

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Semua konstitusi yang pernah berlaku pada priode ini, yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat, dan Undang-Undang Dasar Serikat Tahun 1950 menganut paham demokrasi sebagai salah satu asasnya yang fundamental. Demokrasi yang dianutnya adalah demokrasi perwakilan. Pilihan atas cara perwakilan ini lazim di pakai di negara-negara demokrasi, karena demokrasi langsung dalam arti yang sebenarnya hampir tidak mungkin dilaksanakan di dalam negara modern. Luas wilayah dan besarnya jumlah penduduk negara yang umumnya begitu besar serta semakin tajamnya spesialisasi masyarakat modern tidak memungkinkan asas kedaulatan rakyat dilaksanakan secara langsung, dalam arti melibatkan seluruh rakyat dalam proses pengambilan keputusan publik dalam penyelenggaraan negara. Yang lebih memungkinkan dan realistis adalah menggunakan mekanisme demokrasi perwakilan. Didalam demokrasi perwakilan ini hak demokrasi seluruh rakyat dilakukan oleh sebagian dari mereka yang berkedudukan sebagai wakil. Agar para wakil itu benar-benar bertindak atas nama rakyat maka pelaksanaannya biasanya menggunakan lembaga pemilihan umum. Jadi pemilihan umum adalah cara untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan (parlemen). Berdasarkan pemikiran seperti itu, pemilu menjadi bagian

penting dari konstitusi. Artinya di dalam wawasan konstitusional terdapat pula secara inheren prinsip tentang lembaga pemilu.¹

Dengan demikian, baik didekati dari logika demokrasi dan cangkupan konvensi maupun didekati dari sudut penafsiran historis, maka lembaga pemilu merupakan tuntutan konstitusi. Dengan kata lain, lembaga pemilu merupakan bagian inheren dari wawasan konstitusional ketatanegaraan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.² Sejak awal kemerdekaan pemerintah Indonesia sudah menjanjikan diselenggarakannya pemilu untuk membentuk aparatur demokrasi yang representatif. Namun berbagai kendala politis, baik yang bersifat eksternal maupun internal menyebabkan pemilu baru benar-benar dapat dilaksanakan pada tahun 1955. Sebelum tahun 1955 ada produk hukum tentang pemilihan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, seperti yang terjadi di Kediri pada tahun 1946 yang menggunakan sistem bertingkat, di Minahasa pada tahun 1951, di Sangir-Talaud pada tahun 1951, di Yogyakarta pada tahun 1951, dan di kotamadya Makassar pada tahun 1952. Pemilihan yang berlangsung di Makassar pada tahun 1952 menggunakan sistem *langsung-terbatas* karena yang dapat memilih hanya mereka yang dapat membaca.³ Asas-asas yang dipakai dalam pemilu, seperti dapat disimpulkan dari ketentuan Undang-Undang Dasar Serikat Tahun 1950 dan Undang-

¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012, hlm.61.

² *Ibid*, hlm. 63.

³ *Ibid*, hlm. 309.

undang pemilu, meliputi asas umum, periodik, jujur, berkesamaan, bebas, rahasia dan langsung yang dalam pelaksanaannya benar-benar diwujudkan.⁴

Hasil amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah membawa perubahan besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “ gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.”Frase “dipilih secara demokratis” bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat ataupun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti yang pada umumnya pernah dipraktikkan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan ini memberi peluang untuk diinterpretasikan bahwa pemilihan kepala daerah harus dilakukan secara demokratis. Sekiranya klausul “ dipilih secara demokratis” diparalelkan dengan proses pemilihan presiden dan wakil presiden di tingkat nasional, maka di daerah pun dapat dilakukan pemilihan kepala daerah secara langsung. Dengan adanya perubahan proses pengisian jabatan presiden dan wakil presiden, proses pemilihan kepala daerah dengan sistem perwakilan menjadi kehilangan relevansinya.

Disamping adanya perubahan di tingkat Undang-Undang Dasar 1945, alasan yuridis lain yang mengharuskan kepala daerah dipilih secara langsung adalah karena memilih kepala daerah tidak lagi menjadi tugas dan wewenang Dewan Perwakilan

⁴*Ibid*, hlm. 310.

Rakyat Daerah. Hilangnya tugas strategis Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini dapat dilihat dalam pasal 62 ayat (1) dan pasal 78 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 di jelaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya diberi peran minimal yaitu sebatas mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah.⁵

Sebagai tindak lanjut dari pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 di selenggarakan pilkada langsung. Pilkada langsung pertama kali dilaksanakan pada tanggal 1 juni 2005 di Kutai Kertanegara. Pada tahun 2005 telah berlangsung pilkada di 207 kabupaten/kota dan 7 provinsi. Tahun 2006 terlaksana pilkada di 70 kabupaten/kota dan 7 provinsi. Tahun 2007 berlangsung pilkada di 35 kabupaten/kota dan 6 provinsi. Tahun 2008 dilaksanakan 160 pilkada di 13 provinsi, 147 kabupaten/kota.⁶

Pengujian undang-undang adalah tindakan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstiusionalitas suatu undang-undang, baik secara keseluruhan maupun sebagian. Pengujian konstiusionalitas dimaksud menggunakan konstitusi (UUD 1945) sebagai batu ujinya. Undang-undang dinyatakan konstiusionalitas ketika normanya berkesesuaian dengan norma Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan dinyatakan tidak

⁵ Suharizal, *Pemilukada Regulasi, Dinamika, Dan Konsep Mendatang*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012. hlm.1-2.

⁶*Ibid*, hlm.3-4.

konstitusionalitas ketika normanya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁷

Salah satu syarat menjadi negara demokratis adalah adanya proses dan hasil penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) yang baik berdasarkan sistem yang demokratis. Karena melalui arena pemilu semua masyarakat terutama elit politik diberi ruang secara bebas untuk berkompetisi.⁸ Pemilihan umum adalah upaya untuk membawa kehidupan, semangat biofolik ada di dalamnya, dalam arti mengumpulkan cita-cita, aspirasi, identifikasi, warga dengan partai politik tertentu yang dianggap sebagai saluran hidup. Dengan demikian, kehormatan penyelenggaraan pemilihan umum merupakan hal yang penting dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Pemerintahan yang baik harus dijamin oleh proses dan hasil penyelenggaraan pemilu kredibilitas serta berintegritas.⁹

Sebagai tindak lanjut dari pembaharuan konstitusional, setelah dengan ditetapkannya perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945 maka struktur ketatanegaraan Republik Indonesia harus segera disesuaikan dengan desain Undang-Undang Dasar yang telah berubah itu. Semua institusi pada lapisan supra struktur kenegaraan dan pemerintahan harus di tata kembali. Disektor negara dan pemerintahan, upaya penataan itu mencangkup kelembagaan diranah legislatif,

⁷ Lihat Pasal 56 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK)

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara PEMILU*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013, hlm.133.

⁹ *Ibid*, hlm.134

eksekutif, yudikatif, dan bahkan di wilayah-wilayah campuran atau yang disebut dengan badan-badan independen. Sekarang, telah bermunculan banyak lembaga independen, misalnya komisi pemilihan umum.¹⁰

Dalam BAB VIIB Undang-Undang Dasar tentang Pemilihan Umum (yang merupakan hasil amandemen ketiga), pasal 22E ayat (1) menyatakan; “ pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.” pasal 22E ayat (2) menyatakan; “ pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.” Sedangkan sebagai pelaksanaannya disebutkan dalam pasal 22E ayat (5) menyatakan; pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.¹¹

Amandemen pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 adalah amandemen kedua, sedangkan pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 merupakan amandemen ketiga, maka secara hukum mempunyai makna bahwa pelaksanaan pasal 18 ayat (4), khususnya lembaga yang melakukan rekrutmen pasangan calon kepala daerah harus merujuk pada pasal 22E, karena logika hukumnya kalau oleh perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 dianggap bertentangan dengan pasal 22E, maka dapat dipastikan dalam amandemen ketiga rumusan yang terdapat dalam pasal 18 akan disesuaikan dengan pasal 22E, namun kenyataannya hal itu tidak pernah terjadi

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitutionslime Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm.383.

¹¹ Pasal 22E ayat (1,2,5) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

sehingga sampai saat ini yang berlaku tetap pasal 18 merupakan hasil amandemen kedua Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut tidak tegas mengatur bahwa pemilihan gubernur, bupati dan walikota harus dilakukan dengan pemilihan langsung seperti ketentuan yang mengatur tentang pemilihan presiden.¹² Namun, oleh pembentuk presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat selaku lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk membentuk Undang-undang, kata “demokratis” antara lain ditafsirkan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung.

