



PILKADA LANGSUNG

Dalam Negara Hukum Indonesia

Pilkada langsung di Indonesia telah menjadi pilihan garis politik bangsa Indonesia Pasca Reformasi. Pilkada langsung pada akhirnya sangat diwarnai praktik pemberian uang atau materi lainnya yang kemudian dikenal dengan politik uang untuk mempengaruhi pemilih, meskipun dalam praktiknya nampak kasat mata dan bukan lagi merupakan rahasia umum.

Penegakan hukumnya juga lemah. Jarang sekali bahkan mungkin belum pernah terjadi, penegakan hukum dilakukan terhadap calon kepala daerah maupun wakilnya yang kedapatan melakukan pemberian uang atau materi lainnya yang dikenal dengan istilah politik uang untuk memenangkan pasangannya dilakukan secara transparan, apalagi sampai di pengadilan. Selama ini yang terjadi hanya individu tertentu yang kebetulan tertangkap tangan memberikan uang atau membagikan sembako dari calon pasangan kepala daerah kepada masyarakat.

Lemahnya penegakan hukum praktik politik uang dalam pemilihan kepala daerah dipengaruhi oleh banyak faktor. Salah satunya adalah lemahnya materi hukum tentang penegakan hukum politik uang itu sendiri. Selain juga dipengaruhi oleh rendahnya moral, etika aparat penegak hukum, faktor budaya hukum masyarakat penegakan hukum politik uang, aktor rendahnya tingkat kesejahteraan maupun faktor-faktor yang lainnya.



0283-6715141 / 085742279126

diya mediagroup

diya mediagroup

diya.mediagroup@gmail.com

Luwungragi-Bulakamba-Brebes-Jawa Tengah 52253



PILKADA LANGSUNG DALAM NEGARA HUKUM INDONESIA

Dr. Imawan Sugiharto

Dr. Imawan Sugiharto
Editor : Dr. Achmad Irwan Hamzani

PILKADA LANGSUNG

Dalam Negara Hukum Indonesia



PENERBIT
DIYA MEDIA GROUP

**PILKADA LANGSUNG
DALAM NEGARA HUKUM INDONESIA**

Penulis

Dr. Imawan Sugiharto

Editor

Dr. Achmad Irwan Hamzani

PENERBIT

DIYA MEDIA GROUP BREBES

JAWA TENGAH

**PILKADA LANGSUNG
DALAM NEGARA HUKUM INDONESIA**

Penulis

Dr. Imawan Sugiharto

Editor

Dr. Achmad Irwan Hamzani

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
All Rights Reserved

Diterbitkan Oleh: Penerbit Diya
Media Group

Jln. Luwunragi RT 04/RW 07 No. 23
Kecamatan Bulakamba Brebes 52253
Telp. (0283)6175141
HP: 085742279126

E-mail: diya.mediagroup@gmail.com

Facebook: diya mediagroup

Twitter: @diya mediagroup

ISBN: 978-602-5926-21-1
Cetakan I, Desember 2020

Diya Media Group Management menerima naskah tulisan
untuk diterbitkan. Kirimkan karya Anda ke:
diya.mediagroup@gmail.com

KATA PENGANTAR

Teori kedaulatan rakyat menekankan bahwa sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, rakyat secara sengaja memberikan sebagian kekuasaannya kepada orang-orang tertentu yang akan disebut sebagai penguasa yang bertugas untuk menjaga hak-hak rakyat, sehingga teori ini menitikberatkan kepada dari rakyat untuk rakyat dan oleh rakyat, sebagaimana “definisi” yang kita pahami tentang demokrasi sejauh ini. Dengan kata lain, kedaulatan adalah wewenang tertinggi rakyat, yang berarti bahwa rakyatlah yang mempunyai kekuasaan penuh menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara. Dengan demikian, kedaulatan tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.

Melalui kontrak sosial masyarakat/kelompok memperoleh kedaulatan dan kedaulatan ini tidak dapat dipindahkan atau dialihkan/diserahkan kepada siapapun. Menurut teori ini, kedaulatan yang berasal dari rakyat dan dengan persetujuan rakyat sendiri tersebut adalah kedaulatan rakyat. Berarti rakyatlah yang berdaulat dan mewakili kekuasaannya kepada suatu badan, yaitu pemerintah. Jika pemerintah tidak melaksanakan tugas dan kewajiban yang dibebankan rakyat kepadanya, maka rakyat berhak untuk mengganti pemerintah yang dipilih serta diangkatnya itu

Pemerintah hanyalah dianggap sebagai wakil daripada rakyat yang memegang kedaulatan. Mereka yang melaksanakan

tugas pemerintahan hanyalah melakukan tugasnya atas nama rakyat. Oleh karena, kekuasaan mutlak itu diperoleh dari rakyat, maka sudah sewajarnya jika rakyat yang memberikan batas-batas kekuasaan tadi atau mengubahnya, bahkan rakyat dapat menarik kembali kekuasaan tadi bila dianggap perlu.

Teori kedaulatan rakyat yang dicetuskan J.J. Rousseau ini diamini Immanuel Kant yang menyatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.

Jelaslah jika kedaulatan rakyat tersebut harus dikerangkai dengan seperangkat norma-norma, nilai-nilai, dan aturan-aturan baik tidak tertulis maupun yang tertulis. Aturan-aturan tertulis yang juga dibuat dan disepakati oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di pemerintahan baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif sebagaimana Trias Politika Montesquieu ini disebut dengan hukum.

Karenanya, dalam sistem bernegara dikenal istilah negara hukum. Negara hukum atau *rechtsstaat* bersumber dari tradisi hukum negara-negara Eropa Kontinental yang bersandar pada *civil law* dan *legisme* yang menganggap hukum adalah tertulis. Kebenaran hukum dan keadilan di dalam *rechtsstaat* terletak pada ketentuan bukan pembuktian tertulis. Hakim yang bagus menurut paham *civil*

law (legisme) di dalam rechtsstaat adalah yang dapat menerapkan atau membuat putusan sesuai dengan bunyi undang-undang. Pilihan pada hukum tertulis dan paham legisme di rechtsstaat didasari oleh penekanan keputusan hukum.

Konsep Negara Hukum memposisikan hukum dalam peranan yang sangat penting dan berada di atas kekuasaan negara dan politik. Karena itu pula kemudian muncul istilah pemerintah di bawah hukum (government by under the law). Di negara-negara yang berlaku Common law (Anglo Saxon) disebut sistem pemerintahan berdasar hukum, bukan berdasarkan kehendak manusia (government by law, not by men) atau sistem pemerintahan yang berdasarkan rule of law. Sedangkan di negara-negara Eropa Kontinental dikenal konsep negara hukum (rechstaat) sebagai lawan dari negara yang berdasarkan kekuasaan (machstaat)

Buku yang ada di hadapan pembaca sekalian ini mencoba menelisik dan menarik benang merah, keterhubungan antara hukum dan penegakannya dalam suatu negara dimana kedaulatan rakyat dan hukum menjadi sendi utama dalam kehidupannya. Hukum tak lain merupakan produk legislasi, dan karenanya, ia juga merupakan produk politik di mana ada berbagai kepentingan ada dan bertarung di dalamnya. Bagaimana hukum sebagai sebuah produk politik ini juga mencakup aturan-aturan berpolitik dalam arti sempit, regulasi-regulasi dalam kompetisi dan kontestasi politis melalui pemilihan-pemilihan umum, baik pusat maupun daerah. Apa, bagaimana, dan untuk tujuan apa hukum, sebagai sebuah produk politik justru “membatasi” kebebasan-kebebasan politik rakyat, sebagai pemilik tunggal kekuasaan agar

tercipta “ketertiban” dan “keharmonisan” dalam hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Selamat membaca!

Tegal, Januari 2021

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I PENDAHULUAN.....	8
A. Landasan Penegakan Hukum.....	8
B. Krisis Kepercayaan terhadap Proses Hukum.....	12
C. Penegakan Hukum dan Mekanisme Demokrasi.....	15
D. Pendangkalan Demokrasi.....	22
BAB II NEGARA HUKUM.....	29
A. Teori Negara Hukum	29
B. Hukum dalam Wilayah Politik.....	42
BAB III KEDAULATAN RAKYAT.....	48
A. Teori Kedaulatan Rakyat Sebagai Midle Theory.....	48
B. Peran Penting Kepala Daerah.....	51
BAB IV HUKUM PROGRESIF.....	54
A. Teori Hukum Progresif	54
B. Tantangan Penegakan Hukum.....	61
BAB V HUKUM DAN PENEGAKAN HUKUM.....	65
A. Hukum sebagai Aturan.....	65
B. Penegakan Hukum.....	67
C. Pemerintahan Daerah.....	71
PROFIL PENULIS.....	122

BAB I

PENDAHULUAN

A. Landasan Penegakan Hukum

Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 1 Ayat (3) menyebutkan bahwa: “Negara Indonesia adalah negara hukum”, ini berarti negara Indonesia menganut sistem kedaulatan hukum atau supremasi hukum. Dengan demikian hukum merupakan kunci penting dalam memberi kontribusi rasa adil, aman dan tenteram bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen adalah sebuah konsep untuk menegakkan tatanan konstitusional dalam peri kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara menurut sendi-sendi kerakyatan, negara berdasarkan atas hukum, dan kesejahteraan umum menurut dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, perjuangan untuk mengakhiri berbagai penyimpangan baik dalam bidang hukum, politik, ekonomi dan sebagainya akan dapat diwujudkan.

Menurut Jazim Hamidi dan Malik beberapa sasaran akan tercapai dengan adanya landasan tersebut, yaitu:

Pertama; Tegaknya tatanan kerakyatan atau demokrasi. Di bidang kerakyatan antara lain mengandung arti tegaknya prinsip-prinsip persamaan, kebebasan, keterbukaan, hak berbeda pendapat, ketersediaan alternatif dan sarana dan prasarana demokrasi seperti infra struktur politik yang sehat, penilaian umum yang bebas, badan

perwakilan yang berfungsi mewujudkan secara wajar tatanan demokrasi yang bertanggung jawab. Di bidang ekonomi, terwujudnya tatanan demokrasi ekonomi untuk menjamin sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Di bidang sosial budaya menjamin tumbuhnya kreativitas menuju kemajuan atau modernisasi;

Kedua; Tegaknya negara berdasarkan hukum, antara lain mengandung makna supremasi hukum, penghormatan terhadap hak asasi manusia. Untuk melaksanakan prinsip negara berdasarkan atas hukum harus ada sekurang-kurangnya tiga syarat mutlak, yaitu : tegaknya tatanan kerakyatan atau demokrasi, kekuasaan kehakiman yang bebas (merdeka) lepas dari pengaruh kekuatan atau kekuasaan lain, terwujudnya kesejahteraan umum menurut dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹

Gerakan reformasi telah menumbuhkan harapan baru bagi bangsa Indonesia untuk dapat mengembalikan perwujudan supremasi hukum dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi, kebebasan dan keterbukaan serta keadilan. Penegakan supremasi hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan serta penghormatan terhadap hak-hak azasi manusia secara universal telah mengalami degradasi. Kondisi tersebut antara lain disebabkan oleh banyaknya peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah yang tidak mencerminkan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan yang bersendikan hukum budaya, agama dan kebiasaan masyarakat.

Kurang berperannya Program Legislasi Nasional (Prolegnas)

1 Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2008, hal. 79

juga menyebabkan banyaknya peraturan perundang-undangan yang ditetapkan mempunyai materi yang saling tumpang tindih satu sama lain serta masih adanya peraturan perundang-undangan yang kurang mencerminkan keadilan. Hal ini juga diikuti dengan tindakan pembatasan keterlibatan masyarakat oleh Pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat untuk berperan secara aktif dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan permasalahan dan sekaligus menjadi tantangan yang akan dihadapi dalam pembangunan bidang hukum.

Masyarakat juga berharap agar peranan aparat penegak hukum, khususnya lembaga peradilan dapat mewujudkan peradilan yang bebas, bersih dan profesional terwujud. Hal ini bisa dilakukan apabila tidak adanya intervensi dan pengaruh dari pihak manapun terhadap putusan pengadilan. Disamping harus ditunjang oleh profesionalitas, moral dan akhlak aparat penegak hukum yang baik. Untuk maksud itu pula maka tuntutan terhadap peningkatan kualitas dan kemampuan aparat penegak hukum yang lebih profesional, berintegritas, berkepribadian, dan bermoral tinggi perlu dilakukan antara lain dengan melakukan perbaikan sistem perekrutan, pengawasan, promosi peningkatan kesejahteraan aparat penegak hukum.

Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum tidak berlangsung dalam suasana vakum atau kekosongan sosial, maksudnya adalah tiadanya proses-proses di luar hukum yang secara bersamaan berlangsung dalam masyarakat. Proses-proses tersebut seperti ekonomi dan politik, proses penegakan hukum berlangsung di tengah berjalanya

proses-proses tersebut.²

Hal ini juga sejalan dengan pemikiran *Lawrence M. Friedman*, “*Rules of law and process law, to repeat, are product of power. They also difine power, and they instruct how power can be use*”.³

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004 pada aspek pembangunan hukum, telah menetapkan arah kebijakan pembangunan hukum antara lain: (1)mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan dalam rangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum; (2)menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan, kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia (HAM).

Penegakan hukum yang selama ini dilaksanakan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara belum sepenuhnya dimengerti dan dihayati oleh seluruh lapisan masyarakat terhadap sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Hilangnya kepercayaan tersebut telah menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat terhadap hukum yang antara lain disebabkan oleh banyaknya kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang antara lain disebabkan oleh masih banyaknya kasus tersebut dan pelanggaran hak asasi manusia yang belum tuntas penyelesaiannya secara hukum. Oleh karena itu pula reformasi yang berkaitan dengan perwujudan penegak hukum yang bersih dan

2 Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum di Tengah Ketidakadilan*, dalam Karolos Kopong Medan dan Frans J. Rengka (ed), *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2009, hal. 180

3 Lawrence M. Friedman, *The Legal System A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975, hal. 169

berwibawa serta kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak hanya berkaitan dengan penyelesaian perkara yang timbul dari perbuatan melanggar hukum atau perbuatan melawan hukum adalah merupakan tuntutan masyarakat dalam era transparansi seperti sekarang ini.

B. Krisis Kepercayaan terhadap Proses Hukum

Krisis kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan sebagai benteng terakhir untuk mendapatkan keadilan juga semakin menurun. Krisis kepercayaan tersebut juga disebabkan oleh lemahnya profesionalisme, kualitas serta moral dan akhlak para aparat penegak hukum yang masih jauh dari memadai sehingga sangat mempengaruhi pelaksanaan penegakan hukum secara optimal.

Menurut *Eugen Ehrlich* sebagaimana dikutip oleh Achmad Ali dan Wiwie Heryani dikatakan “*At the present as well as any other time, the centre of gravity of legal development lies not in legislation, not in juristic science, not in judicial decision, but in society it self*”.⁴

Dalam tatanan kehidupan masyarakat saat ini hukum telah digunakan sebagai alat pembenaran dalam mencapai tujuan sekelompok orang, golongan maupun elite politik untuk menghalalkan segala cara dalam mencapai tujuan tertentu, termasuk praktik pemberian uang atau materi lainnya yang hubungannya untuk mempengaruhi pemilih agar terpilih sebagai Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Praktik pemberian uang atau materi lainnya yang kemudian dikenal dengan istilah politik uang di era global saat ini telah memasuki semua sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara

⁴ Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 208

mulai dari untuk dapat menduduki jabatan di birokrat sampai dengan untuk menduduki jabatan elite politik tertentu, misalnya DPR, DPRD, dan Kepala Daerah.

Kegiatan praktik politik uang tersebut sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang mengisyaratkan adanya pelaksanaan hak dasar seperti hak menyatakan pendapat, hak berkumpul, dan berserikat yang kesemuanya memerlukan suatu aturan perundang-undangan yang dapat dijadikan sebagai dasar payung hukum.

Penegakan hukum larangan pemberian uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih baik dalam pemilihan umum legislatif maupun pemilihan umum kepala daerah meskipun dalam praktiknya kasat mata dan bukan lagi merupakan rahasia umum, akan tetapi penegakan hukumnya terasa sangat lemah. Jarang sekali bahkan mungkin belum pernah terjadi, penegakan hukum dilakukan terhadap calon kepala daerah maupun wakilnya yang kedapatan melakukan pemberian uang atau materi lainnya yang dikenal dengan istilah politik uang untuk memenangkan pasangannya dilakukan secara transparan, apalagi sampai di pengadilan. Selama ini yang terjadi hanya individu tertentu yang kebetulan tertangkap tangan memberikan uang atau membagikan sembako dari calon pasangan kepala daerah kepada masyarakat.

