



- HOME
- ABOUT
- LOGIN
- REGISTER
- CATEGORIES
- SEARCH
- CURRENT
- ARCHIVES
- ANNOUNCEMENTS
- FOCUS AND SCOPE
- PUBLICATION ETHICS
- EDITORIAL TEAM
- REVIEWER TEAM

Home > Archives > Volume XVI, No. 1 - July 2016

VOLUME XVI, NO. 1 - JULY 2016

TABLE OF CONTENTS



Volume XVI, No. 1- Juli 2016

The Indonesian Mineral Export Restriction: Is The Country Shooting Itself In The Foot ?
 Feitty Eucharisti Pandjaitan (UPH Center for International Trade and Investment)

Persetujuan Menuju Arbitrase ICSID Dalam BIT Indonesia
 Muhammad Iqbal Hasan (Badan Koordinasi Penanaman Modal RI)

Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Dalam Sistem Pre Project Selling
 Dwi Tatak Subagiyo (Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma, Surabaya)

Kekuasaan Dan Penyakitnya
 John Riady (Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan)

Pengisian Jabatan Kepala Daerah Sebagai Bagian Dari Politik Hukum Nasional RI di Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ✓
 Tri Sulistyowati (Fakultas Hukum Universitas Trisakti)

Aspek Perlindungan Hukum Pasien Korban Malpraktek Dilihat Dari Sudut Pandang Hukum Di Indonesia
 Sabungan Sibarani (Fakultas Hukum Universitas Borobudur)

Same-Sex Marriage After Obergefell: the State of the Union in the U.S. And International Implications for Indonesia (Including Justice Kennedy's Top 10 Errors)
 Patrick M. Talbot (Faculty of Law Pelita Harapan University)

"Under the Blessings of Almighty God": Christian Roots of the Australian Legal System
 Augusto Zimmermann (Murdoch University School of Law)



<i>Law Review</i>	Vol. XVI	No. 1	Hal. 1 - 214	Tangerang Juli 2016	ISSN 1412 -2561
-------------------	----------	-------	--------------	---------------------	-----------------

OPEN JOURNAL SYSTEMS

USER

Username

Password

Remember me

Journal Help

NOTIFICATIONS

View

Subscribe

CURRENT ISSUE

1.0

2.0

1.0

LANGUAGE

Select Language

English

JOURNAL CONTENT

Search

Search Scope

All

Browse

- By Issue
- By Author
- By Title
- Other Journals
- Categories

FONT SIZE

INFORMATION

- For Readers
- For Authors
- For Librarians

KEYWORDS

- Agreement Bank Business
- Competition Compensation
- Competition Law Contract Cooperation
- Agreement Corporate Covid-19 Force
- Majelis Ganti Rugi Illegal Fintech
- Lending Korporasi Legal
- Protection Liability PSBB
- Perjanjian Perlindungan
- Hukum Persaingan Usaha
- WTO policy



[HOME](#)
[ABOUT](#)
[LOGIN](#)
[REGISTER](#)
[CATEGORIES](#)
[SEARCH](#)
[CURRENT](#)
[ARCHIVES](#)
[ANNOUNCEMENTS](#)
[FOCUS AND SCOPE](#)
[PUBLICATION ETHICS](#)
[EDITORIAL TEAM](#)
[REVIEWER TEAM](#)

[Home](#) > [About the Journal](#) > [Editorial Team](#)

EDITORIAL TEAM

EDITOR IN CHIEF

Gwendolyn Ingrid Utama, Faculty of Law, Universitas Pelita Harapan, Indonesia

MANAGING EDITOR

Grace Iskandar Darmawan, Faculty of Law, Universitas Pelita Harapan, Indonesia

BOARD OF EDITORS

Agus Budianto, [SCOPUS ID: 57217830521] Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan, Indonesia
 Ahsan Yunus, (SCOPUS ID: 57201773691) Faculty of Law, Universitas Hasanuddin, Indonesia
 Aimpaga Techa-Apikun, Faculty of Law, Thammasat University, Thailand
 Asri Wijayanti, (SCOPUS ID: 57195753096) Faculty of Law, Universitas Muhammadiyah Surabaya, Indonesia
 Go Lisanawati, (SCOPUS ID: 57192194834) Faculty of Law, Universitas Surabaya, Indonesia
 Gunawan Widjaja, (SCOPUS ID: 57197868335) Faculty of Law, Universitas Krisnadwipayana, Indonesia

ASSISTANT EDITORS

Cynthia Prastika Limantara, Faculty of Law, Universitas Pelita Harapan, Indonesia
 Graceyana Jennifer, Faculty of Law, Universitas Pelita Harapan, Indonesia
 Laura Cindy Vatesria Marpaung, Faculty of Law, Universitas Pelita Harapan, Indonesia

[Click for detail](#)

OnLine 1



[Hitotat.com](#)

OPEN JOURNAL SYSTEMS

USER

Username

Password

Remember me

[Journal Help](#)

NOTIFICATIONS

[View](#)
[Subscribe](#)

LANGUAGE

Select Language

JOURNAL CONTENT

Search

Search Scope

Browse

[By Issue](#)
[By Author](#)
[By Title](#)
[Other Journals](#)
[Categories](#)

FONT SIZE

INFORMATION

[For Readers](#)
[For Authors](#)
[For Librarians](#)

KEY WORDS

Agreement Bank Business
 Competition Compensation
 Competition Law Contract Cooperation
 Agreement Corporate Covid-19 Force
 Majeure Ganti Rugi Illegal Fintech
 Lending Korporasi Legal
 Protection Liability PSBB
 Perjanjian Perlindungan
 Hukum Persaingan Usaha
 WTO policy

**PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH SEBAGAI BAGIAN DARI POLITIK
HUKUM NASIONAL RI DI BIDANG PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
DAERAH**

Tri Sulistyowati

Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Trisakti
trisulistyowati98@yahoo.com

Abstract

The mechanism of filling the regional head post through the regional head direct election has become yet another public debate after the revision of the Law on Regional Head Election was promulgated by the House of Representatives (DPR) on June 2, 2016. Since the promulgation of Law No. 32 of 2004, the filling of regional head post was conducted through a direct election by the citizens. After 10 years of such implementation, DPR then passed Law No. 22 of 2014 regulating the regional head to be elected through the Regional House of Representatives (DPRD). This regulation met rejections from a portion of the society, which caused the President of the Republic of Indonesia to issue Regulation in Lieu of Law No. 1 of 2014, which was subsequently promulgated by DPR as Law No. 1 of 2015 (amended by Law No. 8 of 2015) regulating that the regional head will again be directly elected by the citizens. Based on such stipulation, gradually since December 2015, the regional head election has been carried out simultaneously in all areas of Indonesia in a process to be known as general Regional Head Election. After an evaluation was conducted on the execution of general Regional Head Election in 204 Regions, including 197 Regencies/Cities, and 7 Provinces, DPR then decided to amend the Law on Regional Head Election. Various policy amendments adopted by the Government and DPR to regulate the mechanism of filling regional head post is highly dependent on the political configuration taking place during a certain period of time. It is evident that prior to reformation, the filling of regional head post was determined by the Central Government, according to the centralistic government policy at that time. Meanwhile, after reformation in all areas that was followed by the Amendment of the 1945 Constitution, the stipulation concerning the filling of regional head post was also conducted democratically. Although the determination of regulatory policy on the filling of regional head post is significantly influenced by the politics of law of the ruling government, such formulation cannot be separated with the national legal framework in general. As such, the regulation on the mechanism of filling the regional head post constitutes a part of the politics of national law in the implementation of regional governance.

Keywords: filling of regional head post, politics of law

Abstrak

Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan kepala daerah secara langsung kembali menjadi perdebatan publik setelah revisi UU Pilkada disahkan oleh DPR pada tanggal 2 Juni 2016. Sejak berlakunya UU No.32 Tahun 2004, pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Setelah 10 tahun berlangsung, DPR kemudian menetapkan UU No.22 Tahun 2014 yang mengatur bahwa kepala daerah dipilih melalui DPRD. Ketentuan ini kemudian menimbulkan penolakan dari sebagian masyarakat, sehingga Presiden RI menetapkan Perppu No.1 Tahun 2014, yang

kemudian disahkan oleh DPR menjadi UU No.1 Tahun 2015 (diubah dengan UU No.8 Tahun 2015) yang mengatur bahwa kepala daerah kembali dipilih secara langsung oleh rakyat. Berdasar ketentuan tersebut, maka sejak bulan Desember 2015 secara bertahap, pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Indonesia, sehingga kemudian dikenal dengan Pilkada serentak. Setelah dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaan Pilkada serentak yang dilaksanakan di 204 Daerah, yang meliputi 197 Kabupaten/Kota, dan 7 Provinsi, maka DPR kemudian memutuskan untuk merevisi UU Pilkada. Berbagai perubahan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah dan DPR dalam mengatur mengenai mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tersebut sangat tergantung dari konfigurasi politik yang sedang berlangsung pada masa tertentu. Buktinya sebelum masa reformasi, pengisian jabatan kepala daerah ditentukan oleh Pemerintah Pusat, sesuai dengan kebijakan pemerintah yang sentralistik pada saat itu. Sementara itu, setelah berlangsungnya reformasi di segala bidang yang disusul dengan terjadinya Perubahan UUD 1945, maka ketentuan mengenai pengisian jabatan kepala daerah juga dilakukan secara demokratis. Meskipun penentuan kebijakan pengaturan tentang pengisian jabatan kepala daerah sangat dipengaruhi oleh politik hukum pemerintah yang berkuasa, namun di dalam penyusunannya tidak dapat dilepaskan dari kerangka hukum nasional pada umumnya. Dengan demikian, pengaturan tentang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah merupakan bagian dari politik hukum nasional di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kata kunci: pengisian jabatan kepala daerah, politik hukum

A. Pendahuluan

Sejak diundangkannya UU No.22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang kemudian dicabut dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2014, yang oleh DPR kemudian disahkan menjadi UU No.1 Tahun 2015 (selanjutnya diubah dengan UU No.8 Tahun 2015), diskursus tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah terus bergulir hingga saat ini. Diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak pada bulan Desember 2015 telah dievaluasi oleh beberapa pihak yang berkepentingan dan masyarakat pada umumnya. Hasilnya, perlu dilakukan penyempurnaan pengaturan pengisian jabatan kepala daerah. Perubahan terakhir adalah Revisi UU No.8 Tahun 2015 yang telah disahkan DPR pada tanggal 2 Juni 2016. Seperti halnya diundangkannya UU No.1 Tahun 2015, revisi undang-undang kali ini juga banyak menimbulkan polemik, bahkan sebelum revisi undang-undang tersebut diberi nomor dan diundangkan.

Isu tentang kemandirian Penyelenggara Pemilu dan prosedur verifikasi faktual dukungan terhadap calon independen menjadi masalah utama yang diperdebatkan dalam revisi undang-undang tentang Pilkada tersebut. Adanya keharusan rapat konsultasi KPU dengan DPR dalam pembuatan Peraturan KPU dianggap mengurangi kemandirian KPU. Padahal dalam

Pasal 22E ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 dinyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Oleh karena kemandirian penyelenggara Pemilu merupakan amanat konstitusi, maka semestinya masalah kemandirian penyelenggara Pemilu ini harus ditegakkan dengan dukungan pengaturannya dalam undang-undang, bukan hanya dalam undang-undang yang mengatur tentang Penyelenggara Pemilu, tetapi juga undang-undang lain yang terkait.

Yang dimaksud dengan Penyelenggara Pemilu menurut UU No.15 Tahun 2011 adalah Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu²⁸⁵. Peran Penyelenggara Pemilu sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah. Penyelenggaraan pemilihan umum yang berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum yang dapat menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat dibutuhkan penyelenggara pemilihan umum yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas.

Negara Indonesia adalah negara hukum²⁸⁶, sehingga segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara diatur berdasarkan hukum. Demikian pula dengan pengaturan tentang penyelenggaraan Pilkada ini. Pilkada sebagai salah satu perwujudan kedaulatan rakyat adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan rakyat diartikan sebagai rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi dan penyelenggaraan kekuasaan adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dengan demikian pasal itu merupakan perwujudan demokrasi karena rakyatlah yang memegang kedaulatan artinya kekuasaan pemerintahan dan pembuatan peraturan perundang-undangan merupakan hak rakyat. Salah satu perwujudan kedaulatan rakyat adalah diselenggarakannya Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Gubernur, Bupati/Walikota di Daerah. Mengingat fungsi Pemilu sebagai proses perwujudan kedaulatan tersebut, maka penyelenggaraannya harus sesuai dengan amanat undang-undang dasar.

²⁸⁵ Selengkapnya lihat ketentuan dalam Pasal 1 angka 5 UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

²⁸⁶ Pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum"

Secara yuridis konstitusional, landasan hukum pelaksanaan pemilihan²⁸⁷ kepala daerah di Indonesia adalah ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menentukan bahwa : Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Ketentuan tersebut kemudian pertamanya dijabarkan lebih lanjut dalam UU No.32 Tahun 2004 yang mengatur bahwa kepala daerah dipilih secara langsung melalui pemilihan kepala daerah (Pilkada), sehingga berdasar undang-undang tersebut, untuk pertama kalinya sejak tahun 2005 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung untuk memilih gubernur, bupati dan walikota. Setelah hampir 10 (sepuluh) tahun berjalan, maka pada tahun 2014, ketentuan tentang pemilihan kepala daerah diatur tersendiri dalam UU No.22 Tahun 2014 yang menentukan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD. Bermula dari ketentuan inilah kemudian muncul polemik di masyarakat, sehingga Presiden SBY pada saat itu mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No.1 Tahun 2014 yang menyatakan mencabut UU No.22 Tahun 2014. Di dalam Perppu tersebut diatur bahwa kepala daerah dipilih secara langsung melalui pemilihan oleh rakyat. Ketentuan tersebut tidak berubah dengan diberlakukannya UU No.8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No.1 Tahun 2015. Sejak berlakunya undang-undang ini, maka mulailah babak baru dalam mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia, yaitu diselenggarakan secara serentak, atau lebih dikenal dengan sebutan Pilkada serentak.

