



Proceeding

SEMINAR NASIONAL & CALL FOR PAPERS

**MEWUJUDKAN KEDAULATAN RAKYAT
MELALUI PEMILU DAN PILKADA SERENTAK
YANG BERKUALITAS & AKUNTABEL**



**PUSAT KAJIAN KONSTITUSI & PEMERINTAHAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA
SABTU, 17 OKTOBER 2015**

PROSIDING

SEMINAR NASIONAL & CALL FOR PAPERS

**MEWUJUDKAN KEDAULATAN RAKYAT MELALUI PEMILU
DAN PILKADA SERENTAK YANG BERKUALITAS**

&

AKUNTABEL

**PUSAT KAJIAN KONSTITUSI DAN PEMERINTAHAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA
17 Oktober 2015**

BAB I PEMILIHAN UMUM

Politik Hukum Sistem Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia	----- 1-17
➤ Hartati	
Penguatan Sistem Presidensiil Melalui Pemilu Serentak dengan Sistem Multi Partai Politik	----- 18-36
➤ Septi Nur Wijayanti	
Tafsir Konstitusi Mengenai Desain Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah	----- 37-60
➤ Tanto Lailam	
Perbandingan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Antara Indonesia dan Australia	----- 61-74
➤ Mohammad Hazyar Arumbinang & Munandar	
Pembaharuan Politik Hukum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas Pelaksanaan Pemilu dan Pilkada dalam Mosaik Ketatanegaraan Indonesia	----- 75-93
➤ Wahyu Nugroho	

BAB II DEMOKRASI LOKAL DAN PILKADA

Rekonsepsi Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat	----- 95-112
➤ Tri Sulistyowati	
Dinamika Konstruksi Regulasi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Menuju Sistem Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis dan Aspiratif	----- 113-133
➤ Sulardi dan Tri Sulistyaningsih	
Konsolidasi Demokrasi Lokal Melalui Koalisi Partai Politik Dalam Pemilihan Kepala daerah	----- 134-143
➤ Nanik Prasetyoningsih	
Tinjauan Yuridis Peraturan Perundang-Undangan Pengawasan Pemilukada	----- 144-157
➤ Charlyna S. Purba	
Kajian terhadap <i>Organizational Citizenship Behavior</i> (OCB) dalam Perekrutan Badan AdHoc Penyelenggara Pemilu	----- 158-167
➤ Muh Isnaini	
Pilkada Dan Pemimpin Jujur: Telaah Putusan MK No4/PUU-VII/2009 dan Putusan MK No.42/PUU-XIII/2015 tentang Mantan Napi Dapat Mengikuti Pilkada	----- 168-176
➤ Nuzul Qur'aini Mardiyah	
Penataan Ulang Regulasi Pilkada Dalam Menghadapai Calon Tunggal	----- 177-187
➤ Oly Viana Agustine	
Fenomena Calon Tunggal Dalam Pilkada Serentak 2015	----- 188-197
➤ Ane Permatasari	
Pemilihan Umum Kepala Daerah di Indonesia dan Pelaksanaanya di Wilayah Jambi (Suatu Analisis Terhadap Undang-Undang)	----- 198-209
➤ Ansorullah	

Peran Masyarakat Dalam Pengawasan Pilkada Serentak di Indonesia: Peluang dan Tantangan	----- 210-223
➤ Murdian dan Andika Putra	

➤ **BAB III PENEGAKAN HUKUM DAN PENYELESAIAN
SENGKETA PEMILU & PILKADA**

Reformasi Model Penyelesaian Sengketa Pemilukada di Indonesia	
➤ Iwan Satriawan, Septi Nur Wijayanti, Lutu Dwi Prastanta, Rofi Aulia Rahman	----- 225-246
Desain Konstitusional Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah	----- 247-260
➤ Fajar L. Soeroso	
Perbandingan Batasan Kewenangan Penyelesaian Sengketa Pemilu di Negara Demokrasi	----- 361-276
➤ Anna Triningsih	
Prospek Pembentukan Pengadilan Pilkada Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilu	----- 277-286
➤ Anom Wahyu Asmorojati	
Penegakan Hukum Dalam Kasus Tindak Pidana Korupsi Pada Pelaksanaan Pemilukada	----- 287-297
➤ Yeni Widowaty	



Perpustakaan Nasional Republik Indonesia

National Library of Indonesia

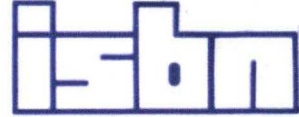
National ISBN Agency

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Jalan Salemba Raya 28 A, Jakarta 10430 - Indonesia

Telepon : 021-3101411 psw.437; 021 - 68293700 - 92920979, Telp/fax. 021 - 3927919, 31908479 : PO.Box 3624 Jakarta

Email : isbn.indonesia@gmail.com ; http://www.pnri.go.id



No. : 1931/E.8/p/11.2015

Hal. : Hasil Permohonan ISBN

Yth. Pimpinan Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas
Muhamamdiyah Yogyakarta
u.p. Bagian Penerbitan
Yogyakarta

Dengan ini disampaikan hasil permohonan ISBN, sebagai berikut :

1. **Seminar nasional dan call papers mewujudkan kedaulatan rakyat melalui pemilu dan pilkada serentak yang berkualitas & akuntabel : Yogyakarta, 17 Oktober 2015**
ISBN 978-602-72534-2-1

Agar dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Jakarta, 27 November 2015




Dra. Prita Wulandari, MIM Lib.
NIP. 19620610 199001 2 001

REKONSEPSI HUKUM PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

Tri Sulistyowati

Dosen Biasa Fakultas Hukum Universitas Trisakti Jakarta

A. PENDAHULUAN

Pasal 1 Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan bahwa: "Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Sebagai negara kesatuan, maka sesuai dengan Pasal 18, Negara Kesatuan RI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang. Selanjutnya pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Banyak faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi otonomi daerah, dan salah satu faktor yang penting adalah kapabilitas kepemimpinan kepala daerah. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, peranan Kepala Daerah sangat strategis, mengingat kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional, karena pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional atau Negara.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945, Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pasal tersebut hanya menentukan bahwa proses pemilihan kepala daerah dilakukan secara "demokratis", tidak ada ketentuan dan penjelasan tentang bagaimana cara yang "demokratis" itu hendak dilaksanakan. Hal ini sangat berbeda dengan ketentuan tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam Pasal 6A Ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Rumusan dalam Pasal 6A tersebut dengan jelas menunjukkan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden harus dilakukan secara langsung, sesuai dengan amanat UUD. Untuk pemilihan kepala daerah, dengan "hanya" menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis, berarti Undang-Undang Dasar tidak menentukan secara pasti bahwa pemilihan harus dilaksanakan secara langsung. Dalam Risalah sidang pembahasan perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, maka dapat diketahui bahwa sebenarnya pengubah UUD telah memberi kesempatan kepada pembentuk undang-undang, untuk memberikan ruang tafsir yang luas (disebut dengan *open legal policy*) terhadap makna demokratis, apakah akan dilaksanakan dengan

cara demokrasi langsung atau melalui demokrasi perwakilan. Kedua cara tersebut, baik dilaksanakan dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan secara tidak langsung oleh DPRD adalah cara yang demokratis.

UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian menterjemahkan ketentuan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut dalam Pasal 24 Ayat (5) dan Pasal 56 Ayat (1) yang menentukan bahwa Kepala daerah dan wakil kepala dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Sebagai pelaksanaan ketentuan dari Pasal 24 Ayat (5) dan Pasal 56 Ayat (1) UU No.32 Tahun 2004, maka untuk pertama kali pada bulan Juni 2005 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pada awalnya, tujuan ditetapkannya pilihan pada pemilihan kepala daerah secara langsung adalah untuk mengurangi dampak negatif yang muncul dari diselenggarakan pemilihan kepala daerah oleh DPRD karena banyaknya praktek KKN terkait kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah. Namun setelah kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah dihilangkan dan kepala daerah dipilih secara langsung, permasalahan yang berkaitan dengan praktek-praktek korupsi dan *money politic* juga masih berlangsung. Akibatnya baik sistem pemilihan langsung maupun pemilihan oleh DPRD dituntut untuk ditinjau ulang kembali. Bahkan dengan ditetapkannya UU No.22 Tahun 2014 yang kemudian dicabut dengan UU No.1 Tahun 2015, ternyata tidak serta merta menghentikan polemik yang terjadi di dalam masyarakat mengenai bagaimana cara pengisian jabatan kepala daerah. Demikian pula dengan adanya UU No.8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No.1 Tahun 2015, yang menentukan bahwa pemilihan kepala daerah akan dilaksanakan secara langsung dan serentak di wilayah NKRI. Pilkada serentak yang sedianya akan mulai dilaksanakan pada bulan September 2015 akhirnya mengalami penundaan sampai bulan Desember 2015 karena terdapat permasalahan teknis yang harus dipersiapkan.

Pembentukan hukum pengisian jabatan kepala daerah harus berorientasi pada pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat dengan tetap mengakui kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, perdebatan pemilihan kepala daerah secara langsung atau tidak langsung melalui DPRD hendaknya tidak menjadi hal pokok dalam penyusunan undang-undang tentang pemilihan kepala daerah ke depan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945, bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis tidak harus diterjemahkan dengan pemilihan secara langsung. Secara teoritis, cara demokrasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat dapat dilaksanakan secara langsung maupun secara tidak langsung.

Dari contoh pengisian jabatan kepala daerah di Belanda, Korea Selatan, dan Perancis

dapat diperoleh gambaran bahwa meskipun suatu negara itu menganut paham demokrasi, namun dalam pelaksanaannya dapat menggunakan cara-cara yang melibatkan masyarakat secara langsung maupun dengan cara perwakilan. Oleh karena itu, pengisian jabatan kepala daerah dengan melalui cara pemilihan secara langsung bukanlah suatu keharusan. Kesejahteraan masyarakat adalah faktor utama yang harus menjadi pertimbangan.

Dalam rangka memperoleh kepala daerah yang memenuhi kriteria dan kapasitas dalam rangka mewujudkan tujuan mensejahterakan masyarakat tersebut, maka perlu dirumuskan peraturan yang jelas tentang bagaimana pengisian jabatan kepala daerah yang sesuai dengan nilai-nilai demokrasi yang hidup di dalam masyarakat, yang sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat, dan yang dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini seperti yang diutarakan oleh Plato dan Aristoteles, bahwa hukum dan perundangan sangat penting untuk menata *polis* (negara). Sejalan dengan pemikiran tersebut, maka tatanan atau bangunan politik yang baik (*politeia*) selalu berupa aturan hukum, yaitu aturan yang sesuai hukum. (Friedrich, 1969: 19)

Dengan menciptakan kembali hukum yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah, maka diharapkan tercipta keadaan masyarakat yang aman, damai yang memungkinkan untuk tercapainya tujuan otonomi daerah yang mensejahterakan masyarakat. Seperti yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, bahwa arti dan fungsi hukum dalam masyarakat adalah ketertiban, keadilan, dan kepastian hukum. Ketiga fungsi hukum ini kemudian ditambah satu fungsi lagi oleh Bintang R Saragih, yaitu fungsi kesejahteraan (Saragih, wawancara: 25 Maret 2014).

Mengingat begitu pentingnya kedudukan dan peran kepala daerah, maka pemikiran tentang bagaimana mekanisme yang cocok bagi negara Indonesia untuk memperoleh dan menciptakan kepala daerah yang mampu mengemban tugas untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah menjadi sangat penting. Dengan menciptakan suatu sistem dan mekanisme yang baik dalam pengisian jabatan kepala daerah, maka diharapkan akan diperoleh kepala daerah yang berkualitas, cakap, yang mampu mengatasi tantangan global dan berbagai tuntutan yang muncul di masyarakat. Inilah yang dimaksud dengan rekonsepsi, yaitu sebuah langkah untuk mengkaji ulang atau meninjau kembali terhadap ide dasar dari hukum yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah, untuk kemudian dibangun konsep yang lebih baik. Dengan mengingat fungsi hukum yang demikian penting, maka perlu dilakukan penelitian untuk memperoleh format hukum yang cocok dan ideal untuk mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia.