Dalam pemilihan kepala daerah rakyat bukan saja memilih langsung pemimpinnya, tetapi juga jarak pengambilan keputusan antara rakyat dengan para pembuat kebijakan menjadi semakin pendek. Singkatnya pemilihan kepala daerah akan menjadi lahan subur bagi tumbuhnya bibit demokrasi. Tetapi untuk dekade sekarang

ini idealisasi seperti itu menjadi terlalu mewah. Hal ini disebabkan fenomena awal dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah menunjukkan bahwa pemilihan umum tingkat lokal itu dibayangi oleh praktik politik “mataraman”, suatu praktik politik yang bersandar pada karakter spesifik Kerajaan Mataram masa lalu yang berbasis pertanian. Praktik politik “mataraman” yang negatif ini menjadi semakin lengkap jika harta benda seperti tanah, emas, kuda ikut bermain. Pendeknya dalam perebutan kekuasaan ada libatan *money politics* di sana.⁵

Oleh karena itu, alih-alih menjadi katalisator konsolidasi demokrasi, pemilihan kepala daerah justru menjadi penghambat bagi akselerasi demokrasi. Itu disebabkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dibayang-bayangi praktik mataraman, karena praktik politik itu warna demokrasi kita menjadi sekedar demokrasi kulit, demokrasi artifisial, bukan subtansial.⁶

Menurut Ali Mansyur carut marut penegakan hukum pada era reformasi tidak akan kunjung selesai jika masing-masing berjalan atas kepentingan pribadi baik dari pihak penguasa maupun masyarakat.⁷

Dalam upaya peningkatan penegakan hukum untuk mencegah pemberian uang atau politik uang guna menegakkan demokrasi ditemui beberapa permasalahan muncul antara lain: (a)lemahnya materi hukum; (b)rendahnya kesadaran dan ketaatan hukum, (c)rendahnya moral dan etika aparat (penegak hukum, elite politik, dan masyarakat); dan (d) rendahnya tingkat kesejahteraan.⁸

5 Sunardi Rinakit, *Pilkada, Bayang-Bayang Politik Mataraman*, Harian Kompas, 11 Juni 2005

6 *Ibid.*

7 HM. Ali Mansyur, *Pranata Hukum & Penegakannya di Indonesia*, Unissula Press, 2010, Semarang, 2010, hal. 132

8 *Ibid.*

C. Penegakan Hukum dan Mekanisme Demokrasi

Berbicara soal hukum, tentu yang paling mendasar adalah bagaimana menjalankan hukum itu sendiri. Sebab, tidak akan pernah terjadi hukum manakala tidak dijalankan atau ditegakkan. Manakala kita berbicara soal penegakan hukum, maka kita juga berbicara tentang struktur hukum dan personalia penegakan hukum.⁹

Penegakan hukum (*legal enforcement*) bukan sebagai suatu proses logis semata, tidak hanya dilihat sebagai proses-linier, tapi masuknya faktor manusia menjadikan hukum sarat dengan dimensi perilaku beserta faktor-faktor yang menyertainya. Penegakan hukum dilakukan oleh polisi, jaksa dan pejabat pemerintahan, sebab hukum mengandung perintah, namun perlu tindakan manusia untuk mewujudkan perintah.¹⁰

Di dalam negara hukum karena hukum merupakan pegangan pemerintah dalam mengatur tata kehidupan negara. Selanjutnya, apabila kita melihat penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum menjadi lebih baik. Di dalam negara hukum, penegakan hukum merupakan hal yang sangat urgen kenyataan, maka proses itu selalu melibatkan para pembuat dan pelaksana hukum serta masyarakat.¹¹

Masyarakat kita dewasa ini sedang mengalami dekadensi dan disintegrasi dalam berbagai aspek kehidupan, mutlak menuntut adanya reorientasi dalam pembinaan dan pengembangan hukum,

9 Gunarto, *Rekonstruksi Paradigma Penegakan Hukum*, Unissula Press, Semarang, 2011, hal. 75

10 Indrati Rini, *Perkembangan Pemikiran Sosiologi Hukum*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2013

11 HM. Ali Mansyur, *Op. Cit.*, hal. 67-68

tidak saja bila diinginkan agar hukum memiliki supremasinya, juga bila kita menghendaki terwujudnya negara demokrasi dalam arti kata sebenarnya.¹²

Penegakan hukum di Indonesia menurut Satjipto Rahardjo, sepintas terlihat bahwa arsitek penegakan hukum melakukan sesuatu, tetapi aslinya tidak kunjung muncul. Dalam keadaan yang serba lambat seperti itu, tidak dapat disalahkan munculnya pikiran dalam masyarakat yang mempertanyakan apakah hukum kita ini memang diserahkan untuk menghasilkan keadilan ataukah sedang bekerja untuk menutup-nutupi sesuatu.¹³

Penegakan hukum pada hakikatnya mengandung supremasi nilai substansial, yaitu keadilan. Masalah penegakan hukum merupakan masalah yang tidak sederhana, bukan saja karena kompleksitas sistem hukum itu sendiri, tetapi juga rumitnya jalinan hubungan antara sistem hukum dengan sistem sosial, politik, ekonomi dan budaya masyarakat.¹⁴

Hukum hadir untuk mengatur pergaulan hidup secara damai. Istilah damai adalah apa yang kini disebut tertib hukum, karena hukum menurut substansinya merupakan sesuatu yang berlaku secara umum dan tidak diskriminatif. Hukum dapat mempertahankan perdamaian (tertib hukum) hanya jika ia berhasil menjaga keseimbangan antar kepentingan manusia yang selalu bertentangan.¹⁵

Salah satu wujud pelibatan masyarakat dalam proses politik

12 Koento Wibisono Siswomihardjo, “Supremasi Hukum Dalam Negara Negara Demokrasi Menuju Indonesia Baru” (Kajian Filosofis) dalam I.S. Susanto, Bernard.L. Tanya (editor), *Wajah Hukum Di Era Reformasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 147

13 Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, 2009, hal.165-166

14 HM. Ali Mansyur, *Op. Cit.*, hal. 69

15 Abu Rokhmad, *Hukum Progresif Pemikiran Satjipto Rahardjo*, Program Sarjana IAIN Walisongo Semarang, 2012, hal. 35

adalah pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan sarana bagi masyarakat untuk ikut menentukan figur dan arah kepemimpinan negara atau kepemimpinan daerah dalam periode tertentu. Ketika demokrasi mendapat perhatian yang luas dari masyarakat dunia, penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis menjadi syarat penting dalam pembentukan kepemimpinan negara, termasuk di dalamnya adalah kepemimpinan daerah. Pemilihan umum memiliki fungsi utama untuk menghasilkan kepemimpinan yang benar-benar mendekati kehendak rakyat. Oleh karena itu, pemilihan umum merupakan salah satu sarana legitimasi kekuasaan.

Pemilihan umum dapat dikatakan aspiratif dan demokratis apabila beberapa persyaratan terpenuhi, yaitu :

Pertama, pemilihan umum harus bersifat kompetitif, dalam artian pemilihan umum harus bebas dan otonom.

Kedua, pemilihan umum yang dilakukan secara berkala, dalam artian pemilihan umum harus diselenggarakan secara teratur dengan jarak waktu yang jelas.

Ketiga, pemilihan umum harus inklusif, artinya semua kelompok masyarakat harus memiliki peluang yang sama untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum.

Keempat, pemilih harus diberi keleluasaan untuk mempertimbangkan dan mendiskusikan alternatif pilihannya dalam suasana yang bebas, tidak dibawah tekanan dan akses memperoleh informasi yang luas.

Kelima, penyelenggara pemilihan umum yang tidak memihak

dan independen.¹⁶

Dari berbagai pertimbangan sebagaimana tersebut di atas, perlu disadari pertumbuhan demokrasi yang sehat tidak mungkin semata-mata diserahkan pada mekanisme politik. Demokrasi akan tumbuh sehat apabila ditunjang oleh pranata dan perkembangan sosial ekonomi yang menumbuhkan suasana sosial yang demokratis. Karena itu, agenda pengembangan demokrasi tidak boleh hanya berorientasi pada kelembagaan politik tetapi juga berbagai kelembagaan sosial dan budaya yang meliputi hal-hal seperti : pendidikan, pemberdayaan ekonomi rakyat, perombakan struktur dan sikap feodalistik dan membangun supremasi hukum.¹⁷

Salah satu wujud dan mekanisme demokrasi di daerah adalah pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) secara langsung. Pemilihan umum kepala daerah secara langsung merupakan manifestasi kedaulatan dan pengukuhan pemilih masyarakat di daerah. Pemilihan umum kepala daerah memiliki tiga fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu :

Pertama, memilih kepala daerah dengan kehendak bersama masyarakat di daerah sehingga ia diharapkan memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah.

Kedua, melalui pemilukada diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, program serta kualitas dan integritas calon kepala daerah yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan

16 Wicipto Setiadi, *Peran Partai Politik Dalam Penyelenggaraan Pemilu Yang Aspiratif dan Demokratis*, Jurnal Legislasi, Vol. 5 Nomor 1, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM RI, 2008, hal. 29

17 Jazim Hamidi dan Malik, *Op. Cit.*, hal. 82

pemerintahan di daerah.

Ketiga, pemilukada merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopang. Melalui pemilukada, masyarakat di daerah dapat memutuskan apakah memperpanjang atau menghentikan mandat seorang kepala daerah, juga apakah organisasi politik penopang masih dipercaya atau tidak.¹⁸

Pemilihan umum yang bersifat lokal untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah telah berlangsung sejak tahun 2005 yang hingga akhir tahun 2013 jumlahnya telah ratusan. Hal ini dikarenakan di Indonesia ada 33 (tiga puluh tiga) provinsi dan 465 (empat ratus enam puluh lima) kabupaten/kota.

Pemilihan umum kepala daerah dengan sistem pemilihan langsung sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah jo Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2007 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan

18
2012, hal. 86

Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Konstusi Press, Jakarta,

Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Dengan demikian ketentuan perundangan telah dipisah antara Undang-Undang yang mengatur Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana periode sebelumnya. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah antara lain menyatakan bahwa Gubernur dipilih oleh DPRD Provinsi, sedangkan Bupati dan Walikota dipilih masing-masing oleh DPRD Kabupaten dan Kota. Oleh karena mendapat tantangan masyarakat, selanjutnya melalui Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 telah mencabut ketentuan dimaksud. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengembalikan lagi tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi pemilihan langsung tidak lagi melalui DPRD.

Ketentuan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung dan demokratis. Ketentuan tersebut kemudian diubah dengan Pasal 1 angka 1 yang menyatakan “Pemilihan Gubernur dan

Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis”.

Perbedaan pendapat antara pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung menimbulkan berbagai permasalahan, apakah pemilihan kepala daerah secara langsung dibandingkan melalui DPRD lebih demokratis, murah dan tidak menimbulkan dugaan politik uang. Perbedaan pendapat muncul ketika Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah sedang dibicarakan (dibahas) bersama oleh DPR dan Pemerintah. Menurut Bagir Manan perbedaan muncul antara fraksi-fraksi yang tergabung dalam koalisi merah putih yang menghendaki pemilihan gubernur, bupati, walikota dipilih DPRD. Fraksi-fraksi yang tergabung dalam koalisi Indonesia hebat, menghendaki gubernur, bupati, walikota dipilih langsung oleh rakyat pada masing-masing daerah bersangkutan.¹⁹

Pemilihan umum kepala daerah yang jumlahnya ratusan tersebut, di satu sisi seolah-olah Indonesia selalu disibukkan oleh pemilu dan masyarakat mengalami apa yang dinamakan kejenuhan psikologis politik yang diindikasikan dengan tingginya angka pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya dan di sisi lain pemilu kepala daerah menghabiskan biaya yang sangat besar.²⁰

19 Bagir Manan, *Kepala Daerah Dipilih Langsung Atau Tidak Langsung*, Varia Peradilan, Majalah Hukum Tahun XXX No. 30, Januari 2015, hal. 9

20 Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi Daerah Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press, Malang, 2013, hal. 153

Pemilihan Kepala Daerah, yaitu Gubernur, Bupati dan Walikota sangat berbeda dengan sistem pemilihan kepala daerah ketika era orde baru melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, artinya secara substansial kepada daerah benar-benar diberikan hak untuk menentukan siapa kelak yang akan terpilih menjadi kepala daerahnya tanpa adanya campur tangan pemerintah. Pemerintah pusat dalam hal ini Presiden hanya memberikan legitimasi saja dalam bentuk pengesahan Gubernur, Bupati maupun Walikota setelah terpilih dalam proses pemilihan umum di daerah. Hal ini tentunya sangat berbeda ketika orde baru dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah mengatur bagaimanakah sistem pemilihan kepala daerah, dimana pada intinya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya diberikan hak untuk mencalonkan kepala daerah baik Gubernur, Bupati maupun Walikota untuk selanjutnya disusulkan kepada Pemerintah Pusat. Selanjutnya siapakah nantinya yang terpilih menjadi kepala daerah adalah merupakan kewenangan Pemerintah Pusat.

D. Pendangkalan Demokrasi

Pasca reformasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 selanjutnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang-undang inilah untuk pertama kali telah merubah paradigma tentang sistem pemilihan kepala daerah yang tidak lagi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, akan tetapi sepenuhnya diserahkan kepada rakyat daerah untuk menentukan sendiri meskipun melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Menurut Syaukani bahwa yang menyangkut rekrutmen pejabat di daerah, undang-undang yang baru ini memberikan kewenangan kepada masyarakat daerah siapa yang akan menjadi Gubernur, Bupati

dan Walikota untuk menentukannya sendiri. Tidak ada lagi campur tangan Negara dan Panglima TNI sebagaimana dulu terjadi. Harapannya agar ke depan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dipilih oleh masyarakat daerah itu sendiri lebih memiliki kepercayaan dan memberikan dukungan yang kuat kepada pemimpin mereka, karena Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang merupakan pilihan mayoritas daerah yang bersangkutan merupakan figur-figur yang mereka pilih sendiri dan mereka percayakan untuk menyelenggarakan pemerintahan di lingkungan mereka.²¹

Artinya daerah diberikan kewenangan untuk menentukan sendiri baik mengenai Kepala Daerah maupun Wakil Kepala Daerah tanpa adanya campur tangan pemerintah pusat. Hal ini tentunya jauh berbeda ketika masih berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, dimana untuk menentukan Kepala Daerah baik Tingkat I maupun II semuanya telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

Sebagai bagian dari pemilihan umum, maka pemilihan umum kepala daerah harus dilaksanakan secara demokratis sehingga betul-betul dapat memenuhi peran dan fungsi tersebut. Pelanggaran dan kelemahan yang dapat menyesatkan atau membiaskan esensi demokrasi terutama kepada masyarakat di daerah dalam masalah pemilihan umum kepala daerah yang selama ini telah berlangsung harus dievaluasi dan diperbaiki.

Pada hakekatnya pemilihan umum kepala daerah adalah kompetisi. Sportivitas sebagai prinsip inti dari kompetisi belum terlihat

21

Syaukani, HR, Affan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hal. 185

mobilisasi massa.²⁴

Budi Darma menyatakan bahwa mengenai budaya atau isu politik uang dalam masalah jabatan sebenarnya telah ada dan menjadi budaya bangsa Indonesia. Nenek moyang kita dulu pernah menciptakan puisi yang tampaknya main-main namun ternyata serius: *"burung kenari berkekeh/berkekeh di tengah padang/jika tidak berani menjarah/tidak syah menjadi hulubalang"*. Demikianlah untuk menjadi hulubalang harus mempunyai keberanian untuk menjarah agar memperoleh kedudukan hulubalang. Siapa yang harus dijarah mudah diterka, untuk mempertahankan jabatannya, dia selamanya harus menjarah, mula-mula rakyat, lalu bila sudah menjabat, uang negara dan uang rakyat.²⁵

Selanjutnya oleh Budi Darma juga dijelaskan adanya kejadian yang cukup memprihatinkan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Waktu itu muncul tokoh yang terkenal karismatik dan ucapannya banyak dijadikan pedoman oleh masyarakat. Ketika proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dia diprediksikan akan menang dalam pemilihan tersebut, ternyata kemudian dia kalah. Betapa banyak dia mengeluarkan uang mesti akan kalah, karena lawannya sanggup mengeluarkan uang lebih banyak. Tokoh karismatispun bisa kehilangan karismanya karena uang.²⁶ Masalah lain yang timbul dari pilkada langsung adalah munculnya korupsi. Biaya kampanye pemilihan umum kepala daerah yang mahal memicu kepala daerah

24 Moh. Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hal. 227

25 Budi Darma, *Korupsi dan Budaya*, Harian Kompas, 3 September 2003

26 *Ibid.*

terpilih untuk korupsi ketika menjabat. Hingga Juni 2013 berdasarkan catatan dari Kementerian Dalam Negeri ternyata dari 524 (lima ratus dua puluh empat) kepala daerah, 297 (dua ratus sembilan puluh tujuh) orang terlibat masalah hukum, baik sebagai saksi, tersangka, terdakwa, dan terpidana.²⁷

Jumlah tersebut meningkat dibandingkan bulan Februari 2013 yaitu 291 (dua ratus sembilan puluh satu orang). Dari tahun 2004 - Juni 2013 jumlah kepala daerah yang tersangkut korupsi terdiri atas Bupati/Wakil Bupati 207 (dua ratus tujuh) orang, Walikota/Wakil Walikota 62 (enam puluh dua) orang dan 28 (dua puluh delapan) orang Gubernur/Wakil Gubernur.²⁸

Dalam pemilihan umum kepala daerah langsung yang sudah terlaksana selama ini, posisi rakyat masih hanya sebatas sebagai pemberi legitimasi terhadap calon-calon pemimpin, tidak ada diskusi maupun interaksi yang serius antara rakyat sebagai obyek perintah dengan pemerintah sebagai pemberi perintah sehingga muncul perjanjian sosial, perjanjian mengenai apa yang boleh dilakukan rakyat kedepan dan apa kewajiban pemerintah dalam melayani masyarakatnya. Masyarakat selama ini hanya terlibat dalam proses legitimasi yang ritual dan itu-itu saja dalam setiap kegiatan pemilihan umum kepala daerah. Perbedaan pemilihan umum kepala daerah yang akan datang dengan yang telah berlangsung selama ini di beberapa daerah akan terjadi, apabila lembaga swadaya masyarakat (LSM), tokoh masyarakat atau siapapun yang peduli pada pemilihan umum kepala daerah berusaha untuk melakukan advokasi kepada rakyat misalnya. Artinya rakyat

27
28

Harian Kompas, 13 Juli 2013, hal. 4
Ibid.

diberikan penjelasan arti sebenarnya dari pemilihan kepala daerah dan pilihan yang rasional terhadap calon kepala daerah, siapapun yang terpilih tidak akan masalah yang penting ada penjelasan yang rasional kepada rakyat.

Menurut Riswanda Imawan, jika hal ini tidak dilakukan kemungkinan akan terjadi pendangkalan demokrasi, karena pemilihan umum kepala daerah adalah instrumen bagi bangsa Indonesia untuk melakukan apa yang disebut *deepening* atau pendalaman dari berkehidupan berdemokrasi. Tetapi yang kita lihat selama ini bukannya pendalaman, tetapi pendangkalan demokrasi.²⁹

Sebagai bagian dari asas kedaulatan rakyat maka pemilihan umum, termasuk pula di dalamnya pemilihan umum kepala daerah harus dilaksanakan secara demokratis sehingga betul-betul dapat memenuhi peran dan fungsi tersebut. Pelanggaran dan kelemahan yang dapat menyesatkan atau membiaskan esensi demokrasi terutama kepada masyarakat di daerah dalam masalah pemilihan umum kepala daerah yang selama ini telah berlangsung harus di evaluasi dan diperbaiki. Kecurangan dan tindakan tidak terpuji dalam pemilihan umum kepala daerah seperti maraknya politik uang (*money politics*), curi start kampanye, *black campaign* masih banyak mewarnai proses pilkada tersebut.

Di kalangan pemilih sendiri akibat pembodohan politik di masa lalu belum membuat mereka menjadi lebih baik dalam berpartisipasi dalam pemilihan umum kepala daerah. Idealnya pemilihan kepala daerah langsung adalah akan lebih memperkuat demokratisasi

29
Juni 2005

Pilkada dan Kembalinya Kekuatan Elite Lama, Harian Kompas, 11

di daerah, karena kontrol dan keterlibatan rakyat sebagai konstituen yang lebih besar terhadap pemerintah daerah, sehingga akan membawa kemajuan bagi daerah. Akan tetapi yang terjadi selama ini pemilihan umum kepala daerah hanyalah merupakan pergantian aktor pejabat saja dari pejabat lama ke pejabat baru.

BAB II

NEGARA HUKUM

A. Teori Negara Hukum

Konsep Negara Hukum atau *Rule of Law*, ada pula yang menggunakan istilah *rechstaat* merupakan konsep negara yang dianggap paling ideal untuk saat ini meskipun konsep tersebut dijalankan dengan persepsi yang berbeda-beda. Terhadap istilah *rule of law* dalam bahasa Indonesia diterjemahkan menjadi supremasi hukum (*supremacy of law*) atau pemerintahan berdasarkan atas hukum. Di samping itu juga sering digunakan dengan istilah negara hukum (*goverment by law*) atau *rechstaat* untuk penggunaan istilah tersebut.

Rechtsstaat bersumber dari tradisi hukum negara-negara Eropa Kontinental yang bersandar pada *civil law* dan *legisme* yang menganggap hukum adalah tertulis. Kebenaran hukum dan keadilan di dalam *Rechtsstaat* terletak pada ketentuan bukan pembuktian tertulis. Hakim yang bagus menurut paham *Civil Law* (*legisme*) di dalam *Rechtsstaat* adalah yang dapat menerapkan atau membuat putusan sesuai dengan bunyi undang-undang. Pilihan pada hukum tertulis dan paham *legisme* di *Rechtsstaat* didasari oleh penekanan keputusan hukum.³⁰

The Rule of Law berkembang dalam tradisi hukum negara-negara *Anglo Saxon* yang mengembangkan *common law* (hukum tak

tertulis). Kebenaran hukum dan keadilan di dalam *the Rule of Law* bukan semata-mata hukum tertulis, bahkan disini hakim dituntut untuk membuat hukum-hukum sendiri melalui yurisprudensi tanpa harus terikat secara ketat kepada hukum tertulis. Putusan hakimlah yang lebih dianggap hukum sebenarnya. Hakim diberi kebebasan untuk menggali nilai-nilai keadilan dan membuat putusan-putusan sesuai dengan rasa keadilan yang digalinya dari masyarakat.³¹

Perkembangan konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia.