Apabila dicermati perkembangan pengaturan tentang pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia, maka akan dapat dilihat bahwa bagaimana mekanisme pengisian jabatan kepala daerah itu sangat ditentukan oleh politik hukum yang diambil penguasa. Buktinya sebelum masa reformasi, pengisian jabatan kepala daerah ditentukan oleh Pemerintah Pusat, meskipun dalam undang-undang diatur bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD. Hal ini sesuai dengan kebijakan pemerintah yang sentralistik pada saat itu. Sementara itu, setelah berlangsungnya reformasi di segala bidang yang disusul dengan terjadinya Perubahan UUD 1945, maka ketentuan mengenai pengisian jabatan kepala daerah dalam level undang-undang juga mengalami perubahan. Sesuai dengan rezim demokrasi yang dianut, maka mekanisme pengisian jabatan kepala daerah juga dilakukan secara demokratis. Sebagai buktinya, UU No.32 Tahun 2004 sebagai undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah setelah reformasi menentukan bahwa kepala daerah dipilih secara langsung melalui pemilihan

²⁸⁷ Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu cara pengisian jabatan kepala daerah, karena di beberapa kepala daerah dapat juga ditunjuk oleh pejabat pemerintah yang di atasnya.

oleh rakyat. Oleh karena itu, pengaturan tentang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah sangat dipengaruhi oleh politik hukum yang dijalankan oleh pemerintah. Demikian pula revisi terhadap UU No.8 Tahun 2015 tidak dapat dilepaskan dari situasi dan kondisi politik yang sedang berlangsung saat ini, yang merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi keputusan pembentuk undang-undang.

B. Pembahasan

B. 1. Tujuan Negara Indonesia dan Politik Hukum Nasional

Setiap negara dibentuk mempunyai tujuan-tujuan tertentu. Apa yang menjadi tujuan bagi suatu negara, ke arah mana suatu organisasi negara ditujukan adalah masalah penting, sebab tujuan inilah yang bakal menjadi pedoman tentang bagaimana negara disusun dan dikendalikan, dan bagaimana kehidupan rakyatnya diatur sesuai dengan tujuan itu.²⁸⁸ Menurut Miriam Budiardjo, tujuan terakhir dibentuknya negara adalah untuk menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*).²⁸⁹

Tujuan negara Indonesia tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945.²⁹⁰ Sesuai dengan tujuan negara tersebut, maka yang menjadi tujuan utama negara Indonesia adalah mensejahterakan seluruh masyarakat Indonesia, yang sekaligus menjadi politik hukum nasional Indonesia, yang secara ideal menjadi pedoman dalam pembentukan hukum di Indonesia. Termasuk dalam hal ini adalah pembentukan hukum pengisian jabatan kepala daerah harus ditujukan pada tujuan untuk mensejahterakan masyarakat tersebut.

Politik hukum adalah "kebijakan" yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu dirubah, atau hukum mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti mensejahterakan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud.²⁹¹ Pengertian seperti ini umumnya dianut oleh negara-negara demokrasi konstitusional atau negara hukum yang demokratis.

²⁸⁸ Bintang R Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), hal 77

²⁸⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, ed revisi* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal 54

²⁹⁰ Tujuan Negara RI tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 adalah: melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

²⁹¹ Bintang R Saragih, *Politik Hukum* (Bandung: CV Utomo, 2006), hal. 17

Negara Indonesia sebagai sebuah negara yang menganut paham demokratis²⁹², sehingga perlu juga untuk melakukan perubahan dan penyesuaian peraturan perundang-undangan, terutama yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak. Salah satu peraturan perundang-undangan yang perlu dilakukan perubahan dan penyesuaian dengan perkembangan dan aspirasi masyarakat adalah undang-undang yang berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah. Perubahan hukum pengisian jabatan kepala daerah sangat perlu untuk dilakukan, sehingga tidak akan terjadi silang pendapat mengenai bagaimana kepala daerah itu harus dipilih, termasuk di dalamnya adalah bagaimana prosedurnya, siapa yang dapat mencalonkan diri, dan bagaimana pelaksanaan pengawasannya. Atau seperti dalam diskursus yang berkembang mengenai revisi UU Pilkada pada saat ini, pelaksanaannya harus dipastikan sesuai dengan ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan pelaksanaannya, termasuk di dalamnya adalah peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Penyelenggara Pemilu. Hal terpenting yang perlu dikedepankan adalah pencapaian tujuan kesejahteraan, sedang bagaimana cara kepala daerah itu hendak dipilih tidak perlu dipersoalkan, sepanjang tidak menghilangkan prinsip kedaulatan rakyat dan tidak bertentangan dengan konstitusi. Sesuai dengan falsafah Pancasila, maka dalam rangka membangun sistem hukum nasional, maka hukum yang hendak dibentuk tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. Arief B Sidharta dengan mengutip pendapat Sunaryati Hartono dalam salah satu orasinya menyatakan: "...maka untuk membangun Sistem Hukum Nasional, sebenarnya harus dibina suatu budaya Hukum Nasional terlebih dahulu yang akan mempengaruhi kekuatan dan efektivitas berlakunya dan ditetapkannya berbagai kaidah Hukum Nasional".²⁹³ Selanjutnya dinyatakan pula "... apabila benar-benar kita bertekad mempertahankan identitas kita sebagai bangsa Indonesia maka tidak ada jalan lain daripada tetap setia pada nilai-nilai Pancasila yang harus kita jiwai dan terapkan sebagai *volkgeist* Indonesia ...".²⁹⁴ Lebih jauh lagi dikatakan bahwa: " ... Filsafat Pancasila itulah yang paling besar kemungkinannya memungkinkan bangsa Indonesia bertahan dalam pertarungan antar bangsa. Sehingga Pancasila itulah yang sudah tepat menjadi kompas bagi pembangunan bangsa dan negara di abad ke-21 ini".²⁹⁵

²⁹² Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

²⁹³ Sunaryati Hartono dalam Sidharta Arief B, "Revisitasi Pemikiran Prof Soediman Kartohadiprodo tentang pancasila Berkaitan Dengan Pengembangan Sistem Hukum Nasional", *Orasi Dies Natalis ke-51 Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan* (Bandung: 17 Oktober 2009)

²⁹⁴ *Ibid*

²⁹⁵ *Ibid*

Memperhatikan pendapat tentang kedudukan Pancasila sebagai pandangan hidup dan falsafah bangsa Indonesia, maka dalam membentuk hukum pengisian jabatan kepala daerah ke depan, hendaknya berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila. Sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, maka dalam tiap ketentuan bidang hukum terdapat unsur keadilan. Hukum bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang tertib berkeadilan. Penilaian tentang keadilan didasarkan pada substansi pandangan hidup yang dianut yang tercermin dalam sistem hukum yang ditumbuhkan di dalam masyarakat yang bersangkutan. Nilai-nilai falsafah Pancasila inilah yang hendaknya mewarnai hukum pengisian jabatan kepala daerah yang akan datang.

Sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan nasional serta arah, tahapan, dan prioritas pembangunan jangka panjang tahun 2005-2025 yang tertuang dalam UU No.17 Tahun 2007 tentang Rencana Jangka Panjang Nasional 2005-2025, maka pembangunan nasional sampai dengan tahun 2025 mendatang harus diarahkan pada beberapa sasaran yang sudah ditentukan. Diantara 8 (delapan) sasaran, ada beberapa sasaran yang berhubungan dengan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, yaitu terwujudnya Indonesia yang demokratis berlandaskan hukum dan berkeadilan, yang ditandai dengan terciptanya supremasi hukum dan penegakan hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945, serta tertatanya sistem hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodatif, dan aspiratif. Sasaran selanjutnya adalah terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan, yang ditandai dengan tingkat pembangunan yang makin merata ke seluruh wilayah, dengan cara peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat, termasuk berkurangnya kesenjangan antar wilayah dalam kerangka NKRI. Dengan demikian, maka dalam melakukan penyusunan kembali hukum pengisian jabatan kepala daerah, hendaknya mengacu pada tujuan pembangunan jangka panjang tersebut, yang harus diwujudkan dalam politik hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya.

B. 2. Politik Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah

Secara yuridis konstitusional, landasan hukum pelaksanaan pemilihan²⁹⁶ kepala daerah di Indonesia adalah ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menentukan bahwa : Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Apabila dilihat dari redaksi kata

²⁹⁶ Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu cara pengisian jabatan kepala daerah, karena di beberapa kepala daerah dapat juga ditunjuk oleh pejabat pemerintah yang di atasnya.

"demokratis", maka dapat dibaca bahwa ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut masih memberikan ruang bagi pembentuk undang-undang untuk memberikan penafsiran tentang bagaimana cara demokratis tersebut hendak diwujudkan dalam pemilihan kepala daerah.²⁹⁷ 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.

Keinginan dari pengubah UUD Negara RI Tahun 1945 yang menunjukkan bahwa ketentuan tentang pengisian jabatan kepala daerah diserahkan saja kepada pembentuk undang-undang dapat dibaca pada risalah sidang PAH I BP MPR, yaitu pendapat Slamet Effendi Yusuf selaku Ketua Rapat PAH I yang menyatakan: "...Mengenai DPRD dijelaskan dalam pemilihan umum, saya kira semua sependapat tadi. Tadi semua sependapat ya tentang DPRD supaya melalui pemilihan umum ...Kemudian Kepala Daerah dipilih oleh DPRD atau secara langsung itu masih pilihan. Jadi saya kira masih pilihan..."²⁹⁸. Pendapat tersebut kemudian diperjelas dan ditambah oleh Hobbes dari F-PDIP yang mengusulkan agar pemilihan kepala daerah dipilih secara demokratis, yang selanjutnya diatur dengan undang-undang, dengan pernyataannya:

"Jadi, kita tidak dipilih langsung oleh rakyat, tapi dipilih secara demokratis, itu usulan kita. Bukan, ini kan begini ya, dalam hal ini kan saya kira kan ini perdebatan kita yang utama nanti masalah pemilihan presiden, masalah pemilihan gubernur dan selanjutnya, jadi saya kira harus dihormati juga usulan kita yang seperti itu gitu, jadi saya kira nanti di untuk ayat (4) ini bikin alternatif ya, dialternatif dipilih secara demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. Alternatif, jadi bikin alternatif ayat".²⁹⁹

Dari perdebatan dan beberapa usulan yang muncul dalam pembahasan dalam Rapat PAH I dapat diketahui mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah ada usulan atau pemikiran untuk mengkaitkan dengan pemilihan Presiden, sehingga apabila Presiden dipilih secara langsung, demikian pula kepala daerah akan dipilih secara langsung. Namun demikian, ada beberapa pendapat yang tidak mempermasalahkan bagaimana pengisian jabatan kepala daerah itu hendak dipilih secara langsung atau dipilih secara tidak langsung melalui DPRD. Jadi yang penting adalah bagaimana mekanisme pemilihan kepala daerah itu memenuhi kriteria demokratis. Bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah itu sebaiknya disesuaikan dengan

²⁹⁷ Bandingkan dengan ketentuan dalam Pasal 6A Ayat (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

²⁹⁸ Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, edisi revisi* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2010), hal. 1990

²⁹⁹ *Ibid*

mekanisme pemilihan Presiden dikemukakan juga oleh Riyas Rashid³⁰⁰, yang menyatakan bahwa sebenarnya tidak ada prinsip khusus yang membedakan pemilihan kepala daerah dengan pemilihan pejabat-pejabat publik lain. Tidak ada perbedaan yang hakiki, prinsipil, antara pemilihan kepala daerah dan pemilihan presiden. Prinsip-prinsip pemilihan kepala daerah itu mestinya persis sama dengan pemilihan presiden, dan mestinya pemilihan kepala daerah dulu, baru ada pemilihan presiden secara langsung.³⁰¹

Dalam kerangka hukum, ketentuan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut kemudian dijabarkan dalam UU No.32 Tahun 2004, terutama dalam Pasal 24 Ayat (5) dan Pasal 56 Ayat (1). Dalam pasal-pasal tersebut dengan sangat jelas disebutkan bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Berdasar ketentuan dalam undang-undang tersebut, maka sejak tahun 2005 pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Inilah tonggak awal otonomi dalam arti yang lebih demokratis, dimana rakyat di daerah memiliki kebebasan untuk menentukan siapa yang akan menjadi kepala daerahnya masing-masing. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini tetap berlangsung hingga diberlakukannya UU No.1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan UU No.8 Tahun 2015, bahkan hingga revisi UU No.8 Tahun 2015 yang baru saja disahkan oleh DPR.