Pasca pengesahan pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, frase “dipilih secara demokratis” bermunculan perdebatan karena ada yang berpendapat bahwa pilkada tidak perlu dilakukan secara langsung oleh rakyat. Kehadiran Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 perubahan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan kepastian hukum bahwa makna “dipilih secara demokratis” adalah pemilihan langsung oleh rakyat (*one man one vote*).¹³

Bila dibaca risalah persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merumuskan pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dapat terlihat bahwa para pembentuk konstitusi memang sepakat bahwa pemilihan gubernur, bupati

¹² Lihat Pasal 24 ayat (5) dan Pasal 56 ayat (1) Undang-undang Nomor. 9 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.

¹³ Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 Perubahan Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

dan walikota dilakukan dengan demokratis, namun juga terdapat keinginan dari pembentuk konstitusi untuk memberikan kesempatan bagi para pembentuk Undang-undang untuk mengatur pemilihan kepala daerah lebih lanjut sesuai dengan kondisi keragaman daerah dan situasi serta kondisi asalkan tidak bertentangan dengan prinsip demokrasi.¹⁴

Komisi pemilihan umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu, pada prinsipnya sifat komisi pemilihan umum tetap sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, yaitu bersifat nasional, tetap dan mandiri. Hanya saja dalam undang-undang baru ini, yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 dinyatakan dengan kalimat yang berbeda, yaitu: “Wilayah kerja komisi pemilihan umum meliputi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, menjalankan tugasnya secara berkesinambungan dan dalam menyelenggarakan pemilu, komisi pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan tugas dan wewenangnya. Sedangkan komisi pemilihan umum provinsi dan komisi pemilihan umum kabupaten/kota juga sama seperti sebelumnya yaitu bersifat tetap dan mandiri.

Komisi pemilihan umum di setiap tingkatan berkedudukan di ibu kota masing-masing daerah, yaitu komisi pemilihan umum berkedudukan di ibu kota Negara Republik Indonesia, komisi pemilihan umum provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi dan komisi pemilihan umum kabupaten/kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota. Komisi pemilihan umum kabupaten/kota bertanggung jawab kepada komisi pemilihan umum provinsi dan komisi pemilihan umum provinsi

¹⁴ Suharizal, *Op.Cit.*, hlm. 28-29.

bertanggungjawab kepada komisi pemilihan umum. Dalam hal ini terdapat desentralisasi kewenangan, antara lain adanya kewenangan komisi pemilihan umum provinsi untuk memberhentikan anggota komisi pemilihan umum kabupaten/kota, termasuk mengenakan sanksi administratif kepada anggota komisi pemilihan umum kabupaten/kota.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya komisi pemilihan umum dibantu oleh sekretariat jenderal yang dipimpin oleh sekretaris jenderal dan wakil sekretaris jenderal, komisi pemilihan umum provinsi dan komisi pemilihan umum kabupaten/kota masing-masing dibantu oleh sekretariat yang dipimpin oleh sekretaris. Sekretaris jenderal, wakil sekretaris jenderal serta sekretaris komisi pemilihan umum provinsi dan komisi pemilihan umum kabupaten/kota adalah pegawai negeri sipil (PNS) yang memenuhi persyaratan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya tata kerja komisi pemilihan umum, komisi pemilihan umum provinsi dan komisi pemilihan umum kabupaten/kota yang bersifat hierarkis tersebut akan diatur oleh komisi pemilihan umum. Penyusunan struktur organisasi dan tata kerja sekretariat komisi pemilihan umum, komisi pemilihan umum provinsi dan komisi pemilihan umum kabupaten/kota harus sudah dilaksanakan paling lambat 3 (tiga) bulan sejak pengisian anggota komisi pemilihan umum baru berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007.¹⁵

¹⁵ Rozali Abdullah, *Mewujudkan PEMILU Yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004. hlm.19-20.

Jika melihat pasal 22E ayat (1) yang menyatakan bahwa; Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.” pasal 22E ayat (2) menyatakan; “ Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.” Sedangkan sebagai pelaksanaannya disebutkan dalam pasal 22 E ayat (5) menyatakan; “ Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.¹⁶Jika melihat pengertian pemilihan umum menurut Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pada pasal 1 ayat (1) yang menyatakan bahwa; Pemilihan umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 ayat (7) juga memberikan pengertian dari pada penyelenggara pemilu, yang menyatakan bahwa; Penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas komisi pemilihan umum, badan pengawas pemilu, dan dewan kehormatan.

Penyelenggara pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan

¹⁶Lihat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 22 ayat (1,2 dan 5)

Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat. Pada ayat (8) dikatakan juga bahwa; komisi pemilihan umum yang selanjutnya disingkat (KPU) adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu¹⁷.

Dalam hal ini terdapat desentralisasi kewenangan, antara komisi pemilihan umum dengan komisi pemilihan umum kabupaten/kota yang tata kerja komisi pemilihan umum, dengan komisi pemilihan umum kabupaten/kota yang bersifat hierarkis.¹⁸ Sebagai negara demokratis dan menganut pluralis tugas dan tanggungjawab kita adalah mengembalikan harkat dan martabat bangsa yang semestinya agar bangsa Indonesia mampu tampil secara baik dengan negara-negara lain di dunia. Perbaikan kualitas moral berbangsa salah satunya lewat memperkuat basis integritas penyelenggara pemilu.

Dalam perspektif tersebut, maka dalam rangka mewujudkan visi pembangunan bangsa melalui peningkatan kualitas demokrasi maka diperlukan institusi-institusi negara untuk mengawal proses penyelenggaraan pemilihan umum dan pilkada di seluruh Indonesia.¹⁹ Dalam sistem hukum nasional Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, hukum perundang-undangan meliputi Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Tap MPR, Undang-undang, Perppu, Peraturan Pemerintah, Keppres, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala LPND, dan

¹⁷ Undang-undang Nomor. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 1 ayat (1,7 dan 8)

¹⁸ Rozali Abdullah, Op.Cit.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, Op.Cit, Kata Pengantar., hlm. V-Vi.

Keputusan Direktur Jenderal dan seterusnya. Undang-Undang Dasar dan Tap MPR ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, sedangkan undang-undang di bentuk oleh presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Sementara itu, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ditetapkan oleh peresiden, tetapi dalam masa sidang berikutnya harus sudah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Jika disetujui Perpu meningkat statusnya menjadi Undang-undang, dan jika ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka perpu tersebut harus dicabut dan tidak dapat lagi diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam masa persidangan berikutnya.

Peraturan Pemerintah (PP) ditetapkan sendiri oleh pemerintah tanpa harus disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Peraturan Pemerintah biasanya dibuat atas perintah Undang-undang atau untuk melaksanakan suatu undang-undang. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah tidak bisa berdiri sendiri-sendiri tanpa pendelegasian materil dari Undang-undang yang sudah ada terlebih dahulu.²⁰

Maka pemilihan kepala daerah seharusnya bukanlah kewenangan dari pada komisi pemilihan umum daerah, sebab “wilayah kerja komisi pemilihan umum meliputi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, menjalankan tugasnya secara berkesenambungan dan dalam menyelenggarakan pemilihan umum. Dalam hal ini terdapat desentralisasi kewenangan, dengan komisi pemilihan umum provinsi, dan komisi pemilihan umum kabupaten/kota. Selanjutnya tata kerja komisi pemilihan

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm.7-8.

umum, komisi pemilihan umum provinsi dan komisi pemilihan umum kabupaten/kota yang bersifat hierarkis dan diatur oleh komisi pemilihan umum.²¹

Dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota pada pasal 9 tugas dan wewenang komisi pemilihan umum dalam penyelenggaraan pemilihan meliputi: Menyusun dan menetapkan peraturan komisi pemilihan umum dan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang putusannya bersifat mengikat, mengordinasi dan memantau tahapan pemilihan, melakukan evaluasi penyelenggaraan pemilihan, menerima laporan hasil pemilihan dari komisi pemilihan umum provinsi dan komisi pemilihan umum kabupaten/kota, memfasilitasi pelaksanaan tugas komisi pemilihan umum provinsi dan komisi pemilihan umum kabupaten/kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan pemilihan jika provinsi, kabupaten, dan kota tidak dapat melanjutkan tahapan pemilihan secara berjenjang dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang di berikan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam pasal 10 disebutkan juga komisi pemilihan umum dalam menyelenggarakan pemilihan wajib: memperlakukan calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota secara adil dan setara, menyampaikan semua informasi penyelenggaraan pemilihan

²¹ Rozali Abdullah, *Op.Cit.*

kepada masyarakat, melaksanakan dengan segera rekomendasi dan/atau putusan bawasu mengenai sanksi administrasi pemilihan, melaksanakan keputusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu; dan melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²²

Didalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pada pasal 1 ayat (1) dikatakan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²³ Berbeda dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 22E ayat (1) yang mengatakan bahwa; Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pada ayat (2) dikatakan bahwa; Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas mendorong penulis untuk melakukan penelitian tentang lembaga negara dalam penyelenggaraan pemilihan

²²Undang-undang Nomor. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

²³ Undang-undang Nomor. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

kepala daerah di Indonesia. Untuk itu penulis mengadakan penelitian ini dengan judul: **“Konstitusionalitas Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Daerah Dalam Menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada pengamatan peneliti yang bersumber dari berbagai literatur dan buku baik yang berbentuk peraturan perundang-undangan maupun yang menggambarkan sejarah ketatanegaraan serta politik hukum di Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pemahaman yang lebih lanjut dalam skripsi ini kiranya perlu dikemukakan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan mengenai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia?
2. Bagaimana konstitusionalitas pemilihan kepala daerah oleh komisi pemilihan umum daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan mengenai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia.
2. Untuk mengetahui bagaimana konstitusionalitas pemilihan kepala daerah oleh komisi pemilihan umum daerah.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan pemecahan atau masukan bagi pengembangan “hukum” terutama Hukum Tata Negara pada umumnya dan peraturan perundang-undangan pada khususnya.
2. Secara praktis, sebagai aplikasi ilmu yang telah dipelajari dan hasilnya diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu hukum, instansi pemerintah, praktisi, mahasiswa dan masyarakat yang berkenaan dengan kewenangan lembaga negara.
3. Bagi penulis penelitian ini sebagai syarat memperoleh gelar sarjana hukum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pilkada Sebagai Perwujudan Demokrasi Langsung

Penguatan demokrasi lokal, dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Di dalam praktik, yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk dilembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan.²⁴ Pemerintah lokal memiliki potensi dalam mewujudkan demokratisasi karena proses desentralisasi mensyaratkan adanya tingkat responsivitas, keterwakilan dan akuntabilitas yang lebih besar. Dalam kaitannya dengan pemilu ditingkat lokal, pemilu dan demokrasi berkaitan erat dalam substansi maupun fungsi. Pemilu merupakan aktualisasi nyata demokrasi dalam praktik bernegara masa kini karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintahan. Pernyataan kedaulatan rakyat diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa-siapa yang harus menjalankan pemerintahan, khususnya di daerah.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 414.

Terwujudnya pemerintahan daerah yang (lebih) demokratis merupakan cita-cita semua bangsa termasuk di dalamnya Indonesia. Namun upaya tersebut akan menjumpai suatu persoalan belum jelasnya mengenai tolak ukur yang bersifat universal untuk menilai apakah suatu pemerintahan daerah dapat dikategorikan sebagai pemerintahan yang demokratis atau tidak. Keberadaan pemerintah daerah sebagai konsekuensi dianutnya konsep desentralisasi sangat berkaitan erat dengan konsep demokrasi (kerakyatan) sehingga pemerintahan yang terbentuk merupakan pemerintahan yang berkedaulatan rakyat.

Demokrasi bukan suatu gejala otonom yang terlepas dari gejala-gejala lain. Bahkan dapat dikatakan, timbul tenggelamnya atau pasang surutnya demokrasi pada waktu-waktu tertentu dipengaruhi oleh berbagai gejala di luarnya berupa ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain sebagainya. Berbagai faktor tersebut akan memengaruhi berbagai dasar pemikiran tentang demokrasi, mekanisme demokrasi dan lain-lain yang pada gilirannya akan melahirkan berbagai corak demokrasi dengan berbagai predikat yang diletakkan kepadanya.²⁵

Bahwa kehadiran demokrasi tidak sekedar diukur oleh keberadaan pranata demokrasi, seperti keberadaan badan perwakilan, pemilihan umum bukanlah jaminan kehadiran demokrasi. Demokrasi bukan sekedar lembaga atau pranata. Demokrasi adalah juga mekanisme, bahkan tidak berlebihan apabila disebutkan, mekanisme yang demokratik merupakan penentu untuk mengukur kehadiran demokrasi yang riil,

²⁵ Gede Panjta Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2008, hlm.67.

baik dalam kehidupan negara atau pemerintahan maupun kehidupan masyarakat pada umumnya. Secara kultural demokrasi akan subur bila ditopang oleh tingkah laku demokratis seperti kesiapan berbeda pendapat, kesiapan untuk kalah, kesiapan bersaing secara jujur sikap damai dan lain-lain.

Secara teritorial, kekuasaan dipisahkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (diluar pusat). Di Amerika, pembagian kekuasaan dilakukan antara federal dengan negara bagian, sedangkan di Indonesia dipisahkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bersifat administratif dan otonom.²⁶ Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, ditinjau dari teori otonomi, pilkada merupakan salah satu instrument untuk memenuhi desentralisasi politik dimana dimungkinkan terjadinya transfer lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Pilkada sebagaimana pemilu nasional sebagaimana diatur lebih lanjut dalam undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 merupakan sarana untuk memilih dan mengganti pemerintahan secara damai dan teratur. Melalui pilkada, rakyat secara langsung akan memilih pemimpinnya di daerah sekaligus memberikan legitimasi kepada siapa yang berhak dan mampu untuk memerintah. Melalui pilkada perwujudan kedaulatan rakyat dapat ditegakkan. Pilkada dengan kata lain merupakan seperangkat aturan atau metode bagi warga negara untuk menentukan masa depan pemerintahan yang absah (*legitimate*).

²⁶ Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya*, Jakarta: PT Rajawali Pers, 2014, hlm. 42-43.

Bahwa semangat dilaksanakannya pilkada langsung adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat (pemilih). Oleh karena itu, keputusan politik untuk menyelenggarakan pilkada adalah langkah strategis dalam rangka memperluas, memperdalam, dan meningkatkan kualitas demokrasi. Hal ini juga sejalan dengan semangat otonomi yaitu pengakuan terhadap aspirasi dan inisiatif masyarakat lokal (daerah) untuk menentukan nasibnya sendiri. Implikasinya adalah penguatan terhadap demokrasi di tingkat lokal.

Dalam artian bahwa hukum bukanlah sesuatu yang rigid, melainkan terus bergerak menyesuaikan diri dengan berbagai dinamika kehidupan masyarakat agar senantiasa mampu berjalan dengan efektif dalam memenuhi rasa keadilan bagi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Adanya tuntutan terhadap peningkatan kinerja pemerintahan khususnya yang berkaitan dengan fungsi dan tugas-tugas pemerintah sangatlah diharapkan oleh masyarakat. Hal tersebut seringkali ditandai dengan maraknya berbagai aksi unjuk rasa yang dilakukan oleh warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan yang selama ini dirasakan seringkali sangatlah mengecewakan, terutama dalam hal menerjemahkan berbagai aspirasi dan kepentingan serta kebutuhan warga masyarakat.²⁷

²⁷Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Makassar: Identitas Universitas Hasanudin, 2013, hlm. 1.

Bila dikaitkan dengan teori-teori pengisian jabatan, sejumlah argumentasi dan asumsi yang memperkuat pentingnya pilkada langsung adalah: *Pertama*, pilkada diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elit politik lokal, termasuk kepala-kepala daerah. *Kedua*, pilkada diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan di tingkat lokal. *Ketiga*, pilkada akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah dan/atau daerah. Hal ini sejalan dengan salah satu tujuan desentralisasi dan otonomi daerah, bahwa desentralisasi dan otonomi daerah dapat dijadikan sarana pelatihan dan kepemimpinan nasional di tingkat lokal.²⁸

Dalam kaitan dengan *right to be candidate*, tidak selama masa orde baru, pilkada langsung berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 junto Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007, ternyata mampu menghasilkan perempuan sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Selama pelaksanaan pilkada antara Juni 2005 sampai dengan Juli 2006 terdapat 53 daerah (meliputi Sumatra, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Papua) yang kandidatnya adalah perempuan. Dari 53 daerah yang kandidatnya perempuan tersebut terdapat 6 daerah dimana perempuan terpilih sebagai kepala daerah, yaitu di Kabupaten Kebumen (Jawa Tengah), Kabupaten Banyuwangi dan Kabupaten Tuban (Jawa Timur), Kabupaten Minahasa Utara dan Kabupaten Bolaang Mongondow (Sulawesi Utara), Kabupaten Nunukan

²⁸ Suharizal, *Pemilukada Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Op.Cit., hlm. 177-178.

