

TESIS

**CALON INDEPENDEN PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH
DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA**

**Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Magister Hukum
dalam Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum dan Kehidupan Kenegaraan
pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia**



**OLEH:
AGUS RIYANTO
NPM : 650500130Y**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA
2008**



UNIVERSITAS INDONESIA

CALON INDEPENDEN PADA PEMILIHAN
KEPALA DAERAH DALAM KETATANEGARAAN
INDONESIA

TESIS

Dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : AGUS RIYANTO
NPM : 60500130Y

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan telah diterima sebagai bagian dari persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH) pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, pada bulan Januari 2008.

Pembimbing,

Ketua Program Pascasarjana
Fakultas Hukum
Universitas Indonesia,

Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.



Dr. Jufrina Rizal, S.H, M.A.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji syukur penulis hanyalah kepada Allah yang senantiasa memberikan nikmat, rahmat, dan karunia yang tak terhingga kepada penulis hingga selesainya penulisan tesis ini. Shalawat dan salam penulis haturkan kepada Nabi Agung, Rasulullah Muhammad Shallallahu 'Alaihi Wassalam yang senantiasa mendo'akan ummatnya untuk tetap istiqomah di jalan Khaliqnya yang Haq. Hanya karena petunjuk-Nya, penulis dapat menyelesaikan tugas akhir perkuliahan yang berupa tesis dengan judul : CALON INDEPENDEN PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA.

Tugas akhir ini disusun sebagai satu bagian dari syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH) di Pasacasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Dalam penyelesaian Tesis ini, penulis menyadari banyak memperoleh dukungan dan bantuan dari berbagai pihak baik berupa moral maupun material, oleh karena itu pada kesempatan ini penulis ijin dan perkenankanlah menghaturkan terima kasih dan penghargaan yang tulus kepada:

1. Ayah saya, H. Iskandar (Alm) dan Ibunda Hj. Sriwati, yang telah melahirkan, merawat dan

mendidik penulis, semoga Allah SWT ridha dan Rasul memberikan syafa'at kepadanya.

2. Panglima TNI, Marsekal TNI Joko Suyanto yang telah memberikan izin pendidikan Pascasarjana sekaligus memberikan bantuan beasiswa kepada penulis.
3. Kepala Badan Intelijen Strategis TNI, Mayor Jenderal TNI Syafnil Armen, S.H., S.IP., M.Sc.
4. Direktur F Bais TNI, Brigadir Jenderal TNI Drs. Zulizar Rasuni, M.D.A.
5. Komandan Satuan Intelijen Badan Intelijen Strategis TNI, Brigadir TNI Jenderal Lilik Kushardianto, M.Sc.
6. Bapak Prof. Hikmahanto Juwana, S.H.,LL.M.,Ph.D., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia sekaligus dosen penulis.
7. Ibu Dr. Jufrina Rizal, S.H.,M.H., selaku Ketua Program, juga sebagai dosen penulis dan Ibu Ratih Lestarini, S.H.,M.H., sebagai Sekretaris Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
8. Bapak Prof. Safri Nugraha, S.H.,LL.M.,Ph.D., sebagai Ketua Jurusan Kekhususan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, sekali gus sebagai Ketua Dewan Penguji tesis.
9. Bapak Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing tesis yang telah dengan

tekun dan sabar memberikan pengarahan dan bimbingan.

10. Bapak Prof. H. Abdul Bari Azed, S.H., M.H., selaku dosen sekali gus Anggota Dewan Penguji tesis, di tengah-tengah kesibukan sehari-hari sebagai Sekretaris Jenderal Departemen Hukum Dan HAM Republik Indonesia.
11. Para staf pengajar dan staf administrasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
12. Rekan-rekan angkatan XII Program Kekhususan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan, yang telah bersama-sama menimba ilmu selama masa perkuliahan dari awal sampai akhir.
13. Para senior, rekan perwira, bintara, tamtama dan pegawai negeri sipil di lingkungan Badan Intelijen Strategis TNI.
14. Para pendidik yang telah menyalurkan ilmu kepada penulis, semoga Allah memberikan ridha dan imbalan yang berlipat ganda kepada mereka.
15. Semua pihak yang tidak dapat diuraikan satu persatu, yang telah membantu dan memberikan motivasi baik langsung maupun tidak langsung kepada penulis dalam menyelesaikan studi ini.

Akhir kata, "tiada gading yang tak retak", penulis menyadari bahwa materi yang terdapat dalam tesis ini masih banyak kekurangannya semata-mata karena keterbatasan penulis. Di samping itu tentu dapat

dipahami bahwa perjalanan demokrasi di Indonesia masih dapat dikatakan "baru mencari bentuk" sehingga berjalan dinamis dari waktu ke waktu. Hadirnya calon independen dalam Pilkada merupakan hal baru yang penuh dengan problematika karena tarik menarik di antara unsur kekuatan politik. Upaya penyempurnaan terus dilakukan dalam rangka mencapai format yang ideal. Oleh karena itu, saran dan kritik yang membangun untuk perbaikan tesis ini senantiasa penulis harapkan.

Dengan kerendahan hati penulis mengharapkan semoga tesis ini dapat memberikan banyak manfaat, baik dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Pemilihan Kepala Daerah dalam perspektif Hukum Tata Negara, maupun dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan khususnya pemilihan kepala daerah yang mengikutsertakan calon independen.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Jakarta, Januari 2008

Penulis,

(Agus Riyanto)

NPM. 650500130Y

Universitas Indonesia
Fakultas Hukum
Program Ilmu Hukum
Kekhususan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan

ABSTRAK

Agus Riyanto
650500130Y

CALON INDEPENDEN PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA

Perubahan paradigma yang penting dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah adanya pemilihan kepala daerah secara langsung oleh masyarakat secara transparan dan demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan aspirasi masyarakat. Sebelum keluarnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pilkada dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, namun merebaknya tindakan KKN yang antara lain dalam wujud politik uang, pemilihan kepala daerah tidak sesuai dengan aspirasi rakyat. Memudarnya kepercayaan masyarakat terhadap partai politik dalam pemilihan kepala daerah menuntut dibukanya saluran dan mekanisme pemilihan kepala daerah di luar calon dari partai politik. Keputusan Mahkamah Konstitusi nomor 05/2007 tanggal 23 Juli 2007 mengukuhkan bahwa calon independen dibolehkan untuk ikut serta dalam Pilkada. Keputusan ini di satu sisi mendapat sambutan hangat dari masyarakat luas tetapi di sisi lain merupakan cambuk bagi partai politik untuk intruspeksi dan berbenah diri dalam rangka meningkatkan mutu pengabdian kepada konstituen dan masyarakat pada umumnya. Kehadiran calon independen Pilkada layak disambut baik oleh segenap kalangan sebagai solusi kebuntuan aspirasi masyarakat selama ini terhadap monopoli pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari hak politik masyarakat. Hikmah yang dapat diambil adalah bahwa dengan persaingan yang sehat diharapkan mendapat kepala daerah yang benar-benar berkualitas dan memperoleh legitimasi yang kuat. Terjaminnya kualitas dan legitimasi akan memperoleh dukungan yang kuat pula dari masyarakat otonom, berpengaruh pada stabilitas pemerintahan yang pada puncaknya dapat mencapai tujuan dari program-program pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat. Tindak lanjut putusan MK oleh pemerintah dan DPR dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai payung hukum dan aturan main tampilnya calon independen Pilkada perlu segera direalisasikan mengingat kebutuhan yang mendesak di sejumlah daerah. Kearifan dan kebesaran jiwa para elit partai politik menentukan bagaimana calon independen turut serta dalam Pilkada, karena produk hukumnya terletak pada pemerintah dan DPR yang merupakan representasi dari partai politik.

University of Indonesia
Faculty of Law
Program of Law Study
Majoring Law and State Life

ABSTRACT

Agus Riyanto
650500130Y

INDEPENDENT CANDIDATE FOR LOCAL HEAD ELECTION IN STATE
STRUCTURE OF INDONESIA

Importantly, the paradigm changes conducted to administer Local Government is to Elect Local Head by citizens directly, transparently and democratic under principles of immediate, general, free, secret, honest and fair in accordance with citizens aspiration. Prior the issuance of Laws No.32 of 2004 concerning Local Government, Pilkada [Local Head Election] is elected by Local Representative Assembly, nevertheless, as result of the presence of KKN [Collusion, Corruption and Nepotism] commitment such as money politic, then, no longer it is suitable to citizens aspiration. The declining of citizens trust to political party in order to elect local head, it had brought about the opening of channel and mechanism of local head election beyond political party. Award of Supreme of Constitution No. 05/2006 on July 23rd 2007, it had validated the independent candidate to participate in "Pilkada". In one side, such award had been responded by citizens enthusiastically, but, in other side, more hardly, the

political party should introspect and manage their selves in better to increase service quality to the constituent in special and citizens in general. The existence of Independent Candidate properly, it should be responded by citizens as solution for solving the stagnant of citizens aspiration to monopoly local head election as their political right currently. Its benefit is that by health and fair competition will be obtained both the very qualified local head and strong legitimate, hence, significantly, it will be supported by citizens which will have influences to governmental stability, finally, the objective of developmental programs may be achieved for citizens prosperity. However, it should be followed up by executive [Government] and Legislative [Indoensia Representative Body] by passing rules and regulations as legal umbrella and rule of game for independent candidate. The wisdom and voluntary of political elites will determine how independent candidate may compete in Pilkada, because such legal products will be determined by both executive and legislative policy.

DAFTAR ISI

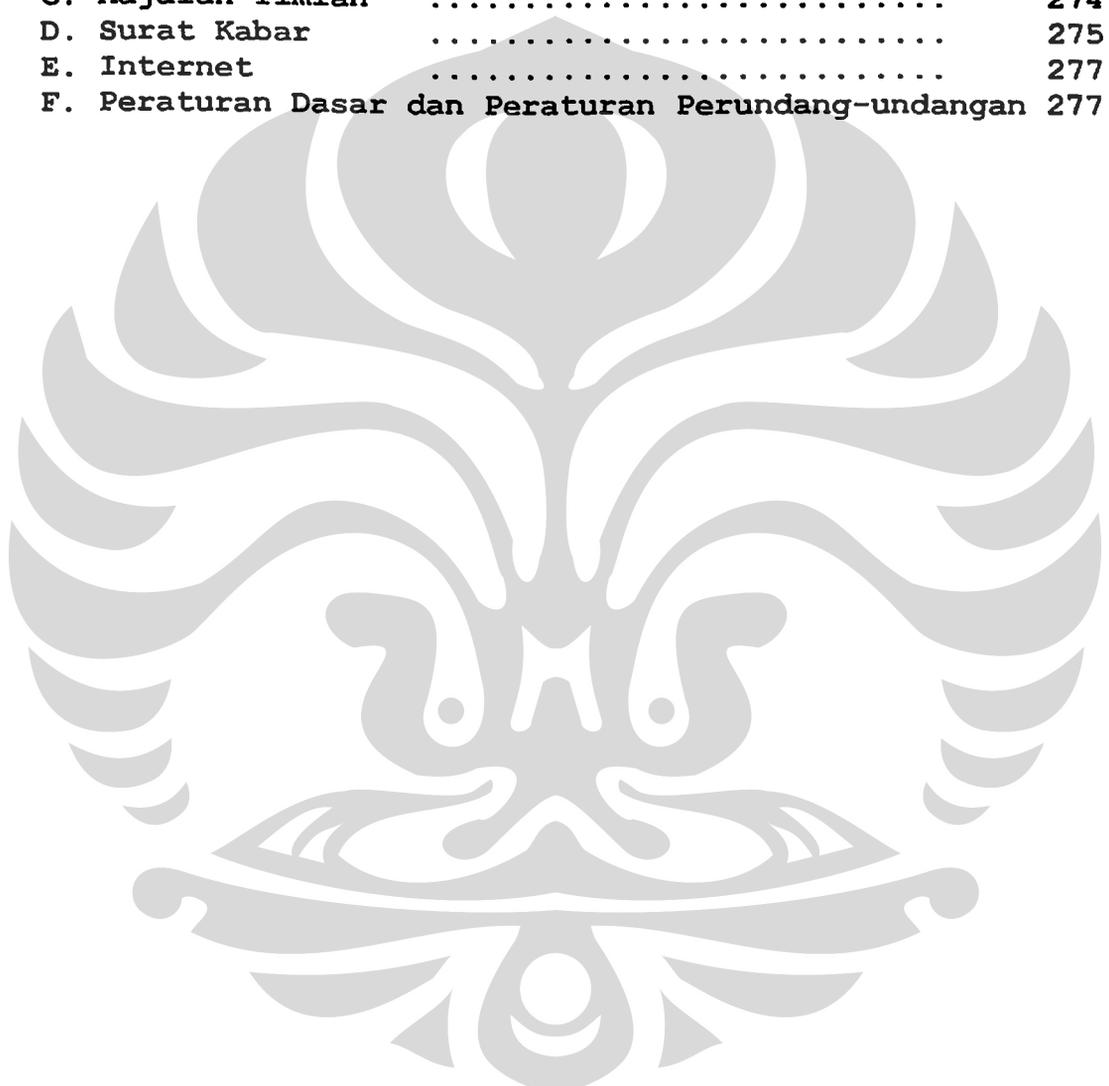
KATA PENGANTAR.....	i
ABSTRAK.....	v
DAFTAR TABEL	Vi
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	21
C. Tujuan Penelitian.....	23
D. Kegunaan Penelitian.....	24
E. Kerangka Pemikiran/Teoritis.....	25
F. Metode Penelitian.....	48
G. Waktu Penelitian.....	52
H. Sistematika Penulisan.....	53
BAB II PEMILU DI INDONESIA	
A. Paham Negara Hukum.....	55
B. Demokrasi dan Kedaulatan rakyat	69
C. Ruang lingkup, Asas, dan Tujuan	80
D. Prosedur dan Penyelenggara Pemilu	103
BAB III PILKADA DALAM KETATANEGARAAN IDONESIA	
A. Otonomi Daerah	114
B. Ruang Lingkup, Asas, dan Tujuan Pilkada	154
C. Prosedur dan Penyelenggara Pilkada	169
D. Reformasi Terhadap Pilkada	177
BAB IV CALON INDEPENDEN DALAM PILKADA	
A. Latar Belakang Kelahiran... ..	182
B. Kedudukan Calon Independen Dalam Ketatanegaraan.....	191
C. Putusan MK, Peluang dan Hambatan...	199
D. Berperkara Tentang Pemilu dan Pilkada	249

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan.....	261
B. Saran.....	265

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku	269
B. Makalah	274
C. Majalah Ilmiah	274
D. Surat Kabar	275
E. Internet	277
F. Peraturan Dasar dan Peraturan Perundang-undangan	277



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berkembangnya demokratisasi di Indonesia semenjak reformasi 21 Mei 1999 yang ditandai dengan tumbangnya rezim Orde Baru telah membawa banyak perubahan dalam ketatanegaraan meskipun harus dibayar dengan pengorbanan yang mahal. Perubahan ini tidak sekadar pergantian para pejabat pemimpin negara tetapi juga sistem dan aturan hukum yang berlaku di negeri ini. Puncak dari perubahan aturan hukum dalam kehidupan bernegara itu terbukti dengan adanya perubahan konstitusi¹ yang pada jaman Orde Baru dianggap sebagai hal yang tabu dan tidak mungkin terjadi, atau sekurang-kurangnya kecil sekali kemungkinan untuk terjadi karena berliku-likunya aturan yang harus dipenuhi. Pandangan

¹ Kata "konstitusi" secara etimologi berarti segala ketentuan dan aturan tentang ketatanegaraan (undang-undang dasar dan sebagainya), atau undang-undang dasar suatu Negara. Dalam perilaku sehari-hari, jika seorang pemimpin berperilaku atau bertindak sesuai atau berdasarkan konstitusi maka tindakan pemimpin tadi disebut tindakan yang konstitusional. Sedangkan paham tentang pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui konstitusi disebut konstitusionalisme. Lihat. Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi 3, (Jakarta; Departemen Pendidikan Nasional dan Balai Pustaka, 2000), hlm 590. Paham konstitusional ini berkembang pesat sejalan dengan paham Negara hukum modern dan demokrasi.

yang menganggap bahwa perubahan konstitusi sebagai sesuatu yang mustahil karena konstitusi dianggap ritus dan sakral ini tentu bertolak belakang dengan pandangan kaum akademisi khususnya para ahli politik dan ahli hukum tata negara yang menganggap sebaliknya bahwa perubahan konstitusi merupakan hal yang wajar karena tuntutan kebutuhan masyarakatnya yang juga dinamis. Sebelum perubahan UUD 1945, ketimpangan dalam bidang ekonomi, sosial dan politik melahirkan krisis ekonomi yang akhirnya berkembang menjadi krisis multi dimensi yang menyuarakan berbagai isu dalam kehidupan bernegara. Di bidang politik dan kehidupan kenegaraan, salah satu isu yang berkembang ialah disintegrasi bangsa sebagai akibat sentralisasi kekuasaan.

Berkaitan dengan masalah bahaya disintegrasi ini, Satya Arinanto mencatat, "kalangan suprastruktur politik (saat itu) kemudian mempersiapkan berbagai langkah antisipatif untuk mencegah terjadinya hal tersebut, antara lain melalui penetapan berbagai produk hukum tata Negara. Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat (SI MPR) menghasilkan Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi

Daerah; Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia".²

Tuntutan kebutuhan terhadap perubahan hukum dasar yang bersifat tertulis ini secara sosiologis sejalan dengan pandangan Jufrina Rizal yang mengatakan bahwa :

Tidak dapat dihindari kebutuhan akan adanya hukum yang tertulis semakin meningkat dan ditinjau dari lingkup yang diatur juga semakin luas, dimana peraturan tersebut diharapkan tidak saja untuk menjawab persoalan-persoalan yang berkaitan dengan perubahan masyarakat tadi tetapi juga merupakan perangkat yang dibutuhkan dalam era globalisasi.³

Bahkan terbukti bahwa tidak ada satu negara pun di dunia ini yang selama lebih dari 30 tahun tidak melakukan perubahan konstitusinya. Pendapat klasik yang mengatakan bahwa mengubah konstitusi berarti membubarkan sebuah negara, jelaslah tidak mendasar dan oleh karena itu tidak dapat dipertahankan. Bahkan

² Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik Di Indonesia, Cet 2*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006), hlm 350.

³ Jufrina Rizal. *Sosiologi Hukum*, "Bahan Kuliah Sosiologi Perundang-undangan dan Pemanfaatannya", (Jakarta: 2005), hlm 1.

apabila mau mengakui secara jujur, negara Indonesia pun dari tahun 1945 sampai tahun 2002 telah mengalami berbagai konstitusi tetapi negara Indonesia masih tetap tegak berdiri dan diakui keberadaan bahkan kedaulatannya. Bahkan saat ini (tahun 2007) isu dan gagasan untuk melakukan amendemen terhadap UUD 1945 kembali mengemuka dan menghangat dari beberapa pihak⁴ dengan aneka sudut pandang dan argumennya.

⁴ Sekurangnya terdapat tiga pihak atau kelompok yang menghendaki perubahan kelima terhadap UUD 1945 dengan aneka argument masing-masing, antara lain:

1. Pihak pertama, menghendaki agar segera dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 dengan mengkaji dan merumuskan ulang kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam legislasi agar kewenangan mereka seimbang dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagai sesama wakil rakyat yang memiliki kedudukan konstitusional, DPD merasa kewenangannya dibatasi khususnya dalam hal legislasi sehingga peluang emas yang dianggap tepat ialah memanfaatkan isu amendemen kelima UUD 1945. Kelompok ini menganggap bahwa penyempurnaan terhadap UUD 1945 merupakan hal yang mutlak dan segera karena mereka melihat terdapat banyaknya kelemahan dalam praktek kenegaraan yang meliputi bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dari uraian ini jelas bahwa dalam kelompok ini adalah DPD itu sendiri.
2. Pihak kedua, tidak menutup mata bahwa kemungkinan dan kecenderungan untuk perubahan kelima itu tidak terelakkan tetapi dari sisi waktu yang kurang tepat jika dipaksakan dalam waktu dekat ini mengingat persoalan bangsa yang relatif kompleks misalnya banyaknya musibah bencana alam yang membutuhkan pemikiran dan biaya yang besar. Sambil mempersiapkan perubahan, amendemen kesatu sampai dengan keempat sebaiknya dilaksanakan terlebih dahulu dengan segala kekurangan dan kelebihanannya. Menurut kelompok ini waktu yang tepat untuk perubahan ialah tahun 2009, pascapemilihan umum. Tokoh yang masuk kelompok ini misalnya Pakar Hukum tata Negara Universitas Indonesia sekaligus Ketua Mahkamah Konstitusi, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie,

Jika diurut dari tahun 1945 maka beberapa konstitusi yang pernah dipakai sebagai hukum dasar

S.H. Baca *Harian Jawa Pos*, Edisi Senin, 12 Maret 2007, hlm 2.

3. Pihak ketiga, dipelopori oleh beberapa Jenderal purnawirawan dan didukung oleh Politikus, Ridwan Saidi yang menghendaki kembali kepada UUD 1945. Kelompok ini menganggap bahwa perubahan terhadap UUD 1945 tidak perlu dilakukan sebab banyaknya perubahan dari amandemen kesatu hingga keempat tidak membawa kemajuan justru mengakibatkan banyak persoalan maka langkah terbaik ialah kembali kepada UUD 1945 produk *Founding Fathers*.

Catatan serupa kemukakan oleh Syaifuddin, "Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945 Studi tentang Sistem Pemerintahan Negara", dalam Hj. Ni'matul Huda dan Sri Hastuti Puspitasari, Ed., *Kontribusi Pemikiran Untuk 50 Tahun Prof. Dr. Moh. Mahfud MD., SH. Retrospeksi Terhadap Masalah Hukum dan Kenegaraan*, Cet 1, (Yogyakarta: FH UII Press Pascasarjana FH UII, 2007), hlm 38.

5. UUD 1945 berlaku antara 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949.

6. UUD RIS berlaku antara 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950

7. UUDS 1950 berlaku antara 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959.

8. Kembali kepada UUD 1945 berlaku antara 5 Juli 1959 sampai dengan 19 Oktober 1999.

9. Perubahan-perubahan yang dilakukan sangat banyak dan mencakup lingkup yang luas. Menurut Prof. Dr. H. Bagir Manan, SH., M.C.L dalam bukunya *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Cet 1, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm 1-2, perubahan-perubahan tersebut dapat dikategorikan menjadi:

- (1). Perubahan terhadap isi (substansi) ketentuan yang sudah ada. Misalnya perubahan wewenang Presiden membuat undang-undang menjadi sekadar wewenang mengajukan rancangan undang-undang. Membentuk undang-undang menjadi wewenang DPR (Perubahan Pertama).

- (2). Penambahan ketentuan yang sudah ada. Misalnya dari satu ayat menjadi beberapa pasal atau beberapa ayat, seperti pasal 18 (Perubahan Kedua), pasal 28 (Perubahan Kedua).

negara ini adalah : UUD 1945⁵, UUD Republik Indonesia Serikat⁶, UUD Sementara 1950⁷, kembali ke UUD 1945⁸, dan terakhir mulai tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan⁹ (amendemen). Dengan demikian terbukalah konsep pemikiran baru tentang hakikat dan eksistensi konstitusi itu sendiri yang tidak lagi pada persoalan atau pertanyaan "apakah konstitusi itu dapat diubah atau tidak", tetapi "apakah perubahan itu diperlukan atau tidak". Konsekuensi logis

(3). Pengembangan materi muatan yang sudah ada menjadi bab baru. Misalnya bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

(4). Penambahan sama sekali baru. Misalnya bab tentang Wilayah Negara (Perubahan Kedua), Dewan Perwakilan Daerah (Perubahan Ketiga), Pemilihan Umum (Perubahan Ketiga).

(5). Penghapusan ketentuan yang sudah ada. Misalnya menghapus beberapa Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, Penghapusan DPA (Perubahan Keempat).

(6). Memasukkan dan memindahkan beberapa isi Penjelasan ke dalam Batang Tubuh, seperti prinsip Negara berdasarkan atas hukum (Perubahan Ketiga), Kekuasaan kehakiman yang merdeka (Perubahan Ketiga).

(7). Perubahan Struktur UUD 1945 dan menghapus Penjelasan sebagai bagian dari UUD 1945 (Perubahan Keempat).

Lebih jauh, Bagir mengatakan bahwa salah satu perubahan luas menyangkut badan perwakilan rakyat. Status MPR diubah dari organ atau alat kelengkapan Negara yang dianggap sebagai lembaga tertinggi menjadi sejajar dengan alat kelengkapan Negara lainnya. MPR bukan lagi satu-satunya yang menyelenggarakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Wewenang MPR pun diubah. Ketentuan baru tidak mengenal GBHN yang selama ini ditetapkan MPR. MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden, karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung melalui pemilu. *Ibid.* hlm 2-3.

yang perlu diperhatikan salah satunya adalah bahwa setiap perubahan hukum dasar tentu menuntut perubahan peraturan perundang-undangan di bawahnya karena secara teoritis semua peraturan perundang-undangan harus mendasarkan diri dan tidak boleh bertentangan dengan hukum dasar tadi.

Berawal dari konsensus bahwa Indonesia adalah negara hukum maka pendirian negara Indonesia sendiri didasarkan kepada hukum dasar yang bernama Undang-Undang Dasar tahun 1945¹⁰. Selaku hukum dasar, UUD 1945 menjadi pedoman sekaligus mendasari seluruh peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku di Indonesia yang mengatur kegiatan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara Indonesia. Kehidupan bernegara baik

¹⁰ Ruang lingkup paham konstitusi (konstitusionalisme) meliputi : 1). Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum, 2). Jaminan dan perlindungan hak-hak azasi manusia, 3). Peradilan yang bebas dan mandiri, 4). Pertanggung jawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari azas kedaulatan rakyat. Keempat prinsip ini merupakan "maskot" yang harus dilaksanakan bagi suatu pemerintahan konstitusional yang menganut paham konstitusi. Lihat. Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda dalam buku *Teori dan Hukum Konstitusi*, Edisi Revisi-6, (Jakarta; PT Raja Grafindo Persada, 2006), hlm 1-2. Bandingkan dengan pendapat Adnan Buyung Nasution tentang ciri-ciri pemerintahan yang konstitusional, antara lain : memperluas partisipasi politik, memberi kekuasaan legislative kepada rakyat, menolak pemerintahan otoriter, ... dan sebagainya. Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, (Jakarta: Grafiti, 1995), hlm 16.

pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mendapat tempat tersendiri pengaturannya dalam pasal UUD 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat dengan UUD 1945)¹¹ mengatur beberapa ketentuan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yaitu:

- (1) 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 pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

¹¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945* (amandemen kedua), ps1 18.

Mengalir dari pasal 18 UUD 1945 di atas, undang-undang yang mengatur tentang susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah ialah undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Perihal pengisian jabatan kepala daerah menjadi salah satu pokok bahasan undang-undang ini.

Materi amandemen kesatu sampai dengan keempat UUD 1945¹² ialah semakin memperluas dan mempertegas rumusan hak-hak azasi manusia yang selama ini dianggap dan dirasakan kurang mendapat jaminan dan perlindungan oleh pihak penguasa. Penegasan dan perluasan Hak Azasi Manusia (HAM) dalam konstitusi ini terlihat dari semakin banyak dan semakin rinci pasal-pasal UUD 1945 yang mengatur tentang HAM¹³. Hal ini terjadi karena UUD 1945 dianggap kurang jelas dan kurang tegas mengatur dan menjamin hak azasi manusia, disamping adanya keinginan oknum pihak tertentu yang masih ingin mempertahankan status quo guna mempertahankan

¹² Amandemen kesatu UUD 1945 disahkan tanggal 19 Oktober 1999, amandemen kedua UUD 1945 disahkan tanggal 18 Agustus 2000, amandemen ketiga UUD 1945 disahkan tanggal 10 November 2001, dan amandemen keempat UUD 1945 disahkan tanggal 10 Agustus 2002.

¹³ Bab XA UUD 1945 (amandemen kedua) Tentang Hak Asasi Manusia dirinci mulai Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J.

kekuasaannya. Contoh konkret yang dirasakan masyarakat adalah hak warga negara untuk memperoleh kedudukan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan. Hak ini dalam implementasinya relatif sulit untuk diperoleh oleh masyarakat luas, apalagi dengan merebaknya budaya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Masyarakat menjadi terkelompok-kelompok, tersekat jurang pemisah yang lebar antara yang berdekatan dengan penguasa dengan masyarakat umum baik dalam kedudukan di mata hukum¹⁴ maupun pemerintahan.

Kaitannya dengan pemerintahan sebagaimana diatur dalam pasal 18 UUD 1945, warga negara mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk turut andil dalam pemerintahan. Pengakuan kesejajaran kedudukan dalam hukum dan pemerintahan¹⁵ diatur dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945 sebagai berikut : "Segala warga negara

¹⁴ Menurut RE. Baringbing dalam bukunya yang berjudul *Catur Wangsa Yang Bebas Kolusi Simpul Mewujudkan Supremasi Hukum*, salah satu penyebab lemahnya peran hukum di Indonesia adalah, karena pemerintah lebih mendahulukan kepentingan penguasa daripada kepentingan publik dalam penerapan hukum. Padahal hukum menuntut keadilan dan kesamarataan, sedangkan kekuasaan tidak menghendaki adanya kesamarataan itu. Dalam kondisi seperti ini, konsistensi pasti hilang dan digantikan diskriminasi. Lihat RE. Baringbing. *Catur Wangsa Yang Bebas Kolusi Simpul Mewujudkan Supremasi Hukum*, Cet. 1, (Jakarta: Pusat Kajian Reformasi, 2001), hlm. 3

¹⁵ Indonesia, *UUD 1945* (amandemen kedua), Op Cit, psl 27 ayat (1).

bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Ekspresi pencapaian kedudukan yang sama bagi setiap warga negara dalam pemerintahan dapat diwujudkan dengan pengembangan diri baik secara individu maupun berkelompok misalnya dengan berorganisasi. Berbagai macam organisasi terbuka luas mulai dari organisasi sosial, keagamaan, kemasyarakatan, apalagi organisasi politik masing-masing menentukan aturan main terhadap anggota kelompoknya. Upaya pengembangan kehidupan pribadi maupun kelompok dalam kaitannya dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara UUD 1945 juga menjamin dalam (pasal 28) “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”, pasal 28C “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”, pasal 28E ayat 3 “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Penegakan dan perlindungan hak-hak azasi

warga negara oleh negara ini atas perintah konstitusi sebagaimana pasal 28I ayat (5) "Untuk menegakkan dan melindungi hak azasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis¹⁶, maka pelaksanaan hak azasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan".

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebelumnya didominasi oleh partai politik, hal ini dapat dimengerti karena berdasarkan pasal 56 ayat (2) UU tersebut menentukan bahwa calon Kepala daerah hanya dapat diajukan oleh partai atau gabungan partai. Ini berarti bahwa tidak terbuka mekanisme bagi individu atau kelompok di luar partai dapat mencalonkan dan dicalonkan menjadi kepala daerah. Kontroversi menjadi berkembang ketika ternyata aspirasi masyarakat berbeda dengan aspirasi partai,

15. Moh. Jumhur Hidayat dalam bukunya yang berjudul "Manifesto Kekuatan Ketiga Mengobarkan Asas Nasionalisme Kerakyatan Menuju Indonesia Raya" berpendapat bahwa sistem demokrasi yang harus kita terapkan adalah demokrasi dalam bidang politik, demokrasi dalam bidang ekonomi serta dalam bidang-bidang sosial lainnya secara sekaligus, tanpa dipisah-pisahkan. Baca Moh. Jumhur Hidayat, *Manifesto Kekuatan Ketiga Mengobarkan Asas Nasionalisme Kerakyatan Menuju Indonesia Raya*, Cet. 1, (Jakarta: Gaspermindo, 2002), hlm 44.

bahkan aspirasi oknum elit politik partai. Partai politik sendiri yang semestinya sebagai penyalur aspirasi dan membela kepentingan masyarakat belum sepenuhnya mampu dan mau menjalankan fungsinya dengan sebaik-baiknya. Elit politik belum optimal memperjuangkan kesejahteraan masyarakat, justru sibuk memperjuangkan kesejahteraan diri dan kelompoknya secara terbatas. Itulah pentas politik yang sering ditampilkan kepada masyarakat, baik pada level pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Masyarakat merasa hanya sebagai kuda tunggangan partai politik dan elit politik¹⁷ untuk meraih cita-citanya, bahkan yang sangat menyedihkan justru ketika elit telah memperoleh kekuasaannya mereka menggunakannya sebagai sarana untuk membelenggu masyarakat selaku konstituen sekaligus

¹⁷ Mengenai keterkaitan hukum dengan politik ini Prof. Hikmahanto Juwana mengemukakan bahwa dari sudut pandang politik, hukum merupakan produk politik sehingga wajar jika arah dan maksud pembuatan hukum sarat dengan muatan politik para pembuatnya namun pada sudut pandang yang lain organisasi dan kehidupan politik bahkan negara sebagai organisasi politik terbesar, berdiri dan aktifitasnya diatur dengan hukum. Hal ini sesuai dengan esensi pemikiran teori hukum *Critical Legal Studies* (CLS) yang terletak pada kenyataan bahwa hukum adalah politik. Doktrin hukum yang selama ini terbentuk sebenarnya lebih berpihak pada mereka yang mempunyai kekuatan (*power*).

Lihat. Hikmahanto Juwana, "Hukum Internasional Dalam Konflik Kepentingan Ekonomi Negara Berkembang dan Negara Maju," (Makalah disampaikan pada Pidato Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum Internasional Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 10 November 2001), hlm 7.

sebagai pemilik kedaulatan di negeri yang memproklamasikan dirinya sebagai negara demokrasi. Jadi hakikat kedaulatan rakyat hanya sedikit tampak tatkala akan berlangsungnya pesta demokrasi yang sering disebut pemilihan umum (Pemilu). Saat itu rakyat merasa sebagai subyek pemilik kedaulatan yang berwenang menentukan arah kehidupan bernegara, tetapi setelah terpilihnya partai politik tertentu sebagai pemenang pemilu, rakyat kembali merasa sebagai obyek yang harus tunduk kepada *policy* partai pemenang pemilu. Bahkan sering terjadi rakyat tidak tahu dan tidak mengenal wakil-wakilnya yang duduk di kursi legislatif maupun eksekutif, apalagi tentang program kerja dan tujuannya.

Kejengkelan ini pada jamannya menjadi pendorong terbukanya angin segar pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat, dan Presiden dan wakil presiden secara langsung, bahkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang juga dilakukan secara langsung. Ini artinya terbuka kebuntuan yang selama ini terjadi, dimana rakyat dapat langsung menggunakan hak politiknya untuk memilih secara langsung para wakilnya yang duduk di lembaga legislatif

maupun eksekutif sesuai dengan kehendaknya secara umum, bebas dan rahasia.

Perkembangan ketatanegaraan akhirnya bukan hanya berhenti pada hak untuk memilih tetapi berlanjut dengan hak untuk dipilih secara langsung oleh rakyat khususnya dalam pencalonan kepala daerah. Sampai saat ini calon kepala daerah diusung (dicalonkan) oleh partai atau gabungan partai sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Tidak dibukanya kran atau peluang bagi perseorangan (nonpartai) untuk ikut serta dalam Pilkada dirasakan oleh masyarakat sebagai pengurangan dan pengekangan terhadap hak-hak politiknya sehingga memunculkan reaksi penolakan atau sekurang-kurangnya revisi terhadap meteri muatan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pelaksanaan pasal 18 UUD 1945, karena dihadapkan pada pasal 28D ayat (3) UUD 1945. Kasus ini sekurang-kurangnya juga dilatarbelakangi oleh ketidakpercayaan masyarakat terhadap partai politik atau gabungan partai politik dalam pemilihan kepala daerah.

Rangkaian Pilkada sejak tahun 2005 menegaskan fakta bahwa partai politik memonopoli saluran politik

karena saluran politik bagi individu sama sekali tertutup. Celakanya, celah-celah aturan dan mekanisme dipakai oleh oknum elit partai politik untuk memetik rente ekonomi, akibatnya politik uang dalam Pilkada menjadi berkembang biak. Jika dari akar persoalannya sudah separah itu, tidak mustahil jika pemerintahan hasil Pilkada hampir senantiasa mengidap penyakit turunan berupa gagal-mandat, gagal-akuntabilitas, gagal-keterwakilan dan pada gilirannya gagal mengemban tugasnya dalam arti luas. Fakta-fakta inilah yang mendorong konsep pemikiran dan gebrakan yang menuntut adanya saluran alternatif berupa aturan dan mekanisme yang menjamin pihak di luar partai untuk dapat ikut andil dalam Pilkada.

Kehadiran kandidat independen patut dan layak diberikan kedudukan yang sama dengan partai politik di depan hukum. Keuntungan yang diharapkan, di satu sisi terbukanya peluang partisipasi bagi warga negara dalam kancah politik berpotensi ditingkatkan kualitasnya dan diperluas melalui mekanisme aturan hukum, di sisi lainnya mendorong timbulnya potensi penguatan sistem kepartaian. Warga negara diberikan saluran alternatif

di luar partai. Dalam kehidupan demokrasi praktek seperti ini disebut sebagai saluran nonpartisan (*nonpartisan candidacy*) atau juga sering dinamakan kanal pencalonan nonpartai (*nonparty candidacy*). Kelompok-kelompok masyarakat, organisasi massa, bahkan individu-individu yang semula dikuasai secara monopoli oleh partai, akhirnya tidak lagi demikian karena perseorangan pun dapat melakukan hal serupa. Mau atau tidak, partai harus segera berbenah diri, mengakhiri mimpi indahnya sebagaimana periode sebelumnya karena hadirnya rival yang mungkin tidak kalah kuatnya dibandingkan dengan rival partai politik.

Diskursus calon independen¹⁸ memang kelahirannya dibidani oleh proses dan hasil demokratisasi Indonesia yang khas semenjak gelombang reformasi. Demokratisasi telah melahirkan kebebasan yang mendorong perluasan partisipasi warga negara dalam semua aspek kehidupan khususnya kehidupan politik. Partisipasi dalam

¹⁸ Joko J Prihatmoko berpendapat bahwa calon independen telah menjadi solusi kebekuan demokrasi. Kebekuan demokrasi ditandai dengan merosotnya hubungan rakyat dengan lembaga politik. Di satu sisi, lembaga politik terlalu mapan, kehilangan kepercayaan, kepekaan, dan inovasi. Di sisi lain, rakyat dilanda ketidakpercayaan dan antipati terhadap Politik. Lihat. Joko J Prihatmoko, "Calon Independen Pemilu DPR/DPRD", *Suara Merdeka*, (Sabtu, 3 November 2007): 6.

menentukan arah dan kebijakan pemerintahan ini sekaligus menumbuhsururkan kompetisi di antara mereka. Demokrasi delegatif yang berjalan selama ini dinyatakan gagal menjalankan mandat, keterwakilan politik dan akuntabilitas. Demokrasi delegatif didakwa sebagai harga mahal yang tidak sebanding dengan kenikmatan yang diperoleh sebab terbukti keuntungan tidak banyak berpihak kepada masyarakat luas tetapi justru berpihak kepada segelintir oknum elit politik.

Di tengah keasyikan para elit partai politik memperkokoh posisinya guna memenangkan Pemilu tahun 2009 melalui kampanye dan menjadi Tim sukses pemilihan kepala daerah di sejumlah daerah propinsi dan kabupaten atau kota madya, di penghujung Juli 2007 ada sebuah kabar panas tentang putusan Mahkamah Konstitusi. Lembaga yang diketuai oleh Prof. Dr. Jimly Asshidiqie, S.H. ini membolehkan calon perseorangan mengajukan diri atau diajukan menjadi calon kepala daerah melalui putusannya Nomor 05/2007 tanggal 23 Juli 2007. Mahkamah Konstitusi memutus pasal 56 ayat (2) undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bertentangan dengan pasal 28D ayat (3) UUD 1945

yang menentukan bahwa "setiap orang mempunyai kesempatan yang sama dalam pemerintahan" sehingga untuk tampil dalam pemerintahan tidak boleh ada yang diskriminasi melalui partai politik. Sebelum putusan ini, sejarah telah membuktikan bahwa sudah ada undang-undang Nangroe Aceh Darussalam (NAD) yang membolehkan tampilnya calon independen yang ternyata tidak bertentangan dengan undang-undang dasar. Dari dasar-dasar di atas relatif rasional jika Mahkamah Konstitusi membolehkan calon yang ingin maju dalam Pilkada tanpa melalui Parpol. Logika hukum yang dibangun oleh putusan Mahkamah Konstitusi ini benar-benar didasarkan pada pilihan perspektif, dalil-dalil dan pasal-pasal yang nyata dan mendasar, lepas dari persoalan senang atau tidak senang¹⁹.

Perlu dipahami bahwa munculnya gagasan tentang calon independen bermula dari banyaknya calon yang relatif baik tetapi tidak masuk melalui Pilkada karena

¹⁹ Moh. Mahfud MD, "Putusan MK Belum Tentu Benar", *Seputar Indonesia*, (Selasa, 14 Agustus 2007): 6. Lebih lanjut Mahfud mengatakan bahwa satu hal yang menarik ialah putusan Mahkamah konstitusi yang spektakuler ini memiliki kekuatan yang bersifat mengikat dan final berdasarkan pasal 24C ayat (1) UUD 1945, sehingga tetap harus dilaksanakan. Ada hikmah yang dapat dipetik dari kasus ini jika ditanggapi secara positif yakni diharapkan dapat menyehatkan kehidupan partai politik.

calon tersebut tidak dapat memberikan sejumlah uang. Berita-berita yang dilansir oleh media massa menyebutkan adanya oknum pimpinan Parpol yang mensyaratkan pembayaran sejumlah uang yang relatif mencekik sehingga mutu personel bukan lagi menjadi ukuran keberhasilan melainkan kemampuan finansial. Kualitas, etos kerja, loyalitas, perjuangan tidak dapat dipakai sebagai pembayaran untuk menjadi kandidat kepala daerah karena oknum pimpinan Parpol lebih memilih Pilkada sebagai mimbar kontes kekayaan calon, sekaligus mesin pencetak uang yang dapat diandalkan bagi oknum tersebut. Uang saat itu menjadi raja. Siapa yang mempunyai uang yang lebih banyak dialah yang berhak dan pantas untuk menjadi pemimpin, terlepas dari itu uang siapa, dari mana, dan bagaimana cara mendapatkannya. Pertanyaan besar yang perlu dijawab ialah bagaimana menempatkan calon independen sejajar dengan calon dari partai dalam kerangka landasan hukum yang kokoh sekaligus mampu menghapus praktek KKN sehingga aspirasi masyarakat dan tujuan bernegara semakin cepat terwujud. Berdasarkan hal tersebut, peneliti akan melakukan penelitian yang berjudul:

"Calon Independen pada Pemilihan Kepala Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia."

