta tata cara dan syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah.
- f. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat *block grant*, pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan, serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya pembangunan yang ada.
- g. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial sebagai suatu bangsa.

Prinsip-prinsip dasar ini jika dijalankan dengan benar dan serius, akan menjadikan otonomi daerah dapat berjalan dengan lebih baik. Hal ini, harus juga didukung oleh pejabat-pejabat eksekutif dan legislatif pada tingkat daerah, yang benar-benar serius serta amanat dalam menjalankan tugas dan kewenangan yang diberikan.

¹²⁷ Syaukani et. al., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm.175-177.

c. Hubungan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Otonomi Daerah pada dasarnya ialah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut diperoleh melalui penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerah yang bersangkutan.¹²⁸ Otonomi Daerah sebagai wujud dari dianutnya asas desentralisasi, diharapkan akan dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat, Karena kewenangan yang diterima oleh Daerah melalui adanya Otonomi Daerah, akan memberikan “kebebasan” kepada Daerah. Dalam hal melakukan berbagai tindakan yang diharapkan akan sesuai dengan kondisi serta aspirasi masyarakat di wilayahnya. Anggapan tersebut disebabkan karena secara logis Pemerintah Daerah lebih dekat kepada masyarakat, sehingga akan lebih tahu apa yang menjadi tuntutan dan keinginan masyarakat.

Otonomi secara sempit diartikan sebagai “mandiri”, sedangkan dalam arti luas adalah “berdaya”. Jadi otonomi daerah yang dimaksud di sini adalah pemberian kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah untuk secara mandiri atau berdaya membuat keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.

Mengenai definisi desentralisasi sendiri tidak ditemukannya definisi tunggal yang menjelaskan desentralisasi secara terperinci. Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaiyu de artinya lepas, dan *centrum* artinya

¹²⁸ Djohermansyah Djohan, *Problematisasi Pemerintahan dan Politik Lokal*, Cetakan Pertama (Jakarta: Bumi Aksara, 1990), hlm. 52.

pusat atau (*away from centre*). Jadi, desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.¹²⁹

Sedangkan desentralisasi menurut M. Turner dan D. Hulme adalah transfer adalah pemindahan kewenangan untuk menyelenggarakan beberapa pelayanan kepada masyarakat dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sementara desentralisasi menurut Shahid Javid Burki dan kawan-kawan adalah proses pemindahan kekuasaan politik, fiskal, dan administratif kepada unit dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Jadi, otonomi daerah dapat diartikan pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Desentralisasi dan Otonomi secara fungsional banyak yang menyamakan, dan membedakan artinya, kesamaan arti sama berkaitan dengan “wewenang”. desentralisasi dalam arti sempitnya “penerahan wewenang” sedangkan otonomi daerah dalam arti sempitnya berkaitan dengan “kewenangan daerah otonom”. Seperti halnya yang diungkapkan oleh Syaukani H.R. dkk; Karena salah satu fungsi otonomi daerah atau desentralisasi adalah dalam rangka penguatan integritas nasional. Dan lagi salah satu yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah ialah fungsi pendidikan politik.¹³⁰ Sedangkan menurut Juanda, tidak hanya desentralisasi dan otonomi yang saling berkaitan erat, tetapi juga demokrasi, desentralisasi, dan otonomi daerah. Ketiga-tiganya satu sama lain saling berkaitan.¹³¹

¹²⁹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 117.

¹³⁰ Syaukani et. al., *Op. Cit.*, hlm, 274.

¹³¹ Juanda, *Op. Cit.*, hlm. 22.

Dalam pola pikir demikian, otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya lokal, sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemajuan masyarakat di daerah, terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan demokrasi.

d. Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.¹³² Jika berbicara mengenai pemilihan kepala daerah tidak bisa terlepas dari peran otonomi daerah, artinya terdapat korelasi yang signifikan antara pemilihan kepala daerah dengan konsep otonomi daerah, yaitu otonomi daerah mendorong daerah untuk menentukan pemimpinnya melalui pemilihan kepala daerah.

Seperti yang telah diketahui Otonomi Daerah ini muncul karena adanya instrumen desentralisasi, instrumen ini hadir karena mustahilnya kehidupan bernegara diselenggarakan secara sentralistik belaka. Dengan adanya otonomi daerah, maka harus adanya pemimpin daerah sebagai sarana untuk menjalankan desentralisasi antara pusat dan daerah agar tetap utuh dalam satu kesatuan, perlunya pemimpin daerah inilah yang melatar belakangi lahirnya pemilihan kepala daerah untuk menentukan pemimpin di daerah.

¹³² Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Umum, 2002), hlm. 1.

Otonomi daerah yang disertai Pemilu kepala daerah dinilai sangat signifikan, mengingat ditengah kompleksitas masalah yang akan dihadapi nanti, otonomi daerah dalam kerangka pemikiran positif tetap dinilai memberikan lebih banyak nilai-nilai positif. Otonomi memungkinkan terlaksanakannya bottom up planning secara signifikan dan mengikis rantai birokrasi yang dirasakan sangat menghambat pelayanan kepada masyarakat. Otonomi juga akan dapat memberdayakan partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam pelaksanaan pembangunan.¹³³

Dalam perkembangannya pemilihan kepala daerah telah mengalami banyak perubahan, sejarah politik mencatat Pilkada telah dilakukan dengan tiga jenis sistem, yakni pertama sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pemerintah pusat (masa kolonial Belanda, Jepang (UU No 27 Tahun 1902); UU No 22 Tahun 1948, kedua sistem pemilihan perwakilan semu (UU No 18 Tahun 1965; UU No 5 Tahun 1974), dan yang ketiga sistem pemilihan perwakilan (UU No 22 Tahun 1999) musti dilengkapi dengan “atas pertimbangan situasi saat itu”.¹³⁴

Sejak lahirnya reformasi, kita mengenal pemilihan secara langsung yang dianggap lebih dapat mengapresiasi aspirasi rakyat, untuk memilih pemimpin sesuai dengan keinginan rakyat. Sebagai mana yang dikemukakan Prihatmoko, ia mengemukakan bahwa Pilkada langsung merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, dimana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya, dan calon-calon bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang

¹³³ H. Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Andi, 2003), hlm. 5.

¹³⁴ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu Dari...*, Loc. Cit.

sama.¹³⁵ Dalam menegakkan demokrasi, sistem pemilihan langsung ini dinilai lebih dapat mengedepankan demokrasi yang diinginkan rakyat, ketimbang pemilihan dengan sistem tidak langsung. Demokrasi yang dikenal oleh rakyat saat ini ialah demokrasi yang berasaskan kedaulatan rakyat, di mana kedaulatan rakyat ialah dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat, dengan kata lain pemilihan pemimpin yang dipilih rakyat secara langsung merupakan demokrasi yang diinginkan rakyat selama ini. Fenomena penting yang perlu dicermati perkembangan dalam Pemilu terutama dalam Pemilu gubernur dan bupati/walikota disamping sering konflik horizontal juga diwarnai *money politik* dan *high cost*. Hal ini jelas menciderai prinsip demokrasi dalam pelaksanaan Pemilu. Padahal tujuan utama Pemilu memberikan proses pendidikan politik warga negara dan pendemokrasian politik, sosial dan ekonomi. Namun ternyata hasilnya, menunjukkan bahwa, partisipasi masyarakat terhadap Pemilu masih rendah, berbagai daerah jumlah pemilih yang tidak melaksanakan hak pilihnya alias *golput* masih tinggi. Pemimpin yang terpilih juga sebagian besar tidak mencerminkan aspirasi rakyat dengan indikasinya para kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) terpilih di samping tidak profesional dan kompeten juga banyak yang terlibat dalam kasus hukum (korupsi).

Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara. Pemilihan Umum bukan hanya bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga

¹³⁵ Joko J. Prithatmoko, *Pemilihan Kepala..Op. Cit.*, hlm. 109.

Permusyawaratan/Perwakilan atau memilih pemimpin, melainkan juga merupakan suatu sarana untuk mewujudkan penyusunan tata kehidupan Negara yang dijiwai semangat Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk lebih mewujudkan kedaulatan di tangan rakyat dan dengan telah dilakukannya penataan undang-undang di bidang politik, perlu manata kembali penyelenggaraan pemilihan umum secara demokratis dan transparan, jujur dan adil, dengan mengadakan pemberian dan pemungutan secara langsung, umum, bebas, dan rahasia.¹³⁶

2. Pemerintahan Daerah

a. Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia

Secara historis, pemerintahan lokal atau daerah yang ada saat ini berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuansatuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola di sekelompok penduduk. Satuan satuan wilayah tersebut¹³⁷ diberi nama *municipal* (kota), *county* (kabupaten), *commune/gemente* (desa).¹³⁸

Konsep *Local Government* sebenarnya berasal dari Barat. Oleh karena itu, pendekatan padanya mesti menggunakan perspektif orang Barat dalam memahami istilah tersebut. Bhenyamin Hoessein menjelaskan bahwa *Local Government* dapat mengandung tiga arti. Pertama, berarti pemerintahan lokal. Kedua,

¹³⁶ UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum, bagian Menimbang.

¹³⁷ Tim ICCE UIN Jakarta, *Op. Cit.*, hlm. 150.

¹³⁸ Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hlm. 2.

pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintahan lokal. Ketiga berarti, daerah otonom.¹³⁹

Pemerintahan Daerah (*local self government*) adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan), dan tanggung jawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi. Adapun unsur-unsur dari pada Pemerintahan Daerah yaitu meliputi antara lain¹⁴⁰:

- a. Pemerintahan Daerah adalah subdivisi politik dari kedaulatan bangsa dan negara;
- b. Pemerintahan Daerah diatur oleh hukum;
- c. Pemerintahan Daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat;
- d. Pemerintahan Daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan;
- e. Pemerintahan Daerah memberikan pelayanan dalam wilayah jurisdiksinya.

Alasan pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia dikarenakan wilayah Negara Indonesia yang sangat besar dengan rentang goegrafi yang luas dan kondisi sosial budaya yang beragam. Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota dan desa) yang bersifat otonom, dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan.¹⁴¹ Pengaturan selanjutnya tentang pemerintahan daerah menurut peraturan perundang-undangan adalah:

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.* hlm. 26.

¹⁴¹ *Ibid.* hlm. 101.

1. Undang-Undang No. 1 Tahun 1945

Masa pasca kekuasaan pemerintahan kolonial di Indonesia dapat dibagi kedalam dua periode penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu ketika berlakunya Undang-Undang No. 1 tahun 1945, dan Undang-Undang No. 22 tahun 1948. Kedua Undang-undang tersebut merupakan hasil dari proses politik pada masa peralihan dari kekuasaan pemerintahan kolonial kepada pemerintahan Indonesia.¹⁴²

2. Undang-Undang No. 22 Tahun 1948

Dikarenakan banyak kelemahan terhadap UU No. 1 Tahun 1945 yang bersifat sederhana karena dibuat guna memenuhi kebutuhan sementara, terutama yang menyangkut perubahan kedudukan Komite Nasional Daerah (KND) menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD). Oleh karena itu, Undang-undang tersebut tidak memenuhi kebutuhan yang sesungguhnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah di negara yang baru saja lahir tersebut.

Beberapa kelemahan mendasar dari UU No. 1 tahun 1945 ini antara lain:¹⁴³

- a. Banyak hal yang berkaitan dengan aspek pemerintahan daerah tidak diatur didalamnya, sehingga masih banyak peraturan dari masa lampau yang dijadikan pegangan.
- b. Tidak jelasnya pengaturan tentang DPRD, sehingga banyak yang tidak mengetahui tugas dan kewajiban dan batas-batas kewenangannya, sehingga sering lebih memperhatikan masalah-masalah politik yang termasuk bidang kerja pemerintah pusat.
- c. Tidak adanya pengaturan yang tegas tentang kedudukan daerah istimewa.
- d. Terjadinya dualisme pemerintahan eksekutif antara Kepala Daerah dengan Badan Eksekutif BPRD.

¹⁴² Syaukani et. al., *Op. Cit.*, hlm. 57.

¹⁴³ *Ibid.*, hlm. 65.

Keluarnya UU No. 22 Tahun 1948 diambil antusias oleh daerah-daerah, karena melalui UU tersebut terlihat hasrat pusat untuk memberikan otonomi yang luas kepada daerah dan titik berat otonomi daerah diletakkan di desa. Dalam penjelasan angka III disebutkan, bahwa dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, pemerintah pusat menyerahkan kewajibannya kepada daerah “sebanyak-banyaknya”. Dari penggunaan kata sebanyak-banyaknya ini terkandung tekad untuk menyerahkan urusan kepada daerah. Sehingga istilah sebanyak-banyaknya ini dapat diartikan seluas-luasnya.¹⁴⁴

3. Undang-Undang No. 1 Tahun 1957

Pada tanggal 18 Januari Tahun 1957 Presiden Soekarno menetapkan UU No. 1 tahun 1957 yang diberi nama UU tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Ketika UU ini ditetapkan, situasi politik mulai memburuk. Diawali dari mundurnya Hatta sebagai Wakil Presiden pada 1 Desember 1956, bergolaknya daerah-daerah, dan goyahnya Kabinet Ali Sastroamidjoyo produk Pemilu 1955, karena partai-partai penyokongnya seperti Masyumi dan PPKI menarik dukungan. Dengan hilangnya dukungan itu, kabinet menjadi lemah dalam menghadapi oposisi di parlemen dan pada tanggal 14 Maret 1957 kabinet tersebut ambruk.¹⁴⁵

4. Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959

Penpres No. 6 Tahun 1959 mengartikan kebijaksanaan politik yang ingin mengembalikan dan memperkuat kedudukan kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat. Kepala daerah diberi fungsi rangkap, yaitu sebagai alat dekonsentrasi dan desentralisasi, tetapi dalam prakteknya jauh lebih menonjol

¹⁴⁴Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII press, 2007), hlm. 57-58.

¹⁴⁵*Ibid.*, hlm. 60.

dekonsentrasinya. Penpres ini dimaksudkan sebagai perubahan atau penyempurnaan terhadap tata pemerintahan daerah yang berlaku sebelumnya, minimal mencakup dua hal. Pertama, menghilangkan dualisme pemerintahan di daerah antara aparaturnya dan fungsi otonomi dan pelaksanaannya dan fungsi kepomongpajaan. Kedua, memperbesar pengendalian pusat terhadap daerah.¹⁴⁶

5. Undang-Undang No. 18 Tahun 1965

Pembagian daerah dalam UU No. 18 Tahun 1965, Pasal 2 ayat 1 menetapkan bahwa seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia terbagi habis dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga (3) tingkatan, yaitu:¹⁴⁷

- a) Propinsi dan atau Kotakarya sebagai daerah tingkat I,
- b) Kabupaten dan atau kotamadya sebagai daerah tingkat II,
- c) Kecamatan dan atau Kotapraja sebagai daerah tingkat III.

Untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya, daerah harus mempunyai sumber pendapatannya sendiri, sehingga tidak tergantung pada pusat. Berkaitan dengan sumber keuangan, menurut pasal 69 (1) UU No. 18 Tahun 1965 menetapkan sumber-sumber keuangan daerah sebagai berikut:¹⁴⁸

- a. Hasil perusahaan daerah dan sebagian hasil perusahaan negara,
- b. Pajak-pajak daerah,
- c. Retribusi daerah,
- d. Pajak Negara yang diserahkan kepada Daerah,
- e. Bagian dari hasil pajak Pemerintah Pusat,
- f. Pinjaman,
- g. Lain-lain usaha yang sesuai dengan kepribadian nasional.

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 63-64.

¹⁴⁷ Syauckani et. al., *op. cit.*, hlm. 113.

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 117.

6. Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

Rezim Orde Baru yang berkuasa mulai 1968 sampai dengan 1998 menyelenggarakan pemerintahan daerah di Indonesia berdasarkan Undang-undang No 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan secara bersamaan, yang satu melengkapi yang lain. Menurut undang-undang ini pemerintahan daerah tersusun secara hirarkis dari pusat sampai ke desa/kelurahan dengan susunan sebagai berikut: pemerintahan pusat, pemerintahan provinsi daerah tingkat I, pemerintah kabupaten/kotamadya daerah tingkat II, pemerintah wilayah kecamatan/kota administratif, dan pemerintah desa/kelurahan. Pemerintah pusat terdiri atas 'Presiden dan DPR, pemerintah provinsi atas Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan DPRD Tingkat I, pemerintah kabupaten/kotamadya terdiri atas Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II dan DPRD TK II, pemerintah wilayah kecamatan/kota administratif dikepalai oleh camat/Walikota administratif, dan pemerintah desa/kelurahan dikepalai oleh Kepala Desa/Lurah.¹⁴⁹

Otonomi daerah menurut undang-undang ini bukanlah merupakan hak dari masyarakat dan pemerintah daerah dalam rangka mensukseskan pembangunan nasional. "jadi pada hakikatnya Otonomi Daerah itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban Daerah untuk ikut melancarkan jalannya

¹⁴⁹ Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hlm. 84.

pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab”.¹⁵⁰

7. UU No. 22/1999

Pada Mei 1998 rezim Orde baru jatuh melalui demonstrasi mahasiswa dan rakyat secara masif. Presiden Soeharto menyerahkan kekuasaan kepada wakilnya B.J Habibie. Sebagai jawaban atas tuntutan reformasi, Presiden Habibie menggunakan UU No. 22/1999. Undang-undang ini merupakan koreksi total atas Undang-undang No. 5 Tahun 1974. UU No. 22/1999 membalik arah dari efisiensi administratif ke demokratisasi masyarakat daerah. Oleh karena itu, desain kelembagaan pemerintah daerah benar-benar berbeda dengan desain kelambagaan pemerintah daerah berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974.¹⁵¹

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam UU No. 22/1999 antara lain: (a) penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah; (b) pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab; (c) pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakan pada daerah dan daerah kota, sedang otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.¹⁵²

8. UU No. 32/2004

Berdasarkan UU No. 32/2004 Pasal 1 angka 5 memberikan definisi otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat

¹⁵⁰ Syaukani et. al., *Otonomi Daerah Dalam, Op. Cit.*, hlm. 145.