Keputusan pembentuk undang-undang untuk menterjemahkan frasa "demokratis" dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi pemilihan secara langsung oleh rakyat tidak dapat dilepaskan dari konteks kesejarahan, atau bagaimana latar belakang UU No.32 Tahun 2004 itu dibentuk. Dari Risalah Sidang pembahasan RUU tentang Pemerintahan Daerah, dapat diketahui bahwa keinginan sebagian besar anggota DPR berpendapat bahwa ketentuan Pasal 6A UUD Negara RI Tahun 1945 tentang pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden "diturunkan" dan diberlakukan bagi pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dengan melalui pemilihan kepala daerah secara langsung, sebenarnya di situlah esensi kedaulatan rakyat, dimana rakyat benar-benar menentukan sendiri siapa yang akan menjadi pemimpinnya di daerah sesuai dengan pilihannya. Karena makna kedaulatan rakyat adalah bahwa rakyat adalah pemegang kekuasaan yang tertinggi di dalam negara. Sebenarnya selaku pemegang kedaulatan, rakyat dapat memberikan mandat kepada wakil-wakilnya di lembaga

³⁰⁰ Salah satu saksi ahli dalam sidang Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004

³⁰¹ Disampaikan dalam keterangannya sebagai saksi ahli dalam sidang Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004

perwakilan, yang kemudian berdasar mandat tersebut wakil-wakil rakyat di DPRD dapat memilih kepala daerah atau disebut dengan demokrasi perwakilan. Secara teoritis, demokrasi perwakilan ini adalah cara yang demokratis juga. Namun demikian, pemilihan langsung oleh rakyat akan memiliki nilai demokratis yang lebih tinggi, karena dengan memilih secara langsung, tidak akan terjadi bias ataupun deviasi dari suara rakyat.

Pelaksanaan demokrasi yang benar-benar mengutamakan keinginan rakyat ini di Indonesia pada kenyataannya tidak berbanding lurus dengan pencapaian tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Beberapa indikator seperti tingkat kemiskinan masyarakat, tingkat korupsi, dan kualitas pelayanan publik tidak serta mengalami perbaikan dengan diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung. Berdasarkan pada kondisi-kondisi tersebut, maka perlu dipikirkan kembali mengenai langkah-langkah untuk menyusun kembali sistem hukum pengisian jabatan kepala daerah, sehingga sesuai dengan politik hukum nasional secara keseluruhan. Tujuan politik hukum nasional di bidang pemerintahan daerah adalah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, apabila dihadapkan pada pilihan apakah hendak mempertahankan sistem pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan langsung ataukah dipilih melalui DPRD, maka yang harus diutamakan adalah sistem manakah yang dapat menjamin terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian pilihan mana yang akan diambil oleh pembentuk undang-undang untuk menentukan aturan tentang pengisian jabatan kepala daerah harus didasarkan pada tujuan politik nasional. Menurut penulis, pilihan apapun yang akan diambil oleh pembentuk undang-undang harus memperhatikan kepentingan rakyat dan tujuan pembangunan nasional untuk mensejahterakan masyarakat.

Keputusan untuk mengejawantahkan cara "demokratis" dengan cara pemilihan secara langsung oleh rakyat merupakan politik hukum yang diambil oleh pemerintah pada saat itu. Hal ini disebabkan karena Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 tidak menentukan dengan cara bagaimana frasa "demokratis" tersebut harus dilaksanakan. Artinya, ketentuan dalam UUD memberikan "*open policy*" kepada pemerintah dan pembentuk undang-undang untuk mengatur cara memilih kepala daerah itu secara langsung atau melalui perwakilan di DPRD. Di sinilah politik hukum pemerintah memainkan peranan yang penting.

Pada pemerintahan yang demokratis, maka politik hukum yang berlaku adalah menciptakan hukum yang mendekatkan hukum positif itu dengan realitas masyarakat.

Sementara itu, apabila didominasi oleh "*ruling class*" atau elit politik, maka politik hukum menciptakan hukum positif yang menjauhkan hukum positif itu dengan realitas sosial.³⁰² Suatu negara akan disebut sebagai negara demokrasi jika dijalankan dengan mendasarkan pada filosofi demokrasi, yaitu pemerintahan itu berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Negara Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang, maka menurut Bintan R Saragih, politik hukumnya tergantung pada faktor-faktor yang terdapat dalam negara Indonesia, seperti bagaimana kekuasaan penguasa itu diperoleh, terutama pimpinan eksekutif, masa jabatan para pemimpin eksekutifnya, dan cara mengangkat pembantu-pembantu utamanya yang kesemuanya disebut faktor internal.³⁰³ Hal ini juga terlihat dalam pembentukan undang-undang yang mengatur tentang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah. Beberapa kali pembentukan undang-undang baru yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah menjadi bukti pengaruh faktor-faktor internal tersebut. Adanya dua pihak yang berkoalisi di DPR (yang pada waktu itu disebut Koalisi Indonesia Hebat dan Koalisi Merah Putih) telah mempengaruhi disahkannya UU No.22 Tahun 2014, yang dicabut Presiden SBY dengan Perppu No.1 Tahun 2014 (disahkan menjadi UU No.1 Tahun 2015 dan perubahannya yaitu UU No.8 Tahun 2015). Demikian pula adanya revisi UU Pilkada yang disahkan pada 2 Juni 2016 yang lalu juga menampakkan adanya pengaruh kekuatan politik yang sedang berkuasa.

Politik hukumnya dapat juga tergantung pada hubungannya dengan negara-negara maju yang bertindak sebagai negara donor dan penanam modal di negara Indonesia, yang disebut faktor eksternal.³⁰⁴ Masuknya faktor-faktor eksternal dalam pengambilan keputusan atas materi suatu peraturan perundang-undangan ini misalnya adalah beberapa undang-undang di bidang ekonomi.

Untuk mengatasi masalah-masalah yang berkembang terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah, negara melalui pemerintah akan menentukan kebijakan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tidak hanya bersumber pada konstitusi, tetapi lebih kepada politik hukum dari pembuat undang-undang, dalam hal ini adalah DPR dengan Presiden. Oleh karena itu, dalam rapat PAH I BPMPR yang membahas perubahan Pasal 18 UUD 1945, muncul beberapa pendapat dari beberapa fraksi untuk menyerahkan cara pengisian jabatan kepala daerah ini kepada pembentuk undang-undang, dengan batasan cara-cara yang demokratis. Pilihan kebijakan yang akan diambil oleh pembentuk undang-undang (DPR bersama Presiden) dalam

³⁰² Bintan R Saragih, *op cit*, hal. 24

³⁰³ *Ibid*, hal 46

³⁰⁴ *Ibid*

menyusun peraturan tentang pengisian jabatan kepala daerah harus memperhatikan pula ketentuan dalam Pasal 18 A dan Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945. Hal ini juga menjadi pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No.072-073/PUU-II/2004 dengan menyatakan: "Bahwa untuk memberi pengertian dipilih secara langsung sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, Mahkamah juga mengaitkan Pasal 18 Ayat (4) dengan Pasal 18 B Ayat (1) UUD 1945, yang sebagaimana halnya dengan Pasal 18 Ayat (4) adalah hasil perubahan kedua UUD 1945 Tahun 2000. Pasal 18B Ayat (1) berbunyi: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". Dengan dirumuskan "dipilih secara demokratis" maka ketentuan Pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksud Pasal 18B Ayat (1) UUD tersebut di atas". Pertimbangan Mahkamah Konstitusi tersebut bisa dimaknai bahwa cara demokratis itu dapat dilaksanakan secara kontekstual, disesuaikan dengan kondisi masing-masing masyarakat. Sebagai contoh adalah pengisian jabatan kepala daerah di wilayah Provinsi DKI Jakarta, yaitu 5 (lima) walikota dan 1 (satu) bupati dengan cara pengangkatan oleh gubernur dan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijabat oleh Raja Ngayogyakarta.

Dari pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut juga sangat jelas, bahwa dalam penyusunan peraturan tentang pengisian jabatan kepala daerah harus memperhatikan ketentuan-ketentuan lain di dalam konstitusi, terutama yang berhubungan dengan masalah pemerintahan daerah. Pengaturan tentang pengisian jabatan kepala daerah, walau bagaimanapun juga tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya, sehingga pengaturannya harus sinkron dengan ketentuan-ketentuan yang terkait dengan pemerintahan daerah pada umumnya, termasuk mengenai kekhususan dan keistimewaan daerah-daerah tertentu, yang semuanya diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945.

Penyusunan hukum pengisian jabatan kepala daerah juga harus memperhatikan ketentuan dalam undang-undang yang lain sehingga ada kesinambungan dan sinergi sebagai satu kesatuan sistem hukum nasional. Undang-Undang yang perlu disinkronisasi diantaranya adalah undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, karena pengisian jabatan kepala daerah adalah bagian dari sistem pemerintahan daerah itu sendiri. Selain itu harus juga memperhatikan undang-undang hak asasi manusia yang berkaitan dengan hak warga negara untuk ikut serta dalam pemerintahan dan menyalurkan hak-hak politiknya, termasuk

mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah. Demikian pula dengan undang-undang tentang partai politik dan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sangat berkaitan erat dengan penyusunan hukum pengisian jabatan kepala daerah.

Dengan mendasarkan pada ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dan dengan mempertimbangkan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang yang lain, maka konsep hukum pengisian jabatan kepala daerah yang akan dibuat akan sesuai dengan politik hukum nasional oleh bangsa Indonesia pada saat sekarang ini. Peraturan hukum atau undang-undang yang baik adalah undang-undang yang dapat selaras dan bersinergi dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lain, sehingga membentuk sistem hukum nasional yang berdasar konstitusi dan mampu menciptakan kesejahteraan masyarakat.

B. 3. 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.

Pembukaan UUD 1945 alinea IV dengan jelas menyatakan bahwa negara Indonesia disusun sebagai negara yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: "... Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Adanya kata "..berdasar kepada..." yang menunjuk pada substansi sila-sila Pancasila, meskipun kata "Pancasila" tidak secara eksplisit disebut, berdasar penafsiran historis dapat dimaknai bahwa Pancasila adalah dasar negara.

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 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.

Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi, termasuk kekuasaan di bidang politik. Artinya semua cabang kekuasaan negara dan semua pelaku kekuasaan negara merupakan pelaku dan penyandang kedaulatan rakyat itu dengan sebaik-baiknya. Semua kebijakan negara dan pemerintahan dituangkan dalam bentuk hukum tertentu, sehingga mempunyai kekuatan mengikat harus mengacu kepada ketentuan UUD 1945 sebagai kesepakatan dan hukum tertinggi.³⁰⁵

Dengan adanya ketentuan seperti itu, yaitu bahwa semua peraturan harus mengacu pada ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945, maka hukum akan bisa ditegakkan. Apabila hukum bisa ditegakkan, maka suasana demokrasi akan bisa berkembang dengan teratur, karena kebebasan yang diciptakan oleh sistem demokrasi akan berjalan dalam alur dan rambu-rambu hukum. Dalam keseimbangan hubungan antara demokrasi dan *rule of law* itu pulalah, konsep demokrasi dan konsep negara hukum yang diidealkan oleh peradaban modern akan dapat menghasilkan keadilan dan kesejahteraan yang merata yang pada gilirannya akan mendorong tumbuh dan berkembangnya keadaban atau peradaban dalam kehidupan bersama.³⁰⁶

Negara Indonesia adalah negara yang menganut paham supremasi konstitusi, dimana undang-undang dasar merupakan sumber hukum tertulis yang tertinggi. Dalam tata hukum negara Indonesia, UUD Negara RI Tahun 1945 harus menjadi pedoman bukan saja bagi rakyat atau warga negara, tetapi juga menjadi pedoman bagi penyelenggara negara, termasuk

³⁰⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010), hal. 372

³⁰⁶ *Ibid*

pembuat undang-undang atau lembaga. Mengingat dalam negara hukum yang demokratis konstitusi diidealkan sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat, maka sesuai dengan pendapat K.C. Wheare, dengan supremasi konstitusi sebagai bentuk kehendak rakyat yang berdaulatlah maka akan ada perhatian dan jaminan bahwa konstitusi harus dijaga dan diwujudkan.³⁰⁷

Dalam negara yang demokratis maka rakyat sebagai pemegang kedaulatan (kedaulatan rakyat) berhak untuk menentukan arah kebijakan dan peraturan yang mengikat secara umum. Rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk di lembaga legislatif akan menjalankan kewenangan legislatifnya melalui pembentukan undang-undang. Dalam kaitannya dengan pembentukan undang-undang yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah, maka kehendak rakyat juga ikut menentukan. Peluang adanya partisipasi masyarakat ini diwadahi dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang pada Pasal 96 memuat ketentuan tentang partisipasi masyarakat. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, yang dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, penyampaian pendapat dalam kunjungan kerja anggota DPR, sosialisasi, dan/atau seminar, diskusi, dan lain-lain. Selanjutnya untuk lebih memudahkan partisipasi masyarakat, setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat, misalnya diupload di internet dan media massa cetak. Dalam hal undang-undang sudah diberlakukan, masyarakat juga dapat mengajukan uji materi undang-undang ke Mahkamah Konstitusi RI apabila hak-hak konstitusionalnya dirugikan oleh suatu ketentuan dalam undang-undang.

Konstitusi pada dasarnya adalah resultante dari keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya ketika konstitusi tersebut dibuat. Oleh sebab itu konstitusi menggambarkan kebutuhan dan jawaban atas persoalan yang dihadapi ketika itu.³⁰⁸ Pembentukan hukum dalam arti pembentukan undang-undang merupakan aktifitas penting dalam negara hukum. Undang-undang menjadi dasar legalitas bagi seluruh elemen negara, khususnya bagi penyelenggara negara, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah pada umumnya dan undang-undang yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah pada khususnya, menjadi sangat penting agar otonomi daerah yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat dapat terwujud.

³⁰⁷ KC Wheare, *Modern Constitution*, terjemahan Muhammad Hardani, *cet II* (Surabaya: Pustaka Eureka, 2005), hal. 14

³⁰⁸ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 10

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.

Semua kalangan pastinya sepakat bahwa hukum itu harus dinamis, tidak statis dan harus dapat mengayomi masyarakat. Hukum harus dapat dijadikan penjaga ketertiban, ketenteraman, dan pedoman tingkah laku dalam kehidupan masyarakat. Hukum harus dapat dijadikan pembaru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang harus dibentuk dengan berorientasi kepada masa depan (*forward looking*), tidak boleh berorientasi kepada masa lampau (*back word looking*). Oleh karena itu, hukum harus dapat dijadikan pendorong dan pelopor untuk mengubah kehidupan masyarakat kepada yang lebih baik dan bermanfaat untuk semua pihak.