B. PEMBAHASAN

1. Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah dalam Undang-undang

Berlakunya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan awal dimulainya era baru dalam pengisian jabatan kepala daerah. Sejak berlakunya undang-undang ini, maka pengisian jabatan kepala daerah dilakukan oleh rakyat dengan melalui pemilihan langsung. UU No.22 Tahun 2014 disahkan oleh DPR bertujuan untuk mengatur kembali ketentuan tentang pemilihan kepala daerah yang terdapat dalam UU No.32 Tahun 2004 yang perlu diperbarui sesuai dengan dinamika sosial politik dan perlu diatur dalam undang-undang tersendiri. Alasan mengapa pemilihan kepala daerah diatur dalam undang-undang tersendiri dan alasan pemilihan kepala daerah oleh DPRD adalah karena berdasarkan evaluasi atas penyelenggaraan pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota secara langsung dan satu paket, terdapat fakta empiris bahwa biaya yang harus dikeluarkan oleh Negara dan oleh pasangan calon untuk menyelenggarakan dan mengikuti pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota secara langsung sangat besar juga berpotensi pada peningkatan korupsi, penurunan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, peningkatan eskalasi konflik serta penurunan partisipasi pemilih. UU No.22 Tahun 2014 ini akhirnya dinyatakan tidak berlaku dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti UU No.1 Tahun 2014, yang kemudian disahkan oleh DPR sehingga menjadi UU No.1 Tahun 2015.

Prinsip pelaksanaan pemilihan kepala daerah menurut UU No.1 Tahun 2015 adalah bahwa pemilihan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, dan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah NKRI. Ketentuan tentang pemilihan kepala daerah secara serentak ini dipertegas dalam UU No.8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No.1 Tahun 2015. Dalam UU No.8 Tahun 2015 terdapat beberapa ketentuan yang menyatakan ketentuan dalam UU No.1 Tahun 2015 diubah dan dihapus. Di antaranya adalah ketentuan tentang uji publik, kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah dan menentukan bahwa pemilihan kepala daerah akan dilaksanakan secara serentak di wilayah NKRI.

2. Keunggulan dan Kelemahan Pemilihan Langsung Kepala Daerah

Pemilihan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung ini tentu saja memiliki kelebihan sekaligus resiko. Karena pada kenyataannya pemilihan kepala daerah secara langsung yang dimulai sejak bulan Juni 2005 ternyata tidak serta merta menghasilkan kesejahteraan

masyarakat seperti yang dicita-citakan otonomi daerah. Dari tabel indeks kesejahteraan masyarakat yang ditampilkan di atas dapat diketahui bahwa selama hampir sepuluh tahun dilangsungkannya pemilihan kepala daerah secara langsung, tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah tidak mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Banyaknya kasus korupsi dan kasus-kasus hukum lain yang menimpa kepala daerah, pejabat daerah maupun anggota DPRD ikut mempengaruhi kemampuan pemerintah daerah untuk mensejahterakan masyarakat. Kinerja kepala daerah maupun pejabat di daerah menjadi tidak efektif, karena waktu banyak tersita untuk menyelesaikan kasus hukumnya.

Data yang dirilis oleh beberapa lembaga memberikan gambaran tentang terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah. Kemendagri telah mencatat adanya 327 kasus hukum terutama kasus korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Data yang diperoleh menunjukkan bahwa selain kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, jumlah kasus yang melibatkan anggota DPRD juga banyak. Berdasarkan catatan BPK pada awal 2014, lebih dari 300 kepala daerah dari total 542 kepala daerah di Indonesia tersangkut korupsi. Modusnya mulai dari penyalahgunaan anggaran termasuk dana hibah dan bansos, hingga korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dalam pemberian ijin pengelolaan sumber daya alam seperti tambang dan hutan.

Pilkada secara langsung ternyata juga memerlukan biaya yang sangat besar. Berdasarkan data yang dihimpun Pemerintah, prosentase biaya penyelenggaraan sebuah Pilkada di Provinsi dan Kabupaten/Kota berkisar 0,5%-5% dari total jumlah APBD. Sebagai contoh, biaya pemilihan Gubernur DKI pada tahun 2012 mencapai 254 milyar, dan pemilihan di Kota Medan berbiaya 55 milyar.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang dimulai sejak bulan Juni 2005, sering diikuti dengan terjadinya konflik yang berakhir dengan kerusuhan massa. Maraknya aksi kekerasan politik massa terutama setelah pelaksanaan Pilkada langsung tidak lepas dari beberapa faktor seperti adanya dugaan terjadinya kecurangan (manipulasi) suara hasil Pilkada, munculnya kandidat yang dinilai tidak memenuhi syarat (bermasalah) namun dalam kenyataannya tetap lulus seleksi calon kepala daerah, adanya sebagian anggota KPUD yang independensinya masih dipertanyakan, kuatnya dugaan terjadinya praktek politik uang yang dilakukan oleh calon tertentu, adanya calon yang tidak siap menerima kekalahan dan menolak hasil Pilkada, dan ketidakpercayaan masyarakat pada elite politik.

Pemilihan kepala daerah secara langsung juga menimbulkan sengketa hasil pemilihan kepala daerah (Pilkada). Sejak kewenangan mengadili sengketa Pilkada beralih dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi, yaitu pada tahun 2008 sampai dengan bulan Juni tahun 2014,

jumlah perkara sengketa Pilkada yang ditangani oleh Mahkamah Konstitusi adalah sebanyak 689 perkara. Sementara itu Dirjen Otonomi Daerah, Djohermansyah Djohan menyatakan bahwa sejak tahun 2008 sampai dengan April 2014 terdapat 729 sengketa Pilkada. Jumlah tersebut belum termasuk gugatan di PTUN terkait dengan proses pencalonan dan gugatan terhadap SK pengesahan pengangkatan. Maraknya sengketa Pilkada ini juga menjadi pintu masuk bagi berbagai tindak pidana korupsi (gratifikasi).

3. Rekonsepsi Hukum tentang Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

a. Menuju Konsep Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah Yang Berdasar Pancasila dan Demokratis Konstitusional

Bagi bangsa Indonesia, Pancasila merupakan suatu asas kerokhaniaan yang dalam ilmu kenegaraan disebut sebagai dasar filsafat negara (*Philosophische Grondslag*). Dalam konsep negara hukum yang dianut Negara Indonesia, setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus berdasarkan Pancasila, karena Pancasila merupakan sumber nilai dan sumber norma dalam setiap aspek penyelenggaraan negara, termasuk sebagai sumber tertib hukum di Negara Republik Indonesia. Sebagai sumber nilai, maka seluruh peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga pembentuk undang-undang dan lembaga lain yang berwenang membuat peraturan serta penjabarannya akan senantiasa berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila.

Pancasila sebagai sumber tertib hukum Indonesia pada hakikatnya adalah suatu pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari bangsa Indonesia. Pancasila merupakan asas yang mutlak bagi adanya tertib hukum Indonesia, yang pada akhirnya harus direalisasikan dalam setiap aspek penyelenggaraan negara. Dalam pengertian inilah maka Pancasila berkedudukan sebagai sumber dari segala sumber hukum Indonesia.

Dalam kedudukannya sebagai falsafah dan dasar negara, Pancasila diaktualisasikan secara obyektif dan subyektif. Dalam kaitannya dengan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, aktualisasi Pancasila secara obyektif harus direalisasikan dalam penyusunan undang-undang yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah. Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sangat menjunjung tinggi nilai-nilai kedaulatan rakyat, keadilan, dan moralitas. Oleh karena itu, dalam penyusunan undang-undang yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah harus mencerminkan nilai-nilai tersebut.

Di negara demokrasi, undang-undang dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di

lembaga legislatif atas dasar aspirasi dan kehendak rakyat. Melalui lembaga legislatif inilah kepentingan rakyat diagregasi untuk kemudian dituangkan dalam undang-undang, yang apabila sudah diundangkan harus dipatuhi oleh setiap warga negara dan bersifat mengikat. Oleh karena itu, idealnya undang-undang merupakan formalisasi atau kristalisasi norma dan kaidah yang dikehendaki atau sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Sejak awal kemerdekaan pada tahun 1945 hingga tahun 2004, pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui beberapa cara, yaitu penunjukan oleh Presiden atau pejabat yang ditunjuk, pengangkatan oleh Presiden atau Mendagri terhadap calon yang diajukan DPRD, dan dipilih oleh DPRD. Sejak diundangkannya UU No.32 Tahun 2004, pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Momentum ini merupakan tonggak awal berkembangnya proses demokrasi di tingkat daerah. Meskipun dianggap oleh beberapa kalangan telah menimbulkan sejumlah dampak negatif dari diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung ini, namun momentum perubahan tersebut hendaknya tetap dilanjutkan untuk waktu-waktu yang akan datang. Perubahan ke depan harus dilakukan semata-mata untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 serta tujuan diselenggarakannya pemerintahan daerah dengan otonomi daerah.

Banyaknya permasalahan yang timbul dalam rangka penyelenggaraan pemilihan kepala daerah harus ditanggapi dengan cara membentuk peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan pedoman secara komprehensif dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah. Undang-Undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah harus sinkron dan paralel dengan beberapa undang-undang yang memiliki keterkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah. Sinkronisasi ini sangat diperlukan mengingat konsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah yang hendak dibangun adalah konsep hukum yang komprehensif dan dapat dipergunakan untuk jangka panjang, bukan untuk kepentingan sesaat menjelang pemilihan. Dengan demikian, hukum yang dibuat dapat benar-benar berfungsi dan berperan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, tanpa menimbulkan tafsir yang berbeda di kalangan masyarakat.

Dalam hubungannya dengan masyarakat, hukum baik tertulis maupun tidak tertulis mempunyai beberapa fungsi, antara lain: sebagai *standard of conduct*, *a tool of social engineering*, *a tool of social control*, dan *a facility of human interaction*. Agar fungsi hukum tersebut dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan, maka hukum itu tidak boleh statis, tetapi harus selalu dinamis, harus selalu diadakan perubahan sejalan dengan perkembangan zaman dan dinamikan kehidupan masyarakat. Ahmad Musthafa al Maraghi mengemukakan bahwa sesungguhnya

hukum-hukum itu dibuat dan diundangkan untuk kepentingan manusia, sedangkan kepentingan manusia itu tidak sama, berbeda satu dengan yang lain yang disebabkan karena ada perbedaan kondisi dan situasi, waktu dan tempat. Oleh karena itu, apabila suatu hukum yang dibuat pada waktu dimana hukum itu dirasakan suatu kebutuhan, kemudian kebutuhan itu tidak ada lagi, maka suatu hal yang sangat bijaksana hukum itu diubah dan disesuaikan dengan kondisi jaman. (Abdul Manan, 2013: 3-4)

Pada saat ini, terutama setelah terjadinya reformasi di segala bidang pada tahun 1998, masyarakat Indonesia menghendaki keterbukaan di segala bidang, termasuk di bidang politik. Oleh karena itu, hukum yang akan dibuat harus mencerminkan semangat keterbukaan. Artinya dalam menyusun kerangka hukum pengisian jabatan kepala daerah harus memberikan ruang kepada masyarakat untuk dapat mengakses syarat-syarat pencalonan, kualifikasi calon, tata cara/prosedur pecalonan sampai dengan prosedur pemilihan atau cara lain yang dipergunakan untuk melakukan pengisian jabatan kepala daerah. Mekanisme tersebut sesuai dengan tujuan otonomi daerah yaitu untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, yang salah satu caranya adalah dengan meningkatkan pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Dari pengalaman beberapa undang-undang yang telah diubah, maka perlu dibuat "*grand design*" tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dan desentralisasi yang akan diterapkan di daerah, sehingga hukum yang akan dibuat dapat menjangkau ke masa depan, dan bisa saling bersinergi dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain. Di antara *grand design* yang terkait pengisian jabatan kepala daerah adalah berkaitan dengan pola hubungan antara Pemerintah dan Daerah. Pola hubungan tersebut harus tergambar dalam aturan-aturan, yaitu di dalam UUD Negara RI Tahun 1945, dalam UU tentang Pemerintahan Daerah, dan semua peraturan yang terkait harus memiliki garis hubungan yang jelas.