B. Identifikasi Masalah

Spontan putusan MK mengundang pro dan kontra di kalangan masyarakat khususnya elit politik, pejabat pemerintah, kalangan penegak hukum, akademisi, dan pemerhati. Aneka pendapat dengan berbagai sudut pandang, tujuan dan argumen yang disampaikan melalui media cetak dan media elektronika, bahkan dalam forum pertemuan ilmiah. Keputusan yang bersifat final ini disambut ramai oleh kedua pihak yang berseberangan. Tentu saja suasana gempita bagi pihak pendukung keputusan ini mengingat: (1) keputusan ini dipandang seolah-olah sebagai angin surga lantaran membuka peluang bagi munculnya kandidat yang lebih berkualitas dan layak pilih, (2) keputusan ini juga dipandang sebagai solusi ketidakmampuan partai atau gabungan partai mengelola mandat dan perwakilan politik, serta membersihkan Pilkada dari praktek monopoli partai beserta ekses-ekses sebagai akibat hukumnya. Praktek illegal yang sering muncul adalah *money politic* sebagai

bagian dari kegiatan Korupsi, kolusi dan Nepotisme (KKN).²⁰ Sebaliknya, mereka yang cenderung resisten dengan putusan ini, segera memasang "jebakan". Orang partai dalam pemerintahan dan partai-partai dalam lembaga legislatif bersepakat bahwa putusan Mahkamah Konstitusi itu mesti diimplementasikan lewat amendemen UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di sinilah letak jebakannya, dengan memasang syarat pengajuan calon perseorangan yang harus didukung sekurang-kurangnya 15 persen dari jumlah penduduk yang berhak pilih. Sungguh hal ini merupakan persyaratan yang sangat berat dan hampir mustahil. Pro dan kontra di atas menjadi menarik perhatian seluruh lapisan masyarakat bahkan dunia karena menjadi hal baru dalam ketatanegaraan Indonesia sekaligus sebagai fenomena yang harus dijawab. Indonesia yang sudah dinyatakan sebagai negara paling demokratis menghadapi tantangan besar yang harus diselesaikan dalam waktu singkat karena kepastian hukum legalisasi calon independen pada Pilkada sudah mendesak.

²⁰ Lihat Eep Saefulloh Fatah, "Bangunkan Partai-partai, Analisis Politik", *Kompas*, (Selasa, 14 Agustus 2007): 1.

Berdasarkan uraian tersebut maka identifikasi dan perumusan masalah dalam penelitian ini adalah hal yang berhubungan dengan kedudukan calon independen pada Pilkada dalam ketatanegaraan Indonesia, sebagai berikut:

1. Bagaimana ruang lingkup pemilihan umum di Indonesia ?
2. Bagaimana ruang lingkup pemilihan kepala daerah di Indonesia ?
3. Bagaimana kedudukan calon independen dalam ketatanegaraan Indonesia ?
4. Bagaimana peluang dan hambatan bagi calon independen untuk turut serta dalam Pilkada ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang diharapkan dalam melakukan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui ruang lingkup pemilihan umum di Indonesia.
2. Untuk mengetahui ruang lingkup pemilihan kepala daerah di Indonesia.
3. Untuk mengetahui calon independen dalam ketatanegaraan Indonesia.

4. Untuk mengetahui peluang dan hambatan bagi calon independen untuk turut serta dalam Pilkada.

D. Kegunaan Penelitian

Sedangkan kegunaan penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis, dengan penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi pemikiran terhadap pengembangan studi tentang kedudukan calon independen Pilkada dalam ketatanegaraan di Indonesia .
2. Secara praktis, kegunaan penelitian ini adalah :
 - a. Melalui penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran esensi perubahan paradigma baru dalam ketatanegaraan di Indonesia khususnya mengenai kedudukan calon independen untuk ikut serta dalam Pilkada pascaputusan Mahkamah Konstitusi yang memutuskan bahwa calon independen dapat mengikuti Pilkada.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi semua pihak dalam kaitannya calon independen turut serta dalam Pilkada.

E. Kerangka Pemikiran/Teoritis

Negara Kesatuan Republik Indonesia selanjutnya disingkat NKRI didirikan oleh *founding fathers* pada tanggal 17 Agustus 1945 sebagai negara republik konstitusional. Pernyataan kemerdekaan melalui proklamasi pada tanggal itulah peristiwa awal yang menandai terbentuknya negara Republik Indonesia. Pada jaman serba darurat itu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) bekerja secara maraton menghasilkan presiden dan wakil presiden serta membentuk Undang-undang Dasar 1945 selaku piagam pendirian negara RI. Jadi eksistensi negara ini selain dibentuk atas dasar proklamasi, juga didasarkan kepada UUD 1945. Republik konstitusional tidak hanya berurusan dengan ketatanegaraan dan fungsi kedaulatan, tetapi juga menyangkut fungsi pelayanan, tugas memperbaiki kondisi ekonomi, meningkatkan kesejahteraan rakyat, termasuk partisipasi bangsa ini dalam menjaga perdamaian dunia. UUD 1945 sebagai hukum tertinggi atau hukum dasar, mendasari pengaturan kewenangan, tugas dan fungsi lembaga-lembaga negara dan mekanisme penyelesaian jika terjadi sengketa diantara lembaga tinggi negara.

Kedudukan presiden, parlemen dan lembaga kehakiman menjadi sejajar. Alasan ini pula yang menempatkan UUD 1945 menjadi acuan penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya. Tidak ada satupun peraturan perundang-undangan di bawahnya yang boleh melanggarnya sebab konstitusi menempati kedudukan dan urutan tertinggi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Republik konstitusional dalam konstitusinya selalu mendasarkan kewajiban negara untuk menghormati, melindungi Hak azasi manusia (HAM) agar aparat negara tidak berbuat sewenang-wenang kepada warga negara. Penegasan terakhir, republik konstitusional harus didasarkan konstitusi yang selalu bersifat terbuka atas perubahan dan perkembangan mengingat tuntutan kebutuhan politik, sosial, ekonomi yang lebih baik di masa depan. Konstitusi ini harus berwatak visioner. Meskipun terbuka terhadap perubahan namun sebaliknya juga tidak terlalu mudah untuk mengubah sebab implikasinya terhadap peraturan perundang-undangan di bawahnya.²¹

²¹ Lihat. Benny Kharman, "Tantangan Republik Konstitusi", *Kompas*, (Sabtu, 18 Agustus 2007): 6. Lebih lanjut Benny Kharman menjelaskan bahwa ada empat tantangan republik konstitusi yaitu:

Sebagai negara hukum yang demokratis, pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia merupakan suatu keniscayaan dalam upaya mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Pengakuan terhadap hak asasi manusia harus dilaksanakan dalam bentuk dan perbuatan hukum sehingga kepastian hukum dapat terwujud. Dalam konteks ini, negara hukum modern merupakan sarana untuk pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia terlebih HAM dalam pemerintahan.

Penyelenggaraan pemerintahan dalam konsep negara hukum modern harus mengedepankan kepentingan rakyat. Konsep negara hukum modern dalam berbagai istilah

(1) Kelemahan konstitusi sebagai kerangka pengaturan konsistensi, dan pencapaian tujuan tata negara, perkembangan demokrasi, pemberantasan korupsi, jaminan HAM, penataan ekonomi dan kesejahteraan umum. Aturan-aturan di dalamnya dianggap terlalu ringkas, (2) Republik konstitusional wajib menjamin hak-hak sipil agar penguasa tidak sewenang-wenang, atau membiarkan orang atau kelompok lain melanggar pelaksanaan hak-hak itu. Penegakan hukum harus didasari pada prinsip persamaan atau kesetaraan di muka hukum dan larangan diskriminasi, demikian pula jaminan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dimaksudkan agar kemakmuran tidak hanya dinikmati sebagian orang saja., (3) Republik konstitusional tidak boleh membiarkan UU dan isi ketentuannya ataupun peraturan di bawahnya tidak sesuai dengan konstitusi, (4) Perkembangan republik dalam hubungannya dengan otonomi daerah harus bersumber pada konstitusi. Otonomi dan pemerintah dan parlemen daerah harus menjadi bagian dari tujuan republik konstitusional. Perlu pula dipastikan bahwa otonomi bukan untuk mempersulit kehidupan umum di daerah tersebut tetapi justru demi kesejahteraan daerah dan Negara pada umumnya, (5) Republik konstitusional telah lama dikenal umum sebagai Negara nasional, bukan Negara bagi segolongan orang. Semboyan Bhineka Tunggal Ika tidak mengakomodasi watak diskriminatif dan intoleransi atas dasar apapun.

kepuustakaan disebut dengan negara kesejahteraan (*welfare state*). Kepentingan rakyat merupakan hak asasi manusia yang harus diakui dan dilindungi dalam suatu negara hukum. Pembukaan UUD 1945 pada alinea ke empat dinyatakan bahwa tujuan negara adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dan seterusnya. Dengan demikian, penyebaran maupun penyerahan wewenang dalam konsep otonomi daerah tidak dapat dipisahkan dari tujuan negara sebagaimana yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945. Berdasarkan hal tersebut, penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada prinsip otonomi dan tugas pembantuan merupakan satu kesatuan dari upaya untuk mencapai tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disingkat NKRI).

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam konsep otonomi daerah harus berdasarkan UUD 1945 sebagai hukum dasar yang merupakan sumber hukum formil di Indonesia.

Dalam perkembangan hukum di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang masing-masing menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi terbentuknya, diantaranya:

- a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah; Undang-undang ini sebagai langkah pertama penerapan demokrasi di daerah berisi ketentuan yang sangat singkat, mengatur kedudukan Komite Nasional Daerah (KND) sebagai penjabaran Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang berfungsi sebagai badan legislatif darurat. Hal ini dapat dimengerti karena kondisi negara yang serba darurat disibukkan pada revolusi fisik upaya mempertahankan kemerdekaan. Perkembangan selanjutnya KND berganti nama menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD), yang sekarang menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; Undang-undang ini merupakan penghapusan perbedaan antara cara pemerintahan di Jawa dan Madura dengan luar Jawa (uniformitas). Dalam kenyataannya undang-undang ini

tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya karena baru diumumkan satu tahun sesudah Aksi Militer I Belanda tahun 1947. Enam bulan setelah undang-undang ini diumumkan, Belanda melanjutkan Aksi Militer II tahun 1948.

- c. Undang-Undang Negara Indonesia Timur Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Negara Indonesia Timur (NIT); Undang-undang ini bersifat separatis sebagai akibat berlakunya konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) dimana negara Republik Indonesia berbentuk serikat. Pemerintahan ini hanya berjalan sekitar delapan bulan kemudian digantikan dengan negara baru, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan konstitusi yang baru (UUDS 1950). Konsekuensinya, RIS dan NIT bubar dan undang-undang ini tidak sempat dan tidak pernah dilaksanakan.
- d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; Undang-undang ini diciptakan sebagai upaya untuk menyatukan keanekaragaman otonomi daerah seluruh Indonesia

(uniformitas) walaupun dalam undang-undang ini masih ditemui istilah swatantra.

- e. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 (disempurnakan) tentang Pemerintahan Daerah;
- f. Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 (disempurnakan) tentang Pemerintahan Daerah;
- g. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; Undang-undang ini dibuat pada saat Partai Komunis Indonesia (PKI) turut berkuasa dan beberapa saat akan meletus membrontakan kedua tahun 1965. Wajar jika dalam undang-undang ini dimasukkan aturan pemberian otonomi yang seluas-luasnya, dan ketentuan bahwa untuk terciptanya demokrasi (terpimpin) maka di dalam pimpinan DPRD, pembentukan wakil-wakil ketua harus menjamin terciptanya poros Nasakom (Nasional, Agama, Komunis).
- h. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja;
- i. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; Undang-undang ini terkenal dengan pemberian otonomi yang nyata,

dinamis, dan bertanggung jawab. Nyata dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Bertanggung jawab dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahan-pengarahan yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, yang menjamin hubungan yang serasi dengan pemerintah pusat, serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Dinamis dalam arti senantiasa berubah ke arah yang lebih baik dari waktu ke waktu baik di bidang pemerintahan, pembangunan maupun kemasyarakatan.

- j. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; Sebagai produk rezim reformasi, undang-undang ini memberikan kewenangan

yang lebih besar kepada DPRD selaku representasi dari masyarakat lokal untuk berperan aktif dalam pemerintahan. Salah satu kewenangan DPRD adalah memilih Kepala Daerah.

- k. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Diantaranya berisi perubahan ketatanegaraan, karena Pasangan Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat lokal, sehingga Partai Politik melalui fraksi-fraksinya di DPRD tidak lagi dapat memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Ketentuan-ketentuan di atas dipakai sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai konsekuensi logis eksistensi Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis. Dengan adanya penyerahan wewenang secara konstitusional dari Pemerintah Pusat (selanjutnya disebut Pemerintah) kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka segala urusan penyelenggaraan pemerintahan di daerah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah kecuali kewenangan lain yang diatur secara khusus dalam

ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah dalam arti sempit adalah Kepala Daerah, yang pengisian jabantannya dilakukan dengan cara dipilih secara demokratis (langsung, umum, bebas dan rahasia) oleh rakyat.

Terlaksananya Pilkada langsung menunjukkan adanya peningkatan kualitas demokrasi di Indonesia. Kadar demokrasi suatu negara ditentukan antara lain oleh seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan siapa dari antara mereka yang dijadikan pejabat negara. Semakin banyak pejabat negara baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah yang dipilih langsung oleh rakyat, semakin tinggi kadar demokrasi negara tersebut. Sebuah keniscayaan dengan otonomi daerah dan desentralisasi, kadar partisipasi politik rakyat semakin tinggi, dalam memilih pejabat publik, mengawasi perilakunya, maupun dalam menentukan arah kebijakan publik.

Robert Dahl (1989) mengatakan bahwa demokratisasi pada tingkat nasional hanya mungkin terbangun jika demokrasi juga berlangsung pada tingkat lokal. Menurut Beetham (1996), Manor (1998), Graveta and Valderrama

(1999), Cornwall and Gaventa (2001), pemerintah lokal memiliki potensi dalam mewujudkan demokratisasi karena proses desentralisasi mensyaratkan adanya tingkat responsifitas, keterwakilan dan akuntabilitas yang lebih besar. Smith dan Dahl mengatakan bahwa untuk mewujudkan *local accountability, political equity, and local responsiveness*, yang merupakan tujuan desentralisasi, diantara prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapainya adalah pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territory of power*) ; memiliki pendapatan daerah sendiri (*local own income*) ; memiliki lembaga perwakilan rakyat (*local representative body*) yang berfungsi untuk mengontrol eksekutif daerah ; dan adanya kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh masyarakat melalui mekanisme pemilihan umum.²²

Ada tiga aspek pembelajaran politik yang dapat diambil pada pemilihan kepala daerah langsung, yaitu:

- (1) meningkatkan kesadaran politik masyarakat lokal ;
- (2) mengorganisir masyarakat ke dalam suatu aktivitas

²² Lihat. Fitriyah. "Sistem dan Proses Pilkada secara Langsung", *Jurnal Analisis CSIS*, (Jakarta: September 2005): 297.

politik yang memberi peluang lebih besar pada setiap orang untuk berpartisipasi ; (3) memperluas akses masyarakat lokal untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka. Ditinjau dari sisi otonomi daerah, Pilkada langsung merupakan upaya memperkuat sistem lokal dan otonomi daerah sebagai proses demokratisasi sebab : (1) dapat membatasi pengaruh konfigurasi politik DPRD kepada kepala daerah karena akuntabilitas publik kepala daerah tidak semata-mata ditentukan oleh DPRD tetapi oleh masyarakat lokal selaku pemilihnya ; (2) mengurangi praktek *money politic* dalam proses Pilkada dan proses laporan pertanggungjawaban kepala daerah ; (3) mengurangi arogansi DPRD melalui klaim sebagai sebagai satu-satunya lembaga representasi rakyat, karena pemilihan kepala daerah langsung akan memposisikan kepala daerah juga sebagai representasi rakyat ; (4) lebih menjamin terciptanya legitimasi pemerintah daerah sehingga pemerintah daerah menjadi lebih efektif.²³

²³ Andy Ramses, "Pilkada Secara Langsung dan Perlunya Revisi Terbatas UU No. 22/1999", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 19, (Jakarta: 2003): 60.

Apabila disepakati bahwa hakikat otonomi daerah pada dasarnya adalah otonomi masyarakat dalam tata pemerintahan lokal, maka Pilkada langsung merupakan suatu keniscayaan politik bagi bangsa Indonesia. Begitu pula jika agenda desentralisasi dan otonomi daerah dilihat dalam kerangka besar demokratisasi kehidupan bangsa kita, maka Pilkada langsung semestinya memberikan kontribusi yang juga besar dalam hal itu.

Padmo Wahjono berpendapat bahwa daerah Otonom ialah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁴ Sedangkan kepala daerah ialah gubernur bagi daerah propinsi atau bupati bagi daerah kabupaten atau wali kota bagi daerah kota.²⁵

Secara historis, perjalanan pengaturan Pilkada dalam UU No 32 tahun 2004 mengalami proses yang panjang.

²⁴ Padmo Wahjono, (selanjutnya disebut Padmo Wahjono I), *Kamus Tata Hukum Indonesia*, Cet. 1, (Jakarta: Ind Hill-Co, 1987), hlm 46.

²⁵ *Ibid*, hlm 51.

Pemerintah dan DPR menolak untuk mengakui Pilkada langsung oleh rakyat sebagai pemilihan umum. Padahal jelas bahwa sifat Pilkada yang diagendakan melalui UU tersebut bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia sebagaimana lazimnya pemilihan umum. Pemahaman distortif terhadap hakikat Pilkada semacam ini berdampak disisihkannya Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai satu-satunya badan penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri sebagaimana telah diamanatkan oleh konstitusi. Namun demikian di sisi lain, para perumus UU justru menjadikan komisi-komisi pemilihan umum daerah (KPUD) sebagai penyelenggara Pilkada padahal nota bene KPUD menjadi bagian tak terpisahkan dari dan dibentuk oleh KPU.

Realitas kehidupan politik yang mencerminkan keprihatinan bagi masyarakat yang merindukan pengakuan dan jaminan hak-hak politik, jaminan penegakan dan sekaligus perlindungan hak-hak politik merupakan potret sosial yang harus menjadi tanggung jawab utama bagi semua pihak pemangku kepentingan dalam pemerintahan. Tuntutan masyarakat terhadap pemerintah dalam menyikapi arus globalisasi merupakan keniscayaan yang harus

diwujudkan secara konsekuen dalam bentuk program pembangunan khususnya di bidang politik yakni terjaminnya hak-hak politik rakyat khususnya hak untuk mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai kepala daerah melalui pemilihan kepala daerah dari calon independen (nonpartai).

Kata "calon nonpartisan" menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, diurai menjadi dua kata yaitu calon dan partisan. Calon berarti : (1) orang yang akan menjadi ; (2) orang yang akan diusulkan atau dicadangkan supaya dipilih atau diangkat menjadi sesuatu.²⁶ Partisan artinya pengikut partai, golongan atau paham tertentu.²⁷ Jadi "calon independen atau calon partisan Pilkada" dimaksudkan sebagai orang yang akan diusulkan supaya dipilih mejadi kepala daerah yang berasal dari orang yang bukan pengikut partai.

Satu bagian dari tujuan pembangunan adalah perlindungan terhadap segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, yang pada gilirannya dapat tercapai jika hak sebagai warga negara selaku

²⁶ Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia. *Op.cit.* hlm 189.

²⁷ *Ibid*, hal 831.

perseorangan (nonpartai) menjadi kepala daerah dapat tersalurkan dan terakomodasi dalam peraturan perundang-undangan menjadi kenyataan. Di satu sisi konsep ini menjadi peluang bagi perseorangan untuk ikut dalam pemerintahan tanpa harus melalui partai atau gabungan partai, tetapi di sisi lain juga menjadi cambuk bagi partai dalam hal ini elit politik untuk lebih meningkatkan peranannya dalam menyerap aspirasi dan membawa kesejahteraan rakyat sebagaimana amanat konstitusi.

Dengan demikian, pendidikan politik terhadap masyarakat merupakan hal yang sangat penting dalam membangun demokrasi pada suatu negara. Peran partai politik sebagai inti dari infra struktur politik untuk memberikan pendidikan politik bagi kader dan simpatisan serta masyarakat umum adalah wujud konkrit dari berjalannya fungsi dan sistem kepartaian di negara yang demokratis. Semakin tinggi tingkat pemahaman politik masyarakat, terutama dari kader partai politik yang diutus sebagai anggota parlemen maka akan semakin baik tingkat pengawasan terhadap pemerintah sebagai penanggung jawab dan pelaksanaan fungsi pemerintahan.

Media massa meliput kasus pemilihan umum di berbagai daerah di Indonesia menjadi permasalahan pada tingkat partisipasi dan kualitas penyelenggaraan demokrasi, khususnya dalam pemilihan Kepala daerah anggota DPRD. Hal ini membuktikan tidak berjalannya atau kurangnya pemberdayaan partai politik dalam melakukan seleksi terhadap anggota legislatif yang di utus partai politik yang bersangkutan, dan juga kurang selektif anggota DPRD dari partai politik dalam memilih kepala daerah. Ini terjadi karena kehidupan politik sudah terkungkung pada lingkaran setan yang dikuasai raja oleh "politik uang".

Media massa banyak meliput maraknya demonstrasi yang akhir-akhir ini terjadi, antara lain disebabkan kurang efektifnya lembaga perwakilan rakyat dalam menjalankan fungsi representasinya. Lembaga perwakilan rakyat yang semestinya menjadi penyerap dan penyalur aspirasi masyarakat sebagian oknum justru menyuarakan hal yang berbeda, menjual aspirasi demi kepentingan pribadi. Lembaga yang diharapkan sebagai problem solver kebuntuan masyarakat dengan pemerintah, dalam kenyataannya justru sebagai pembuat masalah. Harapan

publik akan penegakan hukum dan penyelesaian KKN serta pelanggaran HAM, tidak diimbangi dengan kinerja dewan yang sewajarnya, bahkan kasus-kasus KKN banyak melibatkan lembaga terhormat ini baik secara pribadi maupun kelompok atau institusi.

Menanggapi persoalan ini perlu kiranya mengungkap kembali sistem hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya dalam hal pemilihan kepala daerah. Penyempurnaan terhadap sistem hukum yang dimaksudkan dalam hal ini mencakup 3 aspek adalah sebagaimana pendapat Friedman (dalam *Lawrence M. Friedman, American Law: as an Introduction*) yang dikutip oleh Sri Soemantri M²⁸:

- a. Struktur hukum (*legal structure*) merupakan institusional dari entitas hukum....
- b. Substansi hukum (*legal substance*) adalah aturan norma yang merupakan pola perilaku manusia dalam masyarakat yang berada dalam sistem hukum tersebut.... L.M. Friedman menyatakan: *By this (substance) is meant the actual rules (aturan-aturan yang berlaku), norms (kaidah-kaidah), and behaviour patterns of people inside the system. This is first of all "the Law"*. Di Indonesia dikenal adanya hukum materiil (Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi, Hukum Pidana, Hukum Perdata)

²⁸ Sri Soemantri M, (selanjutnya disebut Sri Soemantri M I), "Arti Sistem Hukum," (Makalah disampaikan pada mata kuliah Politik Hukum, Jakarta: Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2006), hlm 1-2.

dan hukum formil (Hukum Acara Pidana, Hukum Acara Perdata, dll).

c. Budaya hukum (*legal culture*) adalah sikap dan nilai-nilai yang terkait dengan tingkah laku (manusia) yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya. Dalam pada itu Friedman menyatakan: Budaya hukum adalah cuaca pemikiran sosial (*climate of social thought*) dan penentuan kekuatan sosial bagaimana hukum digunakan, di jauhi (*avoided*) atau disalahgunakan. Friedman juga berpendapat; tanpa budaya hukum sistem hukum akan menjadi tidak berarti (menjadi mati)."

Namun amat disayangkan realita yang ada sampai sekarang ini, sistem keterwakilan rakyat yang ada dalam badan legislatif di Indonesia belum menunjukkan kinerja yang maksimal. Keterwakilan rakyat dalam badan perwakilan merupakan wujud dari sistem demokrasi perwakilan. Dalam pandangan ini Jimly Asshiddiqie²⁹ menyatakan bahwa hubungan antara rakyat dan kekuasaan negara sehari-hari lazimnya berkembang atas dasar dua teori, yaitu teori demokrasi langsung (*direct democracy*) dimana kedaulatan rakyat dapat dilakukan secara langsung dalam arti rakyat sendirilah yang melaksanakan kekuasaan tertinggi yang dimilikinya, serta teori demokrasi tidak langsung (*representative*

²⁹ Jimly Asshiddiqie, (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie I), *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm 70.

democracy). Lebih lanjut Jimly³⁰ menyatakan: "...adanya ketentuan Pasal 18 ayat (1) tetap tidak mengurangi makna otonomi daerah yang dijamin dalam Pasal 18 ayat (2) sampai dengan ayat (7) dan Pasal 18A serta Pasal 18B UUD 1945. Prinsip otonomi daerah yang diadopsikan tetap menjamin pluralisme antar daerah dan tuntutan keprakarsaan dari bawah atau dari tiap-tiap daerah untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan."

Kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan kewenangan yang melekat secara konstitusional. Sebagaimana yang telah dinyatakan dalam Pasal 18 UUD 1945, bahwa pemerintahan daerah yang terdiri dari provinsi, kabupaten, dan kota merupakan penyelenggara pemerintahan dalam bingkai satu kesatuan Negara Republik Indonesia. Selaras dengan Jimly, Ryaas Rasyid menuturkan³¹:

³⁰ Jimly Asshiddiqie I, *ibid.* hlm 284.

³¹ Ryaas Rasyid, "Otonomi Atau Federasi", *Sinar Harapan*, (24 April 2000):8-9.

"Bahwa pemberian otonomi daerah kepada daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia esensinya telah terakomodasi dalam pasal 18 UUD 1945 yang intinya, membagi daerah Indonesia atas daerah besar (provinsi) dan daerah provinsi dibagi dalam daerah lebih kecil. Daerah itu bersifat otonomi (*streek en locale rechtsgemeenschappen*) dengan dibentuk Badan Perwakilan Rakyat, atau hanya berupa daerah administrasi saja. Daerah besar dan kecil yang diberikan kewenangan otonomi seberapa luas apapun bukan merupakan bagian (sebuah *state*), melainkan daerah yang tidak terpisahkan dari dan bentuk dalam kerangka Negara Kesatuan."

Logemann sebagaimana disadur oleh Saiful Anwar,³² mengartikan otonomi:

"Otonomi adalah kekuasaan bertindak merdeka yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri yang dapat dipergunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum."

Saiful Anwar³³ sendiri dalam buku yang berbeda, menyimpulkan bahwa pada hakekatnya otonomi itu lebih mengutamakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah untuk melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung-jawab.

³² Saiful Anwar, (selanjutnya disebut Saiful Anwar I), *Sendi-Sendi Hukum Tata Negara Indonesia Era Reformasi*, Cet. 1, (Medan: Gelora Madani Press, 2004), hlm 144-145.

³³ Saiful Anwar, (selanjutnya disebut Saiful Anwar II), *Sendi-Sendi Hukum Tata Negara*, Cet. 1, (Bandung: Transito, 1996), hlm 86.

Pengertian otonomi dapat diartikan sebagaimana pendapat I Nyoman Sumaryadi³⁴ menyatakan:

"Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada 2 ciri hakikat dari otonomi yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own law*. Karena itu, otonomi lebih menitik-beratkan aspirasi daripada kondisi."

Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam era otonomi sekarang ini harus memiliki sasaran yang jelas. Adapun sasaran yang dimaksudkan sebagaimana pendapat Subhilhar³⁵ menyatakan:

"Otonomi daerah dimaksud untuk mencapai sasaran-sasaran :

³⁴ I Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Cet. 1, (Depok: CV. Citra Utama, 2005), hlm 39.

³⁵ Subhilhar, "Efisiensi Birokrasi Dalam Era Globalisasi dan Otonomi Daerah", (Makalah disampaikan pada Sarasehan DPW Partai Keadilan Sumatera Utara, Medan: Garuda Plaza, 29 Maret 2003, hlm 2).

1. peningkatan pelayanan publik melalui pengembangan kreativitas masyarakat dan aparat daerah,
2. kesetaraan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah dalam kewenangan dan keuangan,
3. menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi, dan kesejahteraan masyarakat di daerah,
4. menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah."

Sasaran-sasaran tersebut sebagai upaya untuk melayani masyarakat, yang pelaksanaannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah didasari dari adanya desentralisasi kekuasaan yang disertai dengan dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*) dari Pemerintah. Hal ini dapat diselaraskan dengan mengutip pendapat *International Republican Institute*³⁶ :

"Pemerintah daerah dalam sebuah negara demokrasi dimaksudkan untuk mencapai satu tujuan, yakni memberikan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pada tingkat pemerintahan *local* inilah pemerintah paling tanggap akan kebutuhan masyarakat, dan keinginan mereka kepada wakil rakyatnya. Di Indonesia, entitas pemerintah daerah dimulai pada

³⁶ *International Republican Institute, Panduan Dasar Otonomi Daerah dan Elemen Kerja Serta Peran Anggota Legislatif*. Tanpa Tempat: International Republican Institute, 2004, hlm 1.

tingkat kecamatan dan kelurahan dalam suatu kerangka sistem yang pada akhirnya berujung di tingkat nasional yakni DPR. Desentralisasi kekuasaan dari Jakarta ke daerah di tingkatan lokal dapat memberikan suatu manfaat utama yakni mendekatkan pemerintah kepada masyarakat di tingkat akar rumput”.

Mengingat begitu beratnya tugas yang harus dilaksanakan oleh kepala daerah maka kepala daerah harus benar-benar berkualitas, mendapat dukungan dari masyarakat luas dan mendapatkan legitimasi atas kekuasaannya oleh hukum dan rakyatnya. Peluang yang sama harus dibuka bagi setiap warga negara untuk ikut dalam Pilkada karena memang UUD 1945 menjamin kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Semua pihak yang berdiri sebagai pemangku kepentingan antara lain masyarakat, DPR, pemerintah, partai politik harus bekerja keras untuk merealisasikan amanat konstitusi. Disadari terdapat banyak hambatan tetapi diharapkan dapat diatasi dengan niat, kemauan, kerja keras dan kebesaran jiwa para pemangku kepentingan.

F. Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan yang digunakan dalam tesis yang berjudul “CALON INDEPENDEN PADA

PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA" ini adalah berupa penelitian kepustakaan.³⁷

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu; sistematis adalah berdasarkan sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.³⁸

Adapun metode penelitian ini diuraikan sebagaimana menurut Lili Rasjidi³⁹, antara lain terdiri dari:

1. Bentuk dan Jenis Penelitian

Sesuai dengan rumusan permasalahan dan tujuan penelitian, maka bentuk dan jenis penelitian ini adalah deskriptif yuridis analitis. Bersifat deskriptif karena akan menguraikan masalah hukum

³⁷ Penelitian kepustakaan adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian ini disebut juga penelitian hukum normative. Lihat. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cet 1, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), hlm 13-14.

³⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3, (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm 86.

³⁹ Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, *Monograf: Pengantar Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*, Bandung: Fakultas Hukum Unpad, 2005, hlm 25.

tentang kedudukan calon independen pada pemilihan Kepada Daerah dalam ketatanegaraan Indonesia. Kemudian akan dilakukan analisis secara cermat peraturan tentang pemilihan kepala daerah sebelum dan sesudah berlakunya undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, serta pascaputusan Mahkamah Konstitusi dalam kaitannya dengan peluang calon independen untuk ikut serta dalam Pilkada.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan adalah bersifat yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif dimaksud untuk meneliti bahan-bahan kepustakaan, perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan permasalahan.

3. Alat Pengumpulan Data

Sumber data pada penelitian ini berupa data primer, sekunder, dan tersier. Data primer yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat antara lain Undang Undang Dasar Tahun 1945, Konstitusi RIS, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Amandemen ke 1 sampai dengan ke 4 UUD 1945,

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/2007 tanggal 23 Juli 2007. Data sekunder meliputi bahan-bahan hukum yang menjelaskan bahan

hukum primer seperti buku-buku referensi, hasil-hasil penelitian, majalah, artikel, jurnal berhubungan dengan masalah yang diteliti. Sedangkan bahan hukum tersier yaitu bahan hukum penunjang yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus hukum dan kamus bahasa yang dapat membantu penjelasan bahan primer dan sekunder.

4. Analisis Data

Setelah data primer dan data sekunder diperoleh maka dilakukan pengeditan data, sehingga keakuratan data dapat diperiksa dan apabila ada kesalahan dapat diperbaiki dengan jalan menjajaki kembali ke sumber datanya. Setelah proses pengeditan data selesai dilaksanakan maka proses selanjutnya pengolahan data.

G. Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan selama 4 (empat) bulan atau 16 (enam belas) Minggu, dengan uraian waktu perencanaan penelitian sebagai berikut:

Kegiatan	Waktu
Observasi	3 (tiga) Minggu
Pengumpulan Data	4 (empat) Minggu
Analisa Data	6 (enam) Minggu
Pembuatan Kesimpulan dan Saran	1 (satu) Minggu
Laporan Penelitian	2 (dua) Minggu

H. **Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika penulisan ini adalah:

Bab I Pendahuluan, yang mencakup latar belakang penelitian, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran atau teoritis, metode penelitian, sistematika penulisan.

Bab II Pemilihan Umum Di Indonesia. Dalam bab ini diuraikan tentang Paham negara hukum, Demokrasi dan Kedaulatan rakyat, Ruang lingkup, azas dan tujuan Pemilu, Prosedur dan penyelenggara Pemilu.

Bab III Pilkada dalam ketatanegaraan Indonesia. Dalam bab ini diuraikan tentang Otonomi Daerah,

Ruang Lingkup, Azas dan Tujuan Pilkada,
Prosedur dan penyelenggara Pilkada, Reformasi
Terhadap Pilkada.

Bab IV Calon Independen dalam Ketatanegaraan
Indonesia. Dalam bab ini diuraikan tentang
Latar belakang Kelahirannya, Kedudukan calon
independen dalam ketatanegaraan, Peluang dan
hambatan, Berperkara tentang Pemilu dan
Pilkada.

Bab V Kesimpulan dan Saran. Dalam bab ini diuraikan
kesimpulan, dan saran.

BAB II

PEMILU DI INDONESIA

A. Paham Negara Hukum⁴⁰

Paham negara hukum sudah berkembang pada abad ke-XVII dengan munculnya kembali teori tentang hukum alam yang menggali kembali ajaran Yunani Kuno dan Romawi Kuno. Pada jaman itu lahirlah pemikir-pemikir besar dan ahli-ahli hukum tata negara yang menentang ajaran sebelumnya yaitu ajaran kedaulatan raja yang mengembangkan kekuasaan monarki absolut. Tokoh yang terkemuka pada jaman itu diantaranya ialah John Locke,

⁴⁰ Istilah "negara hukum" berasal dari istilah bahasa asing yang mempunyai persepsi yang berbeda-beda bagi setiap Negara karena system kenegaraan yang berbeda pula bagi setiap negara. Menurut Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H. kata "Negara hukum" berasal dari khasanah peristilahan bahasa Jerman, kata majemuk *Rechtsstaat* (dengan R besar) yang masuk ke dalam kepustakaan Indonesia melalui bahasa Belanda *rechtsstaat* (dengan r kecil). Kata *Recht* memang dapat diterjemahkan dengan hukum dan *staat* dengan negara, namun kata majemuk *Rechtsstaat* tidak dapat begitu saja diterjemahkan dengan Negara hukum, karena penerjemahan secara harfiah dapat mengacu kepada pengertian yang berbeda. Kata Negara hukum dapat memberi kesan seolah-olah segala gerak-gerik masyarakat dalam Negara diatur oleh hukum, oleh peraturan perundang-undangan. Sebaliknya Negara hukum dapat juga memberi kesan seolah-olah segala gerak-gerik pemerintah Negara itu diatur oleh hukum, oleh peraturan perundang-undangan (*wettenstaat*) Padahal bukan itu yang dimaksud dengan *Rechtsstaat*. Periksa Satya Arinanto, (Bahan kuliah Mata Kuliah Hukum dan Demokrasi, 11/5/1005, hlm 2).

Montesqueau, JJ.Rousseau, Immanuel Kant⁴¹, M.C. Burkens⁴², F. Neumann, Von Gneist, Robert Von Mohl, Thomas Hobes⁴³. Sebagai koreksi atas ajaran sebelumnya (ajaran kedaulatan raja), prinsip ajaran ini ialah bahwa setiap manusia mempunyai hak-hak alamiah yang harus dilindungi dari kekuasaan apapun. Untuk menjamin terlaksananya hak-hak alamiah ini manusia mengadakan perjanjian masyarakat untuk membentuk masyarakat dan

⁴¹ Immanuel Kant mengatakan bahwa Negara harus menjamin tata tertib dari perseorangan yang menjadi rakyatnya. Ketertiban hukum perseorangan adalah sebagai syarat utama dari tujuan suatu Negara. Tujuan Negara ialah untuk membentuk dan memelihara hukum disamping menjamin kebebasan dan hak-hak warganya. Lihat. H. Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Cet 1, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), Hlm 15. Pendapat Immanuel Kant tentang Negara hukum ini juga dikutip oleh Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik Di Indonesia*, Cet 2, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006), hlm 10.

⁴² Ia berpendapat bahwa dalam rechtsstaat, daar kewibawaan kenegaraan (*de grondslag van statelijk gezag*) diletakkan pada hukum dan penyelenggaraan kewibawaan kekegaraan dalam segala bentuknya ditempatkan di bawah kekuasaan hukum. Dengan demikian pengertian rechtsstaat bukan hanya sekedar pengertian yang diperoleh dari dua kata yang membentuk kata majemuk. Lebih daripada itu, ia mengandung pengertian tersendiri. *Op.cit.* Satya Arinanto, Bahan Kuliah, hlm 4.

⁴³ Pandangan Hobbes mengenai teori perjanjian ini kemudian berkembang di Eropa Barat melalui Pufendorf, dan kemudian diteruskan oleh Locke, Montesquieu, Rousseau, dan Kant; yang selanjutnya menumbuhkan aliran individualisme dan liberalisme dalam bidang kehidupan hukum, ekonomi dan kenegaraan. Dalam perkembangannya harus diakui bahwa teori perjanjian dalam terjadinya Negara tersebut telah membawa pengaruh besar kepada susunan Negara modern dan institusi/kelembagaannya, namun timbulnya pandangan tentang hak-hak kebebasan manusia-yang disebut juga hak-hak asasi manusia (*Freiheitsrechte, Menschenrechte*)- dan wawasan Negara berdasar atas hukum (*Rechtsstaatsidee*) adalah akibat pengaruhnya yang mendalam. *Ibid*, hlm 10.

selanjutnya negara. Dalam perjanjian masyarakat ini, individu-individu sebagian menyerahkan hak-hak alamiahnya kepada masyarakat, dan masyarakat selanjutnya menyerahkan kepada penguasa yang bertugas menjaga dan menjamin terlaksana dan terlindunginya hak-hak alamiah tadi. Agar tidak terjadi penindasan oleh penguasa terhadap yang orang-orang yang dikuasai (masyarakat) atas hak-hak tersebut maka diperlukan aturan hukum. Dalam perkembangannya konsep ini melahirkan teori kedaulatan hukum yang mengajarkan bahwa raja atau penguasa dalam menjalankan kekuasaannya tunduk kepada hukum.

Meskipun paham negara hukum berkembang pada abad XVII namun banyak pakar hukum atau pun pakar politik yang mencatat bahwa cita negara hukum itu sudah dimulai pada abad ke IV Sebelum Masehi (SM), yakni pada jaman Yunani Kuno dan dilanjutkan Jaman Romawi Kuno. Beberapa ahli pikir pada jaman itu diantaranya Sokrates, Plato, Aristoteles, dan Cicero. Menurut Plato, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Konsep ini dilanjutkan oleh murid Plato yang bernama Aristoteles, mengatakan bahwa nagara yang baik ialah

negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan hukum. Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya hukum. Pendapat ini diperkuat oleh Filosof Romawi Kuno yang bernama Cicero (106-43 SM) yang mengatakan "*ubi societas ibi ius*" yang berarti "di mana ada masyarakat di situ ada hukum".

Konsep para ahli pikir dari Yunani Kuno dan Romawi Kuno di atas lalu dikembangkan di berbagai negara oleh para tokoh dengan berbagai istilah dan konsepnya sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakatnya. Konsep *rechtsstaat* yang bertumpu pada sistem hukum continental (*civil law*) muncul sebagai perjuangan untuk menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner dengan karakteristik administratif, sedangkan konsep *rule of law* bertumpu pada sistem hukum common law berkembang secara evolusioner, dengan karakteristik judicial⁴⁴.

Abdul Bari Azed dan Makmur Amir mengutip pendapat Immanuel Kant, tentang faham negara hukum sebagai berikut:

⁴⁴ H. Nukthoh Arfawie Kurde *Op.cit.*, hlm 20.