Pemikiran tentang negara hukum dikembangkan oleh para filsuf Yunani Kuno seperti Plato (429-347 SM) dan Aristoteles (384-322 SM). Dalam bukunya *Politikos* yang dihasilkan pada akhir hidupnya, *Plato* menguraikan bentuk-bentuk pemerintahan yang mungkin dijalankan. Pada dasarnya, ada dua macam pemerintahan yang dapat diselenggarakan, yaitu pemerintahan yang dibentuk melalui jalan hukum, dan pemerintahan yang dibentuk tidak melawati jalan hukum.³²

Menurut *Aristoteles* konsep negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup warga negaranya.³³

Menurut Munir Fuady, negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku, berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, dimana semua orang dalam negara

31

Ibid.

32

Bandung, hal. 136

Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Pustaka Setia,

33

Juhaya S. Praja, *Ibid.*

tersebut, baik yang diperintah maupun yang memerintah, harus tunduk hukum yang sama, sehingga setiap orang yang sama diperlakukan sama dan setiap orang berbeda diperlakukan berbeda dengan dasar pembedaan yang rasional, tanpa memandang perbedaan warna kulit, ras, gender, agama, daerah dan kepercayaan, dan kewenangan pemerintah dibatasi berdasarkan suatu prinsip distribusi kekuasaan. Sehingga pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang dan tidak melanggar hak-hak rakyat, karenanya kepada rakyat diberikan peran sesuai kemampuan dan peranannya secara demokratis.³⁴

Perkembangan konsep negara hukum atau *rule of law* juga tidak lepas dari ditandatanganinya Piagam *Magna Charta* di Inggris pada tahun 1215 antara Raja *John* dengan sejumlah bangsawan. Raja *John* dipaksa mengakui beberapa hak dari para bangsawan sebagai imbalan untuk mereka membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan kegiatan perang. Hak yang dijamin meliputi hak politik, dan sipil yang mendasar seperti hak hak untuk diperiksa di muka hakim (*habeas corpus*).

Sekalipun pada awalnya hanya berlaku untuk bangsawan, hak-hak itu kemudian menjadi bagian dari sistem konstitusional Inggris yang berlaku bagi semua warga negara. Sampai sekarang *Magna Charta* masih dianggap sebagai tonggak sejarah perkembangan demokasi Barat.³⁵

Konsep Negara Hukum memposisikan hukum dalam

34 Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Refika Aditama, Bandung 2009, hal. 3

35 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012, hal. 213

peranan yang sangat penting dan berada di atas kekuasaan negara dan politik. Karena itu pula kemudian muncul istilah pemerintah di bawah hukum (*government by under the law*). Di negara-negara yang berlaku *Common law (Anglo Saxon)* disebut sistem pemerintahan berdasar hukum, bukan berdasarkan kehendak manusia (*government by law, not by men*) atau sistem pemerintahan yang berdasarkan *rule of law*. Sedangkan di negara-negara Eropa Kontinental dikenal konsep negara hukum (*rechstaat*) sebagai lawan dari negara yang berdasarkan kekuasaan (*machstaat*).

Konsep negara hukum dikembangkan lebih lanjut oleh *Immanuel Kant* yang menyebut negara hukum dengan istilah *Rechtsaat*, dimana menurut pandangannya tujuan negara ialah menegakkan hak-hak dan kebebasan-kebebasan warganya, rakyat tidak usah tunduk pada undang-undang yang tidak lebih dulu mendapatkan persetujuan dari rakyat sendiri dan bahwa rakyat dan Pemerintah bersama-sama merupakan subyek hukum dan bahwa hidup rakyat sebagai manusia dalam negara, bukanlah karena kemurahan hati Pemerintah tapi adalah berdasarkan hak-hak kekuatan sendiri.³⁶

Friedrich Stahl, yang juga menyebut dengan istilah *Rechtsaat* dalam bukunya berjudul *Staat and Rechtlehre II*, menyatakan “negara harus menjadi negara hukum. Itulah semboyan dan daya pendorong bagi perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan dan batas-batas kegiatannya dan kebebasan itu tidak dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari negara, yang tidak lebih jauh daripada yang

seharusnya menurut suasana hukum. Inilah yang disebut Negara Hukum".³⁷

Oleh *Stahl* disebut empat unsur *rechtsaat* dalam arti klasik, yaitu:

- a. Hak-hak manusia
- b. Pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut Trias Politika)
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*)
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.³⁸

AV. Dicey yang menggunakan istilah *rule of law* untuk menyebut negara hukum menyebutkan adanya empat unsur, yaitu:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku untuk orang biasa, maupun untuk pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.³⁹

Disamping itu, suatu negara *rule of law* atau negara hukum

37
38
39

Juhaya S.Praja *Op. Cit.*, hal. 138
Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, 2012, hal. 113
Miriam Budiardjo, *Ibid.*

yang baik haruslah menempatkan dengan jelas tentang pengaturan prinsip-prinsip negara hukum dalam konstitusinya. Bahkan hal tersebut merupakan hal yang paling pokok dari pengaturan dalam suatu konstitusi.

Ketentuan tersebut meliputi :

1. Tentang perlindungan hak-hak dan kebebasan-kebebasan fundamental dari rakyat.
2. Tentang prinsip supremasi hukum.
3. Tentang pemisahan kekuasaan.
4. Tentang pembatasan kewenangan pemerintah agar tidak sewenang-wenang.
5. Tentang pemilihan umum yang bebas, rahasia, jujur dan adil.
6. Tentang akuntabilitas pemerintah kepada rakyat dan partisipasi rakyat dalam menjalankan kekuasaan negara.⁴⁰

Dapat dikatakan bahwa konsep negara hukum yang selama ini didambakan dimulai sejak *Plato* yang menulis buku *Nomoi* yang selanjutnya dikembangkan oleh *Immanuel Kant* yang memaparkan prinsip-prinsip negara hukum secara formal, *Julius Stahl* yang memaparkan secara substantif dan *Dicey* yang menetengahkan konsep negara *Rule Of Law*.⁴¹

Tentang bagaimana wajah sistem hukum dalam suatu negara hukum, ahli hukum terkenal *Lon Fuller* dalam bukunya *The Morality of Law* sebagaimana dikutip oleh Munir Fuady mengatakan:

- a. Hukum harus dituruti oleh semua orang, termasuk oleh

40 Munir Fuady, *Op. Cit.*, hal. 4

41 Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 7

- penguasa negara.
- b. Hukum harus dipublikasikan.
 - c. Hukum harus berlaku kedepan, bukan untuk berlaku surut.
 - d. Kaidah hukum harus ditulis secara jelas, sehingga dapat diketahui dan diterapkan secara benar.
 - e. Hukum harus menghindari diri dari kontradiksi-kontradiksi.
 - f. Hukum jangan mewajibkan sesuatu yang tidak mungkin dipenuhi.
 - g. Hukum harus bersifat konstan sehingga ada kepastian hukum. Tetapi hukum harus juga diubah jika situasi politik telah berubah.
 - h. Tindakan para aparat pemerintah dan penegak hukum haruslah konsiten dengan hukum yang berlaku.⁴²

ECS. Wade yang mengutip pendapat Hakim Lord Diplock dalam sengketa antara *Black-Clawson International Ltd* versus *Papierwerke* pada tahun 1975 menyatakan “.. *the acceptance of the rule of law as constitutional principle requires that a citizen, before comitting homself to any course of action, should be able to know what are the legal consequences that will flow from it*”.⁴³

Di Indonesia, istilah negara hukum sudah sangat populer. Pada umumnya istilah tersebut dianggap sebagai terjemahan yang tepat dari dua istilah, yaitu *rechtsaat* dan *the rule of law*. Konsep tersebut selalu dikaitkan dengan konsep perlindungan hukum, sebab ia tidak lepas dari soal-soal perindungan hak asasi manusia.⁴⁴

42 Munir Fuady, *Op. Cit.*, hal. 9

43 Wade, ECS dan A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Longman House, London, 1983, hal. 102

44 Moh. Mahfud MD., *Op. Cit.*, hal. 178

Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Kedaulatan rakyat melahirkan demokrasi, sedangkan kedaulatan hukum melahirkan nomokrasi, yaitu pemerintahan berdasarkan norma atau hukum”. Dengan demikian menurut Wirjono Prodjodikoro sebagaimana dikutip oleh Warsito, dikatakan bahwa dua kedaulatan yang dianut Indonesia melahirkan negara demokrasi berdasar hukum (*constitutional democracy*) atau negara hukum yang demokratis (*democratic rule of law*).⁴⁵

Indonesia menempatkan Pancasila sebagai norma hukum tertinggi, dalam hal ini sebagai pokok-pokok pikiran Pembukaan Hukum Dasar yang menciptakan pasal-pasal Hukum Dasar tersebut, menentukan isi dan bentuk lapisan-lapisan hukum yang lebih rendah. Karena itu, dalam tata susunan hukum tidak dibenarkan adanya kontradiksi antara norma hukum yang rendah dan norma hukum yang lebih tinggi, maka penentuan Pancasila sebagai Norma Hukum yang menggariskan Pokok-Pokok Pikiran Pembukaan Hukum Dasar merupakan jaminan tentang adanya keserasian dan tiadanya pertentangan antara Pancasila sebagai norma hukum yang terdapat dalam Hukum Dasar dan norma-norma hukum yang lebih rendah.⁴⁶

Negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 mengambil konsep prismatic atau integratif dari dua konsepsi

45 Warsito, *Penataan Pembinaan Veteran Dalam Tata Hukum Indonesia*, Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Islam Bandung, 2012, hal. 57

46 A. Hamid S. Attamimi, “Pancasila Cita Hukum Dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia”, dalam Oetoyo Oesman dan Afian (ed) *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat Berbangsa dan Bernegara*, BP-7 Pusat, Jakarta, 1992, hal. 69

tersebut diatas, sehingga prinsip “kepastian hukum” dalam *Rechtssaar* dipadukan dengan prinsip ‘keadilan” dan *the rule of law*. Indonesia tidak memilih salah satunya tetapi memasukan unsur-unsur baik dari keduanya dan pilihan yang prismatik seperti ini menjadi niscaya karena pada saat ini sudah sulit menarik perbedaan yang substansif antara *Rechtsstaat* dan *The rule of law*. Kepastian hukum harus ditegakkan untuk memastikan bahwa keadilan di dalam masyarakat juga tegak.⁴⁷

Setelah mengalami empat kali amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, pada saat ini di dalam Undang-Undang Dasar tersebut tidak lagi tercantum istilah “*rechtsstaat*” secara eksplisit. Istilah *rechtsstaat* tersebut semula tercantum dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 pada Bagian Umum, sub bagian Sistem Pemerintahan Negara menyebutkan istilah *rechstaat* sampai dua kali yakni pada Angka I yang berbunyi “Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*). Namun setelah MPR menyepakati bahwa dalam melakukan amandemen Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 ditiadakan dari Undang-Undang Dasar 1945 dan isinya yang bersifat normatif dimasukkan dalam pasal-pasal, maka istilah *rechtssaar* ikut ditiadakan

Yos Johan Utama yang mengutip pendapat *Julius Stahl* dan *A.V. Dicey* menyatakan, Indonesia sebagai negara hukum dan menganut paham *rule of law* haruslah memenuhi syarat-syarat:

- a. Perlindungan terhadap hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak manusia (Trias Politika);

- c. Peradilan berdasarkan peraturan-peraturan;
- d. Peradilan Administrasi dalam Perselisihan;
- e. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*) tidak adanya kesewenang-wenangan (*absence of arbitrary power*) dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum;
- f. Kedudukan yang sama menghadapi hukum (*equality efore the law*) dalil ini berlaku, baik untuk orang biasa maupun pejabat;
- g. Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh Undang-Undang Dasar serta keputusan-keputusan pengadilan.⁴⁸

Menurut Jimly Asshidiqie, dalam rangka merumuskan kembali ide-ide pokok konsepsi Negara Hukum dan penerapannya dalam situasi Indonesia dewasa ini, disebutkan adanya 12 (dua belas) prinsip pokok negara hukum (*rechtstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Ke dua belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama penyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (*rule of law* ataupun *rechstaat*) dalam arti yang sebenarnya. Keduabelas prinsip pokok tersebut adalah:

- 1. Supremasi Hukum (*supremacy of law*), semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum tertinggi.

48

I.S. Susanto, "Formalisme Peradilan Tata Usaha Negara Dan akses Keadilan Masyarakat", dalam Bernard L. Tanya (editor), *Op. Cit.*, hal. 118

2. Persamaan Dalam Hukum (*equality before the law*), adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yakni diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan “*affirmative actions*” guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju.
3. Asas Legalitas (*due process of law*), dalam setiap negara hukum dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan.
4. Pembatasan Kekuasaan, adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.
5. Organ-Organ eksekutif Independen, dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang

pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat independen seperti bank sentral, organisasi tentara, dan organisasi kepolisian dan sebagainya.

6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak, adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).
7. Peradilan Tata Usaha, meskipun peradilan tata usaha negara juga menganut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama negara hukum tetap harus ditegaskan tersendiri. Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi setiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dilaksanakannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.
8. Peradilan Tata Negara (*constitutional court*), di samping adanya peradilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi setiap warga negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya, baik dengan pelembagaannya yang berdiri sendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung ataupun dengan mengintegrasikannya ke dalam

- kewenangan Mahkamah Agung yang sudah ada sebelumnya.
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia, adanya perlindungan hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis.
 10. Bersifat Demokratis (*demokratische rechtstaat*), dianut dan dipraktikannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi.
 11. Berfungsi Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*welfare rechtstaat*), hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang di idealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.
 12. Tranparansi dan Kontrol Sosial, adanya tranparansi

dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.⁴⁹

B. Hukum dalam Wilayah Politik

Dalam hal pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur secara tegas larangan politik uang dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Larangan diatur dalam Pasal 82 yang substansinya melarang pasangan calon dan/tim kampanye untuk menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Pasal 117 Ayat (2) yang substansinya menegaskan “larangan bagi setiap orang yang dengan sengaja memberikan atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih pasangan calon tertentu dengan ancaman pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan atau denda paling sedikit Rp.1.000.000,- (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp.10.000.000,- (sepuluh juta rupiah)”.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan

49

Martiah, *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature Ke Positive Legislature*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hal. 35-36

Walikota telah mencabut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pasal 73 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang mengatur tentang larangan bagi calon dan/atau team kampanye memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Ketentuan tersebut tidak diubah dengan adanya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang ternyata tetap dipertahankan dan tidak mengalami perubahan.

Pasal 47 :

- (1) Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi Pemilih.
- (2) Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Tim Kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Disamping Pasal 47 diatas, masih ada pasal lagi yang berkaitan

dengan politik uang, yaitu Pasal 73 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi Pemilih.
- (2) Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Tim Kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Meskipun ancaman pidana penjara ataupun denda tercantum secara tegas dan jelas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 beserta perubahannya akan tetapi ternyata cara-cara berpolitik dengan transaksional tetap saja berlangsung. Sedangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak mengatur sanksi yang tegas adanya politik uang atau pemberian uang. Penegakan hukum politik uang dalam penyelenggaraan pemilihan umum selama ini terasa sangat lemah. Selama ini ternyata belum pernah terbukti ada calon kepala daerah/wakil kepala daerah baik tertangkap tangan atau tidak dan kemudian

diproses lewat jalur hukum. Selama ini pula yang sering terjadi justru para anggota team sukses calon kepala daerah/wakil kepala daerah saja yang bisa diproses hukum dan dilimpahkan perkaranya ke pengadilan negeri. Sulit untuk membuktikan apakah uang tersebut berasal dari calon kepala daerah/wakilnya. Secara logika memang mudah untuk menghubungkan dengan akal sehat apakah seseorang memberikan uang ataupun barang kepada orang lain ketika terjadi pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah apabila tidak untuk kepentingan calon kepala daerah/wakil kepala daerah yang menginginkan dirinya agar dapat dipilih dan menang dalam momen yang sangat strategis tersebut, akan tetapi justru selama ini masalah itu tidak pernah terungkap dalam setiap pemidanaan pelanggaran politik uang pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah.

Lemahnya penegakan hukum politik uang menyebabkan masyarakat menjadi apatis terhadap penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pemberian uang dalam setiap ajang demokrasi baik pemilihan legislatif maupun pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dianggap sebagai hal yang wajar. Rendahnya partisipasi masyarakat untuk menggunakan haknya dalam rangka pemilihan umum kepala daerah yang cenderung menurun, indikasinya adalah karena ketidakseriusan aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya untuk maksud tersebut di atas. Akibat lainnya adalah mahalnya biaya politik untuk menjadi pejabat publik seperti halnya Bupati, Walikota maupun Gubernur.

Ketidakmandirian Partai Politik telah menyebabkan adanya pembebanan yang berlebihan kepada kader-kadernya, terutama kepada kader-kadernya yang berada di ranah *policy maker* baik di level

legislatif maupun eksekutif untuk menanggung kebutuhan anggaran partai politik yang begitu besar melalui praktik-praktik yang tidak terpuji.⁵⁰

Carut marutnya kehidupan hukum di Indonesia seringkali berujung pada keberadaan institusi penegak hukum yang menghasilkan para pengemban profesi hukum di masyarakat. Mayoritas para pengemban profesi hukum yang bersikap, berpikir dan berperilaku normatif positifistik telah menghasilkan kurikulum pendidikan hukum yang sangat menitikberatkan pada penguasaan hukum positif.⁵¹

Tingginya tuntutan pembiayaan partai politik di satu sisi dan ketidakmandirian di sisi lain, menyebabkan tumbuhnya persepsi bahwa keberadaan partai politik harus dibiayai oleh negara. Dalam perspektif ini negara dipersepsi seperti perusahaan raksasa yang sahamnya sudah dikapling-kapling oleh partai politik untuk kepentingan penguatan dan pembesaran dukungan pemilihnya.⁵²

Dihubungkan dengan kondisi dan pola berpikir masyarakat dalam menengarai suburnya pola politik praktis dalam bentuk transaksi keuangan sebagaimana sekarang menjadi gejala umum dalam setiap pemilihan kepala daerah, patut diwaspadai sebagai indikasi pudarnya norma-norma yang hidup dalam masyarakat. Meskipun ada ancaman baik bagi penyelenggara pemilihan maupun bagi calon kepala daerah, maupun masyarakat baik yang menerima maupun memberi uang atau materi lainnya, akan tetapi ternyata praktik-praktik seperti itu tetap saja

50 Gunarto, *Rekonstruksi Paradigma Penegakan Hukum*, Unissula Press, Semarang, 2011, hal. 37

51 Al. Wisnubroto, *Quo Vadis Tatanan Hukum Indonesia*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2010

52 Gunarto, *Loc. Cit.*

berlangsung.

