

Politik Hukum **Otonomi Daerah &** **Pemilihan Kepala Daerah**

Dr. H. Umar Ma'ruf, S.H., Sp.N., M.Hum.

Badan Penerbit UNISSULA PRESS
2020

Politik Hukum Otonomi Daerah & Pemilihan Kepala Daerah

Dr. H. Umar Ma'ruf, S.H., Sp.N., M.Hum.

ISBN : 978-623-7097-46-4

UNISSULA PRESS

Politik Hukum Otonomi Daerah & Pemilihan Kepala Daerah

Penulis:

Dr. H. Umar Ma'ruf, S.H., Sp.N., M.Hum.

ISBN : 978-623-7097-46-4

15,5 x 23, vi + 174

Cetakan : Pertama, Juni 2020

Penerbit

UNISSULA PRESS

Jl. Raya Kaligawe Km. 04 Semarang 50133

Telp. (024) 6583584

Desain Sampul dan Tata Letak:

Sumain, S.Pd.

Marshela Dinda Amalia, S.Kom.

All rights reserved

Hak Cipta Dilindungi oleh Undang-Undang

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepunyaan Allah SWT dan hanya kepada-Nyalah kita patut bersyukur. Sungguh penulis sangat bersyukur kepada Allah SWT yang telah memberikan kesempatan kepada penulis, sehingga bisa menyelesaikan penulisan buku dengan judul “Politik Hukum Otonomi Daerah & Pemilihan Kepala Daerah”.

Politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Kata kebijakan di sini berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terperinci dan mendasar. Karenanya politik hukum otonomi daerah adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang pemerintahan daerah yang akan, sedang, dan telah berlaku yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan yaitu negara yang adil dan makmur.

Dalam buku ini di samping menjelaskan apa itu politik hukum, pembaca juga akan menemukan posisi Pancasila sebagai paradigm politik hukum. Sesuai dengan judul buku ini maka dikemukakan juga tentang dinamika politik hukum otonomi daerah yang di dalamnya diketengahkan alasan perlunya pemerintahan daerah, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan perjalanan otonomi daerah di Indonesia. Demikian juga dalam buku ini disajikan kewenangan pemerintahan daerah, siapa itu kepala daerah dan wakil kepala daerah, beserta proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Buku Politik Hukum Otonomi Daerah & Pemilihan Kepala Daerah ini dimaksudkan sebagai bahan bacaan yang diharapkan bisa dipakai sebagai referensi bagi mahasiswa hukum baik Sarjana,

Magister dan Doktor, maupun bagi pihak lain yang berminat terkait dengan persoalan politik hukum dan otonomi daerah.

Pada kesempatan ini kepada semua pihak yang tentunya tidak bisa disebutkan secara satu persatu, penulis ucapkan terima kasih atas semua bantuannya sehingga penulis bisa menyelesaikan penulisan buku ini. Teristimewa kepada istriku Hj. Yuli Wahyuningsih, S.H., dan anak-anak penulis: Fahmi Firdaus Rfliansah, Rafi Madani, Najma Madina Firdausi, dan Visitia Firdausi diucapkan terima kasih atas do'a, perhatian, harapan, kebersamaan, cinta dan kasih sayangnya selama ini dan mendatang. Kepada Rektor Unissula, LPPM Unissula, dan Penerbit UNISSULA Press, penulis juga mengucapkan terima kasih atas fasilitasi dan kesediaannya menerbitkan buku ini sehingga bisa hadir di tangan para pembaca sekalian. Tak lupa terima kasih kepada saudara Sumain dan saudari Marshela Dinda Amalia yang telah mendesain dan men-*lay-out* sehingga buku ini enak dibaca.

Akhirnya kritik dan saran dari sesiapaapun dengan tangan terbuka penulis terima, kesemuanya demi kesempurnaan buku ini. Terakhir harapan penulis buku ini ada manfaatnya. Aamiin.

Semarang, Juni 2020

Salam Penulis

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi	v
BAB I. PENDAHULUAN: POLITIK HUKUM NASIONAL.....	1
A. Pengertian Politik Hukum.....	1
B. Politik Hukum Nasional: Pilihan Arah Hukum Negara	7
BAB II. PANCASILA SEBAGAI PARADIGMA POLITIK HUKUM....	15
BAB III. DINAMIKA POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH	27
A. Alasan Perlunya Pemerintahan Daerah.....	27
B. Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah	31
C. Perjalanan Otonomi Daerah di Indonesia	41
BAB IV. KEWENANGAN PEMERINTAHAN DAERAH.....	65
A. Kewenangan Urusan Pemerintahan Secara Umum	65
B. Kewenangan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.....	72
BAB V. KEPALA DAERAH	81
A. Pengertian Kepala Daerah.....	81
B. Tugas Dan Wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.....	84
C. Kewajiban dan Larangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.....	87
BAB VI. POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH	91
A. Dasar dan Asas Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.....	91
B. Ketentuan Pasangan Calon Yang berhak Diajukan	95
C. Tahapan dan Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	116
D. Jenis-Jenis Pelanggaran Dalam Pemilihan Kepala Daerah.....	129

E. Penetapan, Pengangkatan dan Pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	143
BAB VII PENUTUP: SUATU KESIMPULAN	159
DAFTAR PUSTAKA	165

BAB I

PENDAHULUAN :

POLITIK HUKUM NASIONAL

A. Pengertian Politik Hukum

Padmo Wahjono¹ mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan *arah, bentuk*, maupun *isi* dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya di majalah *Forum Keadilan* yang berjudul "*Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*". Dalam artikel tersebut Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri.²

Dari kedua definisi di atas, bila digabungkan maka Padmo Wahjono memberikan arti bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan, arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dengan demikian, politik hukum menurut Padmo Wahjono berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang (*ius*

¹ Padmo Wahjono, *Indonesia negara berdasarkan atas hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 160.

² Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, , *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2004, Hlm. 26.

constituendum).³

Utrecht⁴ menyatakan, politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya sesuai dengan kenyataan sosial. Boleh dikatakan politik hukum meneruskan perkembangan hukum dengan berusaha melenyapkan sebanyak-banyaknya ketegangan-ketegangan antara positivitas dan ralitas sosial. Politik hukum membuat suatu *ius constituendum* (hukum yang akan berlaku) dan berusaha agar *ius constituendum* itu pada hari kemudian berlaku sebagai *ius constitutum* (hukum yang berlaku yang baru)

Hampir sama dengan Utrecht, Teuku Mohammad Radhie dalam sebuah tulisannya berjudul "*Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional* " mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. Pernyataan "mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya" mengandung pengertian hukum yang berlaku pada saat ini (*ius constitutum*) dan "mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun" mengandung pengertian hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*). Dengan demikian, berbeda dengan definisi politik hukum yang dikemukakan Padmo Wahjono, yang lebih mengarah pada hukum yang bersifat *ius constituendum*, definisi politik hukum yang dirumuskan oleh Radhie tampaknya memiliki dua wajah yang saling berkaitan dan berkelanjutan, yaitu *ius constituendum* dan *ius constitutum*.⁵

³ *Op.Cit.*, hlm. 26-27.

⁴ Utrecht E, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1983, hlm. 48

⁵ *Op.Cit.*, hlm. 27

Satjipto Rahardjo⁶ mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Sebagai seorang yang mendalami sosiologi hukum, tidaklah mengherankan apabila Satjipto Rahardjo lebih menitikberatkan definisi politik hukumnya dengan menggunakan pendekatan sosiologis. Hal tersebut bisa dilihat dari pernyataannya bahwa politik hukum digunakan untuk mencapai suatu tujuan sosial dan bukan hukum tertentu dalam masyarakat.

Selanjutnya Satjipto Rahardjo menyatakan, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu : 1). tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; 2). cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; 3). kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan 4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan yang bisa membantu kita proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.⁷

Pakar hukum (hukum Pidana) dari Undip lainnya yaitu Soedarto dalam bukunya *Hukum dan Hukum Pidana*, menyatakan: politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.⁸ Secara bahasa yang lain Soedarto juga memberikan pengertian politik hukum sebagai kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat

⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1991, hlm. 352.

⁷ *Ibid.*, hlm. 352-353

⁸ Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 151.

dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁹

Pengertian politik hukum yang dikemukakan Soedarto di atas mencakup pengertian yang sangat luas. Pernyataan "mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat" bisa ditafsirkan sangat luas sekali dan dapat memasukkan pengertian di luar hukum, yakni politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hankam. Hal ini dapat disepadankan dengan apa yang dikatakan oleh Gustav Radbruch yaitu: "*Law is a creation of man, ... a view of human creations that is blind to purposes, that is, to values, is impossible: so, then, is a value-blind view of the law or of any single legal phenomenon.*"¹⁰ Sedangkan pernyataan "untuk mencapai apa yang dicita-citakan" memberikan pengertian bahwa politik hukum berkaitan dengan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).¹¹ Dari dua definisi yang diberikannya, Soedarto memosisikan politik hukum sebagai suatu tindakan untuk merumuskan konsep hukum yang baik pada sebelum dan atau saat dibuatnya suatu aturan hukum.

Berbeda dengan para pendahulunya, Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* sebenarnya tidak pernah menjelaskan secara eksplisit pengertian politik hukum. Namun, itu bukan berarti bahwa ia tidak memperdulikan keberadaan politik hukum dari sisi praktisnya. Dalam hal ini, ia melihat politik hukum sebagai suatu alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.

⁹ Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian terhadap Hukum Pidana*, Sinar baru, Bandung, 1983, hlm. 20.

¹⁰ Gustav Radbruch, "*Legal Philosophy*", dalam Kurt Wilk, ed., "*The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*", Harvard University Press, Cambridge, 1950, hlm. 51-52.

¹¹ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 28.

Pernyataan "menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki" mengisyaratkan bahwa kerangka kerja politik hukum menurut Sunaryati Hartono lebih menitikberatkan pada dimensi hukum yang berlaku di masa yang akan datang atau *ius constituendum*.¹²

Definisi politik hukum berikutnya dikemukakan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam sebuah makalahnya berjudul "*Politik Hukum Nasional*" yang disampaikan pada Kerja Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu). Menurut Garuda Nusantara, Politik Hukum Nasional secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Politik Hukum Nasional bisa meliputi : (1) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten; (2) pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan yang dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat; (3) penegakan fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya; (4) meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pngambil kebijakan.¹³ Ke empat faktor tersebut menjelaskan secara gamblang wilayah kerja politik hukum yang mencakup teritorial berlakunya politik hukum dan proses pembaruan dan pembuatan hukum, dengan sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius constitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*.¹⁴

Berdasarkan pengertian yang diberikan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara tersebut, Moh. Mahfud menyatakan politik

¹² Dalam Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Op.Cit.*, hlm. 30.

¹³ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Op. Cit.*, hlm. 30-31; Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES Indonesia, Cet. II., Jakarta, 2001, hlm. 9.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 31

hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.¹⁵ Dalam bahasa lain yang lebih lugas bagi Mahfudz¹⁶ politik hukum adalah *legal policy* atau arah hukum yang diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan Negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama.

Pendapat senada juga disampaikan oleh Bintang Regen Saragih,¹⁷ politik hukum menurutnya adalah “kebijakan” yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu dirubah, atau hukum mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti mensejahterakan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud.