Negara adalah suatu keharusan adanya, karena negara harus menjamin terlaksananya kepentingan umum di dalam keadaan hukum. Negara harus menjamin setiap warga negara bebas dalam lingkungan hukum. Segala perbuatan meskipun bebas harus sesuai dengan apa yang telah diatur dalam undang-undang, harus menurut kemauan rakyat, karena undang-undang merupakan penjelmaan daripada kemauan umum.⁴⁵

Setiap bangsa bernegara ingin mempertahankan eksistensi dan identitasnya dalam posisi dan situasi mana pun baik dalam hubungan ke dalam (nasional) maupun ke luar (internasional). Usaha-usaha di atas dapat diartikan sebagai upaya pemantapan sendi-sendi kehidupannya secara konsepsional dan operasional dalam tiga faktor:

1. filsafat hidup bernegara, manifestasinya berupa filsafat negara;
2. landasan hukum bernegara, manifestasinya berupa konstitusi negara;
3. politik pemerintahan negara, manifestasinya berupa haluan (politik) negara.⁴⁶

⁴⁵ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Op.cit.* hlm 10.

⁴⁶ M. Solli Lubis, (selanjutnya disebut M. Solli Lubis I), *Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Cet 1, (Bandung: Mandar Maju, 1993), hlm 1. Lebih lanjut Solli menjelaskan bahwa bagi bangsa Indonesia maka landasan ketatanegaraan antara lain; landasan filosofis ialah Pancasila, landasan juridis UUD 1945, dan landaan politis Garis-Garis Besar haluan Negara (GBHN). *Ibid* hlm 5.

Frans Magnis Suseno berpendapat bahwa ada 4 alasan utama untuk menuntut agar negara diselenggarakan dan menjalankan tugasnya berdasarkan hukum:

1. kepastian hukum,
2. tuntutan perlakuan yang sama,
3. legitimasi demokrasi,
4. tuntutan akal budi.

A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa ciri-ciri Rechtsstaat material/sosial ini ditandai dengan adanya :

1. prinsip perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. prinsip pemisahan/pembagian kekuasaan;
3. prinsip pemerintahan berdasarkan undang-undang;
4. prinsip peradilan administrasi;
5. prinsip pemerintahan yang menciptakan kemakmuran rakyat.⁴⁷

Wiryo Projo dikoro berpendapat bahwa negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya :

1. Semua alat perlengkapan dari negara khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam

⁴⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya cet 11, (Yogyakarta: Kanisius, 2006), hlm 128.

tindakannya baik terhadap warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

2. Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Menurut Julius Stahl⁴⁸, unsur-unsur negara hukum adalah:

- (1) "Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (*grondrechten*).
- (2) Adanya pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*).
- (3) Pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan perundang-undangan hukum (*wet matigheid van het bestuur*).
- (4) Adanya peradilan administrasi (*administratief rechtspraak*)."

Tujuan negara hukum adalah terwujudnya negara kesejahteraan. Menurut Utrecht yang disadur oleh SF. Marbun, dkk⁴⁹, menyatakan:

"Dalam Negara Kesejahteraan sekarang ini tugas pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum

⁴⁸ SF. Marbun et. Al., *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press), 2002, hal. 7.

⁴⁹ *Ibid*, hal. 13-14.

menjadi sangat luas, kemungkinan melanggar kepentingan rakyat oleh Negara menjadi sangat besar. Untuk melaksanakan semua tugas tersebut, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan, yaitu kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri terutama dalam menyelesaikan soal-soal genting yang timbul dengan sekonyong-konyong dan peraturan penyelesaiannya belum ada, yang belum dibuat badan-badan kenegaraan yang disertai fungsi legislatif. Dalam hal demikian administrasi negara, dipaksa bertindak cepat, tidak dapat menunggu perintah dari badan-badan kenegaraan yang disertai fungsi legislatif."

Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI) yang lahir pada jaman modern tidak ketinggalan juga menyatakan dirinya sebagai negara hukum. Bukti NKRI sebagai negara hukum dapat ditemukan pada ciri-ciri negara hukum yang juga dilaksanakan oleh NKRI, baik yang tertulis maupun praktek penyelenggaraan negara. Alenia ke-4 Pembukaan UUD 1945⁵⁰ menyebutkan:

"...untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia..."

Dari sebagian teks pembukaan UUD 1945 ini tampak bahwa NKRI adalah negara hukum (*rechtsstaat*) yang roda

⁵⁰ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*.

pemerintahannya digerakkan dengan sistem konstitusi (konstitusionalisme). Kekuasaan pemerintah dibatasi dan diatur oleh hukum dasar (konstitusi) yaitu UUD 1945.

Padmo Wahjono dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada fakultas Hukum Universitas Indonesia, berjudul "Indonesia ialah Negara Yang Berdasar Atas Hukum" disampaikan di Jakarta pada tanggal 17 November 1979, mengatakan :

"...Di dalam sistem hukum dasar kita, dianut prinsip bahwa kelembagaan negara baik secara langsung maupun tidak langsung, ditetapkan dengan undang-undang. Di dalam Undang-Undang Dasar juga ditentukan bahwa undang-undang dibuat oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga dapatlah dikatakan bahwa undang-undang adalah bentuk yuridis, yang maksimal dapat dicapai untuk mencerminkan suatu demokrasi. Hal ini nampak pula dalam penegasan bahwa tidak ada produk hukum yang disebut undang-undang bila tidak ada persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian besarlah peranan daripada aliran-aliran dalam masyarakat, sebagai wadah pengorganisasian kepentingan-kepentingan yang ada, sesuai dengan dinamik masyarakat yang tidak terlepas pula dari tingkat kecerdasan bangsa. Sehingga jelaslah bahwa mekanisme kelembagaan negara secara konstitusional dijamin sifat demokratisnya dengan memberikan wadah undang-undang dalam penetapannya. Sedangkan hasilnya tergantung pada tingkat kecerdasan rakyat dan pengalaman bernegara rakyat serta aliran-aliran yang mewakilinya.

Prinsip kedua yang dianut mengenai kelembagaan negara didalam sistem hukum dasar kita ialah bahwa

sifat, bentuk maupun kewenangan-kewenangannya yang pokok, telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar..."⁵¹

Penyelenggaraan pemerintahan dalam konsep negara hukum modern harus mengedepankan kepentingan rakyat. Konsep negara hukum modern dalam berbagai istilah kepustakaan disebut dengan negara kesejahteraan (*welfare state*). Hak-hak azasi manusia harus diakui dan dilindungi dalam suatu negara hukum. Pemerintah berkewajiban menyelenggarakan dan menjamin pendidikan, kesehatan, kesempatan kerja, perumahan, lingkungan, dan lain-lain, merupakan tugas dan tanggung jawab utama pemerintah yang harus disikapi secara arif dan bijaksana dalam perencanaan program pembangunan. Demikian sebaliknya kesadaran dan kesiapan seluruh lapisan masyarakat untuk menghadapi globalisasi dalam mendukung dan menopang program pembangunan, merupakan suatu keharusan dan keniscayaan dalam mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Dalam negara hukum yang demokratis, kekuasaan pemerintah dibatasi oleh hukum. Secara konkrit,

⁵¹ Dikutip oleh Hendra Nurtjahjo, Editor, *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet 1, (Jakarta: Pusat studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia), 2004, hlm 87.

pembatasan kekuasaan tersebut diatur dalam konstitusi negara yang bersangkutan. Menurut Aminuddin Ilmar⁵²:

“Sebuah konstitusi harus menjamin hak-hak dasar warga negara atau masyarakat agar tidak dilanggar oleh negara atau pemerintah (*fundamental right; grondrechten; human rights*). Adanya jaminan tersebut menunjukkan bahwa sebuah negara menganut konsep negara hukum dan demokrasi atau negara demokrasi yang berdasar atas hukum.”

Konsep negara hukum ini sekaligus berpadu dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), karena melalui pranata hukum yang tertuang dalam konstitusi memerintahkan kepada penyelenggara negara untuk menyejahterakan rakyatnya. Saiful Anwar dan Marzuki Lubis⁵³ menyatakan:

“Pemerintahan *Welfare State* menyelenggarakan dan mengurus kepentingan umum (*public service*) seperti, kesehatan masyarakat, pendidikan, perumahan, pembagian tanah dan sebagainya.”

Istilah “konstitusi” yang sering disebut-sebut dalam konsep negara hukum mempunyai pengertian yang beragam dari berbagai pakar dari bermacam-macam negara

⁵² Aminuddin Ilmar, “Kejahatan Terhadap Negara,” <<http://www.fajar.co.id/news.php?newsid=17717>>, Diakses 14 Maret 2006.

⁵³ Saiful Anwar dan Marzuki Lubis, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, (Medan: Gelora Madani Press, 2004), hlm 24.

khususnya disiplin hukum tata negara dan ilmu politik,
berikut ini:

1. Jimly Asshiddiqie⁵⁴ menyatakan:

"Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis."

2. CF. Strong⁵⁵ menyatakan:

"Konstitusi didefinisikan sebagai suatu kerangka masyarakat politik (Negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum; hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan."

3. Eric Barent⁵⁶ menyatakan:

"The constitution of a state is the written document or text which outlines the powers of its parliament, government, courts, and other important national constitution."

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie (selanjutnya disingkat Jimly Asshiddiqie II), *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Cet. 1, (Jakarta Pusat: Konstitusi Press, 2005), hlm 35.

⁵⁵ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Konstitusi Dunia [Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form]*, diterjemahkan oleh SPA Teamwork, Cet. 1, (Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004), hlm 21.

⁵⁶ Eric Barent, *An Introduction to Constitutional Law*, (London: Oxford University Press, 1998), p. 1.

4. Sri Soemantri⁵⁷ menyatakan:

“... konstitusi sama dengan undang-undang dasar.”

5. L.J. van Apeldoorn (ahli hukum Belanda) membedakan antara undang-undang dasar (bahasa Belanda *grondwet*), dari kata “*grond* = dasar, dan *wet* = undang-undang” atau (bahasa Jerman *grundgesetz*) dari kata *grund* = dasar, dan *gesetz* = undang-undang, yang keduanya menunjuk pada naskah tertulis dengan konstitusi (*constitutie*) yang menunjuk baik peraturan tertulis maupun tidak tertulis.

Rupanya, *founding fathers*⁵⁸ mengikuti alur pikir Apeldoorn sehingga Penjelasan UUD 1945 (pada jamannya) menyebutkan bahwa “Undang-Undang dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukum dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum Dasar yang tertulis,

⁵⁷ Sri Soemantri M (selanjutnya disingkat Sri Soemantri M. II), *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hal. 1. Periksa Sri Sumantri M., *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia dalam Politik Indonesia*, (Jakarta: Sinar harapan, 1993), hlm 29. Lihat juga H. Dahlan Thaib, *Op.cit.* hlm 7. Lihat juga Wiryono Projudikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hlm 10. Periksa juga dalam Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet 27, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm 95.

⁵⁸ Hal ini dapat dimengerti karena Ahli hukum yang ditugasi untuk menyusun naskah UUD 1945 ialah Prof. Mr. Soepomo selaku ketua Tim kecil perumus naskah UUD 1945, beliau banyak berguru ilmu hukum di negara Belanda. Alasan lain karena Indonesia bekas jajahan Belanda sehingga konsep hukumnya juga mengikuti konsep hukum Belanda. Tidak dapat dipungkiri bahwa sampai sekarang pun masih banyak aturan hukum produk jaman kolonial yang masih berlaku di Indonesia.

sedangkan di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga Hukum Dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis”.

Pembatasan kekuasaan yang diatur dalam suatu konstitusi bertujuan agar pemerintah tidak sewenang-wenang dalam melaksanakan kekuasaannya. Legalitas kekuasaan adalah suatu kepastian hukum untuk mengatur kewenangan yang melekat padanya. Menurut Soerjono Soekanto⁵⁹:

“adanya legalitas menimbulkan dugaan, bahwa kekuasaan yang dilaksanakan oleh pejabat-pejabat umum merupakan kekuasaan yang sah. Kekuasaan yang sah cenderung untuk menahan diri. Kekuasaan tersebut bersatu pada dengan sahnya keinginan penguasa dan mayoritas tidak bebas sepenuhnya.”

Selanjutnya, *Skolnick* mengutip pendapat *Fuller*⁶⁰ menyatakan:

“bahwa legalitas tidak akan mungkin tercapai, apabila yang berwenang;

1. gagal memenuhi peraturan-peraturan yang berlaku,
2. gagal untuk mengumumkan untuk berlakunya peraturan-peraturan atau mengusahakan agar warga masyarakat mengetahui peraturan-peraturan tersebut,

⁵⁹ Soerjono Soekanto (selanjutnya disingkat Soerjono Soekanto I), *Mengenal Sosiologi Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm 28.

⁶⁰ *Ibid*, hlm 29-30.

3. membuat peraturan perundang-undangan secara retroaktif (berlaku surut),
4. membuat peraturan yang tidak jelas,
5. menyusun peraturan yang saling bertentangan,
6. mengharuskan pihak lain untuk bertindak diluar batas kemampuannya,
7. terlalu sering merubah peraturan, sehingga warga masyarakat tidak mempunyai pedoman yang mapan,
8. melaksanakan peraturan-peraturan yang berbeda dengan peraturan-peraturan yang telah diumumkan."

B. Demokrasi dan Kedaulatan rakyat

Konsep atau paham negara hukum sangat terkait erat dengan konsep demokrasi dan kedaulatan rakyat, yang sama-sama berakar dari konsep teori perjanjian masyarakat. Dalam teori demokrasi, masyarakatlah yang berdaulat. Itulah sebabnya kedaulatan rakyat akan berkembang dalam negara yang demokratis, yang sistem pemerintahannya didasarkan pada hukum dasar (konstitusi), yang diyakini dapat melindungi kepentingan-kepentingannya. Demokrasi cenderung akan menciptakan rakyat yang berdaulat untuk mengatur dan menentukan tatanan dan tujuan bernegara. Sebaliknya konstitusi mengatur bagaimana rakyat yang berdaulat itu berdemokrasi. Kaitan erat antara demokrasi dengan kedaulatan rakyat juga terlihat dari arti secara harfiah demokrasi yang berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat, dan *cratos* atau *cratein* yang berarti

kekuasaan atau berkuasa. Jadi demokrasi diartikan sebagai rakyat yang berkuasa. Di Indonesia istilah demokrasi juga sering diartikan sebagai sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Pada permulaan pertumbuhannya demokrasi telah mencakup beberapa azas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran Reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 SM) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani ini dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota). Ketentuan-ketentuan demokrasi juga hanya berlaku untuk warga negara yang

resmi, yang hanya bagian kecil saja dari penduduk. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*)⁶¹.

Lebih lanjut Meriam Budiardjo mengatakan:

"Ciri khas dari demokrasi konstitusionil ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi; maka dari itu sering disebut "pemerintah berdasarkan konstitusi" (*constitutional goverment*). Jadi *constitutional goverment* sama dengan *limited goverment* atau *restrained goverment*".⁶²

Hendra Nurcahyo dalam bukunya "Filsafat Demokrasi", berpendapat bahwa ditinjau dari teori kedaulatan, demokrasi adalah perihal penyelenggaraan kekuasaan dalam sejarah kehidupan manusia (*zoon politicon*). Kedaulatan sebagai ekspresi yuridis dari kekuasaan tertinggi menjadi kerangka tempat ide

⁶¹ Meriam Budiardjo, *Op.cit.* hlm 53-54.

⁶² *Ibid*, hlm 52.

demokrasi dapat ditemukan dalam kekuasaan tertinggi di tangan rakyat (teori kedaulatan rakyat)⁶³.

Keterwakilan rakyat dalam badan perwakilan merupakan wujud dari sistem demokrasi perwakilan yang didasarkan pada konstitusi merupakan bukti adanya kedaulatan rakyat. Dalam pandangan ini Jimly Asshiddiqie⁶⁴ menyatakan:

"Hubungan antara rakyat dan kekuasaan negara sehari-hari lazimnya berkembang atas dasar dua teori, yaitu teori demokrasi langsung (*direct democracy*) dimana kedaulatan rakyat dapat dilakukan secara langsung dalam arti rakyat sendirilah yang melaksanakan kekuasaan tertinggi yang dimilikinya, serta teori demokrasi tidak langsung (*representative democracy*). Di zaman modern sekarang dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi, maka ajaran demokrasi tidak langsung, atau sering disebut demokrasi perwakilan, menjadi lebih populer. Biasanya pelaksanaan kedaulatan ini disebut lembaga perwakilan."

Secara umum, dalam sistem ketatanegaraan terdapat tiga cabang kekuasaan, yaitu eksekutif sebagai pelaksana undang-undang, legislatif sebagai pembuat undang-undang, dan yudikatif sebagai kekuasaan kehakiman. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, tugas-

⁶³ Hendra Nurtjahjo, *Op.cit.* hlm 29.

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie II, *Op. Cit.* hlm 70.

tugas pemerintah cenderung dalam kesehariannya berhubungan dengan lembaga legislatif. Menurut M. Solly Lubis⁶⁵:

"Ada tiga hal yang menonjol dalam hubungan antara Kabinet dengan Parlemen, dalam sistem kabinet bertanggung jawab ini, yaitu:

1. Pembentukan kabinet tidak terlepas dari pengaruh kekuatan politik yang ada di Parlemen.
2. Jalannya kekuasaan eksekutif di tangan Kabinet senantiasa di bawah pengawasan (kontrol) dari Parlemen.
3. Jatuh-bangunnya kabinet bergantung pada ada atau tidaknya dukungan politik dari Parlemen."

Secara umum H. Inu Kencana Syafi'i menguraikan prinsip-prinsip demokrasi⁶⁶ adalah sebagai berikut :

1. Adanya pembagian kekuasaan.

Untuk tidak timbulnya diktatorisme, kekuasaan (*power*) dipisahkan atau dibagi-bagi antara pembuat undang-undang dengan pelaksana undang-undang, agar

⁶⁵ M. Solly Lubis (selanjutnya disingkat M. Solly Lubis II), *Asas-asas Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm 113.

⁶⁶ Mengenai indikator pemerintahan Negara yang demokratis atau tidak, bandingkan pula dengan pendapat Lyman Tower S yang dikutip oleh H. Nukhtoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi daerah Berdasarkan UUD-1945*, Cet. 1, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm 69. Dalam buku itu Lyman memberikan poin-poin kunci sebagai unsur-unsur demokrasi, yaitu : 1). *Citizen involvement in political decision making*, 2). *Some degree of equality among citizens*, 3). *Some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens*, 4). *A system of representation*, 5). *An electoral system majority role*.

terjadi saling mengawasi (*cheking power with power*).

2. Adanya pemilihan umum yang bebas.

Untuk terpilihnya pemimpin pemerintahan yang dikehendaki oleh rakyat atau anggota-anggota lembaga perwakilan yang akan mewakili suara rakyat itu sendiri perlu senantiasa ada pemilihan umum yang tidak dipengaruhi (bebas).

3. Adanya manajemen yang terbuka.

Untuk tidak terciptanya negara tirai besi yang kaku dan otoriter, perlu keikutsertaan rakyat dalam menilai pemerintahan. Hal tersebut terwujud bila pemerintah mempertanggungjawabkan pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kemasyarakatannya di hadapan rakyat.

4. Adanya kebebasan individu.

Untuk membuktikan bahwa rakyat tidak dihantui rasa ketakutan, setiap lapisan masyarakat harus memiliki kebebasan berbicara, kebebasan beribadah dan kebebasan mencari nafkah untuk memenuhi kebutuhan masing-masing.

5. Adanya peradilan yang bebas.

Untuk tidak ikut campurnya aparat pemerintahan (dalam arti sempit) dalam peradilan umum, maka aparat peradilan harus bebas dari pengaruh eksekutif, sehingga keluarga pejabat pemerintah tersebut atau pejabat pemerintah itu sendiri apabila diadili dapat diputuskan hukumannya dengan adil.

6. Adanya pengakuan hak minoritas.

Untuk adanya perlindungan terhadap kelompok minoritas, harus ada pengakuan hak, misalnya terhadap agama yang minoritas penganutnya, atau terhadap golongan ekonomi lemah seperti pedagang kaki lima.

7. Adanya pemerintahan yang berdasarkan hukum.

Untuk tidak timbulnya negara yang berdasarkan kekuasaan belaka (*machstaat*), maka hukum hendaknya ditempatkan pada rujukan tertinggi, dengan demikian warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan.

8. Adanya pers yang bebas.

Untuk menjamin kehidupan pers di negara yang demokratis, pers itu sendiri harus bebas

menyuarakan hati nuraninya, baik penyampaian kritik terhadap pemerintah maupun diri seorang pejabat.

9. Adanya beberapa partai politik.

Untuk tidak timbul diktator partai, diperlukan beberapa partai politik yang bebas bersaing dalam mengemukakan dan mengartikulasikan kepentingan masyarakat dalam negara tersebut. Hal ini dibuktikan dengan vokalnya para anggota parlemen dan bebasnya mereka dari kekhawatiran *recall* organisasi yang mengurusnya.

10. Adanya musyawarah.

Untuk menyelesaikan konflik seperti timbulnya protes dan demonstrasi, diselesaikan dengan musyawarah dan negoisasi, bukan penekanan serta intimidasi apalagi dengan kekuatan bersenjata.

11. Adanya persetujuan.

Untuk setiap tindakan pemerintah terutama pengambilan keputusan dan kebijaksanaan, di negara demokrasi dibutuhkan persetujuan dari pihak legislatif terlebih dahulu.

12. Adanya pemerintahan yang konstitusional.

Untuk tidak timbulnya negara yang bersifat absolutisme, yaitu kekuasaan yang tidak terbatas, maka pemerintahan harus berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar).

13. Adanya ketentuan tentang pendemokrasian

Untuk adanya ketentuan tentang pendemokrasian, undang-undang dasar suatu negara harus mencantumkan secara tertulis bahwa kedaulatannya berada di tangan rakyat.

14. Adanya pengawasan terhadap administrasi negara.

Untuk terciptanya manajemen dan organisasi pemerintahan mencapai tujuan nasional yaitu kesejahteraan masyarakat seutuhnya, mutlak diperlukan adanya pengawasan terhadap jalannya dan pengaturan administrasi negeri itu sendiri.

15. Adanya perlindungan hak azasi.

Untuk melindungi harkat kemanusiaan, diperlukan perlindungan hak azasi sepanjang memperhatikan nilai-nilai luhur moral dan agama.

16. Adanya pemerintahan yang mayoritas.

Untuk menjamin tidak terjadinya kekuasaan di tangan satu orang, pemerintahan dijalankan secara

mayoritas. Tetapi karena tidak memungkinkan seluruh lapisan masyarakat memerintah bersama-sama, maka diserahkan kepada beberapa orang kelompok elit pemerintahan, namun demikian pemilihan orang-orangnya dalam kelompok tersebut ditentukan dengan pemilihan umum yang benar. Misalnya kepala negara atau kepala pemerintahan tidak boleh menunjuk kepala perwakilan.

17. Adanya persaingan keahlian.

Untuk penempatan pejabat dalam pemerintahan, harus benar-benar sesuai dengan keahliannya, bukan karena famili atau kolega dari pejabat yang berwenang, sehingga dengan demikian tercipta penerimaan pegawai berdasarkan *merit system* bukan *spoil system*.

18. Adanya mekanisme politik.

Untuk mekanisme politik hendaknya berubah antara kehidupan politik masyarakat dengan kehidupan politik pemerintahan.

19. Adanya kebebasan kebijaksanaan negara.

Untuk kebijaksanaan negara hendaknya dibuat oleh badan perwakilan politik (seperti parlemen) tanpa

paksaan dari pihak manapun, baik grup penekan (*pressure group*) maupun salah satu partai yang berkuasa.

20. Adanya pemerintahan yang mengutamakan musyawarah.

Untuk musyawarah hendaknya dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan (parlemen).⁶⁷

Konferensi "International Commission of Jurist" di Bangkok pada tahun 1965 berhasil merumuskan syarat-syarat (ciri-ciri) pemerintahan yang demokratis di bawah *rule of law* sebagai berikut :⁶⁸

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
3. Pemilihan umum yang bebas.

⁶⁷ H. Inu Kencana Syafi'i, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, (selanjutnya disebut H. Inu Kencana Syafi'i I) Edisi Revisi, Cet. 2, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2001), hlm 136-139. Prinsip-prinsip demokrasi ini juga dapat dijumpai pada H. Inu Kencana Syafi'i. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (selanjutnya disebut H. Inu Kencana Syafi'i II) Cet 1, (Jakarta: Pustaka Jaya, 1996), hlm 119-122.

⁶⁸ H. Nukhtoh Arfawie Kurde, *Ibid.* hlm 69-70.

4. Kebebasan menyatakan pendapat.
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan berposisi.
6. Pendidikan kewarganegaraan.

Sokrates berpendapat bahwa ciri-ciri pemerintah demokratis dan karakter warga Negara macam apa yang dihasilkannya yaitu karakter oportunis, karakter manusia yang mengikuti ke mana arah angin bertiup.⁶⁹

c. Ruang Lingkup, Azas, dan Tujuan Pemilu

Sebagaimana kita ketahui pada pokok bahasan sebelumnya bahwa NKRI menyatakan dirinya sebagai negara hukum konstitusional yang demokratis. Rakyat Indonesia sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, hal ini dibuktikan dengan pencantuman bentuk dan kedaulatan negara pada Bab I pasal 1 UUD 1945:

“(1) Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.

⁶⁹ Diane Ravitch dan Abigail Thernstrom (ed.), *Demokrasi ; Klasik dan Modern, Tulisan Tokoh-Tokoh Pemikir Ulung Sepanjang Masa [The Democracy Reader : Classic and modern Speeches, Essays, Poems, Declaration, and Document on Freedom and Human Rights Worldwide]*, Harper Collins Publishers, Inc., 1992, diterjemahkan oleh Hermoyo, Edisi 2 (revisi), (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005), hlm 2.

- (2) Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar⁷⁰.
- (3) Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.

Dari pasal 1 ayat (2) UUD 1945 terlihat bahwa kedaulatan⁷¹ yang berada di tangan rakyat pelaksanaannya didasarkan kepada Undang-undang Dasar juga. Sarana mewujudkan kedaulatan rakyat ini ialah melalui pemilihan umum (Pemilu)⁷² yang pengaturannya dalam konstitusi tertuang dalam Bab VIIB, pasal 22E:

⁷⁰ Rumusan asli sebelum amandemen berbunyi “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”. Konsekuensi dari klausul ini ialah bahwa MPR dinobatkan sebagai penyelenggara negara tertinggi (*the supreme of government*) sebagai penjelmaan rakyat. Maka konsep penyusunan lembaga negara diatur secara struktural berjenjang dengan sebutan lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Penerapan pasal ini merujuk pada bentuk demokrasi perwakilan (*indert democracy*). Ini sebabnya MPR mempunyai kewenangan yang cukup besar dibandingkan dengan kewenangan MPR pascaamandemen UUD 1945. MPR sekarang tidak berwenangan memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta menetapkan GBHN. Pasal 1 ayat (2) ini merupakan hasil amandemen ketiga UUD 1945 tahun 2001 yang secara substansial mengubah bentuk demokrasi dari demokrasi perwakilan menjadi demokrasi langsung. Rakyat memilih secara langsung wakil-wakilnya yang duduk di lembaga MPR, DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, bahkan Kepala Daerah. Periksa juga pasal 56 ayat (1) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

⁷¹ Makna kedaulatan itu sendiri ialah kekuasaan tertinggi atas suatu pemerintahan negara, daerah. Kedaulatan rakyat berarti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Lihat. Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op.cit.* hlm 240.

⁷² UUD 1945 sebelum amandemen tidak mengatur secara tegas mengenai pemilu. Perubahan ketatanegaraan telah menuntut pengaturan secara tegas perihal pemilu didalam undang-undang dasar, selanjutnya terakomodasi dalam amandemen ketiga.

- (1) Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Partai Politik.
- (4) Peserta untuk memilih Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilihan Umum diatur dengan Undang-undang.

Sejak Indonesia merdeka rangkaian pemilu secara kronologis dilaksanakan sebanyak 9 kali yaitu pemilu tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, dan 2004. Sejarah menunjukkan bahwa sistem pemilu

dilakukan secara dinamis dapat dimaklumi mengingat struktur masyarakat yang beraneka ragam dan pengalaman bernegara dan berpolitik yang relatif muda masih dalam masa transisi demokrasi untuk mencapai bentuknya yang ideal. Pemilu pertama yang dilakukan pada tahun 1955 walaupun sebagai hal yang baru namun membuktikan bahwa banyak kalangan menilai sebagai pemilu yang cukup demokratis lepas dari kekurangan dan kelebihannya. Saat itu pemilu dilakukan untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Konstituante⁷³. Menurut Meriam Budiardjo, sistem pemilu yang dipakai dalam pemilihan umum tahun 1955 adalah Sistem Perwakilan Berimbang (*Proportional Representation*) yang dikaitkan dengan sistem daftar. Pemilihan umum berjalan dengan baik dan

⁷³ Konstituante artinya pembuat konstitusi. Dalam prakteknya lembaga ini sebelum berhasil membuat Undang-undang Dasar telah dibubarkan oleh Presiden Soekarno dengan keluarnya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Menurut Harun Alrasyid, Presiden Soekarno melakukan intervensi terhadap Konstituante yang sedang bersidang untuk membuat Undang-Undang Dasar dalam rangka mengakhiri masa peralihan karena sejak proklamasi kemerdekaan sampai saat itu (bahkan sampai saat ini) secara ketatanegaraan Indonesia belum mempunyai Undang-Undang Dasar yang tetap. Presiden mengusulkan agar Konstituante tidak usah repot-repot membuat Undang-Undang Dasar baru tetapi kembali menetapkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang sudah tidak berlaku sejak 17 Agustus 1949. Menanggapi usulan Presiden Soekarno, Konstituante secara prosedur melakukan *voting* tetapi sayang *voting* sampai tiga kali tetap tidak mencapai kuorum, yang berarti usulan Soekarno ditolak. Periksa. Harun Alrasyid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, Edisi Revisi Cet 1, (Jakarta: UI Press, 2004), hlm 131 dan 143.

khidmat dan hasilnya menunjukkan keunggulan empat partai, yaitu Mashumi, PNI, NU, dan PKI.

Pemilu kedua pada tahun 1971, sistem pemilu masih sama dengan periode sebelumnya yaitu sistem Perwakilan Berimbang meskipun dari pengalaman pemilu pertama terdapat keberatan dari daerah di luar pulau Jawa karena dianggap kurang representatif mewakili daerah mereka. Mereka sebelumnya berusaha mengusulkan sistem distrik dalam rancangan undang-undang pemilu kepada DPRGR namun akhirnya tetap pada sistem yang lama berkat perjuangan yang gigih dari partai-partai besar. Sebagai bentuk kompromi jumlah anggota yang dipilih di Jawa akan seimbang dengan jumlah anggota yang dipilih di luar Jawa. Berdasarkan pasal 5 Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 ditentukan bahwa jumlah wakil dalam setiap daerah pemilihan sekurangnya sama dengan jumlah daerah tingkat II sedangkan setiap daerah tingkat II sekurangnya mempunyai satu wakil. Tragedi Pembrontakan PKI turut mempengaruhi nuansa politik karena PKI dan ormas-ormasnya telah dibubarkan dan dinyatakan sebagai organisasi terlarang di Indonesia. Partai besar pemilu saat itu dipegang oleh Golkar, NU, PNI, dan Parmusi.

Dapat dicatat bahwa Orde lama yang berkuasa pada tahun 1945-1967 hanya sekali melaksanakan pemilu, Orde Baru berkuasa pada tahun 1967-1999⁷⁴ melaksanakan pemilu sebanyak 6 kali, sedangkan Era Reformasi melaksanakan Pemilu sebanyak 2 kali.⁷⁵

Pemilu ke 9 tahun 2004 dapat dianggap sebagai pemilu yang monumental sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia. Pemilu ini dianggap sebagai Pemilu paling demokratis sebab diikuti oleh seluruh lapisan masyarakat dengan tingkat partisipasi yang cukup tinggi dan diikuti oleh banyak partai politik. Bahkan merupakan pengalaman pertama rakyat memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung berlangsung demokratis. Dengan demikian kekuasaan lembaga legislatif dan eksekutif saat itu sama-sama mempunyai

⁷⁴ Pada masa Orde Baru (1967-1999) di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto Pemilu secara umum berjalan dengan tertib tetapi dirasakan kurang demokratis. Dengan dalih demi stabilitas politik maka kebebasan berpolitik, bahkan kebebasan berserikat dan berkumpul, berpendapat yang merupakan amanat konstitusi itu sendiri, banyak dibatasi. Golkar sebagai mayoritas tunggal selalu memenangkan Pemilu karena didukung oleh tiga pilar utama yang terkenal dengan istilah ABG (ABRI, Birokrat dan Golkar). Salah satu bentuk pembatasan kebebasan berpolitik ini dengan pembatasan jumlah partai politik (PPP, Golkar, PDI).

⁷⁵ Setiap pemilu mempunyai aturan hukum yang berbeda-beda. Perubahan aturan itu dipengaruhi oleh kebutuhan, keadaan politik, dan kemauan rezim yang sedang berkuasa.

legitimasi yang kuat karena keduanya dipilih secara langsung oleh rakyat.

Pemilihan umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Undang-undang dasar Tahun 1945.⁷⁶

Titik Triwulan Tutik mengutip beberapa pendapat pakar yang memberikan definisi pemilihan umum sebagai berikut⁷⁷:

1. A.S.S. Tambunan

Pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.

2. M. Rusli Karim

⁷⁶ Pasal 1 Bab I Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan dewan Perwakilan rakyat Daerah, LN Tahun 2003 No. 37 TLN No. 4277.

⁷⁷ Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 Dalam sistem Pemilu Menurut UUD 1945, Cet 1*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hlm 28-30.

Esensi pemilihan umum adalah sebagai sarana kedaulatan untuk membentuk suatu kekuasaan negara yang pada dasarnya lahir dari bawah menurut kehendak rakyat sehingga terbentuk kekuasaan negara yang benar-benar memancarkan ke bawah sebagai suatu kewibawaan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut sistem permusyawaratan perwakilan.

3. Tataq Chidmad

Pada prinsipnya Pemilu dalam ranah demokrasi lebih bermakna sebagai: *pertama*, kegiatan partisipasi politik dalam menuju kesempurnaan oleh berbagai pihak; *kedua*, sistem perwakilan bukan partisipasi langsung dalam bahasa politik kepanjangan tangan di mana terjadi perwakilan penentuan akhir dalam memilih elit politik yang berhak duduk mewakili masyarakat; *ketiga*, sirkulasi pada elit politik yang berujung pada perbaikan performance pelaksanaan eksekutifnya.

4. Marsono

Pemilihan umum adalah sarana yang bersifat demokratis untuk membentuk sistem kekuasaan negara

yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan yang digariskan oleh Undang-Undang dasar Negara. Kekuasaan negara yang lahir dari pemilihan umum adalah kekuasaan negara yang lahir dari bawah menurut kehendak rakyat dan dipergunakan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat menurut sistem permusyawaratan perwakilan. Karena hanya dalam konteks demikian kekuasaan negara akan benar-benar memancarkan sebagai kewibawaan yang mampu memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur serta tetap memegang teguh ciri-ciri moral rakyat yang luhur.

5. Parulian Donald

Pemilu memang bukanlah segala-galanya menyangkut demokrasi. Pemilu adalah sarana pelaksanaan asas demokrasi dan sendi-sendi demokrasi bukan hanya terletak pada Pemilu. Tetapi bagaimanapun juga Pemilu memiliki arti yang sangat penting dalam proses dinamika negara.

Difinisi-difinisi di atas terlihat berbeda-beda karena mereka memandang dari sudut pandang yang yang berbeda. Ada yang memandang dari sudut politik, hukum,

kedaulatan, demokrasi, kekuasaan, urgensi, ciri-ciri, kesejahteraan, dan bahkan ada yang membandingkan atau menghubungkan antara satu dengan yang lain. Semua definisi ini tetap diperlukan karena disadari bahwa semua memiliki sisi kebenaran, dan diakui bahwa sampai saat ini belum ada definisi absolut atau mutlak yang dapat diterima oleh semua pihak karena "Pemilu" bukan hanya monopoli kajian disiplin ilmu hukum.

Eep Saefulloh Fatah dalam bukunya yang berjudul *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, mengutip pandangan para ahli politik yang menyimpulkan bahwa terjadi korelasi yang cukup signifikan antara Pemilu dengan demokrasi, yang berarti bahwa Pemilu setidaknya dapat digunakan sebagai tolok ukur dalam menentukan kadar demokrasi sebuah sistem politik. Dari berbagai pandangan para pakar politik tersebut ia berpendapat bahwa kadar demokrasi sebuah pemerintahan dapat diukur, antara lain dari ada tidaknya Pemilu yang mengabsahkan pemerintahan. Dua makna penting dari Pemilu ialah sebagai formalitas politik dan sebagai alat demokrasi.⁷⁸

⁷⁸ Periksa. Eep Saefulloh Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm 5-14.

Jika dikaji lebih dalam tentang Pemilu yang mempunyai makna penting sebagai alat demokrasi maka dapat dikatakan bahwa Pemilu berarti bukan merupakan tujuan, melainkan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Persepsi yang demikian dikuatkan oleh pandangan M. Rusli Karim yang mengatakan bahwa Pemilu merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat), yang berfungsi sebagai alat menyehatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi⁷⁹.

Meriam Budiardjo juga mengemukakan pendapat serupa:

“Di kebanyakan negara demokrasi di negara barat, Pemilu dianggap sebagai lambang sekaligus tolok ukur dari demokrasi. Hasil pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap dengan agak akurat mencerminkan partisipasi serta aspirasi masyarakat”⁸⁰.

⁷⁹ M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1991), hlm 2.

⁸⁰ Meriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlement dan demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996), hlm 243.

Penjelasan Undang-undang No. 15 Tahun 1969⁸¹

Tentang Pemilihan umum, menyebutkan tujuan pemilihan umum:

"Dalam mewujudkan tata kehidupan yang dijiwai semangat cita-cita Revolusi Kemerdekaan Republik Indonesia Proklamasi 17 Agustus 1945 sebagaimana tersebut dalam Pancasila/Undang-Undang Dasar 1945, maka penyusunan tata kehidupan itu harus dilakukan dengan jalan Pemilihan Umum. Dengan demikian Pemilihan Umum tidak sekedar memilih wakil-wakil rakyat yang duduk dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan, dan juga tidak memilih wakil-wakil rakyat untuk menyusun negara baru, tetapi suatu pemilihan wakil-wakil rakyat oleh rakyat yang membawa isi hati nurani rakyat dalam melanjutkan perjuangan, mempertahankan, dan mengembangkan Kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia bersumber pada Proklamasi 17 Agustus 1945 guna memenuhi dan mengemban Amanat Penderitaan Rakyat. Pemilihan Umum adalah suatu alat yang penggunaannya tidak boleh mengakibatkan rusaknya sendi-sendi demokrasi dan bahkan menimbulkan hal-hal yang menderitakan rakyat, tetapi harus menjamin suksesnya perjuangan Orde Baru, yaitu tetap tegaknya Pancasila dan dipertahankan Undang-Undang Dasar 1945"⁸².

Sebagai perbandingan Undang-undang No. 3 Tahun 1999, pasal 1 menyebutkan:

⁸¹ Undang-undang ini sebagai undang-undang Pemilu pertama produk Orde Baru. Ini berarti bahwa selama Orde Baru berkuasa, pelaksanaan Pemilu sebanyak enam kali (tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan tahun 1997) senantiasa didasarkan pada undang-undang yang politik hukum dan substansinya hampir sama. Reformasi telah mendobrak politik hukum yang diterapkan pada undang-undang Pemilu sebelumnya dengan keluarnya Undang-undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

⁸² Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Op.cit.* hlm 45.

1. Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Pemilihan Umum diselenggarakan secara demokratis dan **transparan, jujur dan adil** dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas dan rahasia.
3. Pemilihan Umum dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali pada hari libur atau hari yang diliburkan secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Pemilihan Umum dilaksanakan dengan menggunakan **sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar.**

Dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2003, Pemilu dilaksanakan Pemilu diselenggarakan dengan tujuan⁸³ untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan

⁸³ Bandingkan dengan pendapat Abdul Bari Azed yang mengatakan bahwa paling tidak ada tiga tujuan Pemilu di Indonesia, yaitu pertama ; memungkinkan terjadinya pergantian pemerintah secara damai dan tertib, kedua; kemungkinan lembaga negara berfungsi sesuai dengan maksud Undang-undang Dasar 1945, ketiga; untuk melaksanakan hak-hak azasi warga negara. Lihat. Abdul Bari Azed, Ed., *Sistem-Sistem Pemilihan Umum Suatu Himpunan Pemikiran*, Cet 1, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000, hlm 7.

memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁸⁴ Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh dukungan yang kuat dari rakyat sehingga mampu menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan pemerintahan negara dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁸⁵.

Pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali pada hari libur atau hari yang diliburkan. Peserta pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten/Kota adalah Partai Politik. Peserta Pemilu untuk memilih DPD adalah perseorangan. Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar

⁸⁴ Penjelasan Umum UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁸⁵ Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan wakil Presiden, LN Tahun 2003 No. 93, TLN NO 4311.

calon terbuka. Pemilu untuk memilih DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.