(Kalimantan Timur).²⁹Fenomena seperti ini kiranya menunjukkan bahwa nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi, antara lain adanya persamaan hak antara laki-laki dan perempuan dalam jabatan publik terbukti dilaksanakan Indonesia.³⁰

Kerakyatan disebut juga kedaulatan rakyat, artinya rakyat yang berdaulat, berkuasa. Hal ini disebut juga demokrasi, yang berarti rakyat yang memerintah.³¹Bahwa ketika demokrasi diakui sebagai pilihan terbaik bagi sistem dan arah kehidupan sebuah bangsa, pada umumnya orang tiba pada suatu prinsip umum bahwa pada hakikatnya hak-hak asasi itu haruslah mendapat jaminan sesuai dengan asas demokrasi yang berlaku dan mendasari sistem politik dan kekuasaan.³²Pilkada langsung memberikan kesempatan kepada rakyat di daerah sebagai salah satu infrastruktur politik untuk memilih kepala daerahnya secara langsung melalui mekanisme pemungutan suara. Hal ini akan mendorong terjadinya keseimbangan antara infrastruktur politik dengan suprastruktur politik, karena melalui pilkada langsung maka rakyat dapat menentukan jalannya pemerintahan memilih pemimpin yang dikehendaki secara bebas dan rahasia.

Meskipun rakyat tidak terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan pemerintahan sehari-hari, namun mereka dapat melakukan kontrol atas jalannya

²⁹ Sumber (diolah) dari <http://www.cetro.or.id/perempuan.html>. Diakses tanggal 15 April 2018.

³⁰ Sumber (diolah) dari <http://www.cetro.or.id/perempuan.html>. Diakses tanggal 15 April 2018.

³¹ C.S.T. Kansil, *Pancasila Dan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Pradnya Pramita, 2002, hlm. 117.

³² Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia: Dari UUD 1945 Sampai Dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005, hlm. 99.

pemerintahan yang sudah mendapat mandate langsung dari rakyat. Dengan demikian, terjadi mekanisme *check and balance* yang mendorong dicapainya akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sedangkan, dalam arti negatif, pilkada langsung sebagai lompatan demokrasi yang merupakan pesta rakyat daerah, diartikan sebagai kebebasan rakyat untuk berbuat apa saja, termasuk melakukan tindakan-tindakan anarki dalam pelaksanaan pilkada serta mengambil keuntungan pribadi dari pelaksanaan pilkada tersebut.

Dalam konteks konsolidasi dan penguatan demokrasi, pilkada langsung bisa menjadi pilar yang bersifat memperkuat bangunan demokrasi secara nasional. Terlaksananya pilkada langsung menunjukkan adanya peningkatan demokrasi. Kadar demokrasi suatu negara ditentukan antara lain oleh seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan siapa di antara mereka yang dijadikan pejabat negara. Semakin banyaknya pejabat negara, baik di tingkat lokal maupun nasional, yang dipilih langsung oleh rakyat, maka semakin tinggi kadar demokrasi di negara tersebut demokratisasi pada tingkat nasional hanya mungkin terbagun jika demokrasi juga berlangsung pada tingkat lokal.

Sehingga kebutuhan akan suatu demokrasi lokal yang lebih substansial jelas berkaitan dengan pertanyaan, apakah pilkada langsung menjanjikan munculnya kepala-kepala daerah yang lebih berkualitas, pemerintahan lokal yang lebih efektif, serta praktik demokrasi yang lebih produktif dan berpihak kepada kepentingan publik dibandingkan masa-masa sebelumnya? Sebab pilkada langsung sebagai bagian dari

perkembangan demokrasi di tanah air jelas berkurang maknanya jika ternyata tidak menghasilkan pemerintahan dan demokrasi lokal yang lebih produktif dan akuntabel.

Dengan pemahaman seperti itu maka penyelenggaraan pilkada langsung dipandang dapat memberikan dampak positif terhadap penguatan demokrasi di Indonesia. Terdapat lima alasan mengenai hal itu, yaitu: *Pertama*, partisipasi politik. Dalam pilkada langsung rakyat terlibat langsung dalam menentukan siapa yang layak (memiliki kredibilitas dan kapabilitas memperjuangkan aspirasi dan memenuhi kepentingan rakyat) menjadi pelayan (pejabat publik) mereka. Melalui proses semacam itu dapat tumbuh kesadaran bahwa merekalah (rakyat) pemegang kedaulatan politik yang sebenarnya. Termasuk dalam kesadaran ini adalah kehati-hatian dalam menentukan pilihan, sebab kesalahan memilih dapat membawa akibat buruk terhadap kehidupan mereka.

Kedua, kompetisi politik lokal. Pilkada langsung membuka ruang untuk berkompetisi secara *fair* dan adil di antara para kontestan yang ada. Dengan demikian, diharapkan tidak ada lagi suatu kontestan dari partai politik tertentu yang mendominasi secara terus-menerus proses yang berlangsung dan menutup ruang bagi kelompok lainnya untuk turut berkompetisi secara *fair*.

Ketiga, legitimasi politik. Berbeda dengan cara pilkada tidak langsung (melalui DPRD) seperti yang dilaksanakan sebelumnya, pilkada langsung akan memberikan legitimasi yang kuat bagi kepemimpinan kepala daerah yang terpilih. Dalam mekanisme pemilihan langsung, kepemimpinan yang terpilih akan

merefleksikan konfigurasi kekuatan politik dan kepentingan konstituen pemilih (rakyat), sehingga dapat dipastikan bahwa kandidat yang terpilih secara demokratis akan mendapat dukungan dari sebagian besar masyarakat pemilih.

Keempat, minimalisasi manipulasi dan kecurangan. Salah satu unsur yang mendorong penyelenggaraan pilkada langsung adalah maraknya berbagai kasus *money politics* dan berbagai bentuk kecurangan lainnya dalam penyelenggaraan pilkada yang selama ini terjadi. Intervensi pemerintah dalam pemilhan kepala daerah memang menurun sejak diberlakukannya otonomi daerah, namun permasalahan beralih ke lembaga perwakilan di daerah yang melaksanakan pilkada tersebut dalam bentuk *money politics* yang terjadi di hampir seluruh daerah.

Kelima, akuntabilitas. Dalam pilkada langsung oleh rakyat, akuntabilitas kepala daerah menjadi sangat penting. Hal ini karena apabila rakyat sebagai pemilih menilai bahwa kepala daerah yang dipilih ternyata tidak dapat melaksanakan tugas-tugasnya secara baik dan bertanggungjawab kepada rakyat, maka rakyat akan memberikan sanksi dalam pilkada berikutnya dengan tidak memilihnya kembali.³³

Asas desentralisasi merupakan bagian yang sangat penting di dalam negara demokrasi. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sendiri mengatur mengenai hubungan antara pusat dengan daerah dalam pasal 18 yang dalam penjelasannya memungkinkan pemberian status otonom atau sebagai daerah administratif kepada daerah-

³³Suharizal, *Pemilukada Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*. Op. Cit, hlm. 180.

daerah.³⁴Selanjutnya dengan tujuan desentralisasi, pilkada langsung pada gilirannya akan memberikan pendidikan politik kepada rakyat di daerah untuk memilih dan menentukan pemimpinnya sendiri tanpa adanya intervensi dari siapapun, termasuk pemerintah pusat dan/atau elit-elit politik di tingkat pusat. Pilkada langsung juga akan memberikan latihan kepemimpinan bagi elit-elit lokal untuk mengembangkan kecakapannya dalam merumuskan dan membuat kebijakan, mengatasi persoalan-persoalan di masyarakat, komunikasi politik dengan masyarakat, serta melakukan artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat. Dari pengalaman-pengalaman inilah pada gilirannya diharapkan akan dapat dilahirkan politisi-politisi atau pemimpin-pemimpin yang handal yang dapat bersaing ditingkat nasional.

Pilkada langsung juga menciptakan pola rekrutmen pimpinan lokal dengan standar yang jelas. Dengan pilkada langsung maka akan terjadi rekrutmen pimpinan politik yang berasal dari daerah (lokal), bukan didrop dari pusat. Dengan pilkada langsung, rakyat ikut terlibat secara langsung dalam memilih pemimpinnya. Keterlibatan rakyat secara langsung ini pada gilirannya akan meningkatkan demokratisasi di tingkat lokal, dimana rakyat benar-benar memiliki kedaulatan. Pilkada langsung juga dapat menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan di tingkat lokal. Hal ini karena kepala daerah yang terpilih memperoleh legitimasi kuat dari rakyat secara langsung, sehingga tindakan penghentian kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat tidak dapat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

³⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia. Op. Cit*, hlm. 319.