Menurut Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari¹⁸ definisi politik hukum dari Garuda Nusantara di atas merupakan definisi politik hukum yang paling komprehensif di antara definisi-definisi politik hukum yang dipaparkan sebelumnya. Ini disebabkan karena ia menjelaskan secara gamblang wilayah kerja politik hukum yang meliputi: *pertama*, teritorial berlakunya politik hukum dan *kedua*, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius constitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*. Lebih dari itu ia menekankan pula pada pentingnya penegasan fungsi lembaga

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 9.

¹⁶ Moh. Mahfudz MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES Jakarta, Edisi Revisi 2006, Hlm. 5.

¹⁷ Bintang R. Saragih, *Politik Hukum*, CV Utomo, Bandung, 2006, hlm. 17.

¹⁸ Moh. Mahfudz MD, *Op. Cit.*, hlm. 31.

dan pembinaan para penegak hukum, suatu hal yang tidak disinggung oleh para ahli sebelumnya.

Berdasarkan elaborasi ragam definisi politik hukum di atas dapat disimpulkan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Kata kebijakan disini berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terperinci, dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat. Kesemuanya itu diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.¹⁹

B. Politik Hukum Nasional: Pilihan Arah Hukum Negara

Dengan nada yang sloganistik, Bagir Manan berpendapat tiada negara tanpa politik hukum. Politik hukum ada yang bersifat tetap (permanen) dan ada yang temporer. Politik hukum yang tetap, berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijaksanaan pembentukan dan penegakan hukum.²⁰ Wawasan nasional di bidang politik hukum memberi arah bagi perumusan politik bidang hukum nasional yang memerlukan suatu garis kebijaksanaan nasional jangka panjang di bidang politik hukum.²¹

Politik hukum satu negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 32.

²⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2005, hlm. 179.

²¹ M. Solly Lubis, *Sistem Nasional*, CV Mandar Maju, Jakarta, 2002, hlm. 105.

perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia (*world - view*), sosio-kultural, dan *political will* dari masing-masing pemerintah. Dengan kata lain, politik hukum bersifat lokal dan partikular (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal (berlaku seluruh dunia). Namun, ini bukan berarti bahwa politik hukum suatu negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional. Mengutip Sunaryati Hartono,²² faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi, atau para teoretisi belaka, akan tetapi ikut ditentukan pula oleh kenyataan serta perkembangan hukum di lain-lain negara serta perkembangan hukum internasional. Perbedaan politik hukum suatu negara tertentu dengan negara lain inilah yang kemudian menimbulkan apa yang disebut dengan politik hukum nasional.

Menjadi suatu pertanyaan apa politik hukum nasional Indonesia dan bagaimana bentuknya?

Tunggul Anshari Setia Negara²³ menyatakan, politik hukum nasional mengandung makna sebagai suatu kebijaksanaan untuk mengadakan suatu pilihan terhadap hukum mana yang harus dibentuk dan diberlakukan serta mengenai ke arah mana hukum hendak dikembangkan dalam suatu wilayah Negara Republik Indonesia yang sesuai dengan kesadaran hukum pergaulan hidup masyarakatnya, sehubungan dengan adanya bermacam-macam sistem hukum yang ada. Untuk menentukan politik hukum nasional banyak dipengaruhi oleh politik pembangunan nasional secara keseluruhan, yang berarti ditentukan juga dan harus

²² C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 1.

²³ Tunggul Anshari Setia Negara, *Politik Hukum Nasional Terhadap Hukum Administrasi Negara, dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Cet. 2. Yogyakarta, 2002, hlm. 172.

memperhatikan kebutuhan-kebutuhan masyarakatnya.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari merumuskan politik hukum nasional adalah kebijakan dasar penyelenggara negara (Republik Indonesia) dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara (Republik Indonesia) yang *dicita-citakan*. Dari pengertian tersebut ada lima agenda yang ditekankan dalam politik hukum nasional, yaitu (1) masalah kebijakan dasar yang meliputi konsep dan letak; (2) penyelenggara negara pembentuk kebijakan dasar tersebut; (3) materi hukum yang meliputi hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku; (4) proses pembentukan hukum; dan (5) tujuan politik hukum nasional.²⁴

Menurut Bagir Manan bagi Indonesia, politik hukum (nasional) yang tetap antara lain:²⁵

- (1) Ada satu kesatuan sistem hukum Indonesia;
- (2) sistem hukum Nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila dan UUD 1945;
- (3) tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warganegara tertentu berdasarkan suku, ras atau agama. Walaupun ada perbedaan semata-mata didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa;
- (4) pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat;
- (5) hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya diakui sebagai subsistem hukum nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat;
- (6) pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi

²⁴ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Loc. Cit.*, hlm. 58.

²⁵ Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 179-180

masyarakat; dan

- (7) hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum (keadilan sosial bagi seluruh rakyat), terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terlaksananya negara berdasarkan atas hukum dan berkonstitusi.

Politik hukum temporer adalah kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan. Termasuk kedalam kategori ini hal-hal seperti penentuan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan. Penghapusan sisa-sisa peraturan perundang-undangan kolonial, pembaharuan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi, penyusunan peraturan perundang-undangan yang menunjang pembangunan nasional dan sebagainya.

Terutama dalam politik hukum temporer inilah adanya dinamika hukum sangat kentara. Hal ini sebagaimana pendapat Soehino politik hukum merupakan bagian ilmu pengetahuan hukum yang membahas, memahami dan mengkaji perubahan *ius constitutum*²⁶ menjadi *ius constituendum* dalam rangka upaya memenuhi kebutuhan masyarakat yang selalu berkembang. Dengan demikian politik hukum merupakan proses pembentukan *ius constituendum* dari *ius constitutum* dalam rangka menghadapi perubahan kehidupan masyarakat. Politik hukum mengarahkan dan menentukan tujuan kehidupan bermasyarakat, selanjutnya menentukan cara dan sarana untuk mencapai tujuan kehidupan bermasyarakat.²⁷

²⁶ Huijbers menyatakan, *ius constitutum* yang dikenal pula sebagai hukum positif adalah undang-undang yang berlaku dalam suatu waktu tertentu atau sekarang (*what is*), adapun *ius constituendum* diartikan sebagai hukum yang dibuat agar berlaku di masa yang akan datang (*what should be*), dalam Moempoeni Moelatingsih, *Op. Cit.*, hlm. 5.

²⁷ Soehino, *Politik Hukum di Indonesia*, BPFE, Yogyakarta, 2009, hlm. 3. Pendapat Soehino ini kalau kita baca merupakan kelanjutan dari pendapat Teuku M Radhie, Padmo Wahyono, dan Sunaryati Hartono.

Dari apa yang disampaikan Soehino di atas maka terlihat dinamika hukum, yang bisa dalam bentuk diubah atau digantinya suatu hukum (peraturan perundang-undangan), disebabkan karena adanya perubahan masyarakat.²⁸ Tetapi harus diingat adanya perubahan atau penggantian hukum tersebut tetap mengacu kepada pencapaian tujuan kehidupan bermasyarakat. Tujuan kehidupan bermasyarakat ini karena kita sebagai bangsa Indonesia tentunya identik dan diarahkan untuk mencapai tujuan negara Indonesia sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945 alinea keempat.

Dalam menentukan pilihan hukum mana yang harus dipakai dalam kehidupan masyarakat terutama di Indonesia, Sjahran Basah²⁹ mensyaratkan *conditio sine quanon* hukum harus berpanca fungsi:

- (1) *Direktif*, yaitu sebagai pengarah dalam pembangunan untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
- (2) *Integratif*, yaitu sebagai pembina kesatuan bangsa.
- (3) *Stabilitatif*, yaitu sebagai pemelihara (termasuk kedalamnya hasil-hasil pembangunan dan penjaga kelestarian, keserasian,

²⁸ Berkaitan dengan dinamika hukum ini, Moempoeni Moelatingsih menyatakan: tentunya tiap-tiap orang yang berasal dari masyarakat yang berbeda dan tidak hidup secara bersamaan waktunya, tidak memiliki penangkapan inderawi yang sama terhadap hukum positif yang berlaku di masyarakatnya sendiri. Tolok ukur yang dipergunakan oleh masyarakat sekarang juga berbeda dengan tolok ukur yang dipakai oleh masyarakat di waktu yang lalu. Dalam masa reformasi simbol-simbol hukum kelihatannya telah direduksi sedemikian rupa, sehingga wajah hukum positif di masa reformasi tampak berbeda dengan wajah hukum positif di masa sebelumnya. Ternyata harus diakui bahwa hal tersebut sebenarnya juga menunjukkan proses dinamika pertumbuhan hukum di masanya yakni masa reformasi dan sekaligus proses perwujudan *ius constituendum* masa reformasi. Dalam Moempoeni Moelatingsih, *Op. Cit.*, hlm. 32-33.

²⁹ Sjahran Basah, *Tiga Tulisan tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1986., hlm. 24-25.

keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

- (4) Perfektif, yaitu sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
- (5) Korektif, baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Pada sisi lain, Moh. Mahfud MD menyatakan, jika hukum diartikan sebagai "alat" untuk meraih cita-cita dan mencapai tujuan, maka politik hukum diartikan sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa. Dengan kata lain, politik hukum adalah upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian cita-cita dan tujuan. Dengan arti yang demikian, maka politik hukum nasional harus berpijak pada kerangka dasar sebagai berikut:³⁰

- (1) Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa yakni masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
- (2) Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara yakni:
 - a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.
 - b. Memajukan kesejahteraan umum.
 - c. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
 - d. Melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.
- (3) Politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara yakni:

³⁰ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 30-32

- a. Berbasis moral agama.
 - b. Menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi.
 - c. Mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan primordialnya.
 - d. Meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat.
 - e. Membangun keadilan sosial.
- (4) Jika dikaitkan dengan cita hukum negara Indonesia, politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk
- a. Melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa yang mencakup ideologi dan teritori.
 - b. Mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan.
 - c. Mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum)
 - d. Menciptakan toleransi hidup beragama berdasar keadaban dan kemanusiaan.

Untuk meraih cita dan mencapai tujuan dengan landasan dan panduan tersebut maka sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila yakni sistem hukum yang mengambil atau memadukan berbagai nilai kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatic dengan mengambil unsur-unsur baiknya. Sistem hukum yang demikian, minimal mempertemukan unsur-unsur baik dari tiga sistem nilai dan meletakkannya dalam hubungan keseimbangan, yakni:³¹

- (1) Keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme.
- (2) Keseimbangan antara *Rechtsstaat* dan *the rule of Law*.
- (3) Keseimbangan antara hukum sebagai alat untuk memajukan dan hukum sebagai cermin nilai-nilai yang hidup di dalam

³¹ Ibid, hlm. 32.

masyarakat.

- (4) Keseimbangan antara negara agama dan negara sekuler (theodemokratis) atau *relegious nation state*.

BAB II

PANCASILA SEBAGAI PARADIGMA POLITIK HUKUM

Pancasila sebagai paradigma politik hukum dimaksudkan Pancasila dijadikan kerangka berfikir, *mainstream*, sumber nilai, dan orientasi arah dalam pembangunan dan pembaharuan hukum di Indonesia.³² Pertanyaannya adalah atas dasar alasan apa Pancasila sebagai paradigma politik hukum ini.