Dalam ilmu politik umumnya dikenal dua sistem Pemilu:

1. Sistem distrik (*single member constituency*) artinya satu daerah pemilihan memilih satu wakil. Sistem ini merupakan sistem pemilihan yang paling tua, didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis atau distrik mempunyai satu wakil dalam DPR. Untuk keperluan itu negara dibagi dalam sejumlah besar dan jumlah wakil rakyat dalam DPR ditentukan oleh jumlah distrik. Calon yang dalam satu distrik memperoleh suara yang terbanyak menang, sedangkan suara-suara yang ditujukan kepada calon-calon lain dianggap hilang tidak diperhitungkan lagi, bagaimana kecil pun selisih kekalahannya. Sistem ini mempunyai kelemahan-kelemahan; a). kurang memperhitungkan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas apalagi jika golongan ini terpecah dalam beberapa distrik, b). Kurang representatif, artinya calon yang kalah dalam satu distrik,

kehilangan suara-suara yang telah mendukungnya. Ini berarti ada sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali, dan kalau ada beberapa partai yang mengadu kekuatan, maka jumlah suara yang hilang dapat mencapai jumlah yang besar. Hal ini dianggap tidak adil oleh golongan yang merasa dirugikan. Keuntungan sistem ini ialah a). karena kecilnya distrik maka wakil yang terpilih dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungan dengan penduduk lebih erat, b). lebih mendorong ke arah integrasi Parpol-Parpol karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu, akan mendorong Parpol untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerja sama, c). berkurangnya Parpol dan meningkatnya kerja sama antar Parpol mempermudah terbentuknya pemerintah yang stabil dan meningkatkan stabilitas nasional, d). sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

2. Sistem proporsional (*multi member constituency*) artinya satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil. Dalam sistem ini setiap suara dihitung,

artinya suara yang lebih diperoleh oleh suatu partai dalam suatu daerah pemilihan dapat ditambahkan pada jumlah suara yang diterima oleh partai itu dalam daerah pemilihan yang lain, untuk menggenapkan jumlah suara yang diperlukan guna memperoleh kursi tambahan. Sistem perwakilan berimbang (proporsional) dipakai di Belanda, Swedia, Belgia dan Indonesia tahun 1955, 1971, dan 1977. Kelemahan sistem ini; a). mempermudah fragmentasi partai dan timbulnya partai-partai baru, tidak menjurus ke arah integrasi macam-macam golongan masyarakat karena partai semakin banyak, b). wakil yang terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai dan kurang loyal terhadap daerah yang memilihnya, c). banyak partai mempersukar terbentuknya pemerintahan yang stabil. Keuntungan sistem ini bersifat representatif dalam arti setiap suara turut diperhitungkan dan praktis tidak ada suara yang hilang⁸⁶.

⁸⁶ Abdul Bari Azed, *Bahan kuliah Mata Kuliah Pemilu dan Lembaga Perwakilan Rakyat*, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta: 2006, hlm 2-5.

Kaitan antara Pemilu, demokrasi, partai politik, dan kebijakan publik sangat erat tercermin pada hubungan timbal balik dimana pemilu merupakan perwujudan partisipasi rakyat dalam negara demokrasi, sementara aspirasi rakyat ditampung dalam suatu partai politik. Di negara yang menganut paham demokrasi, partisipasi rakyat melalui partai politik ini selanjutnya menentukan siapa-siapa yang akan menjadi pemimpin negara, yang nanti akan berwenang menentukan kebijakan umum (*public policy*). Bentuk partisipasi politik masyarakat adalah kegiatan seseorang dalam partai politik yang mencakup semua kegiatan suka rela melalui pemilihan pemimpin-pemimpin politik.⁸⁷

Berdasarkan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pengertian asas Pemilu⁸⁸:

1. Langsung

⁸⁷ *Ibid* hlm 1.

⁸⁸ Asas Pemilu "jujur" dan "adil" baru diterapkan mulai UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Undang-undang sebelumnya hanya berasas "langsung, umum, bebas dan rahasia" yang sering disingkat "luber". Penerapan dua asas tambahan ini dipandang sebagai kritik dan solusi perbaikan terhadap pelaksanaan pemilu sebelumnya (jaman Orde Baru) yang dianggap tidak jujur dan tidak adil.

Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.

2. Umum

Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang ini, berhak mengikuti Pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.

3. Bebas

Setiap warga yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.

4. Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan

suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.

5. Jujur

Dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap penyelenggara Pemilu, aparat Pemerintah, peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

6. Adil

Dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap pemilih dan peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

Berbagai macam undang-undang Pemilu yang pernah berlaku di Indonesia sejak Indonesia merdeka jika dikaji, terlihat bahwa meskipun ditujukan untuk memilih lembaga negara yang berbeda-beda, dengan sistem yang bervariasi tetapi tujuan akhirnya tetap sama yaitu mewujudkan tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dalam wadah NKRI. Mengenai asas Pemilu juga cenderung sama yaitu langsung, umum, bebas

dan rahasia, hanya mulai Pemilu tahun 1999 ditambah 2 asas⁸⁹ yaitu jujur dan adil (Jurdil).

Mencermati uraian di atas dapat diketahui bahwa undang-undang Pemilu yang berlaku di Indonesia antara lain:

1. Undang-Undang No. 7 tahun 1953 tentang Pemilihan Umum;
2. Undang-Undang No. 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum;
4. Undang-undang No. 4 Tahun 1975 tentang Pemilihan Umum;
5. Undang-undang No. 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum;
6. Undang-undang No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum;
7. Undang-Undang No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum;
8. Undang-Undang No.12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

⁸⁹ Pasal 22E ayat (1) Bab VIIB UUD 1945 Amandemen ketiga juga secara jelas asas Pemilu ini. Berbunyi" Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali".

9. Undang-Undang No.23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;

10. Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;

11. Undang-Undang No.22 tahun 2007 tentang Pemilihan Umum;

Mempelajari buku karya Abdul Bari Azed dan Makmur Amir berjudul *Pemilu Dan Partai politik Di Indonesia*⁹⁰ dapat dilihat bahwa rangkaian pemilu semenjak kemerdekaan hingga sekarang menerapkan sistem pemilu yang berbeda-beda:

1. Pemilu tahun 1955 menerapkan sistem Pemilu proporsionalitas tidak murni.
2. Pemilu tahun 1971 menerapkan sistem Pemilu perwakilan berimbang dengan stelsel daftar.
3. Pemilu tahun 1977 menerapkan sistem Pemilu proporsional.
4. Pemilu tahun 1982 menerapkan sistem Pemilu proporsional.
5. Pemilu tahun 1987 menerapkan sistem Pemilu proporsional.

⁹⁰ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, Op.cit. hlm 56-71.

6. Pemilu tahun 1992 menerapkan sistem Pemilu proporsional.
7. Pemilu tahun 1997 menerapkan sistem Pemilu proporsional.
8. Pemilu tahun 1999 menerapkan sistem Pemilu proporsional berdasarkan stelsel daftar.
9. Pemilu tahun 2004 ada dua Pemilu untuk tiga sasaran pemilihan;
 - a. Pemilu legislatif untuk memilih:
 - 1). anggota DPR, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota menerapkan sistem Pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka,
 - 2). anggota DPD menerapkan sistem distrik berwakil banyak.
 - b. Pemilu eksekutif untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden menerapkan sistem pemilihan langsung memilih kandidat-kandidat yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Jika pada putaran pertama tidak ada calon yang memenuhi kuota sebanyak 50% suara sah + 1 suara, maka diadakan pemilihan umum putaran kedua dengan peserta yang memiliki jumlah suara terbanyak

pertama dan kedua. Pemenang pemilihan umum putaran kedua adalah yang mendapatkan suara terbanyak.

d. Prosedur dan Penyelenggara Pemilu

Sebagaimana kita ketahui bahwa dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, Pemilu yang pernah diselenggarakan ditujukan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga konstituante, legislatif; terdiri dari DPR, DPD, dan DPRD; serta memilih wakil rakyat yang duduk di lembaga eksekutif yaitu Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian prosedur dan aturan hukumnya, sistem, kontestan, tujuan berbeda meskipun asas-asasnya relatif sama.

Pada tahun 2004, Pemilu legislatif didasarkan pada Undang-undang No. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, LN Tahun 2003 No. 37 TLN No. 4277, sedangkan Pemilu Presiden dilaksanakan berdasarkan Undang-undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan wakil Presiden, LN Tahun 2003 No. 93, TLN NO 4311.

Tahapan penyelenggaraan pemilu legislatif adalah rangkaian kegiatan Pemilu yang dimulai dari pendaftaran pemilih, pendaftaran peserta Pemilu, penetapan peserta Pemilu, penetapan jumlah kursi, pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten/Kota, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu, sampai dengan pengucapan sumpah/janji anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten/Kota.

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu rangkaian dengan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD yang dilaksanakan sekali dalam lima tahun. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat akan memberikan legitimasi yang kuat kepada Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan pemerintahan negara. KPU beserta perangkatnya sebagai penyelenggara pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah juga penyelenggara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, yang masa kerjanya disesuaikan dengan ketentuan undang-undang. Ketentuan tentang KPU beserta perangkatnya sebagaimana diatur dalam undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD berlaku juga dalam Pemilu Presiden. Pasangan

calon yang dapat mengikuti pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pasangan Calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan. Partai politik atau gabungan partai politik hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon yang memenuhi persyaratan sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi DPR atau sekurang-kurangnya 20% dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR. Pengaturan seperti ini dimaksudkan agar partai politik sebagai sarana partisipasi politik rakyat di dalam mengusulkan calon telah melakukan seleksi awal bagi calon Presiden dan Calon Wakil Presiden. Selain persyaratan untuk partai politik, calon Presiden dan Calon Wakil Presiden harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya, penentuan sekurang-kurangnya dua pasangan calon yang akan dipilih rakyat secara langsung dimaksudkan agar rakyat mempunyai kesempatan untuk memilih Pasangan Calon yang terbaik.

Penentuan calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai

dengan mekanisme internal partai politik bersangkutan. Partai politik dapat melakukan kesepakatan dengan partai politik lain untuk melakukan penggabungan dalam mengusulkan pasangan calon. Partai politik atau gabungan partai politik hanya dapat mencalonkan 1 (satu) pasangan calon sesuai dengan mekanisme internal partai politik dan/atau musyawarah gabungan partai politik yang dilakukan secara demokratis dan terbuka. Calon Presiden dan/atau wakil Presiden yang telah diusulkan dalam satu pasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik, tidak boleh dicalonkan lagi oleh partai politik atau gabungan partai politik lainnya. Selanjutnya partai politik atau gabungan partai politik mendaftarkan pasangan calon yang memenuhi ketentuan kepada KPU.

KPU mengumumkan secara luas nama-nama pasangan calon yang telah memenuhi syarat sebagai peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, 1 (satu) hari setelah penelitian pendaftaran. Pengumuman tersebut bersifat final dan mengikat. Pasangan calon yang sudah memenuhi syarat dan telah diumumkan oleh KPU berhak mendapat pengamanan dan jaminan layanan kesehatan dari negara

sampai penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Tahap berikutnya ialah kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan calon terpilih dan pelantikan. Pengaturan lebih lanjut tentang pelaksanaan tahapan Pemilu ditetapkan oleh KPU.

Sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22E ayat (5), Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional tetap dan mandiri”.

a. Sifat “nasional” dimaksudkan bahwa KPU sebagai penyelenggara mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b. Sifat “tetap” dimaksudkan bahwa KPU sebagai lembaga menjalankan tugasnya secara berkesinambungan, meskipun keanggotaannya dibatasi oleh masa jabatan tertentu.

c. Sifat “mandiri” dimaksudkan bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilu, KPU bersikap mandiri dan bebas dari pengaruh pihak mana pun, disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penjabaran pasal 22E UUD 1945 ini dapat dilihat pada Bab IV pasal 15 sampai dengan pasal 45 Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta dapat ditemukan pula pada Bab IV Undang-undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, pada pasal 9 sampai dengan pasal 19. Hal ini yang kiranya membuka peluang persoalan yuridis yang menarik untuk menjadi suatu kajian tersendiri terkait pengaturan lembaga Pemilu dan kewenangannya sehingga eksistensi dan kompetensinya dapat mendukung pelaksanaan demokrasi. Ketimpangan pengaturan lembaga Pemilu akan berpengaruh pada kelancaran penyelenggaraan demokrasi dan dapat memicu ketegangan mengingat masing-masing kontestan mempunyai kekuatan dan pendukung yang besar yang pada gilirannya justru akan mengaburkan makna demokrasi.

Tugas dan wewenang KPU menurut Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD meliputi:

1. merencanakan penyelenggaraan Pemilu;
2. menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan pemilu;

3. mengkoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pemilu;
4. menetapkan peserta pemilu;
5. menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota DPR, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
6. menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara;
7. menetapkan hasil Pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
8. melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu;
9. melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur dengan undang-undang⁹¹.

Kewajiban KPU :

1. memperlakukan semua peserta Pemilu secara adil dan setara guna menyukseskan Pemilu;
2. menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan peraturan perundang-undangan;

⁹¹ Pasal 25 UU No 12 Tahun 2003.

3. memelihara arsip dokumen Pemilu serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan peraturan perundang-undangan;
4. menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
5. melaporkan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden selambat-lambatnya 7(tujuh) hari sesudah pengucapan sumpah/janji anggota DPR dan DPD;
6. mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN; dan
7. melaksanakan seluruh kewajiban lainnya yang diatur undang-undang.⁹²

Struktur penyelenggara Pemilu terdiri atas KPU, KPU Propinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, merupakan satu kesatuan yang mempunyai tugas dan wewenangnya masing-masing . KPU penyelenggara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden adalah KPU sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Tugas dan wewenang KPU dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah⁹³:

⁹² Ibid. pasal 26.

1. merencanakan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
2. menetapkan tata cara pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan tahapan yang diatur dalam undang-undang;
3. mengkoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
4. menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
5. meneliti persyaratan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan calon;
6. meneliti persyaratan calon presiden dan calon wakil presiden yang telah diusulkan;
7. menetapkan pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan;
8. menerima pendaftaran dan mengumumkan Tim Kampanye;
9. mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;

⁹³ Lihat. Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2003.

10. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil uadit dimaksud;
11. menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
12. melaksanakan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
13. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur oleh undang-undang.⁹⁴

Kewajiban KPU⁹⁵:

1. memperlakukan Pasangan Calon secara adil dan setara guna menyukseskan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
2. menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan peraturan perundang-undangan;

⁹⁴ Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2003.

⁹⁵ Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2003

3. memelihara arsip dan dokumen Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan peraturan perundang-undangan;
4. menyapaikan informasi kegiatan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden kepada masyarakat;
5. melaporkan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden kepada Presiden selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sesudah pengucapan sumpah atau janji Presiden dan Wakil Presiden;
6. mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
7. melaksanakan semua tahapan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara tepat waktu.⁹⁶

⁹⁶ *Ibid.* Pasal 11.

BAB III

PILKADA DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Otonomi Daerah

Menurut kamus istilah otonomi daerah, Pemerintah Daerah ialah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Sedangkan Pemerintahan Daerah ialah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas desentralisasi.⁹⁷

Daerah Otonom ialah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak,

⁹⁷ Dadang Solihin, *Kamus Istilah Otonomi Daerah*. Cet 1. (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan, 2001), hlm 82. Menurut Inu Kencana Syafi'i II. *Op.cit.* hlm 107, dari ketentuan pasal 18 UUD 1945 maka desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi, serta kemungkinan pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah menurut azas pembantuan. Desentralisasi adalah penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tugas mengatur dikelola oleh aparat legislative sedangkan tugas mengurus dikelola oleh aparat eksekutif. Desentralisasi kewenangan itu dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dalam beberapa bentuk yaitu: desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi administrative, yang disebut juga dekonsentrasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Menilik sifat dari masing-masing kewenangan Pemerintah Pusat, memang ada hal-hal yang tidak dapat dilimpahkan sehingga diurus secara dekonsentrasi yaitu urusan pertahanan, peradilan, kepolisian, keuangan, dan hubungan luar negeri.

berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹⁸ Sedangkan kepala daerah ialah gubernur bagi daerah propinsi atau bupati bagi daerah kabupaten atau wali kota bagi daerah kota.⁹⁹

Dengan demikian, terdapat sistem hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan (daerah). Sistem hukum yang dimaksud dalam hal ini adalah sebagaimana pendapat Friedman (dalam Lawrence M. Friedman, *American Law: as an Introduction*) yang dikemukakan oleh Sri Soemantri¹⁰⁰:

- "a. Struktur hukum (*legal structure*) merupakan institusional dari entitas hukum...
- b. Substansi hukum (*legal substance*) adalah aturan norma yang merupakan norma perilaku manusia dalam masyarakat yang berbeda dalam sistem hukum tersebut.... L.M. Friedman menyatakan: *By this (substance) is meant the actual rules (aturan-aturan yang berlaku), norms (kaidah-kaidah), and behaviour patterns of people insert the system. This is first of all "the Law"*. Di Indonesia dikenal adanya hukum materiil (Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Pidana, Hukum Perdata) dan hukum formil (Hukum Acara Pidana, Hukum Acara Perdata, dll).

⁹⁸ Padmo Wahjono I, *Op.cit.* hlm 46.

⁹⁹ *Op.cit.* hal 51.

¹⁰⁰ Sri Soemantri M II, *Loc.cit.* hlm. 1-2.

c. Budaya Hukum (*legal culture*) adalah sikap dan nilai-nilai yang terkait dengan tingkah laku (manusia) dengan hukum yang berhubungan dengan lembaga-lembaganya. Dalam pada itu Friedman menyatakan: Budaya hukum adalah cuaca pemikiran sosial (*climate of social thought*) dan penentuan kekuatan hukum sosial bagaimana hukum digunakan, di jauhi (*avoided*) atau disalahgunakan. Friedman juga berpendapat; tanpa budaya hukum, sistem hukum akan menjadi tidak berarti (menjadi mati)."

Dari sisi sejarah, sejak kelahirannya organisasi negara menganut asas sentralisasi. Implementasi asas ini, kebijakan berlangsung di puncak organisasi pemerintahan negara. Organisasi negara yang besar biasanya disusun dan dibagi menurut kewilayahan untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan. Penerapan asas sentralisasi di wilayah-wilayah negara yang tersebar biasanya dilaksanakan oleh aparaturnya pada jenjang-jenjang organisasi yang lebih rendah¹⁰¹ di wilayah-wilayah itu, dengan istilah yang lebih halus yaitu asas dekonsentrasi. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat selaku pembentuk kebijakan dengan aparatur yang berada di wilayah sebagai pelaksana

¹⁰¹ Artinya aparaturnya atau pegawai pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah sebagai pelaksana atau kepanjangan tangan pemerintah pusat. Meskipun mereka berada di daerah tetapi mereka bukan pegawai pemerintah daerah. Pembinaan administrasi, personel, dan keuangan mereka tunduk pada pemerintah pusat.

kebijakan tersebut tetap dalam hubungan intra organisasi dalam rangka menjamin keseragaman kebijakan dan penerapannya di seluruh wilayah negara.

Perkembangan paham negara demokrasi yang mendominasi negara-negara di dunia serta semakin kompleks penyelenggaraan pemerintahan baik dalam hubungan ke dalam dengan masyarakatnya yang beraneka ragam maupun dalam hubungan ke luar dengan organisasi atau negara lainnya, asas sentralisasi dalam praktek tidak dapat berdiri sendiri. Terlebih dalam paham negara hukum modern yang sekaligus bercita-cita sebagai negara kesejahteraan. Penerapan asas sentralisasi secara mutlak akan mengalami kesulitan jika dihadapkan dengan keberagaman masyarakat pada jenjang organisasi pemerintahan yang lebih rendah, pada puncaknya sudah barang tentu menghambat atau bahkan kontra produktif dengan tujuan yang hendak dicapai. Dalam konteks demikian pemberlakuan asas sentralisasi meskipun diperhalus dengan dekonsentrasi kiranya patut diimbangi dengan penerapan asas desentralisasi sebagai solusi memecahkan kebuntuan. Asas terakhir ini diharapkan dapat mengakomodasi kebhinekaan sehingga struktur dan

politik masyarakat yang bervareasi dapat tersalur aspirasinya. Desentralisasi yang diwujudkan dengan otonomi daerah dalam daerah otonom dimaksudkan berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakatnya. Desentralisasi dipandang sebagai otonomisasi suatu masyarakat yang berada pada wilayah tertentu, sebaliknya masyarakat beserta wilayahnya yang memiliki otonomi disebut daerah otonom (*local goverment*, yang dalam literatur asing disebut "masyarakat setempat", bukan berarti "daerah". Penerapan otonomi daerah berbeda-beda di setiap negara. Penerapan otonomi di negara kesatuan seperti Indonesia¹⁰² sangatlah berbeda dengan penerapan otonomi di negara-negara federal¹⁰³.

¹⁰² Dalam pandangan negara kesatuan, otonomi merupakan ciptaan pemerintah pusat, dengan kata lain pemerintah pusatlah pemilik dan sumber otonomi. Jadi prinsip pemerintahan adalah sentralisasi, otonomi ada setelah negara itu ada. Pemerintah pusat memberikan otonomi kepada pemerintah daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota.

¹⁰³ Dalam pandangan negara federal, negara-negara bagian itu ada terlebih dahulu untuk membentuk negara federal. Jadi negara federal itu ada karena sengaja dibentuk oleh negara-negara bagian. Maka pemilik otonomi yang sebenarnya adalah negara bagian yang diberikan kepada pemerintah lokal. Daerah otonom pada negara kesatuan dan pemerintah lokal pada negara federal sama-sama tidak pernah terlibat dalam hal legislasi dan yudikasi karena keduanya hanya berwenang membuat peraturan daerah (*local ordinance*).

Dalam tradisi Indonesia, daerah otonom merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu dan memiliki otonomi daerah. Masyarakat yang berada pada teritorir tertentu berdiri sebagai pemilik otonomi daerah, itulah sebabnya ia dapat membuat kebijakan (mengatur) dan sekaligus melaksanakan kebijakan (mengurus) itu berdasarkan prakarsa sendiri. Dengan kewenangan seluas itu, ada sebagian kalangan yang khawatir bahwa otonomi akan berubah menjadi kedaulatan, berarti tercipta "negara" dalam negara, yang sudah barang tentu disintegrasi bangsa ini menjadi ancaman serius terhadap kedaulatan negara. Kekhawatiran ini menjadi tidak beralasan jika dipahami bahwa otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah. Kebebasan dan keleluasaan berprakarsa tetap dalam bimbingan dan pengawasan pemerintah pusat melalui sentralisasi dan dekonsentrasi. Dengan kata lain desentralisasi tetap berjalan seiring dengan sentralisasi. Penerapan desentralisasi bukan berarti meniadakan sentralisasi, hubungan keduanya bersifat kontinum, bukan dekotomis. Tidak mungkin ada desentralisasi tanpa sentralisasi, dalam konteks ini

berarti disintegrasi tidak akan terjadi karena hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah otonom bersifat hubungan timbal balik/resiprokal. Pemerintah pusat juga menetapkan kebijakan makro yang selanjutnya ditindak lanjuti dengan kebijakan mikro oleh daerah otonom , yang disebut dengan asas tugas pembantuan (*medebewind; co-administration; co-goverment*).

Sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh pemerintah alam jajaran organ pemerintahan. Hubungan kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah di Indonesia berlangsung sejak jaman Hindia Belanda¹⁰⁴ hingga sekarang mengalami berbagai periode berlakunya undang-undang pemerintahan daerah. Pada hakekatnya hubungan kewenangan antara pusat dan daerah sejak Hindia Belanda hingga berlakunya undang-undang No. 5 Tahun 1974 memiliki ciri-ciri yang sama. Pertama, penyerahan urusan pemerintahan dari

¹⁰⁴ Semula Pemerintah Hindia Belanda memberlakukan sistem sentralisasi yang disertai dekonsentrasi berdasarkan *Reglement op het Beleid der Regering van Nederlandsch Indie (S.1855/2)* tetapi tidak bertahan lama akhirnya menetapkan desentralisasi berdasarkan *Wethoudende Desentralisatie van het Bestuur in Nederlandsch Indie (S. 1903/329)*. Mulai berlakunya undang-undang ini maka dibentuk daerah otonom sekaligus terjadi hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah daerah.

pemerintah kepada pemerintah daerah otonom cenderung dengan metode *ultra vires doctrine*¹⁰⁵ dan dilakukan secara mencicil, sehingga penyerahan urusan pemerintahan berlangsung sangat panjang¹⁰⁶. Kedua, oleh karena daerah otonom tersusun secara hirarkis maka proses penyerahan urusan pemerintahan cenderung secara bertingkat¹⁰⁷. Ketiga, Pengawasan pemerintah kepada daerah otonom sangat ketat, baik melalui pengawasan

¹⁰⁵ Artinya daerah otonom hanya dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan secara konkrit oleh pemerintah berdasarkan hukum sehingga tindakan daerah otonom tergolong *intra vires*. Sebaliknya, jika tindakan daerah otonom tersebut di luar dari urusan pemerintahan yang dimiliki maka tindakan itu disebut *ultra vires*.

¹⁰⁶ Konsep mencicil penyerahan urusan pemerintahan ini menurut penulis karena diawali dari pola pemerintah kolonial menganggap daerah jajahan sebagai daerah eksploitasi sumber daya untuk kepentingan penjajah sehingga mudah untuk dikuasai. Pemusatan semua urusan pemerintahan dimaksudkan di satu sisi untuk memudahkan pengaturan oleh pihak pemerintah pusat, di sisi lain membuat penyeragaman terhadap daerah. Pemberian otonomi yang luas kepada daerah dapat menjadi bumerang karena dikhawatirkan mengurangi kontrol pemerintah yang pada puncaknya dapat dipakai untuk melawan pemerintah pusat. Setelah Indonesia merdeka sampai dengan berlakunya undang-undang no. 5 Tahun 1974, desentralisasi pola warisan penjajah belum banyak berubah meskipun tujuannya untuk kepentingan nasional.

¹⁰⁷ Maksudnya di sini pemerintah daerah tingkat I Propinsi dan pemerintah daerah tingkat II Kabupaten atau Kota Madya yang tersusun secara hirarki. Konsekuensinya dapat dipahami, pemerintah pusat memberikan otonomi atau sebagian kewenangannya kepada daerah tingkat I Propinsi, selanjutnya Propinsi memberikan memberikan otonomi atau sebagian kewenangannya kepada daerah Kabupaten atau Kota. Akibatnya, semakin rendah tingkatan pemerintahan itu maka semakin kecil kewenangan yang dimiliki.

preventif maupun pengawasan represif¹⁰⁸. Akibatnya otonomi daerah tergolong sangat kecil, khususnya bagi daerah otonom yang kini disebut kabupaten dan kota¹⁰⁹. Gerakan sentrifugal dalam bentuk serangkaian pembrontakan daerah dalam tahun lima puluhan dapat dipandang sebagai reaksi dan koreksi terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Di bawah UU No.5 tahun 1974 kondisi otonomi daerah sangat memprihatinkan karena pemerintah menekankan efisiensi dalam pelayanan dan pembangunan sehingga terlalu banyak urusan yang dikelola oleh pemerintah melalui instansi vertikal Dati I dan Dati II, serta ketergantungan keuangan pemerintah otonom dari pemerintah pusat dalam

¹⁰⁸ Pengawasan yang terlampau ketat justru dapat mematikan segala bentuk kreasi dan inovasi pemerintah daerah yang dapat dipandang sebagai pegekangan kebebasan hak-hak politik dan ekonomi masyarakat. Inefisiensi juga tidak dapat dihindari karena sumber daya lebih banyak tercurah untuk membangun sistem kontrol daripada pengembangan sumber daya itu bagi kesejahteraan masyarakat. Pada tataran tertentu gejolak politik dan gelombang protes, demonstrasi atau unjuk rasa justru tidak dapat dihindari memicu isu disintegrasi bangsa meskipun tujuan akhir sebenarnya adalah pengembalian hak-hak politik dan ekonomi mereka.

¹⁰⁹ Otonomi yang kecil di Kabupaten dan Kota ditambah dengan pengawasan yang ketat ini akibat dari penyusunan daerah otonomi secara bertingkat, logikanya ialah kewenangan yang diberikan kepada pemerintah yang lebih rendah pasti lebih sedikit dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah yang memberikan (pemerintah yang lebih tinggi). Praktek semacam ini lebih menempatkan daerah otonom sebagai pelaksana kebijakan daripada sebagai pembuat kebijakan.

wujud bantuan dana inpres. Konsep otonomi saat itu melahirkan beberapa kecenderungan:

1. keinginan untuk memangkasa Dati I dengan dalih titik berat otonomi berada pada Dati II;
2. mengorbankan demokrasi dengan cara membatasi peran dan partisipasi lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai lembaga pembuat kebijakan dan kontrol;
3. keengganan pemerintah untuk menyerahkan kewenangan dan diskresi yang lebih besar kepada daerah otonom;
4. mengutamakan dekonsentrasi daripada desentralisasi;
5. terjadi semacam paradoks: disatu sisi memerlukan wilayah dari daerah otonom yang luas untuk memungkinkan tersedianya sumber daya yang lebih mendukung bagi roda pemerintahan daerah, namun di sisi lain daerah otonom yang berwilayah luas dikhawatirkan berpotensi menjadi gerakan separatisme¹¹⁰.

Berlakunya Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai koreksi pelaksanaan

¹¹⁰ Periksa. Bhenyamin Hoessin, (selanjutnya disebut Bhenyamin Hoessin I) "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah", (Makalah bahan kuliah Mata Kuliah Hukum Pemerintahan daerah, Jakarta: 2006), hlm 10-11.

otonomi yang berlandaskan pada UU No. 5 Tahun 1974, menggunakan model demokrasi lokal dan meninggalkan model efisiensi struktural. Perubahan ini menyangkut banyak hal yang pada intinya pengutamaan desentralisasi. Pemangkasan dan pelangsingan organisasi ditujukan untuk menggeser model organisasi hirarkis menjadi model organisasi datar dan langsing. Hubungan Dati II dengan Dati I yang semula dependent dan subordinate menjadi independent dan coordinate.

Berlakunya Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, memadukan model efisiensi struktural dan demokrasi lokal. Hubungan kewenangan pusat dan daerah, termasuk pengaturan distribusi urusan pemerintahan juga berubah:

1. urusan pemerintahan yang tidak dapat didesentralisasikan meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, fiskal nasional, yustisi dan agama¹¹¹;
2. urusan pemerintahan yang dapat didesentralisasikan yaitu urusan pemerintahan di

¹¹¹ Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004.

luar kelompok urusan pemerintahan yang pertama¹¹².

Kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan kewenangan yang melekat secara konstitusional. Hal ini sebagaimana yang telah dinyatakan dalam Pasal 18 UUD 1945, bahwa pemerintahan daerah yang terdiri dari provinsi, kabupaten, dan kota merupakan penyelenggara pemerintahan sebagai implementasi otonomi daerah dalam bingkai satu kesatuan Negara Republik Indonesia. Menurut Ryaas Rasyid¹¹³:

"Bahwa pemberian otonomi daerah kepada daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia esensinya telah terakomodasi dalam pasal 18 UUD 1945 yang intinya, membagi daerah Indonesia atas daerah besar (provinsi) dan daerah provinsi dibagi dalam daerah lebih kecil. Daerah itu bersifat otonomi (*streek en locale rechtsgemeenschappen*) dengan dibentuk Badan Perwakilan, atau hanya berupa daerah administrasi saja. Daerah besar dan kecil yang diberikan kewenangan otonomi seberapa luas apapun bukan merupakan bagian (sebuah *state*), melainkan daerah yang tidak terpisahkan dari bentuk dalam kerangka Negara Kesatuan."

¹¹² Lihat. pasal 10 ayat (1) dan ayat (2).

¹¹³ Ryaas Rasyid, *Suara Pembaruan, Atonomi Atau Federasi*, (Jakarta: Sinar Harapan, 2000), hlm. 284.

Berkaitan dengan pendapat tersebut, Jimly Asshiddiqie¹¹⁴

menyatakan:

"...., adanya ketentuan Pasal 18 ayat (1) tetap tidak mengurangi makna otonomi daerah yang dijamin dalam Pasal ayat (2) sampai dengan ayat (7) dan Pasal 18A serta Pasal 18B UUD 1945. Prinsip otonomi daerah yang diadopsikan tetap menjamin pluralisme antar daerah dan tuntutan keprakarsaan dari bawah atau dari tiap-tiap daerah untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan."

Pengertian otonomi dapat diartikan sebagaimana pendapat I Nyoman Sumaryadi¹¹⁵, yang menyatakan:

"Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada 2 ciri hakikat dari otonomi yakni *legal sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own law*. Karena itu, otonomi lebih menitik-beratkan aspirasi daripada kondisi."

Prinsip otonomi daerah tersebut merupakan dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam menciptakan pemerintahan yang bersih (*clean government*), partisipatif (*participation*), kebijakan dan peraturan

¹¹⁴ Jimly Asshiddiqie I, *Op. cit.*, hlm. 284.

¹¹⁵ I Nyoman Sumaryadi, *Op.cit.* hlm. 39.

(*policy and regulation*), persamaan (*equality*), dan penegakan hak asasi manusia (*human rights*).

Kata "pemerintah" secara etimologi¹¹⁶ berasal dari kata dasar "perintah" yang berarti : 1. perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu ; suruhan, 2. aba-aba ; komando, 3. aturan dari pihak atas yang harus dilakukan. Kata "pemerintah" berarti: 1. sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur, kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya, 2. sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan, 3. penguasa suatu negara (bagian negara), 4. badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah), 5. negara atau negeri sebagai (sebagai lawan dari partikelir atau swasta, 6. pengurus; pengelola. Sedangkan kata "pemerintahan" diartikan sebagai : 1. proses, cara, perbuatan memerintah, 2. segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara.

Kata "daerah" berarti : 1. bagian permukaan bumi dalam kaitannya dengan keadaan alam dan sebagainya yang

¹¹⁶ Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia, Op.cit. hlm. 859-860.

khusus, 2. lingkungan pemerintah ; wilayah:-- kabupaten (propinsi, negara dan sebagainya), 3. selingkungan tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, 4. sekeliling atau yang termasuk di lingkungan suatu kota (wilayah tersebut)¹¹⁷.

Perkembangan sistem ketatanegaraan yang telah menjadi pemikiran global di berbagai negara telah membawa perubahan paradigma tentang pemerintah dalam penyelenggaraan negara. Peranan pemerintah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat semakin luas. Kewajiban pemerintah dimaksud sebagai pelaksanaan amanat konstitusi untuk menjamin dan melaksanakan hak-hak warga negara yang pada puncaknya dialamatkan bagi kemakmuran seluruh rakyat. Di Indonesia pemerintahan dilaksanakan dengan sistem desentralisasi melalui penyelenggaraan daerah-daerah otonom baik pemerintah propinsi maupun pemerintah kabupaten dan kotamadya.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam arti luas dilakukan oleh Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan pemerintahan daerah dalam arti sempit hanya dilakukan oleh kepala daerah (eksekutif). Mengingat betapa luas kajian dan pentingnya arti pemerintahan maka obyek ini menjadi

¹¹⁷ *Ibid.* hlm 228.

penelitian tersendiri. Pemerintahan dianggap sebagai suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan, adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat, dipelajari dan diajarkan, memiliki obyek, baik obyek materia maupun forma, universal sifatnya, sistematis serta spesifik (khas).

Dalam konsep NKRI, Pemerintah dalam dapat dianalogikan dengan pemerintah daerah, karena pada hakekatnya Pemerintah dan pemerintah daerah merupakan satu kesatuan lembaga Negara yang tidak dapat dipisahkan tetapi terdapat perbedaan kewenangan diantara ke dua lembaga Negara tersebut. Meskipun demikian pelaksanaan tugas dan wewenangnya dalam penyelenggaraan pemerintahan harus dilakukan dengan membentuk hubungan kerja sama yang harmonis baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah maupun antar pemerintah daerah, bahkan tidak menutup kemungkinan bekerja sama dengan pemerintah asing. Persaingan dalam era globalisasi sekarang ini sudah tidak dapat

dihindari oleh suatu Negara sehingga peran pemerintah (*government*) dalam pelaksanaan fungsi dan birokrasinya untuk melayani kepentingan umum (*public service*) merupakan tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang tidak terelakkan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada prinsip otonomi dan tugas pembantuan merupakan satu kesatuan dari upaya untuk mencapai tujuan NKRI yang semestinya terpadu dengan tujuan pemerintah daerah. Peraturan perundang-undangan otonomi daerah tersebut, terdapat pembaharuan dalam perkembangan hukum sehingga terjadinya perubahan hubungannya dengan Pemerintah Daerah (eksekutif daerah) dalam penyelenggaraan pemerintahan, yakni tata cara pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung¹¹⁸ oleh rakyat (bukan oleh DPRD).

¹¹⁸ Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah semacam ini berbeda dengan penyelenggaraan kepala daerah yang dilaksanakan berdasarkan undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan undang-undang tentang Pemerintah Daerah sebelumnya. Salah satu substansi yang baru dalam undang-undang Nomor 32 tahun 2004 adalah dilaksanakan pemilihan pejabat-pejabat legislative (MPR, DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten atau kota madya, pejabat-pejabat eksekutif (Presiden dan wakil presiden), kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota) secara langsung oleh rakyat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sebagaimana terdapat dalam Penjelasan Umum angka (4) dinyatakan: Susunan Pemerintahan Daerah Otonomi meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggung jawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Berdasarkan hal tersebut, hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat Daerah setempat menjadi suatu peraturan dan/atau kebijakan Daerah melalui fungsi legislasi, serta dapat dilakukan melalui fungsi pengawasan.

Ketentuan tersebut kemudian diubah dan dipertegas dalam perkembangan hukum saat ini, berdasarkan Penjelasan Umum angka (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dinyatakan: Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Eksistensi DPRD sebagai legislatif daerah memiliki peranan yang menentukan sebagai badan perwakilan rakyat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam sistem demokrasi (pemerintahan rakyat). Sistem demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah didasari dari prinsip-prinsip otonomi daerah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pelaksanaan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, didasari pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab. Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagaimana terdapat dalam Penjelasan Umum angka (1) huruf (b) dinyatakan: Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa

untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada potensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Daerah propinsi dan daerah kabupaten atau kota madya disebut sebagai daerah otonom yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dadang Solihin memberikan definisi :

Daerah Otonomi adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia¹¹⁹.

¹¹⁹ Dadang Solihin, *Op.cit.* hlm. 20

Inu Kencana Syafi'i dalam bukunya yang berjudul Pengantar Ilmu Pemerintahan, mengutip pendapat beberapa pakar ilmu pemerintahan mengenai definisi terkait ilmu pemerintahan sebagai berikut :¹²⁰

1. Menurut D.G.A. van Poelje :

"De bestuurskunde leert, hoe men de openbare dienst het beste inricht en leidt".

Maksudnya, ilmu pemerintahan mengajarkan bagaimana dinas umum disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya.

2. Menurut U. Rosenthal :

"De bestuurswetenschap is de wetenschap die zich uitsluitend bezighoudt met de studie van interne en externe werking van de structuren en processen".

Maksudnya, ilmu pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang penunjukan cara kerja ke dalam dan keluar struktur dan proses pemerintahan umum.

3. Menurut H.A. Brasz :

"De bestuurwetenschap waaronder het verstaat de wetenschap die zich bezighoudt met de wijze waarop de openbare dienst is ingericht en functioneert, intern en naar buiten tegenover de burgers".

Maksudnya, ilmu pemerintahan dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan baik secara ke dalam maupun ke luar terhadap warganya.

4. Menurut W.S. Sayre :

¹²⁰ Inu Kencana Syafi'i I, *Op.cit.* hlm 21-24.

"Government is best as the organized agency of the state, expressing and exercising its authority".

Maksudnya, pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi negara, yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya.

5. Menurut C. F. Strong :

*"Government in broader sense, is charged with the maintenance of the peace and security of state with in and with out. It must therefore, have **first** military power or the control of armed force, **secondly** legislative power or the means of making laws, **thirdly** finance power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending of state and of enforcing the law it makes on the state behalf.*

Maksudnya, pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, ke dalam dan ke luar. Oleh karena itu, **pertama**, harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang **kedua**, harus mempunyai kekuatan legislatif dalam arti pembuatan undang-undang, yang **ketiga**, harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

6. Menurut R. Mac Iver :

"Government is be organization of men onder outhorityhow men can be governed".

Maksudnya, pemerintahan itu adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan bagaimana manusia itu bisa diperintah. Jadi bagi Mac Iver, ilmu pemerintahan adalah sebuah ilmu tentang

bagaimana manusia-manusia dapat diperintah (*a science of how men are governed*).

7. Menurut Wilson :

"Government in last analysis, is organized force, not necessarily or invariably organized armed force, but two of a few men, of many men, or of community prepared by organization to realise its own purposes with references to the common affair or the community".

Maksudnya, pemerintah dalam akhir uraiannya, adalah suatu pengorganisasian kekuatan, tidak selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan angkatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang dari sekian banyak kelompok orang yang dipersiapkan oleh suatu organisasi untuk mewujudkan maksud dan tujuan bersama mereka, dengan hal-hal yang memberikan keterangan bagi urusan-urusan umum kemasyarakatan.

8. Menurut Apter ;

"Government is the most generalized membership unit possessing (a) defined responsibilities for maintenance of the system of which it is a part and (b) a practical monopoly of coercive power".

Maksudnya, pemerintah itu merupakan satuan anggota yang paling umum yang (a) memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya, itu adalah bagian dan (b) monopoli praktis mengenai kekuasaan paksaan.

9. Menurut Charles Merriam :

"Tujuan pemerintah meliputi external security, internal order, justice, general welfare dan freedom".

Dari berbagai pengertian di atas, Inu Kencana Syafi'i sendiri akhirnya membuat definisi:

"Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah, maupun rakyat dengan pemerintahnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan, secara baik dan benar.

Pengertian yang berbeda-beda tentang pemerintah (*government*) di beberapa negara tersebut juga dikemukakan oleh Safri Nugraha, guru besar hukum administrasi Negara Universitas Indonesia¹²¹:

"Di Inggris dan negara-negara persemakmuran (*Commonwealht*), istilah *Government* hanya berkaitan dengan kekuasaan eksekutif dari suatu negara, yang meliputi Kepala Pemerintahan (Perdana Menteri/Presiden) dan Kabinet serta seluruh pelaksanaan di bawahnya. Sementara itu, pengertian *Government* di Amerika Serikat mencakup kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Perbedaan tersebut harus dicermati secara mendalam."

Pembicaraan mengenai penyelenggaraan pemerintahan sangat terkait dengan sistem yang dianutnya, Bagir Manan¹²² dalam makalahnya yang berjudul "Sistem Pemerintahan Di Indonesia" menjelaskan menjelaskan:

¹²¹ Safri Nugraha, et. al., *Hukum Administrasi Negara*, Cet. Pertama, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm 4.

¹²² Bagir Manan, "Sistem Pemerintahan Di Indonesia," (Makalah Seminar Nasional Ikatan Senat Mahasiswa Hukum Indonesia, Semarang, 29 Juni 1999).