Dengan berpedoman pada ketentuan Pasal 1 Ayat (1),(2),(3), Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B, maka ketentuan dalam pasal-pasal tersebut harus terakomodasi dalam penyusunan undang-undang tentang pengisian jabatan kepala daerah. Penjabaran tersebut tidak boleh menyimpang dengan cara menafsirkan ketentuan sesuai dengan keinginan para pembuat undang-undang. Seperti halnya yang terjadi dengan tafsir terhadap Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara Tahun 1945 dalam UU No.32 Tahun 2004. Di sinilah letak peran Mahkamah Konstitusi sebagai "*the Interpreter of the Constitution*", penafsir konstitusi untuk memberikan jalan keluar. Para pihak selaku pemangku kepentingan, yaitu pembuat undang-undang (DPR), Presiden selaku penyelenggara pemerintahan yang tertinggi, dan masyarakat harus mematuhi penafsiran yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut. Mahkamah Konstitusi dalam putusan No.072-073/PUU-II/2004 dalam pertimbangan hukumnya telah memberikan

penafsiran terhadap ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945, bahwa istilah "demokratis" tidak harus dimaknai semata-mata dengan pemilihan secara langsung, tetapi dapat pula melalui perwakilan, karena demokrasi dapat dilaksanakan baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah secara langsung atau tidak langsung tidak perlu diperdebatkan lagi, karena kedua cara tersebut tidak bertentangan dengan konstitusi.

Selanjutnya agar hukum yang baru, yaitu hukum yang merubah hukum sebelumnya berlaku secara efektif di tengah-tengah kehidupan masyarakat, maka menurut Abdul Manan menyatakan bahwa perubahan hukum harus memperhatikan 3 (tiga) ketentuan, yaitu: 1) perubahan itu harus menyeluruh, terutama kepada doktrin, norma-norma yang tidak sesuai lagi dengan kondisi jaman; 2) perubahan itu juga harus mencakup dalam cara penerapannya; 3) kaidah atau aturan yang dibuat harus sesuai dengan falsafah hidup bangsa Indonesia, yaitu Pancasila.

Hukum yang baik akrab dengan kenyataan-kenyataan nilai yang hidup dalam masyarakatnya. Hukum yang baik harus dibuat secara demokratis dan ditegakkan dengan tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi. Karena itu, hanya dengan keseimbangan antara konsep demokrasi dan negara hukum itulah tujuan ideal kebebasan, keadilan, dan kesejahteraan bersama dapat diwujudkan. Oleh karena itu, dalam rangka rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, harus diarahkan kepada penciptaan kondisi masyarakat yang kondusif, sehingga setiap warga masyarakat dapat menikmati suasana serta iklim ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan.

b. Menuju Konsep Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah Yang Berkeadilan dan Mensejahterakan Masyarakat

Tujuan nasional bangsa Indonesia sudah ditetapkan dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945. Dari rumusan tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut dapat diketahui bahwa kesejahteraan masyarakat menjadi tujuan dan cita-cita nasional yang hendak diwujudkan berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Kesejahteraan dan kemakmuran rakyat adalah menjadi cita-cita, tujuan nasional yang hendak diwujudkan oleh semua pihak di dalam negara, dengan menggunakan sarana-sarana yang tersedia di dalam negara. Negara berkewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, sehingga segala kebijakan dan peraturan yang dibuat oleh negara harus diarahkan demi terwujudnya kesejahteraan tersebut. Termasuk di dalamnya adalah pengaturan atau hukum yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah.

Pengaturan tentang pengisian jabatan kepala daerah ini menjadi penting, sebab sesuai dengan prinsip negara kesatuan yang dianut negara Indonesia, maka pada prinsipnya, semua kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Nasional harus dilaksanakan di daerah juga. Dengan demikian, sesuai dengan tugas Presiden untuk menyelenggarakan kesejahteraan secara nasional selaku pemegang kekuasaan pemerintahan yang tertinggi, maka kepala daerah juga berkewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat di daerah. Oleh karena itu, mengenai siapa dan bagaimana seorang kepala daerah itu melaksanakan tugasnya menjadi masalah yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut Soediman Kartohadiprodjo bahwa tujuan hidup manusia adalah hidup bahagia, dan untuk mencapainya dipergunakan cara yang sebaik-baiknya, yaitu dengan cara musyawarah, mufakat. Cara ini disebut demokrasi, yang kemudian diterjemahkan menjadi kedaulatan rakyat. Cara musyawarah atau mufakat ini sebagai cara memperoleh kebahagiaan mengandung arti diakui adanya atau mungkin adanya perbedaan antara manusia yang hidup berkelompok itu dalam mencari jalan yang menuju ke hidup bahagia tadi. Mengakui adanya perbedaan ini berarti mengakui adanya perbedaan dalam kepribadian masing-masing manusia yang berkelompok itu. (Kartohadiprodjo, 2010: 163)

Bagaimana keterlibatan masyarakat inilah yang kemudian harus dipilih, apakah masyarakat atau rakyat akan melibatkan dirinya secara langsung, ataukah melibatkan diri melalui wakil-wakilnya. Kedua pilihan tersebut masih berada dalam ranah demokratis, mengingat demokrasi itu dapat dilaksanakan secara langsung maupun tidak langsung. Sehingga dalam kaitannya dengan pencapaian tujuan kesejahteraan masyarakat, mekanisme demokrasi langsung atau tidak langsung di dalam proses pengisian jabatan kepala daerah tidak perlu diperdebatkan. Hasil penelitian juga menunjukkan jumlah pelaku korupsi antara kepala daerah dan anggota DPRD juga seimbang, sehingga baik dipilih secara langsung atau melalui DPRD, potensi korupsi tetap ada.

Untuk melakukan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, maka perlu dilihat hukum pemerintahan secara keseluruhan. Dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B yang merupakan hasil Perubahan Kedua UUD Negara RI Tahun 1945. Perubahan pengaturan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 ini merupakan koreksi atas terjadinya berbagai persoalan menyangkut hubungan Pemerintah-Daerah, dan juga hubungan Provinsi-Kabupaten/Kota yang diatur dalam UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang tidak mencerminkan prinsip-prinsip negara kesatuan.

Dalam rangka mengembalikan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan, maka dalam Perubahan yang Kedua UUD Negara RI Tahun 1945, dirumuskan kembali ketentuan Pasal 18 sehingga sesuai dengan sifat negara kesatuan, kedaulatan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat itu tidak terbagi, dan hubungan antara Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota itu kembali bersifat hierarkis. Jadi, ketentuan dalam Pasal 4 UU No.22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa antara Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota tidak mempunyai hubungan hierarki langsung direvisi dengan Pasal 18 Ayat (1) yang menyatakan: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota ini mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang".

Selama Perubahan Kedua UUD Negara RI Tahun 1945, terjadi perubahan yang sangat signifikan dan sangat besar maknanya bagi perkembangan demokrasi, terutama dalam pengisian jabatan kepala daerah. Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan bahwa kepala daerah, baik gubernur, bupati, maupun walikota dipilih secara demokratis. Dalam pasal lainnya dalam UUD Negara RI Tahun 1945 tidak disebutkan dengan bagaimana cara demokratis itu hendak diwujudkan. Dari Risalah Sidang PAH I BP MPR yang pada waktu itu membahas perubahan ini dapat diketahui bahwa pengubah UUD pada dasarnya tidak terlalu mempermasalahkan, apakah kepala daerah itu akan dipilih secara langsung ataukah dengan cara perwakilan. Bahkan dalam pembahasan tersebut diusulkan agar pembahasan tentang pemilihan kepala daerah disinergikan dengan masalah-masalah yang terkait dengan demokrasi dan otonomi daerah.

Keinginan pengubah UUD 1945 untuk tidak mempermasalahkan cara langsung atau tidak langsung ini terkait dengan keinginan untuk melakukan perubahan secara komprehensif, bukan secara parsial. Otonomi daerah tidak akan menjanjikan keadilan dan kesejahteraan yang lebih baik bagi masyarakat apabila agenda demokratisasi di dalamnya diabaikan. Pada dasarnya cara pandang yang menempatkan desentralisasi sebagai bagian dari demokratisasi itulah yang merupakan tujuan utama dari desentralisasi seperti yang dikemukakan oleh Brian C Smith. Menurut Smith, tujuan desentralisasi itu mencakup tujuan bagi pemerintah pusat, dan tujuan bagi pemerintah serta masyarakat daerah. Bagi pemerintah pusat, desentralisasi diagendakan dalam rangka pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan nasional, dan stabilitas politik. Sementara tujuan bagi pemerintah daerah dan masyarakat lokal, desentralisasi diagendakan dalam rangka tercapainya kesamaan politik (*political equality*), pertanggungjawaban publik pemerintah daerah (*local accountability*), dan daya tanggap

(*responsiveness*) pemerintahan lokal terhadap pelayanan yang dibutuhkan masyarakat (Smith, 2012: 29-35). Namun demikian, konteks demokrasi yang merupakan tuntutan reformasi jauh lebih luas dari kerangka Smith tersebut, karena mencakup pula reformasi dan restrukturisasi lembaga perwakilan, sistem pemilihan, dan penegakan keadilan atas dasar supremasi hukum. Sesuai dengan pendapat Muhamad Hatta, bahwa demokrasi yang dimaksudkan tidak hanya berorientasi kedaulatan rakyat, melainkan juga suatu demokrasi yang sebenarnya memakai sifat desentralisasi: memberi otonomi kepada golongan-golongan di bawah, dalam politik dan ekonomi (Hatta dalam Haris, 2013:9)

Oleh karena itu, dalam menyusun hukum pengisian jabatan kepala daerah ke depan (*ius constituendum*), harus disinkronkan dengan bangunan sistem pemerintahan daerah pada umumnya dan juga berkaitan dengan otonomi yang disandangnya. Dari ketentuan Pasal 18 A Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 dapat diketahui bahwa meskipun sebagai negara kesatuan, Pemerintah dalam membagi kewenangan yang dimilikinya kepada Daerah dapat membaginya secara tidak seragam (atau sering disebut pembagian kewenangan secara asimetris), karena mempertimbangkan kekhususan dan keragaman daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa cara-cara mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial pada susunan masyarakat yang (relatif) homogen akan berbeda dengan masyarakat majemuk. Pada masyarakat majemuk³ upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial harus memperhatikan corak-corak susunan setempat (yang bersifat lokal), perbedaan sistem budaya dan kepercayaan, perbedaan sifat dan letak geografi, perbedaan latar belakang sejarah, dan sebagainya. Perhatian terhadap perbedaan dan kekhususan tersebut selanjutnya mengharuskan adanya perbedaan pelayanan dan cara penyelenggaraan pemerintahan. Tuntutan penyelenggaraan pemerintahan semacam ini hanya mungkin terlaksana dalam satu pemerintahan desentralistik. (Bagir Manan, 1994:17)

Negara Indonesia adalah negara dengan sifat yang sangat mejemuk, sehingga Pemerintah harus berhati-hati di dalam memutuskan sistem apa yang akan dipilih dalam pembaharuan hukum pengisian jabatan kepala daerah, sekaligus bagaimana mekanisme pelaksanaannya. Sesuai dengan tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui otonomi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu sejalan dengan cita-cita tersebut, hukum yang akan dibuat harus mencerminkan nilai-nilai demokratis dan keadilan.