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. Semua cara pengisian jabatan kepala daerah tersebut dipengaruhi oleh politik hukum yang dijalankan oleh pemerintah yang berkuasa, yang lebih mengarah pada tujuan ketertiban yang bersifat sentralistik. Akibatnya peran pemerintah pusat sangat dominan dalam menentukan kepala daerah yang memegang jabatan di suatu daerah. Setelah 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 beberapa 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.

Adanya kenyataan dan bukti bahwa diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung untuk melakukan pengisian jabatan kepala daerah tidak serta merta mampu

meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah tidak harus ditanggapi dengan merubah sistim pemilihan kepala daerahnya. 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, baik langsung maupun tidak langsung, seperti undang-undang tentang partai politik, undang-undang tentang pemerintahan daerah, undang-undang tentang pemilu, undang-undang tentang susunan dan kedudukan anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD, undang-undang tentang penyelenggara pemilu, undang-undang tentang hak asasi manusia, dan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. 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:³⁰⁹

- a. sebagai *standard of conduct*, yaitu sandaran atau ukuran tingkah laku yang harus ditaati oleh setiap orang dalam bertindak dalam melakukan hubungan satu dengan yang lain;
- b. sebagai sarana atau alat untuk mengubah masyarakat ke arah yang lebih baik (*as a tool of social engineering*)³¹⁰ baik secara pribadi maupun dalam hidup masyarakat.
- c. sebagai alat untuk mengontrol tingkah laku dan perbuatan manusia agar mereka tidak melakukan perbuatan yang melawaan norma hukum, agama, dan susila (*as a toll of social control*)
- d. tidak hanya untuk menciptakan ketertiban, tetapi juga menciptakan perubahan masyarakat dengan cara memperlancar proses interaksi sosial dan diharapkan menjadi pendorong untuk menimbulkan perubahan dalam kehidupan masyarakat (*as a facility of human interaction*)

³⁰⁹ Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum, cet IV* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hal. 3

³¹⁰ Baca pendapat Roscoe Pound dan Satjipto Rahardjo mengenai hukum sebagai rekayasa sosial

Selanjutnya, agar fungsi hukum sebagaimana tersebut di atas 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. Mengutip pendapat Ahmad Musthafa al Maraghi,³¹¹ Abdul Manan 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.

Pendapat tersebut menurut penulis sangat cocok untuk dipergunakan untuk mengkaji masalah pengisian jabatan kepala daerah. 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.

Apabila hukum hendak diganti dengan hukum yang baru, maka menurut Abdul Manan diperlukan beberapa syarat agar hukum baru tersebut dapat berlaku secara efektif dalam kehidupan masyarakat. Syarat-syarat tersebut adalah³¹²:

- 1) hukum yang dibuat itu haruslah bersifat tetap, tidak bersifat ad hoc;
- 2) hukum yang baru itu harus diketahui oleh masyarakat sebab masyarakat berkepentingan untuk diatur dengan hukum yang baru tersebut. Sebaiknya sebelum hukum itu diberlakukan kepada masyarakat, terlebih dahulu disosialisasikan kepada masyarakat, agar masyarakat siap menerimanya;
- 3) hukum yang baru itu tidak saling bertentangan satu sama lain, terutama dengan hukum positif yang sedang berlaku;
- 4) tidak boleh berlaku surut (retro aktif);
- 5) hukum yang dibuat itu harus mengandung nilai-nilai filosofis, yuridis, dan sosiologis;

³¹¹ Abdul Manan, *op cit*, hal. 3-4

³¹² *Ibid*, hal. 4

- 6) hendaknya dihindari untuk sering mengubah suatu hukum karena masyarakat dapat kehilangan ukuran dan pedoman dalam berinteraksi dalam masyarakat;
- 7) penerapan hukum baru hendaknya memperhatikan budaya hukum masyarakat;
- 8) hukum yang baru itu hendaknya dibuat secara tertulis oleh instansi yang berwenang membuatnya.

Aturan hukum yang baik adalah aturan yang tidak sering berubah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai sekarang, telah lebih dari 16 (enam belas) kali³¹³ dilakukan perubahan undang-undang. Masing-masing undang-undang tersebut berlaku pada masa tertentu, misalnya UU No.1 Tahun 1945, UU No.22 Tahun 1948, UU No.1 Tahun 1957, Penpres No.6 Tahun 1959, Penpres No.5 Tahun 1960, UU No.18 Tahun 1965 berlaku pada masa Orde Lama yang memiliki ciri diawali dengan sentralistik, kemudian menjadi otonomi seluas-luasnya. Sementara pada masa Orde Baru berlaku UU No.5 Tahun 1974, yang berlaku selama 25 tahun hingga tahun 1999 dengan ciri yang cenderung sentralistik. Perkembangan selanjutnya, sebagai dampak terjadinya reformasi di segala bidang, maka dalam UU No.22 Tahun 1999 diatur tentang otonomi seluas-luasnya, dengan sifat yang sangat desentralistik. Sebagai koreksi atas pengaturan otonomi dalam UU No.22 Tahun 1999 yang dianggap terlalu luas, sehingga menimbulkan ketidakstabilan di beberapa daerah³¹⁴, yang diakibatkan oleh penafsiran hakekat otonomi daerah, maka dikeluarkan UU No.32 tahun 2004 yang memberikan otonomi yang lebih kecil dibandingkan dengan otonomi daerah yang ada dalam UU No.22 tahun 1999.

Dari pengalaman beberapa undang-undang yang telah diubah, maka perlu dibuat "*grand design*" tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dan desentralisasi yang akan diterapkan di daerah. Dengan menetapkan "*grand design*" desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka hukum yang akan dibuat dapat menjangkau ke masa depan, sehingga undang-undang dan peraturan-peraturan lain bisa saling bersinergi. Di antara *grand design* yang terkait pengisian jabatan kepala daerah adalah berkaitan dengan pola

³¹³ Sejak awal kemerdekaan telah diberlakukan beberapa undang-undang di bidang pemerintahan daerah, diantaranya adalah: UU No.1 Tahun 1945, UU No.22 Tahun 1948, UU No.1 Tahun 1957, Penpres No.6 Tahun 1959, Penpres No.5 Tahun 1960, UU No.18 Tahun 1965, UU No.5 Tahun 1974, UU No.5 Tahun 1979, UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.25 Tahun 1999, UU No.32 Tahun 2004, berikut perubahannya, yaitu UU No.8 Tahun 2005 dan UU No. 12 Tahun 2008, UU No.33 Tahun 2004, UU No.23 Tahun 2014 berikut perubahannya, yaitu UU No.2 Tahun 2015 dan UU No.9 Tahun 2015, UU No.22 Tahun 2014, UU No.1 Tahun 2015, UU No.8 Tahun 2015, revisi UU Pilkada yang disahkan pada tanggal 2 Juni 2016, dan saat ini sedang menunggu pengundangan oleh Presiden.

³¹⁴ Telah terjadi kerusuhan yang berakibat pengusiran warga dari luar Kalimantan di Sampit pada tahun 2001, pada awal-awal diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999, juga terjadi perselisihan antara Pemerintah Kabupaten Sukoharjo dan Kabupaten Boyolali akibat pengelolaan sungai yang melintasi kedua wilayah tersebut, penangkapan nelayan Cilacap di wilayah Lamongan, dan lain-lain.

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 Enterpreteur of the Constitution*", penafsir konstitusi untuk memberikan jalan keluar. Para pihak selaku pemangku kepentingan, yaitu pembuat undang-undang (DPR dan Presiden), 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, yaitu³¹⁵:

- a) perubahan itu harus menyeluruh, terutama kepada doktrin, norma-norma yang tidak sesuai lagi dengan kondisi jaman
- b) perubahan itu juga harus mencakup dalam cara penerapannya;
- c) kaidah atau aturan yang dibuat harus sesuai dengan falsafah hidup bangsa Indonesia, yaitu Pancasila.

Dalam rangka menyusun kembali hukum pengisian jabatan kepala daerah, maka perlu dilakukan perubahan dan penyesuaian terhadap peraturan-peraturan, terutama undang-undang yang memiliki keterkaitan dengan hukum pengisian jabatan kepala daerah, seperti yang sudah

³¹⁵ *Ibid*, hal. 5

dijelaskan sebelumnya yaitu berkaitan dengan undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah secara umum, undang-undang yang mengatur tentang partai politik, undang-undang yang mengatur tentang susunan dan kedudukan anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD, undang-undang yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dan undang-undang lain yang memiliki keterkaitan.

Apabila dikaitkan dengan sistim pemerintahan presidensiil yang dianut negara Indonesia, maka pengisian jabatan kepala daerah dengan melalui pemilihan secara langsung menurut penulis lebih sesuai dengan sistim presidensiil tersebut. Namun apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945, maka mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dapat disesuaikan dengan kondisi masing-masing masyarakat daerah, sehingga tidak harus mengikuti mekanisme pemilihan seperti halnya pemilihan Presiden. Oleh karena itu, mekanisme pemilihannya dapat dilakukan dengan cara yang berbeda-beda, sepanjang dilakukan dengan cara-cara yang demokratis sesuai dengan amanat Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945.

Terkait dengan daulat rakyat ini, dalam UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2) telah diatur bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Salah satu perwujudan menurut UUD tersebut adalah pelaksanaan Pemilu yang memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan, maupun memilih Presiden dan Wakil Presiden, bahkan termasuk juga untuk memilih Kepala Daerah. Dengan demikian, wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan (termasuk DPRD) secara konstitusional diakui sebagai pemilik suara rakyat sebagai pemilihnya. Oleh karena itu, penulis memiliki pendapat sendiri, bahwa sesuai dengan teori mandat representative, dimana wakil yang menerima mandat bertanggung jawab secara kolektif sebagai lembaga perwakilan kepada rakyat, maka apabila undang-undang menentukan bahwa lembaga perwakilan memiliki kewenangan untuk memilih kepala daerah dengan cara-cara tertentu yang ditentukan berdasarkan undang-undang, hal ini tidak bertentangan dengan ketentuan konstitusi. Apabila permasalahannya di Indonesia selama ini adalah keputusan yang dibuat oleh lembaga perwakilan (DPR maupun DPRD) ternyata bertentangan dengan kehendak rakyat, maka yang perlu diperbaiki adalah kinerja dari lembaga perwakilan tersebut. Oleh karena itu perlu dilakukan perbaikan pola rekrutmen dari calon-calon anggota legislatif yang dilakukan oleh partai politik, sehingga wakil rakyat yang dipilih melalui Pemilu tersebut memiliki kualitas yang baik selaku mandataris rakyat. Disinilah peran partai politik sangat menentukan, baik

dalam rangka pendidikan politik, pembentukan etika dan budaya politik, maupun dalam rangka rekrutmen pejabat publik.

Dalam menciptakan hukum yang demokratis, yang sesuai dengan asas kedaulatan rakyat, harus pula memperhatikan kenyataan-kenyataan yang ada di dalam masyarakat, 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 diwujudkan³¹⁶

Terkait dengan adanya Revisi UU No.8 Tahun 2015, maka yang perlu dicermati adalah revisi yang dilakukan oleh DPR yang kemudian menimbulkan polemik itu tentunya harus bertujuan untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah yang lebih demokratis dan menghasilkan kepala daerah yang mampu mendatangkan kesejahteraan bagi masyarakat daerahnya. Oleh karena itu, dalam rangka revisi UU Pilkada, hak-hak dan kekuasaan rakyat yang dijamin oleh UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD harus benar-benar diejawantahkan, baik dalam aspek formil maupun materiil, yaitu baik menyangkut prosedur maupun substansi pengaturannya.

C. Kesimpulan

Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Salah satu perwujudan kedaulatan rakyat tersebut adalah diselenggarakannya pemilihan umum, termasuk di dalamnya adalah pemilihan kepala daerah untuk mengisi jabatan kepala daerah. Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah ini berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis. Pengejawantahan cara yang demokratis tersebut tidak ditentukan dalam UUD, sehingga pembentuk undang-undang diberi keleluasaan untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung ataupun melalui pemilihan di lembaga perwakilan, karena kedua cara tersebut adalah demokratis. Sehingga dapat dikatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, terdapat "*open policy*" yang diserahkan kepada pembentuk undang-undang untuk mengaturnya. Berdasar hal tersebut, maka pengaturan tentang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia sangat ditentukan oleh politik hukum yang diambil

³¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *op cit*, hal. 369

pemerintah yang sedang berkuasa. Buktinya sebelum masa reformasi, pengisian jabatan kepala daerah ditentukan oleh Pemerintah Pusat, meskipun dalam undang-undang diatur bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD. Hal ini sesuai dengan kebijakan pemerintah yang sentralistik pada saat itu. Sementara itu, setelah berlangsungnya reformasi di segala bidang yang disusul dengan terjadinya Perubahan UUD 1945, maka ketentuan mengenai pengisian jabatan kepala daerah dalam level undang-undang juga mengalami perubahan. Sesuai dengan sistem demokrasi yang dianut, maka mekanisme pengisian jabatan kepala daerah juga dilakukan secara demokratis.