B. Hubungan Kepala Daerah dan Masyarakat

Output dari pilkada langsung adalah hadirnya kepala daerah yang bisa memenuhi preferensi mayoritas masyarakat lokal dan mempercepat terbentuknya pemerintahan daerah yang lebih baik (*good governance*). Hal ini sesuai dengan tujuan dari pemberian otonomi kepala daerah sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dengan begitu, dari sisi substansi, pilkada diharapkan bisa melakukan proses seleksi pemimpin yang dinilai rakyatnya terbaik untuk melakukan perubahan-perubahan yang menjanjikan dan memberikan manfaat kepada masyarakat luas.³⁵

Demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, suatu sistem pemerintahan yang menggunakan ‘pejabat’ yang dipilih untuk mewakili kepentingan atau pendapat warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi “aturan hukum.”³⁶Namun, secara umum hampir di semua daerah proses pilkada belum melahirkan pemimpin yang bisa melakukan perubahan mendasar untuk mempercepat kemajuan daerah, bahkan ada kecenderungan dengan pilkada justru menimbulkan sejumlah persoalan. Persoalan tersebut menyangkut hubungan kepala daerah dengan pemilihnya.

Pasca pilkada ternyata tidak ada hubungan antara pemilih (kostituen) dengan kompetensi. Seseorang calon kepala daerah walaupun dipilih dengan perolehan suara terbanyak tidak berarti menjadi kepala daerah yang memiliki kemampuan. Karena,

³⁵Suharizal, *Pemilukada Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*. *Op. Cit*, hlm. 182.

³⁶Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 208.

dalam realitasnya proses rekrutmen pilkada, aspek kualifikasi kemampuan termarginalkan oleh faktor popularitas, kemampuan financial, dan partai politik pengusung. Di sinilah proses seleksi pemimpin menjadi bias karena realitas politik di masyarakat dan parpol baru sebatas penarikan dukungan belum sampai pada upaya pencarian pemimpin yang memiliki visi dan kapasitas memimpin pemerintahan. Kualifikasi dan kemampuan seseorang akan dikalahkan ketidakmampuannya dalam mengakses kepentingan partai politik.

Dalam hubungannya dengan pemerintahan di daerah prinsip demokrasi tidak boleh disederhanakan hanya berkaitan dengan pengambilan keputusan dan penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan peran serta rakyat atau masyarakat. Demokrasi juga tidak sekedar berbicara mengenai pembagian dan pemisahan kekuasaan atau kewenangan baik antar lembaga-lembaga negara di tingkat pusat, maupun antar pusat dan daerah, melainkan hal yang penting untuk diperhatikan adalah. Unsur-unsur dari kekuasaan, apakah sudah mencerminkan keadilan. Dalam konteks hubungan pusat dan daerah, maka yang penting dilihat adalah apakah unsur daerah sudah cukup terwakili di pusat dalam pengambilan keputusan atau belum, bahan baku pengambilan keputusan. Apakah elit politik memiliki mandate penuh untuk mengembangkan bahan baku pengambilan keputusan, apakah masih harus tersedia saluran, sehingga rakyat masih tetap memberikan pandangan dan

menyalurkan aspirasinya agar keputusan yang diambil merupakan cerminan dari kebutuhan rakyat, pola hubungan antara penguasa dan rakyat.³⁷

Pengaturan dalam semua Undang-undang tentang pemerintahan daerah selama ini telah diletakkan peranan kepala daerah merupakan sebagai peran kunci, mengingat kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional. Disamping itu, pemerintah daerah merupakan subsistem dari sistem pemerintahan nasional atau negara. Efektivitas pemerintahan negara tergantung pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sehingga keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional.³⁸

Pilkada merupakan suatu tahap pencapaian baru dalam perkembangan demokrasi di Indonesia, Melalui pilkada langsung sekurang-kurangnya secara prosedural, kedaulatan politik benar-benar berada di tangan rakyat. Melalui pilkada secara langsung, rakyat menentukan sendiri para pemimpin eksekutif daerah tanpa keterlibatan dan intervensi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun, sejauh kepala-kepala daerah hasil pilkada sungguh-sungguh bertanggungjawab dan berpihak kepada aspirasi dan kepentingan rakyat, barangkali masih merupakan pertanyaan besar. Begitu pula kualitas demokrasi dan tata pemerintahan daerah hasil pilkada.

Setelah proses pemilihan berlangsung, ketidak jelasan pola hubungan kepala daerah terpilih dengan konstituennya (masyarakat di daerah) menjadi persoalan

³⁷ Suharizal, *Pemilukada Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*. Op. cit, hlm. 184.

³⁸ J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 204.

krusial. Ketidakjelasan hubungan emosional antara kepala daerah terpilih para konstituennya (pemilihnya) sering menghasilkan distorsi representasi dari kepala daerah yang dipilih secara langsung. Sebagai calon yang diusung oleh partai politik dan/atau gabungan partai politik, kepala daerah terpilih sering lebih banyak memperjuangkan kepentingan partai politik yang mengusungnya, dari pada kepentingan para pemilihnya. Komitmen mereka kepada para pemilih sangat rendah.

Bila mengacu kepada Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, seharusnya terjadi hubungan yang dekat antara kepala daerah dengan masyarakat. Sebab pasangan kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat pada dasarnya hanyalah melaksanakan mandate yang diberikan oleh masyarakat. Sebab mereka dapat duduk pada posisi itu karena memperoleh dukungan dan kepercayaan mayoritas rakyat di daerahnya masing-masing melalui pemilihan kepala daerah. Demikianpun para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai salah satu *stakeholder* pemerintahan daerah juga hanya dapat menduduki jabatan itu karena rakyat dalam pemilu legislatif. Dengan demikian, masyarakat sebagai pemberi mandate kepada penyelenggara pemerintahan di daerah, sebenarnya berhak mengetahui semua kegiatan yang dilakukannya. Pemikiran seperti itulah yang kemungkinan menjadi pertimbangan mengapa dalam berbagai Undang-undang disebut perlunya pelibatan masyarakat.³⁹

³⁹ Lihat bagian konsideran “menimbang” huruf a dan b Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.⁴⁰

Dengan konstruksi pengaturan seperti disebutkan diatas, logika hukumnya pemerintahan daerah dan masyarakat saling berhubungan erat satu dengan yang lain. Sebab kedua-duanya memiliki kepentingan yang komplemeter. Jika pemerintahan (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dekat dengan masyarakat, maka ia akan mendapatkan kepercayaan publik yang mantap hingga stabilitas kekuasaannya selama lima tahun masa jabatannya tidak terganggu. Sebaliknya, dengan terlibatnya masyarakat secara langsung dalam proses politik (termasuk dalam proses penyusunan kebijakan, pelaksanaan dan pengawasan), maka masyarakat akan diuntungkan. Sebab kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah akan langsung mengena pada sasarannya, yakni dirasakan langsung oleh masyarakat. Dengan begitu berarti tujuan desentralisasi melalui otonomi akan terwujud.⁴¹

⁴⁰ Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴¹ Suharizal, op.cit, hlm186-187.

C. Prinsip Umum Demokrasi

Pada Zaman Socrates ada ajaran tentang hukum, keadilan, serta negara yang merusak masyarakat sebagaimana diajarkan oleh Thrasymachus “Keadilan merupakan keuntungan atau apa yang berguna bagi golongan yang lebih kuat”. Socrates, mencoba mengubah pola pikir ini dengan menyatakan bahwa “Disetiap hati kecil manusia terdapat rasa hukum dan keadilan yang sejati, bergemalah detak-detak kesucian meskipun detak-detak kesucian itu terselubung oleh kabut tebal ketamakan, kejahatan, dan aneka ragam kezholiman, namun tetap ada serta tidak dapat dihilangkan laksana cahaya abadi.

Manusia ingin hidup aman, tentram dan lepas dari gangguan yang memusnahkan harkat manusia. Maka mereka membentuk kelompok yang disebut polis. Dalam polis dijumpai dua pengaturan yaitu organisasi polis dan kepribadian orang-orang yang ada di polis, sehingga polis identik dengan masyarakat dan masyarakat identik dengan polis. Sehingga menurutnya yang harus menjadi dasar pedoman negara adalah keadilan sejati. Corak pemerintahan demokrasi langsung artinya rakyat ikut secara langsung dalam menentukan arah dan kebijaksanaan negara.⁴²

Mussolini mengatakan, bahwa system demokrasi itu palsu, karena menyalahi kodrat Tuhan. Pemerintah yang berdasarkan demokrasi itu palsu belaka, karena sebetulnya rakyat tidak pernah memegang kekuasaan yang nyata, tetapi tenaga-tenaga yang bersembunyi dibelakang layarlah yang memegang kekuasaan negara, sebagai

⁴² Haposan Siallagan, Efik Yusdiansyah, *Ilmu Negara*, UHN Press Medan, 2008, hlm.47.

dalang yang memainkan demokrasi. Semboyan-semboyan yang mengenakan teliga rakyat itu sebetulnya palsu belaka. Tujuan negara menurut Mussolini adalah lebih tinggi dari tujuan setiap individu. Tetapi dalam kenyataannya tujuan negara ditetapkan oleh sendiri menurut selera para pemimpin negara Fascis. Kemauan pemimpin itulah kemauan negara dan tujuannyapun menjadi tujuan negara.⁴³

Demokrasi menurut Heraklitus yang juga menjadi salah satu tokoh yang mempopulerkan demokrasi sejak 3000 tahun silam ini bukan merupakan satu fase saja tetapi demokrasi mempunyai tiga fase penting. Ketiga fase tersebut menyangkut perangkat keras (*hardware*), perangkat lunak (*software*), dan menyangkut lingkungan dimana demokrasi itu bisa berkembang dengan baik. Baik demokrasi dalam fase *hardware*, *software*, dan lingkungan masing-masing berlaku bagi setiap system politik dengan *genus* demokrasi dengan bentuk apapun termasuk yang pernah dijalankan di Indonesia dari rezim orde baru (Demokrasi Pancasila), dan rezim reformasi yang oleh sebagian kalangan pemikir demokrasi melihatnya sebagai “demokrasi liberal.”⁴⁴ Khusus dalam rezim orde baru, demokrasi proseduralis yang ditandai oleh cara kerja manajemen pemerintahan bahkan organisasi sipil dan militer pun berwatak patologis sehingga cenderung otoriter.