Hukum yang tidak dibuat secara demokratis tidak akan efektif terlaksana dan berfungsi sesuai dengan tujuannya karena isinya tidak mencerminkan kenyataan sosiologis yang hidup dalam masyarakat. Suatu norma hukum dapat saja diberlakukan secara yuridis, tetapi tidak sungguh-sungguh berlaku secara sosiologis. Hukum yang demikian bukanlah hukum yang

mencerminkan perasaan keadilan yang hidup dalam masyarakat. lalu apa artinya hukum apabila tidak berisi atau substansinya tidak mencerminkan roh, spirit, atau nilai-nilai keadilan. Hukum yang baik adalah hukum yang adil, karena berisi keadilan. Hukum tidak dapat dipisahkan dari keadilan. Apabila hukum itu tidak mencerminkan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat karena ditetapkan secara tidak demokratis dan partisipatoris, maka sulit diharapkan akan ditaati dan dilaksanakan dengan selurus-lurusnya oleh subyek hukum (Jimly Asshiddiqie, 2010:368).

Untuk itulah dalam rangka menyusun hukum pengisian jabatan kepala daerah ke depan, pembentuk undang-undang harus memperhatikan prinsip-prinsip demokratis dengan selalu menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi di dalam negara, dengan memperhatikan prinsip keadilan. Prinsip keadilan tidak berarti keseragaman, karena prinsip keadilan mengandung makna bahwa setiap orang diperlakukan secara setara. Hal ini sesuai dengan pendapat John Rawls dalam arti setiap orang memiliki kebebasan dasar yang sama dengan orang lain, baik di bidang ekonomi maupun dalam menduduki jabatan-jabatan tertentu.(Rawls, 1971: 7-9).

Dalam kaitan dengan keadilan yang dikonsepsikan oleh Rawls tersebut maka sangatlah tepat ketentuan dalam Pasal 18A UUD Negara RI Tahun 1945 yang menempatkan hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota tidaklah sama dan seragam. Oleh karena itu dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sangat berhubungan dengan pengisian jabatan kepala daerah, pembentuk undang-undang juga memperhatikan kondisi masyarakat Indonesia yang sangat majemuk.

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang untuk menafsirkan UUD Negara RI Tahun 1945 dalam putusannya berpendapat bahwa untuk membentuk undang-undang yang mengatur tentang cara pengisian jabatan kepala daerah harus memperhatikan ketentuan dalam Pasal 18B. Pertimbangan hukum yang diberikan hakim MK dalam putusannya tersebut menunjukkan bahwa sebagai lembaga penafsir konstitusi, MK telah memberikan penafsiran bahwa cara "demokratis" tidak harus dimaknai secara langsung, namun diserahkan kepada pembuat undang-undang untuk memberikan makna dan bentuknya. Oleh karena itu, secara konstitusional, baik dilaksanakan secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan, menurut UUD 1945 adalah cara yang demokratis.

Dalam rangka pembentukan hukum pengisian jabatan kepala daerah yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat dan keadilan, maka pendapat Satjipto Rahardjo mengenai keadilan menjadi relevan untuk dianalisis. Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa hukum sangat berkaitan dengan keadilan, karena

menyangkut hubungan antar manusia (Satjipto Rahardjo, 1991: 159). Keadilan itu juga berkaitan dengan masalah pembagian sumber daya di dalam masyarakat, pembagian sumber-sumber daya dalam masyarakat itu ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat dasar, sehingga harus diwujudkan dalam kehidupan secara nyata. Ketentuan dalam Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945 dapat dijadikan pedoman bahwa segenap potensi, baik sumber daya maupun sumber keuangan yang ada di dalam negara semuanya ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Hal inilah yang harus menjadi pedoman di dalam penyusunan hukum pengisian jabatan kepala daerah. Segenap potensi tersebut dimanfaatkan secara adil sesuai dengan kondisi masyarakat masing-masing daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 18A Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945.

Hukum yang dibuat harus mampu mewartakan dan menampung aspirasi masyarakat yang sangat majemuk dengan menghargai kekhasan dan kekhususan yang ada pada masing-masing daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja, bahwa peranan hukum dalam pembangunan adalah menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur, yang dapat dibantu oleh peraturan perundang-undangan atau keputusan pengadilan, atau kombinasi kedua-duanya. (Kusumaatmadja, 2013: 35). Lebih lanjut Mochtar menyatakan bahwa fungsi hukum dalam pembangunan nasional adalah sebagai sarana pembaharuan masyarakat atau sebagai sarana pembangunan. Hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau bahkan yang dipandang (mutlak) perlu. Terkandung pula konsepsi bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan (Ibid, hal 12-13)

Dikaitkan dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja tersebut, maka rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah harus berperan dalam menyalurkan kehendak dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945. Tujuan yang sesuai dengan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945 adalah mewujudkan masyarakat yang sejahtera dengan menghargai prinsip kedaulatan rakyat dan berdasar pada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menurut Satjipto Rahardjo, dicantumkannya tujuan negara dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 dapat dimaknai bahwa di dalamnya ada nilai dan komitmen yang ingin diwujudkan, yaitu menghadirkan dan membangun "negara yang membahagiakan rakyatnya".

C. KESIMPULAN

1. Sejak Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur di dalam Pasal 18, dan mengenai pengisian jabatan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 Ayat (4). Sebagai pelaksanaan Pasal 18, maka ditetapkan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.23 Tahun 2014. UU No.32 Tahun 2004 mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah pada Pasal 24 Ayat (5) dan Pasal 56 Ayat (1) yang menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Ketentuan sebagaimana diatur dalam kedua pasal undang-undang tersebut merupakan tafsir pembuat undang-undang atas ketentuan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Apabila dilihat dari redaksi kata "demokratis", maka UUD Negara RI Tahun 1945 tidak memberikan penjelasan tentang cara demokratis tersebut, sehingga dapat diartikan bahwa para pengubah UUD 1945 masih memberikan ruang bagi pembentuk undang-undang untuk memberikan penafsiran tentang bagaimana cara demokratis tersebut hendak diwujudkan dalam pemilihan kepala daerah. Hal ini disebabkan karena pengertian demokrasi dapat diartikan dengan demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Berbeda dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 6A Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 yang secara jelas ditentukan dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, untuk pengisian jabatan kepala daerah tidak ditentukan secara eksplisit, apakah harus dipilih secara langsung atau tidak langsung melalui perwakilan. Hal ini menunjukkan bahwa cara apapun yang dipilih oleh pembentuk undang-undang, apakah secara langsung atau tidak langsung, sepanjang dilakukan secara demokratis adalah tidak bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945. Setelah berlakunya UU No.32 Tahun 2004 berikut dua kali perubahannya, yaitu dengan UU No.8 Tahun 2005 dan UU No.12 Tahun 2008, sistem pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan mengikutsertakan calon perseorangan. UU No.32 Tahun 2004 ini kemudian diubah dengan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sementara ketentuan tentang pengisian jabatan kepala daerah diatur tersendiri dalam UU No.22 Tahun 2014, yang menentukan bahwa kepala daerah, baik gubernur, bupati maupun walikota dipilih oleh DPRD, jadi bukan dipilih secara langsung oleh rakyat. Selanjutnya dengan memperhatikan perkembangan yang terjadi di masyarakat, maka pada tanggal 2 Oktober 2014 Presiden RI mengeluarkan Perppu No.1

Tahun 2014. Dengan ditetapkannya Perppu No.1 Tahun 2014 yang menyatakan mencabut UU No.22 Tahun 2014, maka mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Pemberlakuan Perppu No.1 Tahun 2014 tersebut berdampak pada ketentuan dalam UU No.23 Tahun 2014, terutama pasal yang berkaitan dengan kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah. Oleh karena itu, Presiden RI kemudian menetapkan Perppu No.2 Tahun 2014 yang memuat penghapusan Pasal 101 Ayat (1) huruf d dan Pasal 154 Ayat (1) huruf d. Pasal yang dihapus tersebut adalah pasal yang mengatur tentang kewenangan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur dan Bupati/Walikota. Kedua Perppu tersebut pada akhirnya ditetapkan oleh DPR menjadi UU No.1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan UU No.2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. UU No.1 Tahun 2015 ini selanjutnya diubah dengan UU No.8 Tahun 2015 yang mengatur bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara serentak di wilayah NKRI.

2. Pengisian jabatan kepala daerah secara langsung tidak serta merta menunjukkan signifikansi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Artinya, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung tidak juga serta merta meningkatkan kesejahteraan masyarakat, apabila dibandingkan dengan pengisian jabatan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD. Oleh karena itu sebenarnya sistem apapun yang akan dipilih oleh negara dalam pengisian jabatan kepala daerah sama-sama baik, sepanjang mampu mewujudkan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Pilihan yang tepat adalah yang sesuai dengan kondisi dan situasi negara Indonesia, dan pilihan sistem tersebut harus bermuara pada tujuan negara yang mensejahterakan masyarakat.
3. Untuk melakukan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah maka tidak bisa dipisahkan dari bangunan NKRI seperti yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (1), Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945. Dalam rangka memaknai arti kata demokratis yang tercantum dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 tidak perlu lagi ada perdebatan akan dilaksanakan secara langsung atau melalui pemilihan di DPRD, karena secara konstitusional, kedua cara tersebut dibenarkan. Permasalahan utama justru bagaimana mewujudkan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat melalui rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah. Oleh karena itu, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam rangka rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah ini, yaitu:
 - a. Rekonsepsi hukum yang dilakukan harus tetap berpedoman pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945. Yaitu bahwa

pengisian jabatan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat, nilai-nilai keadilan, serta dengan tujuan untuk terciptanya kesejahteraan rakyat.

- b. Rekonsepsi hukum yang dilakukan harus memperhatikan sinkronisasi peraturan perundang-undangan, baik sinkronisasi vertikal maupun horisontal.
- c. Rekonsepsi hukum yang dilakukan harus berpedoman pada tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945. Jadi tujuan yang hendak dicapai negara Indonesia adalah menciptakan kesejahteraan rakyat, dengan mengakui kedaulatan rakyat dan bertujuan untuk mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat, tanpa terkecuali.

B. Rekomendasi

Berdasar analisa dan pembahasannya, maka penulis menemukan beberapa hal yang masih perlu untuk diperhatikan:

1. Dalam melakukan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, pembentuk undang-undang jangan terjebak pada perdebatan tentang mekanisme atau cara pengisian jabatan kepala daerah itu melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat atau melalui pemilihan di DPRD. Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945, maka baik pemilihan dilakukan secara langsung maupun dipilih oleh DPRD adalah konstitusional.
2. Mengingat peran kepala daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasar otonomi daerah adalah sangat penting, maka perlu dipilih seorang kepala daerah yang memiliki kualifikasi dan kemampuan untuk memimpin masyarakat daerah menuju pemerintahan daerah yang bersih dan masyarakat yang sejahtera. Untuk dapat memenuhi kualifikasi dan kapabilitas tersebut, maka diperlukan tambahan pengaturan tentang syarat-syarat calon kepala daerah calon kepala daerah, diantaranya memiliki pengalaman organisasi dan kemampuan manajemen, karena dalam rangka mewujudkan tujuan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat, diperlukan kepala daerah yang mampu melakukan inovasi dan menggerakkan partisipasi masyarakat dalam melakukan pembangunan di daerahnya.
3. Dalam rangka mewujudkan *clean and good governance*, maka dalam melakukan penjurangan bakal calon kepala daerah hendaknya melibatkan lembaga-lembaga penegak hukum dan lembaga-lembaga lain yang memiliki kompetensi untuk melakukan rekam jejak terhadap calon.