¹⁵¹ Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hlm. 89.

¹⁵² Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap..., Op. Cit.*, hlm. 70.

sesuai dengan peraturan perundang- undangan. Mengacu pada definisi normatif dalam UU No. 32/2004, maka unsur otonomi daerah adalah hak, wewenang, kewajiban daerah otonom.

UU No. 32/2004 yang dimaksud hak dalam konteks otonomi daerah adalah hak-hak daerah, Pasal 21 menyebutkan bahwa “Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak: (1) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya; (2) Memilih pimpinan daerah; (3) Mengelola aparatur daerah; (4) Mengelola kekayaan daerah; (5) Memungut pajak daerah dan retribusi daerah; (6) Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah; (7) Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; (8) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.”

9. Undang-Undang No 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Lahirnya Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 merupakan loncatan baru bagi pemilihan calon kepala daerah, tetapi undang-undang ini tidak serta merta merubah keseluruhan isi dari UU No. 32/2004. Tercatat hanya ada beberapa isi pasal yang diganti dan ditambahkan seperti Pasal 26, 42, 56, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 75, 107, 108, 115, 233, 235, 236, dan 239, yang mana pasal-pasal yang diganti dan ditambahkan ini konsen kepada hal-hal yang berupa pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan kewenangan, tugas dari kepala daerah, wakil kepala daerah dan DPRD.

Sehingga undang-undang ini tidak mempengaruhi pengaturan pemerintahan, terkait hubungan pemerintahan daerah dan pemerintahan pusat dalam hal otonomi dan desentralisasi.

10. UU No. 23/2014

Dalam undang-undang no 23 tahun 2014, pemerintahan daerah diakui dan diatur pada pasal 3 dan 4;

Pasal 3

- (1) Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) merupakan Daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah.
- (2) Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan undang-undang.

Pasal 4

- (1) Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi.
- (2) Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Dengan dijaminnya pemerintahan daerah, maka peran pemerintahan daerah di dalam pemerintahan di Indonesia sangat vital dan berpengaruh di dalam menjalankan roda kehidupan di Indonesia. Merujuk pada uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah Pemerintahan Daerah yang badan pemerintahannya dipilih penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional. Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya tidak

bersifat hierarkis tapi sebagai sesama badan publik. Demikian pula hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat: hubungan sesama organisasi publik. Namun demikian sekalipun hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat merupakan hubungan antar organisasi, namun keberadaannya merupakan subordinat dan dependent terhadap pemerintah pusat.¹⁵³

b. Kewenangan dan Tanggung Jawab Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah segala sesuatu hendaknya berdasarkan pada cara legalitas, yaitu cara yang mencanangkan bahwa tanpa dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi warga masyarakatnya.

Cara legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Disamping itu, cara legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian hukum. Tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya di dalam undang-undang.¹⁵⁴

Esensi dari cara legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.¹⁵⁵ Kewenangan

¹⁵³ Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hlm. 26.

¹⁵⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 83-84.

¹⁵⁵ Ridwan HR, *Loc. Cit.*

ini dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Kewenangan atribusi maksudnya adalah kewenangan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan kewenangan delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya, sementara pada mandat, tidak terjadi perubahan atau peralihan wewenang, yang ada hanyalah hubungan intern, umpamanya antara Menteri dengan Dirjen, dimana Menteri menugaskan Dirjen atau Sekjennya untuk bertindak atas nama Menteri untuk melakukan suatu tindakan hukum serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu.¹⁵⁶

Daerah kabupaten dan kota adalah subjek hukum dalam bidang publik yang berarti dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam lapangan publik yang dilakukan oleh para pejabat. Selaku subjek hukum dalam bidang publik, tindakan hukum para pejabat daerah kabupaten dan kota haruslah didasarkan pada cara legalitas, artinya tindakannya itu harus berdasarkan pada kewenangan yang berasal dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan daerah kabupaten dan kota secara tegas ditentukan dalam Pasal 17 dan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 23/2014, yakni:

- (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 91-92.

sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

- (4) Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Seiring dengan kedudukan daerah kabupaten dan kota selaku daerah otonom yang berarti memiliki kebebasan dan kemandirian, maka kewenangan daerah kabupaten dan kota tidak semata-mata hanya berasal dari undang-undang, namun dimungkinkan juga memiliki atau memperoleh kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu melalui delegasi, ataupun kewenangan asli dari daerah yang bersangkutan, bukan urusan yang berasal dari undang-undang atau dari pejabat yang lebih tinggi.¹⁵⁷

Sebagaimana telah disebutkan di awal, bahwa dalam negara hukum, setiap wewenang pemerintahan itu selalu dibatasi baik oleh hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis, demikian pula halnya dengan wewenang satuan pemerintah daerah. Bagi negara Indonesia, batas wewenang pemerintahan daerah ini terletak pada sistem yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945, yaitu paham negara kesatuan dan sistem desentralisasi.

Paham negara kesatuan menghendaki penyelenggaraan negara mengarah pada sasaran yang sama yaitu kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, sambil menolak konsep separatisme.¹⁵⁸

Batasan isi otonomi terletak pada kenyataan bahwa urusan rumah tangga daerah atau isi otonom itu hanya persoalan pemerintahan, bukan persoalan

¹⁵⁷ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Cetakan Kedua Belas (Jakarta: Gunung Agung, 1998), hlm. 30.

¹⁵⁸ Mashuri Maschab, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, (Jakarta: Akuari, 1999), hlm. 25.

kenegaraan. Daerah tidak diberi wewenang yang bersifat kenegaraan seperti memiliki angkatan bersenjata, mencetak uang, mengangkat duta besar, menyelenggarakan peradilan, dan sebagainya. Sedangkan batasan hirarki tampak pada pembuatan peraturan daerah yang harus taat cara, artinya meskipun daerah diberi wewenang mandiri untuk mengatur daerahnya sendiri dalam rangka melaksanakan dan mengelola daerahnya sendiri, akan tetapi harus tetap dalam kerangka negara kesatuan.¹⁵⁹

Pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintah tersirat didalamnya tentang pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Dalam konsep hukum publik dikenal prinsip “*geen bevoegdheid (macht) zonder veraantwoordelijkheid*” (tidak ada kewenangan atau kekuasaan tanpa pertanggungjawaban).¹⁶⁰

Sebagai konsekuensi dari negara hukum dan negara demokrasi, maka Pemerintah Daerah di Indonesia harus memberikan pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan urusan atau fungsi pemerintahan baik kepada Pemerintah maupun kepala DPRD dan rakyat secara langsung. Menurut Anis Zakaria Kama, pertanggung jawaban pemerintah terdiri atas 3 (tiga) jenis yakni¹⁶¹:

- d. pertanggungjawaban politik (*political accountability*),
- e. pertanggungjawaban hukum (*legal accountability*),
- f. pertanggungjawaban ekonomi (*economic accountability*).

Pertanggungjawaban politik dalam realitasnya berkaitan dengan sistem politik atau lebih memusatkan pada tekanan demokrasi (*democratic pressure*).

¹⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 40.

¹⁶⁰ Sri Soemantri, *Loc. Cit.*

¹⁶¹ Anis Zakaria Kama, *Hakikat Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, 2012, hlm. 258.

Jika Pertanggungjawaban politik ini diaplikasikan ke dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU No. 23/2014, maka pelaksanaan urusan pemerintahan dalam bentuk tugas dan wewenang serta kewajiban Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 65 sampai dengan Pasal 75 menimbulkan konsekuensi untuk mempertanggungjawabkannya, sesuai ketentuan Pasal 67 dalam bentuk:

“Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menaati seluruh ketentuan peraturan perundangundangan;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- e. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.”

Dalam Pasal 70 ayat (2) dan ayat (3) ditegaskan bahwa laporan tersebut pada Pasal 69 ayat (1), disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Pemerintah lebih bersifat politis, karena laporan tersebut digunakan oleh Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sedangkan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD digunakan memberikan penilaian atas isi pertanggungjawaban pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka pada dasarnya setiap pejabat pemerintah dalam melakukan tindak pemerintahan dibebani tanggung jawab yang dikualifikasi sebagai tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Perbedaan antara tanggung jawab jabatan dengan tanggung jawab pribadi atas tindak pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung jawab perdata dan tanggung jawab administrasi atau tata usaha negara.

Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi pejabat Pemerintah Daerah yang dalam kaitan dengan tindak pemerintahan telah melakukan maladministrasi. Tanggung jawab perdata menjadi tanggung jawab jabatan berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Sedangkan tanggung jawab perdata menjadi tanggung jawab pribadi apabila terdapat unsur maladministrasi. Sementara itu, tanggung jawab administrasi atau TUN pada dasarnya adalah tanggung jawab jabatan. Mengenai pertanggungjawaban hukum Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, dapat dilakukan setiap saat, tanpa menunggu berakhirnya masa jabatan Pemerintah Daerah.

BAB III

POLITIK HUKUM DALAM PENGATURAN PEMILIHAN KEPALA

DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH DI INDONESIA

A. Politik Hukum Pengaturan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang

Pengaturan tentang pemilihan kepala daerah di tahun 2014 merupakan tahun yang penuh drama dalam sejarah pembahasan undang-undang pemilihan kepala daerah di Indonesia. Alur perubahan pengaturan pemilihan kepala daerah dimulai sejak Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 berlaku selama lebih dari 25 tahun lamanya. Undang-undang yang kuat akan sentralistik itu kemudian direvisi pasca reformasi dan menghasilkan UU No. 22/1999.

Pemilihan kepala daerah secara langsung lahir pasca disahkannya UU No. 32/2004 karena undang-undang sebelumnya dianggap mengenyampingkan peran daerah dalam menentukan pemimpin daerah. Berlakunya UU No. 32/2004 memasuki era baru dengan mengikutsertakan masyarakat dalam memperoleh partisipasi politik rakyat di daerah, baik dalam hal memilih maupun dipilih. Pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung kemudian mengalami beberapa kandungan revisi. Putusan Mahkamah Konstitusi terkait beberapa gugatan *judicial review* ikut memberikan beberapa perubahan aturan pemilihan kepala daerah secara langsung. Diantaranya adalah: (1) pencalonan pasangan calon oleh partai politik yang tidak memiliki kursi di DPRD dengan syarat

dukungan presentase suara tertentu; (2) calon perseorangan; (3) dihapuskannya peran DPRD dalam Pilkada langsung, dan sebagainya.¹⁶²

Perjalanan pemilihan kepala daerah secara langsung mendapatkan tantangan dan inisiatif perubahan oleh pemerintahan Presiden SBY. Pada tahun 2012, melalui Kementerian Dalam Negeri, pemerintah mengusulkan inisiatif perubahan berupa *draft* naskah akademik dan Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah (RUU Pilkada) menjadi undang-undang sendiri yang terpisah dari undang-undang induknya yakni UU No. 32/2004. Perubahan yang diusulkan dalam *draft* RUU Pilkada versi pemerintah tersebut adalah perubahan pemilihan kepala daerah yang kembali dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) sesuai dengan tingkatannya. Hal ini memustahilkan pemilihan kepala daerah langsung seperti yang telah diselenggarakan selama dua belas tahun terakhir.

Argumentasi yang menjadi dasar pemerintah dalam mengusulkan pemilihan kepala daerah oleh DPRD yakni mahalanya biaya politik pencalonan yang dianggap sebagai dampak negatif dalam proses jalannya pemilihan kepala daerah. seperti adanya praktik korupsi di daerah, maraknya politisasi birokrasi dan menguatnya dinasti politik. Namun pemilihan kepala daerah secara langsung juga memiliki dampak positif, faktanya kepemimpinan daerah mulai berkembang dengan kreatif dan inovatif dengan memperlihatkan keunggulan-keunggulan dari masing-masing daerah, karena pemimpin daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat merasa punya tanggung jawab moral dan merasa perlu melunasi janji-janji

¹⁶² Koalisi Masyarakat Sipil Dukung Pilkada Langsung: Siaran Pers Naskah Rekomendasi Usulan Perubahan UU Pilkada Nomor 1 Tahun 2015, disampaikan pada 4 Februari 2015, dalam Lia Wulandari, "Jalan Panjang Advokasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung", *Jurnal Pemilu & Demokrasi*, Jurnal #8, April 2016, hlm. 2.

politik pada awal pencalonan kepala daerah agar nantinya dalam perhelatan pemilihan kepala daerah berikutnya pemimpin kepala daerah yang sementara menjabat dapat kembali memperoleh suara dari rakyat dan memiliki bukti pembangunan daerah. Selain itu, tokoh politisi muda dari daerah mulai bermunculan dan berkompetisi dalam pemilihan kepala daerah secara langsung untuk memimpin daerahnya.

DPR kemudian membentuk Panitia Kerja (Panja) khusus untuk membahas RUU Pilkada. Selama dua tahun lamanya, Panja RUU Pilkada ini bekerja membahas dan melahirkan dua *draft* Pilkada yaitu versi Pilkada tetap langsung dan Pilkada melalui DPRD. Hingga pada Sidang Paripurna 26 September 2014, DPR melalui *voting* memutuskan untuk mengesahkan UU No. 22/2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan melalui perwakilan rakyat di DPRD.¹⁶³

UU No. 22/2014 merupakan titik kemunduran di alam demokrasi pemilihan kepala daerah di Indonesia. Hal ini dikarenakan telah mereduksi partisipasi politik masyarakat di daerah untuk memilih secara langsung kepala daerahnya. Kondisi dalam negeri kian memanas hingga pada akhirnya pemerintah mengeluarkan Perppu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dengan prinsip *one man one vote*.

Di dalam konsideran Perppu No. 1/2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota disebutkan antara lain untuk melaksanakan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota maka perlu mengembalikan kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai

¹⁶³ *Ibid.* hlm. 4.

syarat utama sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung oleh rakyat, dengan tetap melakukan beberapa perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini telah dijalankan.

Prinsip-prinsip demokrasi yang dimaksud dalam konsideran tersebut menurut Afan Gaffar, suatu *political order* dikatakan menggunakan sistem yang demokratis apabila ditemukan indikator-indikator sebagai berikut:¹⁶⁴

1. Adanya akuntabilitas, dalam demokrasi setiap pejabat yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya, baik terhadap ucapannya maupun prilakunya;
2. Adanya rotasi kekuasaan, dalam demokrasi peluang untuk terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, memiliki peluang yang sama untuk menduduki jabatan tersebut;
3. Adanya rekrutmen politik yang terbuka, dalam demokrasi setiap orang yang telah memenuhi syarat menjadi pejabat publik, memiliki peluang yang sama untuk mengisi jabatan tersebut;
4. Adanya pemilihan umum, dalam negara demokrasi setiap warga negara yang telah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dengan bebas sesuai nuraninya dalam suatu pemilihan umum yang dinyatakan secara terbuka. Adanya kebebasan untuk menikmati hak-hak dasar sebagai warga negara, baik hak untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*), menikmati pers yang bebas (*freedom of press*), menentukan pilihan politik, maupun hak yang menyangkut masalah pribadi, dan masyarakat disekitarnya.

Dalam pemilihan kepala daerah, daerah melalui wakilnya (DPRD) hanya dapat melakukan pencalonan dan pemilihan calon, itupun setelah terlebih dahulu bermusyawarah dan bermufakat dengan pihak pusat. Ketentuan demikian ini dapat mematikan kreatifitas dan potensi politik lokal, yang pada gilirannya dapat menimbulkan gejolak ditengah-tengah masyarakat.¹⁶⁵ Oleh karena itu, lahirnya

¹⁶⁴ Afan Gaffar, *Op. Cit.*, hlm. 7-9.

¹⁶⁵ Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 147.

Perppu No. 1/2014 sebagai wujud untuk menciptakan pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang lebih demokratis yakni dengan memberikan sepenuhnya kepada rakyat. Jelasnya, dalam keterlibatan rakyat dalam menentukan kepala daerahnya.

Perumusan Perppu No. 1/2014 terkandung pola pencalonan Gubernur, Bupati dan Walikota yang berbeda dalam aturan hukum pemilihan kepala daerah sebelumnya, dimana aturan hukum sebelumnya yang secara nyata memberikan hak pilih kepada DPRD tingkat Provinsi ataupun tingkat Kabupaten/Kota. Melalui Perppu No. 1/2014 mekanisme pemilihan kepala daerah hanya diperuntukan pemilihan calon Gubernur, Bupati dan Walikota tanpa mengikutsertakan Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota sebagai satu kesatuan pasangan calon pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Ketentuan ini secara nyata diatur dalam Bab XXII Pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, Wakil Walikota, yakni pada Pasal 167 sampai Pasal 176.

Pengisian jabatan wakil gubernur sebagaimana diatur dalam Pasal 171 ayat (1) Perppu No. 1/2014, menurut Pasal 171 ayat (1) dijabarkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam waktu paling lambat 15 (lima belas hari setelah pelantikan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam waktu paling lambat 15 (lima belas) hari setelah pelantikan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Mengenai persyaratan-persyaratan untuk menjadi wakil Gubernur, Bupati, dan Walikota diatur pada ketentuan Pasal 169 Perppu No. 1/2014, sebagai berikut:

Persyaratan calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota adalah sebagai berikut:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- d. mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang cukup di bidang pelayanan publik;
- e. calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil dengan golongan kepangkatan paling rendah IV/c untuk calon Wakil Gubernur, dan golongan kepangkatan paling rendah IV/b untuk calon Wakil Bupati /calon Wakil Walikota dan pernah atau sedang menduduki jabatan eselon II/a untuk calon Wakil Gubernur dan eselon II/b untuk calon Wakil Bupati dan calon Wakil Walikota;
- f. berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk calon Wakil Gubernur dan 25 (dua puluh lima) tahun untuk calon Wakil Bupati/calon Wakil Walikota;
- g. mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter daerah;
- h. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- i. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- j. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- k. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- l. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan laporan pajak pribadi;
- n. tidak memiliki konflik kepentingan dengan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
- o. tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin berat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai aparatur sipil negara dalam hal calon berasal dari Pegawai Negeri Sipil;
- p. menyerahkan surat kesediaan mengundurkan diri bagi Pegawai Negeri Sipil sejak diangkat menjadi Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota; dan
- q. menyerahkan daftar riwayat hidup.