Dalam *Modern Personal Rule Liddle* membuat *pyramida* kekuasaan di Indonesia yang olehnya diklasifikasikan dalam tiga jajaran kekuasaan yakni Presiden, Angkatan Bersenjata, dan Birokrasi. Presiden memiliki kekuasaan tertinggi dalam

⁴³ *Ibid*, hlm.90.

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggere Pemilu*, Op.Cit, hlm.109.

struktur kekuasaan negara sehingga dalam proses politik Presiden bisa saja menggunakan kedua kekuatan tadi sebagai penyongkong kekuasaannya. Demokrasi dalam sistem struktur kekuasaan⁴⁵ berbasis sentralistik ini yang memungkinkan bagi penguasa melakukan segala bentuk intervensi dan bahkan termasuk melakukan intimidasi dan mobilisasi politik untuk kepentingan apa yang disebut sebagai *State-quo State*.

Semua sumber daya politik dikendalikan pemegang kuasa yang paling tinggi dan dengan model tersebut rezim memimpin negara secara absolut. Perkembangan pada transisi menuju demokrasi Indonesia mengalami krisis ketidak menentuan dalam mencari format demokrasi yang ideal. Dalam kondisi transisi menuju demokrasi reformasi yang menjadi instrument perubahan ternyata tidak mampu memberikan sumbangan yang mutlak meski reformasi banyak menghasilkan kemajuan di bidang politik dan hukum.

Ketidak menentuan mencari format demokrasi yang ideal ini menjadi pintu masuk demokrasi liberal. Liberalisasi politik pada masa transisi ini ditandai dengan lahirnya partai politik, partai politik dalam waktu yang sangat singkat. Pembentukan partai politik seakan-akan menjadi alasan utama politisi membangun kualitas demokrasi meski alasan ini dapat dimengerti namun dengan syarat pembentukan partai politik yang tidak begitu ketat pada akhirnya kualitas demokrasi tidak menghasilkan produk pemimpin-pemimpin bangsa yang diharapkan.

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 110.

Dalam perkembangan “demokrasi liberal” cenderung melahirkan sikap politik warga yang pro dan kontra karena “demokrasi liberal” bagi sekelompok orang menerimanya sebagai suatu tuntutan akan perkembangan zaman sehingga pemaknaan kebebasan kerap kali kebablasan akibat transformasi nilai-nilai budaya luar ke dalam budaya domestik yang tidak berimbang.⁴⁶

Pertentangan pemahaman system “demokrasi liberal” dalam konteks ini terletak pada prakolonialisme atau universalisme dengan praktik demokrasi dalam tatanan politik. Di mana politik sebagai sebuah mekanisme untuk menciptakan stabilitas dalam berbagai dimensi kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam realitas klasik dan kontemporer ternyata memperlihatkan demokrasi cukup mendapat perhatian yang luas dari negara-negara berkembang termasuk kawasan Asia Tenggara yang sebagian pada akhir abad XX mengalami transisi. Demokrasi lebih mudah diterima oleh negara-negara modern dari pada negara-negara yang berkembang karena dalam transisi negara-negara tersebut mengalami berbagai dinamika politik sehingga lambat menemukan bentuk sistem demokrasi yang baik.

Sistem politik demokrasi merupakan suatu sistem yang dianggap paling relevan dengan perkembangan zaman termasuk di era globalisasi ini. Demokrasi tidak saja menjadi suatu instrumen dan dengan mekanisme konseptualnya sebagai basis sistem politik yang adil tetapi dengan sistem demokrasi di negara-negara berkembang, negara-negara maju dan modern menganggapnya lebih menjamin hak-hak asasi manusia.

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 112.

Di sini merupakan titik tekan perbedaan antara sistem demokrasi dengan sistem totaliter. Oleh karena itu, pemaknaan demokrasi lazimnya disebut dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat sebenarnya menjadi indikator penting dalam memahami sistem demokrasi itu sendiri bahwa ia menjadi sistem yang paling mudah diterima negara-negara modern.

Sedangkan demokrasi dilihat dari perspektif perangkat keras memuat adanya sistem politik negara yang menerapkan trias politika yang didalamnya terdapat legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Di Indonesia menerapkan sistem ini sehingga dalam praktik bernegara kita memiliki ketiga lembaga negara yang saling menopang satu dengan yang lain. Perangkat lunak demokrasi menyangkut aturan main, regulasi yang dibuat dengan dasar kajian akademik yang memadai. Dalam kerangka ini, demokrasi perangkat keras sebetulnya tidak begitu kuat dan berjalan sendiri tanpa didukung oleh perangkat lunak. Karena dari demokrasi *software* ini kemudian terkonstruksi pemikiran politik nilai. Demokrasi perangkat lunak sebagai konsep dasar bagi demokrasi *hardware* di dalam mengoperasikan aturan main yang telah menjadi sistem peraturan dan perundang-undangan.

Prinsip “kedaulatan rakyat” menyatakan bahwa tidak ada manusia atau sebuah elit, untuk menentukan dan memaksakan bagaimana orang lain harus atau boleh hidup. Demokrasi berdasarkan kesadaran bahwa mereka yang dipimpin berhak menentukan siapa yang memimpin mereka dan kemana tujuan mereka dipimpin.

Demokrasi adalah kedaulatan rakyat dan keterwakilan. Jadi demokrasi memerlukan sebuah sistem penerjemah kehendak rakyat kedalam tindakan politik.⁴⁷

Prinsip-prinsip yang terkandung dalam cita-cita demokrasi sesungguhnya terdapat dua bagian yang pertama adalah prinsip demokrasi secara umum dan yang kedua prinsip-prinsip eksistensial. Prinsip-prinsip umum yang diturunkan dari teori demokrasi yang dicanangkan oleh William Ebenstein, menyebutkan delapan ciri utama dari konsep demokrasi barat yakni : (1) empirisme rasional, (2) penekanan pada individu, (3) negara sebagai alat, (4) kesukarelaan (voluntarism), (5) hukum diatas hukum, (6) penekanan pada cara prosedural, (7) persetujuan sebagai dasar dalam hubungan antara manusia dan (8) persamaan semua manusia. Sedangkan ciri negara demokratis menurut Franz-Magnis Suseno yaitu (1) negara hukum, (2) pemerintah yang dibawah kontrol nyata masyarakat, (3) pemilihan umum yang bebas, (4) prinsip mayoritas, (5) adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis. Dari seluruh prinsip umum yang tergambar dalam ragam pandangan mengenai teori demokrasi, secara esensial dapat dikembalikan dalam tiga nilai utama yang menjadi prinsip eksistensial yang mendasari tumbuhnya teori demokrasi yaitu (1) kebebasan, (2) kesamaan, (3) kedaulatan suara mayoritas (rakyat).

D. Penerapan Demokrasi di Indonesia

Demokrasi sejatinya berbicara atau menekankan upaya untuk mengakomodir aspirasi dari semua pihak yang ada dalam sebuah negara. Hal tersebut sesuai dengan hakikat demokrasi itu sendiri. Keinginan menerapkan sistem demokrasi dalam suatu

⁴⁷ *Ibid*, hlm.114-115.

negara adalah hal yang selalu diinginkan warga negaranya. Demikian juga dengan negara Indonesia. Indonesia setelah 63 tahun merdeka ternyata masih belum menjalankan demokrasi secara komprehensif. Adanya budaya mengadopsi, meniru yang selalu membayangi negara ini menjadi sebuah penghambat dalam upaya perwujudan negara demokrasi. Keinginan sebagai negara besar dan berdaulat dengan jumlah etnis, suku bangsa menjadikan bangsa Indonesia “tertidur” dalam keinginan saja dan masyarakat lupa pada hak-haknya.