Penyusunan hukum yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah, merupakan bagian dari politik hukum nasional, maka hendaknya mengacu pada tujuan pembangunan jangka panjang, yaitu terwujudnya negara Indonesia yang demokratis berlandaskan hukum dan berkeadilan, serta tertatanya sistem hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodatif, dan aspiratif. Tujuan tersebut harus diwujudkan dalam politik hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya, dan politik hukum pengisian jabatan kepala daerah pada khususnya. Tujuan politik hukum nasional di bidang pemerintahan daerah adalah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan inilah yang harus diwujudkan dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010
- Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik. ed revisi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008
- Hartono, Sunaryati dalam Sidharta, Arief B. “Revisitasi Pemikiran Prof. Soediman Kartohadiprodjo tentang Pancasila Berkaitan dengan Pengembangan Sistem Hukum Nasional”. *Orasi Dies Natalis ke-51 Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan*. Bandung: 17 Oktober 2009
- Manan, Abdul. *Aspek-aspek Pengubah Hukum. cet IV*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013
- Mahkamah Konstitusi. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945. edisi revisi*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2010
- MD, Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010

Tri Sulistyowati : Pengisian Jabatan Kepala Daerah Sebagai Bagian Dari Politik ...

Saragih, Bintan R. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000

_____. *Politik Hukum*. Bandung: CV Utomo, 2006

Wheare, KC. *Modern Constitution*. terjemahan Muhammad Hardani. *cet II*. Surabaya: Pustaka Eureka, 2005

PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH SEBAGAI BAGIAN DARI POLITIK HUKUM NASIONAL RI DI BIDANG PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

by Tri Sulistyowati

Submission date: 21-Oct-2021 11:32AM (UTC+0700)

Submission ID: 1679803500

File name: paper_only.pdf (319.45K)

Word count: 8422

Character count: 54577

**PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH SEBAGAI BAGIAN DARI POLITIK
HUKUM NASIONAL RI DI BIDANG PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
DAERAH**

Tri Sulistyowati

Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Trisakti
trisulistyowati98@yahoo.com

Abstract

The mechanism of filling the regional head post through the regional head direct election has become yet another public debate after the revision of the Law on Regional Head Election was promulgated by the House of Representatives (DPR) on June 2, 2016. Since the promulgation of Law No. 32 of 2004, the filling of regional head post was conducted through a direct election by the citizens. After 10 years of such implementation, DPR then passed Law No. 22 of 2014 regulating the regional head to be elected through the Regional House of Representatives (DPRD). This regulation met rejections from a portion of the society, which caused the President of the Republic of Indonesia to issue Regulation in Lieu of Law No. 1 of 2014, which was subsequently promulgated by DPR as Law No. 1 of 2015 (amended by Law No. 8 of 2015) regulating that the regional head will again be directly elected by the citizens. Based on such stipulation, gradually since December 2015, the regional head election has been carried out simultaneously in all areas of Indonesia in a process to be known as general Regional Head Election. After an evaluation was conducted on the execution of general Regional Head Election in 204 Regions, including 197 Regencies/Cities, and 7 Provinces, DPR then decided to amend the Law on Regional Head Election. Various policy amendments adopted by the Government and DPR to regulate the mechanism of filling regional head post is highly dependent on the political configuration taking place during a certain period of time. It is evident that prior to reformation, the filling of regional head post was determined by the Central Government, according to the centralistic government policy at that time. Meanwhile, after reformation in all areas that was followed by the Amendment of the 1945 Constitution, the stipulation concerning the filling of regional head post was also conducted democratically. Although the determination of regulatory policy on the filling of regional head post is significantly influenced by the politics of law of the ruling government, such formulation cannot be separated with the national legal framework in general. As such, the regulation on the mechanism of filling the regional head post constitutes a part of the politics of national law in the implementation of regional governance.

Keywords: *filling of regional head post, politics of law*

Abstrak

Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan kepala daerah secara langsung kembali menjadi perdebatan publik setelah revisi UU Pilkada disahkan oleh DPR pada tanggal 2 Juni 2016. Sejak berlakunya UU No.32 Tahun 2004, pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Setelah 10 tahun berlangsung, DPR kemudian menetapkan UU No.22 Tahun 2014 yang mengatur bahwa kepala daerah dipilih melalui DPRD. Ketentuan ini kemudian menimbulkan penolakan dari sebagian masyarakat, sehingga Presiden RI menetapkan Perppu No.1 Tahun 2014, yang

kemud²⁸ disahkan oleh DPR menjadi UU No.1 Tahun 2015 (diubah dengan UU No.8 Tahun 2015) yang mengatur bahwa kepala daerah kembali dipilih secara langsung ol⁴⁰ rakyat. Berdasar ketentuan tersebut, maka sejak bulan Desember 2015 secara bertahap, pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Indonesia, sehingga kemudian dikenal dengan Pilkada serentak. Setelah dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaan Pilkada serentak yang dilaksanakan di 204 Daerah, yang meliputi 197 Kabupaten/Kota, dan 7 Provinsi, maka DPR kemudian memutuskan untuk merevisi UU Pilkada. Berbagai perubahan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah dan DPR dalam mengatur mengenai mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tersebut sangat tergantung dari konfigurasi politik yang sedang berlangsung pada masa tertentu. Buktinya sebelum masa reformasi, pengisian jabatan kepala daerah ditentukan oleh Pemerintah Pusat, sesuai dengan kebijakan pemerintah yang sentralistik pada saat itu. Sementara itu, setelah berlangsungnya reformasi di segala bidang yang disusul dengan terjadinya Perubahan UUD 1945, maka ketentuan mengenai pengisian jabatan kepala daerah juga dilakukan secara demokratis. Meskipun penentuan kebijakan pengaturan tentang pengisian jabatan kepala daerah sangat dipengaruhi oleh politik hukum pemerintah yang berkuasa, namun di dalam penyusunannya tidak dapat dilepaskan dari kerangka hukum nasional pada umumnya. Dengan demikian, pengaturan tentang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah merupakan bagian dari politik hukum nasional di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kata kunci: pengisian jabatan kepala daerah, politik hukum

A. Pendahuluan

Sejak diundangkannya UU No.22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang kemudian dicabut dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2014, yang oleh DPR kemudian disahkan menjadi UU No.1 Tahun 2015 (selanjutnya diubah dengan UU No.8 Tahun 2015), diskursus tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah terus bergulir hingga saat ini. Diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak pada bulan Desember 2015 telah dievaluasi oleh beberapa pihak yang berkepentingan dan masyarakat pada umumnya. Hasilnya, perlu dilakukan penyempurnaan pengaturan pengisian jabatan kepala daerah. Perubahan terakhir adalah Revisi UU No.8 Tahun 2015 yang telah disahkan DPR pada tanggal 2 Juni 2016. Seperti halnya diundangkannya⁵³ UU No.1 Tahun 2015, revisi undang-undang kali ini juga banyak menimbulkan polemik, bahkan sebelum revisi undang-undang tersebut diberi nomor dan diundangkan.

Isu tentang kemandirian Penyelenggara Pemilu dan prosedur verifikasi faktual dukungan terhadap calon independen menjadi masalah utama yang diperdebatkan dalam revisi undang-undang tentang Pilkada tersebut. Adanya keharusan rapat konsultasi KPU dengan DPR dalam pembuatan Peraturan KPU dianggap mengurangi kemandirian KPU. Padahal dalam

¹⁴ Pasal 22E ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 dinyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Oleh karena kemandirian penyelenggara Pemilu merupakan amanat konstitusi, maka semestinya masalah kemandirian penyelenggara Pemilu ini harus ditegakkan dengan dukungan pengaturannya dalam undang-undang, bukan hanya dalam undang-undang yang mengatur tentang Penyelenggara Pemilu, tetapi juga undang-undang lain yang terkait.

Yang dimaksud dengan Penyelenggara Pemilu menurut UU No.15 Tahun 2011 adalah Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu²⁸⁵. Peran Penyelenggara Pemilu sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah.⁶ Penyelenggaraan pemilihan umum yang berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum yang dapat menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat dibutuhkan penyelenggara pemilihan umum yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas.

Negara Indonesia adalah negara hukum²⁸⁶, sehingga segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara diatur berdasarkan hukum. Demikian pula dengan pengaturan tentang penyelenggaraan Pilkada ini. Pilkada sebagai salah satu perwujudan kedaulatan rakyat adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.³² Kedaulatan rakyat diartikan sebagai rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi dan penyelenggaraan kekuasaan adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dengan demikian pasal itu merupakan perwujudan demokrasi karena rakyatlah yang memegang kedaulatan artinya kekuasaan pemerintahan dan pembuatan peraturan perundang-undangan merupakan hak rakyat.³² Salah satu perwujudan kedaulatan rakyat adalah diselenggarakannya Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Gubernur, Bupati/Walikota di Daerah. Mengingat fungsi Pemilu sebagai proses perwujudan kedaulatan tersebut, maka penyelenggaraannya harus sesuai dengan amanat undang-undang dasar.

²⁸⁵ Selengkapnya lihat ketentuan dalam Pasal 1 angka 5 UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

²⁸⁶ Pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum"

Secara yuridis konstitusional, landasan hukum pelaksanaan pemilihan²⁸⁷ kepala daerah di Indonesia adalah ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menentukan bahwa : Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Ketentuan tersebut kemudian pertamanya dijabarkan lebih lanjut dalam UU No.32 Tahun 2004 yang mengatur bahwa kepala daerah dipilih secara langsung melalui pemilihan kepala daerah (Pilkada), sehingga berdasar undang-undang tersebut, untuk pertama kalinya sejak tahun 2005 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung untuk memilih gubernur, bupati dan walikota. Setelah hampir 10 (sepuluh) tahun berjalan, maka pada tahun 2014, ketentuan tentang pemilihan kepala daerah diatur tersendiri dalam UU No.22 Tahun 2014 yang menentukan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD. Bermula dari ketentuan inilah kemudian muncul polemik di masyarakat, sehingga Presiden SBY pada saat itu mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No.1 Tahun 2014 yang mencabut UU No.22 Tahun 2014. Di dalam Perppu tersebut diatur bahwa kepala daerah dipilih secara langsung melalui pemilihan oleh rakyat. Ketentuan tersebut tidak berubah dengan diberlakukannya UU No.8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No.1 Tahun 2015. Sejak berlakunya undang-undang ini, maka mulailah babak baru dalam mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia, yaitu diselenggarakan secara serentak, atau lebih dikenal dengan sebutan Pilkada serentak.

Apabila dicermati perkembangan pengaturan tentang pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia, maka akan dapat dilihat bahwa bagaimana mekanisme pengisian jabatan kepala daerah itu sangat ditentukan oleh politik hukum yang diambil penguasa. Buktinya sebelum masa reformasi, pengisian jabatan kepala daerah ditentukan oleh Pemerintah Pusat, meskipun dalam undang-undang diatur bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD. Hal ini sesuai dengan kebijakan pemerintah yang sentralistik pada saat itu. Sementara itu, setelah berlangsungnya reformasi di segala bidang yang disusul dengan terjadinya Perubahan UUD 1945, maka ketentuan mengenai pengisian jabatan kepala daerah dalam level undang-undang juga mengalami perubahan. Sesuai dengan rezim demokrasi yang dianut, maka mekanisme pengisian jabatan kepala daerah juga dilakukan secara demokratis. Sebagai buktinya, UU No.32 Tahun 2004 sebagai undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah setelah reformasi menentukan bahwa kepala daerah dipilih secara langsung melalui pemilihan

²⁸⁷ Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu cara pengisian jabatan kepala daerah, karena di beberapa kepala daerah dapat juga ditunjuk oleh pejabat pemerintah yang di atasnya.

oleh rakyat. Oleh karena itu, pengaturan tentang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah sangat dipengaruhi oleh politik hukum yang dijalankan oleh pemerintah. Demikian pula revisi terhadap UU No.8 Tahun 2015 tidak dapat dilepaskan dari situasi dan kondisi politik yang sedang berlangsung saat ini, yang merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi keputusan pembentuk undang-undang.

B. Pembahasan

B. 1. Tujuan Negara Indonesia dan Politik Hukum Nasional

Setiap negara dibentuk mempunyai tujuan-tujuan tertentu. Apa yang menjadi tujuan bagi suatu negara, ke arah mana suatu organisasi negara ditujukan adalah masalah penting, sebab tujuan inilah yang bakal menjadi pedoman tentang bagaimana negara disusun dan dikendalikan, dan bagaimana kehidupan rakyatnya diatur sesuai dengan tujuan itu.²⁸⁸ Menurut Miriam Budiardjo, tujuan terakhir dibentuknya negara adalah untuk menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*).²⁸⁹

Tujuan negara Indonesia tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945.²⁹⁰ Sesuai dengan tujuan negara tersebut, maka yang menjadi tujuan utama negara Indonesia adalah mensejahterakan seluruh masyarakat Indonesia, yang sekaligus menjadi politik hukum nasional Indonesia, yang secara ideal menjadi pedoman dalam pembentukan hukum di Indonesia. Termasuk dalam hal ini adalah pembentukan hukum pengisian jabatan kepala daerah harus ditujukan pada tujuan untuk mensejahterakan masyarakat tersebut.

Politik hukum adalah "kebijakan" yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu dirubah, atau hukum mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti mensejahterakan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud.²⁹¹ Pengertian seperti ini umumnya dianut oleh negara-negara demokrasi konstitusional atau negara hukum yang demokratis.