Sampai kapan kondisi ini berlangsung tentunya juga tidak lepas dari peran serta aparat penegak hukum. Apabila memang mereka tegas dan ada keinginan untuk merubah wajah hukum Indonesia supaya menjadi lebih baik, khususnya yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah ataupun pemilihan pejabat publik lainnya, tentunya mereka tidak akan tinggal diam untuk merespon dan menindaklanjuti apabila memang ditemukan adanya dugaan politik uang dalam pemilihan kepala daerah atau pejabat publik lain tentunya. Ibarat pepatah tidak akan ada asap apabila tidak ada api, demikian pula halnya dengan peran serta team sukses kepala daerah. Mereka jelas tidak akan memberikan uang atau sesuatu apabila mereka memang tidak mempunyai kepentingan. Modal mereka jelas yaitu calon kepala daerah yang diharapkan sukses untuk duduk sebagai kepala daerah, dengan demikian tidaklah mungkin apabila mereka bekerja tanpa ada pemberi modalnya.

Dalam kerangka inilah sesungguhnya harapan untuk memperbaiki sekaligus memperbaharui sistem penegakan hukum dalam pemilihan kepala daerah, sehingga diharapkan ke depan pemilihan kepala daerah lebih adil dan demokratis, semuanya itu didasarkan pada konsep dan koridor negara hukum.

BAB III KEDAULATAN RAKYAT

A. Teori Kedaulatan Rakyat Sebagai *Midle Theory*

Jellinek merumuskan arti kedaulatan secara singkat, ialah kekuasaan negara yang atas dasar itu mempunyai kemampuan yang penuh untuk secara hukum menentukan dan mengikat dirinya sendiri.⁵³

Istilah kedaulatan dipergunakan dalam berbagai macam pengertian, dalam Hukum Internasional pengertian berdaulat itu ditujukan kepada negara-negara yang berhak untuk menentukan urusanya sendiri baik yang menyangkut masalah-masalah dalam negeri maupun luar negeri tanpa adanya campur tangan dari negara lain. Kedaulatan ke dalam dinyatakan sebagai wewenang untuk membentuk organisasi daripada negara menurut keinginannya sendiri, yang meliputi tugas-tugasnya dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Ke luar dinyatakan dalam wewenangnya untuk mengadakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain atau dalam kekuasaannya untuk menyatakan perang atau damai dengan negara-negara lain.

Dalam Hukum Tata Negara, pengertian kedaulatan itu bisa relatif artinya bahwa kedaulatan itu hanya dikenal pada negara-negara yang mempunyai kekuasaan ke luar dan ke dalam, tapi juga bisa dikenakan kepada negara-negara yang terikat dalam suatu perjanjian yang berbentuk traktat atau dalam konfederasi atau federasi, dan yang paling akhir jika kedaulatan itu hanya diartikan sebagai kekuasaan

untuk mengurus rumah tangga sendiri yang disebut sebagai otonomi.⁵⁴

Pengertian lain dari kedaulatan adalah wewenang tertinggi rakyat berarti bahwa rakyatlah yang mempunyai wewenang yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara. Dengan demikian, kedaulatan tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam negara.⁵⁵

Suatu negara yang menganut azas kedaulatan rakyat disebut sebagai negara demokrasi. Artinya rakyat secara keseluruhan ikut menentukan jalannya pemerintahan dan yang demikian disebut demokrasi.

Ajaran kedaulatan rakyat lahir dari pemikiran J.J. Rousseau sebagai kelanjutan dari filsafatnya yang bersumber kepada perasaan. Ajaran ini berpangkal tolak kepada hasil penemuannya bahwa tanpa tata tertib dan kekuasaan, manusia akan hidup tidak aman dan tidak tenteram. Tanpa tata tertib manusia merupakan binatang buas yang “*homo homini lupus*”, dan kehidupan itu berubah menjadi perang antar manusia “*bellum omnium contra omnes*”. Itulah sebabnya manusia bersepakat untuk mendirikan negara dan untuk itu mereka mengadakan perjanjian masyarakat.

Teori Kedaulatan Rakyat dikembangkan dari hasil kajian Rousseau yang berpendapat bahwa perjanjian masyarakat itu cukup dengan satu faktum saja. Dalam perjanjian masyarakat setiap rakyat menyerahkan hak-haknya kepada kelompok (rakyat secara kolektif). Kelompok inilah yang memegang kedaulatan (pendukung kedaulatan/

54 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1976, hal. 57

55 *Ibid.*, hal. 61

gezag).⁵⁶

Melalui kontrak sosial masyarakat/kelompok memperoleh kedaulatan dan kedaulatan ini tidak dapat dipindahkan atau dialihkan/diserahkan kepada siapapun. Pemerintah hanyalah dianggap sebagai wakil daripada rakyat yang memegang kedaulatan. Mereka yang melaksanakan tugas pemerintahan hanyalah melakukan tugasnya atas nama rakyat. Oleh karena, kekuasaan mutlak itu diperoleh dari rakyat, maka sudah sewajarnya jika rakyat yang memberikan batas-batas kekuasaan tadi atau mengubahnya, bahkan rakyat dapat menarik kembali kekuasaan tadi bila dianggap perlu.

Menurut teori ini, kedaulatan yang berasal dari rakyat dan dengan persetujuan rakyat sendiri tersebut adalah kedaulatan rakyat. Berarti rakyatlah yang berdaulat dan mewakili kekuasaannya kepada suatu badan, yaitu pemerintah. Jika pemerintah tidak melaksanakan tugas dan kewajiban yang dibebankan rakyat kepadanya, maka rakyat berhak untuk mengganti pemerintah yang dipilih serta diangkatnya itu. Kedaulatan rakyat ini dilandaskan pada kehendak umum yang dinamakan "*volunte generale*".⁵⁷

Teori kedaulatan rakyat ini antara lain juga diikuti oleh *Immanuel Kant* yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu

56 Azhary, *Ilmu Negara, Pembahasan Buku Prof. Mr. R. Kranenburg*, Ghalia Indonesia, 183, hal. 19

57 Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1983, hal.

11

undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.⁵⁸

B. Peran Penting Kepala Daerah

Pemilihan umum adalah sarana untuk mewujudkan demokrasi dalam suatu negara. Substansi pemilihan umum adalah penyampaian suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan dan pemerintahan sebagai penyelenggara negara. Suara rakyat diwujudkan dalam bentuk hak pilih, yaitu hak untuk memilih wakil dari berbagai calon, termasuk pula calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sebagai suatu hak hak memilih harus dipenuhi dan sesuai dengan amanat konstitusi. Hal itu merupakan tanggung jawab negara yang dalam pelaksanaannya di Indonesia oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum.

Untuk memastikan bahwa seluruh warga negara yang memiliki hak pilih dapat menggunakan haknya tentu diperlukan prosedur tertentu. Prosedur juga diperlukan untuk menghindari kecurangan pemilihan umum yang bertentangan dengan asas *luber dan jurdil*. Sebelum era reformasi berlangsung, demokrasi di Indonesia adalah sebuah impian. Ketika itu, di bawah kekuasaan yang terpusat dan membelenggu, kita menginginkan kebebasan untuk berekspresi, ikut menentukan jalannya pemerintahan, serta menikmati hasil pembangunan secara berkeadilan. Kita memimpikan pemerintahan yang dibentuk atas dasar pilihan rakyat dan berbuat untuk kemaslahatan rakyat. Kita menginginkan demokrasi dan sebuah republik yang sebenarnya. Setelah reformasi berlangsung

impian tersebut telah menjadi kenyataan. Kini rakyat bebas untuk menentukan pilihannya dalam pemilihan umum kepala daerah. Akan tetapi ternyata demokrasi yang telah dibangun dan terwujud tersebut, kenyataannya ternyata jauh dari harapan kita bersama, terutama dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Praktik pemilihan umum kepala daerah yang terjadi sekarang ini selalu diwarnai dengan politik uang, mulai dari yang masif, terstruktur dan sistematis.⁵⁹

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, peranan Kepala Daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) sejauh mana dapat mengembangkan visi dan misi organisasi.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antar Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejalan dengan hal tersebut di atas, diperlukan figur Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik.⁶⁰

Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara

59

Jenedjri M. Gaffar, *Op. Cit.*, hal. 135

60

Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi*

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hal.

61

demokratis”.

Ketentuan dalam Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 ditindaklanjuti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 24 Ayat (5) yang menyebutkan “Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dan Ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”.

BAB IV

HUKUM PROGRESIF

A. Teori Hukum Progresif

Lawrence M. Friedman melihat bahwa keberhasilan penegakan hukum selalu mensyaratkan berfungsinya semua komponen sistem hukum. Menurut pendapatnya sistem hukum mempunyai tiga unsur, yaitu (1)struktur, (2)substansi, dan (3)budaya hukum.⁶¹

Struktur hukum mengacu pada bentuk dan kedudukan pranata hukum yang terdapat dalam sistem hukum. Sementara substansi adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, dan aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *living law* (hukum yang hidup) dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang atau *law books*. Dalam pandangan *Friedman*, substansi hukum (*legal substance*) merupakan aturan-aturan dan norma-norma aktual yang dipergunakan oleh lembaga-lembaga, kenyataan, bentuk perilaku dari para pelaku diamati di dalam sistem tersebut.⁶²

Adapun kultur atau budaya hukum (*legal culture*) merupakan gagasan-gagasan, sikap-sikap, keyakinan-keyakinan, harapan dan pendapat tentang hukum. Tanpa budaya hukum sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya. Singkatnya oleh *Friedman* budaya hukum

61 Irvan Mawardi, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014, hal. 138

62 *Ibid.*, hal. 139

(*legal culture*) didefinisikan sebagai sejumlah gagasan, nilai, harapan dan sikap terhadap hukum yang sebagian bersifat publik atau beberapa bagian berada di wilayah publik.⁶³

Negara Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila yang bertujuan mencapai masyarakat yang adil, makmur dan merata, baik materiil maupun spirituil. Dalam kerangka itulah, hukum di Indonesia dibentuk dengan tujuan untuk membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Artinya, tujuan atau kondisi ideal yang dikehendaki harus senantiasa berorientasi pada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Tidak tercapainya kondisi ideal tersebut sangat mungkin disebabkan oleh tidak berkualitaskannya penegakan hukum. Dalam kondisi tidak ideal inilah hukum progresif lahir sebagai wujud ketidakpuasan dan keprihatinan atas kualitas penegakan hukum di Indonesia.⁶⁴

Dalam perspektif teori hukum progresif, hukum merupakan suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera, dan membuat manusia bahagia. Pernyataan ini berpuncak pada tuntutan akan kehadiran hukum progresif yang mengandung pengertian tentang konsep, fungsi, dan tujuan hukum yang harus diwujudkan. Menurut Satjipto Rahardjo, sebagaimana dikutip oleh Martiah menyatakan “Hukum progresif merupakan bagian dari proses *searching for the truth* (pencarian kebenaran) yang tidak pernah berhenti. Hukum progresif bertolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat, sekaligus refleksi ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegak

63

Ibid.

64

Martiah, *Op. Cit.*, hal. 36

hukum Indonesia pada akhir abad ke-20”.⁶⁵

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum bukan hanya sekedar sarana, bahkan tumbuh berkembang bersama perkembangan masyarakat. Hukum tidak dapat memaksakan terwujudnya ketertiban masyarakat, tetapi hukum itu yang harus menyesuaikan terhadap kepentingan manusia, karena menurutnya hukum dibuat untuk manusia, bukan sebaliknya.⁶⁶

Lebih lanjut oleh Satjipto Rahardjo dijelaskan, bahwa penegakan hukum progresif adalah menjalankan hukum tidak sekedar menurut kata-kata hitam putih dari peraturan (*according to the letter*), melainkan menurut semangat makna lebih dalam (*to the very meaning*) dari undang-undang atau hukum. Penegakan hukum tidak hanya dengan kecerdasan intelektual, tetapi dengan kecerdasan spiritual. Dengan kata lain, penegakan hukum yang dilakukan dengan penuh diterminasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap penderitaan bangsa dan disertai keberanian untuk mencari jalan lain daripada yang biasa dilakukan.⁶⁷

Selanjutnya oleh Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip oleh Sidharta, dikatakan bahwa gagasan hukum progresif tidak ditujukan untuk mengajak orang berpikir melawan sistem hukum. Hukum tetap memiliki sistemnya sendiri, tetapi sistem tersebut tidak bekerja sebagaimana dibayangkan oleh kaum formalisme hukum. Menurut pendapatnya ada 10 (sepuluh) butir rangkaian kata-kata kunci yang menjadi benang merah dari pemikiran hukum progresif yang meliputi :

65 *Ibid.*, hal. 37

66 Marwan Effendy, *Teori Hukum*, Materi Perkuliahan Program Doktor (S3) Dalam Bidang Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2014, hal. 20

67 Didik Sukriono, *Loc. Cit*

1. Hukum progresif itu untuk manusia, bukan manusia untuk hukum.

Pada hakikatnya setiap manusia itu baik, sehingga sifat ini layak menjadi modal dalam membangun kehidupan berhukumnya. Hukum bukan raja (segalanya), tetapi sekedar alat bagi manusia untuk memberi rahmat kepada dunia dan kemanusiaan. Hukum tidak ada untuk dirinya sendiri melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan lebih besar, maka setiap ada masalah dalam dan dengan hukum, hukumlah yang ditinjau serta diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum. Di sini sistem hukum perlu ditempatkan dalam alur besar *deep-ecology*;

2. Hukum progresif itu harus pro rakyat dan pro keadilan.

Hukum itu harus berpihak kepada rakyat. Keadilan harus didudukkan di atas peraturan. Para penegak hukum harus berani menerobos kekakuan teks peraturan (diistilahkan sebagai “mobilisasi hukum”) jika memang teks itu menciderai rasa keadilan rakyat. Prinsip pro- rakyat pro-keadilan ini merupakan ukuran-ukuran untuk menghindari agar progresivisme ini tidak mengalami kemerosotan, penyelewengan, penyalahgunaan dan hal negatif lainnya.

3. Hukum progresif bertujuan mengantarkan manusia kepada kesejahteraan dan kebahagiaan.

Hukum harus memiliki tujuan lebih jauh daripada yang ditunjukkan oleh falsafah liberal. Pada falsafah pasca liberal, hukum harus mensejahterakan dan membahagiakan dengan

cara pandang orang Timur yang memberikan pengutamakan pada kebahagiaan.

4. Hukum progresif selalu dalam proses (*law is proces, law ini the making*).

Hukum bukan institusi yang final, melainkan ditentukan oleh kemampuannya mengabdikan kepada manusia. Ia terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Setiap tahap dalam perjalanan hukum adalah putusan-putusan yang dibuat guna mencapai ideal hukum, baik yang dilakukan legislatif, yudikatif maupun eksekutif. Setiap putusan bersifat terminal menuju kepada keputusan berikutnya menuju kepada keputusan berikutnya yang lebih baik. Hukum tidak pernah bisa meminggirkan sama sekali kekuatan-kekuatan otonom masyarakat untuk mengatur ketertibannya sendiri. Kekuatan-kekuatan tersebut akan selalu ada, sekalipun dalam bentuk terpendam (*laten*). Pada saat-saat tertentu ia akan muncul dan mengambil alih pekerjaan yang tidak bisa diselesaikan dengan baik oleh hukum negara. Sebaiknya hukum itu dibiarkan mengalir saja.

5. Hukum progresif menekankan hidup baik sebagai dasar hukum yang baik.

Dasar hukum terletak pada perilaku bangsanya sendiri karena perilaku bangsa itulah yang menentukan kualitas ber hukum bangsa tersebut. Fundamen hukum tidak terletak pada bahan hukum (*legal stuff*), sistem hukum, berpikir hukum dan sebagainya, melainkan lebih pada manusia atau

perilaku manusia. Di tangan perilaku buruk, sistem hukum akan menjadi rusak, tetapi tidak di tangan orang-orang dengan perilaku baik.

6. Hukum progresif memiliki tipe responsif.

Dalam tipe responsif, hukum akan selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasitekstual hukum itu sendiri, yang disebut oleh *Nonet* dan *Selznick* sebagai “*the sovereignty of porpose*”. Pendapat ini sekaligus mengkritik doktrin “*due proces of law*”. Tipe *Responsif* menolak otonomi hukum yang bersifat final dan tidak dapat digugat.

7. Hukum progresif mendorong peran publik.

Mengingat hukum memiliki kemampuan yang terbatas, maka mempercayakan segala sesuatu pada kekuatan hukum adalah sikap yang tidak relaistis dan keliru. Di sisi lain, masyarakat ternyata memiliki kekuatan otonom untuk melindungi dan menata dirinya sendiri. Kekuatan ini untuk sementara tenggelam di bawah dominasi hukum modern yang notabene adalah hukum negara. Untuk itu, hukum progresif sepakat memobilisasi kekuatan otonom masyarakat (mendorong peran publik).

8. Hukum progresif membangun negara hukum yang berhati nurani.

Dalam bernegara hukum, yang utama adalah kultur, “*the cultural primacy*.” Kultur yang dimaksud adalah kultur pembagiaan rakyat. Keadaan tersebut dapat dicapai apabila kita tidak berkuat pada “*the legal structure of the state*” melainkan harus lebih mengutamakan “*a state with*

conscience”. Dalam bentuk pertanyaan hal tersebut akan berbunyi ”bernegara hukum untuk apa? dan jawabnya dengan :”bernegara untuk membahagiakan rakyat.”

9. Hukum progresif dijalankan dengan kecerdasan spiritual. Kecerdasan spiritual tidak ingin dibatasi patokan (*rule-bound*), juga tidak hanya bersifat kontekstual, tetapi ingin keluar dari situasi yang ada dalam usaha mencari kebenaran makna atau nilai yang lebih dalam.

10. Hukum progresif itu merobohkan, mengganti dan membebaskan.

Hukum progresif menolak sikap *status quo* dan submisif. Sikap *status quo* menyebabkan kita tidak berani melakukan perubahan dan menganggap doktrin sebagai sesuatu yang mutlak untuk dilaksanakan. Sikap demikian hanya merujuk kepada maksim”rakyat untuk hukum.”⁶⁸

Di dalam negara hukum penegakan hukum adalah prioritas utama, karena dengan negara hukum yang di cita-citakan akan tercapai jika didukung oleh proses penegakan hukum yang baik, tentunya harus didukung oleh semua pihak⁶⁹.

B. Tantangan Penegakan Hukum

Tantangan dalam penegakan hukum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun Undang-

68 Sidharta, *Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi*, dalam Moh. Mahfud et.al, *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Konsorsium Hukum Progresif Universitas Diponegoro Semarang , Thafa Media, Yogyakarta, 2013, hal. 25-26

69 Ali Mansyur, *Op.Cit.*, hal. 115

Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 terutama mengenai politik pemberian uang atau barang lainnya pada dasarnya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan yang ada saat ini. Berbagai tantangan terhadap masalah tersebut muncul antara lain dalam bentuk struktural, substansial maupun kultural. Struktur masyarakat Indonesia terutama dari kalangan menengah ke bawah jelas menghendaki dan mungkin mendukung adanya politik pemberian uang maupun barang dalam berbagai pemilihan umum, baik Kepala Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden dan bahkan pemilihan Kepala Desa. Adanya permasalahan tersebut menjadikan hambatan dalam penegakan hukum.