"Sistem pemerintahan adalah suatu pengertian (bergip) yang berkaitan dengan tata cara pertanggungjawaban penyelenggara pemerintahan (eksekutif) dalam suatu tatanan negara demokrasi. Dalam negara demokrasi terdapat prinsip "*geen macht zonder verantwoordelijkheid* (tiada kekuasaan tanpa suatu pertanggungjawaban). Yang dimaksud dengan pertanggungjawaban adalah pertanggungjawaban terhadap rakyat."

Pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang harus sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku dalam suatu negara yang bersangkutan. Kinerja pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan akan ditentukan oleh tingkat kualitas birokrasinya.

Dalam perkembangan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, peran pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan semakin luas dalam mengadopsi berbagai aspirasi masyarakat yang hubungan kesehariannya pada saat sekarang mencakup hubungan antar lintas batas daerah, suku, bangsa, dan negara. Hubungan antar masyarakat tersebut telah berkembang dalam berbagai sektor publik dan privat. Eksistensi pemerintah sebagai penanggung jawab pemerintahan memerlukan paradigma baru dalam menjalankan roda pemerintahan. Konsep negara dalam penyelenggaraan pemerintahan di berbagai negara maju dan berkembang telah mengalami perubahan. Fungsi dan tugas pemerintah

dalam mengatur dan mengurus masyarakat hukum harus dilakukan melalui pemberdayaan dan pendayagunaan potensi masyarakat dalam kebersamaannya terhadap pelaksanaan pembangunan. Konsep kebersamaan pembangunan tersebut telah merubah paradigma terhadap keberadaan eksistensi pemerintah. Konsep kebersamaan pembangunan tersebut dimaksudkan sebagai bentuk lain dari *governance* (keperintahan).

Menurut Safri Nugraha¹²³:

"Pada dasawarsa terakhir, berkembang istilah *governance* dan *good governance* yang berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan dalam di suatu negara. Secara umum, *governance* adalah *the process of decision making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)* atau proses pembuatan keputusan dan proses bagaimana keputusan diimplementasikan atau tidak di berbagai tingkat pemerintahan. Istilah *governance* dapat digunakan dalam berbagai keperluan seperti *corporate governance, international governance, national governance, dan local governance*. Pemerintah merupakan salah satu pelaku dari *governance*, sedangkan pelaku lainnya adalah lembaga swadaya masyarakat, tokoh agama, universitas, koperasi, dan pihak yang terkait lainnya."

Istilah *governance* menurut Bappenas¹²⁴ adalah:

¹²³ Safri Nugraha, et. al., *Loc. Cit.* hlm. 4.

¹²⁴ BAPPENAS "Good Public Governance," <<http://www.goodgovernance-bappenas.go.id/sekretariat.htm>> Diakses 13-10-06.

"Dalam Perspektif Bappenas, *governance* merupakan istilah umum (*general term*) mengenai suatu alternatif pengelolaan masyarakat (*society*) dan organisasi (*organization*) dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara. Walaupun demikian, Bappenas menyadari bahwa pengertian *good governance* bervariasi dari waktu ke waktu, dan dari suatu tempat ke tempat lainnya."

Safri Nugraha¹²⁵ dalam pidato Guru Besar, menyatakan:

"Secara umum, definisi hukum tentang *governance* di berbagai negara belum dapat memberikan definisi yang tepat dan jelas mengenai hal tersebut. Sebagai contoh, Uni Eropa memberikan definisi tentang *governance* sebagai berikut: *rules, proses and behaviour that affect the way in which powers are exercised at European level, particular as regard openness, participation, accountability, effectiveness, and coherence*. Definisi yang seperti ini merupakan definisi yang berkaitan dengan aturan-aturan, segala proses dan tingkah laku yang mempengaruhi pemerintah dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahannya melalui berbagai aktivitas yang dilakukan oleh administrasi negara. Namun demikian dapat disimpulkan bahwa penerapan *governance* tidak dapat dilepaskan dari berbagai aktivitas yang dilakukan oleh administrasi negara, baik di pusat maupun di daerah. Hal tersebut sejalan dengan ketentuan yang ditetapkan oleh *International Monetary Fund (IMF)* bahwa *the responsibility for governance issues lies first and*

¹²⁵ Safri Nugraha (selanjutnya disingkat Safri Nugraha I), "Hukum Administrasi Negara dan Good Governance", (Makalah disampaikan pada Pidato Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Uinversitas Indonesia, Jakarta, 13 September 2006), hlm 12.

foremost with the national authorities. Oleh karena itu, tanggung jawab utama untuk menerapkan *Good Governance* di suatu negara memang berada di tangan pemerintah, dan administrasi negara sebagai pelaksana kegiatan pemerintahan sehari-hari merupakan unsur utama yang dapat menentukan keberhasilan penerapan *Good Governance* melalui aktivitas-aktivitas pemerintahan yang mereka laksanakan setiap hari."

Menurut Gustaf Radbrug, hukum memiliki 3 nilai dasar yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Jadi salah satu tujuan hukum adalah untuk mencapai keadilan. Keadilan dalam perspektif negara hukum adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat suatu Negara yang bersangkutan. Dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat diperlukan konsep pembangunan strategis. Dalam perkembangan negara hukum pada saat ini, konsep *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu Negara merupakan solusi dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya, menurut Safri Nugraha¹²⁶:

"Istilah *good governance* mempunyai berbagai terjemahan Indonesia. Sebagai contoh terjemahan yang sering dipakai adalah pemerintahan yang baik, tata kelola, tata pemerintahan, dan tata pamong. Secara umum, *good governance* mempunyai delapan karakteristik utama, yaitu:

¹²⁶ Safri Nugraha, et. al., *Loc. Cit.*, hal. 4.

1. *Participation;*
2. *Rule of law;*
3. *Transparency;*
4. *Responsiveness;*
5. *Consensus oriented;*
6. *Equity and inclusiveness;*
7. *Effectiveness and efficiency;*
8. *Accountability.*

Peranan hukum dalam pranata sosial serta hubungan antara individu dengan individu dan hubungan individu dengan negara merupakan suatu keniscayaan. Para pelaku *governance (governance, civil society, and stakeholders)* dalam pemberdayaan dan pendayagunaannya harus diatur dalam suatu konsep hukum (positif) sehingga upaya pencapaian sasaran tujuan akan tercapai secara efektif.

Ketiadaan Hukum Administrasi Negara (positif) akan berdampak pada ketidakpastian hukum. Hal ini sebagaimana menurut Satya Arinanto¹²⁷:

"*Good Governance* telah menjadi isu penting di dunia dewasa ini. Menurut *Transparency International (TI)*, suatu lembaga yang banyak meneliti dan mempublikasikan masalah-masalah yang berkaitan dengan hal ini, indikator *good governance* mencakup sekurang-kurangnya 21 bidang sebagai berikut: (1) *Legislature*, (2) *Executive*, (3) *Judiciary*, (4) *Ombudsman*, (5) *Anti-corruption Agencies*, (6) *Public Service*, (7) *Local Government*, (8) *Media*, (9) *Civil*

¹²⁷ Satya Arinanto, *Op.cit.* hlm 273-274.

Society, (10) Private Sector, (11) International Agencies, (12) Elections, (13) Administrative Law, (14) Public Service Ethics, (15) Conflict of Interests, (16) Public Procurement, (17) Good Financial Management, (18) Access to Information, (19) Citizen Voice, (20) Competition Policy, dan (21) Fighting Corruption."

Dengan demikian, pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya diberikan kebebasan (diskresi atau *freies ermessen*), akan tetapi pelaksanaan tugas dan wewenang sebagai wujud kekuasaannya dalam pandangan negara hukum yang demokratis tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta asas-asas umum pemerintah yang baik.

Pemberian otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah diperuntukkan pada masyarakat hukum setempat untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan arti lain, pembentukan daerah otonom bukan berarti terdapat negara (*state*) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, akan tetapi otonomi daerah diberikan untuk memberdayakan dan mendayagunakan keanekaragaman potensi masyarakat Indonesia di berbagai daerah kabupaten atau kota.

Menurut Bhenyamin Hoessein¹²⁸:

"Secara teoritik, dilihat dari matra Administrasi Negara dengan makin besarnya otonomi Dati II diharapkan tercapai berbagai tujuan. Sebagian dari tujuan tersebut merupakan tujuan yang lazim dalam penyelenggaraan desentralisasi, yakni pengurangan beban di pundak pemerintah yang lebih atas, tercapainya efisiensi dan efektivitas layanan kepada masyarakat, penggunaan sumber daya lebih efektif, pemantapan perencanaan pembangunan dari bawah, peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, peningkatan persatuan dan kesatuan nasional serta keabsahan politik pemerintah dengan memberikan kesempatan yang lebih besar kepada masyarakat untuk mengenali masalah yang dihadapi dan menyampaikannya kepada instansi pemerintah yang terkait."

Otonomi dibentuk dan dihapus oleh Pemerintah Pusat. Pembentukan daerah otonom dilaksanakan melalui desentralisasi kekuasaan yang disebarkan oleh Pemerintah kepada pemerintahan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, sentralisasi kekuasaan (Pemerintah Pusat) melahirkan desentralisasi. Selain desentralisasi, Pemerintah dalam menyebarluaskan kekuasaannya kepada pemerintahan daerah dapat dilaksanakan melalui dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*).

¹²⁸ Bhenyamin Hoessein (selanjutnya disingkat Bhenyamin Hoessein II), "Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II (Ringkasan Hasil Penelitian Mandiri)," *Bisnis & Birokrasi* 2 (Maret 1994): 55.

Bhenyamin Hoessein menerangkan¹²⁹:

"... Seperti telah diutarakan pada hakekatnya desentralisasi merupakan otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam wilayah tertentu. Masyarakat yang memperoleh otonomi menjelma menjadi daerah otonom. Hal ini membawa konsekuensi perlunya partisipasi aktif dari masyarakat dalam setiap tahap penyelenggaraan otonomi. Namun desentralisasi dan otonomi daerah dipahami secara lain. Desentralisasi dicerna sebagai penyerahan wewenang pemerintahan dari elit politik nasional kepada elit lokal. Akibatnya keberadaan masyarakat yang berotonomi bersifat pinggiran. Masyarakat bukan sebagai subyek tetapi obyek otonomi daerah. Kekuasaan masyarakat tereduksi oleh elit lokal. Ketiadaan visi di kalangan elit lokal mengenai otonomi daerah untuk mensejahterakan masyarakat melalui pemberian layanan publik berakibat pada kemerosotan layanan publik..."

Selanjutnya, Bhenyamin Hoessein menyatakan¹³⁰:

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdapat asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pada Pasal 1 ayat (6) UU No. 28 Tahun 1999, dinyatakan: Asas Umum Pemerintahan yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Secara lebih

¹²⁹ Bhenyamin Hoessein I, *Op. cit.* hlm 19).

¹³⁰ Bhenyamin Hoessein (selanjutnya disingkat Bhenyamin Hoessein III), "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat Dengan Pemerintahan Daerah," *Jurnal Bisnis & Birokrasi 1* (Juli 2000): hlm 13.

terperinci, asas umum pemerintahan yang baik diatur dalam UU No. 28 Tahun 1999, pada Pasal 3 dan penjelasannya, serta dalam hubungannya dengan *good governance*, dapat dinyatakan sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara, dengan tetap memperhatikan pertimbangan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

5. Asas proporsionalitas adalah adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
6. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-perundangan yang berlaku.
7. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara.
8. Asas efisiensi dan efektivitas adalah asas yang menentukan untuk memperoleh efisiensi dilaksanakannya desentralisasi, yaitu pemberian otonomi yang luas supaya lebih efisien (berdaya guna) mengenai waktu dan tenaga. Sedangkan untuk mencapai efektivitas (hasil guna) dilakukan sentralisasi yaitu untuk keperluan ekonomi dan politik.

Selanjutnya, pengaturan asas-asas umum pemerintahan diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004. Adanya informasi yang diperoleh masyarakat luas dalam

penyelenggaraan pemerintahan maka akan mempermudah masyarakat dan *stakeholders* untuk menilai keberpihakan pemerintah dalam melayani kepentingan publik. Dengan demikian, masyarakat dan *stakeholders* dapat memberikan dukungan atau kritik saran kepada pemerintah sebagai wujud partisipasi masyarakat dan *stakeholders* dalam pelaksanaan pembangunan secara komprehensif.

Menurut Bhenyamin Hoessein¹³¹:

"Partisipasi masyarakat memungkinkan dimobilisasikannya sumber-sumber daya lokal untuk pembangunan. Sesuai dengan pemerintahan yang baik, maka diperlukan pengelolaan sumber-sumber daya yang akuntabel dan transparan untuk pembangunan sosial dan ekonomi yang berkeadilan dan berkesinambungan. Menurut UNDP, pemerintahan yang baik mengacu pada mekanisme, proses dan lembaga bagi masyarakat dalam mengartikulasikan kepentingan, menjalankan hak-hak hukum, memenuhi kewajiban dan menyelesaikan perbedaannya. Pemerintahan yang baik mencakup *rule of law*, partisipasi yang diperintah, keadilan, efektivitas, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas yang kesemuanya penting bagi pembangunan manusia."

Pembangunan masyarakat demokrasi dapat ditentukan dari tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan dimaksud. Selain partisipasi masyarakat, pembangunan

¹³¹ Bhenyamin Hoessein (selanjutnya disingkat Bhenyamin Hoessein IV), "Transparansi Pemerintahan (Mencari Format dan Konsep Transparansi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik)," *Forum Inovasi* (November 2001): 39.

masyarakat demokrasi berhubungan dengan akuntabilitas dan transparansi pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga masyarakat (*civil society* dan *stakeholders*) dapat memberikan kontribusi dalam perencanaan dan keberlangsungan pembangunan dimaksud. Dengan demikian, pengembangan *social capital* dan peningkatan daya saing akan terwujud dalam proses strategi pembangunan nasional dan daerah.

Selanjutnya, pengertian otonomi menurut Logemann sebagaimana disadurkan oleh Saiful Anwar¹³² menyatakan:

"Otonomi menurut Logemann adalah kekuasaan bertindak merdeka yang diberikan kepada satu-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri yang dapat dipergunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum."

Sedangkan hakekat otonomi menurut Saiful Anwar¹³³ adalah:

"Pada hakekatnya otonomi itu lebih mengutamakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah untuk melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab."

Secara yuridis normatif, pengertian otonomi daerah diatur dalam Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32

¹³² Saiful Anwar I, Loc.cit, hlm 144-145.

¹³³ Saiful Anwar II, Loc.cit, hlm. 86.

Tahun 2004, dinyatakan: Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pada Pasal 10 ayat (1) dinyatakan: Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Sedangkan pada ayat (3) dinyatakan: Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Dari ketentuan tersebut, kewenangan pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri dibatasi

oleh undang-undang. Dalam peraturan perundang-undangan otonomi daerah tersebut terdapat pembaharuan dan perkembangan hukum sehingga terjadi perubahan kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta hubungannya dengan eksekutif daerah. Berdasarkan Pasal 19 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004, dinyatakan: Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah (eksekutif daerah) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada ketentuan undang-undang yang mengatur tugas dan wewenangnya masing-masing. Dalam Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dinyatakan; DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- b. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- c. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama kepala daerah;
- d. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan pemerintah daerah

- dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
 - f. memilih wakil kepala daerah dalam hal kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
 - g. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
 - h. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
 - i. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - j. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
 - k. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
 - l. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Sedangkan perihal hak DPRD diatur dalam Pasal 43 ayat (1), dinyatakan: DPRD mempunyai hak;

- a. interpelasi;
- b. angket; dan
- c. menyatakan pendapat.

Kepala daerah sebagai kepala eksekutif di daerah memiliki tugas dan wewenang sebagaimana diatur pada Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dinyatakan: Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. mengajukan rancangan Perda;
- c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. mewakili daerahnya di dalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam kenyataannya, kedudukan pemerintah sangat mendominasi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan apabila dibandingkan dengan lembaga negara lainnya. Hal ini apabila dihubungkan dengan fungsi dan tugas kekuasaan negara maka eksekutif dapat melaksanakan tugas-tugas dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, serta dapat melaksanakan tugas-tugas peradilan (khusus), namun demikian hubungan kerja sama tetap berlangsung semata-mata didasarkan pada tugas dan fungsi masing-masing sehingga tercipta hubungan yang harmonis dalam pemerintahan yang solid.

B. Ruang Lingkup, Azas, dan Tujuan Pilkada

Perkembangan kehidupan politik sejak tahun 1998 telah membuka ruang secara luas bagi upaya kehidupan politik yang lebih demokratis dan transparan. Satu di antaranya ialah terselenggaranya pemilihan umum (Pemilu) untuk anggota-anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten atau Kota Madya, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, merupakan wujud dari tata kehidupan demokratis yang perlu dikembangkan. Kemajuan yang dicapai dalam kehidupan di bidang politik

ini memerlukan perawatan secara berkesinambungan agar kualitas demokrasi Indonesia semakin meningkat dan membawa manfaat yang besar bagi kemaslahatan seluruh masyarakat. Upaya peningkatan kadar kemanfaatan demokrasi ini menuntut pembelajaran dari pengalaman sejumlah negara yang pernah mengalami keberhasilan ataupun kegagalan dalam membangun kehidupan demokratisnya. Perkembangan ketatanegaraan yang demokratis di negeri ini sekurangnya tampak dari pelaksanaan pemilihan umum yang tidak hanya terpaku pada pemilihan pejabat-pejabat di atas tetapi melebar hingga dilaksanakan Pemilihan Kepala Daerah (gubernur, bupati, dan wali kota) secara langsung oleh rakyat yang sudah dimulai sejak Juni 2005. Dari segi frekuensi maka sejak Juni 2005 dalam putaran 5 (lima) tahun warga negara Indonesia yang memiliki hak pilih sekurangnya berhak melakukan 7 (tujuh) kali Pemilu untuk memilih pejabat-pejabat dimaksud. Belum lagi jika frekuensi¹³⁴ ini dihadapkan dengan banyaknya jumlah propinsi, kabupaten dan kota madya seluruh Indonesia, tidak

¹³⁴ Jumlah ini akan senantiasa bertambah banyak jika ide pemekaran wilayah terus berlanjut.

mustahil jika Pemilu kemungkinan dapat dilihat setiap tahun dengan segala permasalahannya sehubungan dengan aturan hukum, prosedur, karakteristik daerah dan masyarakatnya, biaya, dan lain-lain.

Dasar hukum pelaksanaan Pilkada langsung adalah undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Bagian Kedelapan tentang Pemilihan Kepala daerah dan Wakil kepala daerah, pasal 56 sampai dengan pasal 119 *juncto* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah daerah *juncto* Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 tahun 2005 tentang Perubahan Atas PP Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Sebelum berlakunya undang-undang Nomor 32 tahun 2004, pelaksanaan Pilkada didasarkan pada undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana sudah terinci dalam Bab I di atas. Pengisian jabatan kepala daerah melalui Pilkada dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan rakyat Daerah (DPRD), bukan pemilihan langsung oleh rakyat. Sekadar gambaran aturan main Pilkada pada saat

berlakunya Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, tertuang dalam pasal 34 sebagai berikut:

- (1). Pengisian jabatan Kepala daerah dan wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.
- (2). Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan.
- (3). Untuk pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dibentuk Panitia Pemilihan.
- (4). Ketua dan para Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Pemilihan merangkap sebagai anggota.
- (5). Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Pemilihan, tetapi bukan anggota¹³⁵.

Dari ketentuan di atas terlihat betapa penting peranan DPRD khususnya pejabat Ketua, Wakil Ketua, dan Sekretaris karena sekaligus berperan sebagai Ketua, Wakil Ketua, dan Sekretaris Pilkada. Besarnya

¹³⁵ Pasal 34 UU No. 22 Tahun 1999.

kewenangan ini berbanding seiring dengan kemungkinan timbulnya penyalahgunaan kewenangan yang dimiliki, apalagi jika kontrol terhadap lembaga itu relatif lemah. Perangkaian jabatan ini jelas mengundang pertanyaan tentang kadar independensi yang bersangkutan, apalagi mereka adalah pemimpin lembaga politik yang sudah barang tentu penuh dengan kepentingan-kepentingan politik. Kecenderungan untuk mencalonkan orang-orang dari kubu partainya jelas tidak dapat dipungkiri. Kalau tidak, bahkan Sang Ketua atau Wakil Ketua DPRD (yang biasanya sebagai Ketua atau pengurus partai politik setempat) mencalonkan dirinya sendiri sebagai kepala daerah setempat. Demikian pula animo untuk memenangkan pemilihan dengan segala cara dapat dipandang sebagai bentuk perjuangan politik. Besarnya kewenangan DPRD juga terlihat dari kewenangan fraksi-fraksinya sebagaimana pasal 36:

- (1). Setiap fraksi melakukan kegiatan penyaringan pasangan bakal calon sesuai dengan syarat yang ditetapkan dalam Pasal 33.
- (2). Setiap fraksi menetapkan bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah dan

menyampaikannya dalam rapat paripurna kepada pimpinan DPRD.

- (3). Dua fraksi atau lebih dapat secara bersama-sama mengajukan pasangan bakal calon Kepala daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1)¹³⁶.

Memperhatikan substansi pasal ini maka ada beberapa kemungkinan yang lazim dilakukan oleh fraksi:

- a). Setiap fraksi cenderung mencalonkan tokoh dari kader partainya sendiri terutama partai-partai besar yang mempunyai kursi di DPRD jumlah banyak, b). membuka peluang koalisi terutama pada partai pemilik kursi di DPRD dalam jumlah kecil, atau partai-partai yang memiliki kesamaan visi dan misi, c). oknum elit partai menjual suaranya kepada pihak lain.

Gejala-gejala menguatnya kewenangan DPRD terlihat pula pada tehnik penyelenggaraan Pilkada¹³⁷:

- (1). Pemilihan calon Kepala daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dilaksanakan dalam Rapat Paripurna

¹³⁶ Pasal 36 UU No. 22 tahun 1999.

¹³⁷ Pasal 39 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD.

(2). Apabila jumlah anggota DPRD belum mencapai kuorum, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan rapat dapat menunda rapat paling lama satu jam.

(3). Apabila ketentuan, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), belum dicapai, rapat paripurna diundur paling lama satu jam lagi dan selanjutnya pemilihan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah tetap dilaksanakan.

Penentuan terakhir salah satu di antara pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan melalui pemilihan dan penghitungan suara anggota DPRD sebagaimana pasal 40 ayat (3): "Pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, sebagaimana dimaksud ayat (2), ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden". Kewenangan yang begitu besar tidak hanya pada saat proses Pilkada tetapi berlangsung sampai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih menjalankan aktivitasnya sehari-hari. Kepala Daerah memimpin

penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD¹³⁸, dan wajib menyampaikan pertanggung jawaban kepada DPRD setiap akhir tahun anggaran¹³⁹. Kepala daerah juga wajib memberikan pertanggung jawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD¹⁴⁰. Pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan atau keuangan yang ditolak untuk kedua kali dapat dipakai sebagai dasar bagi DPRD untuk mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden¹⁴¹.

Keluarnya Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, LNRI Tahun 2004 No. 125 disahkan tanggal 15 Oktober 2004 berlaku sejak tanggal diundangkan, sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999. Realita menunjukkan dalam masa berlakunya UU No.32 Tahun 2004, Pilkada masih menerapkan mekanisme perwakilan. Dengan perkataan lain Pilkada dilakukan oleh DPRD. Cara pemilihan yang demikian pun tidak keluar dari prinsip "pemilihan secara demokratis"

¹³⁸ Pasal 44 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999.

¹³⁹ Pasal 45 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999.

¹⁴⁰ Pasal 45 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999.

¹⁴¹ Pasal 46 ayat (3) UU No. 22 Tahun 1999.

sebagaimana amanat pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Undang undang tetap memandang bahwa cara pemilihan Kepala Daerah yang demokratis dapat ditempuh melalui dua cara:

1. pemilihan melalui DPRD sebagai representasi rakyat.
2. pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang selama ini mengatur pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD juga dapat dikategorikan pemilihan secara demokratis. Persoalan pemilihan cara pemilihan diserahkan pada pembuat produk hukum sebab kedua cara itu semuanya dibenarkan dan mempunyai konsekuensi masing-masing berkorelasi dengan pertimbangan politik, prosedur, waktu dan biaya. Keterangan ini sekaligus untuk menepis pandangan sesat kalangan awam yang menganggap bahwa satu-satunya cara pemilihan demokratis ialah cara pemilihan yang secara langsung dilakukan oleh rakyat. Jika diimplementasikan dalam pemerintahan daerah secara nasional rumusan pasal 18 ayat (4) sangatlah tepat mengingat di dalam struktur pembagian daerah di Indonsia, ada daerah yang bersifat khusus dan ada pula daerah yang bersifat istimewa. Dua daerah yang disebut terakhir ini tentu tidak dapat disamakan pengaturan

pemilihan kepala daerahnya dengan daerah lainnya. Putusan Mahkamah Konstitusi No.072-073/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terhadap UUD 1945, dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa rumusan "dipilih secara demokratis" dalam ketentuan Pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Dalam Putusan MK ini akhirnya secara kasuistis diputuskan maksud rumusan "dipilih secara demokratis" dalam pasal 18 ayat (4) dijabarkan oleh lembaga pembuat undang-undang dengan cara rakyat memilih calon Kepala daerah secara langsung. Konsekuensi logis dari penjabaran ini adalah Pilkada dianggap sama dengan Pemilu hanya dalam lingkup kecil atau daerah. Lembaga penyelenggara Pilkada juga sebagai lembaga penyelenggara Pemilu di daerah, maka asas-asas penyelenggaraan Pilkada juga mereduksi asas-asas penyelenggaraan Pemilu.

Perubahan peraturan dalam kurun waktu yang relatif cepat ini menunjukkan bahwa terdapat banyak persoalan yang terkait dengan pelaksanaan peraturan daerah khususnya pelaksanaan Pilkada langsung dihadapkan

kepada dinamika masyarakat dan kesiapan pemerintah. Persoalan yang menonjol diantaranya, penundaan Pilkada karena sebab-sebab tertentu sebagaimana pasal 226A dan 226B Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, disamping perubahan jumlah pemilih pada setiap TPS semula paling banya 300 orang menjadi 600 orang. Persoalan krusial lainnya ialah bahwa penempatan aturan Pilkada dalam beberapa pasal dalam undang-undang Pemerintahan Daerah sudah menunjukkan pengurangan makna Pilkada jika dibandingkan dengan pemilihan anggota legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden yang masing-masing diatur dalam undang-undang tersendiri. Secara yuridis ketatanegaraan patutlah jika Pilkada langsung ditempatkan pada kerangka hukum yang sama dengan pemilihan presiden dan pemilihan legislatif, yakni berupa undang-undang¹⁴². Pengaturan Pilkada lebih banyak

¹⁴² Menurut Siti Nurbaya Bakar, "kala itu argumentasi lain yang berbeda juga muncul, yaitu agar Pilkada dibuat terpisah dan merupakan undang-undang tersendiri dengan pijakan pasal-pasal dalam UUD 1945 yang terkait dengan pasal itu (Pasal 18 dan Pasal 22). Pada perkembangan selanjutnya, ketika dibahas RUU tentang Penyelenggara Pemilu, maka Pilkada menjadi bagian yang diatur dalam penyelenggaraan Pemilu secara keseluruhan seperti terangkum

dirinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2005 sebagai akibat pengaturan yang sangat ringkas dalam beberapa pasal di UU No. 32 tahun 2004, membawa dampak politis semangat Pilkada lebih cenderung menciptakan resentralisasi dan birokratisasi jika dibandingkan dengan pengaturannya pada undang-undang sebelumnya. Pengaturan semacam ini membuka polemik, apakah Pilkada itu menjadi rezim pemerintahan daerah atau rezim pemilihan umum ?

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, menyebutkan:

"Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Propinsi dan/atau kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah".

Pilkada langsung juga diperkuat oleh ketentuan pasal 62e UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang menyatakan bahwa DPRD

dalam UU No 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu". Lihat Siti Nurbaya Bakar, "Calon Independen, Paradoks Revisi UU dan Perppu", *Media Indonesia*, (Senin. 13 Agustus 2007): 2.

tidak mempunyai wewenang untuk memilih kepala daerah¹⁴³. Dari rumusan ini jelaslah bahwa tujuan Pemilihan Kepala Daerah adalah memilih kepala daerah secara demokratis sebagai pelaksana kedaulatan rakyat di wilayah propinsi dan Kabupaten/Kota dengan memperhatikan kondisi daerah yang bersifat khusus dan istimewa.

Titik Triwulan Tutik mengutip pendapat Radian Salman, mengatakan bahwa setidaknya ada tiga alasan penting pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung, antara lain: Pertama, Akuntabilitas Kepemimpinan Kepala Daerah; Kedua, Kualitas pelayanan publik yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat; Ketiga, Sistem pertanggungjawaban yang tidak saja kepada DPRD atau pemerintah pusat, tetapi langsung kepada rakyat. Salman menambahkan adanya beberapa keuntungan yang diharapkan pada Pilkada langsung antara lain: 1). Rakyat dapat memilih pemimpinnya sesuai dengan hati nuraninya sekaligus memberikan legitimasi kuat bagi Kepala Daerah terpilih; 2). Mendorong calon

¹⁴³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No. 22, LN No. 92 Tahun 2003, TLN No. 4310, Pasal 62e.

Kepala Daerah mendekati rakyat pemilih; 3). Membuka peluang munculnya calon-calon Kepala Daerah dari individu-individu (meskipun harus melalui pencalonan oleh partai politik) yang memiliki integritas dan kapabilitas dalam memperhatikan masalah dan kepentingan masyarakat dan daerahnya; 4). Mengurangi peluang distorsi oleh anggota DPRD untuk mempraktekkan politik uang dan sekaligus mendorong akuntabilitas Kepala Daerah kepada rakyat.

Koordinator Indonesia Corruption Watch (ICW) Teten Masduki ketika berbicara di lokakarya "Ikrar Pemilu Jujur dan Demokratis", di Kupang mengatakan bahwa Partai Politik peserta Pemilu perlu membuat kontrak sosial dengan konstituen. Seluruh partai politik peserta Pemilu harus membuat ikrar pemilu yang jujur, adil, demokratis, dan transparan atau semacam kontrak sosial dengan publik (konstituen). Tokoh masyarakat, lembaga sosial, pers, dan aktivis harus melakukan lobi dengan Pilkada, meminta pertanggungjawaban, dan itu dijadikan semacam utang Pilkada yang harus dilunasi. Menurut Teten, ikrar atau kontrak sosial itu sebagai

wujud keseriusan masing-masing Pilkada untuk memilih wakil-wakil yang berkualitas dan memperjuangkan kepentingan rakyat banyak, sebab hasil Pemilu 1999 telah mengecewakan rakyat. Pilkada dan wakil rakyat hanya memperjuangkan kepentingannya, cenderung korup, dan tidak berkualitas. Teten memang mengakui, secara hukum kontrak sosial itu tidak mempunyai kekuatan mengikat tetapi mengandung gerakan moral. Di banyak negara, di Korea Selatan misalnya, organisasi kemasyarakatan mengoordinir publik pemilih untuk membuat semacam daftar calon anggota legislatif (pusat dan daerah). Dikampanyekan pula kepada publik agar tidak memilih Pilkada yang korup. Demikian juga masyarakat pemilih harus terus menekan agar calon anggota legislatif yang korup, tidak bermoral, dan terlibat pelanggaran hak asasi manusia dicoret dari daftar. Menurutnya, daftar seperti ini lebih efektif.

Ditambahkan oleh Teten, jika ikrar atau kontrak politik itu dilanggar, publik berhak meminta pertanggungjawaban kepada Parpol tersebut. Itu semacam utang yang harus dipenuhi. Oleh karena itu, publik

pemilih harus bisa membedakan mana Parpol yang berkualitas, yang memperjuangkan nasib rakyatnya. Calon pemilih juga harus bisa memilih Parpol yang telah membuat kontrak semacam itu. Kontrak politik itu juga harus dilakukan pada pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati/walikota), calon anggota legislatif dari pusat hingga daerah. (cal)¹⁴⁴

C. Prosedur dan Penyelenggara Pilkada

"Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung"¹⁴⁵.

Mekanisme Pilkada langsung menjadi bukti adanya perubahan demokratisasi lokal dari mekanisme lama

¹⁴⁴ <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0308/28/nasional/518300.htm>
Dari berbagai tempat yang telah dikunjungi Teten, telah muncul kekhawatiran publik bahwa Pemilu tidak akan berjalan jujur, adil, demokratis, dan transparan karena terdapat beberapa indikasi sudah terlihat, misalnya, ada beberapa Parpol sudah mencuri start, Parpol telah membicarakan figur calonnya, dan praktik uang diduga menyertai proses ini. Undang-undang juga tidak mengatur standar keuangan yang transparan, akuntabel, yang mencegah sumber dana dari hasil korupsi atau praktik politik uang guna melahirkan pemilu yang jujur, adil, demokratis, dan transparan.

¹⁴⁵ Penjelasan Umum UU No. 22 Tahun 2003.

pemilihan Kepala daerah oleh DPRD, menjadi pemilihan Kepala daerah oleh rakyat. Dengan kata lain adanya proses politik yang lebih demokratis, transparan dan bertanggung jawab sekaligus pengakuan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang lebih konkret.

Sebelum kehadiran calon independen, pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memenuhi persyaratan diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika memperoleh 15% dari jumlah kursi DPRD atau 15% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Artinya ada dua persyaratan yang harus dipenuhi dan saling mengkait untuk diajukan ke KPUD, yaitu persyaratan calon, dan persyaratan partai politik dan/atau gabungan partai Politik. Di balik itu semua tentu ada perjanjian dan persyaratan khusus yang dibuat antara bakal calon dengan partai politik dan atau gabungan partai politik pengusung, atau perjanjian antara bakal calon dengan elit pimpinan Parpol.

Partai politik atau gabungan partai politik hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon, dan pasangan calon tersebut tidak boleh diajukan lagi oleh Partai politik atau gabungan partai politik lainnya. Setelah pendaftaran dan penelitian persyaratan maka KPUD menetapkan pasangan calon paling kurang 2 pasang yang dituangkan dalam Berita Acara Penetapan pasangan calon, untuk selanjutnya ditetapkan nomor urut melalui undian. Parpol atau gabungan Parpol dilarang untuk menarik calonnya dan/atau pasangan calonnya, sebaliknya pasangan calon atau salah seorang dari pasangan calon dilarang mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPUD. Pelanggaran atas ketentuan ini Parpol atau gabungan Parpol tidak dapat mengusulkan calon pengganti. Rangkaian Pilkada secara global dilaksanakan meliputi masa persiapan dan pelaksanaan. Persiapan ini meliputi¹⁴⁶:

1. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah dan KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah.

¹⁴⁶ Bab II Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, LNRI Tahun 2005 No. TLNRI No.22 4480.

2. Perencanaan penyelenggaraan meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pilkada.
3. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS, dan KPPS.
4. Pemberitahuan dan pendaftaran pamantau.

Sedangkan tahap pelaksanaan mencakup:

1. Penetapan daftar pemilih.
2. Pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.
3. Kampanye.
4. Pemungutan suara.
5. Penghitungan suara.
6. Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan.

Uraian di atas telah menjelaskan bahwa semula Pilkada diselenggarakan oleh DPRD. Susunan kepanitiaan terdiri dari Ketua DPRD karena jabatannya sekaligus sebagai Ketua Panitia Pemilihan, Wakil Ketua DPRD karena jabatannya sekaligus sebagai Wakil Ketua Pemilihan, demikian pula Sekretaris DPRD karena melekat dengan jabatannya juga sebagai Sekretaris Panitia Pemilihan. Kondisi seperti ini jika dipandang dari

praktek Pilkada langsung, akan terasa rancu dari sisi independensi karena anggota DPRD pula yang akan melakukan pemilihan (sebagai konstituen). Padahal agar tercapai Pilkada yang transparan dan demokratis serta mendapatkan pemimpin yang mempunyai kualitas, kredibilitas¹⁴⁷, aseptabilitas¹⁴⁸ dan kapabilitas¹⁴⁹, sebagian keberhasilan Pilkada ini disandarkan pada Panitia Pemilihan yang idealnya mesti bersifat independen disamping harus benar-benar menguasai bidang tugasnya.

Semenjak Pemilu tahun 1999, undang-undang tentang Pemilu telah sering kali berubah untuk penyesuaian. Diawali dari Undang-undang No. 3 Tahun 1999 lalu diperbarui dengan Undang-undang No. 4 Tahun 2000 lalu diperbarui dengan Undang-undang No. 12 Tahun 2003 lalu diperbarui dengan Undang-undang No. 23 Tahun 2003, dan

¹⁴⁷ Kredibilitas menunjukkan bahwa calon mempunyai jasa-jasa dan pengabdian yang besar bagi daerah dan masyarakat sehingga patut dipuji atau dihormati.

¹⁴⁸ Aseptabilitas menunjukkan pada penerimaan masyarakat terhadap seorang calon. Penerimaan bersumber dari kemampuan dan kemauan calon untuk menerima dan menyuarakan aspirasi dan kepentingan rakyat.

¹⁴⁹ Kapabilitas menunjukkan kemampuan intelektual seorang calon. Kemampuan untuk menyerap aspirasi rakyat, merumuskan aspirasi ke dalam bentuk pernyataan atau kebijakan yang jelas, dan menyampaikan kepada rakyat dalam bahasa yang mudah dimengerti.

terakhir Undang-undang No. 22 Tahun 2007 tentang Pemilu untuk Pemilu tahun 2009. Dalam kumpulan undang-undang dimaksud sudah tertuang, penyelenggara pemilu adalah suatu badan independen dan nonpartisan yang disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dasar hukum yang digunakan untuk mengatur lembaga independen ini ialah Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 berbunyi "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri". Pengaturan pembentukan komisi pemilu oleh UUD ini disadari karena besarnya peran dan fungsinya dalam kehidupan bernegara. Penyelenggaraan pemerintahan negara yang demokratis jelas melalui hasil kerja keras KPU sebagai agen tunggal penyelenggara pesta demokrasi (pemilu). KPU mempunyai kedudukan strategis mulai dari perencanaan sampai dengan pelaksanaan segala peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pemilu. Dinamika Pemilu berjalan cepat menerobos wilayah otonomi daerah dengan tuntutan pelaksanaan Pilkada langsung. Akibatnya fungsi dan kelembagaan KPU turut dilibatkan dalam Pilkada, yang dapat disebut sebagai Pemilu lokal. Implementasinya, di setiap daerah Propinsi,

kabupaten/kota dibentuk KPUD sebagai penyelenggara Pemilu sekaligus penyelenggara Pilkada.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD. Dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, KPUD kabupaten/kota adalah bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan yang ditetapkan oleh KPUD propinsi. Sebaliknya, dalam penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota maka KPUD Kabupaten/Kota berdiri sebagai penyelenggara. Tugas dan wewenang KPUD tertuang dalam pasal 66 UU No. 32 tahun 2004 jo pasal 5 PP No. 6 Tahun 2005, sebagai berikut:

1. merencanakan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
2. menetapkan tata cara pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengantahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
3. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;

4. menetapkan tanggal dan tata cara pelaksanaan kampanye, serta pemungutan suara kepala daerah dan wakil kepala daerah;
5. meneliti persyaratan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan calon;
6. meneliti persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diusulkan;
7. menetapkan pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan;
8. menerima pendaftaran dan mengumumkan tim kampanye;
9. mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
10. menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
11. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur oleh peraturan perundang-undangan;
12. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit.

D. Reformasi terhadap Pilkada

Reformasi Pilkada dimaksudkan mengembalikan kedaulatan rakyat secara lebih nyata dalam wujud peningkatan partisipasi masyarakat dalam kegiatan-kegiatan politik pemilihan kepala daerahnya. Wujud partisipasi ini salah satunya berupa pemilihan langsung kepala daerah. Penyempurnaan peraturan perundang-undangan tentang Pilkada senantiasa dilakukan agar benar-benar tercapai bentuk dan sistem Pilkada yang ideal sesuai aspirasi masyarakat dengan mengantisipasi berbagai kemungkinan yang timbul. Hal ini sejalan dengan konsekuensi negara hukum jika terjadi perubahan dinamika masyarakat, apalagi perubahan tersebut menyentuh peraturan dasar bernegara maka peraturan pelaksana wajib menyesuaikan karena terikat sifat hirarki. Peletakan kedaulatan yang berada di tangan rakyat dalam wujud pengembangan format politik dalam negeri dan pengembangan sistem pemerintahan termasuk penyelenggaraan Pilkada langsung harus ditindak lanjuti dengan perubahan peraturan perundang-undangan di bidang politik. Peran serta masyarakat dalam bidang politik dibuka seluas-luasnya termasuk hak untuk menyangkal

ketentuan undang-undang jika dirasakan merugikan dirinya, kelompok atau bahkan kepentingan umum. Mekanisme demikian terbukti dengan berdirinya Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Reformasi Pilkada tercatat oleh sejarah ketatanegaraan juga tidak luput dari peran Mahkamah Konstitusi. Perubahan mendasar dalam Pilkada tidak sekadar perubahan dari cara pemilihan tetapi juga calon kepala daerah yang akan diajukan. Beberapa pasal dalam UU No. 32 tahun 2004 dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara No. 072-073/PUU-II/2004 dan No. 005/PUU-III/2005, jelas memiliki implikasi hukum dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Realisasi dari keputusan ini pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang selama ini menjadi aturan main penyelenggaraan Pilkada.