Berdasarkan persyaratan pengisian wakil gubernur di atas, menjadi menarik ketika disebutkan bahwa wakil kepala daerah tidak memiliki konflik kepentingan dengan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Maka rekonstruksi ini sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang tidak

menyebutkan jabatan wakil kepala daerah untuk dipilih secara demokratis bersamaan dengan Gubernur. Situasi politik dan perkembangan hukum tata negara di Indonesia turut memperlihatkan bagaimana adanya konflik kepentingan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahan daerah. Dalam penjelasannya pada huruf n, yang dimaksud dengan “tidak memiliki konflik kepentingan” artinya adalah tidak memiliki ikatan perkawinan atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah dan ke samping dengan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Berbagai sikap dan pandangan yang disampaikan oleh fraksi-fraksi dalam perjalanan penetapan Perppu No. 1/2014. Sikap dan pandangan pada dasarnya menyetujui Perppu No. 1/2014 untuk ditetapkan menjadi undang-undang. Pandangan-pandangan itu didasari untuk mengembalikan asas demokrasi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah seutuhnya kepada rakyat. Sebagaimana pandangan Josef A. Schmeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.¹⁶⁶

Konfigurasi politik yang terjadi dapat dilihat dari berapa banyak partai politik yang mengikuti Pemilu. Pada tahun 2014-2019 anggota DPR yang berhasil menduduki jabatan sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebanyak 560 orang, dalam komposisinya terbagi atas kelompok pendukung

¹⁶⁶ A. Ubaidillah, et. al., *Loc. Cit.*

Pemerintah 338 orang dan kelompok oposisi 222 orang. Adapun perolehan kursi di DPR Periode 2014-2019 adalah sebagai berikut¹⁶⁷:

Tabel 1

No.	Nama Partai	Perolehan Suara	Kursi Di DPR
1.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	23.681.471	109 Kursi
2.	Partai Golongan Karya	18.432.312	91 Kursi
3.	Partai Kebangkitan Bangsa	11.298.957	47 Kursi
4.	Partai Persatuan Pembangunan	8.157.488	39 Kursi
5.	Partai Nasional Demokrat	8.402.812	36 Kursi
6.	Partai Hati Nurani Rakyat	6.579.498	16 Kursi
7.	Partai Gerakan Indonesia Raya	14.760.371	73 Kursi
8.	Partai Demokrat	12.728.913	61 Kursi
9.	Partai Amanat Nasional	9.481.621	48 Kursi
10	Partai Keadilan Sejahtera	8.480.204	40 Kursi

Berdasarkan hasil Pemilu tahun 2014, yang menjadi pemenang Pemilu adalah fraks PDI, dimana fraksi PDIP telah mengalahkan fraksi Partai Demokrat sebagai partai *incumbent* periode sebelumnya. Posisi pemenang Pemilu memang selalu berubah sebagaimana Pemilu sebelumnya, sehingga hal ini dapat dikatakan bahwa arah perpolitikan di Indonesia tidak bisa dibaca dengan angka pasti. Jika di tahun 2009 yang menjadi pemenang Pemilu adalah fraksi Demokrat yang berhasil

¹⁶⁷ Achmad Zulfikar Fazli, "Ini Daftar Perolehan Kursi DPR RI Tiap Parpol" <http://news.metrotvnews.com/read/2014/05/14/241830/ini-daftar-perolehan-kursi-dpr-ri-tiap-parpol>, Diakses pada Rabu, 12 September 2018 Pukul 16.24 WIB.

mengalahkan fraksi Golkar, berbeda di tahun 2014 PDIP mampu mengalahkan fraksi Demokrat. Kondisi ini tidak hanya menyangkut ranah pemilihan partai politik sebagai urusan pengisian kursi di parlemen saja. Namun hal ini mampu menjangkau peran partai dalam menentukan arah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Melalui 12 (dua belas) partai politik peserta Pemilu tahun 2014, dapat dipetakan secara garis besar bahwa ada 2 (dua) kekuatan politik. *Pertama*, kekuatan partai-partai nasionalis (PDIP, Partai Golkar, Partai Demokrat, Partai Gerindra, Partai Hanura, Partai Nasdem dan PKPI). *Kedua*, kekuatan partai-partai Islam dan berbasis massa Islam (PPP, PKB, PKS, PAN, dan PBB). Jika dilihat dari segi jumlah 2 (dua) kekuatan tersebut, maka kekuatan politik nasionalis lebih banyak jumlahnya 7 (tujuh) partai politik dibandingkan dengan kekuatan Islam 5 (lima) partai. Jika melihat peluang untuk memperoleh dukungan suara dari para pemilih, maka seharusnya kekuatan politik Islam yang akan memperoleh dukungan yang besar mengingat jumlah pemeluk agama Islam di negeri ini mayoritas (sekitar 82% dari jumlah penduduk di Indonesia).¹⁶⁸

Konfigurasi politik yang ada turut mewarnai arah politik pengaturan pemilihan kepala daerah di Indonesia. Diakhir masa jabatan Susilo Bambang Yudhoyono yang akan berakhir pada tanggal 30 September 2014, terjadi pergolakan akan lahirnya UU No. 22/2014, yang membatasi hak rakyat dalam menentukan sendiri kepala daerahnya, karena adanya tuntutan publik yang sangat besar maka Presiden SBY mengeluarkan Perppu No, 1 Tahun 2014 yang

¹⁶⁸ Luky Sandra Amalia, et. al., *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Analisis Proses dan Hasil*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 143-144.

mengembalikan hak pilih kembali pada rakyat. Hal ini ditengarai oleh kemenangan partai oposisi dalam pemilihan presiden dan wakil presiden. Sehingga sudah sangat jelas terbaca upaya untuk menyeimbangkan kemenangan yang berada ditingkatan pemerintahan daerah. Presiden SBY mengambil langkah cepat untuk memberikan hadiah terakhir dengan mengembalikan hak secara langsung pada rakyat. Kalau dilihat dari naskah awal undang-undang Pilkada, naskah sebelum hasil Pilpres berbeda dengan naskah setelah hasil Pilpres keluar. Pergolakan untuk mengembalikan Pilkada menjadi tidak langsung baru setelah hasil Pilpres keluar, hingga *voting* di DPR pada bulan September 2014 yang menuai kontroversi publik. Awal tahun 2014 bahkan Pilkada pada tingkatan Kabupaten/Kota dilaksanakan secara langsung, pada tingkatan Provinsi tidak langsung, barulah kemudian pasca hasil Pilpres keluar, pada tingkatan Provinsi langsung, kemudian pada tingkatan Kabupaten/Kota tidak langsung dan terakhir pada *voting* di DPR pada bulan September 2014 pada semua tingkatan baik Provinsi, Kabupaten/Kota dilaksanakan tidak langsung.¹⁶⁹

Konfigurasi politik yang disoroti dalam penulisan ini adalah bagaimana suasana dalam perumusan aturan hukum pemilihan kepala daerah yang tidak menjadikan wakil kepala daerah menjadi satu kesatuan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Proses dalam risalah sidang pembahasan dalam hal penetapan Perppu No. 1/2014 menjadi undang-undang, sangat jelas disikapi dengan baik oleh para anggota DPR dan DPD saat menyampaikan sikap dan pandangan awal setelah mendengarkan pada hari Kamis, 15 Januari 2015 dalam

¹⁶⁹ Wawancara Langsung Ibu Titi Anggraeni (Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi “Perludem”), 2 Desember 2018, Kompleks Villa Dago Cluster Kintamani Blok G1 No. 25, Pamulang, Tangerang Selatan, Pukul 20.00 WIB.

agenda mendengarkan keterangan Pemerintah atas rancangan undang-undang tentang penetapan Perppu No. 1/2014 tentang perubahan atas UU No.22/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.¹⁷⁰ Beberapa sikap dan pandangan fraksi-fraksi dan DPD dalam menanggapi keterangan Pemerintah, diantaranya sebagai berikut:

1) Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan

Fraksi PDI-P memberikan sikap menyetujui dan mengusulkan agar pembahasan dan pengambilan keputusan rancangan Undang-Undang tentang Perpu Nomor satu tahun 2014 menjadi Undang-Undang dilakukan dengan mekanisme dan jadwal yang lebih singkat. Kemudian pandangan yang penting dalam pandangan fraksi PDI-P yang disampaikan oleh Arif Wibowo adalah sebagai berikut:

“...fraksi PDI Perjuangan DPR RI memandang perlu bahwa Perpu Nomor 1 Tahun 2014, penerbitannya memenuhi syarat substantif pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dan putusan MK Nomor 138/PU-VII/2009 pandangan Fraksi PDI Perjuangan DPR RI tersebut dilakukan setelah melakukan penilaian secara obyektif terhadap pertimbangan pada ketentuan menimbang dalam Perpu Nomor 1/2014 Yakni: a. Untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pemilihan Gubernur, Bupati, Bupati dan Walikota, Perlu ditegaskan dengan pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung oleh rakyat dengan tetap melakukan beberapa perbaikan mendasar atas berbagai pemilihan langsung yang selama ini telah dijalankan Undang-Undang.”

¹⁷⁰ Risalah Sidang Rapat Komisi II Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Kamis, 15 Januari 2015.

2) Fraksi Partai Golongan Karya

Fraksi Partai Golkar memberikan sikap untuk segera menetapkan dan menyempurnakan kembali muatan dalam pengaturan Pilkada. Beberapa permasalahan yang disampaikan oleh Drs. H. Dadang S. Muchtar dalam sidang rapat kerja Komisi II, DPD, dan Pemerintah diantaranya sebagai berikut:

“...Sebelum menyampaikan pandangan fraksi kami ingin mengingatkan adanya peristiwa menarik yang perlu diperhatikan bersama yaitu bahwa Perpu ini dikeluarkan sesaat setelah Undang-Undang tentang pemilihan gubernur bupati dan walikota ditandatangani oleh presiden seluruh materinya dicabut oleh presiden yang sama melalui Perpu ini biasanya Perpu hanya mencabut beberapa pasal saja terhadap suatu Undang-Undang, padahal presiden tersebut turut membahas bersama DPR uniknya Perpu ini kemudian dibahas oleh presiden yang berbeda bersama DPR, kira-kira apakah presiden saat ini sungguh-sungguh akan ikhlas membahas Perpu ini.”

“...Fraksi Partai Golkar memandang terdapat beberapa masalah terkait materi Perpu yang diajukan oleh Pemerintah diantaranya adalah masalah yang terkait pengajuan calon Kepala Daerah Pasal 40 Perpu 1 Tahun 2014 dengan jelas menyebutkan bahwa calon diajukan secara berpasangan akan tetapi pada materi-materi sebelumnya maupun selanjutnya dengan jelas dan tegas dapat kita pahami bahwa calon diajukan tidak berpasangan bahkan wakil gubernur Wakil Bupati dan Wakil Walikota diusulkan oleh Gubernur, Bupati dan Walikota sendiri untuk selanjutnya dilantik oleh pejabat yang berwenang. Hal ini merupakan masalah yang nyata-nyata yang akan menimbulkan persoalan yang serius di kemudian hari.”

“...terkait dengan adanya Wakil Kepala Daerah lebih dari 1 sepanjang memenuhi batas minimal jumlah penduduk sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 168 apakah norma Hukum itu tidak dipandang sebagai politik akomodasi belaka. Benarkah dengan adanya Wakil Kepala Daerah lebih dari 1 akan mendorong terwujudnya Pemerintahan yang efektif dan efisien, apakah tidak sebaliknya dengan adanya Wakil Kepala Daerah lebih dari 1 dimana dapat berjumlah 3 orang justru akan menimbulkan masalah besar dalam koordinasi dan sinkronisasi pembagian tugas. Pengaturan kekuasaan antara wakil dan antara Kepala Daerah dengan para wakilnya belum lagi kuatnya tantangan bagi Kepala Daerah para wakilnya dalam menjalankan kekompakan dan kerjasama pada saat yang sama adanya Wakil Kepala Daerah lebih dari 1 juga akan menimbulkan pemborosan anggaran padahal kita menginginkan roda Pemerintahan Daerah berjalan dengan efektif dan efisien.”

3) Fraksi Demokrat

Fraksi Demokrat menyepakati Perppu untuk dapat diundangkan, ada beberapa kekurangan yang ditemukan oleh Fraksi Demokrat yang disampaikan oleh Ir. Fandi Utomo dalam sidang rapat kerja Komisi II, DPD, dan Pemerintah diantaranya berupa:

- a. Mengembalikan pemilihan kepala daerah langsung kepada rakyat;
- b. Uji publik;
- c. Penghematan anggaran Pilkada yang signifikan;
- d. Pengaturan dan pembatalan kampanye terbuka;
- e. Akuntabilitas penggunaan data kampanye.

4) Fraksi Partai Amanat Nasional

Fraksi PAN menyepakati dan segera untuk dibahas. Isu krusial yang disoroti adalah penghapusan tugas dan kewenangan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dalam mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah. Pandangan fraksi yang disampaikan oleh H. Yandri Susanto S.Pt adalah sebagai berikut:

“...Fraksi PAN menilai bahwa khusus menyangkut Perpu Pilkada, menyetujui atau tidak menyetujui Perpu tersebut oleh DPR secara pasti akan menyisakan permasalahan hukum, apabila tidak menyetujui maka akan menimbulkan kekosongan hukum, sementara bila menyetujui maka akan diperhadapkan pada persoalan tentang institusi apa yang akan menyelenggarakan Pilkada, sebab dalam Perppu disebutkan secara tersurat bahwa penyelenggara Pilkada dilakukan oleh KPU dan KPU daerah sementara sesuai amar keputusan Mahkamah konstitusi yang pada pokoknya telah menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak berwenang mengadili dan memutuskan perkara-perkara Pilkada, sebab Pilkada tidak termasuk dalam rezim Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22 e Undang-undang Ddasar 1945 yang menegaskan bahwa KPU, hanya menyelenggarakan Pemilu untuk memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD.

Melainkan Pilkada menjadi bagian dari rezim pemerintahan daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang 1945 yang pada pokoknya menegaskan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis. Oleh karena demikian agar proses pemilihan kepala daerah tetap bisa berjalan secara demokratis dan berkualitas, maka penting perlunya kesepahaman konsepsional agar permasalahan ini dapat diselesaikan secara komprehensif dan

bersifat solutif. Mengingat pada tahun 1015 terdapat 204 kepala daerah yang masa jabatannya berakhir.”

5) Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa

Fraksi PKB menyetujui adanya Pembahasan Perppu untuk menjadi undang-undang, yang menjadi dasar bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung adalah tetap lebih utama. Pandangan fraksi yang disampaikan oleh H. Yanuar Prihati, M.Si. adalah sebagai berikut:

“...Kita mencatat beberapa hal baru di dalam Perppu ini yang berbeda dengan ketentuan sebelumnya. Di dalam Perppu ini ada uji publik tentu ini sesuatu yang baru dimana uji publik ditangani oleh satu panitia yang independen, satu panitia yang mandiri, kita juga mencatat di situ pasangan calon tidak lagi kita kenal, karena yang diusulkan hanya gubernurnya saja. Bupatiya saja, atau walikota tanpa ada wakil. Bahkan kita mengenal juga di sini satu, hal baru dimana Wakil Gubernur, Wakil Bupati atau Wakil Walikota bisa lebih dari satu. Sesuai dengan jumlah penduduk.

Begitu juga hal lain juga masih memerlukan pendalaman, catatan dan kearifan kita untuk mengkaji lebih jauh. Termasuk salah satunya dalam pandangan PKB adalah soal persyaratan kepala daerah. Salah satu yang perlu kita perhatikan adalah misalnya syarat tentang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Bagi PKB ini syarat maha penting sekali, tetapi di dalam perjalanan kita selama ini, syarat ini seringkali hanya sebagai *lips service*, seringkali hanya simbolik, seringkali hanya normatif dan tanpa memiliki efek apapun kepada penetapan bakal calon menjadi calon kepala daerah.

Karena itu syarat bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa ke depan harus kita kaji ulang lebih jauh, karena kenapa syarat ini ada tetapi kepala daerah justru banyak yang bermasalah. Bermasalah dengan Hukum, sebagian besar di antaranya bahkan harus terpaksa melepaskan jabatan dengan tidak hormat, karena tersangkut masalah hukum. Lantas dimana posisi syarat bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa tentu saja ini ke depan adalah agenda penting untuk kita apalagi kita semua mengakui Indonesia adalah negara religius, tapi anehnya syarat ini syarat pertama yang paling diabaikan oleh kita semua.”

6) Fraksi Partai Kesejahteraan Sosial

Fraksi PKS setuju untuk membahas lebih lanjut rancangan undang-undang tentang penetapan Perppu. Namun ada yang menarik dalam pandangan yang

ditemukan oleh Fraksi PKS yang disampaikan oleh Dr. H. Sa'aduddin, M.M.

dalam sidang rapat kerja Komisi II, DPD, dan Pemerintah diantaranya berupa:

“...Pertama penerbitan Perpu Nomor 1 tahun 2014 ini merupakan peristiwa ketatanegaraan yang tidak biasa, dan terasa istimewa mengingat Perpu resmi dikeluarkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono pada tanggal 2 Oktober 2014, tepat pada hari dan tanggal yang sama dimana Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di undangkan oleh pemerintah sementara Perpu sensiri mencabut dan menyatakan tidak berlaku Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014 tersebut, peristiwa ini sebagai kita ikuti bersama menimbulkan polemik dan debat publik. Bukan semata soal materi, muatan yang diatur dalam Perpu akan tetapi juga menyangkut teknis prosedural dan politis yang dikeluarkan oleh Perpu itu sendiri terlebih Perpu dikeluarkan oleh Presiden SBY. Di akhir masa jabatannya dan harus ditanggung oleh Presiden berikutnya yaitu Presiden Jokowi. Untuk diminta persetujuan kepada DPR yang juga baru, hasil pemilihan yang baru. Kedua.