Hambatan maupun tantangan lain dalam bentuk substansial, artinya hukum yang baik adalah hukum yang tidak dibuat atas kehendak penguasa saja, akan tetapi masyarakat juga menginginkan agar aspirasi mereka yang terkait dengan rasa keadilan dan ketenteraman juga harus diperhatikan. Akan tetapi kadang substansi hukum itu sendiri tidak sedikit yang memuat kepentingan penguasa untuk mempertahankan dan melegalkan kekuasaannya, sehingga ketika hukum itu diterapkan banyak sekali substansinya yang merugikan masyarakat.⁷⁰

Selanjutnya oleh Mansyur Ali juga dijelaskan bahwa faktor budaya hukum merupakan kunci untuk memahami perbedaan-perbedaan yang terdapat di dalam sistem hukum yang satu dengan yang lain, keterlibatan manusia di dalam pelaksanaan hukum memperlihatkan adanya hubungan antara budaya dan hubunga hukum, sehingga

ketaatan dan ketidaktaatan seseorang terhadap hukum ditentukan oleh budaya hukum, budaya hukum inilah yang menentukan sikap ide-ide, nilai-nilai seseorang terhadap hukum di dalam masyarakat.⁷¹

Budaya hukum dan aparat penegak hukum sangat menentukan berjalan atau tidaknya proses penegakan hukum. Budaya taat hukum yang rendah menjadi salah satu penyebab utama lemahnya upaya penegakan hukum. Konstruksi hukum sudah saatnya dikembalikan kepada bentuknya yang ideal dengan menempatkan keadilan dan kebenaran sebagai basis penegakan hukum.⁷²

Menurut Sudikno Mertokusumo hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa kongkrit. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku; pada dasarnya tidak boleh menyimpang; *fiat justitia et pereat mundus* (meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan). Itulah kepastian hukum.⁷³

Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk menciptakan ketertiban masyarakat.

Sebaliknya masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia,

71

Ibid., hal. 126

72

Gunarto, *Op. Cit.*, hal. 66

73

Sudikno Mertokusumo, *Loc. Cit.*

maka pelaksanaan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai terjadi justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat.

Masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum keadilan juga harus diperhatikan. Dalam pelaksanaan atau penegakkan hukum harus adil. Hukum tidak identik dengan keadilan, hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Sebaliknya keadilan bersifat subyektif, individualistis dan tidak menyamaratakan.⁷⁴

Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip oleh A. Mukthie Fadjar menyatakan sebagai berikut :

- a. Untuk mengatasi reformasi hukum di Indonesia yang dianggap belum berhasil yang disebabkan masih maraknya korupsi, komersialiasi, dan komoditasi, ditawarkan suatu konsep pemikiran yang disebut Hukum Yang Progresif (HYP).
- b. HYP memulai dengan asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya.
- c. HYP tidak menerima hukum sebagai institusi yang mutlak serta final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan manusia.
- d. HYP menolak tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek*, dan berbagai paham dengan aliran *legal realism*, *freirrchtlehre*, *sociological jurisprudence*, *interessjurisprudenz* di Jerman, teori hukum alam, dan

critical legal studies.

- e. HYP merupakan koreksi terhadap kelemahan sistem hukum modern yang sarat dengan birokrasi, serta ingin membebaskan diri dari dominasi suatu tipe hukum leberal.
- f. HYP menolak pendapat bahwa ketertiban (*order*) hanya bekerja melalui institusi kenegaraan.
- g. HYP ditujukan untuk melindungi rakyat menuju ideal hukum dan me nolak keadaan status-quo, serta tidak ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bernurani, melainkan suatu institusi yang bermoral.
- h. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa HYP adalah “Hukum yang Pro-rakyat” dan Hukum yang Pro-keadilan.⁷⁵

75

A. Mukthie Fadjar, *Teori-Teori Hukum Kontemporer*, Setara Press, Malang, 2013, hal. 122-123

BAB V

HUKUM DAN PENEGAKAN HUKUM

A. Hukum sebagai Aturan

Hukum adalah tata aturan (*order*) sebagai suatu sistem aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menunjuk pada suatu aturan tunggal (*rule*), tetapi seperangkat aturan (*rules*) yang memiliki satu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem.⁷⁶

Hukum adalah suatu tata aturan tentang perilaku manusia tidak berarti bahwa tata hukum hanya terkait dengan perilaku manusia, tetapi juga dengan kondisi tertentu yang terkait dengan perilaku manusia.

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama manusia, hukum harus menjalani suatu proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda. Dalam garis besarnya aktivitas tersebut berupa pembuatan hukum dan penegakan hukum. Proses hukum adalah perjalanan yang ditempuh hukum untuk menjalankan fungsinya, yaitu mengatur masyarakat atau kehidupan bersama.

Pembuatan hukum merupakan awal dari bergulirnya proses pengaturan dan merupakan momentum yang memisahkan keadaan tanpa hukum dengan keadaan yang diatur oleh hukum. Oleh karena sejak itu kejadian dalam masyarakatpun mulai ditundukkan pada tatanan hukum.⁷⁷

76

Konsitusi Press, Jakarta, 2012, hlm. 14

77

Jimly Asshidiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000,

Setelah tahap pembuatan hukum selesai masih harus disusul oleh pelaksanaannya secara kongkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Inilah yang dimaksud dengan penegakan hukum itu.⁷⁸

Memaknai hukum sebagai perangkat peraturan yang mengatur masyarakat, barulah berarti apabila senyatanya didukung oleh sanksi yang tegas dan jelas sehingga suatu keadilan. Keadilan dimaksud adalah keadilan vindikatif bukan keadilan absolut yang mana menjatuhkan suatu hukuman berdasarkan prosedur hukum dan alasan yang jelas dan mendasar, dalam arti tidak berdasarkan perasaan sentimen, kesetiakawanan, kompromistik, dan atau alasan lain yang justru jauh dari rasa keadilan. Hal ini sesuai dengan dengan semangat yang menjikai dalam pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945.⁷⁹

Proses untuk mencapai rasa keadilan adalah merupakan mata rantai yang tidak boleh dilepas-pisahkan paling tidak sejak pembuatan peraturan perundangan, terjadinya kasus atau peristiwa hukum, sampai di proses verbal di kepolisian serta penuntutan jaksa, atau gugatan dalam perkara perdata dan kemudian diakhiri dengan putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap sampai dengan eksekusi suatu perkara dilakukan, itulah sebenarnya proses jaminan kualitas atau manfaat seperangkat peraturan perundangan yang dibuat.

B. Penegakan Hukum

Penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang abstrak dan selanjutnya

hal. 176

78

Ibid., hal. 181

79

Sabian Utsman, *Meninjau Penegakan Hukum Responsif*, Konsep Philippe Nonet & Philip Selznick Perbandingan Civil Law & Common Law Spiral Kekerasan & Penegakan Hukum, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal. 13

menjadi tujuan hukum. Cita hukum atau tujuan hukum memuat nilai-nilai moral, yakni keadilan (*rechtvaardigheid*), kepastian (*rechtzekerheid*), dan kemanfaatan (*doelmatigheid*).⁸⁰

Secara konsepsional inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasrakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantahkan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian dalam pergaulan hidup.⁸¹

Sejalan dengan itu Solahuddin Wahid berpendapat bahwa penegakan hukum adalah upaya menyelesaikan persoalan-persoalan yang didasarkan pada prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang ada dalam kaidah hukum tersebut.⁸²

Barda Nawawi Arief sebagaimana dikutip oleh Didik Sukriono menyatakan bahwa penegakan hukum pada hakikatnya adalah perlindungan hak asasi manusia, serta tegaknya kebenaran dan keadilan, dan tidak adanya penyalahgunaan kekuasaan dan praktik favoritisme, yang diwujudkan dalam seluruh norma atau tatanan kehidupan masyarakat.⁸³

Selain aspek kepastian dan keadilan dalam menegakan hukum juga harus memperhatikan aspek kemanfaatan dan kegunaan hukum masyarakat, jangan sampai terjadi justru karena hukum dilaksanakan atau ditegakkan malah timbul keresahan dalam masyarakat, sebab betapapun hukum adalah untuk masyarakat bukan sebaliknya

80 Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1984, hal. 127

81 Surjono Soekanto, dalam Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hal. vii.

82 Solahuddin Wahid, dalam Didik Sukriono, *Op. Cit.*, hal. 85-86

83 Didik Sukriono, *Ibid.*, hal. 86

masyarakat untuk hukum. Idealnya memang untuk mencapai keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, tetapi dalam praktik hampir tidak mungkin diraih ketiga-tiganya.

Lembaga penegak hukum pada kondisi sebelum Undang-Undang Dasar 1945 di-amandemen, adalah penegakan hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagai lembaga pemegang kekuasaan kehakiman tertinggi yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh badan-badan peradilan yang berada di Ibukota Propinsi, Kabupaten, maupun Kota. Kondisi tersebut berbeda setelah dilakukan amandemen atas Undang-Undang Dasar 1945. Terjadi penambahan yang dibentuk berdasarkan undang-undang. Adapun struktur yang berlaku pada sebelum amandemen tetap berlaku, demikian pula fungsi dan tugasnya. Lembaga yang baru adalah Mahkamah Konstitusi, Komisi Pemberantasan Korupsi, Peradilan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Yudisial, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, serta Peradilan Hak Asasi Manusia.

Struktur Hukum dalam kelembagaan pemerintahan Negara Indonesia sebagaimana tersebut diatas adalah struktur yang didasarkan pada konstitusi negara yaitu Undang-Undang Dasar 1945.⁸⁴

Di dalam negara hukum, penegakan hukum merupakan hal yang sangat urgen, karena hukum merupakan pegangan pemerintah dalam mengatur tata kehidupan negara. Selanjutnya, apabila kita melihat penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum menjadi kenyataan.⁸⁵

84 H. Faried Ali, Dkk., *Studi Sistem Hukum Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2012, hal. 46.

85 Ali Mansyur, *Op. Cit.*, hal. 68

Hukum modern memiliki berbagai kelebihan dibanding dengan hukum tradisional, tetapi keunggulannya juga terbatas. Salah satu keterbatasan adalah keterkaitannya yang kuat kepada prosedur serta format-format. Dalam konteks arsitektur yang demikian itu, maka keadilan jadi susah didapat, oleh karena hukum modern sudah semakin menjadi teknologi.⁸⁶

Menurut *Satjipto Rahardjo* dikatakan bahwa penegakan hukum selalu melibatkan manusia dan tingkah laku manusia. Hukum tidak dapat tegak dengan sendirinya, yakni hukum tidak mampu mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendak-kehendak yang tercantum dalam (peraturan-peraturan) hukum.⁸⁷

Selanjutnya oleh *Satjipto Rahardjo* juga dijelaskan bahwa dalam praktik dikenal kata “penegakan hukum” yang merupakan kata Indonesia untuk *law enforcement*. Ini adalah istilah yang juga dikenal dan digunakan oleh masyarakat luas. Di samping itu secara sosiologis dikenal istilah lain, yaitu “penggunaan hukum” (*the use of law*). Orang dapat menegakkan hukum untuk memberikan keadilan, tetapi orang juga dapat menegakkan hukum untuk digunakan bagi pencapaian tujuan atau kepentingan lain, maka menegakkan hukum tidak sama dengan menggunakan hukum.⁸⁸

Konsep hukum, dalam kamus bahasa Indonesia berarti memberi pengertian bahwa hukum adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa

86 *Satjipto Rahardjo, “Penegakan Hukum Didorong Ke Jalur Lambat, dalam Karolus Kopong Medan dan Frans J. Rengka (ed) Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia, Kompas, 209, hal. 168*

87 *Satjipto Rahardjo, Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis, Genta Publishing, Yogyakarta, hal. xiii*

88 *Satjipto Rahardjo, Ibid.*

atau pemerintah, undang-undang, peraturan dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup manusia, patuhan (kaidah, ketentuan) mengenai peristiwa (alam dan sebagainya) yang tertentu, keputusan/pertimbangan yang ditetapkan oleh hakim.⁸⁹

Radbruch menyatakan bahwa tujuan hukum adalah keadilan, kepastian atau legalitas hukum dan kemanfaatan. Keadilan untuk memajukan kebaikan dalam hidup manusia dan menumbuhkan nilai kebaikan diantara orang.⁹⁰

Hukum merupakan aturan yang diciptakan, salah satu fungsinya untuk mengatur masyarakat dalam berinteraksi dengan alam sekitarnya. Masyarakat merupakan komponen yang sangat penting dalam berlakunya hukum. Antara ke duanya saling terikat satu sama lainnya. Tanpa masyarakat hukum akan mubazir, begitu juga sebaliknya masyarakat tanpa hukum maka akan terjadi kerancuan interaksi yang berimbas pada terwujudnya hukum rimba.⁹¹

Tanpa hukum ketentraman dan kedamaian tidak akan pernah terwujud, yang terjadi justru penindasan dan kesewenang-wenangan belaka. Pertanyaannya, masih perlukah hukum diciptakan sedangkan masih banyak orang yang menganggap hukum hanya sebuah aturan formalitas saja. Jawabnya, hukum harus tetap ada dan salah satunya untuk mengatur ketertiban masyarakat.

Sebagaimana dikatakan oleh *Lawrence M.Friedman* ...*Sanction are ways to implement a norm or a rule. Legal sanction are sanction prescribed or authorized by law. Every legal rule contains*

89

H.R. Abdussalam, *Politik Hukum*, PTIK, Jakarta, 2011, hal. 12

90

Ibid.

91

HM. Ali Mansyur, *Op. Cit*, hal. 54

*or implies a statement of legal consequences. These consequences are sanction-promises or threats.*⁹²

Dalam kerangka inilah sesungguhnya harapan untuk memperbaiki sekaligus memperbaharui sistem pemilihan Kepala Daerah yang adil dan demokratis dilakukan.

C. Pemerintahan Daerah

Salah satu wujud dan mekanisme demokrasi di daerah adalah pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) secara langsung. Pemilukada merupakan sarana manifestasi kedaulatan dan penguatan bahwa pemilih adalah masyarakat di daerah.

Sistem pemilihan kepala daerah yang terjadi saat ini jauh berbeda dengan sistem pemilihan kepala daerah pada era pemerintahan baik orde baru, orde lama maupun pemerintahan sebelumnya. Pemerintahan daerah di Indonesia mengalami perjalanan yang cukup panjang, perkembangannya diawali tahun 1945. Pada periode ini belum ada undang-undang yang mengatur Pemerintahan Daerah. Aturan yang digunakan adalah aturan yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Selain itu digunakan pula aturan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional Daerah. Intinya penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari dilakukan oleh Komite Nasional Daerah bersama kepala daerah dan dipimpin oleh kepala daerah. Untuk pemerintahan sehari-hari dibentuk badan eksekutif dari dan oleh Komite Nasional Daerah dan dipimpin oleh kepala daerah.

Mengingat situasi dan kondisi pada masa itu, tidak semua

daerah dapat membentuk dan melaksanakan pemeritntahan daerah. Daerah-daerah Maluku (termasuk di dalamnya Papua), Nusa Tenggara, Sulawesi, dan Kalimantan harus dihapuskan dari wilayah Indonesia sesuai isi Perjaanjan Linggarjati. Begitu pula dengan daerah-daerah Sumatra Timur, Riau, Bangka, Belitung, Sumatra Selatan bagian Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah bagian Barat, Jawa Timur bagian Timur, dan Madura juga harus dilepaskan dengan Perjanjian Renville.⁹³

Periode selanjutnya pada tahun 1948 berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1958 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini adalah undang-undang pertama yang mengatur tentang susunan dan kedudukan pemerintahan daerah di Indonesia. Secara umum Indonesia mengenal dua jenis daerah otonom, yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom khusus yang diberi sebutan dengan istilah “Daerah Istimewa”. Daerah Istimewa adalah daerah kerajaan/kesultaan dengan kedudukan *zelfbesturende landschappen/kooti*/daerah swapraja sebelum Indonesia merdeka dan masih dikuasai oleh dinasti pemerintahanya.⁹⁴

Dewan Pemerintah Daerah (DPD) menjalankan pemerintahan sehari-hari, anggota DPD secara bersama-sama atau masing-masing bertanggung jawab terhadap DPRD dan diwajibkan memberi keterangan yang diminta oleh DPRD. DPD dipilih dipilih oleh dan dari DPRD dengan memperhatikan perimbangan komposisi kekuatan politik dalam DPRD. Masa jabatan DPD sama dengan masa DPRD yang bersangkutan. Jumlah anggota DPD ditetapkan dalam undang-undang pembentukan daerah yang bersangkutan. Kepala Daerah

93 Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Konstitusi*, Pustaka Setia, Bandung, 2012, hal. 191

94 *Ibid.*

menjadi ketua dan anggota DPD.

Kepala daerah diangkat dan diberhentikan dengan ketentuan umum:

1. Kepala Daerah Provinsi diangkat oleh Presiden dari calon yang diajukan DPRD Provinsi;
2. Kepala Daerah Kabupaten/Kota Besar diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari calon yang diajukan DPRD Kabupaten/Kota Besar;
3. Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu zaman sebelum Republik Indonesia dengan syarat tertentu. Untuk daerah istimewa dapat diangkat Wakil Kepala Daerah Istimewa oleh Presiden dengan syarat yang sama dengan Kepala Daerah Istimewa. Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota DPD.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 belum pernah dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya disebabkan karena situasi dan kondisi saat itu memang tidak memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan undang-undang tersebut. Hal ini disebabkan pendudukan Belanda atas wilayah Negara Republik Indonesia yang menyebabkan perhatian bangsa Indonesia untuk mempertahankan kemerdekaan dan eksistensinya.⁹⁵

Periode berikutnya adalah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun

95

Riwo Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta., 1982, hal. 39

1948 dan Undang-Undang Negara Indonesia Timur Nomor 44 Tahun 1950. Secara umum Indonesia memiliki dua jenis daerah otonom, yaitu otonom biasa yang disebut daerah swatantra dan daerah otonom khusus yang disebut daerah istimewa. Selain itu masih ada lagi daerah swapraja. Daerah ini merupakan kelanjutan dari sistem pemerintahan daerah jaman Hindia Belanda dan Republik.⁹⁶

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, pimpinan sehari-hari Pemerintahan Daerah dijalankan oleh Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Dalam menjalankan tugasnya anggota DPD secara bersama-sama bertanggung jawab kepada DPRD dan wajib memberikan keterangan yang diminta oleh DPRD. Kepala Daerah dipilih, diangkat, dan diberhentikan menurut aturan yang ditetapkan oleh Undang-Undang tersendiri. Untuk sementara waktu, Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dengan syarat-syarat tertentu dan disahkan oleh Presiden untuk Kepala Daerah dari tingkat I atau Menteri Dalam Negeri dari tingkat II dan ke III. Kepala Daerah dipilih untuk satu masa jabatan DPRD atau bagi mereka yang dipilih antar waktu guna mengisi lowongan Kepala Daerah, untuk sisa masa jabatan tersebut.

Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh DPRD dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu jaman sebelum Republik dengan memperhatikan syarat tertentu dan diangkat serta diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah Istimewa Tingkat I atau Menteri dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk bagi Daerah Istimewa tingkat II dan III. Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan tata cara seperti Kepala Daerah

96 *Ibid.*, hal. 195

Istimewa.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 disusun berdasarkan aturan Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Selanjutnya pada tahun 1959 peraturan tersebut mengalami perubahan. Penyesuaian tersebut dilakukan berdasarkan Peetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959. Menurut Penetapan Presiden ini Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah Tingkat II. Kepala Daerah dapat diangkat baik dari calon yang diajukan DPRD maupun dari luar calon yang diusulkan DPRD. Dalam melakukan tugasnya Kepala Daerah dibantu oleh Badan Pemerintah Harian (BPH). Anggota BPH terdiri atas 3 (tiga) sampai 5 (lima) orang. Anggota BPH diangkat dan diberhentikan menurut aturan yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Pada tahun 1960 melalui Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 ditetapkan pula bahwa Kepala Daerah karena jabatannya adalah Ketua DPRD-GR.