²⁸⁸ Bintang R Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), hal 77

²⁸⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, ed revisi* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal 54

²⁹⁰ Tujuan Negara RI tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 adalah: melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

²⁹¹ Bintang R Saragih, *Politik Hukum* (Bandung: CV Utomo, 2006), hal. 17

Negara Indonesia sebagai sebuah negara yang menganut paham demokratis²⁹², sehingga perlu juga **untuk melakukan perubahan dan penyesuaian peraturan perundang-undangan**, terutama yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak. Salah satu **peraturan perundang-undangan yang perlu dilakukan** perubahan dan penyesuaian dengan perkembangan dan aspirasi masyarakat adalah undang-undang yang berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah. Perubahan hukum pengisian jabatan kepala daerah sangat perlu untuk dilakukan, sehingga tidak akan terjadi silang pendapat mengenai bagaimana kepala daerah itu harus dipilih, termasuk di dalamnya adalah bagaimana prosedurnya, siapa yang dapat mencalonkan diri, dan bagaimana pelaksanaan pengawasannya. Atau seperti dalam diskursus yang berkembang mengenai revisi UU Pilkada pada saat ini, pelaksanaannya harus dipastikan sesuai dengan ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan pelaksanaannya, termasuk di dalamnya adalah peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Penyelenggara Pemilu. Hal terpenting yang perlu dikedepankan adalah pencapaian tujuan kesejahteraan, sedang bagaimana cara kepala daerah itu hendak dipilih tidak perlu dipersoalkan, sepanjang tidak menghilangkan prinsip kedaulatan rakyat dan tidak bertentangan dengan konstitusi. Sesuai dengan falsafah Pancasila, maka dalam rangka membangun sistem hukum nasional, maka hukum yang hendak dibentuk tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. Arief B Sidharta dengan mengutip pendapat Sunaryati Hartono dalam salah satu orasinya menyatakan: "...maka untuk membangun Sistem Hukum Nasional, sebenarnya harus dibina suatu budaya Hukum Nasional terlebih dahulu yang akan mempengaruhi kekuatan dan efektivitas berlakunya dan ditetapkannya berbagai kaidah Hukum Nasional".²⁹³ Selanjutnya dinyatakan pula "... apabila benar-benar kita bertekad mempertahankan identitas kita sebagai bangsa Indonesia maka tidak ada jalan lain daripada tetap setia pada nilai-nilai Pancasila yang harus kita jiwai dan terapkan sebagai *volkgeist* Indonesia ...".²⁹⁴ Lebih jauh lagi dikatakan bahwa: " ... Filsafat Pancasila itulah yang paling besar kemungkinannya memungkinkan bangsa Indonesia bertahan dalam pertarungan antar bangsa. Sehingga Pancasila itulah yang sudah tepat menjadi kompas bagi pembangunan bangsa dan negara di abad ke-21 ini".²⁹⁵

²⁹² Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

²⁹³ Sunaryati Hartono dalam Sidharta Arief B, "Revisitasi Pemikiran Prof Soediman Kartohadiprodo tentang pancasila Berkaitan Dengan Pengembangan Sistem Hukum Nasional", *Orasi Dies Natalis ke-51 Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan* (Bandung: 17 Oktober 2009)

²⁹⁴ *Ibid*

²⁹⁵ *Ibid*

Memperhatikan pendapat tentang kedudukan Pancasila sebagai pandangan hidup dan falsafah bangsa Indonesia, maka dalam membentuk hukum pengisian jabatan kepala daerah ke depan, hendaknya berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila. Sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, maka dalam tiap ketentuan bidang hukum terdapat unsur keadilan. Hukum bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang tertib berkeadilan. Penilaian tentang keadilan didasarkan pada substansi pandangan hidup yang dianut yang tercermin dalam sistem hukum yang ditumbuhkan di dalam masyarakat yang bersangkutan. Nilai-nilai falsafah Pancasila inilah yang hendaknya mewarnai hukum pengisian jabatan kepala daerah yang akan datang.

Sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan nasional serta arah, tahapan, dan prioritas pembangunan jangka panjang tahun 2005-2025 yang tertuang dalam UU No.17 Tahun 2007 tentang Rencana Jangka Panjang Nasional 2005-2025, maka pembangunan nasional sampai dengan tahun 2025 mendatang harus diarahkan pada beberapa sasaran yang sudah ditentukan. Diantara 8 (delapan) sasaran, ada beberapa sasaran yang berhubungan dengan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, yaitu terwujudnya Indonesia yang demokratis berlandaskan hukum dan berkeadilan, yang ditandai dengan terciptanya supremasi hukum dan penegakan hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945, serta tertatanya sistem hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodatif, dan aspiratif. Sasaran selanjutnya adalah terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan, yang ditandai dengan tingkat pembangunan yang makin merata ke seluruh wilayah, dengan cara peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat, termasuk berkurangnya kesenjangan antar wilayah dalam kerangka NKRI. Dengan demikian, maka dalam melakukan penyusunan kembali hukum pengisian jabatan kepala daerah, hendaknya mengacu pada tujuan pembangunan jangka panjang tersebut, yang harus diwujudkan dalam politik hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya.

B. 2. Politik Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah

Secara yuridis konstitusional, landasan hukum pelaksanaan pemilihan²⁹⁶ kepala daerah di Indonesia adalah ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menentukan bahwa : Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Apabila dilihat dari redaksi kata

²⁹⁶ Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu cara pengisian jabatan kepala daerah, karena di beberapa kepala daerah dapat juga ditunjuk oleh pejabat pemerintah yang di atasnya.

"demokratis", maka dapat dibaca bahwa ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut masih memberikan ruang bagi pembentuk undang-undang untuk memberikan penafsiran tentang bagaimana cara demokratis tersebut hendak diwujudkan dalam pemilihan kepala daerah.²⁹⁷ 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 ³⁴ dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Keinginan dari pengubah ⁷ UUD Negara RI Tahun 1945 yang menunjukkan bahwa ketentuan tentang pengisian jabatan kepala daerah diserahkan saja kepada pembentuk undang-undang dapat dibaca pada risalah sidang PAH I BP MPR, yaitu pendapat Slamet Effendi Yusuf selaku Ketua Rapat PAH I yang menyatakan: "...Mengenai DPRD dijelaskan dalam pemilihan umum, saya kira semua sependapat tadi. Tadi semua sependapat ya tentang DPRD supaya melalui pemilihan umum ...Kemudian Kepala Daerah dipilih oleh DPRD atau secara langsung itu masih pilihan. Jadi saya kira masih pilihan..."²⁹⁸. Pendapat tersebut kemudian diperjelas dan ²⁶ ditambah oleh Hobbes dari F-PDIP yang mengusulkan agar pemilihan kepala daerah dipilih secara demokratis, yang selanjutnya diatur dengan undang-undang, dengan pernyataannya:

"Jadi, kita tidak dipilih langsung oleh rakyat, tapi dipilih secara demokratis, itu usulan kita. Bukan, ini kan begini ya, dalam hal ini kan saya kira kan ini perdebatan kita yang utama nanti masalah pemilihan presiden, masalah pemilihan gubernur dan selanjutnya, jadi saya kira harus dihormati juga usulan kita yang seperti itu gitu, jadi saya kira nanti di untuk ayat (4) ini bikin alternatif ya, dialternatif dipilih secara demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. Alternatif, jadi bikin alternatif ayat".²⁹⁹

Dari perdebatan dan beberapa usulan yang muncul dalam pembahasan dalam Rapat PAH I dapat diketahui mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah ada usulan atau pemikiran untuk mengkaitkan dengan pemilihan Presiden, sehingga apabila Presiden dipilih secara langsung, demikian pula kepala daerah akan dipilih secara langsung. Namun demikian, ada beberapa pendapat yang tidak mempermasalahkan bagaimana pengisian jabatan kepala daerah itu hendak ⁴⁰ dipilih secara langsung atau dipilih secara tidak langsung melalui DPRD. Jadi yang penting adalah bagaimana mekanisme pemilihan kepala daerah itu memenuhi kriteria demokratis. Bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah itu sebaiknya disesuaikan dengan

²⁹⁷ Bandingkan dengan ketentuan dalam Pasal 6A Ayat (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

²⁹⁸ Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, edisi revisi* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2010), hal. 1990

²⁹⁹ *Ibid*

mekanisme pemilihan Presiden dikemukakan juga oleh Riyas Rashid³⁰⁰, yang menyatakan bahwa sebenarnya tidak ada prinsip khusus yang membedakan pemilihan kepala daerah dengan pemilihan pejabat-pejabat publik lain. Tidak ada perbedaan yang hakiki, prinsipil, antara pemilihan kepala daerah dan pemilihan presiden. Prinsip-prinsip pemilihan kepala daerah itu mestinya persis sama dengan pemilihan presiden, dan mestinya pemilihan kepala daerah dulu, baru ada pemilihan presiden secara langsung.³⁰¹

Dalam kerangka hukum, ketentuan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut kemudian dijabarkan dalam UU No.32 Tahun 2004, terutama dalam Pasal 24 Ayat (5) dan Pasal 56 Ayat (1). Dalam pasal-pasal tersebut dengan sangat jelas disebutkan bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Berdasar ketentuan dalam undang-undang tersebut, maka sejak tahun 2005 pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Inilah tonggak awal otonomi dalam arti yang lebih demokratis, dimana rakyat di daerah memiliki kebebasan untuk menentukan siapa yang akan menjadi kepala daerahnya masing-masing. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini tetap berlangsung hingga diberlakukannya UU No.1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan UU No.8 Tahun 2015, bahkan hingga revisi UU No.8 Tahun 2015 yang baru saja disahkan oleh DPR.

Keputusan pembentuk undang-undang untuk menterjemahkan frasa "demokratis" dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi pemilihan secara langsung oleh rakyat tidak dapat dilepaskan dari konteks kesejarahan, atau bagaimana latar belakang UU No.32 Tahun 2004 itu dibentuk. Dari Risalah Sidang pembahasan RUU tentang Pemerintahan Daerah, dapat diketahui bahwa keinginan sebagian besar anggota DPR berpendapat bahwa ketentuan Pasal 6A UUD Negara RI Tahun 1945 tentang pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden "diturunkan" dan diberlakukan bagi pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dengan melalui pemilihan kepala daerah secara langsung, sebenarnya di situlah esensi kedaulatan rakyat, dimana rakyat benar-benar menentukan sendiri siapa yang akan menjadi pemimpinnya di daerah sesuai dengan pilihannya. Karena makna kedaulatan rakyat adalah bahwa rakyat adalah pemegang kekuasaan yang tertinggi di dalam negara. Sebenarnya selaku pemegang kedaulatan, rakyat dapat memberikan mandat kepada wakil-wakilnya di lembaga

³⁰⁰ Salah satu saksi ahli dalam sidang Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004

³⁰¹ Disampaikan dalam keterangannya sebagai saksi ahli dalam sidang Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004

perwakilan, yang kemudian berdasar mandat tersebut wakil-wakil rakyat di DPRD dapat memilih kepala daerah atau disebut dengan demokrasi perwakilan. Secara teoritis, demokrasi perwakilan ini adalah cara yang demokratis juga. Namun demikian, pemilihan langsung oleh rakyat akan memiliki nilai demokratis yang lebih tinggi, karena dengan memilih secara langsung, tidak akan terjadi bias ataupun deviasi dari suara rakyat.

Pelaksanaan demokrasi yang benar-benar mengutamakan keinginan rakyat ini di Indonesia pada kenyataannya tidak berbanding lurus dengan pencapaian tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Beberapa indikator seperti tingkat kemiskinan masyarakat, tingkat korupsi, dan kualitas pelayanan publik tidak serta mengalami perbaikan dengan diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung. Berdasarkan pada kondisi-kondisi tersebut, maka perlu dipikirkan kembali mengenai langkah-langkah untuk menyusun kembali sistem hukum pengisian jabatan kepala daerah, sehingga sesuai dengan politik hukum nasional secara keseluruhan. Tujuan politik hukum nasional di bidang pemerintahan daerah adalah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, apabila dihadapkan pada pilihan apakah hendak mempertahankan sistem pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan langsung ataukah dipilih melalui DPRD, maka yang harus diutamakan adalah sistem manakah yang dapat menjamin terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian pilihan mana yang akan diambil oleh pembentuk undang-undang untuk menentukan aturan tentang pengisian jabatan kepala daerah harus didasarkan pada tujuan politik nasional. Menurut penulis, pilihan apapun yang akan diambil oleh pembentuk undang-undang harus memperhatikan kepentingan rakyat dan tujuan pembangunan nasional untuk mensejahterakan masyarakat.

Keputusan untuk mengejawantahkan cara "demokratis" dengan cara pemilihan secara langsung oleh rakyat merupakan politik hukum yang diambil oleh pemerintah pada saat itu. Hal ini disebabkan karena Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 tidak menentukan dengan cara bagaimana frasa "demokratis" tersebut harus dilaksanakan. Artinya, ketentuan dalam UUD memberikan "open policy" kepada pemerintah dan pembentuk undang-undang untuk mengatur cara memilih kepala daerah itu secara langsung atau melalui perwakilan di DPRD. Di sinilah politik hukum pemerintah memainkan peranan yang penting.

Pada pemerintahan yang demokratis, maka politik hukum yang berlaku adalah menciptakan hukum yang mendekatkan hukum positif itu dengan realitas masyarakat.

Sementara itu, apabila didominasi oleh "*ruling class*" atau elit politik, maka politik hukum menciptakan hukum positif yang menjauhkan hukum positif itu dengan realitas sosial.³⁰² Suatu negara akan disebut sebagai negara demokrasi jika dijalankan dengan mendasarkan pada filosofi demokrasi, yaitu pemerintahan itu berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Negara Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang, maka menurut Bintang R Saragih, politik hukumnya tergantung pada faktor-faktor yang terdapat dalam negara Indonesia, seperti bagaimana kekuasaan penguasa itu diperoleh, terutama pimpinan eksekutif, masa jabatan para pemimpin eksekutifnya, dan cara mengangkat pembantu-pembantu utamanya yang kesemuanya disebut faktor internal.³⁰³ Hal ini juga terlihat dalam pembentukan undang-undang yang mengatur tentang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah. Beberapa kali pembentukan undang-undang baru yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah menjadi bukti pengaruh faktor-faktor internal tersebut. Adanya dua pihak yang berkoalisi di DPR (yang pada waktu itu disebut Koalisi Indonesia Hebat dan Koalisi Merah Putih) telah mempengaruhi disahkannya UU No.22 Tahun 2014, yang dicabut Presiden SBY dengan Perppu No.1 Tahun 2014 (disahkan menjadi UU No.1 Tahun 2015 dan perubahannya yaitu UU No.8 Tahun 2015). Demikian pula adanya revisi UU Pilkada yang disahkan pada 2 Juni 2016 yang lalu juga menampakkan adanya pengaruh kekuatan politik yang sedang berkuasa.