Daftar Pustaka

- Abdul Manan, 2013, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Jakarta, Kencana Media Group, (cet IV)
- Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, cet I, Jakarta: PSH
- Friedrich, Carl Joachim, 1969, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, Roisul Muttaqien, Terj. *Filsafat Hukum: Perspektif Historis*, Bandung: Nusa Media
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas
- Kartohadiprodjo, Sudiman, 2010, *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Jakarta: Gatra Pustaka,
- Kusumaatmadja, Mochtar, 2013, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, 1971, Cambridge: Harvard University Press
- Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Smith, Brian C, 2012, *Decentralization, Territorial Dimention of State*, Terj. Tim MIPI, *Desentralisasi, Dimensi Teritorial Suatu Negara*
- Syamsuddin Haris, Dimensi, 2013, *Politik Desentralisasi Asimetris, Solusi Atau Problem?*, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 42 Tahun 2013

REKONSEPSI HUKUM PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

by Tri Sulistyowati

Submission date: 21-Oct-2021 11:42AM (UTC+0700)

Submission ID: 1679811001

File name: Proceeding_Seminar_Nasional_Call_For_Papers_FH_UMY_2015.PDF (9.73M)

Word count: 6879

Character count: 45378

REKONSEPSI HUKUM PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

Tri Sulistyowati

Dosen Biasa Fakultas Hukum Universitas Trisakti Jakarta

A. PENDAHULUAN

¹⁰ Pasal 1 Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan bahwa: "Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Sebagai negara kesatuan, maka sesuai dengan Pasal 18, Negara Kesatuan RI ⁶ dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang ¹⁶ tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang. Selanjutnya pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota ¹⁶ mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Banyak faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi otonomi daerah, dan salah satu faktor yang penting adalah kapabilitas kepemimpinan kepala daerah. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, ¹³ peranan Kepala Daerah sangat strategis, mengingat kepala daerah merupakan ⁹ komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional, karena pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional atau Negara.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ⁹ Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945, Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pasal tersebut hanya menentukan bahwa proses pemilihan kepala daerah dilakukan secara "demokratis", tidak ada ketentuan dan penjelasan tentang bagaimana cara yang "demokratis" itu hendak dilaksanakan. Hal ini sangat berbeda dengan ketentuan tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam Pasal 6A Ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Rumusan dalam Pasal 6A tersebut dengan jelas menunjukkan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden harus dilakukan secara langsung, sesuai dengan amanat UUD. Untuk pemilihan kepala daerah, dengan "hanya" menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis, berarti Undang-Undang Dasar tidak menentukan secara pasti bahwa pemilihan harus dilaksanakan secara langsung. Dalam Risalah sidang pembahasan perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, maka dapat diketahui bahwa sebenarnya pengubah UUD telah memberi kesempatan kepada pembentuk undang-undang, untuk memberikan ruang tafsir yang luas (disebut dengan *open legal policy*) terhadap makna demokratis, apakah akan dilaksanakan dengan

cara demokrasi langsung atau melalui demokrasi perwakilan. Kedua cara tersebut, baik dilaksanakan dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan secara tidak langsung oleh DPRD adalah cara yang demokratis.

UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian menterjemahkan ketentuan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut dalam Pasal 24 Ayat (5) dan Pasal 56 Ayat (1) yang menentukan bahwa Kepala daerah dan wakil kepala dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Sebagai pelaksanaan ketentuan dari Pasal 24 Ayat (5) dan Pasal 56 Ayat (1) UU No.32 Tahun 2004, maka untuk pertama kali pada bulan Juni 2005 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pada awalnya, tujuan ditetapkannya pilihan pada pemilihan kepala daerah secara langsung adalah untuk mengurangi dampak negatif yang muncul dari diselenggarakan pemilihan kepala daerah oleh DPRD karena banyaknya praktek KKN terkait kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah. Namun setelah kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah dihilangkan dan kepala daerah dipilih secara langsung, permasalahan yang berkaitan dengan praktek-praktek korupsi dan *money politic* juga masih berlangsung. Akibatnya baik sistem pemilihan langsung maupun pemilihan oleh DPRD dituntut untuk ditinjau ulang kembali. Bahkan dengan ditetapkannya UU No.22 Tahun 2014 yang kemudian dicabut dengan UU No.1 Tahun 2015, ternyata tidak serta merta menghentikan polemik yang terjadi di dalam masyarakat mengenai bagaimana cara pengisian jabatan kepala daerah. Demikian pula dengan adanya UU No.8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No.1 Tahun 2015, yang menentukan bahwa pemilihan kepala daerah akan dilaksanakan secara langsung dan serentak di wilayah NKRI. Pilkada serentak yang sedianya akan mulai dilaksanakan pada bulan September 2015 akhirnya mengalami penundaan sampai bulan Desember 2015 karena terdapat permasalahan teknis yang harus dipersiapkan.

Pembentukan hukum pengisian jabatan kepala daerah harus berorientasi pada pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat dengan tetap mengakui kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, perdebatan pemilihan kepala daerah secara langsung atau tidak langsung melalui DPRD hendaknya tidak menjadi hal pokok dalam penyusunan undang-undang tentang pemilihan kepala daerah ke depan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945, bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis tidak harus diterjemahkan dengan pemilihan secara langsung. Secara teoritis, cara demokrasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat dapat dilaksanakan secara langsung maupun secara tidak langsung.

Dari contoh pengisian jabatan kepala daerah di Belanda, Korea Selatan, dan Perancis

dapat diperoleh gambaran bahwa meskipun suatu negara itu menganut paham demokrasi, namun dalam pelaksanaannya dapat menggunakan cara-cara yang melibatkan masyarakat secara langsung maupun dengan cara perwakilan. Oleh karena itu, pengisian jabatan kepala daerah dengan melalui cara pemilihan secara langsung bukanlah suatu keharusan. Kesejahteraan masyarakat adalah faktor utama yang harus menjadi pertimbangan.

Dalam rangka memperoleh kepala daerah yang memenuhi kriteria dan kapasitas dalam rangka mewujudkan tujuan mensejahterakan masyarakat tersebut, maka perlu dirumuskan peraturan yang jelas tentang bagaimana pengisian jabatan kepala daerah yang sesuai dengan nilai-nilai demokrasi yang hidup di dalam masyarakat, yang sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat, dan yang dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini seperti yang diutarakan oleh Plato dan Aristoteles, bahwa hukum dan perundangan sangat penting untuk menata *polis* (negara). Sejalan dengan pemikiran tersebut, maka tatanan atau bangunan politik yang baik (*politeia*) selalu berupa aturan hukum, yaitu aturan yang sesuai hukum. (Friedrich, 1969: 19)

Dengan menciptakan kembali hukum yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah, maka diharapkan tercipta keadaan masyarakat yang aman, damai yang memungkinkan untuk tercapainya tujuan otonomi daerah yang mensejahterakan masyarakat. Seperti yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, bahwa arti dan fungsi hukum dalam masyarakat adalah ketertiban, keadilan, dan kepastian hukum. Ketiga fungsi hukum ini kemudian ditambah satu fungsi lagi oleh Bintang R Saragih, yaitu fungsi kesejahteraan (Saragih, wawancara: 25 Maret 2014).

Mengingat begitu pentingnya kedudukan dan peran kepala daerah, maka pemikiran tentang bagaimana mekanisme yang cocok bagi negara Indonesia untuk memperoleh dan menciptakan kepala daerah yang mampu mengemban tugas untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah menjadi sangat penting. Dengan menciptakan suatu sistem dan mekanisme yang baik dalam pengisian jabatan kepala daerah, maka diharapkan akan diperoleh kepala daerah yang berkualitas, cakap, yang mampu mengatasi tantangan global dan berbagai tuntutan yang muncul di masyarakat. Inilah yang dimaksud dengan rekonsepsi, yaitu sebuah langkah untuk mengkaji ulang atau meninjau kembali terhadap ide dasar dari hukum yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah, untuk kemudian dibangun konsep yang lebih baik. Dengan mengingat fungsi hukum yang demikian penting, maka perlu dilakukan penelitian untuk memperoleh format hukum yang cocok dan ideal untuk mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia.

B. PEMBAHASAN

1. Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah dalam Undang-undang

Berlakunya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan awal dimulainya era baru dalam pengisian jabatan kepala daerah. Sejak berlakunya undang-undang ini, maka pengisian jabatan kepala daerah dilakukan oleh rakyat dengan melalui pemilihan langsung. UU No.22 Tahun 2014 disahkan oleh DPR bertujuan untuk mengatur kembali ketentuan tentang pemilihan kepala daerah yang terdapat dalam UU No.32 Tahun 2004 yang perlu diperbarui sesuai dengan dinamika sosial politik dan perlu diatur dalam undang-undang tersendiri. Alasan mengapa pemilihan kepala daerah diatur dalam undang-undang tersendiri dan alasan pemilihan kepala daerah oleh DPRD adalah karena berdasarkan evaluasi atas penyelenggaraan pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota secara langsung dan satu paket, terdapat fakta empiris bahwa biaya yang harus dikeluarkan oleh Negara dan oleh pasangan calon untuk menyelenggarakan dan mengikuti pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota secara langsung sangat besar juga berpotensi pada peningkatan korupsi, penurunan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, peningkatan eskalasi konflik serta penurunan partisipasi pemilih. UU No.22 Tahun 2014 ini akhirnya dinyatakan tidak berlaku dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti UU No.1 Tahun 2014, yang kemudian disahkan oleh DPR sehingga menjadi UU No.1 Tahun 2015.

Prinsip pelaksanaan pemilihan kepala daerah menurut UU No.1 Tahun 2015 adalah bahwa pemilihan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, dan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah NKRI. Ketentuan tentang pemilihan kepala daerah secara serentak ini dipertegas dalam UU No.8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No.1 Tahun 2015. Dalam UU No.8 Tahun 2015 terdapat beberapa ketentuan yang menyatakan ketentuan dalam UU No.1 Tahun 2015 diubah dan dihapus. Di antaranya adalah ketentuan tentang uji publik, kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah dan menentukan bahwa pemilihan kepala daerah akan dilaksanakan secara serentak di wilayah NKRI.

2. Keunggulan dan Kelemahan Pemilihan Langsung Kepala Daerah

Pemilihan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung ini tentu saja memiliki kelebihan sekaligus resiko. Karena pada kenyataannya pemilihan kepala daerah secara langsung yang dimulai sejak bulan Juni 2005 ternyata tidak serta merta menghasilkan kesejahteraan

masyarakat seperti yang dicita-citakan otonomi daerah. Dari tabel indeks kesejahteraan masyarakat yang ditampilkan di atas dapat diketahui bahwa selama hampir sepuluh tahun dilangsungkannya pemilihan kepala daerah secara langsung, tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah tidak mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Banyaknya kasus korupsi dan kasus-kasus hukum lain yang menimpa kepala daerah, pejabat daerah maupun anggota DPRD ikut mempengaruhi kemampuan pemerintah daerah untuk mensejahterakan masyarakat. Kinerja kepala daerah maupun pejabat di daerah menjadi tidak efektif, karena waktu banyak tersita untuk menyelesaikan kasus hukumnya.