Periode berikutnya adalah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan menggantikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1960, Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 dan Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1965.

Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Kepala Daerah merupakan wakil pemerintah pusat sekaligus pejabat dalam pemerintah daerah. Kepala Daerah harus melaksanakan politik pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hirarki yang ada. Kepala Daerah Tingkat I

diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Kepala Daerah Tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 selanjutnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah secara umum Indonesia dibagi menjadi satu macam daerah otonom sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dan wilayah administratif sebagai pelaksanaan asas dekonsentrasi. Kepala Daerah adalah Pejabat Negara dan memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan. Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh DPRD Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri dan selanjutnya diangkat oleh Presiden. Kepala daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh DPRD Tingkat II dengan persetujuan Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I dan selanjutnya diangkat oleh Menteri Dalam Negeri.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Wakil Kepala Daerah Tingkat I adalah Pejabat Negara yang diangkat oleh Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Apabila dipandang perlu Menteri Dalam Negeri dapat mengangkat Pembantu Gubernur, Pembantu Bupati atau Pembantu Walikota/madya yang mempunyai wilayah kerja tertentu dalam rangka melaksanakan tugas dekonsentrasi. Wakil Kepala Daerah Tingkat II adalah juga Pejabat Negara yang diangkat oleh Menteri Dalam Negeri yang memenuhi persyaratan tertentu.

Kepala Daerah Tingkat I karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Provinsi atau Ibukota Negara disebut Gubernur. Wakil Kepala

Daerah Tingkat I karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Propinsi atau Ibukota Negara disebut Wakil Gubernur. Kepala Daerah Tingkat II karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Kabupaten/Walikota disebut Wakil Bupati/Wakil Walikota.

Dengan cara pengangkatan seperti tersebut di atas sekaligus dapat dipenuhi kepentingan Pemerintah Pusat dan kepentingan Daerah yang bersangkutan. Sukses atau tidaknya Kepala Daerah, khususnya dalam kedudukannya sebagai alat Pemerintah Daerah adalah sangat tergantung pada dukungan DPRD yang bersangkutan. Oleh karena itu sama sekali tidak dapat dibenarkan kalau Pemerintah Pusat mengangkat Kepala Daerah di luar pencalonan oleh DPRD tanpa memperhatikan pula prioritas dari hasil pemilihan yang telah dilakukan.⁹⁷

Selain ketentuan tersebut Pemerintah Pusat tidak boleh mencampuri DPRD dalam pencalonan tersebut. Penolakan calon-calon yang bersangkutan hanya dapat dilaksanakan atas dasar alasan tidak dipenuhinya suatu syarat yang telah ditentukan oleh undang-undang.

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ketika orde lama maupun orde baru berlaku, yaitu masing-masing Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 maupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menempatkan prinsip bahwa kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat. Hal ini bisa dilihat dari kedudukan kepala daerah itu sendiri yang berkedudukan selaku alat pemerintah pusat yang harus mengawasi jalannya pemerintah daerah dalam rangka menancapkan serta meelihara kekuasaan pusat di daerah. Oleh *The Liang Gie* sebagaimana dikutip oleh Mahfud, MD dikatakan bahwa kedua undang-undang tersebut

97 R. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, hal. 216

berbau kolonial.⁹⁸

Mekanisme pemilihan kepala daerah berubah seiring dengan pergantian pemerintahan dari orde baru ke orde reformasi. Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 telah membawa harapan baru dalam sistem pemilihan kepala daerah, terutama dalam mewujudkan demokrasi di tingkat lokal. Salah satu indikator bagi terwujudnya harapan tersebut adalah adanya kewenangan DPRD sebagai representasi rakyat daerah dalam memilih dan memberhentikan kepala daerah. Pasal 34 sampai dengan pasal 40 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan tegas mengatur tugas, fungsi dan kewenangan DPRD dalam pemilihan kepala daerah. Sedangkan pengaturan tentang pemberhentian kepala daerah diatur dalam pasal 49 dsampai dengan pasal 54.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000, proses pemilihan kepala daerah dilaksanakan melalui beberapa tahapan yaitu pendaftaran, penyaringan, penetapan pasangan calon, rapat paripurna khusus, pengiriman berkas pemilihan, pengesahan dan pelantikan. Semua tahapan tersebut dirancang agar kepala daerah terpilih adalah benar-benar seorang pemimpin yang mumpuni, yaitu memenuhi kualifikasi administratif yang disyaratkan, mengenal dan dikenal masyarakat daerah, memiliki kompetensi dan kapabilitas memimpin daerah, serta memiliki visi, misi dan startegi membangun daerah.⁹⁹

98 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hal. 269

99 Bambang Purwoko, *Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah : Antara Regulasi dan Realitas Politik*, dalam Abdul Gaffar Karim (ed), *Kompleksitas Persoalan*

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Kepala Daerah dilantik oleh Presiden atau pejabat yang ditunjuk. Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur, Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati dan Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Pemilihan kepala daerah secara langsung pada awalnya muncul setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana diketahui salah satu produk hukum paket undang-undang desentralisasi politik adalah lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di Daerah, dimana undang-undang ini telah memberi penguatan daerah melalui pemilikan keleluasaan pengambilan keputusan dalam mendukung kualitas-kualitas pelayanan kepada masyarakat di daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga memberi peluang bagi munculnya peran aktif masyarakat daerah, termasuk pula dalam mengontrol kinerja eksekutif melalui pemberian peran lembaga legislatif yang kuat.¹⁰⁰

Salah satu implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah terwujudnya demokrasi politik di tingkat lokal, salah satu indikatornya adalah adanya kewenangan DPRD sebagai representasi rakyat daerah dalam memilih dan memberhentikan kepala daerah. Pasal 34 sampai dengan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 22 Tahun

Otonomi Daerah di Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal. 193

100

Fitriyah, “*Demokratisasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*”, dalam Teguh Yuwono (ed) *Manajemen Otonomi Daerah Membangun Daerah Berdasar Paradigma Baru*, Clogapps Diponegoro University, Semarang, 2001, hal. 92

1999 dengan tegas mengatur tugas, fungsi dan kewenangan DPRD dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah, sedangkan peraturan pemberhentiannya terdapat dalam Pasal 49 sampai dengan Pasal 54.

Meskipun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah memberikan kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah, tetapi pada kenyataannya belum menjadi jaminan lahirnya poses demokrasi dalam pemilihan kepala daerah. Terlebih sebagai instrumen untuk melahirkan pemimpin daerah yang kapabel, baik, bersih secara moral, memiliki kemampuan memimpin daerah, dan bisa diterima oleh masyarakat setempat.¹⁰¹

Berbagai persoalan mulai muncul dengan model pemilihan kepala daerah oleh DPRD antara lain adanya dugaan politik uang, ijasah palsu, maupun catatan kriminal calon kepala daerah. Disamping itu juga muncul fenomena baru begitu sulitnya gubernur/kepala daerah provinsi dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan, apalagi sumber daya yang ada di daerah berada dalam wilayah kewenangan bupati/walikota. Setiap kepala daerah, terutama pada tingkat kabupaten berusaha benar menikmati kebebasan yang belum pernah mereka rasakan sebelumnya. Akibatnya, timbul kesulitan besar dalam keterpaduan pemerintahan, pelayanan umum, dan proses pembangunan daerah.¹⁰²

Dalam rangka mengatasi kesulitan-kesulitan yang timbul sebagai akibat kelemahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka pada tahun 2004 disusunlah undang-undang baru yang akhirnya

101 Bambang Purwoko, "Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah : Antara Regulasi dan Realitas Politik", dalam Abdul Gaffar Karim (ed) *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal. 197-198

102 Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008, hal. 409

disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Banyak perubahan sangat penting yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 apabila dibandingkan dengan undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, diantaranya adalah soal hubungan antara pusat, daerah provinsi, dan kabupaten/kota.¹⁰³

Seperti diketahui, pemberian wewenang dari Pusat ke Daerah, atau yang lazim disebut sebagai otonomi daerah, adalah salah satu faktor pendorong mengemukakan ide pemilihan langsung Bupati/Walikota. Namun harus diakui bahwa setelah berlangsungnya pemilihan kepala daerah langsung, terdapat lebih banyak permasalahan yang membutuhkan penyempurnaan perundang-undangan dan pelaksanaan otonomi itu sendiri.¹⁰⁴

Pemilihan kepala daerah secara langsung pada awalnya muncul setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana diketahui salah satu produk hukum paket undang-undang desentralisasi politik adalah lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di Daerah, dimana undang-undang ini telah memberi penguatan daerah melalui pemilihan keleluasaan pengambilan keputusan dalam mendukung kualitas-kualitas pelayanan kepada masyarakat di daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga memberi peluang bagi munculnya peran aktif masyarakat daerah, termasuk pula dalam mengontrol kinerja

103 Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*

104 Kastorius Sinaga, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota dan Kabupaten : Beberapa Catatan Awal", dalam Abdul Gaffar Karim (ed) *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal. 229

eksekutif melalui pemberian peran lembaga legislatif yang kuat.¹⁰⁵

Seiring dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 18 Ayat (1) yang menegaskan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai daerah yang diatur dengan undang-undang.”

Menurut Jimly Asshidiqie penggunaan istilah dibagi atas ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bersifat hirarkhis dan vertikal. Hal ini dianggap perlu ditegaskan karena adanya penafsiran yang timbul akibat penerapan kebijakan otonomi daerah yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengembangkan pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah serta hubungan antar Daerah yang dipahami bersifat horizontal.¹⁰⁶

Amandemen ke empat Undang-Undang Dasar 1945 telah membawa perubahan terhadap mekanisme pemilihan kepala daerah. Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

105 Fitriyah, *Loc. Cit.*

106 Jimly Asshidiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hal. 22

mengatur proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Pasal 56-111 jo Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah jo Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 mekanisme pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan calon tersebut diajukan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan. Proses selanjutnya dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah yang bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers dan tokoh masyarakat baik di tingkat provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan. Jumlah anggota Panitia Pengawas Pemilihan tersebut adalah 5 (lima) orang untuk tingkat provinsi, kabupaten/kota dan 3 (tiga) orang untuk kecamatan. Panitia Pengawas pemilihan dibentuk oleh dan bertanggung

jawab kepada DPRD dan berkewajiban untuk melaporkannya.

Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi di DPRD atau 15% (lima belas persen) dari jumlah akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Adapun pasangan calon perseorangan yang dapat mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah harus memenuhi dukungan untuk provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen), provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen), provinsi dengan jumlah penduduk 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen), provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).

Pasangan calon perseorangan yang dapat mendaftarkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah harus memenuhi syarat sebagai berikut : kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen), kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen), kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen) dan

untuk kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung oleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 itu pula terdapat perubahan yang penting disamping telah disebutkan di atas dan sangat mendasar, yaitu ketentuan tentang pemilihan kepala daerah secara langsung. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24 Ayat (1) yang mengatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan.

Seiring dengan perkembangan dalam masyarakat serta untuk lebih menyesuaikan dengan perkembangan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 kemudian telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan untuk pemilihan Kepala Daerah telah disahkan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dimana menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 untuk pemilihan Bupati dan Walikota kembali dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Belum sampai Undang-Undang tersebut berlaku ternyata telah menimbulkan berbagai reaksi dalam masyarakat yang tidak menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten maupun Kota. Oleh karena mendapat banyak reaksi negatif dari masyarakat, Presiden Republik Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut, pemerintah mengembalikan lagi sistem pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

Menurut pasal 201 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan PERPU Nomor 1 Tahun 2015 menjadi Undang-Undang dinyatakan bahwa pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dilaksanakan di hari dan bulan yang sama pada tahun 2015.

Substansi demokrasi langsung sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 baik dalam pemilihan anggota dewan maupun kepala daerah, ternyata dalam praktiknya telah jauh menyimpang dari substansi yang sebenarnya. Transaksi politik dalam bentuk pembagian uang atau barang untuk menjadikan seseorang duduk dalam kursi kepala daerah harus dibayar mahal dan tidak bisa ditawar. Euphoria reformasi telah menjadikan masyarakat kita untuk begitu mudah dan secara gampang membicarakan masalah fundamental seperti keterbukaan, kebebasan, keadilan dan demokrasi dan sebagainya telah terlepas dari asumsi-asumsi dasar filsafatnya. Masing-masing pihak menanggapi berbagai masalah dari sudut pandang kepentingan subyektif masing-masing.¹⁰⁷

Cara-cara instan dan cepat saji telah menjadi salah satu penyebab munculnya politik uang dalam setiap kegiatan pemilihan kepala daerah. Masyarakat yang butuh dana dan para calon yang membutuhkan peran serta masyarakat telah menjadikan mereka pada

107 Siswomihardjo, Kunto Wibisono, *Supremasi Hukum dalam Negara Demokrasi Menuju Indonesia Baru dalam Wajah Hukum Indonesia di Era Reformasi*, Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. Dr. Satjipto Raharjo, SH, Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 148

dua sisi yang sangat membutuhkan. Pemberian uang transport atau barang lainnya untuk mengenalkan calon agar lebih dekat dengan pemilihnya sudah menjadi tradisi dan wajib dilaksanakan. Di sisi lainnya kualitas calon kepala daerah menjadi tidak relevan lagi untuk diperdebatkan. Dominasi partai politik yang lebih mengedepankan kepentingan sesaat telah mengalahkan akal sehat masyarakat agar memilih calon kepala daerah yang lebih berkualitas justru bukan merupakan pertimbangan yang sehat dan logis. Akibatnya ketika sudah terpilih menjadi kepala daerah, justru visi misinya ketika mencalonkan tidak berjalan, bahkan banyak diantara mereka ada yang kemudian tersandung masalah hukum.

Meningkatnya jumlah kepala daerah baik yang aktif maupun setelah tidak lagi menjabat yang berurusan dengan hukum, tidak lepas dari peran sertanya dalam pengelolaan anggaran daerah. Besarnya biaya politik yang telah dikeluarkan ketika yang bersangkutan mencalonkan dirinya menjadi calon kepala daerah, ternyata tidak sepadan dengan penghasilan yang diterimanya. Salah satu cara yang paling mudah untuk mengembalikan modalnya tersebut adalah dengan cara memainkan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Cara yang paling banyak dilakukan adalah dengan menampung dana-dana APBD yang seharusnya masuk ke rekening daerah telah dibelokan ke rekening pribadinya.

Ramlan Surbakti menjelaskan, bahwa fungsi partai politik meliputi: sosialisasi politik, rekrutmen politik, partisipasi politik, pemadu kepentingan, komunikasi politik, pengendalian konflik dan kontrol politik. Ketika calon kepala daerah direkrut oleh partai politik dan menjadikan partai politik yang bersangkutan sebagai kendaraan

politik, calon kepala daerah maupun partai politik tidak maksimal bahkan tidak tahu arti sebenarnya tentang fungsi partai politik. Yang ada pada benak elite dan pimpinan partai politik hanyalah “bagaimana kekuasaan politik didapat tanpa mempertimbangkan kualitas calon kepala daerah yang diusungnya”. Mereka kadang-kadang lupa bahwa justru fungsi-fungsi lainnya dari atribut partai politik harus digerakkan agar mesin politik bisa berjalan dengan lancar dan dinamis.¹⁰⁸

Pasal 82 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih.

Dalam praktiknya meskipun adanya larangan dari undang-undang untuk memberikan sesuatu baik dalam bentuk uang ataupun materi lainnya kepada pemilih dalam pelaksanaan kepala daerah, akan tetapi ketentuan tersebut tidak dapat dilaksanakan secara efektif, terutama dalam penegakan hukumnya. Padahal ketentuan tersebut merupakan larangan baik bagi pasangan calon ataupun tim suksesnya.

Dalam Hukum Administrasi Negara dikenal adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), artinya adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Asas- asas umum pemerintahan yang baik ditujukan untuk terciptanya *good governance*. *Good governance* adalah praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada

108 Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1992, hal. 113

khususnya. Ada 4 (empat) unsur utama dalam *good governance*, yaitu akuntabilitas (*accountability*), kerangka hukum (*rule of law*), transparansi (*tranparancy*), dan keterbukaan (*opennes*).¹⁰⁹

Organisasi pemerintahan menanggung beban tanggung jawab dalam mencapai tujuan-tujuan nasional, antara lain dengan terwujudnya kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu para pejabat negara harus menjunjung tinggi kehendak rakyat dan tindakannya haru sesuai dengan hukum.

Pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur asas-asas umum pemerintahan yang baik meliputi:

- a. asas kepastian hukum;
- b. asas tertib penyelenggara Negara;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas akuntabilitas;
- h. asas efisiensi; dan
- i. asas efektivitas.

Dimasukkannya asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke bestuur* atau *the general priciples of good administration*) dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan kemajuan yang cukup baik. Di rumuskannya asas-asas tersebut berpangkal pada teori-teori hukum umumnya dan yurisprudensi yang hidup dalam masyarakat. Meskipun namanya asas

109 H. Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, 2014, hal. 241.

tidak berlaku universal karena sangat tergantung pada waktu, tempat dan keadaan tertentu.¹¹⁰

Dengan adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik setidak-tidaknya bagi eksekutif maupun legislatif daerah dapat digunakan sebagai rambu-rambu pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Carut marutnya kehidupan hukum di Indonesia seringkali berujung pada keberadaan institusi penegak hukum yang menghasilkan para pengemban profesi hukum di masyarakat. Mayoritas para pengemban profesi hukum yang bersikap, berpikir dan berperilaku normatif positifistik telah menghasilkan kurikulum pendidikan hukum yang sangat menitikberatkan pada penguasaan hukum positif.¹¹¹

Dihubungkan dengan kondisi dan pola berpikir masyarakat dalam menengarai suburnya pola politik praktis dalam bentuk transaksi keuangan sebagaimana sekarang menjadi gejala umum dalam setiap pemilihan kepala daerah, patut diwaspadai sebagai indikasi pudarnya norma-norma yang hidup dalam masyarakat. Meskipun ada ancaman baik bagi penyelenggara pemilihan maupun bagi calon kepala daerah, maupun masyarakat baik yang menerima maupun memberi uang atau materi lainnya, akan tetapi ternyata praktik-praktik seperti itu tetap saja berlangsung.¹¹²

Sampai kapan kondisi ini berlangsung tentunya juga tidak

110 Marbun, SF. Dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, 2002

111 Al. Wisnubroto, *Quo Vadis Tatanan Hukum Indonesia*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2010

112 Al. Wisnubroto, *Ibid.*

lepas dari peran serta aparat penegak hukum. Apabila memang mereka tegas dan ada keinginan untuk merubah wajah hukum Indonesia supaya menjadi lebih baik, khususnya yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah ataupun pemilihan pejabat publik lainnya, tentunya mereka tidak akan tinggal diam untuk merespon dan menindaklanjuti apabila memang ditemukan adanya dugaan politik uang dalam pemilihan kepala daerah atau pejabat publik lain tentunya. Ibarat pepatah tidak akan ada asap apabila tidak ada api, demikian pula halnya dengan peran serta team sukses kepala daerah. Mereka jelas tidak akan memberikan uang atau sesuatu apabila mereka memang tidak mempunyai kepentingan. Modal mereka jelas yaitu calon kepala daerah yang diharapkan sukses untuk duduk sebagai kepala daerah, dengan demikian tidaklah mungkin apabila mereka bekerja tanpa ada pemberi modalnya.

BAB VI

PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM NEGARA HUKUM

A. Gambaran Umum Pemilihan Kepala Daerah

Seiring dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 18 Ayat (1) yang menegaskan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai daerah yang diatur dengan undang-undang.”