Menyangkut materi muatan Perpu Nomor 1 tahun 2014 Fraksi PKS kembali harus menyampaikan betapa Perpu ini terasa berbeda dan istimewa karena Perpu Nomor 1 tahun 2014 tidak sekedar mencabut Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014 yang lalu. Dan memberlakukan ketentuan sebelumnya tidak hanya melakukan perubahan penyempurnaan terhadap sejumlah pasal, ketentuan pada Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014, akan tetapi Perpu mencabut dan menyatakan tidak berlaku Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014 dan membuat aturan yang baru sama sekali yang mengatur secara luas, dalam bentuk pasal, ketentuan. Sehingga lebih terlihat seperti Undang-Undang baru, bukan seperti materi muatan Perppu yang lazimnya selama ini yang substansinya singkat, dan terbatas untuk hal-hal tertentu Ketiga Fraksi PKS tentu berharap perubahan, perbaikan, regulasi mulai Perpu ini akan memperkuat penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, melalui peningkatan kualitas demokrasi, berorientasi pada penyelesaian permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan Pilkada selama ini, serta mampu mengantisipasi tantangan baru demokrasi ke depan Hadirin yang kami hormati.”

7) Fraksi Partai Persatuan Pembangunan

Fraksi PPP menyetujui Perppu untuk ditetapkan menjadi undang-undang.

Pandangan yang disoroti oleh Fraksi PPP yang disampaikan oleh DRS. H. Mz.

Amirul Tamim, M.Si. dalam sidang rapat kerja Komisi II, DPD, dan Pemerintah diantaranya sebagai berikut:

- a. Penanggungjawab pelaksanaan pemilihan kepala daerah kepada KPU Provinsi, Kota, dan Kabupaten secara rinci dan dapat bersinergi;

- b. Dalam rangka pengawasan pemilihan ditugaskan kepada Bawaslu. Bawaslu Provinsi diberi kewenangan untuk dapat mengupayakan penyelesaian sengketa administrasi sebelum masuk ke ranah pengadilan;
- c. Tahapan mekanisme pencalonan baru yakni Uji Publik, dilakukan oleh panitia yang independen dengan unsur-unsur dari kalangan akademisi, tokoh masyarakat, perwakilan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota;
- d. Dalam hal pemberian suara telah menggunakan metode pemberian suara pada kertas suara juga dimungkinkan adanya pemberian suara melalui peralatan elektronik/voting;
- e. Penanganan sengketa pemilihan diatur secara rinci;
- f. Pelaksanaan Pilkada secara serentak pada tahun 2015 dan tahun 2018, putaran berikutnya secara serentak pada 2020.

8) Fraksi Nasional Demokrat

Fraksi Nasdem menyetujui Perppu untuk ditetapkan menjadi undang-undang. Pandangan yang disoroti oleh Fraksi Nasdem yang disampaikan oleh Syarif Abdullah dalam sidang rapat kerja Komisi II, DPD, dan Pemerintah diantaranya sebagai berikut:

“...Rancangan Undang-Undang Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang mengatur beberapa materi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yaitu azas dan prinsip pelaksanaan persyaratan calon kepala daerah penyelenggara pemilihan, pendaftaran bakal calon, uji publik, Pendaftaran calon Gubernur.

Fraksi Partai Nasdem berpandangan bahwa pemilihan kepala daerah perlu dilakukan perbaikan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah melalui Undang-Undang yang mengatur tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati khususnya bagaimana azas dan prinsip pelaksana pemilihan kepala daerah sungguh-sungguh, dilakukan dengan transparan dan bertanggungjawab pendidikan politik bagi pemilih dan peserta pemilihan, kepala daerah perlu dijadikan materi, dalam Undang-Undang tentang pemilihan kepala daerah. Sehingga gerakan perubahan demokrasi kearah lebih baik membulat pemilihan cerdas dan peserta pemilihan yang cerdas dan bertanggung jawab Pelaksana Pilkada yang akan dilakukan serentak perlu disesuaikan dengan kesiapan daerah dalam melaksanakan Pilkada. Dan dalam rangka Supremasi Hukum dalam penyelenggaraan Pilkada, maka penyelenggara dan peserta pemilihan yang melakukan tindakan pelanggaran hukum, harus benar-benar dilakukan penindakan secara tegas. Sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku. Demi menghormati dan menghargai hak demokrasi rakyat.”

9) Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat

Fraksi Hanura menyetujui Perppu untuk ditetapkan menjadi undang-undang.

Pandangan yang disoroti oleh Fraksi Hanura yang disampaikan oleh Rufinus Hotmaulana Hutaauruk, SH., MM., MH. dalam sidang rapat kerja Komisi II, DPD, dan Pemerintah diantaranya sebagai berikut:

“...Pandangan Fraksi Hanura terhadap penjelasan pemerintah tentang pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota yang saya sebutkan tadi, Fraksi Hanura memandang dalam sidang Yang Mulia ini memang perlu untuk melakukan pembahasan selanjutnya hal ini untuk menguji sampai sejauhmana sebenarnya, Perpu tersebut dapat dilaksanakan sebagai landasan hukum pada pemilihan langsung Gubernur, Bupati maupun Walikota di Negara yang tercinta ini pentingnya pembahasan Perppu No. 1/2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota adalah ditujukan untuk menjad, adanya suatu jaminan agar pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dapat terlaksana secara demokratis, sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945.”

10) Fraksi Gerakan Indonesia Raya

Fraksi Gerindra menyetujui Perppu perlu untuk dibahas dan disempurnakan.

Pandangan yang disoroti oleh Fraksi Gerindra yang disampaikan oleh Ir. Endro Hermono, MBA. dalam sidang rapat kerja Komisi II, DPD, dan Pemerintah diantaranya sebagai berikut¹⁷¹:

“...Fraksi Partai Gerindra melihat bahwa dalam Perppu No. 1/2014 tersebut terdapat Pasal yang dapat menimbulkan permasalahan dikemudian hari yaitu Pasal 40 ayat (2) dan (3) yang menyebutkan bahwa pengusulan Calon Kepala Daerah dilakukan dengan berpasangan sementara dalam Pasal-pasal lainnya disebutkan bahwa pengajuan calon kepala daerah diajukan dengan tidak berpasangan dimana Wakil Gubernur, Wakil Walikota dan Wakil Bupati yang selama ini berpasangan dalam satu paket sehingga melegitimasi yang kuat karena dipilih secara bersama-sama. Namun dalam Perppu tersebut Wakil Gubernur, Wakil Walikota, dan Wakil Bupati di usulkan oleh Gubernur, Bupati dan Walikota terpilih. Hal tersebut dapat menimbulkan masalah antara lain Kepala

¹⁷¹Risalah Sidang Rapat Komisi II Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Kamis, 16 Januari 2015.

Daerah dalam menentukan wakilnya tidak mengajukan orang yang berkualitas karena takut tersaingi dalam Pilkada berikutnya.”

11) Pandangan DPD Komite I

Perihal dasar putusan Mahkamah Konstitusi mengenai syarat penerbitan Perppu No. 1/2014 menjadi justifikasi perspektif subjektif Presiden dalam menafsirkan hal ikhwal kegentingan yang memaksa. DPD Komite I meminta klarifikasi Pemerintah terhadap dikeluarkannya Perppu No. 1/2014 disampaikan oleh Insiawati Ayus, adalah sebagai berikut:

- a. Satu kewenangan subjektif Presiden untuk mengatakan hal ikhwal kegentingan yang memaksa yang menjadi dasar Presiden berhak menetapkan Perppu karena dalam mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung konsekuensi dari lahirnya Perpu Nomor 1 tahun 2014 berimplikasi pada lahirnya Perpu Nomor 2 2014 tentang pemerintahan daerah terutama yang mengatur kewenangan DPRD penetapan Perpu dengan alasan kegentingan yang memaksa, secara konstitusional diatur dalam Pasal 52 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Undang-Undang. Namun demikian mengenai kriteria hal ikhwal kegentingan yang memaksa tidak diatur secara detil, yang menjadi perspektif, subjektif Presiden.
- b. DPD menanyakan apa penjelasan Pemerintah tentang penetapan Perppu No. 1/2014 yang bersamaan waktunya dengan penetapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Berbagai pandangan yang disampaikan oleh seluruh fraksi dan DPD komite I dalam rapat pembahasan penetapan Perppu No. 1/2014 menjadi undang-undang memiliki pemahaman yang sama, bahwa demokrasi sudah seyogyanya ditempatkan secara langsung kepada rakyat dalam menentukan pilihan kepala daerah. Demokrasi bukan sekedar alat untuk melegitimasi suatu jabatan pemerintahan, namun demokrasi merupakan senjata besar yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah untuk bertanggung jawab secara besar dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Jika tanggung jawab yang diberikan oleh rakyat dikesampingkan oleh Pemerintah yang berkuasa, maka senjata yang

diberikan sejak awal akan menghancurkan elektabilitas Pemerintah yang berkuasa dipemilihan yang akan datang.

Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif, demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan, negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.¹⁷²

Sehingga pengembalian pemilihan kepala daerah secara langsung kepada rakyat melalui dikeluarkannya Perppu No. 1/2014 merupakan suatu sistem yang ideal dalam mengukur serta menerapkan partisipasi politik rakyat. Kekuasaan tidak dijalankan dengan sewenang-wenang, tujuannya demi kesejahteraan rakyat dan jalannya pemerintahan yang efektif.

Permasalahan kemudian yang ditemukan adalah adanya materi muatan Perppu No. 1/2014 dalam mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, calon kepala daerah Pasal 40 Perppu No. 1/2014 dengan jelas menyebutkan bahwa calon diajukan secara berpasangan akan tetapi pada materi-materi sebelumnya maupun selanjutnya dengan jelas dan tegas bahwa calon

¹⁷² Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit.*

diajukan tidak berpasangan, bahkan wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota diusulkan oleh gubernur, bupati dan walikota sendiri untuk selanjutnya dilantik oleh pejabat yang berwenang.

Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Penetapan Perppu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang telah mendapatkan persetujuan dalam Rapat Paripurna ke-16 DPR-RI Masa Persidangan II Tahun Sidang 2014-2015 pada tanggal 20 Januari 2015, sehingga lahirlah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Secara umum, materi muatan yang terkandung di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 adalah materi muatan Perppu No. 1/2014 secara utuh. Sehingga permasalahan yang ditemukan dalam Perppu belum terselesaikan. International IDEA merumuskan 15 aspek Pemilu demokratis¹⁷³: (1) penyusunan kerangka hukum; (2) pemilihan sistem Pemilu; (3) penetapan daerah pemilihan; (4) hak untuk memilih dan dipilih; (5) badan penyelenggara Pemilu; (6) pendaftaran pemilih dan daftar pemilih; (7) akses kertas suara bagi partai politik dan calon; (8) kampanye Pemilu yang demokratis; (9) akses ke media dan kebebasan berekspresi; (10) pembiayaan dan pengeluaran; (11) pemungutan suara; (12) penghitungan dan rekapitulasi suara; (13) peranan wakil partai dan calon; (14) pemantauan Pemilu; serta (15) kepatuhan terhadap hukum dan penegakan peraturan Pemilu. Untuk menjamin adanya Pemilu yang demokratis,

¹⁷³ Tim Revisi Undang-Undang Pilkada, *Menuju Pilkada Serentak Nasional 2021, Substansi dan Strategi Perubahan UU No 1/2015*, Jakarta Selatan: Yayasan Perludem, hlm. 7.

ke-15 aspek tersebut harus dicantumkan dan diperjelas dalam kerangka hukum (yang merupakan aspek pertama).

Permasalahan-permasalahan yang terkandung di dalam UU No. 1/2015 menjadi pokok pembahasan dalam penyempurnaan perubahan kerangka hukum Pilkada pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi UU¹⁷⁴. Permasalahan redaksional, sistematika, maupun substansi menjadi alasan-alasan pokok dirubahnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengalami dua kali perubahan yakni perubahan pertama diubah menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan perubahan kedua menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015.

B. Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2015

UU No. 1/2015 menghendaki agar Pilkada diselenggarakan secara serentak nasional, yang ditargetkan terjadi pada 2020. Dalam rangka mencapai target tersebut, Pasal 201 UU No. 1/2015 mengatur masa peralihan: pertama, pemungutan suara serentak dilakukan pada tahun 2015 bagi daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir pada 2015; kedua, pemungutan suara serentak dilakukan pada 2018 bagi daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir pada 2016, 2017, dan 2018; ketiga, pemungutan suara serentak dilakukan pada 2020 bagi daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir pada 2019.

¹⁷⁴ Selanjutnya disebut UU No. 8/2015.

Mengacu pada Pasal 201 UU No. 1/2015, KPU merencanakan jadwal pemungutan suara serentak untuk daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir pada Desember 2015. Desember 2015 dipilih karena jika ditarik ke belakang, tahapan pendaftaran bakal calon (yang merupakan tahapan pertama) dimulai pada Februari 2015. Dengan jadwal sidang seperti itu, dan dengan asumsi waktu tahapan hingga pemungutan suara adalah 10 bulan, maka KPU tidak punya waktu untuk membuat peraturan teknis pelaksanaan Pilkada. Bahkan dengan asumsi waktu tahapan hingga pemungutan suara diubah dan diperpendek menjadi 6 bulan, KPU hanya punya waktu 4 bulan untuk menyusun peraturan teknis, merancang anggaran, dan mempersiapkan teknis operasional lainnya. Jelas waktu yang ada tidak cukup untuk mencapai penyelenggaraan Pilkada berkualitas.

Materi muatan UU No. 1 Tahun 2015 ini tidak bisa diimplementasi jika tidak diubah atau direvisi dahulu. Namun karena kelemahan dan kekurangan sangat banyak, maka perubahan terbatas terhadap undang-undang ini tidak mencukupi. Demi keadilan dan kepastian hukum penyelenggaraan Pilkada, UU No. 1/2015 diubah secara komprehensif.

Berdasarkan data dari Kemendagri, terdapat 204 kepala daerah (8 gubernur dan wakil gubernur, 26 walikota dan wakil walikota, dan 170 bupati dan wakil bupati) yang masa jabatannya berakhir pada 2015, sehingga mau tidak mau tahun itu harus diselenggarakan Pilkada. Seterusnya pada 2016 terdapat 104 daerah, pada 2017 terdapat 65 daerah, pada 2018 terdapat 172 daerah, dan pada 2019 terdapat 35 daerah.¹⁷⁵

¹⁷⁵ *Ibid.* hlm. 35-56.

UU No. 1/2015 menghadirkan ketentuan baru tentang uji publik yang diwadahi dalam satu bab tersendiri. Karena undang-undang ini mengharuskan bakal calon mengikuti uji publik dan jarak waktu antara pendaftaran bakal calon dengan uji publik hampir dua bulan, sedangkan jarak waktu antara uji publik dengan pendaftaran calon hampir empat bulan, maka tahapan pelaksanaan Pilkada menjadi berbeda dengan tahapan pelaksanaan Pemilu legislatif dan Pemilu presiden. Di sini tahapan pertama adalah pendaftaran bakal calon, lalu uji publik, dan dilanjutkan pendaftaran calon, diikuti kampanye, pemungutan suara dan penghitungan suara.

UU No. 1/2015 berjudul “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota”. Judul ini menunjukkan bahwa undang-undang menempatkan Pilkada bukan sebagai Pemilu tetapi sekedar pemilihan. Padahal hakekat pemilihan pejabat publik secara langsung oleh rakyat adalah Pemilu. Apalagi pelaksanaan Pilkada menurut undang-undang ini juga menggunakan asas Pemilu, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Judul “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota” juga menunjukkan Pilkada kali ini memilih kepala daerah secara tunggal, bukan pasangan kepala daerah. Memang UUD NRI Tahun 1945 tidak menyebut wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota, tetapi bukan berarti ada larangan untuk memilih pasangan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota. Pemilihan pasangan kepala daerah penting untuk representasi politik dan menjaga harmoni sosial.

Konsideran “Mengingat” dalam UU No. 1/2015 hanya menyebut Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur tentang wewenang presiden dalam

mengeluarkan Undang-undang. Peraturan ini mestinya juga mencantumkan Pasal 18 ayat (4), yang menyatakan, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Sebab inilah ketentuan konstitusional yang menjadi dasar penyelenggaraan Pilkada langsung oleh rakyat. Karena “dipilih secara demokratis” sudah ditafsirkan sebagai pemilihan oleh rakyat, maka konsideran “Mengingat” mestinya juga mencantumkan ketentuan Pasal 22E ayat (1) yang berbunyi, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.” UU No. 1/2015 bertujuan memilih gubernur, bupati, dan walikota secara langsung oleh rakyat. Meskipun tujuan itu sudah tercermin dalam judul undang-undang, tetap saja tujuan Pilkada harus dirumuskan dalam pasal yang tegas.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan diatas maka UU No. 8/2015 lahir. Perubahan paling dasar yang diubah dari undang-undang sebelumnya adalah pemulihan kembali mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam satu pasangan calon. Sehingga Pilkada adalah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Perubahan arah politik yang bergulir yakni pada perubahan ketentuan Pasal 1 angka 1, angka 3, angka 4, angka 7, angka 8, angka 9, angka 10, angka 11, angka 16, angka 21, angka 24, angka 25, dan angka 28 diubah, serta angka 2 dihapus. Yang kesemuanya menghendaki adanya perubahan terhadap pencalonan satu paket, sehingga dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 8/2015, adalah sebagai berikut:

“Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah

pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.”