Alasan-alasan yang menunjukkan Pancasila sebagai paradigma politik hukum, yaitu Pancasila sebagai dasar negara, ideologi negara, cita hukum (*rechtsidee*), sumber hukum materiil dan norma fundamental negara.³³ Untuk lebih jelasnya tersebut dalam uraian di bawah ini.

Pengertian Pancasila sebagai dasar negara diperoleh secara otentik dari alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 yang berbunyi: "...yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan *berdasarkan* kepada Ketuhanan Yang Maha Esa,...". Pada masa orde baru, Pancasila sebagai dasar negara diperkuat sebagaimana tertuang dalam Memorandum DPR-GR 9 Juni 1966 yang menandakan Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa yang telah dimurnikan dan dipadatkan oleh PPKI atas nama rakyat Indonesia menjadi dasar negara Republik Indonesia. Memorandum DPR-GR itu disahkan

³² Lihat Moh. Mahfudz MD, *Op. Cit.*, hlm. 52.

³³ *Ibid*, hlm. 52-56

pula oleh MPRS dengan Ketetapan No.XX/MPRS/1966 jo. Ketetapan MPR No.V/MPR/1973 dan Ketetapan MPR No.IX/MPR/1978 yang menegaskan kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum atau sumber dari tertib hukum di Indonesia. Ketiga ketetapan MPR tersebut pada masa reformasi dicabut dan diganti dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.³⁴ Dalam Tap MPR No. III/MPR/2000 inipun dalam Pasal 1 ayat (3) dinyatakan Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila.

Sifat dasar Pancasila yang pertama dan utama adalah sebagai dasar negara (*philosophische grondslaag*) Republik Indonesia. Dimaksud dasar negara adalah dasar untuk mengatur penyelenggaraan negara.³⁵ Pancasila yang terkandung dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 tersebut ditetapkan sebagai dasar negara pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh PPKI yang dapat dianggap sebagai penjelmaan kehendak seluruh rakyat Indonesia yang merdeka. Dengan syarat utama sebuah bangsa menurut Ernest Renan sebagai kehendak untuk bersatu (*le desir d'être ensemble*) dan memahami Pancasila dari sejarahnya dapat diketahui bahwa Pancasila merupakan sebuah kompromi dan

³⁴ Berdasarkan Tap MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, Tap MPR No.III/MPR/2000 termasuk dalam kriteria Pasal 4 yaitu dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU. Berhubung telah terbentuknya 3 undang-undang yang mengatur substansi utama Tap MPR No.III/MPR/2000 yaitu UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK dan UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang MA, maka Tap MPR No. III/MPR/2000 sudah tidak berlaku lagi.

³⁵ Darmodihardjo dalam Tim Peneliti Fakultas Hukum UGM dan Fakultas Hukum Universitas Pancasila, *Pokok-Pokok Hasil Penelitian Tentang Nilai-Nilai Pancasila Sebagai Nilai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, Hasil penelitian disampaikan dalam Seminar Nasional Dalam Rangka Dies Natalis ke-40 Universitas Pancasila, Jakarta, 7 Desember 2006. Hlm. 10.

konsensus nasional karena memuat nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh semua golongan dan lapisan masyarakat Indonesia. Pancasila merupakan *intelligent choice* karena mengatasi keanekaragaman dalam masyarakat Indonesia dengan tetap toleran terhadap adanya perbedaan. Penetapan Pancasila sebagai dasar negara tak hendak menghapuskan perbedaan (*indifferentism*), tetapi merangkum semuanya dalam satu semboyan empiris khas Indonesia yang dinyatakan dalam seloka “Bhinneka Tunggal Ika”.³⁶

Penetapan Pancasila sebagai dasar negara itu memberikan pengertian bahwa negara Indonesia adalah Negara Pancasila. Hal itu mengandung arti bahwa negara harus tunduk kepadanya, membela dan melaksanakannya dalam seluruh perundang-undangan. Mengenai hal itu, Kirdi Dipoyudo menjelaskan: “Negara Pancasila adalah suatu negara yang didirikan, dipertahankan dan dikembangkan dengan tujuan untuk melindungi dan mengembangkan martabat dan hak-hak azasi semua warga bangsa Indonesia (kemanusiaan yang adil dan beradab), agar masing-masing dapat hidup layak sebagai manusia, mengembangkan dirinya dan mewujudkan kesejahteraan lahir batin selengkap mungkin, memajukan kesejahteraan umum, yaitu kesejahteraan lahir batin seluruh rakyat, dan mencerdaskan kehidupan bangsa (keadilan sosial).” Pandangan tersebut melukiskan Pancasila secara integral (utuh dan menyeluruh) sehingga merupakan penopang yang kokoh terhadap negara yang didirikan di atasnya, dipertahankan dan dikembangkan dengan tujuan untuk melindungi dan mengembangkan martabat dan hak-hak azasi semua warga bangsa Indonesia.

Perlindungan dan pengembangan martabat kemanusiaan itu merupakan kewajiban negara, yakni dengan memandang manusia *qua talis*, manusia adalah manusia sesuai dengan *principium*

³⁶ Lihat Ruhcitra dalam www.minalove.com

identatis-nya.³⁷

Berdasar uraian di atas dari sudut perspektif hukum, Pancasila sebagai dasar negara oleh Moh. Mahfudz MD dinyatakan Pancasila berkonotasi yuridis dalam arti melahirkan berbagai peraturan perundangan-undangan yang tersusun secara hierarkis dan bersumber darinya.³⁸ Dalam konteks yuridis ketatanegaraan, fungsi pokok Pancasila sebagai dasar negara adalah sebagai sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum Indonesia.³⁹ Pendapat tersebut tentunya disamping apa yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945 alinea keempat juga tidak lepas dari apa yang ditetapkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum.

Pancasila sebagai ideologi negara, yang sering dikonotasikan sebagai program sosial politik tempat hukum menjadi salah satu alatnya dan karenanya juga harus bersumber darinya. Apakah hukum itu determinan atas politik atau sebaliknya *subordinated* oleh politik, hal itu tidak mengubah akan keharusan bahwa hukum harus bersumberkan pada Pancasila.⁴⁰

Ideologi adalah kumpulan ide atau gagasan, ajaran tentang nilai-nilai yang dianut manusia atau sekelompok manusia atau nilai-nilai yang diyakini baik dan disepakati untuk dijadikan pedoman kehidupan bersama. Kata ideologi sendiri diciptakan oleh *Destutt de Tracy* pada akhir abad ke-18 untuk mendefinisikan "sains tentang ide". Ideologi dapat dianggap sebagai visi yang komprehensif, sebagai cara memandang segala sesuatu ([*weltanschauung*](#)), sebagai akal sehat dan beberapa kecenderungan filosofis.

³⁷ Lihat *Loc. Cit.*

³⁸ Moh. Mahfudz MD., *Op. Cit.*, hlm. 52.

³⁹ Tim Peneliti Fakultas Hukum UGM dan Fakultas Hukum Universitas Pancasila, *Loc. Cit.*

⁴⁰ *Loc. Cit.*

Pancasila sebagaimana kita yakini merupakan jiwa, kepribadian dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Di samping itu juga telah dibuktikan dengan kenyataan sejarah bahwa Pancasila merupakan sumber kekuatan bagi perjuangan karena menjadikan bangsa Indonesia bersatu. Dengan adanya persatuan dan kesatuan tersebut jelas mendorong usaha dalam menegakkan dan memperjuangkan kemerdekaan. Ini membuktikan dan meyakinkan tentang Pancasila sebagai suatu yang harus kita yakini karena cocok bagi bangsa Indonesia. Ini semua menunjukkan Pancasila merupakan ideologi dari negeri kita.⁴¹

Pancasila sebagai cita hukum (*rechtside*) bisa kita lihat maknanya dalam Penjelasan UUD NRI 1945.⁴² Berdasarkan penjelasan UUD NRI 1945, Pembukaan UUD NRI 1945 menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pasal-pasal UUD NRI 1945 tersebut. Artinya pasal-pasal pada batang tubuh UUD NRI 1945 merupakan penjabaran normatif tentang pokok-pokok pikiran yang ada dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Pokok-Pokok pikiran itu meliputi suasana kebatinan UUD dan merupakan cita hukum yang menguasai konstitusi (baik yang tertulis maupun tidak tertulis). Dengan demikian semua produk hukum dan penegakannya di Indonesia haruslah berdasarkan pada pokok pikiran yang ada di dalam Pembukaan UUD NRI 1945 termasuk, bahkan yang terutama Pancasila. Pancasila itulah sebagai cita hukum yang dapat menjadi penguji kebenaran hukum positif sekaligus menjadi arah hukum positif tersebut untuk dikristalisasikan dalam bentuk norma yang imperatif untuk mencapai tujuan negara. Dari sini dapat dimengerti

⁴¹ Lihat *ahmadrocklee.blogspot.com*.

⁴² Secara resmi, sejak adanya perubahan UUD NRI 1945 sebanyak empat kali, Penjelasan UUD NRI 1945 tidak lagi menjadi bagian dari UUD NRI. Tetapi, gagasan-gagasan yang terkandung di dalamnya tetaplah relevan untuk dijadikan sumber hukum materiil, bukan dalam artian sebagai sumber hukum dalam arti formil.

bahwa cita hukum harus dibedakan dari konsep tentang hukum, yang pertama terletak dalam ide dan cita, sedangkan yang kedua merupakan kenyataan yang harus bersumber dari cita tersebut.⁴³

Pancasila sebagai *rechtsidee* atau cita hukum berarti melihat Pancasila dari perspektif hukum, yakni sebagai dasar dan tujuan setiap hukum. Dalam dinamika kehidupan kemasyarakatan, cita hukum itu dipahami dalam fungsinya sebagai penentu arah bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Meski hampir pasti diketahui bahwa titik akhir cita-cita tak mungkin dicapai sepenuhnya, namun cita hukum memberi fungsi dan manfaat positif. Cita hukum menjadi tolok ukur yang bersifat regulatif dan berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif yaitu menentukan bahwa tanpa cita hukum, maka hukum akan kehilangan makna.⁴⁴

Dengan demikian semua produk hukum dan penegakannya di Indonesia haruslah berdasarkan pada pokok pikiran yang ada di dalam Pembukaan UUD NRI 1945 termasuk, bahkan yang terutama Pancasila. Pancasila itulah sebagai cita hukum yang dapat menjadi penguji kebenaran hukum positif sekaligus menjadi arah hukum positif tersebut untuk dikristalisasikan dalam bentuk norma yang imperatif untuk mencapai tujuan negara. Dari sini dapat dimengerti bahwa cita hukum harus dibedakan dari konsep tentang hukum, yang pertama terletak dalam ide dan cita, sedangkan yang kedua merupakan kenyataan yang harus bersumber dari cita tersebut. Pancasila sebagai sumber hukum materiil dalam arti sebagai asalnya hukum. Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/ 1966 dinyatakan bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber

⁴³ Moh. Mahfudz MD., *Op. Cit.*, hlm. 53.