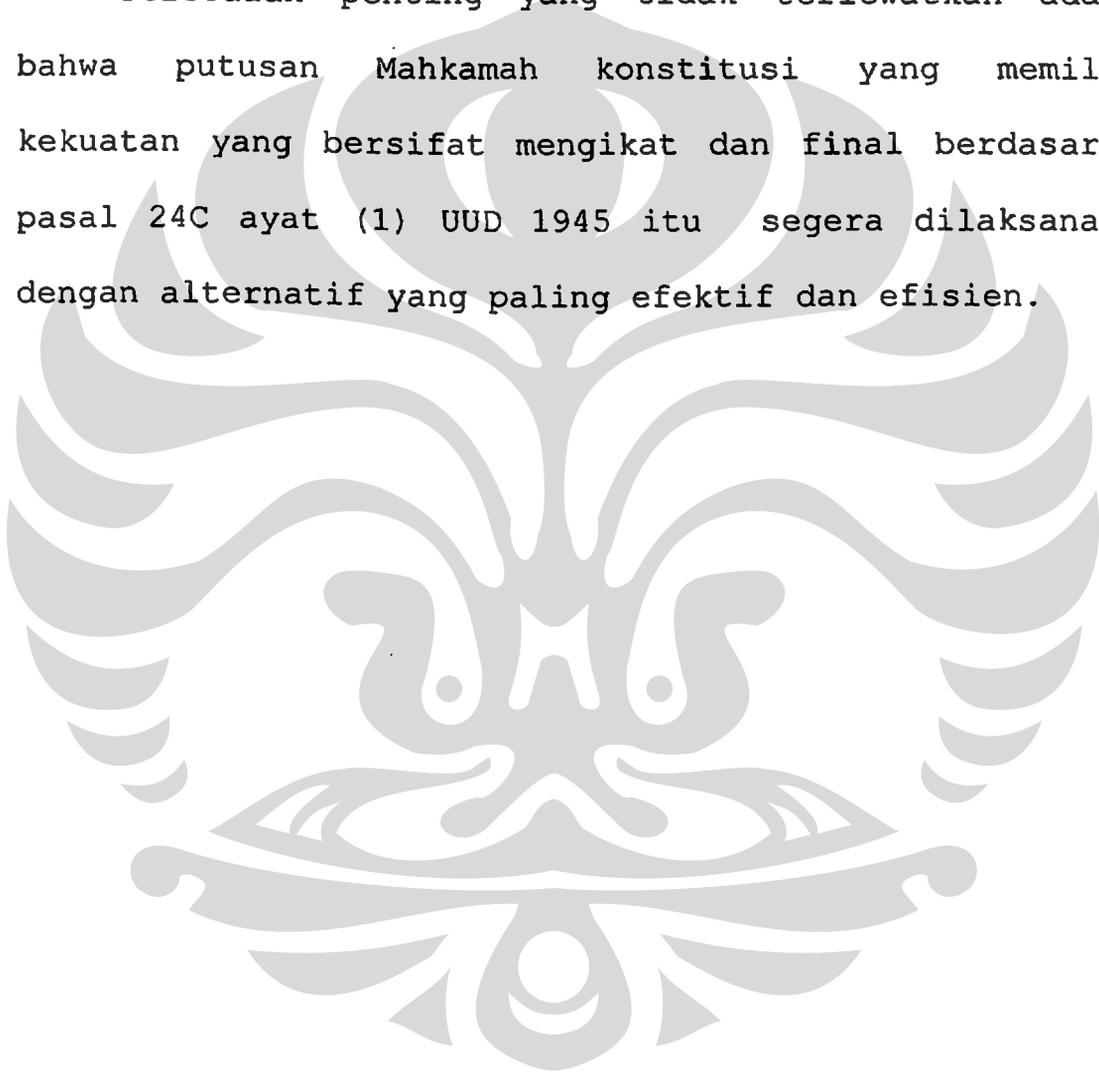
Dinamika penyelenggaraan Pilkada tidak berhenti di situ, karena kasus demi kasus pengujian konstitusi mengenai Pilkada tetap terus terbuka kemungkinannya sejalan dengan kesadaran hukum masyarakat dan berkembangnya otonomi daerah. Di berbagai daerah muncul demonstrasi dan berbagai aksi ketidakpuasan terhadap penyelenggaraan Pilkada. Beberapa diantaranya sampai menimbulkan ketegangan sehingga melibatkan aparat keamanan setempat karena demonstrasi melibatkan jumlah masa yang besar, berlangsung dalam waktu yang lama, dan berubah menjadi tindak kekerasan. Para pihak yang berseteru menjadi bervariasi; antar calon pendukung, antara konstituen dengan elit Pilkada, antara calon pendukung dengan KPUD, dan sebagainya. Beragam pula jumlah kekuatan masa, waktu, tempat, dan pokok permasalahan yang demonstrasikan. Salah satu persoalan yang menonjol adalah kebuntuan mekanisme pencalonan dari calon independen. Desakan semakin menguat ketika kebuntuan itu dihadapkan pada waktu pelaksanaan Pilkada yang relatif mendesak di satu sisi, dan aturan main pengusulan calon yang harus melalui Pilkada di sisi lain. Sadar bahwa hak-hak politiknya terlanggar oleh

undang-undang, maka gugatan ke Mahkamah Konstitusi atas pasal 56 ayat (2) tidak dapat disangkal lagi. Lembaga yang berdiri di Jalan Merdeka Barat, Jakarta ini membolehkan calon perseorangan mengajukan diri atau diajukan menjadi calon kepala daerah melalui putusannya Nomor 05/2007 tanggal 23 Juli 2007. Mahkamah Konstitusi memutus pasal 56 ayat (2) undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bertentangan dengan pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang menentukan bahwa "setiap orang mempunyai kesempatan yang sama dalam pemerintahan". Konsekuensinya Parpol tidak lagi menjadi saluran tunggal dalam Pilkada. Setiap orang yang memenuhi persyaratan boleh tampil dalam pemerintahan, dan tidak boleh ada diskriminasi melalui partai politik.

Sejarah telah membuktikan bahwa sudah ada undang-undang Nangroe Aceh Darussalam (NAD) yang membolehkan tampilnya calon independen yang ternyata tidak bertentangan dengan undang-undang dasar. Jika Mahkamah Konstitusi membolehkan calon yang ingin maju dalam Pilkada tanpa melalui Parpol, dari dasar-dasar di atas itu relatif rasional dan beralasan. Putusan Mahkamah

Konstitusi ini benar-benar didasarkan pada pilihan pasal-pasal yang nyata dan mendasar, lepas dari persoalan senang atau tidak senang karena semua produk hukum wajib didasarkan pada Undang-Undang Dasar.

Persoalan penting yang tidak terlewatkan adalah bahwa putusan Mahkamah konstitusi yang memiliki kekuatan yang bersifat mengikat dan final berdasarkan pasal 24C ayat (1) UUD 1945 itu segera dilaksanakan dengan alternatif yang paling efektif dan efisien.



BAB IV

CALON INDEPENDEN DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Latar Belakang kelahiran

Dalam budaya demokrasi di Indonesia praktek "calon independen"¹⁵⁰ dalam pemilihan pemimpin pemerintahan ini sebenarnya bukan hal yang baru dan aneh. Di berbagai daerah pemimpin-pemimpin kelompok atau organisasi dipilih secara musyawarah mufakat atau dengan penghitungan suara (*voting*). Di daerah-daerah, untuk menjadi seorang kepala desa maka melalui mekanisme pemilihan di antara penduduk desa yang bersangkutan yang dipilih oleh masyarakat setempat. Calon pemimpin yang mempunyai pengikut atau pemilih (konstituen) terbanyak akan dikukuhkan menjadi pemimpin atau kepala desa. Pada mulanya mekanisme dan sarana yang digunakan sangat sederhana, lambat laun berkembang seperti yang sering terjadi dalam pemilihan kepala desa saat ini.

¹⁵⁰ Menurut Teddy Anggoro dalam "Pemilihan Presiden Langsung Dan Calon Independen Dalam Pemilihan Presiden Dan Kepala Daerah", yang dimaksud calon independen dalam tulisan ini adalah calon perseorangan yang tidak berpartai politik atau calon perseorangan yang tidak terakomodir oleh partai politik. Lihat Teddy Anggoro, "Pemilihan Presiden Langsung Dan Calon Independen Dalam Pemilihan Presiden Dan Kepala Daerah", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, (Tahun ke-35 No. 2, April-Juni 2005, Badan Penerbit FHUI), hlm 255.

Uraian ini menunjukkan bahwa tampilnya calon independen dalam pemilihan pemimpin teritorial tertentu, bukanlah sebagai hal yang aneh dan baru, atau bahkan dianggap merupakan produk demokrasi ala luar negeri. Memang dimaklumi bahwa mekanisme calon independen yang biasa dilakukan selama ini di Indonesia hanya dalam lingkup teritorial yang kecil yaitu pemerintahan desa. Peluang calon independen untuk tampil dalam pemilihan kepala pemerintahan yang lebih besar daripada desa¹⁵¹, selama ini diakui belum pernah dilakukan. Hadirnya calon independen dalam kontes pemilihan kepala daerah sekurangnya diilhami dari budaya demokrasi level desa di atas. Kesamaan jabatan selaku pemimpin pemerintahan, menimbulkan pemikiran kritis; apa yang istimewa dari kepala daerah sehingga jabatan ini tidak dipilih langsung oleh rakyat ?

Pada Pemilu 2004, pertanyaan kritis demikian sudah ada sedikit titik terang. Presiden selaku kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan dipilih oleh rakyat secara langsung meskipun mekanisme pencalonannya harus

¹⁵¹ Pemerintahan yang lebih besar daripada pemerintahan desa, maksudnya kabupaten atau kota madya, propinsi, dan pemerintahan negara.

melalui "agen tunggal" yang bernama partai politik atau gabungan partai politik. MPR yang selama ini berstatus sebagai Penjelmaan kedaulatan rakyat dan lembaga tertinggi negara, sejak amandemen UUD 1945 tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden. Praktek ketatanegaraan demikian dapat dipakai dasar pembuktian untuk menganalogi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Kepala desa dan kepala negara sudah dipilih secara langsung oleh rakyat, berarti tinggal satu kepala pemerintahan yang belum dipilih langsung oleh rakyat, yaitu kepala daerah. Pertanyaan kritis berkembang; jika presiden dapat dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu, apakah janggal jika pengisian jabatan kepala daerah juga dilakukan melalui pemilu ? Pertanyaan itu saat ini telah terjawab meskipun melalui proses panjang dengan keluarnya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Pemerintahan Daerah, jo Undang-undang No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-undang No 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. Pengaturan khusus mengenai pemilihan, pengesahan pengangkatan, dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah, diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, yang diperbarui dengan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Mekanisme pencalonan bakal calon presiden mempunyai persamaan dengan mekanisme pencalonan bakal calon kepala daerah, keduanya harus melalui partai politik atau gabungan partai politik untuk mengusungnya. Perjalanan panjang yang harus dilalui seseorang untuk menjadi bakal calon sampai menjadi "benar-benar calon" yang didaftarkan ke KPUD. Disamping harus memenuhi syarat secara pribadi yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, bakal calon juga

harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh Parpol atau gabungan Parpol. Parpol atau gabungan Parpol itu sendiri juga harus memenuhi syarat perolehan suara tertentu untuk perolehan kursi anggota DPRD yang hampir dapat dipastikan melalui perjuangan yang keras dan pengorbanan yang besar.

Mengalir dari uraian ini maka tidak heran jika Parpol membuat syarat tertentu yang cukup berat kepada bakal calon yang akan diusung. Hal ini sejalan dengan semboyan politik yang mengatakan "tidak ada makan siang yang gratis". Sepanjang deal-deal atau kontrak politik antara bakal calon dengan Parpol atau elit Parpol ditujukan untuk membangun daerah bagi kesejahteraan seluruh rakyat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka perlu disambut gembira dan didukung, tetapi jika perjanjian itu hanya untuk keuntungan golongan atau kelompok tertentu atau bahkan pribadi tertentu maka akan menjadi awal kehancuran.

Pengalaman penyelenggaraan Pilkada sejak tahun 2005 menunjukkan bahwa kekhawatiran di atas benar-benar terjadi meskipun kasus semacam ini hanya sebagian kecil untuk sampai ke pengadilan, apalagi sampai mendapatkan

putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Deal-deal Parpol atau gabungan Parpol lebih banyak dirasakan merugikan masyarakat atau pasangan calon itu sendiri. Parpol tidak jarang menerapkan manajemen tertutup kepada konstituen terlebih mengenai deal-deal dengan bakal calon. Konstituen sering tidak tahu dan tidak mengenal sosok yang akan dicalonkan sebagai Kepala Daerah. Padahal kepala daerah diharapkan dikenal oleh masyarakatnya disamping mempunyai kapabilitas, akseptabilitas, kualitas dan loyalitas yang tinggi terhadap rakyatnya. Serangkaian tindakan pembajakan terhadap aspirasi masyarakat ini menjadi salah satu sebab merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap Parpol atau gabungan Parpol dalam Pilkada. Masyarakat menarik kedaulatannya dari wakil-wakilnya di daerah (DPRD) dalam hal Pilkada.

Lili Romli mengatakan :

“Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan antitesa terhadap demokrasi perwakilan. Ini terjadi karena demokrasi perwakilan telah menisbikan rakyat, yang dalam pelaksanaannya bersifat oligarkis dan tidak mencerminkan kepentingan rakyat. Elit partai dan anggota DPRD memiliki kepentingan sendiri yang berbeda dengan kepentingan dan aspirasi masyarakat. Padahal awalnya demokrasi perwakilan diadopsi sebagai ciri

sebuah negara modern. Karena pertimbangan jumlah penduduk dan perlunya partai-partai politik serta lembaga perwakilan sebagai penyalur aspirasi rakyat. Namun demikian, setelah mereka diberi kekuasaan, mereka kurang responsif terhadap aspirasi rakyat dan cenderung memperhatikan kepentingan sendiri dan kelompoknya. Dalam konteks seperti itu, diperlukan demokrasi langsung atau demokrasi partisipatoris, di mana rakyat secara langsung ikut berpartisipasi dan menentukan pemimpinnya"¹⁵².

Penarikan kedaulatan tidak berhenti pada proses pemilihannya yang dilakukan secara langsung tetapi juga menuntut saluran alternatif di luar partai untuk mengajukan dan diajukan sebagai calon pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Logika hukumnya ialah adanya pengakuan kesejajaran kedudukan dalam hukum dan pemerintahan¹⁵³ diatur dalam pasal 27 UUD 1945 sebagai berikut :

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2). Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- (3). Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.

¹⁵² Lili Romli, "Pilkada Langsung, Otonomi Daerah dan Demokrasi Lokal" *Majalah Analisis CSIS*, (Vol 34, No. 3, September 2005), hlm. 279.

¹⁵³ Indonesia, *UUD 1945 (amandemen kedua)*, *Loc. cit.* psl 27.

Logika hukum ini semakin kuat ketika dihubungkan dengan upaya pengembangan kehidupan pribadi maupun kelompok dalam kaitannya dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang juga dijamin dalam UUD 1945, pasal 28: "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang", pasal 28C "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya", pasal 28E ayat 3 "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat". Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sama sekali tidak memberi peluang bagi individu di luar partai. Dominasi oleh partai politik ini pun dibangun oleh kerangka yuridis yang kuat berupa undang-undang, yang nota bene dibuat oleh Presiden dan wakil rakyat. Pasal 56 ayat (2) UU tersebut menentukan bahwa calon kepala daerah hanya dapat diajukan oleh partai atau gabungan partai. Ini berarti bahwa tidak terbuka mekanisme bagi

calon independen untuk mencalonkan menjadi kepala daerah.

Pentas politik yang sering ditampilkan kepada masyarakat, baik pada level pemerintah pusat maupun pemerintah daerah berlangsung menyedihkan bersamaan dengan tindak pidana KKN yang semakin menggurita. Kedudukan tinggi sebagai pemilik kedaulatan ternyata hanya sebatas slogan yang pada kenyataannya tidak dapat menentukan pemerintahan, terlebih meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraannya.

Kasus-kasus pemilihan kepala daerah di berbagai daerah menjadi permasalahan serius karena rendahnya tingkat partisipasi dan bobroknya kualitas penyelenggaraan demokrasi akibat praktek politik uang. Fakta ini membuktikan tidak berjalannya atau kurangnya pemberdayaan partai politik dalam melakukan seleksi calon kepala daerah yang berakibat mereka gagal menjalankan tugasnya. Rasa kecewa dengan berbagai ekspresi muncul di mana-mana sebagai pemandangan klasik yang menjadi menu utama setiap pemberitaan di media masa. Beragam aksi dan reaksi pihak-pihak yang berseberangan saling mendalilkan kebenaran masing-

masing untuk merebut kemenangan entah bagaimana pun caranya. Aksi demonstrasi, pemogokan, pemblokiran jalan, sampai memuncak menjadi aksi pembakaran dan perusakan sarana publik dan harta benda milik calon terpilih hampir dapat disaksikan pada saat-saat menjelang sampai berakhirnya Pilkada. Pemerintahan hasil Pilkada yang cacat hampir senantiasa mengidap penyakit turunan berupa gagal-mandat, gagal-akuntabilitas, gagal-keterwakilan dan pada gilirannya gagal mengemban tugasnya dalam arti luas. Fakta-fakta inilah yang mendorong konsep pemikiran dan gebrakan yang menuntut adanya saluran alternatif berupa aturan dan mekanisme yang menjamin pihak di luar partai untuk dapat ikut andil dalam Pilkada. Krisis kepercayaan masyarakat kepada elit partai politik dalam hal Pilkada langsung yang dimulai sejak 1 Juni 2006 sudah mencapai klimaks sehingga kehadiran calon independen Pilkada sudah tidak dapat ditunda-tunda lagi.

B. Kedudukan Calon Independen dalam Ketatanegaraan

Sebenarnya peluang calon perseorangan untuk dapat ikut serta dalam Pilkada sudah ada terlihat dari

rumusan pasal 59 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 "Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang **demokratis dan transparan**". Tetapi rumusan "demokratis dan transparan" ini tetap melalui kendaraan politik partai politik. Tidak dibuka mekanisme pancalonan calon perseorangan untuk mengajukan dirinya di luar kendaraan partai politik. Akhirnya rumusan "transparan" pun dalam praktek sering dipertanyakan, karena realisasinya dapat bertolak belakang dengan rumusan pasal itu. Jika rumusan "transparan" saja tidak pernah terwujud, dapat dibayangkan betapa sulitnya mencapai kondisi "demokratis¹⁵⁴".

¹⁵⁴ Arbi Sanit menilai akar persoalan dari demokrasi ada pada pemimpin. Pemimpin itu perlu kualifikasi antara lain integritas kepada negara, kemampuan berpolitik secara jujur, kenegarawanan dalam memberi arah perubahan, kemampuan manajerial, dan mempunyai visi dan misi. Lihat. "Sistem Pemilu Membaik 15 Tahun Lagi", *Media Indonesia*, (Selasa 16 September 2003): 6.

Muhammad Asfar dalam sebuah pengantar buku mengatakan:¹⁵⁵

"Salah satu pilar penting dari demokrasi adalah partisipasi. Jika demokrasi diartikan secara sederhana sebagai suatu pemerintahan yang berasal dari dan untuk rakyat, maka partisipasi merupakan sarana dalam mana rakyat dapat menentukan siapa yang memimpin melalui pemilihan umum dan apa yang harus dikerjakan oleh pemimpin (pemerintah) melalui keterlibatan dalam proses pembuatan keputusan politik yang mengikat rakyat banyak".

Dari uraian ini dapat diketahui bahwa ada hubungan antara demokrasi dengan transparansi. Rakyat selaku pemegang kedaulatan tidak sekadar berhak tahu siapa yang akan memimpin tetapi juga berhak tahu bagaimana cara memimpin dan apa yang akan dikerjakan pemimpin. Apa yang akan dikerjakan pemimpin pada dasarnya juga mandat dari rakyat untuk mensejahterakan rakyat. Terasa ironis jika rakyat tidak pernah tahu siapa yang akan memimpin¹⁵⁶, apa kriteria pemimpin¹⁵⁷, bagaimana pemimpin

¹⁵⁵ Muhammad Asfar dalam pengantar Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah*, Cet 1, (Surabaya: Pustaka Eureka dan PusDeHAM), hlm. 3.

¹⁵⁶ Dalam praktek Pilkada yang dilakukan oleh DPRD, calon kepala daerah lebih banyak di-drop dari pemerintah pusat daripada orang daerah setempat. Pemerintah pusat mempunyai kewenangan dalam pengesahan pengangkatan calon terpilih. Calon terpilih yang tidak disetujui oleh pemerintah pusat akan terkendala proses pengangkatannya. Akibatnya kepala daerah terpilih tidak dikenal dan jauh dengan masyarakatnya.

menggunakan kekuasaannya, dan apa kebijakan publik yang akan diambil oleh pemimpin melalui partisipasi masyarakat. Lebih dari itu rakyat juga berhak menentukan proses demokrasi itu sendiri. Partisipasi menjadi begitu penting dalam politik demokrasi karena demokrasi itu sendiri mengasumsikan bahwa yang paling mengetahui tentang apa yang baik bagi seseorang adalah orang itu sendiri, oleh karena itu dibutuhkan partisipasi secara terus menerus dari masyarakat untuk menunjukkan apa yang dianggap baik bagi dirinya. Cara dan bentuk perwujudan partisipasi dimaksud dapat dilakukan dengan berbagai cara baik secara perseorangan maupun kolektif misalnya dengan berorganisasi, mendirikan partai politik, memilih partai atau kandidat, mengangkat isu, mempengaruhi pembuatan kebijakan, bahkan memprotes atau menolak kebijakan yang akan atau sedang berlangsung. Partisipasi politik

¹⁵⁷ Titik Triwulan Tutik, Op.cit. hlm 126. Menurut Titus, terdapat 6 kriteria yang dapat digunakan oleh masyarakat untuk menentukan pilihannya dalam pemilihan Kepala Daerah:

- 1) Kapabilitas intelektual (*intellectual capacity*);
- 2) Kepercayaan diri (*self significance*);
- 3) Daya tahan (*utility*);
- 4) Pelatihan (*training*);
- 5) Pengalaman (*experience*);
- 6) Reputasi (*reputation*).

Titik Triwulan Tutik, Op.cit. hlm 126.

masyarakat hanya mungkin dapat terwujud dalam suatu sistem politik yang demokratis dan dijamin dengan undang-undang. Sebaliknya pemerintah wajib menjamin mekanisme dan terwujudnya partisipasi tersebut semata-mata demi terselenggaranya hak-hak politik rakyat dan demi peningkatan kualitas pelayanannya. Mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang dan peraturan daerah sebagai bagian dari keputusan publik dijamin dengan undang-undang¹⁵⁸. Hubungan antara demokrasi dengan partisipasi dapat dirasakan lebih erat ketika komunitas dalam jumlah besar seperti negara atau daerah sehingga memerlukan sarana representasi yang demokratis. Partisipasi perseorangan pada sistem pemerintahan lokal salah satu caranya dapat dengan melakukan pencalonan kepala daerah daerah. Kepala daerah yang dipilih secara demokratis mensyaratkan dipilih secara bebas dan fair, partisipasi yang luas, dan adanya kebebasan politik patut dianggap

¹⁵⁸ Indonesia, *Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 10, LN No. 53 Tahun 2004 TLN 4389. Pasal 53 undang-undang ini menyebutkan : "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah".

sebagai representasi aspirasi sekaligus kedaulatan masyarakat. Demokratisasi di daerah ini menempati posisi penting mengingat negara terdiri dari daerah-daerah yang cara pengisian jabatan kepala pemerintahannya serupa dengan daerah. Dengan demikian ukuran demokratisasi daerah dipengaruhi atau dapat diukur dari demokratisasi daerah.

Kehadiran kandidat independen patut dan layak diberikan kedudukan yang sama dengan partai politik di depan hukum, sebab setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan¹⁵⁹. Pasal 56 ayat (2)¹⁶⁰ dan pasal 59 ayat (1)¹⁶¹ UU No. 32 Tahun 2004 berhadapan dengan pasal 28D ayat (3) UUD 1945. Reaksi penolakan terhadap beberapa pasal materi muatan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 didasarkan kepada landasan hukum yang lebih kuat yaitu hukum dasar yang menjadi dasar bagi semua produk hukum. Pengujian

¹⁵⁹ Lihat Pasal 28D ayat (3) UUD 1945.

¹⁶⁰ Pasal ini berbunyi "Pasangan calon sebagaimana dimaksud pasal ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik".

¹⁶¹ Pasal ini berbunyi "Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik".

materi muatan undang-undang terhadap Undang-undang Dasar dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai wewenang pengujian konstitusional¹⁶².

Kedudukan calon independen dalam Pilkada langsung tercatat oleh sejarah ketatanegaraan Indonesia berkat peran dan kerja keras Mahkamah Konstitusi, meskipun realisasinya menunggu peraturan pelaksana. Reformasi Pilkada mencakup perubahan cara pemilihan dari pemilihan melalui lembaga perwakilan (DPRD) menjadi pemilihan langsung dan juga mekanisme pencalonan kepala daerah yang semula didominasi Parpol menjadi terbuka bagi calon di luar Parpol. Beberapa pasal dalam UU No. 32 tahun 2004 dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara No. 072-073/PUU-II/2004 dan No. 005/PUU-III/2005, berdampak luas implikasi hukumnya terhadap

¹⁶² Wewenang pengujian konstitusional artinya wewenang untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Pengalaman di berbagai negara di dunia memperlihatkan bahwa tradisi yang mereka ikuti tidak sama dari satu negara ke nagara yang lain dalam hal pengujian konstitusi. Ada beragam pola atau model kelembagaan oleh atau melalui mana fungsi pengujian konstitusionalitas (*constitutional review*) tersebut dijalankan. Baca. Jimly Asshidiqie, (selanjutnya disebut Jimly Asshidiqqie III), *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Cet 1, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm 2.

penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Berulang kali UU No. 32 Tahun 2004 mendapat perlawanan dari masyarakat melalui jalur pengadilan ini sehingga berulang kali pula dilakukan revisi. Perubahan terakhir berupa Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang selama ini menjadi pedoman penyelenggaraan Pilkada.

Menjelang prosesi Pilkada Gubernur DKI Jakarta, lembaga yang dibentuk pada tanggal 13 Agustus 2003 dan mulai berfungsi sejak 19 Agustus 2003 ini memutuskan perkara pengujian undang-undang yang berkaitan dengan calon independen. Calon perseorangan boleh mengajukan diri atau diajukan menjadi calon kepala daerah melalui putusannya Nomor 05/2007 tanggal 23 Juli 2007. Putusan Mahkamah Konstitusi itu telah meletakkan calon independen dalam kedudukan yang sama dengan partai politik dalam Pilkada sekaligus penguatan bukti bahwa setiap warga negara memang mempunyai kedudukan yang sama dalam pemerintahan. Putusan MK akhirnya menjadi

momentum bersejarah yang meletakkan calon independen dalam kedudukan sebagai "subyek hukum" pada Pilkada dalam ketatanegaraan Indonesia.

c. Putusan MK, Peluang dan Hambatan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/2007 tanggal 23 Juli 2007, menyatakan bahwa pasal 56 ayat (2) dan pasal 59 ayat (1) undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bertentangan dengan pasal 28D ayat (3) UUD 1945. Intinya calon perseorangan boleh mengajukan diri atau diajukan menjadi calon kepala daerah. Putusan ini mempunyai makna penting bagi pengukuhan status politik dalam format hukum bagi calon independen dari semula sebagai penonton menjadi pemain dalam kontes Pilkada. Masyarakat yang semula menjadi "obyek pelengkap penderita" sekarang benar-benar menjadi subyek penentu kepala daerahnya. Sebaliknya elit Parpol yang sebelumnya menjadi penentu, sekarang meskipun dengan berat hati terpaksa harus duduk manis menjadi "penonton setia". Hak sebagai satu-satunya pihak yang berwenang untuk mengajukan calon kepala

daerah pun kini harus menghadapi "pendatang baru" yang jumlah dan kekuatannya sulit ditentukan sebab semua warga mempunyai hak yang sama untuk menjadi kepala daerah. Dapat diprediksi penyelenggaraan Pilkada yang akan datang lebih seru daripada Pilkada sebelumnya karena adanya kebebasan bagi semua warga untuk berpartisipasi secara lebih luas. Dengan kata lain rival perseteruan bukan hanya terjadi pada antar calon dari Parpol melainkan antar calon independen, dan antara calon dari Parpol atau gabungan Parpol dengan calon independen. Perseteruan ini dapat meluas antara Parpol dengan Parpol atau gabungan Parpol, antara pendukung Parpol atau gabungan Parpol satu dengan pendukung Parpol atau gabungan Parpol lainnya, antara pendukung Parpol atau gabungan Parpol dengan pendukung calon independen, dan sebagainya. Perseteruan juga sangat terbuka kemungkinannya antara pihak-pihak tersebut dengan pihak lain yang terkait misalnya KPUD, DPRD, Panitia Pengawas, Pemerintah Daerah, Aparat keamanan setempat, dan lain-lain.

Persoalan-persoalan di atas dapat dimaklumi sebab meskipun calon independen Pilkada sudah menjadi hal biasa di negara demokrasi namun, bagi Indonesia merupakan babak baru yang menjadi ujian bagian kemajuan politik. Di tengah merosotnya kepercayaan pada partai politik, kehadiran calon independen membuka saluran alternatif bagi aspirasi masyarakat, maka calon independen menjadi sebuah peluang dan harapan tetapi juga tidak dapat dipungkiri akan adanya sejumlah hambatan. Pascaputusan Mahkamah konstitusi mampu menarik perhatian publik dari berbagai kalangan. Kalangan akademi dan politisi kelihatan lebih banyak mengambil peran dalam menyikapi putusan ini. Aksi dan reaksi bermunculan di berbagai penjuru dengan beragam ekspresi terkait dengan kepentingan masing-masing. Ada dua pihak sekurangnya yang berseberangan yaitu antara masyarakat yang mungkin dalam hal ini diwakili oleh kalangan akademisi di satu pihak, dengan pemerintah dan DPR di pihak lainnya.

Di Jakarta, sejumlah pengunjung rasa menggunakan topeng dan poster berunjuk rasa di Bundaran Hotel

Indonesia. Dalam tuntutanannya mereka meminta agar aturan Pilkada harus memperbolehkan calon independen untuk ikut dalam Pilkada DKI Jakarta. Aksi serupa juga banyak dilakukan di berbagai daerah khususnya daerah yang dalam waktu dekat akan menyelenggarakan Pilkada mengingat jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah telah atau akan segera berakhir.

Masyarakat menuntut agar keputusan MK segera direalisasikan, artinya calon independen segera diperbolehkan mengikuti Pilkada, sedangkan pemerintah dan DPR berkeinginan agar pelaksanaan Pilkada didasarkan aturan hukum yang berlaku. Sementara aturan hukum itu baru akan dirumuskan untuk dibuat, padahal pembuatan aturan hukum membutuhkan proses yang memakan waktu yang panjang. Pelaksanaan Pilkada yang tidak didasarkan undang-undang justru dianggap melanggar undang-undang, bahkan inkonstitusional. Dengan kalimat lain, putusan Mahkamah Konstitusi tidak serta merta langsung dapat direalisasikan. Proses ini dapat berlangsung lama karena bukan hanya proses pembahasan substansi aturan hukumnya saja, melainkan proses

pembahasan pengambilan putusan dari berbagai alternatif atau opsi pun tidak secepat yang diharapkan.

Jaminan revisi UU 32/2004 tentang Pemerintah Daerah untuk dilakukan dalam waktu dekat, benar-benar diimpikan segenap kalangan yang berkepentingan. Revisi terbatas itu dicapai setelah pimpinan DPR menggelar rapat konsultasi dengan 10 pimpinan fraksi, menyusul keputusan Mahkamah Konstitusi yang membolehkan calon independen dalam Pilkada.

Menurut Ketua DPR, Agung Laksono, ada tiga opsi yang dibahas dalam konsultasi itu, yakni *pertama*, DPR meminta pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu). *Kedua*, DPR dan pemerintah merevisi terbatas UU 32/2004, dan *ketiga*, KPU menyusun tata cara Pilkada dengan berpedoman pada UU Pemerintahan Aceh. Rapat konsultasi sepakat merevisi UU 32/2004¹⁶³. Guna mempercepat revisi, sebelum masa reses DPR berakhir pada pekan kedua Agustus 2007, DPR akan menggelar rapat konsultasi antara pimpinan DPR,

¹⁶³ Alex Madji, Berthus Mandey, dan Eko Harsono, Wartawan Suara Pembaharuan, Edisi 13 Agustus 2007.

pimpinan fraksi-fraksi dan komisi terkait dengan Presiden dan menteri-menteri terkait. Agung Laksono menegaskan bahwa calon independen belum dapat ikut Pilkada selama UU baru belum diterbitkan.

Putusan MK yang membolehkan calon independen dihasilkan setelah ada permintaan pemohon uji materiil terhadap UU 32/2004 oleh anggota DPRD Nusa Tenggara Barat, Lalu Ranggalawe. MK kemudian mengubah bunyi Pasal 56 Ayat (2) UU Pemerintahan Daerah menjadi, "Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil". Pasal 59 Ayat (1) juga akan berbunyi, "Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon". Ayat (2) Pasal 59 yang berbunyi, "Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi DPRD atau 15% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan" juga berlaku untuk

mengajukan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pilkada, termasuk pasangan calon independen.

Selain itu, Pasal 59 Ayat (3) juga direvisi dengan bunyi, "Membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan". Jadi, terbukalah kesempatan bagi calon perseorangan¹⁶⁴ tanpa lewat partai politik atau gabungan Parpol.

Menurut Kepala Pusat Penerangan Departemen Dalam Negeri, Saut Situmorang, MK dianggap telah membuat keputusan yang menurut sejumlah kalangan disebut *blunder* yaitu untuk menghindari kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), sebelum pembentukan undang-undang mengatur syarat dukungan bagi calon perseorangan. Pandangan ini menyikapi pendapat Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa KPU berdasarkan Pasal 8 Ayat (3) huruf a dan huruf f UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, berwenang mengadakan pengaturan atau regulasi tentang hal dimaksud dalam

¹⁶⁴ Putusan MK memberikan kontroversi baru terkait dengan hak warga negara sebagai individu, bukan hanya dengan pemberian suara melalui pemilihan langsung, tetapi juga dalam pencalonan.

rangka menyusun dan menetapkan tata tertib penyelenggaraan Pilkada.

Dikatakan *blunder* karena putusan MK tersebut berarti memerintahkan supaya UU No 32/2004 direvisi. Sementara kewenangan merevisi UU hanya dimiliki pemerintah bersama DPR. Sedangkan KPU hanya boleh membuat aturan bila sudah ada payung hukum di atasnya. Sepanjang belum ada UU sebagai revisi UU 32/2004 berdasarkan putusan MK tersebut, KPU belum berwenang membuat aturan.

Pengamat hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta, Denny Indrayana meminta Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Perppu. Pilihan menerbitkan Perppu, lebih realistis dan lebih cepat dibandingkan dengan merevisi UU 32/2004. Kalau melakukan revisi UU akan memakan waktu yang lama karena harus berhadapan dengan resistensi partai politik yang tidak menghendaki adanya calon independen. Lebih dari itu, masalah calon independen ini adalah masalah substantif, sehingga diperlukan payung hukum yang cepat. Hal tersebut untuk

mencegah terjadinya *chaos* atau kekerasan politik pada saat maupun menjelang Pilkada.

Jika Perppu ditolak, sejumlah kalangan menilai revisi terbatas¹⁶⁵ adalah jalan tengah dan sangat mudah jika diduplikasi dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh¹⁶⁶ (PA). Aceh menerapkan calon independen berdasarkan UU tersebut, padahal dengan situasi yang sangat berbeda sehingga tidak bisa disamakan dalam konteks yang lebih luas. Putusan MK dinilai mengacu pada UU tersebut, walaupun MK sendiri tidak mengindahkan ketentuan calon perseorangan itu hanya dilaksanakan sekali saja sejak aturan itu diundangkan.

¹⁶⁵ Mengenai pasal-pasal yang akan direvisi, anggota Baleg DPR, Saifullah Ma'shum, menjelaskan, ada 12 pasal dalam UU Pemda yang harus direvisi terkait soal keikutsertaan calon independen dalam Pilkada ini. Selain pasal 56 dan 59, pasal-pasal lain yang berhubungan dan perlu direvisi di antaranya Pasal 1, 57, 58, dan 60. Diakui, memang sedikit yang bersinggungan, tapi tetap saja mempunyai implikasi yang besar. Menurut Saifullah, kalau pasal-pasal tersebut tidak direvisi, penafsirannya akan jauh berbeda. Lihat. Ahmad Baidowi, "Draf Revisi UU Pemda Muat Syarat Dukungan 10%", *Seputar Indonesia*, (Jumat, 24 Agustus 2007): 11.

¹⁶⁶ Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2006 Pasal 85c juga menyebutkan, ketentuan yang mengatur calon perseorangan dalam pemilihan sebagaimana dimaksud Pasal 33, berlaku dan hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak Qanun ini diundangkan.

Disamping alasan calon independen yang belum terakomodasi, revisi terbatas UU No. 32 Tahun 2004 juga berangkat dari evaluasi terhadap kekosongan Wakil Kepala Daerah dan peninjauan jadwal Pilkada Desember 2008. Jika terjadi kekosongan Wakil Kepala Daerah, karena Wakil Kepala Daerah menggantikan Kepala Daerah yang diberhentikan karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman paling singkat lima tahun, maka Wakil Kepala Daerah dapat diisi. Kekosongan Wakil Kepala Daerah tersebut dengan sisa masa jabatannya lebih dari 18 bulan. Sedangkan bagi Wakil Kepala Daerah yang menggantikan Kepala Daerah yang meninggal dunia, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya selama 6 bulan terus menerus dalam masa jabatannya, tidak ada landasan hukumnya. Demikian pula bagi Wakil Kepala Daerah yang meninggal dunia, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya selama 6 bulan terus menerus dalam masa jabatannya, tidak ada landasan hukumnya. Oleh sebab itu draf revisi ini menambah ayat (4) "Mengisi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah karena menggantikan Kepala Daerah yang meninggal dunia,

berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya" dan ayat (5)" Mengisi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah karena berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya" pada pasal 26 tentang tugas wakil kepala daerah.

Pasal 233 ayat (2) mengamanatkan "Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya pada bulan Januari 2009, diselenggarakan pemilihan Kepala Daerah secara langsung pada bulan Desember 2008". Untuk daerah-daerah yang ada Pilkada Gubernur diajukan bersamaan dengan Pilkada Gubernur. Untuk daerah-daerah yang tidak ada Pilkada Gubernur, dimajukan pada bulan Agustus atau September 2008. Cara ini ditempuh semata-mata untuk efisiensi dan efektivitas, serta agar tidak mengganggu agenda Pemilu legislatif tahun 2009, yang tahapannya sudah dimulai pada bulan September sampai dengan Oktober 2008. Pilkada yang akan dilaksanakan pada Desember 2008 jelas dapat mengganggu agenda Pemilu legislatif 2009 karena

waktunya yang berdekatan, apalagi jika sampai ada Pilkada putaran kedua.

Jika calon independen dapat terakomodasi dalam Pilkada, tidak ada yang tidak mungkin jika perubahan ketatanegaraan suatu ketika juga membuka peluang yang sama bagi calon DPR, DPRD dan calon Presiden dan wakil presiden sekali pun sebab hakikat kedaulatan di tangan rakyat maka terserah rakyat pula akan memberi warna kedaulatannya. Sementara ini UUD 1945 tegas mengatur pencalonan pada pemilihan presiden (Pilpres) dilakukan oleh Parpol. Jika Pilkada akan menjadi sangat demokratis dengan keterlibatan calon independen, UUD 1945 justru membatasinya untuk Pilpres yang menyangkut kepentingan seluruh rakyat Indonesia, hanya menjadi milik Parpol. Aturan pencalonan Pilpres ditegaskan dalam UUD 1945, tetapi untuk Pilkada pengaturannya terdapat dalam undang-undang.

Kehadiran calon independen adalah koreksi atas perjalanan politik dan demokrasi di Indonesia, di saat oligarki Parpol menjadi dominan sehingga tidak ada lagi kepercayaan publik dan pendidikan politik bagi rakyat.

Peringatan keras bagi Parpol untuk introspeksi dan berbenah diri tersebut rupanya masih belum diterima dengan tulus. Interpretasi atas putusan MK, sejumlah persyaratan bagi calon independen dan mekanisme yang akan dilaksanakan dalam administrasi pemerintahan daerah akan menjadi batu sandungan untuk segera mewujudkan aturan operasional Pilkada.

Salah satu contoh dan masih hangat diperdebatkan adalah jumlah minimal dukungan bagi calon independen agar dapat mendaftarkan mengikuti Pilkada. Bagi kalangan Parpol, dukungan tersebut harus minimal 15% sebagaimana ditetapkan bagi Parpol oleh UU. Namun, jumlah tersebut dirasakan sangat berat karena sulit bagi seorang calon independen untuk meraih dukungan sebanyak itu. Peneliti CSIS, Indra J. Pilliang dan Pakar Hukum Tata Negara UGM, Denny Indrayana mengatakan persyaratan untuk calon independen yang ingin maju dalam Pilkada layak disamakan dengan ketentuan dalam UU Pemerintahan Aceh, yakni 3% dari jumlah penduduk¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Syarat dukungan 3 persen ini serupa dengan usulan dari DPD. Anggota DPD, Muspani (Bengkulu) mengatakan bahwa yang diinginkan DPD adalah syarat minimal bagi calon perseorangan mestinya mengacu pada Pilkada Aceh, yaitu 3 persen dari jumlah

Relatif sulit pemenuhan syarat yang angkanya 15% seperti yang diinginkan Parpol-Parpol, alasannya ada mekanisme penggabungan Parpol yang duduk di DPRD untuk memenuhi target 15% sehingga bisa mengajukan calon. Sementara, mekanisme ini tidak mungkin berlaku bagi calon perseorangan. Untuk itu, Indra mengusulkan agar mekanisme penggabungan suara Parpol-Parpol yang tidak memperoleh kursi di DPRD bisa digunakan mendukung calon independen. Artinya, kalau akumulasi suara Parpol-Parpol itu hanya mencapai 2%, maka calon perseorangan bersangkutan hanya perlu melengkapi 1% kekurangannya. Ini untuk memberi peluang adanya calon independen yang juga didukung partai.

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Andi Matalatta mengatakan bahwa calon independen dapat mengikuti pemilihan kepala daerah mulai tahun depan¹⁶⁸. Andi

penduduk. Persentase itu juga berlaku sama untuk semua daerah, tidak perlu ada klasifikasi berdasarkan kepadatan atau luas wilayah. Lihat. "Calon Perseorangan. PDI-P: Tak Perlu Harus Mengubah UUD 1945", *Kompas*, (Sabtu, 25 Agustus 2007): 3.