Data yang dirilis oleh beberapa lembaga memberikan gambaran tentang terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah. Kemendagri telah mencatat adanya 327 kasus hukum terutama kasus korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Data yang diperoleh menunjukkan bahwa selain kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, jumlah kasus yang melibatkan anggota DPRD juga banyak. Berdasarkan catatan BPK pada awal 2014, lebih dari 300 kepala daerah dari total 542 kepala daerah di Indonesia tersangkut korupsi. Modusnya mulai dari penyalahgunaan anggaran termasuk dana hibah dan bansos, hingga korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dalam pemberian ijin pengelolaan sumber daya alam seperti tambang dan hutan.

Pilkada secara langsung ternyata juga memerlukan biaya yang sangat besar. Berdasarkan data yang dihimpun Pemerintah, prosentase biaya penyelenggaraan sebuah Pilkada di Provinsi dan Kabupaten/Kota berkisar 0,5%-5% dari total jumlah APBD. Sebagai contoh, biaya pemilihan Gubernur DKI pada tahun 2012 mencapai 254 milyar, dan pemilihan di Kota Medan berbiaya 55 milyar.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang dimulai sejak bulan Juni 2005, sering diikuti dengan terjadinya konflik yang berakhir dengan kerusuhan massa. Maraknya aksi kekerasan politik massa terutama setelah pelaksanaan Pilkada langsung tidak lepas dari beberapa faktor seperti adanya dugaan terjadinya kecurangan (manipulasi) suara hasil Pilkada, munculnya kandidat yang dinilai tidak memenuhi syarat (bermasalah) namun dalam kenyataannya tetap lulus seleksi calon kepala daerah, adanya sebagian anggota KPUD yang independensinya masih dipertanyakan, kuatnya dugaan terjadinya praktek politik uang yang dilakukan oleh calon tertentu, adanya calon yang tidak siap menerima kekalahan dan menolak hasil Pilkada, dan ketidakpercayaan masyarakat pada elite politik.

Pemilihan kepala daerah secara langsung juga menimbulkan sengketa hasil pemilihan kepala daerah (Pilkada). Sejak kewenangan mengadili sengketa Pilkada beralih dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi, yaitu pada tahun 2008 sampai dengan bulan Juni tahun 2014,

jumlah perkara sengketa Pilkada yang ditangani oleh Mahkamah Konstitusi adalah sebanyak 689 perkara. Sementara itu Dirjen Otonomi Daerah, Djohermansyah Djohan menyatakan bahwa sejak tahun 2008 sampai dengan April 2014 terdapat 729 sengketa Pilkada. Jumlah tersebut belum termasuk gugatan di PTUN terkait dengan proses pencalonan dan gugatan terhadap SK pengesahan pengangkatan. Maraknya sengketa Pilkada ini juga menjadi pintu masuk bagi berbagai tindak pidana korupsi (gratifikasi).

3. Rekonsepsi Hukum tentang Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

a. Menuju Konsep Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah Yang Berdasar Pancasila dan Demokratis Konstitusional

20 Bagi bangsa Indonesia, Pancasila merupakan suatu asas kerokhaniaan yang dalam ilmu kenegaraan disebut sebagai dasar filsafat negara (*Philosophische Grondslag*). Dalam konsep negara hukum yang dianut Negara Indonesia, setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus berdasarkan Pancasila, karena Pancasila merupakan sumber nilai dan sumber norma 21 dalam setiap aspek penyelenggaraan negara, termasuk sebagai sumber tertib hukum di Negara Republik Indonesia. Sebagai sumber nilai, maka seluruh 6 peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga pembentuk undang-undang dan lembaga lain yang 16 berwenang membuat peraturan serta penjabarannya akan senantiasa berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila.

Pancasila sebagai 11 sumber tertib hukum Indonesia pada hakikatnya adalah suatu pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari bangsa Indonesia. Pancasila merupakan 3 asas yang mutlak bagi adanya tertib hukum Indonesia, yang pada akhirnya harus direalisasikan dalam setiap aspek penyelenggaraan negara. Dalam pengertian inilah maka Pancasila berkedudukan sebagai sumber dari segala sumber hukum Indonesia.

Dalam kedudukannya sebagai falsafah dan dasar negara, Pancasila diaktualisasikan secara obyektif dan subyektif. Dalam kaitannya dengan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, aktualisasi Pancasila secara obyektif harus direalisasikan dalam penyusunan undang-undang yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah. Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sangat menjunjung tinggi nilai-nilai kedaulatan rakyat, keadilan, dan moralitas. Oleh karena itu, dalam penyusunan undang-undang yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah harus mencerminkan nilai-nilai tersebut.

Di negara demokrasi, undang-undang dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di

lembaga legislatif atas dasar aspirasi dan kehendak rakyat. Melalui lembaga legislatif inilah kepentingan rakyat diagregasi untuk kemudian dituangkan dalam undang-undang, yang apabila sudah diundangkan harus dipatuhi oleh setiap warga negara dan bersifat mengikat. Oleh karena itu, idealnya undang-undang merupakan formalisasi atau kristalisasi norma dan kaidah yang dikehendaki atau sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Sejak awal kemerdekaan pada tahun 1945 hingga tahun 2004, pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui beberapa cara, yaitu penunjukan oleh Presiden atau pejabat yang ditunjuk, pengangkatan oleh Presiden atau Mendagri terhadap calon yang diajukan DPRD, dan dipilih oleh DPRD. Sejak diundangkannya UU No.32 Tahun 2004, pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Momentum ini merupakan tonggak awal berkembangnya proses demokrasi di tingkat daerah. Meskipun dianggap oleh beberapa kalangan telah menimbulkan sejumlah dampak negatif dari diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung ini, namun momentum perubahan tersebut hendaknya tetap dilanjutkan untuk waktu-waktu yang akan datang. Perubahan ke depan harus dilakukan semata-mata untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 serta tujuan diselenggarakannya pemerintahan daerah dengan otonomi daerah.

Banyaknya permasalahan yang timbul dalam rangka penyelenggaraan pemilihan kepala daerah harus ditanggapi dengan cara membentuk peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan pedoman secara komprehensif dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah. Undang-Undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah harus sinkron dan paralel dengan beberapa undang-undang yang memiliki keterkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah. Sinkronisasi ini sangat diperlukan mengingat konsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah yang hendak dibangun adalah konsep hukum yang komprehensif dan dapat dipergunakan untuk jangka panjang, bukan untuk kepentingan sesaat menjelang pemilihan. Dengan demikian, hukum yang dibuat dapat benar-benar berfungsi dan berperan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, tanpa menimbulkan tafsir yang berbeda di kalangan masyarakat.

Dalam hubungannya dengan masyarakat, hukum baik tertulis maupun tidak tertulis mempunyai beberapa fungsi, antara lain: sebagai *standard of conduct*, *a tool of social engineering*, *a tool of social control*, dan *a facility of human interaction*. Agar fungsi hukum tersebut dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan, maka hukum itu tidak boleh statis, tetapi harus selalu dinamis, harus selalu diadakan perubahan sejalan dengan perkembangan zaman dan dinamikan kehidupan masyarakat. Ahmad Musthafa al Maraghi mengemukakan bahwa sesungguhnya

hukum-hukum itu dibuat dan diundangkan untuk kepentingan manusia, sedangkan kepentingan manusia itu tidak sama, berbeda satu dengan yang lain yang disebabkan karena ada perbedaan kondisi dan situasi, waktu dan tempat. Oleh karena itu, apabila suatu hukum yang dibuat pada waktu dimana hukum itu dirasakan suatu kebutuhan, kemudian kebutuhan itu tidak ada lagi, maka suatu hal yang sangat bijaksana hukum itu diubah dan disesuaikan dengan kondisi jaman. (Abdul Manan, 2013: 3-4)

Pada saat ini, terutama setelah terjadinya reformasi di segala bidang pada tahun 1998, masyarakat Indonesia menghendaki keterbukaan di segala bidang, termasuk di bidang politik. Oleh karena itu, hukum yang akan dibuat harus mencerminkan semangat keterbukaan. Artinya dalam menyusun kerangka hukum pengisian jabatan kepala daerah harus memberikan ruang kepada masyarakat untuk dapat mengakses syarat-syarat pencalonan, kualifikasi calon, tata cara/prosedur pecalonan sampai dengan prosedur pemilihan atau cara lain yang dipergunakan untuk melakukan pengisian jabatan kepala daerah. Mekanisme tersebut sesuai dengan tujuan otonomi daerah yaitu untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, yang salah satu caranya adalah dengan meningkatkan pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Dari pengalaman beberapa undang-undang yang telah diubah, maka perlu dibuat "*grand design*" tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dan desentralisasi yang akan diterapkan di daerah, sehingga hukum yang akan dibuat dapat menjangkau ke masa depan, dan bisa saling bersinergi dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain. Di antara *grand design* yang terkait pengisian jabatan kepala daerah adalah berkaitan dengan pola hubungan antara Pemerintah dan Daerah. Pola hubungan tersebut harus tergambar dalam aturan-aturan, yaitu di dalam UUD Negara RI Tahun 1945, dalam UU tentang Pemerintahan Daerah, dan semua peraturan yang terkait harus memiliki garis hubungan yang jelas.

Dengan berpedoman pada ketentuan Pasal 1 Ayat (1),(2),(3), Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B, maka ketentuan dalam pasal-pasal tersebut harus terakomodasi dalam penyusunan undang-undang tentang pengisian jabatan kepala daerah. Penjabaran tersebut tidak boleh menyimpang dengan cara menafsirkan ketentuan sesuai dengan keinginan para pembuat undang-undang. Seperti halnya yang terjadi dengan tafsir terhadap Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara Tahun 1945 dalam UU No.32 Tahun 2004. Di sinilah letak peran Mahkamah Konstitusi sebagai "*the Interpreter of the Constitution*", penafsir konstitusi untuk memberikan jalan keluar. Para pihak selaku pemangku kepentingan, yaitu pembuat undang-undang (DPR), Presiden selaku penyelenggara pemerintahan yang tertinggi, dan masyarakat harus mematuhi penafsiran yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut. Mahkamah Konstitusi dalam putusan No.072-073/PUU-II/2004 dalam pertimbangan hukumnya telah memberikan

penafsiran terhadap ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945, bahwa istilah "demokratis" tidak harus dimaknai semata-mata dengan pemilihan secara langsung, tetapi dapat pula melalui perwakilan, karena demokrasi dapat dilaksanakan baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah secara langsung atau tidak langsung tidak perlu diperdebatkan lagi, karena kedua cara tersebut tidak bertentangan dengan konstitusi.

Selanjutnya agar hukum yang baru, yaitu hukum yang merubah hukum sebelumnya berlaku secara efektif di tengah-tengah kehidupan masyarakat, maka menurut Abdul Manan menyatakan bahwa perubahan hukum harus memperhatikan 3 (tiga) ketentuan, yaitu: 1) perubahan itu harus menyeluruh, terutama kepada doktrin, norma-norma yang tidak sesuai lagi dengan kondisi jaman; 2) perubahan itu juga harus mencakup dalam cara penerapannya; 3) kaidah atau aturan yang dibuat harus sesuai dengan falsafah hidup bangsa Indonesia, yaitu Pancasila.