Perubahan kembali mekanisme pencalonan satu paket diakibatkan penolakan dari fraksi-fraksi yang memandang muatan Perppu No. 1/2014 yang menyatakan bahwa pemilihan hanya diperuntukan untuk memilih kepala daerah baru kemudian menentukan wakilnya tanpa melalui pemilihan dalam satu paket calon membuat legitimasi pimpinan daerahnya juga berkurang. Hal ini membuat tidak ada kesetaraan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, karena wakil kepala daerah hanya diposisikan sebagai karyawan yang ditugaskan oleh kepala daerah. Sehingga untuk pelaksanaan *good governance* juga tidak berjalan dengan baik. Walaupun realitasnya wakil kepala daerah tidak punya kewenangan, hanya mewakili. Pertimbangan selanjutnya adalah jika wakil kepala daerah ditunjuk oleh kepala daerah, akan memberatkan secara psikologis dan dapat sewenang-wenang karena misalnya koalisi partai Gerindra dan PKS. Di Pilkada DKI, Anies Baswedan menang. Setelah menang, Anies dapat memilih Golkar, karena sudah tidak memiliki keterikatan. Ada beberapa potensi yang tidak bisa dikontrol.¹⁷⁶

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi ikut melakukan advokasi untuk mengembalikan kembali posisi wakil kepala daerah menjadi satu paket pencalonan kepala daerah. Pertimbangan yang digambarkan saat itu adalah pertama, melihat dari proses politik, dimana kedudukan wakil kepala daerah tidak sederhana hanya menggantikan kepala daerah jika berhalangan saja. Karena dalam prakteknya keberadaan wakil kepala daerah dapat memperkuat koalisi,

¹⁷⁶ Wawancara Langsung Ibu Andi Rahmah (Tenaga Ahli Wakil Ketua Komisi II DPR-RI, Bapak Ahmad Riza Patria), 29 November 2018, Gedung Bursa Efek Jakarta Tower Jl. Jend. Sudirman RT 5/RW 3 Senayan Kebayoran Baru, Jakarta, Pukul 21.18 WIB.

bangunan koalisi akan lebih kokoh kalau masing-masing kepentingan politik direpresentasikan. Melihat konstelasi politik di Indonesia, itu bagian dari katalisator konflik. Kedua, konsistensi sistem Pemilu. Dilihat dari harmonisasi dan konsistensi pada sistem Pemilu. Jika Pilpres secara berpasangan maka dibenarkan dalam pendekatan sistematika konstitusi, Presiden dan kepala daerah tipologinya adalah jabatan eksekutif, maka kepala daerah harus berpasangan dengan wakil kepala daerah. Ketika kepala daerah berhalangan tetap, maka yang menggantikan harus sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat. Dengan pertimbangan-pertimbangan itulah maka menjadi relevan untuk menghadirkan kembali pencolanan satu paket kepala daerah dan wakil kepala daerah.¹⁷⁷

C. Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016

Pilkada serentak dilakukan secara bertahap sampai dengan pelaksanaan Pilkada serentak secara nasional tahun 2027. Pelaksanaan Pilkada serentak secara bertahap tersebut dilakukan sebagai upaya rekayasa penyamaan masa jabatan kepala daerah, hal ini diperlukan karena terdapat disparitas rentang waktu yang cukup tajam di antara 523 daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang akan menyelenggarakan Pilkada di masa yang akan datang.

Menjelang pelaksanaan Pilkada serentak gelombang I (pertama), beberapa pasal dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dianggap perlu mendapat perubahan bahkan diajukan *judicial review* Mahkamah Konstitusi karena dianggap bertentangan dengan konstitusi. Dan dalam perkembangannya,

¹⁷⁷ Wawancara Langsung Ibu Titi Anggraeni, *Loc. Cit.*

Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan beberapa putusan yang terkait dengan penyelenggaraan Pilkada serentak, yaitu:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015 terkait pembatalan ketentuan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 beserta penjelasannya;
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 terkait pelaksanaan Pilkada dengan calon tunggal;
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 terkait kebolehan mantan narapidana dapat menjadi calon Kepala Daerah;
4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XII/2014 dengan Pokok Perkara Pengujian Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 119 Dan Pasal 123 Ayat (3) yang menyatakan: Pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS harus dilakukan bukan sejak mendaftar sebagai calon melainkan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS dilakukan sejak ditetapkan sebagai calon peserta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden serta Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD; serta
5. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015 terkait persyaratan dukungan calon perseorangan.
6. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 105/PUU-XIII/2015 terkait perubahan kata “hari” dalam Pasal 157 ayat (8) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang semula merupakan hari kalender menjadi hari kerja.

Pilkada serentak gelombang I (pertama) telah bergulir pada Desember 2015 dengan baik walaupun masih terdapat permasalahan dalam penyelenggaraan dan perselisihan. Berdasarkan hasil *monitoring* dan evaluasi Pilkada 2016, bahwa penyelenggaraan Pilkada sebagai berikut¹⁷⁸ :

1. Pemungutan suara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) serentak telah dilaksanakan tanggal 9 Desember 2015 di 264 daerah (8 Provinsi, 222 Kabupaten, 34 Kota) dari yang seharusnya 269 Daerah, kerana dilakukan penundaan Pilkada di 5 daerah, yakni Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Fakfak, Kabupaten Simalungun, Kota Pematang Siantar, dan Kota Manado. (Catatan : Pilkada Kabupaten Fakfak dilaksanakan tanggal 18 Januari 2016; dan Pilkada Provinsi Kalimantan Tengah akan dilaksanakan tanggal 27 Januari 2016).
2. Terdapat 3 (tiga) daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon dalam Pilkada serentak tahun 2015 (yakni Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten

¹⁷⁸ Naskah Akademik Pilkada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, hlm. 3.

Blitar dan Kabupaten. Timor Tengah Utara), sehingga bentuk pilihannya “Setuju” dan “Tidak Setuju”.

3. Situasi keamanan cukup kondusif selama pelaksanaan Pilkada serentak Tahun 2015. Meskipun terdapat gangguan keamanan di beberapa daerah, seperti insiden pembakaran kantor Camat di Kabupaten Manggarai Barat, massa pendukung Pasangan Calon menduduki Kantor KPU dan Kantor Panwaslu di Kabupaten Gowa dan unjuk rasa pada Rapat Pleno KPU hasil Pilkada Provinsi Kalimantan Utara, namun dapat diatasi secara efektif oleh aparat kepolisian setempat.
4. Tingkat partisipasi pemilih secara nasional (di 264 daerah) rata-rata 60% dari target yang ditetapkan KPU sebesar 67% dengan tingkat partisipasi pemilih terendah pada Pilkada Kota Medan.
5. Dukungan anggaran Pilkada dari APBD secara umum cukup dan tercukupi, meskipun jumlah alokasi anggaran bervariasi antar-daerah sesuai kemampuan keuangan daerah.
6. Dalam hal teknis pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2015, permasalahan yang terjadi antara lain:
 - a) Tingkat akurasi daftar pemilih yang pada daerah tertentu masih terdapat selisih yang cukup besar antara Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4), Daftar Pemilih sementara (DPS), daftar Pemilih Tetap (DPT) dan Daftar Pemilih Tetap Tambahan (DPTTb);
 - b) Distribusi logistik Pilkada yang pada beberapa daerah di Provinsi Papua terjadi keterlambatan, sehingga terlambat proses pemungutan suara;
 - c) Alat peraga kampanye yang tidak dibersihkan pada masa tenang, sehingga masih terpasang pada hari pemungutan suara;
 - d) Masih ada pemilih yang tidak mendaat Surat Undangan Pemilih (seperti di Kabupaten Manggarai Barat);
 - e) Penyelenggaraan Pilkada di Kecamatan dan Desa/ Kelurahan yang tidak netral;
 - f) Aparatur Sipil Negara yang tidak netral (terdapat 29 laporan dugaan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara);
 - g) Adanya politik uang yang melibatkan pasangan calon, tim sukses dan penyelenggara Pilkada di Kecamatan dan desa; dan
 - h) Pemungutan Suara Ulang (PSU) di sejumlah Tempat Pemungutan Suara (TPS) karena kesalahan dalam melakukan pengecekan keabsahan pemilih, seperti pemilih bukan warga daerah tersebut, memilih lebih dari satu kali dan pemilih bukan orang yang memegang surat undangan pemilihan.

Berdasarkan hal-hal diatas maka lahir Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan

Walikota. Dalam pandangan mini fraksi-fraksi dan DPD terhadap perubahan kedua UU No. 1/2015, penyempurnaan yang dilakukan meliputi¹⁷⁹:

- a. Untuk mengakomodir Putusan Mahkamah Konstitusi;
- b. Kajian lebih lanjut terhadap rumusan “Petahana” (istilah petahana ditemukan dalam UU No. 8 Tahun 2015 Pasal 7 huruf dan Pasal 71 akan tetapi, konsepsi petahana ditemukan dalam Surat Edaran KPU 305 Tahun 2015);
- c. Kajian lebih lanjut dalam rangka menyikapi munculnya calon tunggal;
- d. Penegasan waktu pelantikan KDH dan Wakil KDH terpilih;
- e. Pemberian sanksi pidana bagi para pelaku politik uang (*money politic*) yang melibatkan Pasangan calon, Tim Sukses dan Penyelenggara Pilkada;
- f. Penyederhanaan penyelesaian sengketa proses pada setiap tahapan Pilkada; dan
- g. Penyelenggaraan Pilkada dengan penggunaan *e-voting*.
- h. Menata penanganan kepesertaan partai politik dalam Pilkada jika terjadi sengketa kepengurusan partai politik.

¹⁷⁹ Risalah Rapat Kerja Pansus Rancangan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua 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.

BAB IV

ANALISIS HUKUM PENCALONAN SATU PAKET DITINJAU PADA PASAL 18 AYAT (4) UUD NRI TAHUN 1945

A. Pencalonan Satu Paket Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Ditinjau

Pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945

Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”, tidak mengatur secara limitatif apakah kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD. Paling tidak ada dua prinsip utama yang terkandung dalam rumusan “kepala daerah dipilih secara demokratis”, yaitu: pertama; kepala daerah harus “dipilih” melalui proses pemilihan dan tidak dimungkinkan untuk langsung diangkat, kedua; pemilihan dilakukan “secara demokratis”. Makna demokratis disini dapat dipilih langsung oleh rakyat dan dapat pula dipilih oleh DPRD yang anggota-anggotanya juga merupakan hasil pemilihan umum yang demokratis.¹⁸⁰

Pada dasarnya, di dalam rapat-rapat pembahasan Amandemen Kedua UUD 1945, banyak fraksi yang tergabung dalam Panitia Perubahan Kedua UUD 1945 menginginkan pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat mengingat roh demokratisasi ialah menegakkan prinsip demokrasi “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat” atau melaksanakan sistem presidensial yang mengharuskan pemimpin dipilih langsung oleh rakyat.¹⁸¹

¹⁸⁰ Hamdan Zoelva, “Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, 3 September 2013, hlm. 380-381.

¹⁸¹ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Prespektif Konstitusional* (Yogyakarta: Penerbit Total Media, 2011), hlm. 24.

Kata demokrasi, berasal dari kata demos dan kratos atau *cratein*. Demos berarti rakyat, *kratos* atau *cratein* artinya berkuasa atau berdaulat. Demokrasi diartikan rakyat yang berkuasa atau berdaulat atau kedaulatan. Baik rakyat pemilihan dengan cara demokrasi langsung maupun pemilihan dengan cara demokrasi perwakilan, keduanya adalah pemilihan secara demokratis, hal demikian itu sepenuhnya diserahkan kepada pembentuk undang-undang, sepanjang telah terpenuhinya kaidah-kaidah demokrasi.

Akan tetapi, mengingat pembahasan substansi pemilihan kepala daerah seperti yang dimaksud didalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dilakukan secara bersamaan dengan pembahasan substansi yang memperhatikan (i) kekhususan dan keragaman daerah seperti yang tercantum di dalam Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945; (ii) substansi mengenai pengakuan dan penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus; serta (iii) kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya seperti yang dimaksud di dalam pasal 18B UUD NRI Tahun 1945; maka dengan memperhatikan hal tersebut dan juga tidak menyamaratakan antara daerah otonom dengan daerah khusus atau istimewa, sebagai jalan tengahnya rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tidak dirumuskan dengan “dipilih secara langsung”, tetapi “dipilih secara demokratis”.¹⁸²

Sebelumnya, rumusan Pilkada dalam UUD NRI Tahun 1945 dianggap bukan konsep yang lahir dengan perencanaan yang matang (*by design*), tetapi

¹⁸² Risalah Rapat Pembahasan Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945 pada tanggal 29 Juli 2000.

lebih sebagai konsep kecelakaan (*by accident*).¹⁸³ Rumusan kompromistis Pilkada itu tidak diperjelas yakni peluang Pilkada langsung tidak ditutup secara rapat, tetapi tidak juga dibuka secara lebar.¹⁸⁴ Sementara prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum. Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004.¹⁸⁵ Berbeda dengan konsep Pilkada “dipilih secara demokratis” tidak selalu berarti Pemilu langsung oleh rakyat, namun dapat melalui pemilihan oleh DPRD. Karena itu, Pilkada tetap ditempatkan dalam Bab Pemda, tidak ditarik ke Bab Pemilu. Penempatan itu bukan karena kesadaran MPR, tetapi lebih karena Pilkada sudah terlanjur *by accident* dikompromikan akan “dipilih secara demokratis”.¹⁸⁶

Artinya, undang-undang telah memberikan penjelasan bahwa pemilihan kepala daerah harus dilakukan secara demokratis, yang menjamin prinsip kedaulatan rakyat, seperti dipilih secara langsung atau cara lain sesuai dengan keistimewaan atau kekhususan daerah yang diatur dengan undang-undang, namun tetap kedaulatan berada di tangan rakyat.

Jimly Asshiddiqie dan Mahfud MD berpendapat bahwa ketentuan pemilihan secara demokratis dalam ayat (4) ini dapat dilaksanakan, baik melalui cara pemilihan langsung oleh rakyat atau dengan cara tidak langsung melalui DPRD. Kedua cara itu sama-sama demokratis, dan karena itu konstitusional. Hanya saja, dewasa ini ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang, yaitu bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan umum. Namun,

¹⁸³ Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Jakarta: Buku Kompas, 2008), hlm. 144.

¹⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 145.

¹⁸⁵ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 327.

¹⁸⁶ Denny Indrayana, *Loc. Cit.*

apabila suatu ketika akan diadakan perubahan sehingga pemilihan cukup diadakan secara tidak langsung melalui DPRD, maka hal itu juga harus dipandang sama demokratisnya dan sama-sama konstitusionalnya.¹⁸⁷

Hasil akhir tafsir konstitusi oleh pembentuk undang-undang terhadap Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang mengandung ketentuan “dipilih secara demokratis” adalah pemilihan langsung oleh rakyat (Pilkada). Beberapa pertimbangan penting penyelenggaraan Pilkada langsung adalah sebagai berikut: *Pertama*, Pilkada merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, bahkan Kepala Desa selama ini telah dilakukan secara langsung; *Kedua*, Pilkada merupakan perwujudan amanat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945; *Ketiga*, Pilkada dipandang sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civics education*); *Keempat*, Pilkada dipandang sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan melalui Pilkada, maka komitmen pemimpin lokal untuk meningkatkan masyarakat yang menjadi tujuan otonomi daerah dapat diwujudkan; *Kelima*, Pilkada merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Saat ini, landasan penyelenggaraan Pilkada adalah UU No. 1/2015 tentang Penetapan Perppu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang telah diubah dengan UU No. 8/2015, dan telah dirubah kembali dengan lahirnya UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1/2015 Tentang Penetapan Perppu No. 1/2014 Tentang Pemilihan

¹⁸⁷ Jimly Asshidiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 59.

Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Salah satu perubahan di dalam UU No. 8/2015 dan UU No.10/2016 adalah adanya pembentukan Badan Peradilan Khusus sebagai lembaga yang akan menyelesaikan sengketa hasil Pilkada yang akan dibentuk paling lambat sebelum Pilkada serentak dilaksanakan (tahun 2027).

Pemilihan langsung kepala daerah diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses demokrasi dan pendidikan politik rakyat, sehingga dapat melahirkan pemimpin lokal yang benar-benar lahir dari rakyat. Hasil pemilihan tersebut akan selalu menyerap, mengartikulasikan serta mengagregasikan aspirasi rakyat yang telah memilihnya kedalam kebijakan-kebijakan publik di tingkat lokal. Dimana kebijakan publik di tingkat lokal yang dikeluarkan tidak boleh bertentangan dengan kebijakan publik nasional seperti norma, nilai, dan hukum positif yang berlaku pada negara dan bangsa tersebut.

Kemudian hal yang menarik lainnya menurut hemat penulis adalah Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 bersifat *open legal policy* terhadap pencalonan pemilihan kepala daerah tidak satu paket dengan pemilihan wakil kepala daerah. Karena secara jelas dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 hanya menyebutkan Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak menyebutkan wakil Gubernur, wakil Bupati, dan wakil Walikota. Hal ini berbeda dengan adanya pengaturan yang eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945 tentang jabatan wakil presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan NKRI. Sehingga dapat dimungkinkan adanya penerapan pemilihan kepala daerah tanpa wakil kepala daerah dalam pencalonan. Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka mekanisme pemilihan kepala dalam UU

No. 1/2015 tentang Penetapan Perppu No. 1/2014 bahwa kepala daerah akan dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, sementara wakil kepala daerah akan diangkat oleh Presiden/Menteri sesuai dengan tingkat daerah dapat dikatakan sesuai dengan konstitusi dan dapat dianggap demokratis.