⁴⁴ Moh. Mahfudz MD., dalam www.mahkamahkonstitusi.go.id

hukum.⁴⁵ Artinya semua sumber produk, dan proses penegakan hukum haruslah mengacu pada Pancasila sebagai sumber nilai utamanya. Secara teoretis dikatakan bahwa sumber hukum ada dua macam yaitu, sumber hukum materiil dan sumber hukum formil. Sumber hukum materiil biasanya diartikan sebagai bahan yang menentukan isi suatu kaidah atau norma hukum yang diperlukan oleh para pembuat hukum. Sementara sumber hukum formal adalah hukum dalam arti produk yang telah memiliki bentuk, terutama yang telah berlaku dan mengikat terhadap masyarakat, seperti UU, PP, Permen, Perda, dan sebagainya. Di dalam TAP tersebut dinyatakan bahwa Pancasila adalah: "sumber dari segala tertib hukum Indonesia adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum.... Pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum ini dapat diambil dari sumber materiil yang historis, sosiologis, antropologis, dan filosofis yang semuanya terkandung di dalam nilai-nilai Pancasila.

Pancasila sebagai norma fundamental negara merupakan terjemahan dari *staatsfundamentalnoorm* yang menurut A. Hamid S Attamimi⁴⁶ dikemukakan pertama kali oleh Hans Nawiasky. *Staatsfundamentalnoorm* adalah norma tertinggi yang kedudukannya lebih tinggi dari pada Undang-undang Dasar dan berdasarkan norma tertinggi inilah konstitusi dan peraturan perundang-undangan harus dibentuk. Nawiasky dengan sadar tidak menggunakan istilah *grundnorm* yang dikemukakan oleh gurunya

⁴⁵ Hal ini sekarang ditegaskan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dalam Pasal 2-nya menyatakan: Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara.

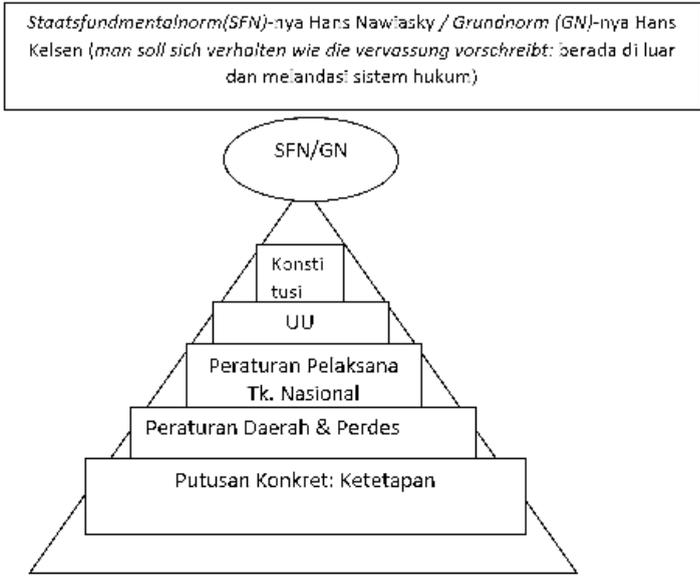
⁴⁶ A. Hamid S Attamimi dengan menggunakan pemikiran Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, menegaskan bahwa Pancasila adalah norma dasar (*staatgrundnoorm*) yang oleh Hans Kelsen disebut *grundnorm* (*basicnorm*) dan oleh Hans Nawiasky disebut *staatsfundamentalnoorm*, Lihat Johny Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 140, juga lihat A.S.S. Tambunan, 2002, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Puporis Publishers, Jakarta, hlm. 199-200.

Hans Kelsen, karena baginya istilah *grundnorm* itu telah digunakan untuk hukum dasar atau konstitusi. *Grundnorm* menurut Nawiasky masih bisa berubah-ubah, misalnya karena pemberontakan, kudeta atau perubahan resmi yang cara dan prosedurnya ditentukan oleh konstitusi itu sendiri. Sedangkan kedudukan *staatsfundamentalnorm* lebih tinggi dari *grundnorm*, bahkan tidak dapat diubah. Inilah mengapa MPR yang telah empat kali mengamandemen UUD 1945 bersepakat dan berjanji tidak akan merubah Pembukaan UUD NRI 1945 (yang di dalamnya terdapat Pancasila), yang diubah dari UUD NRI 1945 hanyalah batang tubuhnya.⁴⁷ Hal ini menunjukkan bahwa Batang Tubuh merupakan *Grundnorm*, sedangkan Pembukaan UUD NRI 1945 merupakan *staatsfundamentalnorm*. Sebagai *staatsfundamentalnorm*, Pancasila yang menciptakan konstitusi menentukan isi dan bentuk berbagai peraturan perundangan yang lebih rendah yang semuanya tersusun secara hierarkis. Dalam susunan yang hierarkis ini Pancasila menjamin keserasian atau tidak adanya kontradiksi antara berbagai peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun secara horizontal. Ini menimbulkan konsekuensi bahwa jika terjadi ketidakserasian atau pertentangan antara norma hukum dengan norma hukum yang secara hierarkis lebih tinggi, apalagi dengan Pancasila, berarti terjadi inkonstitusionalitas dan ketidaklegalan (*illegality*) dan karenanya norma hukum yang lebih rendah itu menjadi batal dan harus dibatalkan demi hukum.⁴⁸

Melalui pengertian *grundnorm* dalam konsepsi Hans Kelsen atau *staatsfundamentalnorm* dalam konsepsi Hans Nawiasky (murid Hans Kelsen) berikut ini digambarkan kedudukan hukum Pancasila sebagaimana dalam ragaan di halaman berikut.

⁴⁷ Dahlan Thaib, dkk, 2004, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 145-147.

⁴⁸ Lihat Moh. Mahfudz MD, *Op. Cit.*, hlm. 58.



**Ragaan 2 : Kedudukan Hukum Pancasila Perspektif
Staatsfundamentalnorm Hans Nawiasky/*Grundnorm* Hans Kelsen**
 Sumber: Adaptasi dari Suteki⁴⁹

Apabila merujuk pada ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan bahwa: “Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara”, amat beralasan bahwa hukum Indonesia yang berparadigma Pancasila dan meletakkan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* (dalam pengertian Hans Nawiasky) atau *Grundnorm* (dalam pengertian Hans Kelsen) itulah yang seharusnya dibangun dan dikembangkan di Indonesia. Dengan demikian, setiap produk peraturan perundang-undangan Negara Republik Indonesia yang berlandaskan pada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi

⁴⁹ Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat*, Surya Pena Gemilang Publishing, Malang, 2010, hlm. 63.

negara kita, haruslah:⁵⁰

- (1) Mencerminkan religiusitas kebertuhanan segenap warga negara melalui keyakinan segenap warga terhadap Tuhan Yang Maha Esa;
- (2) Mencerminkan prinsip-prinsip humanitas yang berkeadilan dan berkeadaban atau sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
- (3) Menjamin dan memperkuat prinsip nasionalitas kebangsaan Indonesia melalui sila persatuan Indonesia;
- (4) Memperkuat nilai-nilai kedaulatan kerakyatan melalui sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan;
- (5) Melembagakan upaya untuk membangun sosialitas yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam kerangka sebagaimana tersebut di atas terlihat Pancasila merupakan sumber konsistensi peraturan perundang-undangan. Namun karena Pancasila sifatnya *meta juridis*, maka Pancasila tidak masuk ke dalam tatanan hukum positif dan berada di luar, namun menjadi landasan keberlakuan tertinggi bagi tatanan hukum positif.⁵¹ Sementara yang menjadi norma hukum tertinggi di Indonesia sebagaimana Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 adalah UUD NRI 1945, sehingga UUD NRI 1945 inilah sebagai

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 206-207.

⁵¹ Menurut Suteki yang telah membandingkan dengan pendapat Jazim Hamidi, Hans Kelsen mengkualifikasikan pengertian *grundnorm* ke dalam empat indikator, yaitu : a. *Grundnorm* adalah sesuatu yang abstrak, diasumsikan, tidak tertulis, dan mempunyai daya keberlakuan secara universal; b. Ia tidak *gezetzt* (ditetapkan), melainkan *vorausgesetzt* (diasumsikan) adanya oleh akal manusia; c. Ia tidak masuk ke dalam tatanan hukum positif, ia berada di luar namun menjadi landasan keberlakuan tertinggi bagi tatanan hukum positif. Ia sifatnya *meta juritic*; d. Seyogyanya seseorang menaati atau berperilaku seperti ditetapkan oleh konstitusi. Lihat Suteki, *Op. Cit.*, hlm. 61.

puncak konsistensi peraturan perundang-undangan di Indonesia.⁵² Tetapi tetap harus diingat UUD NRI 1945 sebagai konstitusi memperoleh keberlakuannya atau landasan keberlakuannya dari Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* (pengertian Hans Nawiasky) atau *grundnorm* (pengertian Hans Kelsen).

Peraturan perundang-undangan (*regelings*) adalah seperangkat peraturan yang dapat dibuat oleh berbagai lembaga yang berwenang di dalam suatu negara yang harus tersusun secara hierarkis berdasar bobot materi dan tingkat kewenangan lembaga yang membuatnya. Susunan hierarkis ini dimaksudkan untuk menjamin konsistensi isi peraturan perundang-undangan mulai yang paling tinggi sampai yang paling rendah derajat atau hierarkinya dengan kaidah penuntun berdasar Pancasila. Peraturan perundang-undangan yang tertinggi (UUD) harus bersumber dan berdasar pada Pancasila sebagai dasar dan Ideologi Negara, UU harus berdasar dan bersumber pada UUD, Peraturan Pemerintah harus berdasar dan bersumber pada UU, dan seterusnya.⁵³

Politik Hukum Nasional sebagai arahan isi pembangunan sistem hukum nasional dikawal juga oleh pelembagaan atau kewenangan untuk melakukan *judicial review* atau uji materi, baik oleh Mahkamah Konstitusi maupun oleh Mahkamah Agung sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan masing-masing.⁵⁴ Kesalahan isi (misalnya bertentangan dengan UUD atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi) dan kesalahan prosedur dan atau mekanisme (misalnya

⁵² Dalam bahasa Moempoeni Moelatingsih, UUD 1945 sebagai *Grundgesetz* (hukum dasar) merupakan sumber hukum formal yang tertinggi. Lihat Moempoeni Moeltingsih, *Op. Cit.*, hlm. 22.

⁵³ Moh Mahfud, MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 61.

⁵⁴ Suteki, *Op. Cit.*, hlm. 68. Mengenai Judicial Review lebih lanjut dapat dilihat Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.

pembuatannya tidak menurut tingkat-tingkat pembahasan yang ditentukan atau tidak memenuhi kuorum) dapat dimintakan (digugat) pembatalan melalui pengujian oleh lembaga yudisial ke MK (untuk pengujian UU terhadap UUD) dan ke MA (untuk pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi). Hal tersebut menunjukkan lembaga yudisial (MK dan MA) melakukan pengujian baik secara materiil (uji materi) maupun secara formil (uji prosedur).⁵⁵ Dengan demikian, dari sudut materi atau substansi, politik hukum nasional sudah menyediakan instrumen yang cukup kuat untuk mengawal konsistensi setiap peraturan perundang-undangan.⁵⁶ Persoalannya, lembaga tersebut (MA dan MK) dimanfaatkan atau tidak semuanya berpulang kepada kemauan dan kepentingan hukum dari para pencari keadilan.

⁵⁵ Moh Mahfudz MD, *Op. Cit.*, hlm. 63.