¹⁶⁸ Maksudnya calon independen dapat mengikuti Pilkada mulai tahun 2008. Opsi yang dipakai adalah revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sebelum revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dibentuk, maka payung hukum yang digunakan adalah tetap Undang-Undang Nomor 32 tersebut. Artinya Pilkada yang sekarang tengah berjalan menggunakan landasan hukum

menegaskan bahwa yang diatur dalam pencalonan independen adalah hak peorangan untuk mencalonkan orang¹⁶⁹.

Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa putusan MK yang memberi kesempatan kepada calon perseorangan pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) memerlukan kelapangan dada, kebesaran jiwa dan keterbukaan hati para pemimpin partai untuk menerimanya¹⁷⁰. Prinsip yang dianut MK yaitu, rakyat yang berdaulat maka kedaulatan rakyat itulah yang lebih diutamakan. MK sangat menyadari bahwa putusannya itu telah membuat partai, yang secara naluriah, kepentingannya menjadi tidak nyaman, dan hal itu

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan PP No 17 Tahun 2005, sehingga calon independen sampai saat ini tetap belum dapat diakomodasi.

¹⁶⁹ Tempo Interaktif, Edisi Kamis, 09 Agustus 2007.

¹⁷⁰ ANTARA News, "Jimly: Perlu Jiwa Besar untuk Terima Calon Independen", (Mataram: 07/08/07 22:19). Jimly menambahkan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi itu sudah merupakan milik umum, MK tidak ikut campur dalam masalah pengaturan lebih lanjut, dan diperlukan kesadaran untuk menerima kenyataan ini. Putusan MK tersebut tidak dimaksudkan untuk menyenangkan-nyenangkan warga negara yang berada di luar partai, tetapi semata-mata membangun pengertian yang memang seharusnya, sebagaimana pesan UUD 1945.

haruslah dimaklumi karena itu terserah kepada kelapangan dada, kebesaran jiwa dan keterbukaan hati para pemimpin untuk menerima dan mengadakan pengaturan-pengaturan teknis.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dalam pertemuan dengan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Jimly Asshiddiqie di Pangkalan Udara Utama (Lanuma) Halim Perdana Kusuma, Jakarta Timur, tanggal 11 Agustus 2007 menjanjikan bahwa akhir tahun ini diharapkan UU yang diperlukan atau pengaturan yang diperlukan untuk aturan teknis calon perseorangan sudah diselesaikan¹⁷¹. Dengan demikian maka mulai Januari 2008, revisi undang-undang sudah dapat diterapkan sebagaimana mestinya sesuai dengan harapan masyarakat dan sesuai dengan putusan MK.

Atas keterangan Presiden SBY, Jimly menilai pemerintah mempunyai niat untuk segera mengaplikasikan

¹⁷¹ "Aturan Calon Independen Berlaku 2008", *Sindo* (Senin, 13 Agustus 2007). Mengenai opsi mana yang akan ditempuh, dan kapan calon independen dapat mengikuti Pilkada, Ketua Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Muhaimin Iskandar mengatakan bahwa PKB menghendaki pengaturan calon perseorangan itu melalui revisi terbatas UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Namun proses pembahasannya harus lebih dipercepat dengan tetap (memperhatikan) kesempurnaan aturannya. Jika semua mempunyai *political will* yang kuat, dia yakin revisi UU selesai Desember 2007. Lihat. "Calon Perseorangan Usulan Penundaan Seluruh Pilkada Tidak Rasional", *Kompas*, Sabtu, 18 Agustus 2007): 2.

putusan MK. Itikad baik ini patut disambut baik karena Presiden dan DPR lapang dada untuk segera menindaklanjuti putusan MK tersebut yang semata-mata demi kepentingan rakyat, bangsa dan negara. Banyak pihak yang mempertanyakan implikasi setelah putusan MK, termasuk dari KPUD yang akan menyelenggarakan Pilkada, menandakan bahwa permasalahan ini serius dan butuh kejelasan sikap pemerintah.

Anggota Komisi II DPR, Sayuti Asyathri mengungkapkan pernyataan yang berbeda. Pihaknya akan berusaha mengedepankan keadilan dalam membahas calon perseorangan, dengan mengusulkan perlunya level yang sama dalam syarat dukungan antara calon dari partai politik dengan calon perseorangan¹⁷². Alasannya, partai politik dibangun dengan kerja keras dan biaya yang tidak sedikit. Dengan begitu, calon yang melalui partai

¹⁷² Sebagian besar Parpol menginginkan ada "kesamaan" persyaratan. Mengutip anggota DPR, Ferry Mursyidan Baldan (Fraksi Partai Golkar, Jawa Barat II), penentuan syarat dukungan bagi calon perseorangan tidak boleh didasari pemikiran keliru, yang menyebutkan seolah-olah Parpol tidak melampaui tahapan berat untuk bisa memenuhi syarat mengajukan calon kepala daerah. Untuk bisa mencapai 15% suara sah, kata Ferry, sebuah Parpol harus melalui tahapan pendirian Parpol, pemenuhan syarat sebagai badan hukum, sebagai peserta Pemilu, dan juga kompetisi memperebutkan suara pemilih dalam Pemilu. Lihat. Sidik Pramono, "Membatasi Revisi Terbatas UU No. 32 Tahun 2004", *Kompas*, (Rabu, 29 Agustus 2007): 5.

politik adalah calon yang ditempa dalam waktu yang tidak singkat¹⁷³. Lebih dari itu, dia mengatakan, diperlukan perspektif hubungan antara kepala daerah yang terpilih dari calon perseorangan dengan DPRD. Relasinya tentu berbeda antara DPRD dengan kepala daerah dari partai dan DPRD dengan kepala daerah dari calon perseorangan. Relasi itu juga harus dibahas dalam aturan teknis calon perseorangan.

Tentang perlunya perspektif keadilan antara calon dari Parpol dan calon perseorangan juga disampaikan pakar hukum tata negara Universitas Gajah Mada (UGM) Fajrul Falaakh. Fajrul mengatakan bahwa sekarang Parpol diibaratkan berjuang sejak lima tahun sebelumnya, sedangkan calon perseorangan ibaratnya bertarung

¹⁷³ Mengenai jumlah dukungan bagi calon independen, Ketua Partai Demokrat, Anas Urbaningrum mengingatkan kesetaraan pencalonan kepala daerah dari jalur partai politik dengan jalur perseorangan adalah hal penting. Prinsip keseimbangan itu harus diformulasikan secara adil, tidak harus berarti dukungan antara calon dari jalur Parpol dan jalur perseorangan sama angkanya. Anas mengusulkan angka moderat persyaratan dukungan calon perseorangan adalah 7,5 persen dari jumlah pemilih. Sebab, calon dari jalur partai atau gabungan Parpol harus didukung 15 persen suara sah. Menurut Anas, jika syarat itu dianggap terlalu berat, syarat dukungan dari jalur Parpol pun mesti disesuaikan. Kalau calon perseorangan butuh dukungan 5 persen pemilih, calon dari Parpol cukup didukung 10 persen suara sah. Lihat. "Calon Perseorangan Usulan Penundaan Seluruh Pilkada Tidak Rasional", *Kompas*, (Sabtu 18 Agustus 2007) : 2.

beberapa bulan sebelumnya saja sehingga dirasakan kurang adil jika syaratnya berbeda. Kesamaan syarat calon perseorangan dengan calon partai politik adalah hal yang wajar¹⁷⁴. Terkait aturan teknis, Fajrul menilai, revisi UU Pemda¹⁷⁵ dinilai lebih cocok karena waktu untuk perbaikan menjadi panjang dan memungkinkan pendalaman dalam revisi.

Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, Sri Sultan Hamengku Buwono X mendesak pemerintah untuk segera melaksanakan putusan MK yang mengakomodasi calon independen dalam Pilkada. Sultan berpendapat, calon independen merupakan hak dari setiap warga negara yang harus dilindungi oleh karena itu perlu menempatkan keadilan antara calon dari Parpol dengan calon perseorangan. Persoalan ini bisa diselesaikan secara bijak jika semua pihak memiliki pandangan yang sama tentang demokrasi. Sultan mencontohkan, meski UU

¹⁷⁴ Calon perseorangan bukanlah individu tunggal. Jika partai adalah sekelompok orang yang terorganisir, maka calon perseorangan pun bukan individu tunggal karena calon perseorangan pasti mempunyai jaringan-jaringan yang kuat.

¹⁷⁵ Materi pokok revisi ini mencakup tiga hal: 1). Calon perseorangan/independen, 2). kekosongan wakil kepala daerah, 3). Peninjauan jadwal Pilkada Desember 2008.

mengatur syarat minimal calon kepala daerah sebesar 15% dari keseluruhan jumlah pemilih, masyarakat Nanggroe Aceh Darussalam bersedia mengakomodasi calon independen yang hanya didukung oleh 3% suara. Karena itu, pemerintah dan DPR diharapkan dapat membicarakan syarat minimal bagi seorang calon dengan tetap menghormati hak calon independen.

Mantan Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal, Saifullah Yusuf menilai keberadaan calon independen akan membawa dampak positif bagi pembentukan partai politik yang lebih sehat. Selama ini masyarakat tidak pernah mendapat kesempatan memilih pemimpin di luar yang ditentukan partai politik. Apalagi pada kenyataannya, banyak calon yang diusung partai politik kurang bisa diterima masyarakat. Mengenai batas minimal suara yang harus dipenuhi oleh calon independen, Syaifullah Yusuf menyebut kisaran antara 3-5% pemilih sebagai syarat minimal dukungan.

Menganggapi berbagai usulan mengenai dukungan minimal bagi calon perseorangan untuk mengikuti Pilkada, Departemen Dalam Negeri membuat alternatif-

alternatif yang disimulasikan dengan jumlah penduduk di propinsi, kabupaten dan kota.

Alternatif I : basis dukungan sebesar 15 persen dari jumlah suara sah/jumlah kursi DPRD.

Jumlah penduduk x 6,5% berasal dari $(15\% \times 60\% \times 73\%) = 6,57\%$. Dibulatkan menjadi 6,5%.

Keterangan; 15% : syarat pencalonan melalui Parpol

60% : persentase rata-rata pemilih dalam Pemilu 2004.

73% : persentase rata-rata partisipasi masyarakat dalam Pilkada.

Alternatif ini disimulasikan sebagai berikut:

1. Propinsi : Jumlah penduduk

Jabar : $40.707.250 \times 6,5\% = 2.645.971$

Irjabar : $690.349 \times 6,5\% = 44.872$

2. Kabupaten : Jumlah penduduk

Bogor : $4.236.667 \times 6,5\% = 275.383$

Supiori (Papua): $11.829 \times 6,5\% = 768$

3. Kota : Jumlah penduduk

Bandung : $2.840.904 \times 6,5\% = 184.658$

Tidore Kep (Malut) : $86.049 \times 6,5\% = 5.593$

Kelebihan :

- a. Setara dengan persyaratan bagi Parpol. Ini berarti dapat mengakomodir syarat yang diminta bagi Parpol untuk mengajukan calon dalam Pilkada.
- b. Akomodatif dengan DPR.
- c. Basis dukungan calon kuat.

Kelemahan:

- a. Mempersulit calon perseorangan di daerah yang mempunyai jumlah penduduk besar.
- b. Pemerintah kurang mengakomodir aspirasi sebagian masyarakat.

Analisa:

Jika revisi terbatas terhadap UU No. 32 Tahun 2004 menentukan syarat dukungan minimum terhadap calon independen menggunakan alternatif I yaitu sebesar 15% suara sah atau jumlah kursi DPRD maka:

- a. Posisi Parpol lebih banyak diuntungkan karena syarat ini jelas dirasakan sangat berat bagi calon independen khususnya di daerah yang jumlah penduduknya besar,

walaupun syarat ini tidak terlalu menjadi masalah bagi daerah yang berpenduduk sedikit. Calon independen cenderung enggan atau takut mencalonkan diri karena adanya asumsi biaya yang besar. Jika dukungan diwujudkan dalam bentuk foto kopi KTP dan tanda-tangan pendukung, dengan biaya rata-rata Rp 10.000,00 (sepuluh ribu rupiah) per orang maka seorang calon:

1. Gubernur Jawa Barat membutuhkan dana sebesar Rp 10.000,00 x 2.645.917 = Rp 20.645.917.000,00 (Dua puluh milyar enam ratus empat puluh lima juta sembilan ratus tujuh belas ribu rupiah).
2. Gubernur Irian Jaya Barat membutuhkan dana sebesar Rp 10.000,00 x 44.872 = Rp 440.872.000,00 (Empat ratus empat puluh juta delapan ratus tujuh puluh dua ribu rupiah).
3. Bupati Bogor membutuhkan dana sebesar Rp 10.000,00 x 275.383 = Rp 2.753.830.000,00.
4. Bupati Supiori membutuhkan dana Rp 10.000,00 x 768 = Rp 7.680.000,00.

5. Wali Kota Bandung membutuhkan dana sebesar Rp 10.000,00 x 184.658 = Rp 1.846.580.000,00.

6. Wali Kota Tidore membutuhkan dana sebesar Rp 10.000,00 x 5.593 = Rp 50.593.000,00.

Biaya ini sangat variatif sesuai dengan jumlah penduduknya, dan baru untuk alokasi biaya foto kopi dan tanda tangan pendukung. Dapat dibayangkan berapa total dana yang harus disediakan oleh seorang calon sampai dengan pelantikan menjadi kepala daerah. Biaya pembuatan spanduk, iklan, rapat-rapat, perijinan, surat menyurat, pakaian, kampanye, konsumsi, hiburan, sumbangan, pengerahan massa, dan masih banyak lagi semuanya bermuara pada dana.

b. Dapat diduga bahwa syarat ini muncul dari Partai politik dalam rangka membuat jebakan bagi calon independen, artinya memang secara yuridis calon independen diperbolehkan mengikuti Pilkada (bahasa politisnya disamakan kedudukannya dengan Parpol) tetapi secara empiris sulit untuk dilaksanakan. Dengan kata lain ketentuan ini merupakan penolakan halus Parpol

terhadap calon independen. Bagi partai besar khususnya, syarat ini tidak menjadi masalah bahkan jika perlu ditambah persentasenya untuk mengurangi saingan, calon dari partai-partai kecil.

c. Jika pemerintah memaksakan diri membuat ketentuan dukungan 15% bagi calon independen berarti pemerintah hanya sepihak menguntungkan Parpol tetapi kurang mengakomodasi aspirasi masyarakat maka ada kecenderungan pemerintah mendapat tantangan sebagai bentuk ketidakpuasan masyarakat. Tantangan ini dapat berupa demonstrasi, meningkatnya Golput, bahkan pengujian konstitusional UU No 32 Tahun 2004 terhadap UUD 1945. Terbuka peluang kecemburuan antara daerah yang berpenduduk banyak atau padat dengan daerah yang berpenduduk sedikit. Ancaman serius dapat pula dengan menghembuskan kembali isu disintegrasi yang berarti kontra produktif dengan hakikat dan tujuan otonomi daerah. Akhirnya "calon independen" hanya sebatas retorika yang pernah ditulis dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia tetapi tidak pernah dilaksanakan karena hampir tidak ada orang yang

mampu dan mau. Beban persyaratan yang berat bagi calon independen di daerah padat penduduk, disamping potensial menjadi sumber konflik juga membuka peluang pemerintah untuk berhadapan kembali dengan MK melalui pengujian konstitusional. Jika dalam pengujian nanti pemerintah kalah lagi maka kewibawaannya akan turun.

d. Oligarki partai akan tumbuh kembali sejalan dengan semakin menguatnya peranan partai dalam mengusung calon kepala daerah. Partai akan cenderung mengusulkan kadernya sendiri daripada orang di luar partai. Jika dengan pertimbangan politik terpaksa harus mencalonkan orang di luar partai maka persyaratan yang dibebankan kepada calon jelas relatif berat dengan argumen hitungan matematis, biaya yang telah dan akan dikeluarkan Parpol juga sangat besar. Dengan hitungan ini pula Parpol bertindak sangat selektif terhadap calon. Prinsip Parpol tidak ubahnya seorang pedagang, mana yang menguntungkan itulah yang akan diambil. Orientasi pada keuntungan dalam arti luas dapat dimaklumi karena partai membutuhkan dukungan rakyat. Dukungan rakyat diperoleh dari penggalangan massa,

sedangkan penggalangan massa memerlukan akomodasi atau biaya. Kontribusi apa yang dapat diperoleh jika mengusung calon di luar kadernya, merupakan pertanyaan mendasar bagi setiap partai. Hal yang sama jika partai mencalonkan kadernya sendiri, diharapkan terjadi simbiosis mutualisme. Kehati-hatian partai ini membidani penciptaan aturan intern partai yang berupa juklak-juklak berisi larangan bagi kader untuk mencalonkan diri dengan kendaraan partai lain, gabungan partai lain atau sebagai calon independen. Partai¹⁷⁶ hanya akan mengusung satu pasangan calon.

e. Ada keuntungan ekonomis dari segi biaya penyelenggaraan Pilkada karena jumlah calon relatif menjadi sedikit, yang berarti mengurangi beban APBN dan APBD, apalagi jika hanya dilakukan dalam satu putaran. KPU selaku penyelenggara juga relatif lebih ringan dan

¹⁷⁶ DPP Partai Golkar telah selesai merevisi petunjuk pelaksanaan (Juklak) No. 05/2005 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Hasil revisi memuat aturan-aturan baru mengenai mekanisme pencalonan kader Golkar dalam Pilkada. Juklak ini mengatur bahwa Golkar hanya mengajukan satu pasangan calon. Kader yang mencalonkan diri dengan melalui partai lain akan dijatuhi sanksi berupa teguran sampai dengan pemecatan sebagai kader Golkar karena akan membuat kekalahan Golkar. Revisi Juklak ini sebagai evaluasi terhadap kekalahan calon yang dijagokan Golkar di beberapa daerah. Lihat. Ahmad Baidowi, "Evaluasi Pilkada Golkar Selesaikan Revisi Juklak", *Sindo*, (Kamis, 13 Desember 2007): 4.

tidak banyak persoalan karena sistem ini sudah berjalan, berlaku sama secara universal berapa pun jumlah penduduk di suatu daerah.

f. Bagi partai-partai kecil, syarat ini juga masih dirasakan memberatkan karena basis dukungan di daerah juga kurang dari 15 persen. Satu-satunya cara untuk andil dalam Pilkada ialah koalisi dalam rangka mencalonkan kader terbaiknya dengan kompromi-kompromi politik.

Alternatif II : Sesuai formulasi Pilkada Aceh 3% dari jumlah penduduk. Simulasi Aceh : $3\% \times 4.188.383 = 125.651$.

1. Propinsi : Jumlah penduduk

Jawa Barat : $40.707.250 \times 3\% = 1.221.217,75$

Irjabar : $690.349 \times 3\% = 20.710,47$

2. Kabupaten : Jumlah penduduk

Bogor : $4.236.667 \times 3\% = 127.100,01$

Supiori (Papua): $11.829 \times 3\% = 345,87$

3. Kota : Jumlah penduduk

Bandung : $2.840.904 \times 3\% = 85.227,12$

Tidore Kep (Malut) : $86.049 \times 3\% = 2.581,47$

Kelebihan :

- a. Sudah terbukti terlaksana dengan baik.
- b. Sejalan dengan putusan MK.

Kelemahan:

Untuk daerah propinsi dengan jumlah penduduk besar, merupakan syarat yang cukup berat.

Analisa:

a. Di satu sisi partai merasa di rugikan, di sisi lain calon independen merasa diuntungkan. Partai cenderung keberatan dipicu oleh perbedaan persyaratan dukungan antara partai dengan calon independen. Partai disyaratkan 15% sedangkan calon independen hanya 3%. Mengingat kewenangan revisi terbatas UU No. 32 Tahun 2004 berada pada pemerintah dan DPR maka salah satu atau keduanya cenderung tidak melegalisasi revisi ini atau mengulur-ulur waktu pelaksanaannya. Resikonya, pemerintah dan DPR berhadapan dengan Mahkamah

konstitusi karena dianggap tidak melaksanakan putusan MK.

b. Animo seseorang untuk mencalonkan diri melalui mekanisme calon independen relatif besar khususnya di daerah yang sedikit jumlah penduduknya. Di daerah yang luas wilayah dan jumlah penduduk relatif kecil, popularitas seseorang boleh jadi mengalahkan kandidat dari partai. Terbukalah kemungkinan bagi kader partai yang berkualitas tetapi tidak dicalonkan oleh partainya, akan keluar dari partai dan mencalonkan diri melalui jalur calon independen dengan hitungan matematis bahwa biaya yang dikeluarkan semata-mata hanya untuk masyarakat, tidak perlu membiayai partai.

c. Pemerintah sejalan dengan MK tetapi beresiko akan berhadapan dengan DPR baik dalam perumusan kebijakan maupun anggaran termasuk anggaran Pilkada yang akan diambil dari APBN dan APBD. DPR akan mempersulit, menghambat, dan/atau memperkecil dukungan anggaran Pilkada. Akibatnya penyelenggaraan Pilkada oleh KPUD

akan terhambat¹⁷⁷ karena kurangnya dana atau terlambatnya pencairan dana.

d. Jumlah calon yang banyak berdampak pada anggaran penyelenggaraan Pilkada yang banyak pula, apalagi jika berjalan dengan dua putaran. Secara finansial berarti pemborosan uang rakyat. Akibatnya APBN tidak banyak dialokasikan bagi pembangunan tetapi hanya terkuras dengan pesta demokrasi. Kalkulasi akan bertambah lagi jika ada kepala daerah atau wakil kepala daerah yang berhenti, diberhentikan, meninggal dunia dan lain-lain sehingga harus dilakukan Pilkada lagi. Ide pemekaran wilayah juga menjadi sumber bertambahnya dana penyelenggaraan Pilkada.

¹⁷⁷ Anggota KPU, I Gusti Putu Artha mengatakan, satu-satunya sumber dana untuk merevisi tahapan Pilkada dengan masuknya syarat calon independen berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Ada indikasi, pembahasan APBD tidak menyertakan pembiayaan calon perseorangan dalam Pilkada sehingga harus menunggu pembahasan berikutnya dalam APBD Perubahan, yang diperkirakan baru akan dibahas pada awal Oktober 2008. Sementara itu, Koordinator Nasional Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat, Jierry Sumampow mengatakan, ada indikasi kesenjangan yang dilakukan oleh pemerintah dan DPR dalam memperlambat pembahasan revisi UU No. 32 Tahun 2004 sebab DPR dan pemerintah sejak awal berusaha menjegal majunya calon independen dalam Pilkada. Jika hal ini terjadi maka logis apabila calon independen belum dapat diakomodasi pada tahun 2008. Lihat. Sofian Dwi, "Pilkada 2008 Tanpa Calon Independen", *Sindo*, (Kamis, 13 Desember 2007): 2.

e. Dominasi partai menjadi berkurang berbanding terbalik dengan partisipasi warga karena banyak alternatif calon. Partai harus mengubah siasat dan berjuang keras untuk merebut simpati rakyat. Tidak mustahil langkah perbaikan manajemen partai termasuk koalisi dengan partai sejenis dalam rangka menggalang kekuatan. Kenyataan menunjukkan bahwa PAN di beberapa daerah perolehan suara tidak mencapai 15 persen tetapi selama tahun 2007 berhasil merebut enam kursi kepala daerah¹⁷⁸.

f. Disamping sejalan dengan pertimbangan MK dalam rangka pengakuan kesederajatan di dalam pemerintahan, cara ini juga sudah berjalan sebagaimana yang terjadi pada Pilkada Aceh. Artinya pengalaman Pilkada Aceh dapat diterapkan di daerah-daerah lainnya. Meskipun demikian, perbedaan persyaratan antara calon independen dengan calon dari partai atau gabungan partai akan

¹⁷⁸ Enam kepala daerah itu antara lain: 1). Suyoto, Bupati Bojonegoro, Jawa Timur, 2). Ibrahim Fabanyo, Wagub Maluku Utara, 3). Syahrul Yasin Limpo, Gubernur Sulawesi Selatan, 4). Kenedy, Wali Kota Bengkulu, 6). Syarif Hidayat, Wali Kota Tasikmalaya, Jawa Barat. Meskipun tidak termasuk partai besar, Ketua Umum DPP PAN mengakui bahwa kunci keberhasilan ini adalah kejelian jajaran PAN dalam menentukan pilihan calon. PAN harus selalu mencari mitra koalisi karena raihan kursinya selalu di bawah 15 persen. Lihat. Dian Widiyanarko, "PAN Borong Enam Kursi Kepala Daerah", *Sindo*, (Kamis 13 Desember 2007): 2.

menimbulkan persoalan baru misalnya hubungan kepala daerah yang berasal dari calon independen dengan DPRD. Hubungan demikian jelas berbeda jika calon kepala daerah terpilih berasal dari partai atau gabungan partai. Selama hubungan berjalan proporsional sesuai tugas dan kewenangan masing-masing dengan mengutamakan kepentingan umum maka tidak terlalu riskan, tetapi jika kepentingan pribadi dan partai menjadi tujuan maka kepentingan umum cenderung terabaikan.

g. Persoalan lain, kecemburuan daerah yang padat penduduk dengan daerah yang bukan padat penduduk juga tidak dapat dihindari. Perbandingan antara daerah yang berpenduduk banyak dengan daerah yang berpenduduk sedikit relatif besar sebanding dengan biaya yang harus dikeluarkan jika diasumsikan biaya per orang untuk dukungan sebesar Rp 10.000,00.

1. Propinsi : Jumlah penduduk

Jawa Barat : $40.707.250 \times 3\% = 1.221.217,75 \times \text{Rp } 10.000,00 = \text{Rp } 12.212.177.500.$

Irjabar : 690.349 x 3% = 20.710,47 x Rp
10.000,00 = Rp 200.710.470.

Jawa Barat : Irjabar (Rp 12.212.177.500 : Rp
200.710.470) = 60,84 kali lipat.

2. Kabupaten : Jumlah penduduk

Bogor : 4.236.667 x 3% = 127.100,01 x Rp
10.000,00 = Rp 1.271.000.000.

Supiori (Papua): 11.829 x 3% = 345,87 x Rp
10.000,00 = Rp 3.458.700.

Bogor : Supiori (Rp 1.271.000.000 : Rp 3.458.700) =
,367,47 kali lipat.

3. Kota : Jumlah penduduk

Bandung : 2.840.904 x 3% = 85.227,12 x Rp
10.000,00 = Rp 852.271.200.

Tidore Kep (Malut) : 86.049 x 3% = 2.581,47 x Rp
10.000,00 = Rp 25.814.470.

Bandung : Tidore (Rp 852.271.200 : Rp 25.814.470) = 33 kali lipat.

Alternatif III : Formulasi dukungan DPD.

Jumlah penduduk (propinsi);

- Sampai dengan 1.000.000 didukung sekurangnya = 1.000 pemilih (x 4 = 4.000 pemilih).
- 1.000.000 sampai dengan 5.000.000 = 2.000 pemilih (x 4 = 8.000 pemilih)
- 5.000.000 sampai dengan 10.000.000 = 3.000 pemilih (x4 = 12.000 pemilih)
- 10.000.000 sampai dengan 15.000.000 = 4.000 pemilih (x 4 = 16.000 pemilih).
- Lebih dari 15.000.000 = 5.000 pemilih (x 4 = 20.000 pemilih).

Kelebihan :

- a. Formulasi ini sudah dilaksanakan dan tidak ditemukan hambatan.
- b. Mendorong banyak calon peserta Pilkada, sehingga masyarakat mempunyai banyak alternatif.
- c. Tingkat partisipasi masyarakat meningkat.

Kelemahan:

- a. Pemerintah akan berhadapan secara frontal dengan DPR.
- b. Kemungkinan terjadi Pilkada dua putaran akan besar, sehingga biaya Pilkada juga bertambah besar.
- c. Jumlah calon yang besar, akan berdampak rendahnya tingkat legitimasi.

Analisa:

- a. Jika dukungan setiap orang diasumsikan memerlukan dana sebesar Rp 10.000,00 maka daerah berpenduduk paling sedikit membutuhkan dana sebesar $Rp\ 10.000,00 \times 4000 = Rp\ 40.000.000$. Sedangkan daerah berpenduduk paling banyak memerlukan dana sebesar $Rp\ 10.000,00 \times 20.000 = Rp\ 200.000.000$. Perbandingan antara daerah berpenduduk paling sedikit dengan daerah berpenduduk paling banyak ialah $Rp\ 200.000.000 : Rp\ 40.000.000$ atau 5 kali lipat. Angka rata-rata ini tetap lebih kecil daripada perhitungan pada alternatif I dan II kecuali jika daerah tersebut berpenduduk kurang dari 130.000

pemilih ($130.000 \times 3\% \times \text{Rp } 10.000,00 = \text{Rp } 39.000.000$). Bagi calon independen yang akan mencalonkan di daerah berpenduduk kurang dari 130.000 pemilih maka akan memilih alternatif II tetapi bagi calon independen yang akan mencalonkan di daerah yang berpenduduk paling banyak tentu lebih senang dengan alternatif III.

b. Hubungan pemerintah dengan legislatif menjadi kurang harmonis karena basis dukungan pemerintah yang berasal dari legislatif sangat lemah atau bahkan tidak ada sama sekali.

c. Tingkat partisipasi masyarakat akan meningkat pada Pilkada putaran pertama karena banyak pilihan. Jika terjadi putaran kedua maka tingkat partisipasi kemungkinan akan turun karena pendukung fanatik calon yang tidak lolos dalam putaran pertama cenderung pada sikap oposan, apatis atau Golput.

d. Pasangan calon yang banyak, kecil kemungkinan untuk menang mutlak sehingga kemungkinan Pilkada putaran kedua sangat terbuka. Akibatnya, biaya Pilkada membengkak.

e. Besar kemungkinan partai-partai yang sepaham mengadakan koalisi untuk menghadapi calon independen, atau bahkan tidak mencalonkan kadernya karena takut resiko kalah. Dapat saja terjadi partai justru menjual jasanya kepada calon dari partai lain atau kepada calon independen yang mempunyai peluang besar untuk menang.

f. Dari sisi demokratisasi, masyarakat akan lebih senang karena banyak kandidat dengan harapan terjadi persaingan sehat. Kedaulatan di tangan rakyat benar-benar dirasakan sebab semua kandidat berusaha memperoleh dukungan rakyat sebanyak-banyaknya. Calon independen yang menang dalam Pilkada ini tidak mempunyai beban psikologis balas jasa terhadap partai karena terpilih bukan dari jasa partai. Posisi partai bagi calon independen, digantikan oleh keberadaan tim sukses dan pendukungnya.

Alternatif IV : Formulasi bertingkat

Tabel 1. Formula 1, Formulasi bertingkat:

%	Jml Penduduk Kab/Kota (Dukungan)	Jml Penduduk Prop (Dukungan)
---	-------------------------------------	---------------------------------

3%	3 juta (>90.000)	> 10 juta (> 300.000)
4,5%	1 juta s/d 3 juta (45.000 s/d 135.000)	2 juta s/d 10 juta (90.000 s/d 45.000)
6%	< 1 juta (65.000)	< 2 juta (130.000)

Tabel 2. Formula 2, Formulasi bertingkat :

%	Jml Penduduk Kab/Kota (dukungan)	Jml Penduduk Prop (Dukungan)
1,5%	-	> 15 juta (> 225.000)
3%	>3 juta (> 90.000)	>10 juta (> 300.000)
4,5%	1 juta s/d 3 juta (45.000 s/d 135.000)	2 juta s/d 10 juta (90.000 s/d 45.000)
6%	< 1 juta (65.000)	< 2 juta (< 130.000)

Kelebihan:

- a. Lebih proporsional, tergantung pada jumlah penduduk.

b. Masyarakat lebih banyak pilihan.

Kelemahan:

a. Calon yang akan muncul akan lebih besar.

b. Kemungkinan terjadi Pilkada dua putaran akan besar, sehingga biaya Pilkada juga bertambah besar.

Analisa:

a. Cara ini dapat penulis pandang sebagai bentuk kompromi terhadap alternatif II dan III. Cara ini lebih menekankan sisi proporsionalitas antara daerah yang berpenduduk banyak dengan daerah yang berpenduduk sedikit, antara kabupaten/kota dengan propinsi yang selama ini dipandang sebagai sumber ketidakadilan. Formulasi 1 dan 2, alternatif IV ini dapat dilihat adanya korelasi berbanding terbalik antara persentase dukungan dengan jumlah penduduk. Artinya, semakin besar jumlah penduduk maka semakin kecil persentase dukungan, sebaliknya semakin sedikit jumlah penduduk maka semakin besar persentase dukungannya. Jika nominal dukungan

dikalkulasi dengan asumsi yang sama maka ditemukan hitungan:

Tabel 3. Prediksi biaya alternatif IV.

%	Jml pddk kab/kota	Nominal		jml pddk prop	Nominal	
	Syarat dukungan	Duk	x Rp	Syarat dukungan	Duk	x Rp
		10.000			10.000	
1,5	-	-		>15 jt		2.250.000.000
				>225.000		
3	>3jt	900.000.000		>5 jt s/d 15 jt		3.000.000.000
	>90.000			>300.000		
4,5	1 jt s/d 3 jt	450.000.000		2 jt s/d 5 jt		900.000.000
	45.000 s/d	s/d		90.000 s/d		s/d
	135.000	1.350.000.000		45.000		450.000.000
6	< 1 jt	650.000.000		< 2 jt		1.300.000.000
	< 65.000			< 130.000		

Dari formulasi ini terlihat perbandingan biaya syarat dukungan antara propinsi dan kabupaten/kota terbanyak jumlah penduduknya dengan propinsi dan kabupaten/kota yang paling sedikit jumlah penduduknya. Biaya terbesar jatuh pada kabupaten/kota yang berpenduduk di atas 2 juta sampai dengan 3 juta, dan pada propinsi yang berpenduduk > 5 juta sampai dengan 15 juta.

Biaya terendah untuk syarat dukungan calon independen tingkat propinsi jatuh pada propinsi yang berpenduduk 2 juta sampai dengan 5 juta, sedangkan pada tingkat kabupaten/kota jatuh pada kabupaten/kota yang berpenduduk 1 juta sampai dengan 1.400.000. Jika calon dari partai diasumsikan menempuh cara yang sama untuk mendapat dukungan maka jumlahnya menjadi lebih besar karena jumlah penduduk $\times 15\% \times \text{Rp } 10.000,00$.

b. Cara ini dirasakan lebih memberatkan bagi calon independen dibandingkan dengan alternatif II dan III.

c. Perbandingan dukungan dan biaya relatif proporsional sehingga kesenjangan antardaerah menjadi relatif kecil. Jika dibandingkan dengan alternatif I, alternatif IV ini membuka peluang lebih besar bagi calon independen untuk turut serta dalam Pilkada. Dampaknya biaya Pilkada lebih besar karena jumlah calon lebih banyak, kemungkinan terjadi dua putaran.

d. Cara ini belum pernah diterapkan sehingga perlu sosialisasi kepada masyarakat dan KPUD untuk

menghindari sengketa Pilkada¹⁷⁹, jika memang cara ini akan digunakan.

Tabel 4. Perbandingan dari segi prediksi biaya dukungan jika asumsi kebutuhan biaya per orang sebesar Rp 10.000,00:

Alternatif	Propinsi (Rp)	Kab/Kota (Rp)	Keterangan
I. 15%	a. Terbesar, 20.645.917.000. b. Terkecil 440.782.000	a. Terbesar, 2.753.830.000. b. Terkecil, 7.680.000.	Cara ini sangat memberatkan karena terlalu mahal. Kesenjangan sangat tinggi.
II. 3%	a. Terbesar, 12.212.177.500. b. Terkecil 200.710.470.	a. Terbesar, 1.271.000.000. b. Terkecil, 3.458.700.	Lebih murah daripada Alternatif I, kesenjangan masih sangat tinggi.
III. Formulasi Dukungan DPD	a. Terbesar, 200.000.000. b. Terkecil, 40.000.000.	a. Terbesar, 80.000.000. b. Terkecil, 40.000.000.	Bagi calon independen, cara ini paling ringan, kesenjangan paling rendah.

¹⁷⁹ KPU telah mengumpulkan seluruh KPUD di Puncak, Bogor mulai tanggal 13 sampai dengan 15 Desember 2007 untuk mengevaluasi tahapan penyelenggaraan Pemilu dan pembekalan khusus tentang Pilkada, terkait banyaknya sengketa Pilkada sehingga KPUD dapat secara mandiri menyelesaikan sengketa Pilkada. Lihat. Sofian Dwi, "Bahasan Pilkada, KPU Kumpulkan KPUD", *Sindo*, (Kamis 13 Desember 2007): 2.

IV. Formulasi bertingkat	a. Terbesar, 3.000.000.000 b. Terkecil, 450.000.000.	a. Terbesar, 1.350.000.000. b. Terkecil, 450.000.000.	Biaya masih tinggi tetapi kesenjangan rendah.
--------------------------	---	--	---

Data diolah dari materi "Pokok pokok revisi terbatas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah", Jakarta, 27 Nopember 2007.

Tabel 5. Perbandingan di antara alternatif:

Alternatif	Kelebihan	Kekurangan	Pertimbangan pilihan
I. 15%	a. Setara dengan syarat Parpol. b. Akomodatif dengan DPR c. Basis dukungan kuat	a. Berat bagi calon di daerah padat. b. Pemerintah kurang aspiratif.	Cara ini sangat memberatkan calon independen. Parpol saja sulit mencapai, apalagi perseorangan.
II. 3%	a. Terbukti baik. b. Sejalan dengan MK	a. Berat bagi calon di daerah padat.	Alternatif II sebagai pilihan II. Alasan: cara ini sebenarnya lebih sederhana menjamin keseragaman tetapi terjadi kesenjangan antara daerah padat dengan daerah tidak padat.
III. Formulasi Dukungan DPD	a. Terbukti baik. b. Banyak alternatif. c. Partisipasi meningkat.	a. Pemerth << DPR b. Pilkada dua putaran. c. legitimasi rendah.	Bagi calon independen, cara ini paling ringan tetapi basis dukungan paling lemah.
IV. Formula	c. Proporsional d. Banyak	a. Banyak calon b. Pilkada dua	cara ini lebih proporsional. Mengurangi

bertingkat	alternatif	putaran.	kesenjangan.
------------	------------	----------	--------------

Data diolah dari materi "Pokok pokok revisi terbatas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah", Jakarta, 27 Nopember 2007.

Dari keempat alternatif ini jelaslah bahwa dari segi dukungan maka syarat yang paling ringan bagi calon independen berada pada alternatif III yaitu Formulasi dukungan DPD, namun demikian disadari bahwa setiap alternatif mempunyai konsekuensi masing-masing. Keuntungan pada satu pihak, kemungkinan menjadi kerugian bagi pihak lainnya, keringanan pada satu segi kemungkinan juga keberatan pada segi lainnya. Hal ini wajar dalam kehidupan politik, oleh karena itu dituntut piawai dalam menentukan satu di antara alternatif.

Selama ini rekrutmen calon kepala daerah terkesan calon yang membutuhkan Parpol sebagai kendaraan politik, bukan Parpol yang berkepentingan untuk mencari kader-kader terbaik untuk dicalonkan. Dengan tampilnya calon independen maka kesan ini menjadi sedikit bergeser karena tanpa Parpol pun dapat mengikuti pilkada melalui jalur perseorangan. Pemilih nanti akan lebih berorientasi kepada calon daripada berorientasi

kepada kendaraan politik. Oleh sebab itu kualitas calon terpilih akan dipengaruhi oleh kualitas pemilihnya. Maksudnya dalam pemilihan ini membutuhkan pemilih yang cerdas dalam arti dewasa dalam menyikapi pemilihan kepala daerah sebagai cara untuk menyeleksi calon pemimpinnya, serta mampu memperhitungkan resiko jika salah pilih. Pemilih juga harus mampu menilai secara obyektif keberhasilan dan kegagalan pilihannya selama pilihannya menjabat sekaligus menentukan layak tidaknya kepala daerah tersebut dipilih lagi. Hasil jajak pendapat Kompas tanggal 14 Februari 2005 yang dikutip oleh Fitriah¹⁸⁰, menggambarkan faktor-faktor pertimbangan yang mendasari memilih kepala daerah:

Tabel 6. Faktor pertimbangan memilih kepala daerah.

No.	Faktor pertimbangan	Ya	Tidak	Tidak menjawab
1	Kesamaan latar belakang Parpol	28,1	68,1	3,8
2	Kesamaan latar belakang asal daerah	27,9	70,0	2,1
3	Kesamaan latar belakang agama	41,2	56,6	2,2
4	Kesamaan latar belakang jenis kelamin	25,2	72,7	2,1
5	Berasal dari putra daerah	44,7	51,4	3,9
6	Berasal dari keturunan pemimpin	27,1	70,0	2,9
7	Berasal dari kalangan militer	23,0	73,3	3,7

¹⁸⁰ Fitriyah, *Op.cit.* hlm 300.

8	Berasal dari ulama/rohaniawan	28,2	67,3	4,5
9	Berasal dari kalangan birokrat	37,3	58,0	4,7
10	Berasal dari politisi	36,4	58,3	5,3
11	Berpengalaman memimpin	84,9	13,2	1,9
12	Memiliki tingkat pendidikan tinggi	83,4	14,6	2,0
13	Memiliki tingkat ekonomi tinggi	54,9	41,7	3,4

N = 1.016 (sumber Fitriyah, "Sistem dan Proses Pilkada Secara langsung", dalam Demokrasi Lokal: Pilkada Langsung, Analisis CSIS, (Vol 34 No. 3, September 2005), hlm 300.

Dari tabel ini tampak bahwa faktor pertimbangan yang menempati persentase terbesar pada pengalaman memimpin (84,9%) dan memiliki tingkat pendidikan yang tinggi (83,4%). Memiliki tingkat ekonomi yang tinggi (54,9%) menempati urutan ketiga, dan baru pertimbangan berasal dari putra daerah (44,7%) menempati urutan keempat.