Politik hukumnya dapat juga tergantung pada hubungannya dengan negara-negara maju yang bertindak sebagai negara donor dan penanam modal di negara Indonesia, yang disebut faktor eksternal.³⁰⁴ Masuknya faktor-faktor eksternal dalam pengambilan keputusan atas materi suatu peraturan perundang-undangan ini misalnya adalah beberapa undang-undang di bidang ekonomi.

Untuk mengatasi masalah-masalah yang berkembang terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah, negara melalui pemerintah akan menentukan kebijakan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tidak hanya bersumber pada konstitusi, tetapi lebih kepada politik hukum dari pembuat undang-undang, dalam hal ini adalah DPR dengan Presiden. Oleh karena itu, dalam rapat PAH I BPMPR yang membahas perubahan Pasal 18 UUD 1945, muncul beberapa pendapat dari beberapa fraksi untuk menyerahkan cara pengisian jabatan kepala daerah ini kepada pembentuk undang-undang, dengan batasan cara-cara yang demokratis. Pilihan kebijakan yang akan diambil oleh pembentuk undang-undang (DPR bersama Presiden) dalam

³⁰² Bintang R Saragih, *op cit*, hal. 24

³⁰³ *Ibid*, hal 46

³⁰⁴ *Ibid*

menyusun peraturan tentang pengisian jabatan kepala daerah harus memperhatikan pula ketentuan dalam Pasal 18 A dan Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945. Hal ini juga menjadi pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No.072-073/PUU-II/2004 dengan menyatakan: "Bahwa untuk memberi pengertian dipilih secara langsung sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, Mahkamah juga mengaitkan Pasal 18 Ayat (4) dengan Pasal 18 B Ayat (1) UUD 1945, yang sebagaimana halnya dengan Pasal 18 Ayat (4) adalah hasil perubahan kedua UUD 1945 Tahun 2000. Pasal 18B Ayat (1) berbunyi: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". Dengan dirumuskan "dipilih secara demokratis" maka ketentuan Pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksud Pasal 18B Ayat (1) UUD tersebut di atas". Pertimbangan Mahkamah Konstitusi tersebut bisa dimaknai bahwa cara demokratis itu dapat dilaksanakan secara kontekstual, disesuaikan dengan kondisi masing-masing masyarakat. Sebagai contoh adalah pengisian jabatan kepala daerah di wilayah Provinsi DKI Jakarta, yaitu 5 (lima) walikota dan 1 (satu) bupati dengan cara pengangkatan oleh gubernur dan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijabat oleh Raja Ngayogyakarta.

Dari pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut juga sangat jelas, bahwa dalam penyusunan peraturan tentang pengisian jabatan kepala daerah harus memperhatikan ketentuan-ketentuan lain di dalam konstitusi, terutama yang berhubungan dengan masalah pemerintahan daerah. Pengaturan tentang pengisian jabatan kepala daerah, walau bagaimanapun juga tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya, sehingga pengaturannya harus sinkron dengan ketentuan-ketentuan yang terkait dengan pemerintahan daerah pada umumnya, termasuk mengenai kekhususan dan keistimewaan daerah-daerah tertentu, yang semuanya diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945.

Penyusunan hukum pengisian jabatan kepala daerah juga harus memperhatikan ketentuan dalam undang-undang yang lain sehingga ada kesinambungan dan sinergi sebagai satu kesatuan sistem hukum nasional. Undang-Undang yang perlu disinkronisasi diantaranya adalah undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, karena pengisian jabatan kepala daerah adalah bagian dari sistem pemerintahan daerah itu sendiri. Selain itu harus juga memperhatikan undang-undang hak asasi manusia yang berkaitan dengan hak warga negara untuk ikut serta dalam pemerintahan dan menyalurkan hak-hak politiknya, termasuk

mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah. Demikian pula dengan undang-undang tentang partai politik dan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sangat berkaitan erat dengan penyusunan hukum pengisian jabatan kepala daerah.

Dengan mendasarkan pada ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dan dengan mempertimbangkan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang yang lain, maka konsep hukum pengisian jabatan kepala daerah yang akan dibuat akan sesuai dengan politik hukum nasional oleh bangsa Indonesia pada saat sekarang ini. Peraturan hukum atau undang-undang yang baik adalah undang-undang yang dapat selaras dan bersinergi dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lain, sehingga membentuk sistem hukum nasional yang berdasar konstitusi dan mampu menciptakan kesejahteraan masyarakat.

B. 3. 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.

Pembukaan UUD 1945 alinea IV dengan jelas menyatakan bahwa negara Indonesia disusun sebagai negara yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: "... Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Adanya kata "...berdasar kepada..." yang menunjuk pada substansi sila-sila Pancasila, meskipun kata "Pancasila" tidak secara eksplisit disebut, berdasar penafsiran historis dapat dimaknai bahwa Pancasila adalah dasar negara.

Pancasila sebagai sumber tertib hukum Indonesia pada hakikatnya adalah suatu pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana

pembuat undang-undang atau lembaga. Mengingat dalam negara hukum yang demokratis konstitusi diidealkan sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat, maka sesuai dengan pendapat K.C. Wheare, dengan supremasi konstitusi sebagai bentuk kehendak rakyat yang berdaulatlah maka akan ada perhatian dan jaminan bahwa konstitusi harus dijaga dan diwujudkan.³⁰⁷

Dalam negara yang demokratis maka rakyat sebagai pemegang kedaulatan (kedaulatan rakyat) berhak untuk ⁴¹menentukan arah kebijakan dan peraturan yang mengikat secara umum. Rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk di lembaga legislatif akan menjalankan kewenangan legislatifnya melalui pembentukan undang-undang. Dalam kaitannya dengan pembentukan undang-undang yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah, maka kehendak rakyat juga ikut menentukan. Peluang adanya partisipasi masyarakat ini diwadahi dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang pada Pasal 96 memuat ketentuan tentang partisipasi masyarakat. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, yang dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, penyampaian pendapat dalam kunjungan kerja anggota DPR, sosialisasi, dan/atau seminar, diskusi, dan lain-lain. Selanjutnya untuk lebih memudahkan partisipasi masyarakat, setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat, misalnya diupload di internet dan media massa cetak. Dalam hal undang-undang sudah diberlakukan, masyarakat juga dapat mengajukan uji materi undang-undang ke Mahkamah Konstitusi RI apabila hak-hak konstitusionalnya dirugikan oleh ²³suatu ketentuan dalam undang-undang.

Konstitusi pada dasarnya ²³adalah resultante dari keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya ketika konstitusi tersebut dibuat. Oleh sebab itu konstitusi menggambarkan kebutuhan dan jawaban atas persoalan yang dihadapi ketika itu.³⁰⁸Pembentukan hukum dalam arti pembentukan undang-undang merupakan aktifitas penting dalam negara hukum. Undang-undang menjadi dasar legalitas bagi seluruh elemen negara, khususnya bagi penyelenggara negara, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah pada umumnya dan ¹⁸undang-undang yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah pada khususnya, menjadi sangat penting agar otonomi daerah yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat dapat terwujud.

³⁰⁷ KC Wheare, *Modern Constitution*, terjemahan Muhammad Hardani, *cet II* (Surabaya: Pustaka Eureka, 2005), hal. 14

³⁰⁸ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 10

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.

Semua kalangan pastinya sepakat bahwa hukum itu harus dinamis, tidak statis dan harus dapat mengayomi masyarakat. Hukum harus dapat dijadikan penjaga ketertiban, ketenteraman, dan pedoman tingkah laku dalam kehidupan masyarakat. Hukum harus dapat dijadikan pembaru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang harus dibentuk dengan berorientasi kepada masa depan (*forward looking*), tidak boleh berorientasi kepada masa lampau (*back word looking*). Oleh karena itu, hukum harus dapat dijadikan pendorong dan pelopor untuk mengubah kehidupan masyarakat kepada yang lebih baik dan bermanfaat untuk semua pihak.

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. Semua cara pengisian jabatan kepala daerah tersebut dipengaruhi oleh politik hukum yang dijalankan oleh pemerintah yang berkuasa, yang lebih mengarah pada tujuan ketertiban yang bersifat sentralistik. Akibatnya peran pemerintah pusat sangat dominan dalam menentukan kepala daerah yang memegang jabatan di suatu daerah. Setelah 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 beberapa 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.

Adanya kenyataan dan bukti bahwa diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung untuk melakukan pengisian jabatan kepala daerah tidak serta merta mampu

meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah tidak harus ditanggapi dengan merubah sistim pemilihan kepala daerahnya. 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, baik langsung maupun tidak langsung, seperti undang-undang tentang partai politik, undang-undang tentang pemerintahan daerah, undang-undang tentang pemilu, undang-undang tentang susunan dan kedudukan anggota MPR, DPR, DPD, dan DPD, undang-undang tentang penyelenggara pemilu, undang-undang tentang hak asasi manusia, dan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. 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:³⁰⁹

- a. sebagai *standard of conduct*, yaitu sandaran atau ukuran tingkah laku yang harus ditaati oleh setiap orang dalam bertindak dalam melakukan hubungan satu dengan yang lain;
- b. sebagai sarana atau alat untuk mengubah masyarakat ke arah yang lebih baik (*as a tool of social engineering*)³¹⁰ baik secara pribadi maupun dalam hidup masyarakat.
- c. sebagai alat untuk mengontrol tingkah laku dan perbuatan manusia agar mereka tidak melakukan perbuatan yang melawaan norma hukum, agama, dan susila (*as a toll of social control*)
- d. tidak hanya untuk menciptakan ketertiban, tetapi juga menciptakan perubahan masyarakat dengan cara memperlancar proses interaksi sosial dan diharapkan menjadi pendorong untuk menimbulkan perubahan dalam kehidupan masyarakat (*as a facility of human interaction*)

³⁰⁹ Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum, cet IV* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hal. 3

³¹⁰ Baca pendapat Roscoe Pound dan Satjipto Rahardjo mengenai hukum sebagai rekayasa sosial

1 Selanjutnya, agar fungsi hukum sebagaimana tersebut di atas 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. Mengutip pendapat Ahmad Musthafa al Maraghi,³¹¹ Abdul Manan 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.

Pendapat tersebut menurut penulis sangat cocok untuk dipergunakan untuk mengkaji masalah pengisian jabatan kepala daerah. 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 43 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.

11 Apabila hukum hendak diganti dengan hukum yang baru, maka menurut Abdul Manan diperlukan beberapa syarat agar hukum baru tersebut dapat berlaku secara efektif dalam kehidupan masyarakat. Syarat-syarat tersebut adalah³¹²:

- 3 1) hukum yang dibuat itu haruslah bersifat tetap, tidak bersifat ad hoc;
- 2) hukum yang baru itu harus diketahui oleh masyarakat sebab masyarakat berkepentingan untuk diatur dengan hukum yang baru tersebut. Sebaiknya sebelum hukum itu diberlakukan kepada masyarakat, terlebih dahulu disosialisasikan kepada masyarakat, agar masyarakat siap menerimanya;
- 3) hukum yang baru itu tidak saling bertentangan satu sama lain, terutama dengan hukum positif yang sedang berlaku;
- 4) tidak boleh berlaku surut (retro aktif);
- 5) hukum yang dibuat itu harus mengandung nilai-nilai filosofis, yuridis, dan sosiologis;

³¹¹ Abdul Manan, *op cit*, hal. 3-4

³¹² *Ibid*, hal. 4

- 6) hendaknya dihindari untuk sering mengubah suatu hukum karena masyarakat dapat kehilangan ukuran dan pedoman dalam berinteraksi dalam masyarakat;
- 7) penerapan hukum baru hendaknya memperhatikan budaya hukum masyarakat;
- 8) hukum yang baru itu hendaknya dibuat secara tertulis oleh instansi yang berwenang membuatnya.

Aturan hukum yang baik adalah aturan yang tidak sering berubah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai sekarang, telah lebih dari 16 (enam belas) kali³¹³ dilakukan perubahan undang-undang. Masing-masing undang-undang tersebut berlaku pada masa tertentu, misalnya UU No.1 Tahun 1945, UU No.22 Tahun 1948, UU No.1 Tahun 1957, Penpres No.6 Tahun 1959, Penpres No.5 Tahun 1960, UU No.18 Tahun 1965 berlaku pada masa Orde Lama yang memiliki ciri diawali dengan sentralistik, kemudian menjadi otonomi seluas-luasnya. Sementara pada masa Orde Baru berlaku UU No.5 Tahun 1974, yang berlaku selama 25 tahun hingga tahun 1999 dengan ciri yang cenderung sentralistik. Perkembangan selanjutnya, sebagai dampak terjadinya reformasi di segala bidang, maka dalam UU No.22 Tahun 1999 diatur tentang otonomi seluas-luasnya, dengan sifat yang sangat desentralistis. Sebagai koreksi atas pengaturan otonomi dalam UU No.22 Tahun 1999 yang dianggap terlalu luas, sehingga menimbulkan ketidakstabilan di beberapa daerah³¹⁴, yang diakibatkan oleh penafsiran hakekat otonomi daerah, maka dikeluarkan UU No.32 tahun 2004 yang memberikan otonomi yang lebih kecil dibandingkan dengan otonomi daerah yang ada dalam UU No.22 tahun 1999.