⁵⁶ Suteki, *Loc. Cit.*

BAB III

DINAMIKA POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH

A. Alasan Perlunya Pemerintahan Daerah

Sebagaimana dinyatakan oleh Sunaryati Hartono seperti telah dikutip dalam bab 1, di samping Politik Hukum Nasional tentunya terdapat juga politik hukum lokal (dalam hal ini daerah). Politik hukum daerah tidak bisa dilepaskan dari persoalan otonomi daerah. Hal ini karena baik sebagai gagasan maupun secara konstitusional, otonomi merupakan salah satu sendi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Apapun bentuknya suatu negara dan seberapa pun luas wilayahnya, tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral terus-menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah, menimbulkan konsekuensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada pemerintahan daerah.⁵⁷ Pemencaran atau distribusi urusan-urusan pemerintahan kepada satuan-satuan dan unit-unit pemerintahan yang lebih kecil, memunculkan sistem-sistem pemerintahan daerah yang merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional negara yang bersangkutan.

Pelaksanaan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia. Pemerintahan daerah secara historis telah dipraktekkan oleh

⁵⁷ S.H. Sarundajang, 2000. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 16.

beberapa negara sejak lama, bahkan di Eropa telah dimulai sejak abad XI dan XII. Di Yunani misalnya, istilah *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah *municipality* (kota atau kotamadya) dan varian-variannya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Perancis menggunakan *commune* sebagai suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan *gemeente* dan Jerman *gemeinde* (keduanya berarti umum), sebagai suatu entitas kesatuan kolektif yang didasarkan pada prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan komunitas lainnya.⁵⁸

Bagi negara Indonesia, terdapat beberapa alasan mengenai perlu atau pentingnya pemerintahan daerah, yaitu alasan sejarah, alasan situasi dan kondisi wilayah, alasan keterbatasan pemerintah, dan alasan politis dan psikologis:⁵⁹

(1) Alasan sejarah

Secara historis, eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu, sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah penjajah.⁶⁰

⁵⁸ K.H. Nasmasher & A. Norton, dalam S.H. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, , 2000, hlm. 22-23.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 21-25.

⁶⁰ Dalam Zaman kerajaan Majapahit, susunan pemerintahan Majapahit terdapat 2 jenis pemerintahan daerah, ialah negara bawahan (*vassal states*) yang masing-masing dikepalai oleh seorang raja (raja kecil) dan daerah mancanegara semacam kabupaten yang diperintah oleh seorang bupati yang mempunyai gelar adipati. Menurut buku Nagarakertagama pada masa Raja Hayam Wuruk ada 12 kerajaan bawahan dan 5 daerah mancanegara. Di bawah raja kecil dan adipati terdapat tingkatan jabatan, paling bawah Buyut sebagai kepala desa, di atasnya Akuwu sebagai pembesar sekumpulan desa, di atas Akuwu ada Wadana dan di atas Wadana ada Juru. Tetapi tidak ada catatan yang bisa menentukan apakah kerajaan bawahan, daerah mancanegara, kabupaten, kawadanan, pakuwan dan desa merupakan daerah otonom atau wilayah administratif

(2) Alasan Situasi dan Kondisi Wilayah.

Secara geografis, Indonesia merupakan gugusan kepulauan yang terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil, satu sama lain dihubungkan oleh sela dan laut, dan dikelilingi oleh lautan yang luas. Kondisi wilayah yang demikian, mempunyai konsekuensi

menurut pengertian sekarang. Setelah majapahit runtuh, pusat pemerintahan berturut-turut pindah ke Demak (Bintara), Pajang dan akhirnya Mataram. Struktur pemerintahan sejak zaman Majapahit pada garis besarnya terus berlaku dan sedikit sekali mengalami perubahan. Pada zaman Mataram misalnya masih dikenal adanya sebutan-sebutan Adipati dan Bupati, misalnya adipati Demak, adipati Madiun, Bupati Tuban, Bupati Gresik, Bupati Lumajang dan sebagainya. Lihat Sujamto, 1984, *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggungjawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 122-130. Pada masa penjajahan Belanda, Hindia Belanda di bagi dalam daerah-daerah administratif, yaitu *gewesten*, *afdelingen*, dan *onder afdelingen* yang berada di bawah pangreh praja Eropa, yaitu *Resident*, *Asisten Resident* dan *Controleur*. Di bawah *onder afdelingen* terbagi atas *districten* dan selanjutnya *onder districten* yang berada di bawah pamong praja Bumi Putera yaitu Demang dan Asisten Demang atau nama lain. Khusus di Jawa dan Madura wilayah suatu *afdeling* meliputi beberapa wilayah kabupaten, yang dibagi lagi atas kawedanan-kawedanan dan kecamatan-kecamatan yang semuanya berada di bawah pangreh praja pribumi berturut-turut bupati, wedana dan asisten wedana. Sebelum tahun 1903 Belanda belum melaksanakan asas desentralisasi akan tetapi hanya menjalankan asas dekonsentrasi. Meskipun demikian pada waktu itu telah terdapat otonomi asli pada kesatuan-kesatuan yang berdasarkan hukum adat, yaitu di daerah-daerah swapraja yang oleh pemerintahan Hindia Belanda diperbolehkan meneruskan penyelenggaraan pemerintahan di daerah masing-masing, misalnya Kesunanan Surakarta, Kesultanan Yogyakarta, Kesultanan Deli, Kesultanan Goa, dan sebagainya. Daerah-daerah otonom menurut pengertian sekarang ini baru muncul setelah adanya *Decentralisatie Wet 1903* (S.1903-329) yang memberikan kemungkinan dibentuknya daerah-daerah otonom yang disebut *gewestelijke ressorten* dan *locale ressorten*. Sesudah ditetapkan peraturan pelaksanaan *Decentralisatie Wet 1903* yaitu *Decentralisatie Besluit 1905* (S.1905-137) dan *Locale Raden Ordonantie 1905* (S.1905-131), maka di Jawa dan Madura dibentuklah *gewestelijke ressorten* (kira-kira meliputi wilayah karesidenan) dan *gemeente* (meliputi wilayah kota) sedang di luar Jawa dan Madura dibentuk *locale ressorten* (meliputi wilayah *onder afdeling*) dan *gemeenten*. Lihat Sujamto, *Op.Cit.* hlm. 131-135 dan Soetandyo Wignjosoebroto, 2004, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda, Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*, Bayumedia Publishing, Malang.

logis terhadap lahirnya berbagai suku dengan adat istiadat, kebiasaan, kebudayaan dan ragam bahasa daerahnya masing-masing. Demikian pula keadaan dan kekayaan alam dan potensi permasalahan yang satu sama lain memiliki kekhususan tersendiri. Oleh karena itu, dipandang akan lebih efisien dan efektif apabila pengelolaan berbagai urusan pemerintahan ditangani oleh unit atau perangkat pemerintah yang berada di wilayah masing-masing.

(3) Alasan Keterbatasan Pemerintah.

Tidak semua urusan pemerintah dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, karena keterbatasan kemampuan pemerintah, maka pendelegasian kewenangan⁶¹ kepada pemerintahan di daerah-daerah suatu keniscayaan. Tidak mungkin pemerintah dapat menangani semua urusan pemerintahan yang menyangkut kepentingan masyarakat yang mendiami ribuan pulau yang tersebar dari Sabang sampai Merauke.⁶²

(4) Alasan Politis dan Psikologis.

Ketika UUD 1945 dalam masa penyusunan, terdapat pandangan yang menonjol pada saat itu adalah wawasan inte-

⁶¹ Secara teoretis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Lihat Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 91., berkenaan dengan wewenang ini lihat pula; Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah pada penataran Hukum Administrasi, FH Unair, Surabaya, 1998, Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Makalah Orasi Guru Besar Ilmu Hukum, FH Unair, Surabaya 10 Oktober 1994.

⁶² Lain halnya bagi suatu negara yang memiliki wilayah kecil dan rakyatnya sedikit, Negara Singapura misalnya, maka pemerintahan daerah dianggap kurang keperluannya karena pemerintahan pusat dapat langsung menangani semua urusan. Lihat Sayuti Una, 2004, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia, Kajian Tentang Distribusi Kekuasaan Antara DPRD dan Kepala Daerah Pasca Kembali Berlakunya UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 30.

gralistis, demokratis, dan semangat persatuan dan kesatuan nasional. Sejarah membuktikan, bahwa sekian lamanya bangsa Indonesia hidup di bawah pemerintah penjajah, disebabkan faktor utama, yaitu lemahnya persatuan dan kesatuan bangsa pada waktu itu. Pembentukan dan pembinaan pemerintahan daerah adalah sarana efektif yang memungkinkan semangat persatuan dan kesatuan tetap terpelihara dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia.

Negara Republik Indonesia yang menganut faham negara kesatuan, memikul beban yang berat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, hal ini mengingat wilayah yang luas, bersifat nusantara, dan heterogenitas sosial budaya penduduk, maka pilihan menggunakan asas desentralisasi adalah keniscayaan.⁶³ Dengan desentralisasi, pemerintah pusat dapat menyerahkan sebagian urusan atau kekuasaannya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.⁶⁴ Berdasarkan asas desentralisasi yang dianut, dikenal adanya pemerintahan daerah otonom yaitu daerah yang diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

B. Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Apabila kita melihat hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, maka kita temukan suatu konsep yang

⁶³ Otonomi sudah menjadi suatu keniscayaan, karena pelaksanaan otonomi daerah memberikan eksistensi bagi keberagaman sosial, budaya, dan adat isitiadat. Lihat J. Kaloh. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 69.

⁶⁴ Talizuduhu Ndraha, "Sebuah Catatan tentang Otonomi dalam Penyelenggaraan Negara". Makalah pada Seminar Gagasan Otonomi Daerah dalam Konteks Negara Kesatuan RI. Sekretariat Tim P-7, Jakarta, 20-21 Maret 1992. hlm 4.

disebut pembagian kekuasaan yang vertikal.⁶⁵ Hubungan vertikal ini dalam istilah Belanda disebut *gezagsverhouding* atau hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah.⁶⁶ Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah menimbulkan wewenang atribusi, delegasi, dan mandat.⁶⁷

Febrian menyatakan atribusi terjadi apabila UU atau UUD memberikan kepada suatu badan dengan kekuasaan sendiri dan tanggung jawab sendiri (mandiri) suatu wewenang membuat atau membentuk aturan hukum. Delegasi terjadi apabila suatu badan (organ) yang mempunyai wewenang secara mandiri membuat aturan hukum (wewenang atributif) menyerahkan (*overdragen*) kepada satu badan untuk atas kekuasaan dan tanggung jawab sendiri wewenang untuk membuat atau membentuk aturan hukum. Sementara mandat dikaitkan dengan hubungan rutin atasan dan bawahan.⁶⁸

Menurut Gumilar R. Somantri,⁶⁹ dalam optik politik, kewenangan yang dimiliki pemerintah bermakna ganda. Di satu sisi, kewenangan berarti sejumlah tugas dan tanggung jawab yang wajib dilaksanakan dengan sebaik-baiknya demi terciptanya pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Di sisi lain, kewenangan juga bermakna kekuasaan. Sementara Bagir Manan menyatakan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan.