Jika melihat lebih jauh lagi, maka perlu kita ketahui sebuah negara dikatakan sebagai negara demokrasi, minimal ada beberapa indikator. *Pertama*, adanya partisipasi masyarakat dalam pemilu. Disini diharapkan negara dapat menjalankan proses demokrasi karena masyarakat diberi kesempatan untuk menggunakan hak pilihnya dengan memilih wakil-wakil rakyat yang duduk diparlemen atau lembaga perwakilan. *Kedua*, adanya kompetensi elit politik dengan kaitannya masalah rekrutmen yang terbuka. Maksudnya adalah setiap orang mempunyai kesempatan untuk menjadi elit politik dan duduk dalam anggota parpol. *Ketiga*, adanya rotasi jabatan dengan sistem reguler bukan terus menerus. *Keempat*, adanya hubungan dan distribusi kewenangan pemerintah pusat dan daerah yang seimbang. Artinya pemerintah negara tidak hanya dipegang oleh pemerintah pusat saja tetapi juga ada pembagian kewenangan kepada pemerintah-pemerintah daerah.⁴⁸

⁴⁸<http://lppm-stkipbima.ac.id/wp-content/uploads/2015/11/IRFAN-MSI.pdf>, diunduh 19 Maret 2018.

E. Sejarah Pengaturan Pilkada di Indonesia

Pilkada di Indonesia telah dilaksanakan sejak masa pemerintahan kolonial Belanda dengan mekanisme yang berbeda-beda, ada yang menggunakan pola penunjukkan, pilkada melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan pilkada secara langsung. Pilihan masing-masing pola tersebut sangat bergantung pada pemegang kekuasaan. Pergantian pemegang kekuasaan maupun masuknya rezim baru dalam suatu kekuasaan memiliki pengaruh terhadap pelaksanaan pilkada selama ini. Masing-masing penguasa atau rezim mengambil kebijakan-kebijakan yang berbeda-beda.⁴⁹Perjalanan pelaksanaan pilkada di Indonesia apabila dikaji secara historis dibagi menjadi 3 zaman. Hal ini berdasarkan zaman sebelum Indonesia merdeka sampai memperoleh kemerdekaan. Berikut ini penjelasan 3 zaman tersebut eksistensi pilkada di Indonesia dibagi menjadi 3 zaman, yaitu antara lain sebagai berikut :

- a. Kepala Daerah Pada Zaman Belanda
- b. Kepala Daerah Pada Zaman Jepang
- c. Kepala Daerah Zaman Indonesia Merdeka⁵⁰

Pengaturan hukum yang melandasi keberlakuan undang-undang pemerintahan daerah di Indonesia, tidak terlepas dan adanya dinamika keberlakuan Konstitusi Negara Republik Indonesia, baik itu Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, kembali

⁴⁹ Joko. J. Prihatmoko, *Pilkada Langsung*, Semarang: Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 37.

⁵⁰ J.Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah (Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 25.

ke Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sampai pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dinamika keberlakuan konstitusi negara, dalam kaitannya dengan cita-cita membentuk satuan pemerintah tingkat daerah yang otonom sesungguhnya telah secara mantap diperjuangkan oleh para pejuang kemerdekaan dan dituangkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai salah satu tujuan negara untuk mewujudkan cita-cita otonomi daerah, hal tersebut bukan sekedar tuntutan.

Dinamika keberlakuan konstitusi negara membawa pengaruh pada dinamika keberlakuan undang-undang pemerintahan daerah, dan untuk selanjutnya juga menyebabkan dinamika model pengisian jabatan kepala daerah. Dari kajian terhadap perkembangan sistem atau model pengisian jabatan kepala daerah, dapat disimpulkan ada lima periode tahapan dinamika model pengisian jabatan kepala daerah, yaitu: *Pertama*, periode Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *kedua*, periode Konstitusi Republik Indonesia Serikat, *ketiga*, periode Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 periode kembali ke Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *keempat*, periode Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah diamandemen.

Adapun uraian singkat atau tinjauan umum dari masing-masing periode dimaksud adalah sebagai berikut: Periode Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949). Pengaturan ketentuan tentang pemilihan kepala daerah, terdapat di dalam ketentuan peraturan tentang pemerintahan daerah di

Indonesia. Pemikiran dasar tersebut dirumuskan di dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yaitu: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Ketentuan pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut mengatur pemerintahan daerah sangat singkat, sehingga tidak mudah untuk mendapatkan arahan bagi pengaturan pemerintahan daerah pada umumnya. Pada masa ini belum terdapat undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah secara khusus. Aturan yang digunakan adalah aturan yang ditetapkan oleh PPKI. Selain itu digunakan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

Mekanisme rekrutmen pengisian jabatan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 adalah melalui pemilihan oleh Komite Nasional Daerah (KND) semacam badan legislatif, dimana komite ini memilih 5 (lima) orang diantara anggotanya untuk duduk di badan eksekutif yang salah satunya menjadi kepala daerah yang bertindak sebagai ketua merangkap anggota. Sedangkan status kepala daerah didalam badan legislatif hanya sebagai ketua, tetapi tidak memiliki hak suara. Untuk wakil kepala daerah berasal dari ketua Komite Nasional Daerah yang sebelumnya, yang secara otomatis menjadi wakil ketua Komite Nasional Daerah

pada saat kepala daerah terpilih. Dalam hal kepala daerah berhalangan, maka wakil ketua Komite Nasional Daerah menggantikan posisi kepala daerah.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 yang hanya terdiri dari enam pasal tidak mengatur semua aspek pemerintahan daerah yang berlaku sebagai hukum positif. Oleh karena itu, pemerintah menyempurnakannya dengan menerbitkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah yang dianggap dapat lebih memenuhi harapan rakyat. Undang-undang ini memuat beberapa aspek penting, antara lain bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada asas desentralisasi dan azas tugas pembantuan (*medebewind*). Undang-undang ini adalah Undang-undang yang pertama kalinya mengatur susunan dan kedudukan pemerintahan daerah di Indonesia. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 lahir setelah sistem pemerintahan yang dianut pada saat itu sudah berubah dari sistem pemerintahan presidensial ke sistem pemerintahan parlementer, dengan satu indikasi bahwa menteri-menteri tidak lagi bertanggungjawab kepada Presiden, tetapi kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Perkembangan ketatanegaraan (sistem pemerintahan) ditingkat pemerintah pusat tersebut mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang secara tidak langsung harus memperbaharui landasan hukum pelaksanaan pemerintahan di daerah sebagai dasar pelaksanaannya.

Pada periode ini, berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, kepala daerahnya diangkat, masing-masing sebagai berikut: (1) Gubernur (Provinsi)

diangkat oleh Presiden dari calon-calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, (2) Bupati/Walikota diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota, (3) Kepala desa diangkat oleh Gubernur dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah desa (kota kecil), (4) Kepala daerah istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dengan syarat tertentu.

Kepala daerah dapat diberhentikan oleh pejabat yang mengangkat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan. Di dalam undang-undang ini juga tidak ditegaskan keberadaan wakil KDH. Untuk mewakili KDH jika berhalangan oleh dewan pemerintah daerah ditunjuk seorang diantara anggotanya. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini merupakan penghapusan perbedaan antara cara pemerintahan di Jawa dan Madura (uniformitas).⁵¹

Periode Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 (27 Desember 1949-17 Agustus 1950). Pada periode ini walaupun Indonesia sudah merdeka Belanda belum mengakui kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan ingin menguasai kembali melalui agresi militer. Belanda berusaha menguasai kembali Indonesia dengan membentuk negara federal, sehingga pada saat itu diberlakukan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (RIS) Tahun 1949.

⁵¹ H.Inu Kencana Syafii, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2011, hlm.53.

Negara bagian pertama terbentuk adalah Negara Indonesia Timur (NIT), dimana undang-undang pemerintahan daerah yang sempat dibentuk untuk NIT yaitu Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 yang materinya sebagian besar diambil dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Negara serikat hasil bentukan Belanda tidak bertahan lama, karena keinginan negara-negara bagian untuk bergabung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sehingga pada akhirnya negara kesatuan terbentuk kembali dan konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 diadakan perbaikan dan penyesuaian seperlunya menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.

Periode Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959). Pada masa ini berlaku Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950, pasal 131 ayat (2) UUDS 1950 menganut prinsip otonomi seluas-luasnya, yang kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah didasarkan pada asas desentralisasi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Asas dekonsentrasi tidak diatur, karena penyelenggaraan pemerintahan pusat di daerah dilakukan oleh pamong praja secara terpisah. Prinsip otonomi yang dianut yaitu otonomi riil dan seluas-luasnya sesuai dengan kemampuan dan potensi tiap-tiap daerah. Urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga daerah tidak dirinci dalam undang-undang pemerintah daerah, melainkan ditentukan dalam peraturan pembentukan tiap-tiap daerah.