Hambatan lain yang tidak kalah penting ialah perangkat hukum yang mengatur sistem penyelenggaraan Pilkada. Selama ini pengaturan Pilkada masih ditempatkan pada bagian kecil dari Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yaitu pada Bagian kedelapan, pasal 56 sampai dengan pasal 119. Akibatnya, Pilkada masih belum mendapatkan perhatian serius, dipandang sebagai pekerjaan sampingan dan dilihat

sebelah mata dibandingkan dengan Pemilu Presiden dan Pemilu legislatif¹⁸¹. Hambatan berikutnya justru bersumber dari inkonsistensi Pemerintah dan DPR. Di satu sisi mereka menolak untuk mengakui Pilkada langsung oleh rakyat sebagai pemilihan umum, padahal jelas bahwa sifat Pilkada yang diagendakan melalui UU tersebut bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia sebagaimana lazimnya pemilihan umum. Di sisi lain Pemerintah dan DPR justru menjadikan komisi-komisi pemilihan umum daerah (KPUD) sebagai penyelenggara Pilkada padahal nota bene KPUD menjadi bagian tak terpisahkan dari dan dibentuk oleh KPU. Pemahaman distortif terhadap hakikat Pilkada semacam ini berdampak disisihkannya Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai satu-satunya badan penyelenggara¹⁸² pemilu yang

¹⁸¹ Jika Pemilu Presiden dan Pemilu legislatif ditempatkan pengaturannya dengan undang-undang tersendiri, sudah sepantasnya jika Pilkada juga diatur dengan undang-undang tersendiri, terlepas dari undang-undang Pemerintahan Daerah. Distorsi pengaturan semacam ini mempunyai implikasi terhadap penyelenggaraan Pilkada.

¹⁸² Kedudukan Panitia Pengawas Pemilihan (Panwas) semestinya juga menjadi bagian dari KPU atau KPUD untuk menjamin independensi pelaksanaan tugas pengawasan. Pengaturan saat ini Panwas dibentuk dan bertanggung jawab kepada DPRD berdasarkan pasal 105 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2005.

bersifat nasional, tetap, dan mandiri¹⁸³ sebagaimana telah diamanatkan oleh konstitusi.

Hambatan dari segi finansial juga menjadi kendala yang cukup berarti bagi calon independen. Tidak menutup mata bahwa selama masa persiapan sampai dengan pascapemilihan jelas melibatkan berbagai pihak, birokrasi yang berliku, pengerahan masa, dalam waktu yang lama, dan pengerahan semua sumber daya yang ada. Semua aktifitas itu tentu memerlukan sumber daya dan dukungan finansial yang memadai.

M. Sudibjo dalam "Tinjauan Perkembangan Politik: Perlunya Merajut Kembali Persatuan¹⁸⁴", mencatat ada tiga masalah yang sering disoroti untuk diperbaiki dalam proses Pilkada yaitu persiapan yang minim,

¹⁸³ Kemandirian KPUD juga patut dipertanyakan. Kadar independensi KPUD juga layak untuk dilakukan penelitian lebih lanjut. Menurut PP No. 17 Tahun 2005, KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Berdasarkan pasal 6 huruf c, KPUD hanya berkewajiban menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahap pelaksanaan pemilihan dan menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat, tetapi kondisi struktur politik masing-masing daerah masih terbuka untuk mempengaruhi independensinya. DPRD dan Kepala Daerah dapat saja mempengaruhi independensi KPUD dengan penggunaan kewenangannya dalam penentuan anggaran penyelenggaraan Pilkada melalui APBD dan birokrasi lainnya.

¹⁸⁴ M. Sudibjo, "Tinjauan Perkembangan Politik: Perlunya Merajut Kembali Persatuan", *Majalah Analisis CSIS*, (Vol 34, No. 3, September 2005), hlm 242.

politik uang yang marak, dan ambivalensi pemerintah, di samping masalah peraturan perundang-undangnya.

Keuntungan yang diharapkan, di satu sisi terbukanya peluang partisipasi bagi warga negara dalam kancah politik berpotensi peningkatan kualitas dan diperluas hak-hak politik melalui mekanisme aturan hukum, di sisi lainnya mendorong timbulnya potensi penguatan sistem kepartaian¹⁸⁵. Sebaliknya dari pihak calon independen, terbukanya peluang ini harus menjadi kesempatan emas untuk bersaing secara sehat dalam rangka membangun daerahnya. Setiap peluang cenderung menghadapi hambatan. Antara peluang dan hambatan tergantung kepada subyek dalam menyikapi, tetapi perlu

¹⁸⁵ Partai harus segera berbenah diri karena hadirnya rival baru mungkin tidak kalah kuatnya dibandingkan dengan rival dari partai politik atau gabungan partai politik. Perlu dimengerti dan disadari bahwa banyak bakal calon independen di daerah yang memiliki modal: sosial, ekonomi, dan politik yang lebih kuat dibandingkan dengan kekuatan Parpol atau gabungan Parpol sekali pun. Kelompok-kelompok masyarakat, organisasi massa, bahkan individu-individu yang semula dikuasai secara monopoli oleh partai, akhirnya tidak lagi demikian karena perseorangan pun dapat melakukan hal serupa. Kenyataan menunjukkan, masyarakat cenderung lebih mengenal dan lebih dekat dengan tokoh masyarakat setempat daripada elit politik. Buruknya manajemen Parpol yang disebabkan oleh rendahnya kualitas sumber daya Parpol, pembelokan aspirasi rakyat oleh Parpol ditambah dengan bobroknya pelayanan birokrasi membuat sebagian masyarakat bukan sekadar tidak percaya melainkan antipati terhadap elit Parpol dan birokrat.

optimis bahwa setiap hambatan pasti ada solusi yang terbaik.

D. Berperkara Tentang Pemilu dan Pilkada

Berperkara tentang pemilu dan pilkada mempunyai mekanisme yang berbeda meskipun keduanya menggunakan asas yang sama. Sengketa tentang Pemilu diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi, sedangkan sengketa tentang Pilkada diselesaikan melalui Mahkamah Agung. "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum"¹⁸⁶. Prosedur penyelesaian sengketa hasil Pemilu tunduk pada hukum acara sebagaimana Bab V UU MK. Subyek hukum yang dapat mengajukan permohonan mencakup: a). Perorangan warga negara Indonesia calon anggota DPD peserta Pemilu, b). Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan c). Partai politik peserta Pemilu. Permohonan tersebut hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilu yang dilakukan

¹⁸⁶ Indonesia, *Undang-undang Tentang Mahkamah Konstitusi*, UU No. 24 Tahun 2003, LN No. 98 Tahun 2003, TLN No. 4316. Pasal 10 ayat (1) huruf d.

secara nasional oleh KPU yang mempengaruhi terpilihnya calon anggota DPD, penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta terpilihnya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden , serta perolehan kursi partai politik peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan. Prosedur yang dilalui selalu diawali dari tahap pengajuan permohonan, pemeriksaan administrasi di bawah pertanggungjawaban panitera, pemeriksaan pendahuluan oleh majelis hakim Mahkamah Konstitusi pada sidang pertama, tahap pemeriksaan persidangan melalui sidang panel atau sidang pleno, tahap permusyawaratan dan pengambilan keputusan, dan terakhir, tahap penyampaian dan pengumuman putusan.

Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa dalam perkara perselisihan hasil Pemilu, pemeriksaan persidangan juga telah dipraktekkan melalui dua mekanisme, yaitu sidang panel dan sidang pleno. Sidang panel diadakan untuk pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan alat-alat bukti, sedangkan sidang pleno diadakan untuk pembacaan atau pengucapan putusan yang bersifat final dan mengikat. Baik sidang panel maupun sidang pleno

bersifat terbuka untuk umum¹⁸⁷. Berbeda dengan penyelesaian perkara di lingkungan Mahkamah Agung, penyelesaian perkara di Mahkamah Konstitusi ini tidak dipungut biaya perkara, dan prosesnya relatif cepat.

Kesiapan pemilih merupakan komponen yang dikhawatirkan mencederai kualitas pemilihan kepala daerah. Jarak emosi dan kepentingan yang sangat dekat antara pemilih dan para calon dikhawatirkan menjadi sumber konflik antarmassa pendukung. Sejauh ini potensi terjadinya konflik dalam Pilkada masih tetap terbuka terutama konflik antarpending Parpol dan konflik antarpending calon. Kondisi politik dipengaruhi oleh kultur demokrasi masyarakat setempat. Kultur demokrasi yang baik jika ditopang dengan tingkah laku demokratis yang santun akan mampu mengendalikan frekuensi ketegangan. Kesanggupan untuk bersaing secara sehat, kesediaan untuk berbeda pendapat, kesanggupan dan keikhlasan menerima kekalahan, dan bahkan kesiapan untuk memperoleh kemenangan secara jujur, santun dan

¹⁸⁷ Jimly Asshidiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai politik, Dan Mahkamah Konstitusi*, Cet 2, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm 226.

beradab merupakan modal karakter yang perlu dibudayakan dalam kehidupan demokrasi.

Hampir setiap tahapan Pilkada dapat menjadi sumber persoalan karena kepentingan yang begitu kompleks, tetapi dari sekian banyak tahapan maka tahap kampanye¹⁸⁸, pemungutan suara, dan penghitungan suara menduduki peringkat tertinggi yang berpotensi konflik. Hal ini terjadi karena pengerahan massa yang berlanjut dengan pertemuan antarmassa pendukung sangat riskan apalagi jika tidak didukung dengan kedewasaan berdemokrasi. Itulah sebabnya pembuat undang-undang sudah mengantisipasi dengan pembatasan yang ketat dalam bentuk larangan-larangan dalam kampanye, meliputi¹⁸⁹:

- a. mempersoalkan dasar negara Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
- b. menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon kepala daerah/wakil kepala daerah dan/partai politik;

¹⁸⁸ Menurut Pasal 1 ayat (12) PP No. 6 Tahun 2005, kampanye diartikan sebagai "kegiatan dalam rangka meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program pasangan calon". Dalam meyakinkan massa tim kampanye lebih banyak menggunakan *emotional political expression* untuk merebut massa. Lihat pendapat Ryaas Rasyid dalam Titik Triwulan Tutik, Op.cit. hlm 137, yang mengatakan bahwa "ajang kampanye terbuka harus meminimalisasi resiko konflik sosial, terutama di daerah-daerah yang memiliki embrio disharmoni sosial, terlebih di daerah yang baru konflik masa lalunya belum padam betul".

¹⁸⁹ Pasal 78 UU No. 32 tahun 2004. Larangan dalam kampanye ini juga diatur dalam pasal 60 PP No. 6 Tahun 2005.

- c. menghasut atau mengadu domba partai politik, perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat;
- d. menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau partai politik;
- e. mengganggu keamanan, ketentraman, dan ketertiban umum;
- f. mengancam dan menganjurkan penggunaan kekerasan untuk mengambil alih kekuasaan dari pemerintah yang sah;
- g. merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye pasangan calon lain;
- h. menggunakan fasilitas dan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah;
- i. menggunakan tempat ibadah dan tempat pendidikan;
- j. melakukan pawai atau arak-arakan yang dilakukan dengan berjalan kaki dan/atau dengan kendaraan di jalan raya.

Pelibatan pejabat negara seperti ; hakim pada semua peradilan, pejabat BUMN/BUMD, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa dilarang, kecuali pejabat tersebut menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Konsekuensi jika pejabat tersebut menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah maka "dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan: tidak menggunakan fasilitas yang terkait jabatannya, menjalani cuti di luar tanggungan negara, dan pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan

pemerintahan daerah”¹⁹⁰. Pemberlakuan ketentuan ini sejalan dengan langkah pemerintah dalam pemberantasan tidak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang terasa semakin membudaya, dan agenda pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Oleh sebab itu pelanggaran atas larangan ketentuan pasal pasal 78 di atas mempunyai akibat hukum yang berbeda¹⁹¹. Saat pemungutan sampai dengan penghitungan suara juga lazim memicu konflik, karena penentuan akhir pemenang Pilkada ini biasanya emosi antarcalon pendukung mencapai puncaknya.

Mulyana W. Kusuma yang dikutip oleh Fitriyah dalam “Sistem dan Proses Pilkada Secara Langsung” mengatakan bahwa terdapat sejumlah titik rawan¹⁹² yang penting

¹⁹⁰ Pasal 79 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 jo pasal 61 ayat (4) PP No. 6 Tahun 2005.

¹⁹¹ Baca seterusnya pasal 81 UU No. 32 tahun 2004.

¹⁹² Persoalan ini muncul akibat proses elektoral dan *setting* politik daerah. Elit politik daerah dipandang tidak dewasa, dan KPUD didakwa tidak independen karena ada ketergantungan dengan elit politik. Beberapa solusi yang dapat ditawarkan menyikapi titik rawan ini ialah perlu dipersiapkan strategi pengamanan berbasis partisipasi masyarakat lokal. Penanganan perselisihan kasus Pilkada dengan mengedepankan pendekatan represif dan penggunaan kekerasan oleh aparat keamanan dalam beberapa kasus justru memicu konflik berikutnya yang lebih besar sebagai aksi balas dendam. Sosialisasi secara intensif kepada masyarakat khususnya calon pemilih mengenai implikasi sistem pemilihan sebagaimana diatur dalam perundang-undangan, juga efektif untuk

diwaspadai mengingat aroma persaingan dalam Pilkada lebih tajam daripada Pemilu Presiden karena jarak geografis dan psikologis antara kandidat dengan konstituen relatif dekat, sebagai berikut¹⁹³ :

1. Proses penjaringan calon kepala daerah/walik kepala daerah oleh partai politik atau gabungan partai politik, jika mekanisme di dalamnya tidak berjalan lancar;

2. Proses penetapan calon kepala daerah atau wakil kepala daerah sebagai peserta oleh KPUD, jika prosedur dan hasil penelitian calon kepala daerah/wakil kepala daerah mendapat reaksi dari kelompok pendukung calon yang dinyatakan tidak memenuhi persyaratan;

3. Persyaratan calon yang oleh masyarakat dinilai tidak menjamin terpilihnya kepala daerah yang jujur, bersih dan *track record*-nya baik. Pasal 58 huruf f [UU No. 32 Tahun 2004] menyebutkan bahwa calon "tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih";

4. Model kampanye negatif, atau bahkan kampanye hitam potensial mewarnai Pilkada sebagai konsekuensi memilih orang, sehingga bisa memancing kemarahan massa pendukung pasangan calon itu¹⁹⁴;

mengurangi tingkat kerawanan. Pemahaman terhadap aturan main Pilkada dengan pendidikan politik yang sesuai diyakini dapat memperkuat budaya siap kalah, dan siap menang atau bahkan siap gugur jika memang terbukti melakukan kesalahan atau tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan. Masyarakat juga tidak mudah terpancing isu-isu, terpropokasi atau termobilisasi oleh pihak tertentu.

¹⁹³ Fitriyah, *Majalah Analisis CSIS, Op.cit.* hlm 301-302.

5. *Money politic* yang mengundang reaksi publik dan bisa menggugurkan pasangan calon jika terbukti¹⁹⁵;

6. Reaksi sosial jika terdapat kecenderungan pelanggaran terhadap netralitas birokrasi;

7. Saat pemungutan suara dan penghitungan suara apabila terjadi kecurangan oleh pihak mana pun¹⁹⁶;

8. Saat penetapan hasil penghitungan suara oleh KPUD, karena dalam Pilkada berlaku *simple majority* yang mengatur batas minimal kemenangan calon terpilih hanya 25 persen, bisa berakibat ketidaksiapan pemilih untuk menerima kekalahan pasangan calon yang didukung hanya karena selisih suara tipis.

Titik-titik rawan tersebut pada tingkatan tertentu berubah menjadi sengketa yang biasa disebut sengketa Pilkada. Sengketa Pilkada dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok yaitu: 1). pelanggaran administrasi, 2.)

¹⁹⁴ Pilkada langsung hakikatnya adalah memilih orang, bukan memilih partai maka eksistensi orang yang akan dipilih (biasanya melalui pencoblosan tanda gambar) menjadi sorotan tajam yang dapat dieksploitasi dalam dua sisi yang berbeda. Dari sisi pendukung calon terutama para juru kampanye dan Tim sukses, tentu akan mengeksploitasi semua kelebihan dan menyimpan rapat-rapat atau menetralisasi kelemahan calonnya, tetapi dari sisi pendukung calon lawan tentu akan berlaku sebaliknya. Model kampanye ini hampir dapat dipastikan menjadi konflik, apalagi jika massa bertemu massa lawannya.

¹⁹⁵ Kasus ini sering dikumandangkan sebagai isu utama dan klasik. Logika dan dakwaan publik mengklaim bahwa hampir tidak ada satu pun Pilkada yang bebas dari *money politic* seberapa pun jumlah, alasan dan modusnya, tetapi toh belum ada satu pun yang berhasil di vonis pidana oleh pengadilan.

¹⁹⁶ Peranan lembaga pemantau dan pengawas Pilkada sangat diperlukan pada saat itu disamping model pengamanan partisipatoris masyarakat setempat.

pelanggaran aturan Pilkada yang mengandung unsur pidana atau disebut tindak pidana, 3). Sengketa Pilkada.

Salah satu lembaga yang berperan dalam sengketa Pilkada adalah Panitia Pengawas Pemilihan (Panwas). Terhadap ketiga kelompok sengketa di atas, Panwas mempunyai peranan yang berbeda-beda. Pada pelanggaran administrasi, Panwas hanya menerima laporan, mengkaji, dan selanjutnya meneruskan kepada KPU. Pada pelanggaran pidana, Panwas tidak berwenang menyelesaikan karena berdasarkan UU No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, menjadi kompetensi Polri. Pada sengketa Pilkada, Panwas berperan menyelesaikan sengketa yang terjadi selama tahapan Pilkada dan memberikan putusan yang bersifat final dan mengikat.

Panwas Pilkada dibentuk oleh DPRD dengan keputusan DPRD berdasarkan pasal 66 ayat (3) huruf d UU No. 32 Tahun 2004, mempunyai tugas dan wewenang¹⁹⁷ : a). Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah; b). Menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan

¹⁹⁷ Pasal 66 ayat (4) UU No. 32 tahun 2004, jo pasal 108 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2005.

pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah; c). Menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah; d). Meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang; dan e). Mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawasan pada semua tingkatan.

Panwas Pilkada beranggota lima orang di tingkat propinsi, lima orang di tingkat kabupaten, dan tiga orang di tingkat kecamatan yang diambil dari unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat¹⁹⁸. Panwas diambil sumpahnya oleh Ketua Pengadilan setempat sebelum melaksanakan tugasnya. Panwas berkewajiban: a), memperlakukan pasangan calon secara adil dan merata; b). Melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan secara aktif; c). Meneruskan temuan dan laporan yang merupakan pelanggaran kepada pihak yang berwenang; d). Menyampaikan laporan kepada DPRD atas pelaksanaan tugas pada akhir masa tugasnya.

¹⁹⁸ Jika tidak terdapat unsur-unsur tersebut maka Panwas kabupaten/kota dan kecamatan dapat diisi oleh unsur lainnya. Hal ini perlu dimengerti karena karena kondisi atau alasan tertentu, tidak semua kabupaten/kota, apalagi kecamatan mempunyai kelima unsur sekaligus.

Pandangan pemerintah yang menganggap bahwa Pilkada bukan sebagai rezim Pemilu melainkan rezim pemerintahan daerah membawa akibat hukum bagi mekanisme penyelesaian sengketa Pilkada. Jika sengketa atau perselisihan hasil Pemilu diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan pasal 24C ayat (1) UUD 1945¹⁹⁹ maka sengketa Pilkada diselesaikan oleh Mahkamah Agung berdasarkan pasal 106 ayat (1)²⁰⁰ UU No. 32 tahun 2004. Mengenai teknis pengajuan keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah diatur dalam pasal 106²⁰¹ ayat (2) sampai dengan ayat (7). Selanjutnya Mahkamah Agung menunjuk lingkungan peradilan²⁰² umum untuk menangani

¹⁹⁹ Pasal 24C ayat (1) "Mahkamah konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan **memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum**". Batasan kewenangan Mahkamah Konstitusi ini ditegaskan lagi pada pasal 10 ayat (1) huruf d, UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, LNRI Tahun 2003 No. 98, TLNRI No. 4316.

²⁰⁰ Pasal 106 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004 "Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon **kepada Mahkamah Agung** dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah".

²⁰¹ Tehnis pengajuan keberatan terhadap penetapan hasil Pilkada, juga dapat dilihat pada pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 2 tahun 2005.

sengketa Pilkada sebagaimana ditegaskan dalam pasal 114 PP No. 6 tahun 2005 yang menyatakan bahwa "Pemeriksaan atas tindak pidana dalam Peraturan Pemerintah ini, dilakukan oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum". Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung disampaikan secara tertulis kepada atau melalui pengadilan tinggi daerah hukum setempat untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah propinsi, dan kepada atau melalui pengadilan negeri daerah hukum setempat untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota. Mahkamah Agung memutus sengketa hasil penghitungan suara paling lama 14 hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung. Putusan ini bersifat final dan mengikat. Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya ini dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota.

²⁰² Mahkamah Agung membawahi empat lingkungan peradilan yaitu; lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara. Lihat UU No.5 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Perubahan paradigma yang penting dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah adanya pemilihan kepala daerah secara langsung oleh masyarakat secara transparan, demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan aspirasi masyarakat. Pelaksanaan Pilkada sebelum keluarnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), namun merebaknya tindakan KKN yang antara lain dalam wujud politik uang dirasakan oleh masyarakat adanya penyalahgunaan amanat yang diberikan kepada wakil rakyat sehingga pemilihan kepala daerah tidak sesuai dengan aspirasi rakyat.

Memudarnya kepercayaan masyarakat terhadap partai politik dalam pemilihan kepala daerah menuntut perubahan sistem ketatanegaraan khususnya dalam penyelenggaraan Pilkada langsung yang berarti rakyat memilih pasangan kepala daerah dan wakil kepala

daerahnya secara langsung, tidak melalui DPRD. Oligarki Parpol dalam Pilkada langsung dirasakan tetap membelenggu hak-hak politik rakyat dalam kesejajaran di depan hukum dan pemerintahan. Puncak kebuntuan ini menuntut dibukanya saluran dan mekanisme pemilihan kepala daerah di luar calon dari partai politik. Kebuntuan demokrasi akhirnya dapat dicairkan dengan keluarnya Keputusan Mahkamah Konstitusi nomor 05/2007 tanggal 23 juli 2007 yang mengukuhkan bahwa calon independen dibolehkan untuk ikut serta dalam Pilkada. Keputusan ini di satu sisi mendapat sambutan hangat dari masyarakat luas tetapi di sisi lain merupakan cambuk bagi partai politik untuk introspeksi dan berbenah diri dalam rangka meningkatkan mutu pengabdian kepada konstituen dan masyarakat pada umumnya. Kehadiran calon independen Pilkada layak disambut baik oleh segenap kalangan sebagai solusi kebuntuan aspirasi masyarakat selama ini terhadap monopoli pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari hak politik masyarakat.

Hikmah yang dapat diambil adalah bahwa dengan persaingan yang sehat diharapkan mendapat kepala daerah

yang benar-benar berkualitas dan memperoleh legitimasi yang kuat. Terjaminnya kualitas dan legitimasi akan memperoleh dukungan yang kuat pula dari masyarakat otonom, berpengaruh pada stabilitas pemerintahan yang pada puncaknya dapat mencapai tujuan dari program-program pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat. Tindak lanjut putusan MK oleh pemerintah dan DPR dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai payung hukum dan aturan main tampilnya calon independen Pilkada perlu segera direalisasikan mengingat kebutuhan yang mendesak di sejumlah daerah. Revisi terbatas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang diyakini sebagai solusi paling efektif dan efisien perlu segera diselesaikan dan disosialisasikan kepada masyarakat. Kearifan dan kebesaran jiwa para elit partai politik menentukan bagaimana calon independen turut serta dalam Pilkada, karena produk hukumnya terletak pada pemerintah dan DPR yang lebih cenderung merupakan representasi dari partai politik.

Adapun hambatan-hambatan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung yang berasal dari calon

independen adalah adanya komitmen pemerintah dan jiwa besar elit partai-partai besar.

Secara teori, Pilkada langsung dengan membuka akses bagi calon independen akan menghasilkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang lebih baik dari sebelumnya tetapi persepsi demikian perlu terus diuji, dan perlu disadari bahwa masih ada persoalan lain yang dapat menjadikan kualitas pemilihan dan calon terpilih tidak lebih baik daripada Pilkada sebelumnya. Kehadiran calon independen dalam Pilkada langsung meskipun dapat dipandang sebagai langkah maju bagi pembangunan demokrasi di Indonesia tetapi aturan pelaksanaannya belum ada. Pengaturan hukum calon independen berpacu dengan waktu yang relatif mendesak, sementara resistensi elit Parpol masih sangat kuat terlebih Parpol-Parpol besar yang mempunyai jumlah kursi dominan di DPR, padahal kewenangan pembuatan aturan pelaksana berada pada lembaga tersebut. Dapat diprediksi bahwa aturan yang akan keluar cenderung mempersulit (membatasi) calon independen dengan persyaratan yang berat.

B. Saran

Hadirnya calon independen dalam pemilihan kepala daerah merupakan suatu keniscayaan yang tidak dapat dibendung lagi. Desakan masyarakat kepada pemerintah semakin menguat meskipun Pilkada akan dimulai pada tahun 2008. Kebutuhan atas kepastian hukum legalisasi atas tampilnya calon independen pada Pilkada mendatang tidak dapat diundur lagi bahkan seakan-akan putusan Mahkamah Konstitusi dikehendaki memiliki kekuatan eksekutorial/ pelaksanaan seketika saat dijatuhkan. Hal ini dapat dipahami karena saat ini daerah-daerah sudah mempersiapkan calon-calon independen yang akan ikut dalam Pilkada, baik warga negara nonpartai maupun anggota partai yang sakit hati karena merasa mempunyai potensi besar tetapi tidak dicalonkan oleh partainya. Calon independen lain yang mungkin akan ikut serta pada Pilkada mendatang adalah anggota partai yang merasa tidak puas kepada partai ataupun pemerintah. *Political will* dan *political action* dari pemerintah ataupun DPR yang sebagian merupakan kader Parpol tampaknya kurang atau bahkan tidak setuju dengan terbukanya pintu bagi calon independen. Resistensi ini tampak bahwa mereka

berusaha memasang jebakan-jebakan politis dengan memanfaatkan kewenangan yang ada pada mereka. Kewenangan dimaksud adalah kewenangan membuat peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan keikutsertaan calon independen pada Pilkada. Yang paling mudah ditebak, mereka mengulur-ulur waktu dan atau pemberlakuan syarat yang berat bagi calon independen, dengan berbagai alasan. Maka upaya menyelesaikan hambatan-hambatan dengan cara:

1. Mendesak pemerintah dan DPR untuk segera melakukan langkah-langkah konkret demi segera terealisasinya putusan MK, dihadapkan kepada jatuh tempo pelaksanaan Pilkada tahun 2008.
2. Mendesak pemerintah dan DPR untuk segera menentukan alternatif kebijakan, antara lain; (a) membuat revisi undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah; (b) Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu); (c) Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk segera membuat peraturan tentang calon independen.

3. Menghimbau kepada masyarakat untuk turut serta mempersiapkan calon-calon terbaiknya untuk tampil dalam Pilkada agar siap bersaing secara sehat dan demokratis dengan calon-calon dari partai. Dengan mengoptimalkan potensi masyarakat akan tercipta kepala daerah yang lebih berkualitas dari aneka sudut pandang. Kepala daerah yang berkualitas akan mampu memimpin dan meningkatkan aparatur pemerintah daerah sebagai pelayan publik dan mitra masyarakat, serta upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.
4. Adanya kedewasaan berpolitik dan jiwa besar dari partai-partai politik khususnya partai besar (Partai Golkar, PDIP, PKB, PAN) untuk bersedia memberi peluang bagi calon independen dalam Pilkada dengan penerapan syarat dukungan yang layak (misalnya tiga persen). Kerelaan yang dibarengi dengan pemikiran positif akan sangat bermanfaat bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara khususnya demi penegakan demokrasi di negeri ini.

Disadari bahwa penyelenggaraan Pilkada langsung memerlukan biaya dan pengorbanan yang besar sebagai

konsekuensi "ongkos" demokrasi. Biaya itu didukung dari APBD dan APBN yang nota bene dikumpulkan dari uang rakyat, oleh karena itu mutu penyelenggaraan Pilkada harus memuaskan, demikian pula hasil Pilkada itu sendiri harus benar-benar memenuhi harapan masyarakat. Banyaknya hambatan menuntut kerja keras dan kerja sama dari semua pihak mengingat keberhasilan Pilkada tidak hanya disandarkan kepada KPUD saja selaku penyelenggara, tetapi semua komponen harus mempunyai andil untuk mensukseskan. Belajar dari pengalaman keberhasilan dan kegagalan Pilkada di negara asing serta liku liku Pilkada di setiap daerah di Indonesia, sekurangnya menjadi modal dan acuan untuk menjadikan Pilkada lebih berkualitas daripada Pilkada periode sebelumnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Alrasid, Harun. *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*. Edisi Revisi Cet. 1. Jakarta: UI Press, 2004.
- Anwar, Saiful. *Sendi-Sendi Hukum Tata Negara Indonesia Era Reformasi*. Cet. 1. Medan: Gelora Madani Press, 2004.
- . *Sendi-Sendi Hukum Tata Negara Indonesia*. Cet. 1. Bandung: Tarsito, 1996.
- Anwar, Saiful. dan Marzuki Lubis. *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*. Medan: Gelora Madani Press, 2004.
- Arfawie Kurde, H. Nukthoh. *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*. Cet.1. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik Di Indonesia*. Cet. 2. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Cet. 1. Jakarta Pusat: Konstitusi Press, 2005.
- . *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*.Cet. 2. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- . *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- . *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.

- Azed, Abdul Bari. Ed. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Cet. 1. Jakarta: Ind.Hill.Co, 1991.
- . *Sistem-Sistem Pemilihan Umum Suatu Himpunan Pemikiran*. Cet. 1. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000.
- Azed, Abdul Bari dan Makmur Amir. *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*. Cet. 2. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 2006.
- Barent, Eric. *An Introduction to Constitutional Law*. London: Oxford University Press, 1998.
- Baringbing, RE. *Catur Wangsa Yang Bebas Kolusi Simpul Mewujudkan Supremasi Hukum*. Cet. 1. Jakarta: Pusat Kajian Reformasi, 2001.
- Budiardjo, Meriam. *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlement dan demokrasi Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996.
- . *Dasar-Dasar Ilmu Politik* . Cet. 27. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Saefulloh Fatah, Eep. *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Buyung Nasution, Adnan. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*. Jakarta: Grafiti, 1995.
- Diantha, Imd. Pasek. *Tiga Tipe Sistem Pemerintahan Dalam Demokrasi Modern*. Bandung: Abardin, 1990.
- Hamid, Ahmad Farhan. *Jalan Damai Nanggroe Endatu Catatan Seorang Wakil Rakyat Aceh*. Cet. 1. Jakarta: Suara Bebas, 2006.
- Huda, Hj. Ni'matul dan Sri Hastuti Puspitasari, Ed., *Kontribusi Pemikiran Untuk 50 Tahun Prof. Dr. Moh. Mahfud MD., SH. Retrospeksi Terhadap Masalah Hukum*

dan Kenegaraan. Cet. 1. Yogyakarta: FH UII Press Pascasarjana FH UII, 2007.

International Republican Institute. *Panduan Dasar Otonomi Daerah dan Elemen Kerja Serta Peran Anggota Legislatif*. Tanpa Tempat: International Republican Institute, 2004.

J.A., Denny. *Napak Tilas Reformasi Politik Indonesia*. Cet. 1. Yogyakarta: LKIS, 2006.

Jumhur Hidayat, Moh. *Manifesto Kekuatan Ketiga Mengobarkan Asas Nasionalisme Kerakyatan Menuju Indonesia Raya*. Cet. 1. Jakarta: Gaspermindo, 2002.

Karim, M. Rusli. *Pemilu Demokratis Kompetitif*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1991.

Lubis, M. Solly. *Asas-asas Hukum Tata Negara*. Bandung: Alumni, 1982.

-----*.Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Cet.1. Bandung: Mandar Maju, 1993.

Manan, Bagir. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Cet.1. Yogyakarta: UII Press, 2003.

Marbun, SF. et. al. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, 2002.

Marijan, Kacung. *Demokratisasi di Daerah (Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung)*. Surabaya: Pustaka Eureka dan Pusat Studi Demokrasi dan HAM, 2006.

M, Sri Soemantri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 1987.

Nugraha, Safri. *Hukum Administrasi Negara dan Good Governance*. Pidato Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 13 September 2006.

- Nugraha, Safri. et. al. *Hukum Administrasi Negara*. Cet. Pertama. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Nurtjahyo, Hendra. Ed. *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*. Cet. Pertama. Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 2004.
- Projodikoro, Wiryono. *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat, 1989.
- Ravitch, Diane dan Abigail Thernstrom (ed.), *Demokrasi ; Klasik dan Modern, Tulisan Tokoh-Tokoh Pemikir Ulung Sepanjang Masa [The Democracy Reader : Classic and modern Speeches, Essays, Poems, Declaration, and Document on Freedom and Human Rights Worldwide]*, Harper Collins Publishers, Inc., 1992, diterjemahkan oleh Hermoyo, Edisi 2 (revisi). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- Rasjidi, Lili. dan Liza Sonia. Monograf: *Pengantar Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*. Bandung: Fakultas Hukum Unpad, 2005.
- Rasyid, Ryaas. *Suara Pembaruan Atonomi Atau Federasi*. Jakarta: Sinar Harapan, 2000.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*. Cet. 1. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.
- . *Mengenal Sosiologi Hukum*. Cet.1. Bandung: Alumni, 1986.
- . *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. 3. Jakarta: UI-Press, 1986.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Cet. 11. Yogyakarta: Kanisius, 2006.

Solohin, Dadang. *Kamus Istilah Otonomi Daerah*. Cet. 1. Jakarta: ISMEE, 2001.

Strong, CF. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Konstitusi Dunia [Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comperative Study of Their History and Existing Form]*. diterjemahkan oleh SPA Teamwork. Cet. 1. Bandung: Nuansa dan Nusamedia. 2004.

Sumaryadi, I Nyoman. *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Cet. 1. Depok: CV. Citra Utama, 2005.

Syafi'I, H. Inu Kencana. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cet 1. Jakarta: Pustaka Jaya, 1996.

-----*.Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Edisi Revisi, Cet. 2. Bandung: PT. Refika Aditama, 2001.

Thaib, Dahlan., Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Edisi Revisi-6. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006.

Tim Redaksi Kamus Basar Bahasa Indonesia. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi 3. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional & Balai Pustaka, 2000.

Triwulan Tutik, Titik. *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 Dalam sistem Pemilu Menurut UUD 1945*. Cet. 1. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006.

Wahjono, Padmo. *Kamus Tata Hukum Indonesia*. Cet 1. Jakarta: Ind Hill-Co, 1987.

B. Makalah

Arinanto, Satya. "Bahan kuliah Mata Kuliah Hukum dan Demokrasi", 11/5/2005.

B. Makalah

Arinanto, Satya. "Bahan kuliah Mata Kuliah Hukum dan Demokrasi", 11/5/2005.

Azed, Abdul Bari. "Bahan kuliah Mata Kuliah Pemilu dan Lembaga Perwakilan Rakyat". Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta: 2006.

Juwana, Hikmahanto. "Hukum Internasional Dalam Konflik Kepentingan Ekonomi Negara Berkembang dan Negara Maju". Makalah disampaikan pada Pidato Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum Internasional Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 10 November 2001.

Hoessein, Bhenyamin. "Hubungan Kewenangan Pusat Dan Daerah". Makalah disampaikan pada mata kuliah Hukum Pemerintahan Daerah. Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta. 2006.

M, Sri Soemantri. "Arti Sistem Hukum." Makalah disampaikan pada mata kuliah Politik Hukum. Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta. 2006.

Rizal, Jufrina. "Sosiologi Hukum". Bahan Kuliah Sosiologi Perundang-undangan dan Pemanfaatannya. Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, 2005.

Subhilhar, "Efisiensi Birokrasi Dalam Era Globalisasi dan Otonomi Daerah". Makalah disampaikan pada Sarasehan DPW Partai Keadilan Sumatera Utara, Medan: Garuda Plaza, 29 Maret 2003.

C. Majalah

Anggoro, Teddy. "Pemilihan Presiden Langsung dan Calon Independen Dalam Pemilihan Presiden dan Pemilihan

Kepala Daerah." *Jurnal Hukum & Pembangunan*. April-Juni 2005.

Asfar, Muhammad. "Sistem Pilkada Langsung: Beberapa Problem, Implikasi Politik dan Solusinya" *Jurnal Politika*. Mei 2005.

Hoessein, Bhenyamin. "Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II (Ringkasan Hasil Penelitian Mandiri)." *Bisnis&Birokrasi* 2. Maret 1994.

----- . "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat Dengan Pemerintahan Daerah." *Jurnal Bisnis & Birokrasi* 1. Juli 2000.

----- . "Transparansi Pemerintahan (Mencari Format dan Konsep Transparansi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik)." *Forum Inovasi*. November 2001.

Handoko, Rukiah. "Prinsip-Prinsip Hukum Governance Publik Yang Baik." *Hukum dan Pembangunan* 2. April-Juni 2002.

Romli, Lili. "Pilkada Langsung, Otonomi daerah dan Demokrasi Lokal." *Analisis CSIS*. September 2005.

D. Surat Kabar

Baidowi, Ahmad. "Evaluasi Pilkada Golkar Selesaikan Revisi Juklak". *Sindo*. (Kamis, 13 Desember 2007).

Dwi, Sofian. "Bahas Pilkada, KPU Kumpulkan KPUD". *Sindo*. (Kamis, 13 Desember 2007).

----- . "Pilkada 2008 Tanpa Calon Independen". *Sindo*. (Kamis, 13 Desember 2007).

Geovanie, Jeffrie. "SBY dan MK." *Rakyat Merdeka*. (28 Juli 2007).

- Geovanie, Jeffrie. "SBY dan MK." *Rakyat Merdeka*. (28 Juli 2007).
- J Prihatmoko, Joko. "Calon Independen Pemilu DPR/DPRD", *Suara Merdeka*, (Sabtu, 3 November 2007):
- Kharman, Benny. "Tantangan Republik Konstitusi". *Kompas*. (18 Agustus 2007).
- Kompas. "Calon Perseorangan Draf Awal Revisi UU Sudah Selesai." *Kompas*. (14 Agustus 2007).
- Kompas. "Calon Perseorangan Usulan Penundaan Seluruh Pilkada Tidak Rasional", *Kompas*, (Sabtu 18 Agustus 2007)
- Kristiadi, J. "Pertaruhan Demokrasi Indonesia". *Kompas*. (21 Agustus 2007).
- MD, Moh. Mahfud. "Menyongsong Calon Independen (1) Putusan MK Belum Tentu Benar." *Sindo*. (14 Agustus 2007).
- Media Indonesia. "Sistem Pemilu Membaik 15 Tahun Lagi", *Media Indonesia*, (Selasa 16 September 2003).
- Pramono, Sidik. "Membatasi Revisi Terbatas UU No. 32 Tahun 2004", *Kompas*, (Rabu, 29 Agustus 2007).
- Rakyat Merdeka. "Calon Independen Bikin Chaos" *Rakyat Merdeka*. (28 Juli 2007)
- Ramses, Andy. "Pilkada Secara Langsung dan Perlunya Revisi Terbatas UU No. 22/1999". *Jurnal Ilmu Pemerintahan*. Ed. 19. 2003.
- Saefulloh Fatah, Eep. "Bangunkan Partai-partai." *Kompas*. (14 Agustus 2007).
- Sindo. "Presiden Menilai Putusan MK Sering Kontroversial". *Sindo*. (14 Agustus 2007).

Widiyanarko, Dian. "PAN Borong Enam Kursi Kepala Daerah". *Sindo*. (Kamis, 13 Desember 2007).

E. Internet

<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0308/28/nasional/518300.htm>

BAPPENAS "Good Public Governance,"
<http://www.goodgovernance-bappenas.go.id/sekretariat.htm>> Diakses 13-10-06.

F. Peraturan Dasar dan Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Indonesia. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan*. TAP Nomor III Tahun 2000.

Indonesia. *Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik, Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme*. UU No. 28 Tahun 1999 LN No. 75 Tahun 1999, TLN No. 3851.

Indonesia. *Undang-undang Tentang Mahkamah Konstitusi*. UU No. 24 Tahun 2003 LN No. 98, Tahun 2003 TLN No. 4316.

Indonesia. *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. UU No. 10 Tahun 2004 LN No. 53 Tahun 2004, TLN No. 4389.

- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah.*
UU No. 32 Tahun 2004 LN No. 125 Tahun 2004,
TLN No. 4437.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah.*
UU No. 22 Tahun 1999 LN No. 22 Tahun 1999, TLN No.
3851.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Susunan Dan Kedudukan
Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan
Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan
Perwakilan Rakyat Daerah.* UU No. 22 Tahun 2003 LN
No. 92 Tahun 2004, TLN No. 4310.
- Indonesia. *Undang-undang Tentang Pemilihan Umum
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan
Daerah, Dan dewan Perwakilan rakyat Daerah,* UU
No. 12 Tahun 2003 LN No. 37 Tahun 2003
TLN No. 4277.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Pemilihan Presiden Dan
Wakil Presiden.* UU No. 23 Tahun 2003 LN No. 93
Tahun 2004, TLN No. 4311.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan
Pemilihan Umum.* UU No. 22 Tahun 2007 LN No. 125
Tahun 2007, TLN No. 4637.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan
Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun
2005 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 32
tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi
Undang-undang.* UU No. 8 Tahun 2005 LN No. 108
Tahun 2005, TLN No. 4548.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 32 Tahun
2004 Tentang Pemerintahan Daerah.* Perppu No.3
Tahun 2005 LN No. 38 Tahun 2005, TLN No. 4493.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Tentang Pemilihan,
Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala*

Daerah Dan Wakil Kepala Daerah. PP No. 6 Tahun 2005 LN No. 22 Tahun 2005, TLN No. 4480.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah. PP No. 17 Tahun 2005 LN No. 39 Tahun 2005, TLN No. 4494.