⁶⁵ Philipus M. Hadjon, "*Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*", *Yuridika* Volume 14 No. 6, November 1999, Fakultas Hukum UNAIR, hlm. 407.

⁶⁶ Moh Mahfudz MD, *Analisis Isi (Content Analysis) Tentang Karakter Produk Hukum Zaman Kolonial, Studi tentang Politik dan Karakter Produk Hukum Pada Zaman Penjajahan Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 43.

⁶⁷ Febrian, *Hirarki Aturan Hukum di Indonesia*, Disertasi pada Program Pascasarjana Unair, Surabaya, 2004, hlm. 224.

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 223-225.

⁶⁹ Dalam Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. ix.

Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat⁷⁰. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri, sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagai mana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Secara konstitusional politik hukum otonomi daerah didasarkan pada Pasal 18 (lama) UUD 1945. Di dalam pasal tersebut dikatakan: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Setelah masa reformasi 1998, terhadap Pasal 18 UUD 1945 tersebut dilakukan perubahan dan penambahan pasal. Penambahan pasal mengenai pemerintahan daerah dilakukan untuk mempertegas dan memperjelas struktur pemerintahan daerah dan bentuk otonomi apa yang digunakan. Di dalam perubahan Pasal 18 ditentukan secara limitatif pembagian daerah yang terdiri dari daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Di samping itu juga ditentukan bahwa untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan digunakan asas otonomi (seluas-luasnya) dan tugas pembantuan.

Negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dipencar ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga mereka sendiri melalui desentralisasi atau melalui

⁷⁰ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah Pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000.

dekonsentrasi. Ini berarti daerah-daerah itu mendapat hak yang datang dari, atau diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan berdasarkan konstitusi. Sedangkan negara federal adalah negara yang terdiri dari negara-negara bagian yang merdeka ke dalam, tetapi dengan kedaulatan ke luar yang dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah pusat berdasarkan penyerahan kekuasaan yang diberikan oleh negara-negara bagian yang dimuat di dalam konstitusi.⁷¹

Secara sederhana, Mawhood⁷² mendefinisikan otonomi daerah sebagai *a freedom which is assumed by a local government in both making and implementing its own decisions*. Dalam konteks Indonesia, otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang dan tanggung jawab daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri.⁷³

Berbeda dengan definisi otonomi daerah, definisi desentralisasi terlihat lebih bervariasi. Secara teoretis desentralisasi menurut Benyamin Hoessein adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat. Philip Mawhod menyatakan desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok

⁷¹ Moh. Mahfudz MD, *Op.Cit.*,. Hlm. 221-222.

⁷² Dalam Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2002, hlm. 36.

⁷³ UU No. 5 Tahun 1974 mendefinisikan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, UU No. 22 Tahun 1999 mendefinisikan otonomi daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. UU No. 32 Tahun 2004 mendefinisikan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu negara.⁷⁴ Rondinelli dan Cheema mendefinisikan desentralisasi sebagai *the transfer of planning, decision making, or administrative authority from central government to its field organisation, local administrative units, semi autonoms and parastatal organization, local government, or non-government organization.*⁷⁵

Menurut Joeniarto⁷⁶ desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Amrah Muslimin,⁷⁷ mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Irawan Soejito,⁷⁸ memberikan arti desentralisasi sebagai pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Sementara Soehino,⁷⁹ mendefinisikan asas desentralisasi sebagai asas yang menghendaki adanya penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Tingkat Atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.⁸⁰

⁷⁴ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm.13

⁷⁵ Rondinelli dan Cheema, dalam Syarif Hidayat, *Op. Cit.*, hlm. 37

⁷⁶ Joeniarto, dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1992, hlm. 307.

⁷⁷ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 5

⁷⁸ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 29.

⁷⁹ Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*, BPFE, Yogyakarta, 2004, hlm. 131.

⁸⁰ Definisi yang diberikan Soehino persis sama yang diberikan oleh UU No. 5 Tahun 1974, sebagaimana dalam Pasal 1 huruf b dinyatakan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya. Sementara UU No.

Smith⁸¹ telah mengupas nilai-nilai desentralisasi secara rinci dengan membedakan nilai desentralisasi dari sudut pandang kepentingan pemerintah pusat dan dari sisi kepentingan pemerintah daerah. Bila dilihat dari kepentingan pemerintah pusat sedikitnya ada tiga nilai desentralisasi: untuk pendidikan politik, latihan kepemimpinan, dan untuk menciptakan stabilitas politik. Sementara dari sudut kepentingan pemerintah daerah, nilai pertama dari desentralisasi adalah untuk mewujudkan apa yang disebut *political equality*. Ini berarti melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal. Nilai kedua desentralisasi adalah *local accountability*. Dalam hal ini, terlihat ada sedikit variasi di antara para penulis dalam mengartikan istilah *local accountability* itu sendiri. Smith, misalnya cenderung mengaitkannya dengan ide dasar dari *liberty*. Suatu hal yang logis bila ia percaya melalui pelaksanaan desentralisasi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya. Ketiga, *local responsiveness*. Salah satu asumsi dasar dari nilai desentralisasi yang ketiga ini adalah karena pemerintah daerah dianggap mengetahui lebih banyak tentang berbagai masalah yang dihadapi oleh komunitasnya, maka melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan menjadi jalan yang terbaik untuk mengatasi dan

22 Tahun 1999 memberikan definisi desentralisasi sebagai penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan UU No. 32 Tahun 2004 memberikan pengertian desentralisasi yang mirip dengan UU No. 22 Tahun 1999 dengan sedikit perbedaan pembahasan yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁸¹ Smith, dalam Syarif Hidayat, *Op. Cit.*, hlm. 3-4. Lihat juga Syamsudin Harris (ed), *Desentralisasi & Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 231.

sekaligus meningkatkan akselerasi dari pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

Agum Gumelar dengan mengutip David Osborne & Ted Gaebler, melihat adanya keunggulan desentralisasi dibanding sentralisasi dari sisi manajemen. Keunggulan tersebut adalah:

- (1) Lebih fleksibel, karena dapat memberi respon dengan cepat terhadap lingkungan dan tuntutan masyarakat yang berubah.
- (2) Lebih efektif.
- (3) Lebih inovatif.
- (4) Menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen dan lebih besar produktivitas.⁸²

R. Tresna⁸³, menggolongkan desentralisasi menjadi *ambtelijke decentralisatie* (dekonsentrasi) dan *staatskundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan). Desentralisasi ketatanegaraan dapat berbentuk “desentralisasi teritorial” dan “desentralisasi fungsional”. Desentralisasi jabatan (dekonsentrasi) adalah pemberian kekuasaan dari atas ke bawah di dalam rangka kepegawaian, guna kelancaran pekerjaan semata-mata.⁸⁴

⁸² Agum Gumelar, *Kebijakan Agraria/Pertanahan dari Perspektif Pertahanan Keamanan Dalam Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia*, tulisan dalam Brahmata Adhie & Hasan Basri Nata Manggala (Penyunting), *Reformasi Pertanahan, Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, agama dan Budaya*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 10-11

⁸³ Moh. Mahfudz MD, *Loc. Cit.*

⁸⁴ Pendapat R. Tresna yang menyatakan dekonsentrasi sebagai bagian desentralisasi di tentang oleh Bagir Manan, Bagir Manan menyatakan dekonsentrasi bukan asas tetapi proses atau cara menyelenggarakan sesuatu. Dekonsentrasi adalah subsistem sentralisasi yaitu cara menyelenggarakan sistem sentralisasi. Dengan perkataan lain, dekonsentrasi adalah instrumen sentralisasi. Karena itu sangat keliru kalau ditempatkan dalam sistematis pemerintahan daerah yang merupakan antitesis dari sentralisasi. Lihat Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 11. Menurut UU No. 5 Tahun 1974 dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabatnya di daerah. Sementara menurut UU No. 22 Tahun 1999 dekonsentrasi adalah pelimpahan

Desentralisasi ketatanegaraan merupakan pemberian kekuasaan untuk mengatur bagi daerah di dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi pemerintahan. Lebih lanjut R. Tresna mengemukakan, desentralisasi dapat pula berbentuk “otonomi” dan *medebewind*. Otonomi mengandung makna *regeling* dan *bestuur*, sedangkan *medebewind* merupakan tugas pembantuan.

Dekonsentrasi menurut Arie S. Hutagalung dan Markus Gunawan adalah pelimpahan wewenang oleh pemerintah kepada pejabatnya di daerah untuk menjalankan fungsi-fungsi terinci. Pada dekonsentrasi tersebut wewenang untuk mengurus dilimpahkan oleh pemerintah pusat, tetapi wewenang pengaturannya masih tetap ditangan mereka.

Dekonsentrasi menciptakan kesatuan administrasi atau instansi vertikal untuk mengemban perintah atasan. Kesatuan administrasi atau instansi vertikal tersebut merupakan bawahan dari pemerintah pusat, sehingga segala sesuatu yang dilakukan oleh penerima pelimpahan kewenangan (daerah atau instansi vertikal) adalah atas nama pemberi pelimpahan kewenangan (pemerintah pusat) dalam wilayah yurisdiksi tertentu. Selain itu, di dalam dekonsentrasi juga tidak terdapat keputusan yang mendasar atau keputusan kebijaksanaan di tingkat daerah.⁸⁵

Tugas pembantuan (*medebewind*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sudah di kenal dalam perundang-

wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di Daerah, sedangkan menurut UU No. 32 Tahun 2004 dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

⁸⁵ Arie Sukanti dan Markus Gunawan, *Op. Cit.*, hlm. 109-110. Hal tersebut yang menyebabkan dekonsentrasi juga disebut “desentralisasi administrasi” (*administrative decentralization*) atau “desentralisasi birokrasi” (*bureaucratic decentralization*) karena dalam dekonsentrasi wewenang yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pejabat di daerah merupakan wewenang untuk mengambil keputusan administrasi.

undangan desentralisasi zaman Hindia Belanda. Secara umum, istilah *medebewind* diartikan sebagai suatu sistem pemerintahan di daerah untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan tertentu dengan mengikutsertakan *Provinciale Raad* atau *Regentschapraad*.⁸⁶ Di Belanda,⁸⁷ *medebewind* dipahamkan sebagai pembantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari Pusat atau daerah yang tingkatnya lebih atas oleh alat perlengkapan pemerintahan daerah yang lebih rendah tingkatannya. Urusan itu tidak beralih, tetapi tetap urusan pusat atau daerah atasan. Pertanggungjawaban tetap kepada kepala daerah setempat, namun cara kebijakan dan pengaturannya berada sepenuhnya pada daerah yang memberi bantuan.

Di Indonesia, menurut Soehino, asas tugas pembantuan adalah asas yang menghendaki adanya tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Tingkat Atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.⁸⁸ Secara

⁸⁶ Ismail Husin, dalam Hinca Pandjaitan, *Fungsi dan Akibat Hukum Keputusan Kepala Daerah Dalam Melaksanakan Urusan Tugas Pembantuan Dikaitkan Pokok Pangkal Sengketa*, Tulisan dalam SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 394.