Hukum yang baik akrab dengan kenyataan-kenyataan nilai yang hidup dalam masyarakatnya. Hukum yang baik harus dibuat secara demokratis dan ditegakkan dengan tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi. Karena itu, hanya dengan keseimbangan antara konsep demokrasi dan negara hukum itulah tujuan ideal kebebasan, keadilan, dan kesejahteraan bersama dapat diwujudkan. Oleh karena itu, dalam rangka rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, harus diarahkan kepada penciptaan kondisi masyarakat yang kondusif, sehingga setiap warga masyarakat dapat menikmati suasana serta iklim ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan.

b. Menuju Konsep Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah Yang Berkeadilan dan Mensejahterakan Masyarakat

Tujuan nasional bangsa Indonesia sudah ditetapkan dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945. Dari rumusan tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut dapat diketahui bahwa kesejahteraan masyarakat menjadi tujuan dan cita-cita nasional yang hendak diwujudkan berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Kesejahteraan dan kemakmuran rakyat adalah menjadi cita-cita, tujuan nasional yang hendak diwujudkan oleh semua pihak di dalam negara, dengan menggunakan sarana-sarana yang tersedia di dalam negara. Negara berkewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, sehingga segala kebijakan dan peraturan yang dibuat oleh negara harus diarahkan demi terwujudnya kesejahteraan tersebut. Termasuk di dalamnya adalah pengaturan atau hukum yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah.

Pengaturan tentang pengisian jabatan kepala daerah ini menjadi penting, sebab sesuai dengan prinsip negara kesatuan yang dianut negara Indonesia, maka pada prinsipnya, semua kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Nasional harus dilaksanakan di daerah juga. Dengan demikian, sesuai dengan tugas Presiden untuk menyelenggarakan kesejahteraan secara nasional selaku pemegang kekuasaan pemerintahan yang tertinggi, maka kepala daerah juga berkewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat di daerah. Oleh karena itu, mengenai siapa dan bagaimana seorang kepala daerah itu melaksanakan tugasnya menjadi masalah yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut Soediman Kartohadiprodo bahwa tujuan hidup manusia adalah hidup bahagia, dan untuk mencapainya dipergunakan cara yang sebaik-baiknya, yaitu dengan cara musyawarah, mufakat. Cara ini disebut demokrasi, yang kemudian diterjemahkan menjadi kedaulatan rakyat. Cara musyawarah atau mufakat ini sebagai cara memperoleh kebahagiaan mengandung arti diakui adanya atau mungkin adanya perbedaan antara manusia yang hidup berkelompok itu dalam mencari jalan yang menuju ke hidup bahagia tadi. Mengakui adanya perbedaan ini berarti mengakui adanya perbedaan dalam kepribadian masing-masing manusia yang berkelompok itu. (Kartohadiprodo, 2010: 163)

Bagaimana keterlibatan masyarakat inilah yang kemudian harus dipilih, apakah masyarakat atau rakyat akan melibatkan dirinya secara langsung, ataukah melibatkan diri melalui wakil-wakilnya. Kedua pilihan tersebut masih berada dalam ranah demokratis, mengingat demokrasi itu dapat dilaksanakan secara langsung maupun tidak langsung. Sehingga dalam kaitannya dengan pencapaian tujuan kesejahteraan masyarakat, mekanisme demokrasi langsung atau tidak langsung di dalam proses pengisian jabatan kepala daerah tidak perlu diperdebatkan. Hasil penelitian juga menunjukkan jumlah pelaku korupsi antara kepala daerah dan anggota DPRD juga seimbang, sehingga baik dipilih secara langsung atau melalui DPRD, potensi korupsi tetap ada.

Untuk melakukan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, maka perlu dilihat hukum pemerintahan secara keseluruhan. Dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B yang merupakan hasil Perubahan Kedua UUD Negara RI Tahun 1945. Perubahan pengaturan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 ini merupakan koreksi atas terjadinya berbagai persoalan menyangkut hubungan Pemerintah-Daerah, dan juga hubungan Provinsi-Kabupaten/Kota yang diatur dalam UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang tidak mencerminkan prinsip-prinsip negara kesatuan.

Dalam rangka mengembalikan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan, maka dalam Perubahan yang Kedua UUD Negara RI Tahun 1945, dirumuskan kembali ketentuan Pasal 18 sehingga sesuai dengan sifat negara kesatuan, kedaulatan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat itu tidak terbagi, dan hubungan antara Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota itu kembali bersifat hierarkis. Jadi, ketentuan dalam Pasal 4 UU No.22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa antara Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota tidak mempunyai hubungan hierarki langsung direvisi dengan Pasal 18 Ayat (1) yang menyatakan: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota ini mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang".

Selama Perubahan Kedua UUD Negara RI Tahun 1945, terjadi perubahan yang sangat signifikan dan sangat besar maknanya bagi perkembangan demokrasi, terutama dalam pengisian jabatan kepala daerah. Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan bahwa kepala daerah, baik gubernur, bupati, maupun walikota dipilih secara demokratis. Dalam pasal lainnya dalam UUD Negara RI Tahun 1945 tidak disebutkan dengan bagaimana cara demokratis itu hendak diwujudkan. Dari Risalah Sidang PAH I BP MPR yang pada waktu itu membahas perubahan ini dapat diketahui bahwa pengubah UUD pada dasarnya tidak terlalu mempermasalahkan, apakah kepala daerah itu akan dipilih secara langsung ataukah dengan cara perwakilan. Bahkan dalam pembahasan tersebut diusulkan agar pembahasan tentang pemilihan kepala daerah disinergikan dengan masalah-masalah yang terkait dengan demokrasi dan otonomi daerah.

Keinginan pengubah UUD 1945 untuk tidak mempermasalahkan cara langsung atau tidak langsung ini terkait dengan keinginan untuk melakukan perubahan secara komprehensif, bukan secara parsial. ¹Otonomi daerah tidak akan menjanjikan keadilan dan kesejahteraan yang lebih baik bagi masyarakat apabila agenda demokratisasi di dalamnya diabaikan. Pada dasarnya ¹cara pandang yang menempatkan desentralisasi sebagai bagian dari demokratisasi ¹adalah yang merupakan ¹tujuan utama dari desentralisasi seperti yang dikemukakan oleh Brian C Smith. Menurut Smith, tujuan desentralisasi itu mencakup tujuan bagi pemerintah pusat, dan tujuan bagi pemerintah serta masyarakat daerah. Bagi pemerintah pusat, desentralisasi diagendakan dalam rangka pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan nasional, dan stabilitas politik. Sementara tujuan bagi pemerintah daerah dan masyarakat lokal, desentralisasi diagendakan dalam rangka tercapainya kesamaan politik (*political equality*), pertanggungjawaban publik pemerintah daerah (*local accountability*), dan daya tanggap

(*responsiveness*) pemerintahan lokal terhadap pelayanan yang dibutuhkan masyarakat (Smith, 2012: 29-35). Namun demikian, konteks demokrasi yang merupakan tuntutan reformasi jauh lebih luas dari kerangka Smith tersebut, karena mencakup pula reformasi dan restrukturisasi lembaga perwakilan, sistem pemilihan, dan penegakan keadilan atas dasar supremasi hukum. Sesuai dengan pendapat Muhamad Hatta, bahwa demokrasi yang dimaksudkan tidak hanya berorientasi kedaulatan rakyat, melainkan juga suatu demokrasi yang sebenarnya memakai sifat desentralisasi: memberi otonomi kepada golongan-golongan di bawah, dalam politik dan ekonomi (Hatta dalam Haris, 2013:9)

Oleh karena itu, dalam menyusun hukum pengisian jabatan kepala daerah ke depan (*ins constituendum*), harus disinkronkan dengan bangunan sistem pemerintahan daerah pada umumnya dan juga berkaitan dengan otonomi yang disandangnya. Dari ketentuan Pasal 18 A Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 dapat diketahui bahwa meskipun sebagai negara kesatuan, Pemerintah dalam membagi kewenangan yang dimilikinya kepada Daerah dapat membaginya secara tidak seragam (atau sering disebut pembagian kewenangan secara asimetris), karena mempertimbangkan kekhususan dan keragaman daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa cara-cara mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial pada susunan masyarakat yang (relatif) homogen akan berbeda dengan masyarakat majemuk. Pada masyarakat majemuk' upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial harus memperhatikan corak-corak susunan setempat (yang bersifat lokal), perbedaan sistem budaya dan kepercayaan, perbedaan sifat dan letak geografi, perbedaan latar belakang sejarah, dan sebagainya. Perhatian terhadap perbedaan dan kekhususan tersebut selanjutnya mengharuskan adanya perbedaan pelayanan dan cara penyelenggaraan pemerintahan. Tuntutan penyelenggaraan pemerintahan semacam ini hanya mungkin terlaksana dalam satu pemerintahan desentralistik. (Bagir Manan, 1994:17)

Negara Indonesia adalah negara dengan sifat yang sangat mejemuk, sehingga Pemerintah harus berhati-hati di dalam memutuskan sistem apa yang akan dipilih dalam pembaharuan hukum pengisian jabatan kepala daerah, sekaligus bagaimana mekanisme pelaksanaannya. Sesuai dengan tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui otonomi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu sejalan dengan cita-cita tersebut, hukum yang akan dibuat harus mencerminkan nilai-nilai demokratis dan keadilan.

Hukum yang tidak dibuat secara demokratis tidak akan efektif terlaksana dan berfungsi sesuai dengan tujuannya karena isinya tidak mencerminkan kenyataan sosiologis yang hidup dalam masyarakat. Suatu norma hukum dapat saja diberlakukan secara yuridis, tetapi tidak sungguh-sungguh berlaku secara sosiologis. Hukum yang demikian bukanlah hukum yang

mencerminkan perasaan keadilan yang hidup dalam masyarakat. lalu apa artinya hukum apabila tidak berisi atau substansinya tidak mencerminkan roh, spirit, atau nilai-nilai keadilan. Hukum yang baik adalah hukum yang adil, karena berisi keadilan. Hukum tidak dapat dipisahkan dari keadilan. Apabila hukum itu tidak mencerminkan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat karena ditetapkan secara tidak demokratis dan partisipatoris, maka sulit diharapkan akan ditaati dan dilaksanakan dengan selurus-lurusnya oleh subyek hukum (Jimly Asshiddiqie, 2010:368).

Untuk itulah dalam rangka menyusun hukum pengisian jabatan kepala daerah ke depan, pembentuk undang-undang harus memperhatikan prinsip-prinsip demokratis dengan selalu menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi di dalam negara, dengan memperhatikan prinsip keadilan. Prinsip keadilan tidak berarti keseragaman, karena prinsip keadilan mengandung makna bahwa setiap orang diperlakukan secara setara. Hal ini sesuai dengan pendapat John Rawls dalam arti setiap orang memiliki kebebasan dasar yang sama dengan orang lain, baik di bidang ekonomi maupun dalam menduduki jabatan-jabatan tertentu.(Rawls, 1971: 7-9).

Dalam kaitan dengan keadilan yang dikonsepsikan oleh Rawls tersebut maka sangatlah tepat ketentuan dalam Pasal 18A UUD Negara RI Tahun 1945 yang menempatkan hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota tidaklah sama dan seragam. Oleh karena itu dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sangat berhubungan dengan pengisian jabatan kepala daerah, pembentuk undang-undang juga memperhatikan kondisi masyarakat Indonesia yang sangat majemuk.

⁶ Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang untuk menafsirkan UUD Negara RI Tahun 1945 dalam putusannya berpendapat bahwa untuk membentuk undang-undang yang mengatur tentang cara pengisian jabatan kepala daerah harus memperhatikan ketentuan dalam Pasal 18B. Pertimbangan hukum yang diberikan hakim MK dalam putusannya tersebut menunjukkan bahwa sebagai lembaga penafsir konstitusi, MK telah memberikan penafsiran bahwa cara "demokratis" tidak harus dimaknai secara langsung, namun diserahkan kepada pembuat undang-undang untuk memberikan makna dan bentuknya. Oleh karena itu, secara konstitusional, baik dilaksanakan secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan, menurut UUD 1945 adalah cara yang demokratis.