UUD NRI Tahun 1945 merupakan Produk hukum yang paling tinggi di dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Karena sifatnya yang menjadi dasar, maka sudah barang tentu jika melihat sejarah perumusan UUD NRI Tahun 1945 sebagai produk hukum dasar negara yang pantas untuk dijadikan sandaran oleh undang-undang yang ada dibawahnya. Tidak lain adalah ketentuan norma Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 merupakan sandaran bagi undang-undang yang ada dibawahnya seperti undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan produk hukum yang berkenaan dengan pemerintahan daerah lainnya.

Terkait dengan Pilkada langsung masuk dalam ranah Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 Mahkamah Konstitusi berpendapat Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945.¹⁸⁸

Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten,

¹⁸⁸ Afrintina, *Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pasal 18 UUD 1945*, Skripsi, Bandarlampung, Fakultas Hukum, Universitas Lampung, 2017, hlm. 114.

dan kota dipilih secara demokratis”. Dari norma konstitusional tersebut, MK memberikan penjelasan terhadap ketentuan pasal diatas melalui Putusan Nomor 40/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam penjelasannya bahwa kata “dipilih secara demokratis” berarti tidak mewajibkan pembentuk undang-undang menggunakan satu prosedur pemilihan tertentu.¹⁸⁹

Pengisian jabatan kepala daerah ada dua substansi yang menjadi amanat konstitusi yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Pertama, bahwa pengisian jabatan kepala daerah harus dilakukan melalui pemilihan. Kedua, pemilihan tersebut harus dilakukan secara demokratis, artinya harus memenuhi kaidah-kaidah demokrasi. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tidak mewajibkan pembentuk undang-undang untuk menggunakan satu prosedur atau tata cara pemilihan tertentu, secara langsung ataupun tidak langsung.¹⁹⁰

B. Belajar Dari Negara Lain

Di beberapa negara seperti di Spanyol, Amerika Serikat, Australia dan Kanada, gubernur sebagai pejabat yang dipilih langsung oleh rakyat (*elected official*), juga tidak memiliki wakil yang sama-sama dipilih. Wakil kepala daerah disebut dengan *lieutenant governor* yang kurang lebih artinya sama dengan *vice governor*. Di Australia *lieutenant governor* berfungsi sebagai administrator atau *acting governor*. Di beberapa negara bagian, jika gubernur sakit, berhalangan atau tidak dapat menjalankan tugas jabatannya, ia tidak digantikan oleh *lieutenant*

¹⁸⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, 19 Juli 2010.

¹⁹⁰ *Ibid.*

governor, melainkan oleh Ketua Mahkamah Agung Negara Bagian sampai gubernur definitif menjalankan tugasnya. Wakil kepala daerah atau dalam sebutannya pada negara bagian yaitu wakil gubernur atau *lieutenant governors* berfungsi sebagai calon yang akan dipilih pada putaran Pemilu selanjutnya, yang siap untuk menduduki jabatan gubernur (*stand ready to take up the governor's role*).¹⁹¹

Di Kanada, *lieutenant governor* merupakan wakil ratu atau raja di provinsi, seperti gubernur jenderal bagi pemerintah federal Kanada. Namun, yang menjadi wakil pemerintah federal di tiga wilayah itu yang disebut dengan istilah *commissioners* (tidak langsung berada di bawah ratu/raja). Biasanya *lieutenant governor* diangkat oleh *governor general*, tetapi dalam praktik dipilih oleh Perdana Menteri Kanada. Biasanya *lieutenant governor* pensiun sebagai *elder statesmen* dari partai politik perdana menteri.¹⁹²

Di Amerika Serikat, jabatan ini biasanya dianggap sebagai jabatan eksekutif tertinggi yang kedua di negara bagian setelah gubernur. Secara nominal, jabatan *lieutenant governor* ini *subordinate to* atau berada dibawah *governor*. Prosedur pemilihan *lieutenant governor* berbeda dari satu negara dengan negara lain. Ada di negara bagian itu yang memilih gubenur dan wakilnya ini dalam satu paket pasangan calon ada juga yang memilih secara terpisah atau sendiri-sendiri dan bahkan ada pula yang memilih keduanya dalam waktu yang tidak bersamaan (*in different election cycles*).¹⁹³

¹⁹¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafka, 2010), hlm. 246.

¹⁹² *Ibid.*, hlm. 247.

¹⁹³ *Ibid.*, hlm. 247.

Permasalahan yang pernah terjadi ketika Gubernur Joko Widodo terpilih meenjadi Presiden Republik Indonesia, jabatan gubernur secara otomatis dijabat oleh wakilnya, kemudian gubernur memilih wakil gubernur dari partai pengusung. Keadaan ini memicu ketengangan politik, banyak penafsiran yang dilontarkan terhadap pengaturan perundang-undangan terkait. Sebagai perbandingan, bahwa sistem pemilu di beberapa negara yang telah maju, menggambarkan keadaan 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 banya diterapkan pada negara-negara yang mempraktekkan demokrasi, seperti 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 perolehan suara dalam suatu partai secara nasional berbanding langsung dengan perolehan kursi yang diperoleh di lembaga legislatif.¹⁹⁴

Tugas seorang *lieutenant governor* termasuk juga untuk menggantikan *governors* jika wafat atau mengundurkan diri. Di kebanyakan negara bagian di Amerika Serikat, biasanya *lieutenant governor* mendapat promosi menjadi *governor* dengan segala hak-hak yang terkait dengan jabatan, termasuk hak-hak protokolernya. Di beberapa negara bagian, seperti Massachusetts, *lieutenant governor* menjadi *acting governor* sampai gubernur yang definitif terpilih. Ada

¹⁹⁴ Subketi, "Electoral Law Reform as aPrerequisite to Create Demokratization in Indonesia" Dikutip dari Marulak Pardede, "Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 18 No. 2, Juni 2018, hlm. 131.

pula negara-negara bagian yang menentukan bahwa *lieutenant governor* juga diberi jabatan simbolik atau rangkap sebagai ketua senat negara bagian atau *the chairman of the upper house of the legislature*.¹⁹⁵

Di negara bagian Texas, *lieutenant governor*, dipilih secara terpisah dari *governor*, dan mengetuai senat negara bagian, serta berdasarkan kebiasaan (*convention*) dan *legislative rule* memiliki pengaruh yang sangat besar dalam urusan legislasi, melebihi gubernurnya sendiri. (*lieutenant governor has a great deal more influence on legislation than the governor*). Oleh karena itu, jika *lieutenant governor* Texas menjadi *governor*, sering dikatakan bahwa ia naik pangkat tetapi kehilangan kekuasaan yang sebelumnya ia miliki yang justru banyak dianggap lebih penting daripada gubernur.¹⁹⁶

Di negara bagian California, jabatan *lieutenant governor* merupakan jabatan konstitusional (*constitutional officer*) yang dipilih tersendiri (*elected separately from governor*). *Lieutenant governor* memegang cukup banyak tanggung jawab yang diberikan oleh hukum negara bagian California, disamping yang ditentukan oleh gubernur. Diantaranya adalah bahwa *lieutenant governor* dapat bertindak sebagai *acting governor* dan juga menduduki jabatan sebagai ketua senat negara bagian (*President of the State Senate*).¹⁹⁷

Di Indonesia, *lieutenant governor* dikenal istilah wakil gubernur. Frasa kata wakil gubernur tidak disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, akan tetapi hanya disebutkan dalam undang-undang saja. Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun

¹⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi....Loc. Cit.*

¹⁹⁶ *Ibid.* hlm. 258.

¹⁹⁷ *Ibid.*

1945, dinyatakan, “Gubernur, Bupati dan Wakilota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

C. Mekanisme Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Yang Ideal Sesuai Dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945

Penataan politik hukum pemilihan kepala daerah sebagaimana telah dituliskan pada bagian sebelumnya sudah menunjukkan adanya komitmen pemerintah untuk memperbaiki segala bentuk kekurangan yang ada dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Sejak reformasi setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 produk hukum yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah telah mengalami proses penataan sedemikian rupa. Hal tersebut dilakukan untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis melalui pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah. Akan tetapi meskipun produk hukum tersebut telah mengalami penataan, pada tataran realitas pelaksanaannya masih cenderung mengalami masalah tersendiri. Masalah tersebut terindikasi akan mendistorsi makna demokrasi ditataran lokal. Problem tersebut berkisar pada peran dan kinerja partai politik sebagai aktor dan pilar dalam mewujudkan pemilihan kepala daerah yang demokratis, diantaranya sebagai berikut:

1. Peran Sentral Partai Politik Dalam Menetapkan Calon Kepala Daerah

Selama pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia, partai politik selalu mendapatkan posisi strategis dan menentukan dalam tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Posisi strategis partai politik itu terutama dalam hal mengajukan calon kepala daerah sebagaimana yang diatur dalam ketentuan undang-undang pemilihan kepala daerah. Adanya posisi strategis partai politik

tersebut seringkali disalahgunakan oleh elit politik partai terutama pada saat melakukan rekrutmen atau penentuan calon kepala daerah.

Dalam prakteknya pencalonan lewat partai politik sering terdistorsi oleh pragmatisme politik elit lokal maupun nasional. Dalam menentukan calon kepala daerah elit partai politik sering tidak mempertimbangkan aspirasi masyarakat, bahkan elit partai politik tidak jarang memanipulasi aspirasi masyarakat atas nama politik uang. Kacung Marijan menilai pencalonan melalui partai politik dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah bukan lagi menjadi ajang pertarungan kapabilitas, melainkan ajang pertarungan kapital. Kejadian seperti ini menyebabkan sulitnya memunculkan figur-figur yang dikehendaki masyarakat.¹⁹⁸

Semenjak reformasi 1998 partai politik di Indonesia mengalami peningkatan yang sangat signifikan. Tetapi peningkatan jumlah partai tersebut tidak diikuti dengan peningkatan pemahaman elit politik untuk mendefinisikan mekanisme demokratisasi dan transparansi. Salah satu karakteristik partai politik yang ada hanya berkisar pada dominasi aktivisnya, kelompok terpenting dari aktivisnya dan pengurus-pengurusnya. Fungsi partai politik untuk melakukan rekrutmen calon secara terbuka belum berjalan secara optimal, sehingga sebagian besar partai politik belum mampu menghasilkan calon yang berkualitas sebagai mana yang dikehendaki masyarakat. Bahkan disekelompok pemilihan kepala daerah proses pencalonan melalui partai politik sering kali diwarnai dengan oligarki elit politik partai politik yang berujung pada konflik antar elit partai politik ditingkat pusat dengan elit partai politik yang ada ditingkatan lokal. Dalam kaitannya dengan

¹⁹⁸ Kacung Marijan, *Op. Cit.*, hlm. 48.

pelaksanaan pemilihan kepala daerah adanya konflik dalam kubu elit partai politik menyebabkan partai politik sulit untuk menentukan calon kepala daerah yang akan diajukan kepada penyelenggara pemilihan.¹⁹⁹

2. Koalisi Partai Politik Dalam Mengusung Calon Kepala Daerah

Partai politik sebagai bagian dari pada pilar demokrasi tentunya sangat mempengaruhi demokrasi itu sendiri. Berkaitan dengan pemilihan kepala daerah, keberhasilan partai politik dapat diukur dengan melihat sejauh mana partai politik menerapkan sistem seleksi tingkat partai politik, seleksi administratif ditingkat penyelenggara pemilihan, dan tingkat politis dalam hati nurani rakyat. Persoalan seleksi kepemimpinan dalam pemilihan kepala daerah justru terletak pada seleksi partai politik. Terlepas dari motivasi dan kepentingan jangka pendek partai politik dalam mengusung calon pemimpin lokal hampir selalu dilakukan dengan melakukan koalisi antar partai politik guna memenuhi persyaratan ketentuan undang-undang dalam mengajukan calon. Meskipun sebenarnya dalam regulasi pemilihan kepala daerah tidak ada istilah koalisi yang ada hanya gabungan partai politik. Namun dalam menentukan calon kepala daerah koalisi partai politik seringkali menunjukkan kegagalannya dalam membentuk dirinya sebagai sumber kepemimpinan. Hal ini ditunjukkan dengan adanya partai koalisi dalam pemilihan kepala daerah yang mengusung calon diluar dari pada kadernya.²⁰⁰ Selain itu kegagalan koalisi partai politik di daerah dalam mengusung calon kepala daerah

¹⁹⁹ Kasus PDIP di Kabupaten Manggarai, PKB di kabupaten Banyuwangi, PPP di kabupaten Situbondo, Golkar di kabupaten Tapanuli Selatan pada awal pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung pada tahun 2005 menjadi contoh kasus dari akibat adanya konflik antara elite partai yang berujung pada kesulitan untuk menentukan calon kepala daerah yang akan diajukan ke penyelenggara pemilihan.

juga ditunjukkan dengan adanya koalisi partai politik yang mengusung calon dari pusat (seperti anggota DPR, DPD, dan lain-lainnya) sehingga pemilihan kepala daerah terkesan bukan merupakan *training ground*.²⁰¹ Akibatnya, partai politik sering terkesan hanya sebagai makelar politik karena rekrutmen calon sering diwarnai dengan jual beli dukungan.

Bukan suatu rahasia bahwa semenjak awal pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung pada tahun 2005 partai pemenang pemilihan kepala daerah sebagian besar dimenangkan oleh koalisi partai politik. Akan tetapi dalam realitas selama pelaksanaan pemilihan kepala daerah, hampir tidak ada pola koalisi dan kerja sama yang permanen di antara partai politik yang mengajukan pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah. Meskipun sebenarnya pola koalisi dalam pemilihan kepala daerah adalah suatu hal yang positif karena dalam pola koalisi seolah tercermin adanya kesamaan isu lokal yang hendak diusung oleh koalisi partai politik, tetapi disisi yang lain memperlihatkan bahwa dalam pola koalisi tidak menggambarkan adanya ideologi atau *platform* politik yang jelas.²⁰² Hal itu tergambar dengan adanya partai politik yang melakukan koalisi ditingkatan lokal akan tetapi ditingkat nasional partai tersebut bersebrangan.²⁰³ Sepanjang

²⁰⁰ Sebagai contoh, PAN dan PKB yang mengusung pasangan Hidayat dan Sigi Purnomo Said pada pilkada kota palu. Dimana diketahui bahwa Sigi Purnomo bukanlah kader dari kedua partai koalisi pengusungnya.

²⁰¹ Sebagai contoh pasangan calon Zairullah Azhar berpasangan dengan Muhammad Syafii yang di usung dari koalisi PKB, Nasdem, dan Partai Demokrat di Pilkada serentak Provinsi Kalimantan Selatan. Zairullah Azhar adalah anggota DPR-RI.

²⁰² Padahal sebenarnya fungsi utama melihat platform partai dalam melakukan koalisi itu dibutuhkan karena ideologi partai politik merupakan penuntun penentuan kebijakan dan tingkah laku elite politik seperti yang dikatakan Clymber Rodee dalam bukunya *Introduction to Political Science*, International Book Company (Asian Student Edition), Singapore, 1983, hlm. 76

²⁰³ Ini terjadi pada pemilihan kepala daerah di Kabupaten Bone Bolango, Gorontalo, PDIP dan Gerindra yang bersebrangan pada pemilu Presiden justru berkoalisi mengusung Pasangan calon Kris Wartabone dan Tahir Badu di kabupaten tersebut.

pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung pola koalisi demikian seringkali ditunjukkan oleh partai politik koalisi pengusung calon ditataran lokal. Partai politik beraliran nasionalis misalnya seringkali berkoalisi dengan partai beraliran Islam, demikian juga sebaliknya. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yang berideologi Pancasila dan sangat kental dengan nasionalisnya dapat berkoalisi dengan Partai Bulan Bintang, Partai Persatuan Pembangunan, dan Partai Keadilan Sejahtera yang kental dengan *flatform* Islam.²⁰⁴

Pola koalisi antar partai politik pada pemilihan kepala daerah serentak hanya bersifat “kawin paksa”, dalam pengertian bukan atas kehendak mereka yang didasarkan pada ideologi, melainkan hanya kehendak untuk memenuhi regulasi yang ditentukan dalam ketentuan persyaratan pengusungan calon kepala daerah yang berujung pada satu tujuan hanya untuk mencari kekuasaan di daerah. Koalisi seperti ini akan berdampak pada hasil pemilihan kepala daerah, karena kepala daerah yang diusung dengan koalisi dengan *flatform* dan basis massa yang berbeda akan menimbulkan kohabilitas dalam pemerintahan. Padahal semestinya koalisi partai politik dalam mengajukan calon semestinya didasarkan pada kesamaan basis politik yang sama agar dapat tercipta keharmonisan dan keseimbangan politik secara ideologis dan kepentingan dalam pemerintahan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dan sejumlah negara lainnya secara umum menggunakan tiga mekanisme untuk memilih kepala

²⁰⁴ Kasus ini terjadi di beberapa daerah pada pengajuan pasangan calon pada pilkada serentak, misalnya; Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Cianjur yang diusung oleh Partai PDIP, PKS, Demokrat, dan PAN. Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Karawang Akhmad Marjuki dan TB Dedy Suwandi Gumelar yang diusung oleh Partai Hanura, PDIP, dan PBB. Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Indramayu yang diusung oleh Partai PDIP, PKB, dan Nasdem.

eksekutif, yakni (i) kepala daerah dipilih secara langsung; (ii) dipilih secara tidak langsung; (iii) ditunjuk oleh pemerintah pusat.²⁰⁵ International IDEA merumuskan 15 aspek Pemilu demokratis²⁰⁶: (1) penyusunan kerangka hukum; (2) pemilihan sistem Pemilu; (3) penetapan daerah pemilihan; (4) hak untuk memilih dan dipilih; (5) badan penyelenggara Pemilu; (6) pendaftaran pemilih dan daftar pemilih; (7) akses kertas suara bagi partai politik dan calon; (8) kampanye Pemilu yang demokratis; (9) akses ke media dan kebebasan berekspresi; (10) pembiayaan dan pengeluaran; (11) pemungutan suara; (12) penghitungan dan rekapitulasi suara; (13) peranan wakil partai dan calon; (14) pemantauan Pemilu; serta (15) kepatuhan terhadap hukum dan penegakan peraturan Pemilu. Untuk menjamin adanya Pemilu yang demokratis, ke-15 aspek tersebut harus dicantumkan dan diperjelas dalam kerangka hukum (yang merupakan aspek pertama).