⁸⁷ Moh. Mahfudz MD, *Loc. Cit.*

⁸⁸ Soehino, *Op.Cit.*, hlm. 132. Pendapat Soehino tersebut senada dengan apa yang didefinisikan oleh UU No. 5 Tahun 1974 yaitu tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Sementara itu UU No. 22 Tahun 1999 mendefinisikan tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan, sedangkan UU No. 32 Tahun 2004 memberikan definisi tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa

sederhana Zudan Arif Fakrulloh mengartikan tugas pembantuan adalah tugas untuk membantu apabila diperlukan.⁸⁹

Terlepas dari adanya perbedaan penafsiran dalam mendefinisikan otonomi daerah dan desentralisasi, pada prinsipnya antara dua konsep tersebut terdapat suatu interkoneksi yang linier. Desentralisasi dan otonomi daerah bagaikan dua sisi mata uang yang saling memberi makna satu dengan lainnya. Lebih spesifik, mungkin tidak berlebihan bila dikatakan ada atau tidak adanya otonomi daerah sangat ditentukan oleh seberapa jauh wewenang telah didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat ke pemerintahan daerah. Itulah sebabnya, dalam studi pemerintahan daerah para analis sering menggunakan istilah desentralisasi dan otonomi daerah secara bersamaan, *interchange*.⁹⁰ Jadi, penekanan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah adanya penyerahan tanggung jawab secara penuh oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah dalam beberapa wewenang tertentu. Meskipun pemerintahan daerah memiliki tanggung jawab penuh di daerah, namun tidak semua wewenang menjadi kekuasaan pemerintahan daerah, dengan kata lain ada sebagian wewenang masih berada di bawah kekuasaan pemerintah pusat.⁹¹

Untuk menyusun dan menyelenggarakan otonomi sebagaimana terkandung dalam berbagai gagasan dan dasar-dasar konstitusional yang ada maupun yang pernah ada harus bertolak

serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

⁸⁹ Zudan Arif Fakrulloh, *Konstruksi dan Implementasi Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Makalah disampaikan dalam seminar nasional UUD 1945 Sebagai Hukum Tertinggi Dengan Empat Kali Perubahan Sebagai Dasar Menuju Milenium Ketiga, diselenggarakan atas kerjasama MKRI dengan PDIH Undip, Semarang, 5 Juli 2007, hlm. 9.

⁹⁰ Syarif Hidayat, *Op. Cit.*, hlm. 38.

⁹¹ Sayuti Una, *Op. Cit.*, hlm. 31-32.

dari beberapa dasar berikut:⁹²

- (1) Dasar permusyawaratan/perwakilan. Dasar ini merupakan pengejawantahan paham kedaulatan rakyat di bidang penyelenggaraan pemerintahan (politik). Pembentukan pemerintahan daerah otonomi adalah dalam rangka memberikan kesempatan rakyat setempat untuk secara lebih luas berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- (2) Dasar kesejahteraan sosial. Dasar kesejahteraan sosial bersumber baik pada paham kedaulatan rakyat di bidang ekonomi maupun paham negara berdasarkan atas hukum atau negara kesejahteraan. Kesejahteraan bertalian erat dengan sifat dan pekerjaan pemerintah daerah yaitu pelayanan. Hal ini dilakukan antara lain karena pusat lebih suka menunjuk pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas pelayanan yang mendapat bantuan dari pusat, semangat pelayanan tersebut harus disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan setempat.
- (3) Dasar kebinekaan. Disebutkan bahwa: "*Decentralization to culturally distinctive subgroups is regarded by many as necessary for the survival of socially heterogeneous states. Decentralization is seen as countervailing force to the centrifugal forces that threaten political stability*".

C. Perjalanan Otonomi Daerah di Indonesia

Menurut Bagir Manan,⁹³ penentuan isi otonomi ditentukan oleh berbagai ajaran mengenai sistem otonomi (formil, materiil dan/atau riil).⁹⁴ Dalam perjalanan peraturan perundang-undangan

⁹² Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 182-183.

⁹³ *Ibid.*, hlm. 184-185

⁹⁴ Terdapat perbedaan dalam menentukan mengenai sistem otonomi. R Tresna dan S.M. Amin menetapkan ada dua sistem otonomi yaitu sistem otonomi formil dilawankan dengan sistem otonomi materiil, sedangkan R.D.H. Koesoemahatmadja di samping kedua sistem otonomi tersebut ada juga sistem

sejak tahun 1945, telah dipergunakan semua sistem rumah tangga daerah dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Dari berbagai sistem otonomi, akhirnya sistem otonomi nyata (riil) yang dianggap paling memadai. Sistem otonomi ini pertama kali dicantumkan dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1957 sebagai pelaksanaan Pasal 131 dan Pasal 132 UUDS 1950. UUDS 1950 memuat beberapa asas otonomi antara lain pemberian otonomi seluas-luasnya. Asas pemberian otonomi seluas-luasnya tetap dipertahankan dalam Undang-undang No. 18 Tahun 1965.⁹⁵ Pada masa awal orde baru –

otonomi riil. Pada kesempatan ini akan disampaikan pendapat R.D.H. Koesoemahatmadja tentang perbedaan ketiga sistem otonomi tersebut. Sistem otonomi formil yang disebut juga ajaran rumah tangga formil (*formele huishoudingsleer*) menetapkan tidak ada perbedaan sifat di antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan oleh daerah-daerah otonom. Bila disini dilakukan pembagian tugas, maka hal itu didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan yang rasional dan praktis. Artinya pembagian tugas itu tidaklah disebabkan karena materi yang diatur berbeda sifatnya melainkan semata-mata karena keyakinan, bahwa kepentingan-kepentingan daerah itu dapat lebih baik dan berhasil diselenggarakan sendiri oleh daerah masing-masing daripada oleh pemerintah pusat. Jadi pertimbangannya adalah efisiensi. Dalam rumah tangga formil ini tidaklah secara apriori ditetapkan apa yang termasuk rumah tangga daerah otonom itu. Tugas dari daerah-daerah itu tidak terperinci secara normatif di dalam undang-undang pembentukannya, melainkan ditentukan dalam rumus umum saja. Batasnya tidak ditentukan secara pasti tetapi tergantung pada keadaan, waktu dan tempat. Di dalam pengertian sistem otonomi materiil yang dinamakan juga ajaran rumah tangga materiil (*materiele huishoudingsleer*) antara pemerintah pusat dan suatu pemerintahan daerah ada pembagian tugas secara terperinci yang secara tegas ditetapkan dalam undang-undang pembentukannya. Artinya rumah tangga daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang ditentukan satu persatu yang secara normatif ditetapkan dalam undang-undang pembentukannya itu. Apa yang tidak tercantum dalam perincian itu bukan urusan pemerintahan daerah yang bersangkutan tetapi tetap ditangan pemerintah pusat. Sementara sistem rumah tangga riil merupakan campuran antara sistem rumah tangga materiil dan sistem rumah tangga formil di mana sistem yang kedua ini lebih menonjol. Lihat Sujamto, 1984, *Op. Cit.*, hlm. 104-106.

⁹⁵ Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 yang berlaku mulai tanggal 1 September 1965 jika dibaca dari Pasal 2 ayat (1) cenderung menganut asas desentralisasi, pasal tersebut berbunyi: "Wilayah Negara Republik Indonesia terbagi habis

dibawah semboyan melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekwen- kehendak melaksanakan otonomi seluas-luasnya tetap dipertahankan.

Apresiasi mengenai pentingnya prinsip otonomi daerah dan desentralisasi pada awal orde baru terlihat jelas dalam Ketetapan MPRS tanggal 5 Juli 1966 No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya Kepada Daerah. Ketetapan MPRS ini berisi 7 pasal sebagai berikut:

- (1) Menugaskan kepada Pemerintah bersama-sama DPR-GR untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah-daerah, sesuai dengan jiwa dan isi UUD 1945, tanpa mengurangi tanggungjawab Pemerintah Pusat di bidang perencanaan, koordinasi dan pengawasan terhadap daerah-daerah.
- (2) Untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya, semua urusan diserahkan kepada daerah, berikut semua aparatur dan keuangannya, kecuali hal-hal yang bersifat nasional yang akan diatur dan ditentukan dengan Undang-Undang.
- (3) Daerah diberi tanggung jawab dan wewenang sepenuhnya untuk mengatur segala sesuatu di bidang kepegawaian dalam lingkungan Pemerintah Daerah.
- (4) Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah diatur

dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan sebagai berikut: Propinsi dan/atau Kotaraya sebagai daerah tingkat I; Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai daerah tingkat II; dan Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai daerah tingkat III. Tetapi kecenderungan itu terasa pudar setelah membaca pasal-pasal selanjutnya yang mencerminkan asas sentralisasi, misalnya Pasal 11 yang berbunyi: " Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Dati I, Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Dati II, Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Dati III yang ada dalam daerah tingkat I", sedangkan Pasal 17 menyatakan Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan oleh DPRD, terkecuali apabila penguasa yang berhak mengangkat menghendakinya.

kembali sedemikian rupa sehingga pelaksanaan otonomi seluas-luasnya dapat terselenggara secara sehat.

- (5) Pemerintah bersama DPR-GR segera meninjau kembali Undang-Undang No. 18/1965, Undang-Undang No. 19/1965 dan ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1960 Paragraf 392 No. 1 angka 4, dan menyesuaikannya dengan perkembangan baru dalam rangka kembali kepada UUD 1945 secara murni dan konsekuen.
- (6) Kedudukan khusus daerah Irian Barat diiadakan dan selanjutnya disesuaikan dengan kedudukan daerah-daerah otonomi lainnya.
- (7) Selambat-lambatnya dalam tempo tiga tahun setelah dikeluarkannya ketetapan ini, tugas tersebut pada Pasal 1, Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5 dan 6 sudah dapat diselesaikan.

Dalam ketujuh pasal Ketetapan MPRS No. XXI/1966 tersebut jelas tergambar betapa pentingnya otonomi daerah itu di mata para anggota MPRS ketika itu. Menurut ketentuan Pasal 7, semua ketentuan yang dirumuskan dalam Ketetapan MPR tersebut sudah harus dilaksanakan paling lambat pada bulan Juli tahun 1969. Namun, pada kenyataannya di lapangan, idealisme yang muncul pada suasana peralihan kekuasaan yang menjanjikan demokrasi dan otonomi daerah itu tidak segera dilaksanakan. Sebabnya ialah, setelah segala sesuatunya mengalami penataan kembali, semangat yang muncul di tengah hiruk pikuk perjuangan demokrasi dan otonomi daerah pada tahun 1966 dan 1967, segera dikoreksi oleh suasana baru yang terbentuk sesudah itu, yaitu perlunya dilakukan konsolidasi kekuasaan pasca perubahan yang ditandai oleh terjadinya pergantian kekuasaan dari Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto. Dalam proses konsolidasi itu timbul arus balik

dari gelombang desentralisasi ke arah sentralisasi.⁹⁶

Puncak dari arus balik ke arah sentralisasi itu terjadi pada tahun 1974, yaitu dengan ditetapkannya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Melalui kedua UU ini, semua bangunan kelembagaan pemerintahan daerah dan pemerintahan desa di seluruh Indonesia diseragamkan secara nasional. Itulah yang dianggap banyak kalangan sebagai kesalahan fatal yang telah dilakukan selama masa pemerintahan orde baru, yaitu telah menyebabkan terjadinya malapetaka sejarah bagi pemerintahan daerah dan pemerintahan desa kita di seluruh tanah air.⁹⁷

Semangat ke arah sentralisasi di dalam UU No. 5 Tahun 1974 dapat dilihat dari satu kata yang terdiri dari dua huruf di dalam judul UU tersebut yaitu kata "di". UU No. 5 Tahun 1974 berjudul Pokok-Pokok Pemerintahan *Di* Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 yang berjudul Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (tanpa "di"). Mengenai mengapa ada tambahan kata "di" dijelaskan di dalam alinea pertama Penjelasan Umum Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang menyatakan:

"Undang-undang ini disebut "Undang-undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah", oleh karena dalam undang-undang ini diatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom dan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah, yang berarti bahwa dalam undang-undang ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan azas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan azas tugas pembantuan di daerah. Dalam pelaksanaan azas

⁹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Penerbit Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 264.