Menurut Jimly Asshidiqie penggunaan istilah dibagi atas ini dimaksudkan untuk menegaskan salah satu wujud dan mekanisme demokrasi di daerah adalah pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) secara langsung. Pemilukada merupakan sarana manifestasi kedaulatan dan pengukuhan bahwa pemilih adalah masyarakat di daerah.

Sistem pemilihan kepala daerah yang terjadi saat ini jauh berbeda dengan sistem pemilihan kepala daerah pada era pemerintahan baik orde baru, orde lama maupun pemerintahan sebelumnya. Pemerintahan daerah di Indonesia mengalami perjalanan yang cukup panjang, perkembangannya diawali tahun 1945. Pada periode ini belum ada undang-undang yang mengatur Pemerintahan Daerah. Aturan yang digunakan adalah aturan yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Selain itu, digunakan pula aturan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional

Daerah. Intinya penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari dilakukan oleh Komite Nasional Daerah bersama kepala daerah dan dipimpin oleh kepala daerah. Untuk pemerintahan sehari-hari dibentuk badan eksekutif dari dan oleh Komite Nasional Daerah dan dipimpin oleh Kepala Daerah.

Mengingat situasi dan kondisi pada masa itu, tidak semua daerah dapat membentuk dan melaksanakan pemerintahan daerah. Daerah-daerah Maluku (termasuk di dalamnya Papua), Nusa Tenggara, Sulawesi, dan Kalimantan harus dihapuskan dari wilayah Indonesia sesuai isi Perjanjian Linggarjati. Begitu pula dengan daerah-daerah Sumatra Timur, Riau, Bangka, Belitung, Sumatra Selatan bagian Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah bagian Barat, Jawa Timur bagian Timur, dan Madura juga harus dilepaskan dengan Perjanjian Renville.¹¹³

Periode selanjutnya pada tahun 1948 berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1958 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini adalah undang-undang pertama yang mengatur tentang susunan dan kedudukan pemerintahan daerah di Indonesia. Secara umum Indonesia mengenal dua jenis daerah otonom, yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom khusus yang diberi sebutan dengan istilah “Daerah Istimewa”. Daerah Istimewa adalah daerah kerajaan/kesultanan dengan kedudukan *zelfbesturende landschappen/kooti*/ daerah swapraja sebelum Indonesia merdeka dan masih dikuasai oleh dinasti pemerintahannya.¹¹⁴

Dewan Pemerintah Daerah (DPD) menjalankan pemerintahan

113 Zulkarbaen dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Konstitusi*, Pustaka Setia, Bandung, 2012, hal. 191

114 *Ibid.*

sehari-hari, anggota DPD secara bersama-sama atau masing-masing bertanggung jawab terhadap DPRD dan diwajibkan memberi keterangan yang diminta oleh DPRD. DPD dipilih oleh dan dari DPRD dengan memperhatikan perimbangan komposisi kekuatan politik dalam DPRD. Masa jabatan DPD sama dengan masa DPRD yang bersangkutan. Jumlah anggota DPD ditetapkan dalam undang-undang pembentukan daerah yang bersangkutan. Kepala Daerah menjadi ketua dan anggota DPD.

Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan dengan ketentuan umum :

1. Kepala Daerah Provinsi diangkat oleh Presiden dari calon yang diajukan DPRD Provinsi;
2. Kepala Daerah Kabupaten/Kota Besar diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari calon yang diajukan DPRD Kabupaten/Kota Besar;
3. Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu zaman sebelum Republik Indonesia dengan syarat tertentu. Untuk daerah istimewa dapat diangkat Wakil Kepala Daerah Istimewa oleh Presiden dengan syarat yang sama dengan Kepala Daerah Istimewa. Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota DPD.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 belum pernah dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya disebabkan karena situasi dan kondisi saat itu memang tidak memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan undang-undang tersebut. Hal ini disebabkan pendudukan Belanda atas wilayah Negara Republik Indonesia yang menyebabkan perhatian bangsa Indonesia untuk

mempertahankan kemerdekaan dan eksistensinya.¹¹⁵

Periode berikutnya adalah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Negara Indonesia Timur Nomor 44 Tahun 1950. Secara umum Indonesia memiliki dua jenis daerah otonom, yaitu otonom biasa yang disebut daerah swatantra dan daerah otonom khusus yang disebut daerah istimewa. Selain itu masih ada lagi daerah swapraja. Daerah ini merupakan kelanjutan dari sistem pemerintahan daerah jaman Hindia Belanda dan Republik.¹¹⁶

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, pimpinan sehari-hari Pemerintahan Daerah dijalankan oleh Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Dalam menjalankan tugasnya anggota DPD secara bersama-sama bertanggung jawab kepada DPRD dan wajib memberikan keterangan yang diminta oleh DPRD. Kepala Daerah dipilih, diangkat, dan diberhentikan menurut aturan yang ditetapkan oleh Undang-Undang tersendiri. Untuk sementara waktu, Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dengan syarat-syarat tertentu dan disahkan oleh Presiden untuk Kepala Daerah dari tingkat I atau Menteri Dalam Negeri dari tingkat II dan ke III. Kepala Daerah dipilih untuk satu masa jabatan DPRD atau bagi mereka yang dipilih antar waktu guna mengisi lowongan Kepala Daerah, untuk sisa masa jabatan tersebut.

Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh DPRD dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu jaman

115 Riwo Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hal. 39.

116 *Ibid.*, hal. 195

sebelum Republik dengan memperhatikan syarat tertentu dan diangkat serta diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah Istimewa Tingkat I atau Menteri dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk bagi Daerah Istimewa tingkat II dan III. Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan tata cara seperti Kepala Daerah Istimewa.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 disusun berdasarkan aturan Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Selanjutnya pada tahun 1959 peraturan tersebut mengalami perubahan. Penyesuaian tersebut dilakukan berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959. Menurut Penetapan Presiden ini Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah Tingkat II. Kepala Daerah dapat diangkat baik dari calon yang diajukan DPRD maupun dari luar calon yang diusulkan DPRD. Dalam melakukan tugasnya Kepala Daerah dibantu oleh Badan Pemerintah Harian (BPH). Anggota BPH terdiri atas 3 (tiga) sampai 5 (lima) orang. Anggota BPH diangkat dan diberhentikan menurut aturan yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Pada tahun 1960 melalui Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 ditetapkan pula bahwa Kepala Daerah karena jabatannya adalah Ketua DPRD-GR.

Periode berikutnya adalah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan menggantikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1960, Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 jo Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1965.

Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Kepala Daerah merupakan wakil pemerintah pusat sekaligus pejabat dalam pemerintahan daerah. Kepala Daerah harus melaksanakan politik pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hirarki yang ada. Kepala Daerah Tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Kepala Daerah Tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 selanjutnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah secara umum Indonesia dibagi menjadi satu macam daerah otonom sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dan wilayah administratif sebagai pelaksanaan asas dekonsentrasi. Kepala Daerah adalah Pejabat Negara dan memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan. Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh DPRD Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri dan selanjutnya diangkat oleh Presiden. Kepala daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh DPRD Tingkat II dengan persetujuan Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I dan selanjutnya diangkat oleh Menteri Dalam Negeri.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Wakil Kepala Daerah Tingkat I adalah Pejabat Negara yang diangkat oleh Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Apabila dipandang perlu Menteri Dalam Negeri dapat mengangkat Pembantu Gubernur, Pembantu Bupati atau Pembantu Walikota yang mempunyai wilayah kerja tertentu dalam rangka melaksanakan tugas dekonsentrasi.

Wakil Kepala Daerah Tingkat II adalah juga Pejabat Negara yang diangkat oleh Menteri Dalam Negeri yang memenuhi persyaratan tertentu.

Kepala Daerah Tingkat I karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Provinsi atau Ibukota Negara disebut Gubernur. Wakil Kepala Daerah Tingkat I karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Propinsi atau Ibukota Negara disebut Wakil Gubernur. Kepala Daerah Tingkat II karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Kabupaten/Walikotamadya disebut Wakil Bupati/Wakil Walikotamadya.

Dengan cara pengangkatan seperti tersebut di atas sekaligus dapat dipenuhi kepentingan Pemerintah Pusat dan kepentingan Daerah yang bersangkutan. Sukses atau tidaknya Kepala Daerah, khususnya dalam kedudukannya sebagai alat Pemerintah Daerah adalah sangat tergantung pada dukungan DPRD yang bersangkutan. Oleh karena itu, sama sekali tidak dapat dibenarkan kalau Pemerintah Pusat mengangkat Kepala Daerah di luar pencalonan oleh DPRD tanpa memperhatikan pula prioritas dari hasil pemilihan yang telah dilakukan.¹¹⁷

Selain ketentuan tersebut Pemerintah Pusat tidak boleh mencampuri DPRD dalam pencalonan tersebut. Penolakan calon-calon yang bersangkutan hanya dapat dilaksanakan atas dasar alasan tidak dipenuhinya suatu syarat yang telah ditentukan oleh undang-undang.

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ketika orde lama maupun orde baru berlaku, yaitu masing-masing Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 maupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menempatkan prinsip bahwa kekuasaan berada di tangan

117 R. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, hal. 216

pemerintah pusat. Hal ini bisa dilihat dari kedudukan kepala daerah itu sendiri yang berkedudukan selaku alat pemerintah pusat yang harus mengawasi jalannya pemerintah daerah dalam rangka menancapkan serta memelihara kekuasaan pusat di daerah. Oleh The Liang Gie sebagaimana dikutip oleh Mahfud, MD dikatakan bahwa kedua undang-undang tersebut berbau kolonial.¹¹⁸

Mekanisme pemilihan kepala daerah berubah seiring dengan pergantian pemerintahan dari orde baru ke orde reformasi. Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 telah membawa harapan baru dalam sistem pemilihan kepala daerah, terutama dalam mewujudkan demokrasi di tingkat lokal. Salah satu indikator bagi terwujudnya harapan tersebut adalah adanya kewenangan DPRD sebagai representasi rakyat daerah dalam memilih dan memberhentikan kepala daerah. Pasal 34 sampai dengan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan tegas mengatur tugas, fungsi dan kewenangan DPRD dalam pemilihan kepala daerah. Sedangkan pengaturan tentang pemberhentian kepala daerah diatur dalam Pasal 49 sampai dengan Pasal 54.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000, proses pemilihan kepala daerah dilaksanakan melalui beberapa tahapan yaitu pendaftaran, penyaringan, penetapan pasangan calon, rapat paripurna khusus, pengiriman berkas pemilihan, pengesahan dan pelantikan. Semua tahapan tersebut dirancang agar kepala daerah terpilih adalah benar-

118
1998, hal. 269

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta,

benar seorang pemimpin yang mumpuni, yaitu memenuhi kualifikasi administratif yang disyaratkan, mengenal dan dikenal masyarakat daerah, memiliki kompetensi dan kapabilitas memimpin daerah, serta memiliki visi, misi dan startegi membangun daerah.¹¹⁹

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Kepala Daerah dilantik oleh Presiden atau pejabat yang ditunjuk. Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur, Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati dan Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Pemilihan kepala daerah secara langsung pada awalnya muncul setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana diketahui salah satu produk hukum paket undang-undang desentralisasi politik adalah lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah, dimana undang-undang ini telah memberi penguatan daerah melalui pemilikan keleluasaan pengambilan keputusan dalam mendukung kualitas-kualitas pelayanan kepada masyarakat di daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga memberi peluang bagi munculnya peran aktif masyarakat daerah, termasuk pula dalam mengontrol kinerja eksekutif melalui pemberian peran lembaga legilatif yang kuat.¹²⁰

119 Bambang Purwoko, *Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah : Antara Regulasi dan Realitas Politik*, dalam Abdul Gaffar Karim (ed), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal. 193

120 Fitriyah, "Demokratisasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", dalam Teguh Yuwono (ed) *Manajemen Otonomi Daerah Membangun Daerah Berdasar Paradigma Baru*, Clogapps Diponegoro University, Semarang, 2001, hal. 92

Salah satu implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah terwujudnya demokrasi politik di tingkat lokal, salah satu indikatornya adalah adanya kewenangan DPRD sebagai representasi rakyat daerah dalam memilih dan memberhentikan kepala daerah. Pasal 34 sampai dengan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan tegas mengatur tugas, fungsi dan kewenangan DPRD dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah, sedangkan peraturan pemberhentiannya terdapat dalam Pasal 49 sampai dengan 54.

Meskipun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah memberikan kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah, tetapi pada kenyataannya belum menjadi jaminan lahirnya poses demokrasi dalam pemilihan kepala daerah. Terlebih sebagai instrumen untuk melahirkan pemimpin daerah yang kapabel, baik, bersih secara moral, memiliki kemampuan memimpin daerah, dan bisa diterima oleh masyarakat setempat.¹²¹

Berbagai persoalan mulai muncul dengan model pemilihan kepala daerah oleh DPRD antara lain adanya dugaan politik uang, ijasah palsu, maupun catatan kriminal calon kepala daerah. Disamping itu juga muncul fenomena baru begitu sulitnya gubernur/kepala daerah provinsi dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan, apalagi sumber daya yang ada di daerah berada dalam wilayah kewenangan bupati/walikota. Setiap kepala daerah, terutama pada tingkat kabupaten berusaha benar menikmati kebebasan yang belum pernah mereka rasakan sebelumnya. Akibatnya, timbul kesulitan besar dalam keterpaduan pemerintahan,

121

Bambang Purwoko, "Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah : Antara Regulasi dan Realitas Politik", dalam Abdul Gaffar Karim (ed) *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal. 197-198

pelayanan umum, dan proses pembangunan daerah.¹²²

Dalam rangka mengatasi kesulitan-kesulitan yang timbul sebagai akibat kelemahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka pada tahun 2004 disusunlah undang-undang baru yang akhirnya disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Banyak perubahan sangat penting yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 apabila dibandingkan dengan undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, diantaranya adalah soal hubungan antara pusat, daerah provinsi, dan kabupaten/kota.¹²³

Seperti diketahui, pemberian wewenang dari Pusat ke Daerah, atau yang lazim disebut sebagai otonomi daerah, adalah salah satu faktor pendorong mengemukakan ide pemilihan langsung Bupati/Walikota. Namun harus diakui bahwa setelah berlangsungnya pemilihan kepala daerah langsung, terdapat lebih banyak permasalahan yang membutuhkan penyempurnaan perundang-undangan dan pelaksanaan otonomi itu sendiri.¹²⁴

Pemilihan kepala daerah secara langsung pada awalnya muncul setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana diketahui salah satu produk hukum paket undang-undang desentralisasi politik adalah lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah, dimana undang-undang ini telah memberi penguatan daerah melalui pemilihan

122 Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, 2008, hal. 409

123 Jimly Asshiddiqie, *Ibid*

124 Kastorius Sinaga, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota dan Kabupaten : Beberapa Catatan Awal", dalam Abdul Gaffar Karim (ed), *Op. Cit.*, hal. 229.

keleluasaan pengambilan keputusan dalam mendukung kualitas-kualitas pelayanan kepada masyarakat di daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga memberi peluang bagi munculnya peran aktif masyarakat daerah, termasuk pula dalam mengontrol kinerja eksekutif melalui pemberian peran lembaga legislatif yang kuat.¹²⁵

Bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bersifat hirarkhis dan vertikal. Hal ini dianggap perlu ditegaskan karena adanya penafsiran yang timbul akibat penerapan kebijakan otonomi daerah yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengembangkan pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah serta hubungan antar Daerah yang dipahami bersifat horizontal.¹²⁶

Amandemen ke empat Undang-Undang Dasar 1945 telah membawa perubahan terhadap mekanisme pemilihan kepala daerah. Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Pasal 56-111 jo Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian

125 Fitriyah, *Loc. Cit.*

126 Jimly Asshidiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hal. 22

Kepala Daerah jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah jo Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2007 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 mekanisme pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan calon tersebut diajukan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan. Penetapan calon kepala daerah-wakil kepala daerah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah dimana pemilu kepala daerah-wakil kepala daerah dilaksanakan dengan ketentuan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah memperoleh suara lebih 50% (lima puluh persen). Apabila ketentuan dimaksud tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Dalam hal pasangan calon yang perolehan suara terbesar sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) terdapat lebih dari satu pasangan yang perolehan suaranya sama, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang luas. Selanjutnya apabila ternyata ketentuan bahwa tidak ada yang memperoleh suara

25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran ke dua yang diikuti oleh pemenang pertama dan kedua.

Undang –Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 20154 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang, antara lain juga mengatur bagaimanakah mekanisme pemilihan kepala daerah, yaitu Gubernur, Bupati dan Walikota dilakukan. Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menentukan prosentase untuk ditetapkan sebagai Pasangan Calon terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 ternyata tidak mengatur hal itu. Penetapan pasangan calon terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati ditentukan berdasarkan perolehan suara terbanyak. Artinya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala hanya dilakukan dengan satu kali putaran ditentukan oleh perolehan suara terbanyak berapapun jumlahnya.

B. Politik Transaksional dalam Pemilihan Kepala Daerah

Substansi demokrasi langsung sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 baik dalam pemilihan anggota dewan maupun kepala daerah, ternyata dalam

praktiknya telah jauh menyimpang dari substansi yang sebenarnya. Transaksi politik dalam bentuk pembagian uang atau barang untuk menjadikan seseorang duduk dalam kursi kepala daerah harus dibayar mahal dan tidak bisa ditawar. Euforia reformasi telah menjadikan masyarakat kita untuk begitu mudah dan secara gampang membicarakan masalah fundamental seperti keterbukaan, kebebasan, keadilan dan demokrasi dan sebagainya telah terlepas dari asumsi-asumsi dasar fisafatnya. Masing-masing pihak menanggapi berbagai masalah dari sudut pandang kepentingan subyektif masing-masing.¹²⁷

Politik pemberian uang mulai dikenal dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Pasca reformasi dengan dicabutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, antara lain dalam pemilihan Kepala Daerah, baik Gubernur, Bupati maupun Walikota yang selama pemerintahan orde baru selalu dipegang oleh pemerintah pusat, telah terjadi regulasi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang memberikan kewenangan langsung pemilihan Kepala Daerah kepada rakyat setempat. Salah satu dampak negatif perubahan regulasi dimaksud, adalah praktik pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat, baik Provinsi, Kabupaten maupun Kota. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik Provinsi, Kabupaten maupun Kota ternyata telah menyalahgunakan kewenangannya tersebut.

Amanah dari rakyat yang seharusnya dilaksanakan secara

127 Siswomihardjo, Kunto Wibisono, *Supremasi Hukum dalam Negara Demokrasi Menuju Indonesia Baru dalam Wajah Hukum Indonesia di Era Reformasi, Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. Dr. Satjipto Raharjo, SH, Citra Aditya Bakti*, 2000, hlm. 148

baik dan benar oleh anggota Dewan Perwakilan RAYat Daerah sebagai representasi rakyat daerah, untuk memilih Kepala Daerahnya ternyata justru digunakan sebagai alat untuk kepentingan pribadi maupun kelompoknya dalam memilih kepala daerah, dengan cara menentukan berapa besar calon kepala daerah bisa memberikan upeti kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah agar bisa memilih yang bersangkutan sebagai kepala daerah.