Penyusunan Kerangka Hukum. Kejelasan dalam menyusun kerangka hukum dimaksudkan agar kekuasaan yang dijalankan baik kewenangan dan batasan badan-badan pelaksanaan Pemilu dapat dibedakan untuk mencegah adanya tumpang-tindih kekuasaan yang dijalankan oleh badan-badan lainnya. Sehingga kerangka hukum Pemilu harus disusun sedemikian rupa untuk menghindari makna ganda, mudah untuk dipahami, dan harus dapat menjangkau semua unsur Pemilu yang diperlukan untuk mencapai Pemilu yang demokratis.

Pemilihan Sistem Pemilu. Pemilihan sistem Pemilu mempunyai tujuan agar dapat memilah pembagian politik untuk menjamin keterwakilan politik. pemilihan

²⁰⁵ Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia: Perkembangan Kondisi dan Tantangan*, (Jakarta: Sinar Harapan, 2012), hlm. 165-166.

²⁰⁶ Tim Revisi Undang-Undang Pilkada, *Loc. Cit.*

sistem Pemilu terlebih dahulu harus menghitung-hitung sistem Pemilu mana yang dapat memenuhi tujuan-tujuan politik dan sesuai dengan keadaan sosial, politik, geografis, dan sejarah negara.

Penetapan Daerah Pemilihan. Penetapan daerah pemilihan dilaksanakan agar setiap suara setara untuk mencapai keterwakilan yang efektif dan efisien. Kerangka hukum harus merumuskan bagaimana merencanakan dan menetapkan daerah pemilihan agar dari awal kelompok-kelompok politik menyadari akan konsekuensi-konsekuensinya.

Hak Untuk Memilih Dan Dipilih. Persoalan hak untuk memilih dan dipilih, kerangka hukum harus memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat mendapatkan jaminan yang sama untuk ikut pemilihan tanpa diskriminasi. Jaminan setiap warga negara bisa dengan menggunakan hak memilih dan hak dipilih merupakan hal yang penting sehingga di beberapa negara ketentuan tersebut masuk dalam konstitusi negara.

Badan Penyelenggara Pemilu. Penyelenggaran Pemilu tidak terlepas dari badan-badan penyelenggara Pemilu. Badan penyelenggara Pemilu harus digerakkan sesuai dengan kewenangan dan batasan yang sudah ditetapkan dalam kerangka hukum Pemilu. Hubungan antara badan-badan penyelenggara Pemilu baik di pusat maupun di daerah harus dapat bersinergi dan menjalankan satu kesatuan sistem Pemilu yang demokratis, sehingga kerangka hukum Pemilu harus mampu membuat ketentuan tentang mekanisme untuk memproses, memutuskan dan menangani keluhan dalam penyelenggara Pemilu secara tepat waktu. Badan penyelenggara Pemilu harus dijamin untuk bekerja independen,

bekerja dalam waktu yang cukup, memiliki sumber daya yang mumpuni, dan tersedia dana yang memadai.

Pendaftaran Pemilih Dan Daftar Pemilih. Kerangka hukum tidak hanya mengatur batasan-batasan kewenangan badan-badan penyelenggara Pemilu, namun pendaftaran pemilih dan daftar pemilih menjadi syarat utama dalam penyelenggaraan Pemilu. Pendaftaran pemilih dan daftar pemilih merupakan proses awal dalam suatu penyelenggaraan Pemilu. Berangkat dari jumlah daftar pemilih kemudian akan diketahui seperti apa persiapan serta pengalokasian dana penyelenggaraan Pemilu yang dibutuhkan. Pendaftaran pemilih dan daftar pemilih yang akurat menjadi kunci jalannya Pemilu yang efektif dan efisien, dikarenakan penggelembungan suara, pemilih fiktif, pendaftaran orang secara tidak sah atau curang menjadi suatu permasalahan yang ada. Kerangka hukum harus mampu menjangkau akurasi daftar pemilih.

Akses Kertas Suara Bagi Partai Politik Dan Calon. Pendaftaran partai politik dan ketentuan-ketentuan akses kertas suara perlu diatur secara berbeda. Prosedur mendapatkan akses kertas suara mungkin sama dengan pendaftaran partai politik, tetapi kerangka hukum Pemilu dapat membuatnya lebih mudah bagi partai politik yang telah terdaftar untuk berada di kertas suara. Kerangka hukum Pemilu harus mengatur hak bagi individu dan kelompok untuk secara bebas mendirikan partai politik mereka sendiri atau organisasi politik lainnya, dengan jaminan hukum yang memungkinkan mereka bersaing satu sama lain atas dasar perlakuan yang adil di hadapan hukum.

Kampanye Pemilu Yang Demokratis. Kerangka hukum harus menjamin setiap partai politik dan calon menikmati kebebasan mengeluarkan pendapat dan kebebasan berkumpul, serta memiliki akses terhadap para pemilih dan semua pihak dalam proses pemilihan. Pemilu adalah alat untuk menerjemahkan kehendak umum para pemilih ke dalam pemerintahan perwakilan sehingga semua partai dan calon harus dapat menyampaikan program-program, masalah politik, dan pemecahan yang mereka ajukan secara bebas kepada para pemilih selama masa kampanye. Masa kampanye harus ditetapkan dan harus dimulai setelah pencalonan yang sah dari partai dan calon serta diakhiri satu atau dua hari sebelum pemberian suara.

Akses Ke Media Dan Kebebasan Berekspresi. Kerangka hukum harus menjamin partai politik dan calon diperlakukan secara adil oleh media yang dimiliki atau dikendalikan oleh negara. Tidak ada pembatasan terhadap kebebasan berekspresi partai politik dan para calon selama kampanye. Dengan demikian, masyarakat umum dapat mengetahui platform politik, pandangan, dan sasaran dari semua partai dan calon dengan cara yang adil dan tidak bias. Perlakuan yang adil ini harus ada di semua media cetak maupun elektronik.

Pembiayaan Dan Pengeluaran. Kerangka hukum harus memastikan semua partai politik dan calon diperlakukan secara adil oleh ketentuan hukum yang mengatur pembiayaan dan pengeluaran kampanye. Partai-partai politik memerlukan basis dana untuk membiayai kampanye dan kegiatan operasional partai sehingga kerangka hukum menentukan pembiayaan kampanye partai dan calon. Ada dasarnya ada dua bentuk pembiayaan partai dan calon: pendanaan dari

negara dan pendanaan dari swasta dalam bentuk sumbangan yang datang dari berbagai sumber.

Pemungutan Suara. Kerangka hukum harus memastikan tempat pemungutan suara dapat diakses semua pemilih. Terdapat pencatatan yang akurat atas kertas suara dan jaminan kerahasiaan kertas suara. Standar internasional mengharuskan suara diberikan dengan menggunakan kertas suara yang rahasia atau dengan menggunakan prosedur pemungutan suara yang setara, bebas, dan rahasia. Harus pula dipastikan adanya mekanisme lain untuk mencegah kecurangan atau pemberian suara ganda. Namun prosedur pemberian suara tidak boleh terlalu rumit atau berbelit-belit sehingga menghambat proses pemberian suara.

Penghitungan Dan Rekapitulasi Suara. Kerangka hukum harus memastikan agar semua suara dihitung dan ditabulasi atau direkapitulasi dengan akurat, merata dan terbuka. Hal ini mengharuskan perhitungan, pentabulasian, dan pengkonsolidasian suara diakhiri oleh perwakilan partai, calon, pemantau, dan masyarakat umum. Undang-undang harus mengatur bahwa setiap gugatan terhadap perhitungan suara oleh perwakilan partai dan calon atau keluhan tentang pengoperasian tempat pemungutan suara harus dapat dicatat secara tertulis oleh ketua panitia tempat pemungutan suara. Laporan itu harus disertakan dalam laporan ketua panitia tempat pemungutan suara tentang pemungutan suara yang diserahkan kepada badan pelaksana Pemilu.

Peranan Wakil Partai Dan Calon. Guna melindungi integritas dan keterbukaan Pemilu, perwakilan partai dan calon harus dapat mengamati semua proses pemungutan suara. Kerangka hukum harus menjelaskan hak dan kewajiban

perwakilan partai dan calon di tempat pemungutan suara dan perhitungan suara. Harus juga dijelaskan, meskipun perwakilan partai dan calon mempertanyakan keputusan petugas pemungutan dan perhitungan suara, namun dia tidak boleh mempengaruhi pemilih, mengabaikan petunjuk petugas, dan mengganggu pemungutan dan perhitungan suara.

Pemantauan Pemilu. Guna menjamin transparansi dan meningkatkan kredibilitas kerangka hukum harus menetapkan bahwa pemantau Pemilu dapat memantau semua tahapan Pemilu. Kehadiran pemantauan dari dalam maupun luar negeri cenderung menambah kredibilitas dan legitimasi terhadap proses Pemilu yang dipantau. Pemantauan juga berguna untuk mencegah kecurangan Pemilu, khususnya pada saat pemungutan suara.

Kepatuhan Terhadap Hukum Dan Penegakan Peraturan Pemilu. Kerangka hukum Pemilu harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk menjaga kepatuhan terhadap undang-undang Pemilu. Dalam hal ini hak memilih dan dipilih warga harus dijamin dan pelanggaran terhadap penggunaan hak memilih dan dipilih akan dikenakan sanksi. Kerangka hukum harus memastikan adanya larangan-larangan dan sanksi-sanksi terhadap siapa saja yang melanggar larangan-larangan tersebut.

Berdasarkan ke-15 (lima belas) diatas, kerangka hukum pemilihan kepala daerah harus diformulasikan untuk menjamin adanya Pemilu yang demokratis. Mekanisme ideal yang ditawarkan terkait pengaturan pengisian jabatan wakil kepala daerah, yakni penunjukan atau pengangkatan jabatan wakil kepala daerah oleh kepala daerah terpilih setelah pemilihan kepala daerah dilaksanakan.

Pemilihan kepala daerah yang diusung tanpa didampingi oleh wakil perlu dilaksanakan, untuk menghindari adanya tukar janji bersama elit politik untuk dijadikan batu loncatan pada perpecahan pencalonan berikutnya. Akibatnya, tatanan dalam birokrasi dan politik menjadi tidak sehat. Hal ini juga akan menghindari kepentingan politik yang memanipulasi kepentingan politik sebagai kepentingan kolektif masyarakat. Dengan demikian, kepala daerah yang terpilih akan memperoleh mandat serta legitimasi kuat karena didukung oleh suara rakyat tanpa saling menghakimi perbandingan perolehan suara yang didapatkan oleh satu pasangan calon.

Jabatan wakil kepala daerah sebenarnya merupakan jabatan politis untuk membantu tugas-tugas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah, dengan demikian dapat dikatakan juga sama dengan sekretaris daerah. Yang membedakan keduanya hanya terletak pada posisional antara aspek politik dan pemerintah. Sehingga dapat dikatakan bahwa tanpa posisi jabatan wakil kepala daerah sekalipun, penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap berjalan. Pemilihan satu paket calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang notabene hanya menggabungkan dua kemauan politik kekuasaan tidak mampu menjamin keharmonisan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah hingga selesai masa pemerintahan daerah. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 juga memberikan open legal policy untuk merumuskan instrumen hukum pemilihan kepala daerah untuk tidak berpasangan dengan wakil kepala daerah dalam satu paket pencalonan.

Berdasarkan argumentasi diatas, maka konsep ideal yang dirumuskan adalah memberikan kewenangan kepada kepala daerah terpilih dalam menentukan wakil kepala daerah sebagai posisi membantu tugas-tugas dan bertanggung jawab kepala kepala daerah. Dalam menentukan wakilnya, kepala daerah melihat jenjang karir baik karir birokrasi ataupun karir politik. Sehingga hubungan antara kepala daerah dan wakilnya dalam konteks hierarkis. Hal ini dapat meminimalisir konflik yang berakibat pada pecah kongsi yang sering terjadi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Walaupun perubahan pengisian jabatan kepala daerah diubah, dari awalnya dipilih melalui Pilkada kemudian menjadi penunjukan oleh kepala daerah. Kedudukan wakil kepala daerah tidak bisa dihapuskan. Hal ini dikarenakan bahwa urusan pemerintah daerah sangat banyak dan berat jika hanya dikerjakan oleh kepala daerah. Dalam konteks penyelenggaraan otonomi daerah, sebagian besar urusan pemerintahan didesentralisasikan ke daerah kecuali urusan-urusan tertentu. Dengan demikian jabatan wakil kepala daerah masih diperlukan dalam hal membantu tugas kepala daerah dalam menjalankan urusan pemerintah daerah. Jika jabatan wakil kepala daerah masih dipertahankan, maka yang perlu dirumuskan kembali adalah perihal pembagian tugas dan wewenang kepala daerah dan wakil kepala daerah. Walaupun seluruh keputusan ada pada jabatan kepala daerah, namun pengaturan tugas dan wewenang antara kepala daerah dan wakil kepala daerah harus diatur untuk menghindari tumpang tindih pembagian tugas dan wewenang.

Sejatinya ada beberapa sisi positif diadakannya jabatan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu sebagai berikut²⁰⁷:

1. Beban dan Kerumitan Pekerjaan Kepala Daerah

Beratnya beban kepala daerah bukan saja karena harus berhadapan dengan DPRD yang sangat kuat, tetapi juga karena meningkatnya keberanian masyarakat untuk melakukan kritik dan menuntut hak-haknya kepada Pemerintah Daerah dan kondisi ekonomi sosial masyarakat yang masih rendah. Ditengah keterbatasan kemampuan Pemerintahan Daerah, kepala daerah harus bisa meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat daerahnya, disamping harus tetap menjaga keserasian hubungan dengan pemerintah pusat, dan pemerintah daerah lainnya, sekaligus menumbuh kembangkan kehidupan yang demokratis.

2. Kaderisasi Pejabat Publik

Adanya jabatan Wakil kepala daerah membuka peluang adanya proses kaderisasi bagi calon kepala daerah di masa mendatang. Selama ini kaderisasi pimpinan daerah relatif terbatas, karena kepala daerah dan Wakil kepala daerah terpilih tanpa latar belakang pengalaman di bidang pemerintahan yang relatif memadai, padahal posisi kepala daerah sangat strategis dalam menentukan kemajuan daerah, yang akan memberi kontribusi bagi kemajuan bangsa dan negara.

3. Jumlah Penduduk

Persoalan jumlah penduduk tentu berbeda antara satu daerah dan daerah lainnya. Agar pelayanan publik tetap maksimal, maka daerah-daerah yang memiliki

²⁰⁷ Wilda Peihatiningtyas, "Konstitusional Model Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)", *Media Iuris*, Vol. 1 No. 2, Juni 2018, hlm. 392.

jumlah penduduk yang banyak perlu untuk meningkatkan pula kinerja pemerintahannya. Problematika yang timbul dari jumlah penduduk tidak dapat di selesaikan oleh seorang kepala daerah saja, melainkan dengan bantuan dari Wakil kepala daerah.

Jika kita memperhatikan politik hukum yang terjadi dalam penghapusan ketentuan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak dalam satu paket yang sebagaimana diatur dalam UU No. 1/2015, setidaknya dua kubu yang berlawanan memiliki peneguhan pandangan masing-masing. Kubu yang ingin konsisten dengan UUD NRI Tahun 1945 berpandangan bahwa dalam konstitusi, khususnya Pasal 18 ayat (4) hanya gubernur, bupati, dan walikota sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota saja yang dipilih. Sedangkan jabatan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota tidak dipilih. Karena tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945, maka satu paket pencalonan dalam UU No. 8/2015 dianggap tidak sejalan dengan konstitusi. Sehingga tetap dalam peneguhan terhadap pengisian jabatan wakil kepala daerah bersifat *tentative*, sesuai kebutuhan masing-masing daerah, dan diisi melalui mekanisme pengangkatan dari PNS yang memenuhi syarat (mengikuti pola dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian).