Dari pengalaman beberapa undang-undang yang telah diubah, maka perlu dibuat "grand design" tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dan desentralisasi yang akan diterapkan di daerah. Dengan menetapkan "grand design" desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka hukum yang akan dibuat dapat menjangkau ke masa depan, sehingga undang-undang dan peraturan-peraturan lain bisa saling bersinergi. Di antara grand design yang terkait pengisian jabatan kepala daerah adalah berkaitan dengan pola

³¹³ Sejak awal kemerdekaan telah diberlakukan beberapa undang-undang di bidang pemerintahan daerah, diantaranya adalah: UU No.1 Tahun 1945, UU No.22 Tahun 1948, UU No.1 Tahun 1957, Penpres No.6 Tahun 1959, Penpres No.5 Tahun 1960, UU No.18 Tahun 1965, UU No.5 Tahun 1974, UU No.5 Tahun 1979, UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.25 Tahun 1999, UU No.32 Tahun 2004, berikut perubahannya, yaitu UU No.8 Tahun 2005 dan UU No. 12 Tahun 2008, UU No.33 Tahun 2004, UU No.23 Tahun 2014 berikut perubahannya, yaitu UU No.2 Tahun 2015 dan UU No.9 Tahun 2015, UU No.22 Tahun 2014, UU No.1 Tahun 2015, UU No.8 Tahun 2015, revisi UU Pilkada yang disahkan pada tanggal 2 Juni 2016, dan saat ini sedang menunggu pengundangan oleh Presiden.

³¹⁴ Telah terjadi kerusuhan yang berakibat pengusiran warga dari luar Kalimantan di Sampit pada tahun 2001, pada awal-awal diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999, juga terjadi perselisihan antara Pemerintah Kabupaten Sukoharjo dan Kabupaten Boyolali akibat pengelolaan sungai yang melintasi kedua wilayah tersebut, penangkapan nelayan Cilacap di wilayah Lamongan, dan lain-lain.

hubungan antara Pemerintah dan Daerah. Pola hubungan tersebut harus tergambar dalam aturan-aturan, yaitu ⁷ 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 ⁸ keinginan para pembuat undang-undang. Seperti halnya yang terjadi dengan tafsir terhadap ²⁴ Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara Tahun 1945 dalam UU No.32 Tahun 2004. Di sinilah letak peran ²⁴ Mahkamah Konstitusi sebagai "*the Enterpreteur of the Constitution*", ²⁴ penafsir konstitusi untuk memberikan jalan keluar. Para pihak selaku pemangku kepentingan, yaitu pembuat undang-undang (DPR dan Presiden), 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 ⁸ dalam pertimbangan hukumnya telah memberikan penafsiran terhadap ketentuan ⁸ Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945, ⁴³ bahwa istilah "demokratis" tidak harus dimaknai semata-mata dengan pemilihan secara langsung, tetapi dapat pula melalui perwakilan, karena demokrasi dapat dilaksanakan ⁴³ 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, yaitu³¹⁵:

- a) ²⁹ perubahan itu harus menyeluruh, terutama kepada doktrin, norma-norma yang tidak sesuai lagi dengan kondisi jaman
- b) ²⁹ perubahan itu juga harus mencakup dalam cara penerapannya;
- c) kaidah atau aturan yang dibuat harus sesuai dengan falsafah hidup bangsa Indonesia, yaitu Pancasila.

Dalam rangka menyusun kembali hukum pengisian jabatan kepala daerah, ⁵³ maka perlu dilakukan perubahan dan penyesuaian terhadap peraturan-peraturan, terutama ⁵³ undang-undang yang memiliki keterkaitan dengan hukum pengisian jabatan kepala daerah, seperti yang sudah

³¹⁵ *Ibid*, hal. 5

dijelaskan sebelumnya yaitu berkaitan dengan undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah secara umum, undang-undang yang mengatur tentang partai politik, undang-undang yang mengatur tentang susunan dan kedudukan anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD, undang-undang yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dan undang-undang lain yang memiliki keterkaitan.

Apabila dikaitkan dengan sistim pemerintahan presidensiil yang dianut negara Indonesia, maka pengisian jabatan kepala daerah dengan melalui pemilihan secara langsung menurut penulis lebih sesuai dengan sistim presidensiil tersebut. Namun apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945, maka mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dapat disesuaikan dengan kondisi masing-masing masyarakat daerah, sehingga tidak harus mengikuti mekanisme pemilihan seperti halnya pemilihan Presiden. Oleh karena itu, mekanisme pemilihannya dapat dilakukan dengan cara yang berbeda-beda, sepanjang dilakukan dengan cara-cara yang demokratis sesuai dengan amanat Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945.

Terkait dengan daulat rakyat ini, dalam UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2) telah diatur bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Salah satu perwujudan menurut UUD tersebut adalah pelaksanaan Pemilu yang memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan, maupun memilih Presiden dan Wakil Presiden, bahkan termasuk juga untuk memilih Kepala Daerah. Dengan demikian, wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan (termasuk DPRD) secara konstitusional diakui sebagai pemilik suara rakyat sebagai pemilihnya. Oleh karena itu, penulis memiliki pendapat sendiri, bahwa sesuai dengan teori mandat representative, dimana wakil yang menerima mandat bertanggung jawab secara kolektif sebagai lembaga perwakilan kepada rakyat, maka apabila undang-undang menentukan bahwa lembaga perwakilan memiliki kewenangan untuk memilih kepala daerah dengan cara-cara tertentu yang ditentukan berdasarkan undang-undang, hal ini tidak bertentangan dengan ketentuan konstitusi. Apabila permasalahannya di Indonesia selama ini adalah keputusan yang dibuat oleh lembaga perwakilan (DPR maupun DPRD) ternyata bertentangan dengan kehendak rakyat, maka yang perlu diperbaiki adalah kinerja dari lembaga perwakilan tersebut. Oleh karena itu perlu dilakukan perbaikan pola rekrutmen dari calon-calon anggota legislatif yang dilakukan oleh partai politik, sehingga wakil rakyat yang dipilih melalui Pemilu tersebut memiliki kualitas yang baik selaku mandataris rakyat. Disinilah peran partai politik sangat menentukan, baik

dalam rangka pendidikan politik, pembentukan etika dan budaya politik, maupun dalam rangka rekrutmen pejabat publik.

Dalam menciptakan hukum yang demokratis, yang sesuai dengan asas kedaulatan rakyat, harus pula memperhatikan kenyataan-kenyataan yang ada di dalam masyarakat, 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 diwujudkan³¹⁶

Terkait dengan adanya Revisi UU No.8 Tahun 2015, maka yang perlu dicermati adalah revisi yang dilakukan oleh DPR yang kemudian menimbulkan polemik itu tentunya harus bertujuan untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah yang lebih demokratis dan menghasilkan kepala daerah yang mampu mendatangkan kesejahteraan bagi masyarakat daerahnya. Oleh karena itu, dalam rangka revisi UU Pilkada, hak-hak dan kekuasaan rakyat yang dijamin oleh UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD harus benar-benar diejawantahkan, baik dalam aspek formil maupun materiil, yaitu baik menyangkut prosedur maupun substansi pengaturannya.

C. Kesimpulan

Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Salah satu perwujudan kedaulatan rakyat tersebut adalah diselenggarakannya pemilihan umum, termasuk di dalamnya adalah pemilihan kepala daerah untuk mengisi jabatan kepala daerah. Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah ini berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis. Pengejawantahan cara yang demokratis tersebut tidak ditentukan dalam UUD, sehingga pembentuk undang-undang diberi keleluasaan untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung ataupun melalui pemilihan di lembaga perwakilan, karena kedua cara tersebut adalah demokratis. Sehingga dapat dikatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, terdapat "open policy" yang diserahkan kepada pembentuk undang-undang untuk mengaturnya. Berdasar hal tersebut, maka pengaturan tentang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia sangat ditentukan oleh politik hukum yang diambil

³¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *op cit*, hal. 369

pemerintah yang sedang berkuasa. Buktinya sebelum masa reformasi, pengisian jabatan kepala daerah ditentukan oleh Pemerintah Pusat, meskipun dalam undang-undang diatur bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD. Hal ini sesuai dengan kebijakan pemerintah yang sentralistik pada saat itu. Sementara itu, setelah berlangsungnya reformasi di segala bidang yang disusul dengan terjadinya Perubahan UUD 1945, maka ketentuan mengenai pengisian jabatan kepala daerah dalam level undang-undang juga mengalami perubahan. Sesuai dengan sistem demokrasi yang dianut, maka mekanisme pengisian jabatan kepala daerah juga dilakukan secara demokratis.

Penyusunan hukum yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah, merupakan bagian dari politik hukum nasional, maka hendaknya mengacu pada tujuan pembangunan jangka panjang, yaitu terwujudnya negara Indonesia yang demokratis berlandaskan hukum dan berkeadilan, serta tertatanya sistem hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodatif, dan aspiratif. Tujuan tersebut harus diwujudkan dalam politik hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya, dan politik hukum pengisian jabatan kepala daerah pada khususnya. Tujuan politik hukum nasional di bidang pemerintahan daerah adalah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan inilah yang harus diwujudkan dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010
- Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik. ed revisi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008
- Hartono, Sunaryati dalam Sidharta, Arief B. "Revisitasi Pemikiran Prof. Soediman Kartohadiprodjo tentang Pancasila Berkaitan dengan Pengembangan Sistem Hukum Nasional". *Orasi Dies Natalis ke-51 Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan*. Bandung: 17 Oktober 2009
- Manan, Abdul. *Aspek-aspek Pengubah Hukum. cet IV*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013
- Mahkamah Konstitusi. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945. edisi revisi*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2010
- MD, Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010

Tri Sulistyowati : Pengisian Jabatan Kepala Daerah Sebagai Bagian Dari Politik ... _____

11

Saragih, Bintan R. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000

_____. *Politik Hukum*. Bandung: CV Utomo, 2006

Wheare, KC. *Modern Constitution*. terjemahan Muhammad Hardani. *cet II*. Surabaya: Pustaka Eureka, 2005

PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH SEBAGAI BAGIAN DARI POLITIK HUKUM NASIONAL RI DI BIDANG PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

ORIGINALITY REPORT

20%

SIMILARITY INDEX

19%

INTERNET SOURCES

5%

PUBLICATIONS

10%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	segalanyatentanghukum.blogspot.com Internet Source	2%
2	123dok.com Internet Source	1%
3	Submitted to Universitas Diponegoro Student Paper	1%
4	Submitted to Universitas Jember Student Paper	1%
5	Submitted to State Islamic University of Alauddin Makassar Student Paper	1%
6	Submitted to Universitas 17 Agustus 1945 Semarang Student Paper	1%
7	ejournal.unsrat.ac.id Internet Source	1%
8	phi-pengantar.blogspot.com Internet Source	1%

9	www.coursehero.com Internet Source	1 %
10	repository.unitomo.ac.id Internet Source	<1 %
11	repository.uinjkt.ac.id Internet Source	<1 %
12	repository.uinsu.ac.id Internet Source	<1 %
13	blogmuhammadtabrani.blogspot.com Internet Source	<1 %
14	Submitted to Universitas Islam Indonesia Student Paper	<1 %
15	www.pps.unud.ac.id Internet Source	<1 %
16	es.scribd.com Internet Source	<1 %
17	marzukinabil.blogspot.com Internet Source	<1 %
18	www.scribd.com Internet Source	<1 %
19	www-wds.worldbank.org Internet Source	<1 %
20	repository.unhas.ac.id Internet Source	<1 %

21	Sayyidatul Insiyah, Xavier Nugraha, Shevierra Danmadiyah. "PEMILIHAN KEPALA DAERAH OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH: SEBUAH KOMPARASI DENGAN PEMILIHAN SECARA LANGSUNG OLEH RAKYAT", Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum, 2019 Publication	<1 %
22	Submitted to Program Pascasarjana Universitas Negeri Yogyakarta Student Paper	<1 %
23	repository.ung.ac.id Internet Source	<1 %
24	jurnalkonstitusi.mkri.id Internet Source	<1 %
25	qdoc.tips Internet Source	<1 %
26	e-jurnal.peraturan.go.id Internet Source	<1 %
27	haikal2017.wordpress.com Internet Source	<1 %
28	indraachmadi.blogspot.com Internet Source	<1 %
29	etheses.uin-malang.ac.id Internet Source	<1 %

30	repository.iainpurwokerto.ac.id Internet Source	<1 %
31	repository.usu.ac.id Internet Source	<1 %
32	www.warganegara.org Internet Source	<1 %
33	akademik.unsoed.ac.id Internet Source	<1 %
34	ferirozak.wordpress.com Internet Source	<1 %
35	ecosystem.unibos.id Internet Source	<1 %
36	rizkyfebriansyah424.blogspot.com Internet Source	<1 %
37	digilib.uinsby.ac.id Internet Source	<1 %
38	repository.trisakti.ac.id Internet Source	<1 %
39	www.aifis-digilib.com Internet Source	<1 %
40	www.bandungkab.bawaslu.go.id Internet Source	<1 %
41	www.leimena.org Internet Source	<1 %

42	equityjusticia.blogspot.com Internet Source	<1 %
43	fr.slideshare.net Internet Source	<1 %
44	kemenpppa.go.id Internet Source	<1 %
45	news.detik.com Internet Source	<1 %
46	replikgk.wordpress.com Internet Source	<1 %
47	the-smart-chip.blogspot.com Internet Source	<1 %
48	adoc.pub Internet Source	<1 %
49	eprints.uns.ac.id Internet Source	<1 %
50	journal.unpas.ac.id Internet Source	<1 %
51	vdocuments.mx Internet Source	<1 %
52	digilib.uin-suka.ac.id Internet Source	<1 %
53	jdih.batam.go.id Internet Source	<1 %

54

podoluhur.multiply.com

Internet Source

<1 %

55

www.indonesiana.id

Internet Source

<1 %

Exclude quotes On

Exclude matches < 15 words

Exclude bibliography On