Di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 telah ada wacana untuk mengadakan pemilihan kepala daerah secara langsung, tetapi karena pertimbangan kondisi politik, sosial dan budaya, maka oleh pembentuk undang-undang tersebut untuk sementara ditunda. Berdasarkan pasal 5 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. Terkait dengan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah, pada prinsipnya terkait dengan pengaturan pemilihan, cara pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 mengamanatkan untuk diatur secara khusus di dalam undang-undang lain tersendiri.

Untuk mengisi kekosongan hukum karena belum ada undang-undang yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah, untuk sementara kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut. Dan hasil pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memerlukan pengesahan lebih dahulu dari: Presiden apabila mengenai kepala daerah di tingkat ke I, menteri dalam negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya apabila mengenai kepala daerah di tingkat II dan ke III. Kepala daerah dipilih untuk satu masa pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau bagi yang dipilih antar waktu guna mengisi lowongan kepala daerah, untuk sisa masa pemilihan tersebut. Kemudian terkait dengan pengaturan secara umum mengenai syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan,

serta cara pemilihan maupun pengesahan kepala daerah akan diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah.

Periode kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 (5 Juli 1959-18 Agustus 2000). Berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan berlaku lagi dimana substansinya tidak mengalami perubahan. Pada masa ini kemudian dilakukan pembaharuan dengan maksud untuk merombak politik ketatanegaraan dengan membentuk pemerintahan daerah yang bersifat gotong-royong. Perombakan itu dilakukan dengan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 tentang DPRD-GR dan sekretariat daerah. Undang-undang pemerintahan daerah yang pertama dikeluarkan berdasarkan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah. Didalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, paradigma kedudukan dan fungsi kepala daerah diarahkan untuk menjamin kelangsungan kesatuan negara serta adanya pimpinan nasional.

Periode Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen (18 Agustus Tahun 2000-sekarang). Amandemen kedua terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengakibatkan perubahan yang prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebelum amandemen pemerintahan daerah diatur sangat singkat hanya dalam satu pasal yaitu pasal 18, pasca amandemen menjadi tiga pasal yaitu pasal 18, pasal 18A, dan pasal 18B. Pasca amandemen

terdapat prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam pasal-pasal tersebut, yaitu: Prinsip teritorial berdasarkan pasal 18 ayat (1) , prinsip demokrasi berdasarkan pasal 18 ayat (3) dan (4), prinsip otonomi yang seluas-luasnya berdasarkan pasal 18 ayat (5), prinsip kekhususan dan keragaman berdasarkan pasal 18 ayat (1), prinsip pengakuan dan penghormatan satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus, serta satuan-satuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, berdasarkan pasal 18 B ayat (1) dan (2).⁵²

Periode Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan bentuk realisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) yang memiliki tujuan agar pemerintah daerah menjadi bagian dari sistem pemerintahan Indonesia sebagai upaya mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini tertuang di dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa pemerintah adalah suatu organ yang dipimpin oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus bertindak sebagai penyelenggara tertinggi pemerintahan negara, dengan bagian-bagiannya, terdiri dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintahan kabupaten dan kota.⁵³

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang memberikan otonomi luas kepada kabupaten/ kota dan otonomi terbatas pada provinsi, maka

⁵²<http://erepo.unud.ac.id/11516/3/564cf79f8323352a0d580b46d9011385.pdf> diunduh 20 Maret 2018.

⁵³ I Dewa Gede Atmaja, "*Aspek Hukum Dan Birokrasi Penyelenggaraan Pemerintahan*", Program Pascasarjana UNAIR, 1994, hlm. 54.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak membedakan prinsip otonomi yang dianut provinsi dan kabupaten/kota. Hal ini berarti bahwa baik provinsi maupun kabupaten/kota menganut prinsip otonomi seluas-luasnya seperti yang digariskan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 setelah amandemen kedua.

Kepala daerahnya berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dipilih secara langsung oleh rakyat, yang calonnya diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik serta dapat juga melalui jalur perseorangan (*independent*), setelah pasal 58, pasal 59, dan pasal 60 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dihapus/diubah melalui keputusan MK No. 5/PUU-V/2007. Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas provinsi, kabupaten dan kota. Untuk kabupaten/kota hanya berstatus sebagai daerah otonom, sedang provinsi selain daerah otonom, juga berstatus sebagai wilayah administratif.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Melalui undang-undang ini, komisi pemilihan umum daerah provinsi, komisi pemilihan umum kabupaten/kota diberikan kewenangan sebagai penyelenggara pilkada. Komisi pemilihan umum yang dimaksud dalam undang-undang ini adalah komisi pemilihan umum daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu

tidak diperlukan untuk membentuk dan menetapkan komisi pemilihan umum daerah dan keanggotaanya yang baru.

Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah menurut undang-undang ini, secara tegas dilaksanakan melalui pemilihan kepala daerah secara langsung, sebagaimana dinyatakan di dalam pasal 56 ayat (1) dan (2) yaitu: (1) kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, (2) pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Kewenangan pemerintahan wajib memiliki arti suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan, dan lain-lain. Sedangkan kewenangan pemerintah yang bersifat pilihan terkait dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah tertentu. Pada hakikatnya urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah adalah urusan pemerintah daerah menyelenggarakan semua urusan pemerintahan kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Pemerintah pusat bisa menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan tersebut kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau bisa juga dilimpahkan secara langsung kepada pemerintah daerah.

Peraturan kebijaksanaan adalah peraturan umum tentang pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau rakyat yang ditetapkan pelaksanaannya berdasarkan kekuasaan sendiri oleh instansi pemerintahan yang berwenang. Kewenangan dalam kamus bahasa Indonesia mengandung arti hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Sedangkan kata wewenang mengandung arti hak dan kekuasaan untuk bertindak atau membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab pada orang lain.⁵⁴

⁵⁴A Hamid S Attamini, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan*, Jakarta: Fakultas Hukum UI, 1993, hlm.12-13.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Mulai proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.⁵⁵

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul didalam gejala bersangkutan.⁵⁶

Adapun penelitian ini perlu ditegaskan batas-batas atau ruang lingkup penelitian untuk membatasi permasalahan agar tidak mengambang. Adapun yang menjadi ruang lingkup dalam penelitian ini adalah hanya sebatas kajian atas kewenangan komisi pemilihan umum daerah dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung, yaitu dalam melaksanakan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan pemilihan walikota dan wakil walikota di Indonesia.

B. Jenis Penelitian

⁵⁵ Soejono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Ed. 1, Cet. 13, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm.1.

⁵⁶ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ed. 1, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm 38.

Penelitian ini, menggunakan jenis penelitian yuridis normatif yaitu penelitian penulisan yang berdasarkan pada studi kepustakaan dan mencari konsep-konsep, pendapat-pendapat prosedural hukum yang berdasarkan bahan hukum yang dilakukan dengan prosedur pengumpulan bahan hukum secara studi kepustakaan.

C. Sumber Bahan Hukum

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data skunder. Data ini merupakan data yang akan diperoleh melalui penelitian kepustakaan. Data Sekunder terdiri dari 3 (tiga) jenis bahan hukum, yaitu:

1. Bahan Hukum Primer (*primary law material*).

Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*). Bahan hukum tersebut terdiri atas:⁵⁷ Peraturan perundang-undangan yang berlaku dan ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas dimana penulis menggunakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang komisi pemilihan umum.

2. Bahan Hukum Skunder.

Bahan hukum sekunder biasanya berupa pendapat hukum, doktrin, teori-teori yang diperoleh dari literatur hukum, hasil penelitian, artikel ilmiah, maupun website yang terkait dengan penelitian. Bahan hukum sekunder pada dasarnya digunakan untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Dengan adanya bahan hukum sekunder maka penelitian akan terbantu untuk memahami/menganalisis bahan hukum primer.

3. Bahan Hukum Tersier.

⁵⁷H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009, hlm.47.

Bahan Hukum Tersier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Biasanya bahan hukum tersier diperoleh dari kamus hukum, kamus bahasa indonesia, kamus bahasa inggris, dan sebagainya.⁵⁸

D. Metode Analisis Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini metode yang dilakukan untuk mengumpulkan data dengan cara studi kepustakaan yaitu dengan menganalisis konstitusionalitas kewenangan komisi pemilihan umum daerah dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti serta mengutip beberapa pendapat sarjana kemudian menyusunnya dengan sistematis untuk menjawab permasalahan

⁵⁸ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, cet 1, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2004, hlm.5.