Sedangkan kubu yang sepakat dengan model satu paket pencalonan sebagaimana diatur dalam UU No. 8/2015 memandang bahwa model seperti ini sebagaimana diatur dalam UU No. 32/2004 tidak pernah ada yang melakukan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi, sehingga dianggap tidak ada yang secara konstitusional dirugikan. Dengan adanya model pencalonan satu paket dapat

terbangun koordinasi yang baik antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sejak awal pemerintahan daerah, sehingga harapannya akan lahir penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif. Namun berdasarkan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah, model satu paket jauh lebih memicu konflik horizontal di daerah dan berakibat langsung terhadap kualitas pelayanan publik.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis pembahasan di tiga rumusan permasalahan dalam penulisan ini maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Berawal dari kelahiran UU No. 22/2014 merupakan titik kemunduran di alam demokrasi pemilihan kepala daerah di Indonesia. Hal ini dikarenakan telah mereduksi partisipasi politik masyarakat di daerah untuk memilih secara langsung kepala daerahnya. Dengan tingginya tuntutan publik, maka presiden SBY saat itu memutuskan untuk mengeluarkan Perppu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Melalui Perppu No. 1/2014 mekanisme pemilihan kepala daerah hanya diperuntukan pemilihan calon Gubernur, Bupati dan Walikota tanpa mengikutsertakan Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota sebagai satu kesatuan pasangan calon pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Ketentuan ini secara nyata diatur dalam Bab XXII Pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, Wakil Walikota, yakni pada Pasal 167 sampai Pasal 176. Dalam proses pembahasan Perppu untuk menjadikan Perppu menjadi undang-undang digambarkan melalui risalah sidang. Dimana dalam sidang pembahasan Perppu menjadi undang-undang yang diikuti oleh DPR, Presiden, DPD, Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan HAM, berbagai sikap dan pandangan yang disampaikan oleh fraksi-fraksi dalam perjalanan penetapan Perppu No. 1/2014. Sikap dan pandangan pada dasarnya menyetujui Perppu No. 1/2014 untuk ditetapkan

menjadi undang-undang. Pandangan-pandangan itu didasari untuk mengembalikan asas demokrasi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah seutuhnya kepada rakyat. Dengan persetujuan oleh DPR, maka lahir UU No. 1/2015 tentang Penetapan Perppu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam Rapat Paripurna ke-16 DPR-RI Masa Persidangan II Tahun Sidang 2014-2015 pada tanggal 20 Januari 2015. Secara umum, materi muatan yang terkandung di dalam UU No. 1/2015 adalah materi muatan Perppu No. 1/2014 secara utuh. Sehingga permasalahan yang ditemukan dalam Perppu belum terselesaikan. Permasalahan-permasalahan yang terkandung di dalam UU No. 1/2015 menjadi pokok pembahasan dalam penyempurnaan perubahan kerangka hukum Pilkada pada UU No. 8/2015. Permasalahan redaksional, sistematika, maupun substansi menjadi alasan-alasan pokok dirubahnya UU No. 1/2015. Muatan yang paling disoroti dalam UU No. 1/2015 adanya tahapan uji publik, juga menunjukkan mekanisme baru dalam memilih kepala daerah secara tunggal, bukan calon satu paket. Sehingga UU No. 1/2015 kemudian diubah menjadi UU No. 8/2015. Perubahan paling dasar yang diubah dari undang-undang sebelumnya adalah pemulihan kembali mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam satu pasangan calon. Menjelang pelaksanaan Pilkada serentak gelombang I (pertama), beberapa pasal dari UU No. 8/2015 dianggap perlu mendapat perubahan bahkan diajukan *judicial review* Mahkamah Konstitusi karena dianggap bertentangan dengan Konstitusi. Karena banyaknya permasalahan

yang terjadi saat Pilkada serentak, maka UU No. 8/2015 disempurnakan oleh UU No. 10/2015 tentang Perubahan Kedua UU No. 1/2015.

2. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Paling tidak ada dua prinsip utama yang terkandung dalam rumusan Pasal 18 ayat (4), yakni: *pertama*, “kepala daerah dipilih secara demokratis”, kepala daerah harus “dipilih” melalui proses pemilihan dan tidak dimungkinkan untuk langsung diangkat, *kedua*; pemilihan dilakukan “secara demokratis”. Makna demokratis disini dapat dipilih langsung oleh rakyat dan dapat pula dipilih oleh DPRD yang anggota-anggotanya juga merupakan hasil pemilihan umum yang demokratis; *kedua*, Pasal 18 ayat (4) bersifat *open legal policy* terhadap pencalonan pemilihan kepala daerah tidak satu paket. Karena secara jelas dalam Pasal 18 ayat (4) hanya menyebutkan Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak menyebutkan wakil Gubernur, wakil Bupati, dan wakil Walikota. Hal ini berbeda dengan adanya pengaturan yang eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945 tentang jabatan wakil presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan NKRI. Sehingga dapat dimungkinkan adanya penerapan pemilihan kepala daerah tanpa wakil kepala daerah dalam pencalonan, maka mekanisme pemilihan kepala dalam UU No. 1/2015 yaitu kepala daerah akan dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, sementara wakil kepala daerah akan diangkat oleh Presiden/Menteri sesuai dengan tingkat daerah dapat dikatakan sesuai dengan konstitusi dan dapat dianggap demokratis.

Pembahasan substansi pemilihan kepala daerah seperti yang dimaksud didalam Pasal 18 ayat (4) dilakukan secara bersamaan dengan pembahasan susbtansi yang memperhatikan (i) kekhususan dan keragaman daerah seperti yang tercantum di dalam Pasal 18A; (ii) substansi mengenai pengakuan dan penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus; serta (iii) kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya seperti yang dimaksud di dalam pasal 18B; maka dengan memperhatikan hal tersebut dan juga tidak menyamaratakan antara daerah otonom dengan daerah khusus atau istimewa, sebagai jalan tengahnya rumusan Pasal 18 ayat (4) tidak dirumuskan dengan “dipilih secara langsung”, tetapi “dipilih secara demokratis”.

3. Di beberapa negara seperti di Spanyol, Amerika Serikat, Australia dan Canada, gubernur sebagai pejabat yang dipilih langsung oleh rakyat (*elected official*), juga tidak memiliki wakil yang sama-sama dipilih. Wakil kepala daerah disebut dengan *lieutenant governor* yang kurang lebih artinya sama dengan *vice governor*. Posisi pemerintahan daerah memiliki kedudukan yang penting dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karenanya, pengaturan pengisian jabatan dalam pemerintahan daerah bisa menjadi tolak ukur pada keberhasilan penyelenggaran pemerintahan di daerah. Jabatan wakil kepala daerah sebenarnya merupakan jabatan politis untuk membantu tugas-tugas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah, dengan demikian dapat dikatakan juga sama dengan sekretaris daerah. Pemilihan satu paket calon kepala daerah

dan wakil kepala daerah yang notabene hanya menggabungkan dua kemauan politik kekuasaan tidak mampu menjamin keharmonisan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah hingga selesai masa pemerintahan daerah. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 juga memberikan *open legal policy* untuk merumuskan instrumen hukum pemilihan kepala daerah untuk tidak berpasangan dengan wakil kepala daerah dalam satu paket pencalonan. Maka konsep ideal yang dirumuskan adalah memberikan kewenangan kepada kepala daerah terpilih dalam menentukan wakil kepala daerah sebagai posisi membantu tugas-tugas dan bertanggung jawab kepala kepala daerah. Dalam menentukan wakilnya, kepala daerah melihat jenjang karir baik karir birokrasi ataupun karir politik. Sehingga hubungan antara kepala daerah dan wakilnya dalam konteks hierarkis. Hal ini dapat meminimalisir konflik yang berakibat pada pecah kongsi yang sering terjadi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka saran penulis dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bahwa DPR dan Pemerintah perlu mengkaji ulang terkait pengaturan pemilihan kepala daerah yang ideal untuk mewujudkan sistem pemerintahan daerah yang efektif dalam melaksanakan pelayanan publik kepada masyarakat. Salah satunya dengan cara pencalonan kepala daerah tidak dalam satu paket dengan wakil kepala daerah. Jabatan wakil kepala daerah bukanlah jabatan politis yang lebih berpotensi terjadinya pecah kongsi dalam bingkai

pemerintahan daerah. Pengisian jabatan wakil kepala daerah merupakan otoritas kepada kepala daerah terpilih dalam menentukan wakil kepala daerah. Dalam menentukan wakilnya, kepala daerah melihat jenjang karir baik karir birokrasi ataupun karir politik. Sehingga hubungan antara kepala daerah dan wakilnya dalam konteks hierarkis. Hal ini dapat meminimalisir konflik yang berakibat pada pecah kongsi yang sering terjadi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

2. Bahwa posisi pemerintahan daerah memiliki kedudukan yang penting dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Amanat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan pemilihan diperuntukan hanya untuk kepala daerah saja tanpa berpasangan dengan wakil kepala daerah adalah harus dijadikan sebuah pedoman dan kepatutan dalam merumuskan kerangka hukum pemilihan kepala daerah. Maka pengaturan pengisian jabatan dalam pemerintahan daerah bisa menjadi tolak ukur pada keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Daftar Pustaka

Buku-Buku :

- Alim, Muhammad. *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press, 2001.
- Amalia, Luky Sandra, et. al. *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Analisis Proses dan Hasil*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- _____. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- _____. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Azra, Azumardi. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Prenada Media, 2005.
- Bratakusumah, Deddy Supriady dan Dadang Solihin. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Umum, 2002.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi Cetakan Keempat. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Djohan, Djohermansyah. *Problematisasi Pemerintahan dan Politik Lokal*. Cetakan Pertama. Jakarta: Bumi Aksara, 1990.
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Fuady, Munir. *Konsep Negara Hukum Demokrasi*, Bandung: Refika Aditama, 2010.
- Gadjong, Agus Salim Andi. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- Gaffar, Afan. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001.
- Gie, The Liang. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Cetakan Kedua Belas. Jakarta: Gunung Agung, 1998.
- Haris, Syamsudin. *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI Press dan Obor, 2006.
- Hartono, Sunaryati. *Penelitian Hukum Pada Akhir Abad ke-20*. Bandung: Alumni, 1994.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia - Edisi Revisi*. Cetakan Keenam. Jakarta: PT RajaGrafindo, 2012.
- _____. *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- _____. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII Press, 2007.

- _____. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Huda, Ni'matul dan M. Imam Nasef. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*. Edisi Pertama. Jakarta: Kencana, 2017.
- Huntington, Samuel P. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Cetakan Kedua. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997.
- Indrayana, Denny. *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta: Buku Kompas, 2008.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Buku Kesatu. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Ismatullah, Dedy dan Asep Sahid Gatra. *Ilmu Negara Dalam Multiperspektif*. Bandung: Pustaka Setia, 2007.
- Juanda. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Alumni, 2004.
- Junaidi, Veri. *Mahkamah Konstitusi Bukum Mahkamah Kalkulator*, Cetakan Kedua. Jakarta: Themis Books, 2013.
- Kaloh, J. *Kepala Daerah – Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia, 2003.
- Kansil, C.S.T. *Pokok-Pokok Pembangunan di Daerah*. Jakarta: Aksara, 1985.
- Karim, Abdul Gaffar et.al., *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Cetakan Ketiga. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Kartasapoetra, R.G. *Sistematika Hukum Tata Negara*. Jakarta: Bina Aksara, 1987.
- Latif, Abdul. *Politik Hukum*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Latif, Yudi. *Negara Paripurna*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011.
- Mahfud MD, Moh. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006.
- _____. *Politik Hukum di Indonesia*. Cetakan Kelima. Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Marbun, B. N. *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita Perkembangan Otda, Sejak Zaman Kolonial Sampai Saat Ini*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005.
- Marijan, Kacung. *Demokratisasi Di Daerah: Pelajaran Dari Pilkada Langsung: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*. Cetakan Pertama. Surabaya: Pustaka Eureka dan Pusdeham, 2006.
- Mahmuzar. *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*. Cetakan Pertama. Bandung: Nusa Media, 2010.
- Maschab, Mashuri. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: Akuari, 1999.
- Nusantara, Abdul Hakim G. *Politik Hukum Indonesia*. Cetakan Pertama, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1988.
- Nurcholis, Hanif. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT Grasindo, 2007.
- Prihatmoko, Joko J. *Mendemokratiskan Pemilu Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- _____. *Pemilihan Kepala Daerah: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, 2002.
- Sahdan, Gregorius. *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*. Yogyakarta: Pondok Edukasi, 2004.
- Salam, Dharma Setyawan. *Otonomi Daerah, Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*. Cetakan Kedua. Bandung: Djambatan, 2004.
- Saifudin. *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Sarundajang. *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia: Perkembangan Kondisi dan Tantangan*. Jakarta: Sinar Harapan, 2012.
- Soehino. *Ilmu Negara. Cetakan Ketujuh*. Yogyakarta: Liberty, 2005.
- Soemantri, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumi, 1987.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1985.
- Suaedy, Ahmad. *Pergulatan Pesantren dan Demokratisasi*. Yogyakarta: LKIS, 2000.
- Sudantoko, H. Djoko. *Dilema Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Andi, 2003.
- Sujamto. *Otonomi Daerah Yang Nyata Dan Bertanggung Jawab*. Edisi Revisi. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.
- Syaukani, Imam. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Cetakan Ketujuh. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011.
- Syaukani et. al., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.
- Sudantoko, H. Djoko. *Dilema Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Andi, 2003.
- Thaib, Dahlan. *Ketatanegaraan Indonesia Prespektif Konstitusional*. Yogyakarta: Penerbit Total Media, 2011.
- Tim ICCE UIN Jakarta. *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Prenada Media, 2005.
- Tim Revisi Undang-Undang Pilkada. *Menuju Pilkada Serentak Nasional 2021, Substansi dan Strategi Perubahan UU No 1/2015*. Jakarta Selatan: Yayasan Perludem.
- Ubaidillah, A. et. al. *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) : Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*. Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2000.
- Una, Sayuti. *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.

Peraturan Perundang-Undangan :

- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang 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.
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Risalah Sidang :

Risalah Rapat Pembahasan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Risalah Rapat, Rapat Kerja Pansus tentang Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Risalah Rapat, Rapat Kerja Pansus tentang Rancangan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Waliokota menjadi Undang-Undang.

Skripsi, Thesis, Disertasi, Jurnal, Makalah, Artikel Hukum :

Afrintina, *Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pasal 18 UUD 1945*, Skripsi. Bandarlampung, Fakultas Hukum, Universitas Lampung, (2017).

Asshiddiqe, Jimly. "Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006.

Falah, Rahmad Gevri. *Kedudukan, Tugas Dan Wewenang Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*. Tesis. Yogyakarta, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, (2015).

Gaffar, Janedjri M. *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Partisipasi Rakyat*. Makalah disampaikan di Seminar Nasional "Menakar Efektifitas Penyelenggaraan Pemilihan kepala daerah Serentak: Demokrasi Langsung atau Demokrasi Partisipatif". Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Malang, (10 April 2018).

Ghafur, Jamaludin. "Hapus Jabatan Wakil Kepala Daerah", *Koran Sindo*. 10 Desember 2018.

Kama, Anis Zakaria. *Hakikat Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. Disertasi. Makassar. Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, (2012).

Kartiko, Galuh. "Sistem Pemilu Dalam Perspektif Demokrasi Di Indonesia", *Jurnal PKK Universitas Kanjuruhan Malang*. Volume II Nomor 1, Juni 2009.

Mustopa. *Analisis Problematika Hukum Pengaturan Dinasti Politik Dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Di Indonesia*, Tesis.

- Yogyakarta, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, (2018).
- Nazriyah, R. “Calon Tunggal dalam Pemilihan kepala daerah Serentak Tahun 2015 terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No 100/PUU-XIII/2015”, *Jurnal Konstitusi*. Volume 3, Nomor 2, Juni 2016.
- Pardede, Marulak. “Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah”, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*. Vol. 18 No. 2, Juni 2018.
- Peihatiningtyas, Wilda. “Konstitusional Model Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)”, *Media Iuris*. Vol. 1 No. 2, Juni 2018.
- Solihat, Yeyet dan Nanang Nugraha. “Reposisi Kewenangan Wakil Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Politikom Indonesiana*. Vol. 1 No. 2, Desember 2016.
- Supriyanto, Didik. “Presidensialisme Dalam Sistem Multipartai: Demokrasi Dan Pemilu Di Brasil Dan Indonesia”, *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*. Edisi Kedua, Februari 2012.
- Wardhana, Allan F. G. *Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pencalonan Kepala Daerah & Wakil Kepala Daerah di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Progresif*. Tesis. Yogyakarta, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, (2016).
- Wulandari, Lia. “Jalan Panjang Advokasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung”, *Jurnal Pemilu & Demokrasi*. Jurnal #8, April 2016.
- Taqwa, Zadit. *Pecah Kongsi Bupati dan Wakil Bupati Incumbent Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Sidoarjo (Studi Rational Choice Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Sidoarjo)*. Tesis. Surabaya, Program Studi Magister Ilmu Politik Analisis Politik Universitas Airlangga, (2015).
- Zoelva, Hamdan. “Problematisa Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*. Vol. 10, 3 September 2013.

Data Elektronik :

- www.kpu.go.id Arief Budiman, “Persiapan Pelaksanaan Pemilihan Serentak Tahun 2018” [Diakses pada Sabtu, 19 Mei 2018 Pukul 10.44 WITA]
- <https://www.liputan6.com/news/read/445653/ahmad-heryawan-dan-dede-yusuf-pecah-kongsi>, “Ahmad Heryawan dan Dede Yusuf Pecah Kongsi” [Diakses pada Sabtu, 1 September 2018 Pukul 18.00 WIB]
- <https://www.viva.co.id/berita/politik/246717-kasus-dicky-chandra-pertama-kali-di-indonesia>, “Kasus Dicky Chandra Pertama Kali di Indonesia” [Diakses pada Sabtu, 1 September 2018 Pukul 18.07 WIB]
- <http://berita.upi.edu/blog/memformulasipilkada-serentak>, Cecep Darmawan, “Memformulasi Pilkada serentak”, [Diakses pada Selasa, 2 Oktober 2018 Pukul 14.12]
- <http://news.metrotvnews.com/read/2014/05/14/241830/ini-daftar-perolehan-kursi-dpr-ri-tiap-parpol>, Achmad Zulfikar Fazli, “Ini Daftar Perolehan Kursi

DPR RI Tiap Parpol”, [Diakses pada Rabu, 12 September 2018 Pukul 16.24 WIB]

Sumber Lainnya :

Naskah Akademik Pilkada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Gorontalo Nomor: 10/HK.03.1.3-Kpt/7571/KPU-Kot/II/2018.

Wawancara :

Andi Rahmah (Tenaga Ahli Wakil Ketua Komisi II DPR-RI, Bapak Ahmad Riza Patria), 29 November 2018, Gedung Bursa Efek Jakarta Tower Jl. Jend. Sudirman RT 5/RW 3 Senayan Kebayoran Baru, Jakarta, Pukul 21.18 WIB.

Titi Anggraeni (Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi “Perludem”), 2 Desember 2018, Kompleks Villa Dago Cluster Kintamani Blok G1 No. 25, Pamulang, Tangerang Selatan, Pukul 20.00 WIB.