Dalam rangka pembentukan hukum pengisian jabatan kepala daerah yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat dan keadilan, maka pendapat Satjipto Rahardjo mengenai keadilan menjadi relevan untuk dianalisis. Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa hukum sangat berkaitan dengan keadilan, karena

menyangkut hubungan antar manusia (Satjipto Rahardjo, 1991: 159). Keadilan itu juga berkaitan dengan masalah pembagian sumber daya di dalam masyarakat, pembagian sumber-sumber daya dalam masyarakat itu ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat dasar, sehingga harus diwujudkan dalam kehidupan secara nyata. Ketentuan dalam Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945 dapat dijadikan pedoman bahwa segenap potensi, baik sumber daya maupun sumber keuangan yang ada di dalam negara semuanya ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Hal inilah yang harus menjadi pedoman di dalam penyusunan hukum pengisian jabatan kepala daerah. Segenap potensi tersebut dimanfaatkan secara adil sesuai dengan kondisi masyarakat masing-masing daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 18A Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945.

Hukum yang dibuat harus mampu mewartakan dan menampung aspirasi masyarakat yang sangat majemuk dengan menghargai kekhasan dan kekhususan yang ada pada masing-masing daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja, bahwa ¹²peranan hukum dalam pembangunan adalah menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur, yang dapat dibantu oleh peraturan perundang-undangan atau keputusan pengadilan, atau kombinasi kedua-duanya. (Kusumaatmadja, 2013: 35). Lebih lanjut Mochtar menyatakan ²⁰bahwa fungsi hukum dalam pembangunan nasional adalah sebagai sarana pembaharuan masyarakat atau sebagai sarana pembangunan. Hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat didasarkan atas anggapan ⁵bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau bahkan yang dipandang (mutlak) perlu. Terkandung pula konsepsi bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan (Ibid, hal 12-13)

Dikaitkan dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja tersebut, maka rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah harus berperan dalam menyalurkan kehendak dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berdasarkan ³Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945. Tujuan yang sesuai dengan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945 adalah mewujudkan masyarakat yang sejahtera dengan menghargai prinsip kedaulatan rakyat dan berdasar pada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menurut Satjipto Rahardjo, dicantumkannya tujuan negara dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 dapat dimaknai bahwa di dalamnya ada ²³nilai dan komitmen yang ingin diwujudkan, yaitu menghadirkan dan membangun "negara yang membahagiakan rakyatnya".

C. KESIMPULAN

1. Sejak Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur di dalam Pasal 18, dan mengenai pengisian jabatan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 Ayat (4). Sebagai pelaksanaan Pasal 18, maka ditetapkan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.23 Tahun 2014. UU No.32 Tahun 2004 mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah pada Pasal 24 Ayat (5) dan Pasal 56 Ayat (1) yang menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Ketentuan sebagaimana diatur dalam kedua pasal undang-undang tersebut merupakan tafsir pembuat undang-undang atas ketentuan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Apabila dilihat dari redaksi kata "demokratis", maka UUD Negara RI Tahun 1945 tidak memberikan penjelasan tentang cara demokratis tersebut, sehingga dapat diartikan bahwa para pembuat UUD 1945 masih memberikan ruang bagi pembentuk undang-undang untuk memberikan penafsiran tentang bagaimana cara demokratis tersebut hendak diwujudkan dalam pemilihan kepala daerah. Hal ini disebabkan karena pengertian demokrasi dapat diartikan dengan demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Berbeda dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 6A Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 yang secara jelas ditentukan dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, untuk pengisian jabatan kepala daerah tidak ditentukan secara eksplisit, apakah harus dipilih secara langsung atau tidak langsung melalui perwakilan. Hal ini menunjukkan bahwa cara apapun yang dipilih oleh pembentuk undang-undang, apakah secara langsung atau tidak langsung, sepanjang dilakukan secara demokratis adalah tidak bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945. Setelah berlakunya UU No.32 Tahun 2004 berikut dua kali perubahannya, yaitu dengan UU No.8 Tahun 2005 dan UU No.12 Tahun 2008, sistem pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan mengikutsertakan calon perseorangan. UU No.32 Tahun 2004 ini kemudian diubah dengan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sementara ketentuan tentang pengisian jabatan kepala daerah diatur tersendiri dalam UU No.22 Tahun 2014, yang menentukan bahwa kepala daerah, baik gubernur, bupati maupun walikota dipilih oleh DPRD, jadi bukan dipilih secara langsung oleh rakyat. Selanjutnya dengan memperhatikan perkembangan yang terjadi di masyarakat, maka pada tanggal 2 Oktober 2014 Presiden RI mengeluarkan Perppu No.1

Tahun 2014. Dengan ditetapkannya Perppu No.1 Tahun 2014 yang menyatakan mencabut UU No.22 Tahun 2014, maka mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Pemberlakuan Perppu No.1 Tahun 2014 tersebut berdampak pada ketentuan dalam UU No.23 Tahun 2014, terutama pasal yang berkaitan dengan kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah. Oleh karena itu, Presiden RI kemudian menetapkan Perppu No.2 Tahun 2014 yang memuat penghapusan Pasal 101 Ayat (1) huruf d dan Pasal 154 Ayat (1) huruf d. Pasal yang dihapus tersebut adalah pasal yang mengatur tentang kewenangan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur dan Bupati/Walikota. Kedua Perppu tersebut pada akhirnya ditetapkan oleh DPR menjadi UU No.1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan UU No.2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. UU No.1 Tahun 2015 ini selanjutnya diubah dengan UU No.8 Tahun 2015 yang mengatur bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara serentak di wilayah NKRI.

2. Pengisian jabatan kepala daerah secara langsung tidak serta merta menunjukkan signifikansi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Artinya, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung tidak juga serta merta meningkatkan kesejahteraan masyarakat, apabila dibandingkan dengan pengisian jabatan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD. Oleh karena itu sebenarnya sistem apapun yang akan dipilih oleh negara dalam pengisian jabatan kepala daerah sama-sama baik, sepanjang mampu mewujudkan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Pilihan yang tepat adalah yang sesuai dengan kondisi dan situasi negara Indonesia, dan pilihan sistem tersebut harus bermuara pada tujuan negara yang mensejahterakan masyarakat.
3. Untuk melakukan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah maka tidak bisa dipisahkan dari bangunan NKRI seperti yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (1), Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945. Dalam rangka memaknai arti kata demokratis yang tercantum dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 tidak perlu lagi ada perdebatan akan dilaksanakan secara langsung atau melalui pemilihan di DPRD, karena secara konstitusional, kedua cara tersebut dibenarkan. Permasalahan utama justru bagaimana mewujudkan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat melalui rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah. Oleh karena itu, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam rangka rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah ini, yaitu:
 - a. Rekonsepsi hukum yang dilakukan harus tetap berpedoman pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945. Yaitu bahwa

pengisian jabatan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat, nilai-nilai keadilan, serta dengan tujuan untuk terciptanya kesejahteraan rakyat.

- b. Rekonsepsi hukum yang dilakukan harus memperhatikan sinkronisasi peraturan perundang-undangan, baik sinkronisasi vertikal maupun horisontal.
- c. Rekonsepsi hukum yang dilakukan harus berpedoman pada tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945. Jadi tujuan yang hendak dicapai negara Indonesia adalah menciptakan kesejahteraan rakyat, dengan mengakui kedaulatan rakyat dan bertujuan untuk mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat, tanpa terkecuali.

B. Rekomendasi

Berdasar analisa dan pembahasannya, maka penulis menemukan beberapa hal yang masih perlu untuk diperhatikan:

1. Dalam melakukan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, pembentuk undang-undang jangan terjebak pada perdebatan tentang mekanisme atau cara pengisian jabatan kepala daerah itu melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat atau melalui pemilihan di DPRD. Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945, maka baik pemilihan dilakukan secara langsung maupun dipilih oleh DPRD adalah konstitusional.
2. Mengingat peran kepala daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasar otonomi daerah adalah sangat penting, maka perlu dipilih seorang kepala daerah yang memiliki kualifikasi dan kemampuan untuk memimpin masyarakat daerah menuju pemerintahan daerah yang bersih dan masyarakat yang sejahtera. Untuk dapat memenuhi kualifikasi dan kapabilitas tersebut, maka diperlukan tambahan pengaturan tentang syarat-syarat calon kepala daerah, diantaranya memiliki pengalaman organisasi dan kemampuan manajemen, karena dalam rangka mewujudkan tujuan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat, diperlukan kepala daerah yang mampu melakukan inovasi dan menggerakkan partisipasi masyarakat dalam melakukan pembangunan di daerahnya.
3. Dalam rangka mewujudkan *clean and good governance*, maka dalam melakukan penjurangan bakal calon kepala daerah hendaknya melibatkan lembaga-lembaga penegak hukum dan lembaga-lembaga lain yang memiliki kompetensi untuk melakukan rekam jejak terhadap calon.

Daftar Pustaka

- 15 Abdul Manan, 2013, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Jakarta, Kencana Media Group, (cet IV)
- Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, cet I, Jakarta: PSH
- Friedrich, Carl Joachim, 1969, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, Roisul Muttaqien, Terj. *Filsafat Hukum: Perspektif Historis*, Bandung: Nusa Media
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas
- Kartohadiprojo, Sudiman, 2010, *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Jakarta: Gatra Pustaka,
- Kusumaatmadja, Mochtar, 2013, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, 1971, Cambridge: Harvard University Press
- Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Smith, Brian C, 2012, *Decentralization, Territorial Dimention of State*, Terj. Tim MIPI, *Desentralisasi, Dimensi Teritorial Suatu Negara*
- Syamsuddin Haris, Dimensi, 2013, *Politik Desentralisasi Asimetris, Solusi Atau Problem?*, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 42 Tahun 2013



REKONSEPSI HUKUM PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

ORIGINALITY REPORT

14%

SIMILARITY INDEX

14%

INTERNET SOURCES

3%

PUBLICATIONS

5%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	berkas.dpr.go.id Internet Source	2%
2	segalanyatentanghukum.blogspot.com Internet Source	2%
3	www.scribd.com Internet Source	1%
4	dspace.uii.ac.id Internet Source	1%
5	123dok.com Internet Source	1%
6	docobook.com Internet Source	1%
7	jurnalpolitik.ui.ac.id Internet Source	1%
8	sophieinstitute.files.wordpress.com Internet Source	<1%
9	danielpinem.wordpress.com Internet Source	<1%
10	www.ejournal-s1.undip.ac.id Internet Source	<1%
11	manesa08penjas.blogspot.com Internet Source	<1%
12	asyahryal.blogspot.com Internet Source	<1%

repository.unpak.ac.id

13	Internet Source	<1 %
14	Submitted to Sriwijaya University Student Paper	<1 %
15	vjkeybot.wordpress.com Internet Source	<1 %
16	aryandale.wordpress.com Internet Source	<1 %
17	digilib.uinsgd.ac.id Internet Source	<1 %
18	repository.unej.ac.id Internet Source	<1 %
19	aafadill702.wordpress.com Internet Source	<1 %
20	mafiadoc.com Internet Source	<1 %
21	fr.scribd.com Internet Source	<1 %
22	Wawan S, Yudhitiya D D, Gaya Caecia. "TINJAUAN YURIDIS PERBANDINGAN SISTEM PILKADA LANGSUNG DAN TIDAK LANGSUNG BERDASARKAN DEMOKRASI PANCASILA", Jurnal Dinamika Sosial Budaya, 2017 Publication	<1 %
23	journal.unilak.ac.id Internet Source	<1 %
24	Submitted to Universitas Pendidikan Indonesia Student Paper	<1 %
25	astobaskoro.blogspot.com Internet Source	<1 %
26	sinta.unud.ac.id Internet Source	<1 %

<1 %

27

suarapublic.blogspot.com
Internet Source

<1 %

Exclude quotes On

Exclude matches < 15 words

Exclude bibliography On