Untuk mengantisipasi adanya politik pemberian uang kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pemilihan kepala daerah tersebut dan agar tidak terjadi lagi, selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Regulasi yang kemudian diganti adalah kewenangan dalam pemilihan kepala daerah yang tadinya diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya menggantinya dengan menyerahkan secara langsung pemilihan kepala daerah kepada rakyat daerah. Diharapkan dengan adanya perubahan kewenangan tersebut akan mengurangi dan apabila perlu menghilangkan sama sekali adaya praktik pemberian uang kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat. Akan tetapi ternyata upaya ini menjadi sia-sia dan bahkan menurut beberapa pengamat politik di tanah air, jsutru politik pemberian uang mulai marak dan merabak dalam kehidupan masyarakat. Apabila dahulu politik pemberian uang hanya dilakukan dikalangan internal partai politik pengusung calon kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimana dilakukan pemilihan daerah, akan tetapi dengan berlakunya sekarang masalah tersebut menjadi marak dan terjadi dimana-mana, tidak saja melibatkan partai politik pengusung calon kepala daerah akan tetapi yang lebih

memprihatinkan lagi adalah dengan melibatkan masyarakat pemilih. Akibat selanjutnya adalah mahalnya biaya politik mejadi kepala daerah. Mungkin ada alasan mengapa masyarakat mau menerima uang atau suap baik dalam pemilihan umum Anggota DPR dan DPRD serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Seperti diketahui bahwa kodrat manusia itu tidak pernah merasa cukup dalam kehidupannya, tidak bisa disangkal bahwa bahwa manusia sangat menyukai uang oleh karena memang merupakan kebutuhan pokoknya. Di sisi lain ternyata banyak kandidat atau calon anggota legislatif dan eksekutif yang sangat membutuhkan sekali suara meraka ketika diadakan pemilihan umum. Dua kepentingan yang kemudian menyatu menjadi satu kepentingan itulah yang kemudian memunculkan adanya praktik politik uang, di sisi lain mungkin bagi masyarakat hal itu dianggap sebagai pendapatan tambahan. Kapan lagi akan memanfaatkan mereka kalau tidak sekarang ini ketika mereka membutuhkan partisipasi dan sumbangan suara rakyat. Masalahnya kemungkinan lain akan terjadi ketika meraka sudah terpilih baik sebagai anggota DPR atau DPRD dan bahkan Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah ada kecenderungan meraka akan lupa kepada rakyat beserta janji-janjinya ketika kam[anye dahulu.

Menurut Sudjito sebagaimana dijelaskan oleh Andi Koswara antara lain menyatakan, filosofi manusia modern mempunyai beberapa ciri. Di antaranya pertama, manusia modern hidup berdasarkan rasionalitas yang tinggi. Kedua, kebutuhan manusia terfokus pada materi kebendaan yang dipandang memiliki tertinggi adalah uang.¹²⁸

128

Andi Koswara, *Money Politik Menciderai Nilai-Nilai Demokrasi*, andi-koswara.blogspot.com, 31 Juli 2012.

Sebagaimana diketahui alasan untuk menjamin pemilihan kepala daerah agar dapat dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka syarat mengenai kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan kepala daerah sebagai diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014. Kedaulatan rakyat dan demokrasi tersebut perlu ditegaskan dengan pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya tidak mencerminkan prinsip demokrasi. Atas dasar salah satu alasan tersebut selanjutnya dilakukan regulasi dalam peraturan pemilihan kepala daerah.

Apakah dengan adanya regulasi pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah baik Gubernur, Bupati dan Walikota akan menjadi lebih baik dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya terutama terkait dengan mahalnnya beaya politik untuk menjadi calon maupun kepala daerah terpilih, pada dasarnya masih jauh dari harapan kita bersama.

Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Asrinaldi Asril yang menyatakan bahwa keinginan banyak pihak untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah yang bersih sepertinya sulit diwujudkan. Masalahnya meskipun undang-undang melarang adanya pemberian uang akan tetapi dalam praktiknya kemudian muncul istilah baru

misalnya uang mahar atau uang perahu.¹²⁹

Permintaan terhadap uang perahu kini menggunakan modus lain, yaitu uang survey. Bahkan menjelang pendaftaran calon kepala daerah, praktik permintaan uang survey itu semakin marak di berbagai daerah yang akan melaksanakan pemilihan kepala daerah pada bulan Desember 2015. Setiap kandidat diwajibkan meyetorkan sejumlah uang yang sudah ditetapkan pengurus partai, alasannya uang tersebut akan digunakan untuk survey internal yang bertujuan untuk mengetahui elektabilitas dan nominasi kandidat untuk diusulkan kepada pengurus pusat.¹³⁰

Cara-cara instan dan cepat saji telah menjadi salah satu penyebab munculnya politik uang dalam setiap kegiatan pemilihan kepala daerah. Masyarakat yang butuh dana dan para calon yang membutuhkan peran serta masyarakat telah menjadikan mereka pada dua sisi yang sangat membutuhkan. Pemberian uang transport atau barang lainnya untuk mengenalkan calon agar lebih dekat dengan pemilihnya sudah menjadi tradisi dan wajib dilaksanakan. Di sisi lainnya kualitas calon kepala daerah menjadi tidak relevan lagi untuk diperdebatkan. Dominasi partai politik yang lebih mengedepankan kepentingan sesaat telah mengalahkan akal sehat masyarakat agar memilih calon kepala daerah yang lebih berkualitas justru bukan merupakan pertimbangan yang sehat dan logis. Akibatnya ketika sudah terpilih menjadi kepala daerah, justru visi misinya ketika mencalonkan tidak berjalan, bahkan banyak diantara mereka ada yang kemudian

129
4 Juni 2015, hal. 6
130

Asrinaldi Asril, *Pilkada dan Uang Survey Kepala Daerah*, Kompas,
Ibid.

tersandung masalah hukum.

Meningkatnya jumlah kepala daerah baik yang aktif maupun setelah tidak lagi menjabat yang berurusan dengan hukum, tidak lepas dari peran sertanya dalam pengelolaan anggaran daerah. Besarnya biaya politik yang telah dikeluarkan ketika yang bersangkutan mencalonkan dirinya menjadi calon kepala daerah, ternyata tidak sepadan dengan penghasilan yang diterimanya. Salah satu cara yang paling mudah untuk mengembalikan modalnya tersebut adalah dengan cara memainkan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Cara yang paling banyak dilakukan adalah dengan menampung dana-dana APBD yang seharusnya masuk ke rekening daerah telah dibelokkan ke rekening pribadinya.

Ramlan Surbakti menjelaskan, bahwa fungsi partai politik meliputi: sosialisasi politik, rekrutmen politik, partisipasi politik, pemadu kepentingan, komunikasi politik, pengendalian konflik dan kontrol politik. Ketika calon kepala daerah direkrut oleh partai politik dan menjadikan partai politik yang bersangkutan sebagai kendaraan politik, calon kepala daerah maupun partai politik tidak maksimal bahkan tidak tahu arti sebenarnya tentang fungsi partai politik. Yang ada pada benak elite dan pimpinan partai politik hanyalah “bagaimana kekuasaan politik didapat tanpa mempertimbangkan kualitas calon kepala daerah yang diusungnya”. Mereka kadang-kadang lupa bahwa justru fungsi-fungsi lainnya dari atribut partai politik harus digerakkan agar mesin politik bisa berjalan dengan lancar dan dinamis.¹³¹

Melalui pemilihan kepala daerah diharapkan muncul kepala

131

Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1992, hal. 113

daerah yang memiliki kompetensi dan berintegritas dalam membangun tata kelola pemerintahan yang baik. Keinginan yang tersirat dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah sebenarnya sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Fukuyama dalam bukunya *Political Order and Political Decay (2014)*, bahwa tata kelola pemerintahan yang baik menjadi salah satu pilar dalam membangun tertib politik sekaligus memperkuat eksistensi negara.¹³²

Di sisi lain terkait dengan pemberantasan politik uang, menurut Thontowi Jauhari juga disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden belum mempunyai *political will* untuk memberantas politik uang melalui kewenannya. Karena itu meski Pasal 73 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah melarang praktik politik uang, regulasi tersebut tidak menyertakan sanksi pidana sehingga ibarat macan ompong.¹³³

Meskipun adanya larangan dalam pemberian uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah, akan tetapi dalam praktiknya penegakan hukum terhadap ketentuan tersebut belum bisa dilaksanakan dengan baik. Salah satu penyebab tidak bisa dilakukannya penegakan hukum yang baik terhadap masalah pemberian uang atau barang lainnya terkait dengan pemilihan kepala daerah, menurut Thontowi Jauharai adalah tidak adanya pemidanaan terhadap pelaku politik uang yang lebih ketat dalam pemilihan kepala daerah melalui undang-undang pemilihan kepala daerah.¹³⁴

132 Asrinal Asril, *Op. Cit.*

133 Thontowi Jauhari, *Memberantas Politik Uang*, Suara Merdeka, Sabtu 27 Juni 2015, hal 6.

134 *Ibid.*

Dalam konteks fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial masyarakat, mestinya perubahan terhadap undang-undang pemilihan kepala daerah diletakkan dalam desain agar berbagai problem pemilihan kepala daerah dapat diatasi, bahkan jika pembuat undang-undang secara cerdas dan serius dalam meningkatkan kualitas demokrasi agar terhindar dan tidak terjadi adanya jual beli dalam pemberian suara, tentunya harus ada peraturan yang khusus mengatur bagaimanakah sanksi pemberian pidana yang ketat apabila terjadi politik pemberian uang sebagaimana sekarang marak terjadi, tidak hanya dalam pemilihan kepala daerah saja tetapi juga terjadi pada pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden dan bahkan yang terjadi jauh sebelumnya pemilihan Kepala Desa. Selama ini khusus mengenai masalah itu belum adanya penegakan yang efektif dan cenderung bahkan tidak ditangani dengan serius.

Oleh karena tidak adanya aturan khusus yang mengatur bagaimanakah penegakan hukum politik pemberian uang atau barang lainnya khususnya dalam pemilihan kepala daerah maupun pemilihan pejabat publik lainnya, maka berlakulah asas hukum *lex specialis derogate legi generli*, yakni ketika aturan khusus tidak mengatur maka kembali kepada ketentuan yang bersifat umum.

Ketentuan umum sebagaimana dimaksud tersebut menurut Ketua Badan Pengawas Pemilu Jawa Tengah, Abhan Misbach disarankan kepada masyarakat agar melaporkan langsung kepada aparat kepolisian jika saat pemilihan daerah menemui praktik politik uang. Akan tetapi masalahnya penegakan hukum terhadap tindak pidana umum sebagaimana ketentuan pidana umum lainnya, menurut Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana adalah menjadi

kewenangan kepolisian. Apabila cara tersebut ditempuh belum tentu afektif mengingat proses pemeriksaan perkara tersebut dari tingkat penyidikan di Kepolisian, penuntutan di Kejaksaan sampai dengan pemeriksaan dan keputusan di Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi Tinggi bahkan Mahkamah Agung memakan waktu yang cukup lama karena hukum acaranya memang mengatur seperti itu.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdussalam, H.R. 2011. *Politik Hukum*. Jakarta: PTIK
- Ali, Achmad dan Wiwie Heryani. 2012. *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Ali, H. Faried, dkk. 2012. *Studi Sistem Hukum Indonesia*. Bandung: Refika Aditama
- Asrinaldi, Asril. Pilkada dan Uang Survey Kepala Daerah, *Harian Kompas*, 4 Juni 2015
- Asshidiqie, Jimly dan Ali Safa'at. 2012. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Konsitusi Press
- Asshidiqie, Jimly. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- _____. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer
- Azhary. 1983. *Ilmu Negara, Pembahasan Buku Prof. Mr. R. Kranenburg*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Bratakusumah, Deddy Supriady dan Dadang Solihin. 2002. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Budiardjo, Miriam. 2012. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Darma, Budi. Korupsi dan Budaya. *Harian Kompas*, 3 September 2003
- Dirdjosisworo, Soedjono. 1984. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: CV. Rajawali

- Effendy, Marwan. 2014. *Teori Hukum*, Materi Perkuliahan Program Doktor (S3) dalam Bidang Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya
- Fadjar, A. Mukthie 2013. *Teori-Teori Hukum Kontemporer*. Malang: Setara Press, Malang
- Fitriyah. 2001. Demokratisasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Teguh Yuwono (ed.) *Manajemen Otonomi Daerah Membangun Daerah Berdasar Paradigma Baru*. Semarang: Clogapps Diponegoro University
- Friedman, Lawrence M.. 1975. *The Legal System A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation
- Fuady, Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*. Bandung: Refika Aditama
- Gaffar, Janedjri M.. 2012. *Politik Hukum Pemilu*. Jakarta: Konstusi Press
- Gunarto. 2011. *Rekonstruksi Paradigma Penegakan Hukum*. Semarang: Unissula Press
- Hamidi, Jazim dan Malik. 2008. *Hukum Perbandingan Konstitusi*. Jakarta: Prestasi Pustaka
- I.S. Susanto, Formalisme Peradilan Tata Usaha Negara Dan akses Keadilan Masyarakat, dalam Bernard L. Tanya (editor)
- Jauhari, Thontowi. Memberantas Politik Uang, *Suara Merdeka*, Sabtu 27 Juni 2015
- Joeniarto, R. 1992. *Perkembangan Pemerintah Lokal*. Jakarta: Bumi Aksara
- Kaho, Riwo. 1982. *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara

- Koswara, Andi. *Money Politik Menciderai Nilai-Nilai Demokrasi*, andi-koswara.blogspot.com, 31 Juli 2012
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. 1976. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Mahfud M.D. Moh. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES
- _____. 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press
- Manan, Bagir. *Kepala Daerah Dipilih Langsung Atau Tidak Langsung*. Varia Peradilan, Majalah Hukum Tahun XXX No. 30, Januari 2015
- Mansyur, H.M. Ali. 2010. *Pranata Hukum & Penegakannya di Indonesia*. Semarang: Unissula Press
- Marbun, SF. Dkk. 2002. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press
- Martiah. 2013. *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature Ke Positive Legislature*. Jakarta: Konstitusi Press
- Mawardi, Irvan. 2014. *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada*. Yogyakarta: Rangkang Education
- .Membayar Harga Penyelenggaraan Pilkada, *Harian Kompas*, 11 Juni 2005
- Muchsin, Fadillah Putra. 2002. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Averoes Press.
- Naning, Ramdlon. 1983. *Gatra Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty
- Pilkada dan Kembalinya Kekuatan Elite Lama, *Harian Kompas*, 11 Juni 2005
- Purwoko, Bambang 2003. *Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah: Antara*

Regulasi dan Realitas Politik dalam Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Rahardjo, Satjipto. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti

Rahardjo, Satjipto. 2009. *Penegakan Hukum di Tengah Ketidakadilan*, dalam Karolos Kopong Medan dan Frans J. Rengka (ed), *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*, Jakarta: Kompas

Rinakit, Sukardi. Pilkada, Bayang-Bayang Politik Mataraman. *Harian Kompas*, 11 Juni 2005

Rini, Indrati. *Perkembangan Pemikiran Sosiologi Hukum*. Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang

Riwo Kaho. 1982. *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara

Rokhmad, Abu. 2012. *Hukum Progresif Pemikiran Satjipto Rahardjo*, Program Sarjana IAIN Walisongo Semarang

S. Attamimi, A. Hamid. 1992. Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia, dalam Oetojo Oesman dan Afian (ed.) *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta: BP-7 Pusat

S. Praja, Juhaya. *Teori Hukum dan Aplikasinya*. Bandung: Pustaka Setia

Rahardjo, Satjipto. *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta

Sidharta. 2013. Pendekatan Hukum Progresif dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi, dalam Moh. Mahfud M.D. et.al, *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Konsorsium Hukum Progresif Universitas Diponegoro Semarang. Yogyakarta: Thafa Media,

- Sinaga, Kastorius. 2003. Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota dan Kabupaten : Beberapa Catatan Awal dalam Abdul Gaffar Karim (ed.) Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Siswomihardjo, Koento Wibisono. 2000. Supremasi Hukum Dalam Negara Negara Demokrasi Menuju Indonesia Baru (Kajian Filosofis) dalam I.S. Susanto, Bernard. L. Tanya (editor), *Wajah Hukum Di Era Reformasi*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Soekanto, Surjono dalam Satjipto Rahardjo. 2009. *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing
- Suhino. 1986. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty
- Sukardja, H. Ahmad 2014. *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyarah*. Sinar Grafik
- Sukriono, Didik. 2013. *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi Daerah Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*. Malang: Setara Press
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia
- Syaukani H.R., Affan Gaffar, M. Ryaas Rasyid. 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Utsman, Sabian. 2010. *Meninjau Penegakan Hukum Responsif, Konsep Philippe Nonet & Philip Selznick Perbandingan Civil Law & Common Law Spiral Kekerasan & Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Wade, ECS dan A.W. Bradley. 1983. *Constitutional and Administrative Law*. London: Longman House
- Wahjono, Padmo. 1983. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Huku*. Jakarta: Ghalia Indonesia

- Warsito. 2012. *Penataan Pembinaan Veteran Dalam Tata Hukum Indonesia*, Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Islam Bandung
- Wicipto Setiadi. 2008. Peran Partai Politik Dalam Penyelenggaraan Pemilu Yang Aspiratif dan Demokratis. *Jurnal Legislasi*, Vol. 5 Nomor 1, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM RI.
- Wisnubroto, Al. 2010. *Quo Vadis Tatanan Hukum Indonesi*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta
- Zulkarbaen dan Beni Ahmad Saebani. 2012. *Hukum Konstitusi*. Bandung: Pustaka Setia

PROFIL PENULIS



Dr. Imawan Sugiharto, S.H., M.H. Penulis adalah dosen senior Fakultas Hukum Universitas Pancasakti Tegal. Menempuh Pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, S2 di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, dan S3 di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung.

Penulis pernah menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Pancasakti Tegal, dan saat ini menjabat sebagai Ketua Yayasan Pendidikan Pancasakti, yang menaungi Universitas Pancasakti Tegal.

Beberapa karya ilmiah yang telah dihasilkan di antaranya; Hukum dan Kebijakan Publik (buku), Mahkamah Konstitusi RI dalam Bingkai Negara Hukum Indonesia (buku), “Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah” (Pena Justisia, Jurnal), “Rekonstruksi Penegakan Hukum Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Hukum Progresif” (Jurnal Pembaharuan Hukum, Jurnal), “Peran Advokat dalam Upaya Membangun Penegakan Hukum yang Bermartabat” (Diktum, Jurnal), “Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah” (Pena Justisia, Jurnal), “Kebijakan Penataan dan Pengelolaan Parkir sebagai Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah” (Diktum, Jurnal), “Implementasi Kebijakan

Program Pengentasan Kemiskinan Kabupaten Tegal” (Diktum, Jurnal), “General Elections in a Multipatic System and its Effect on National Political Stability in Historical View” (Papatung, Jurnal), “Attorney and President Relationship in Independent Aspects of the Indonesian State System After Reform” (Budapest International Research and Criticts Institute Humanities, Jurnal), “Judicial Review of Child Drugs User in Indonesia” (International Journal of Sciense and Society, Jurnal), “Mechanism of the President and DPR Relationship in Indonesian State Government Law According to 1945 Basic Law in Historical Perpsektive After Amendment” (International Journal of Futurev Studies, Jurnal), “Reconstruction of Law Enforcement in Money Politicts in the Election of Regional Heads Based on Progressive Law” (IJCC, Jurnal), “The New Direction of Islamic Economics: Review of Massudul Alam Choudhury’s Thought” (EJMCM, Jurnal), “The Responsive Law Thinking Atmosphere From the United States to Indonesia” (IJAST, Jurnal), dll.