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 264-265.

desentralisasi dibentuklah daerah-daerah otonom, yaitu Daerah Tingkat I dan daerah Tingkat II (pasal 3 ayat (1)) dan dalam rangka pelaksanaan azas dekonsentrasi dibentuklah Wilayah-Wilayah Administratif, yaitu Propinsi dan Ibukota Negara, Kabupaten, Kotamadya, Kota Administratif (jika dipandang perlu) dan Kecamatan (Pasal 72).”

Adanya wilayah-wilayah administratif sebagai penyelenggara azas dekonsentrasi sejak dari propinsi sampai kecamatan dan pengaturannya secara tegas dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 menunjukkan begitu kuatnya cengkraman pemerintah pusat di daerah. Dalam hal ini Josef Riwo Kaho berkata:⁹⁸

”...Undang-undang ini tidak semata-mata menyoroti soal-soal desentralisasi, akan tetapi undang-undang ini sekaligus menyoroti bersama-sama dengan tidak kalah pentingnya, malahan dapat dikatakan lebih penting mengenai soal-soal dekonsentrasi, karena dekonsentrasi dan desentralisasi haruslah selalu berjalan bergandengan. Istilah ”pemerintahan”, setelah dipisahkan dari istilah ”daerah”, mengandung pengertian umum yang mencakup baik dekonsentrasi maupun desentralisasi.”

Sementara dalam rangka pembelaan terhadap keberadaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Sujamto menulis:⁹⁹

”Adanya wilayah administratif dan pengaturannya secara tegas dalam undang-undang ini memang nampaknya sebagai sesuatu yang baru, akan tetapi sebenarnya hal tersebut hanyalah sekedar mengembalikan kepada prinsip dasar yang sudah diletakkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya dalam

⁹⁸ Josef Riwo Kaho, dalam Isbodroini Suyanto, *Otonomi Daerah dan Feomena Etnosentrisme*, Tulisan dalam Syamsudin Haris (ed), *Desentralisasi & Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 251.

⁹⁹ Sujamto, *Op.Cit.*, hlm. 16

Pasal 18 beserta penjelasannya. Jadi sebenarnya bukan sesuatu hal yang baru. Hal ini terasa sebagai sesuatu yang baru oleh karena selama ini dengan prinsip membagi habis wilayah negara ke dalam daerah-daerah otonom itu sebenarnya kita telah menyimpang dari Undang-Undang Dasar 1945. Dan penyimpangan yang sudah berlangsung terlalu lama tanpa ada reaksi apapun dari sesuatu pihak, akan menyebabkan bahwa penyimpangan tidak lagi terasa sebagai penyimpangan akan tetapi sebagai sesuatu yang wajar”.

Sifatnya yang berkesan sentralistik juga dapat dilihat dari kedudukan kepala daerah yang sepenuhnya ditentukan oleh pusat tanpa bergantung dari hasil pemilihan DPRD. Kepala daerah dalam UU ini berfungsi sebagai perpanjangan tangan pusat yang menjalankan tugas-tugas dekonsentrasi dan ia adalah juga sebagai kepala eksekutif dalam bidang desentralisasi. Kepala daerah hanya bertanggung jawab kepada Pusat dan tidak kepada DPRD. Ia hanya memberikan laporan kepada DPRD dalam bidang tugas pemerintahan daerah. Kedudukan kepala daerah sangat kuat dan sebagai penguasa tunggal.¹⁰⁰

Mengenai bentuk otonomi, Penjelasan Umum UU No. 5 Tahun 1974 menyebutkan bahwa pemberian otonomi seluas-luasnya ”dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah...”. Dari penjelasan ini dapat ditangkap bahwa otonomi luas secara instrinsik mengandung ancaman tertentu terhadap keutuhan negara kesatuan. Sayangnya tidak pernah ada kejelasan mengenai bagaimana sesungguhnya isi otonomi yang dikehendaki dan apakah mungkin menyebut otonomi seluas-luasnya mengandung bahaya, sedangkan hal tersebut belum pernah dilaksanakan atau ada

¹⁰⁰ Isbodroini Suyanto, *Op.Cit.*, hlm. 253.

pengalaman lain yang dapat dipergunakan sebagai petunjuk.

Pasca Orde Baru, setelah memasuki masa reformasi pada tahun 1998, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi muncul kembali dengan penuh janji dan optimisme. Dalam sidang MPR Tahun 1998, kebijakan desentralisasi itu dituangkan dengan jelas dalam Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998. Ketetapan MPR tersebut berisi ketentuan 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. Ketetapan MPR ini berisi delapan pasal sebagai berikut:

- (1) Penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II secara proporsional perlu diwujudkan dengan pembagian sumber daya nasional yang berkeadilan dan adanya perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah.
- (3) a. Pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan. b. Pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara efisien, terbuka, dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada koperasi, usaha kecil, dan menengah.
- (4) Perimbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah.
- (5) Pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggungjawab memelihara kelestarian

lingkungan.

- (6) Penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan dan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat.
- (7) Ketentuan seperti dimaksud dalam Ketentuan ini diatur lebih lanjut dengan Undang-undang.
- (8) Ketentuan ini disahkan pada tanggal ditetapkan¹⁰¹

Sebagai tindak lanjut dari Ketentuan MPR tersebut, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang selama ini mengacu Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 diganti menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah. Perubahan prinsip yang terjadi terhadap pengaturan pemerintahan daerah didasarkan pikiran perlunya memberikan kebebasan pada daerah dalam wujud otonomi daerah yang luas,¹⁰² nyata (riil)¹⁰³ dan bertanggung-

¹⁰¹ Ditetapkan di Jakarta tanggal 13 November 1998 yang ditandatangani oleh Ketua MPR H. Harmoko, dan para wakil ketua MPR yaitu: Hari Sabarno, S.IP, M.B.A, M.M., dr. Abdul Gafur, H. Ismail Hasan Metareum, S.H., Poedjono Pranyoto, dan Hj. Fatimah Achmad, S.H.

¹⁰² Di dalam Penjelasan Umum UU No. 22 Tahun 1999, kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

¹⁰³ Di dalam Penjelasan Umum UU No. 22 Tahun 1999 yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan

jawab¹⁰⁴, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai kondisi daerah (lokalitas) masing-masing. Dengan demikian menurut I. Widarta,¹⁰⁵ pikiran bahwa penguasa (pusat) adalah pihak yang serba tahu, hendaknya ditinggalkan dan digantikan dengan prinsip bahwa pemerintahan yang paling baik adalah pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat. Prinsip ini hendak mengakui pentingnya saluran aspirasi rakyat dan kontrol.

Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid¹⁰⁶ menyatakan kebijaksanaan otonomi daerah melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah, khususnya kabupaten/kota. Hal itu ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberi peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, peningkatan percepatan pembangunan daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula penciptaan cara berpemerintahan yang baik (*good governance*).

Di dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tersimpulkan penyelenggaraan pemerintahan daerah ada 3 (tiga) prinsip yang

diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di Daerah.

¹⁰⁴ Di dalam Penjelasan Umum UU No. 22 Tahun 1999, yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹⁰⁵ I. Widarta, *Pokok-Pokok Pemerintahan daerah*, Pondok Edukasi, Bantul, , 2005 hlm. 85.

¹⁰⁶ Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 211.

dipakai yaitu:¹⁰⁷

- (1) Digunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan;
- (2) Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat dilaksanakan di daerah kabupaten dan daerah kota;
- (3) Asas tugas pembantuan dapat dilaksanakan di daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota dan desa.

Dari ketiga prinsip di atas terlihat bahwa khusus untuk daerah kabupaten dan daerah kota, prinsip yang selama ini dijalankan (dalam UU No. 5 Tahun 1974) yaitu melaksanakan asas desentralisasi berdampingan dengan asas dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak berlaku lagi, karena penyelenggaraan asas desentralisasi di daerah kabupaten dan daerah kota dilaksanakan secara bulat dan utuh. Hal ini diharapkan akan dapat menghindari terjadinya tumpang tindih kewenangan antara instansi vertikal dengan dinas daerah yang berakibat tidak efisiennya pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan di samping terjadinya pemborosan.¹⁰⁸

Dilandasi kenyataan ketidaksegeraan dilaksanakannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999, maka dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, sekali lagi ditetapkan Ketetapan MPR yang merekomendasikan kebijakan-kebijakan operasional dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah itu. Ketetapan MPR tersebut adalah TAP No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.¹⁰⁹

Dalam lampiran ketetapan itu dipaparkan permasalahan-permasalahan mendasar yang dihadapi dalam penyelenggaraan

¹⁰⁷ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 2002, hlm. 14-15.

¹⁰⁸ *Ibid*, hlm. 15

¹⁰⁹ Ketetapan MPR ini ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000.

otonomi daerah, yaitu:

- (1) Penyelenggaraan otonomi daerah oleh pemerintah pusat selama ini cenderung tidak dianggap sebagai amanat konstitusi sehingga proses desentralisasi menjadi tersumbat.
- (2) Kuatnya kebijakan sentralisasi membuat semakin tingginya ketergantungan daerah-daerah kepada pusat yang nyaris mematikan kreatifitas masyarakat beserta seluruh perangkat pemerintahan daerah.
- (3) Adanya kesenjangan yang lebar antara daerah dan pusat dan antar daerah sendiri dalam kepemilikan sumber daya alam, sumber daya budaya, infrastruktur ekonomi, dan tingkat kualitas sumber daya manusia.
- (4) Adanya kepentingan melekat pada berbagai pihak yang menghambat penyelenggaraan otonomi daerah.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas MPR merekomendasikan kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana di bawah ini:

- (1) UU tentang otonomi khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, sesuai amanat Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei tahun 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan.
- (2) Pelaksanaan otonomi daerah bagi daerah-daerah lain sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah dilakukan sesuai jadwal yang telah ditetapkan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:
 - a. Keseluruhan peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan dari kedua Undang-Undang tersebut agar diterbitkan selambat-lambatnya akhir Desember tahun 2000.
 - b. Daerah yang sanggup melaksanakan otonomi secara penuh

dapat segera memulai pelaksanaan terhitung 1 Januari 2001 yang tercermin dalam anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

- c. Daerah yang belum mempunyai kesanggupan melaksanakan otonomi daerah secara penuh dapat memulai pelaksanaannya secara bertahap sesuai kemampuan yang dimilikinya.
 - d. Apabila keseluruhan peraturan pemerintah belum diterbitkan sampai dengan akhir Desember 2000, daerah yang mempunyai kesanggupan penuh untuk menyelenggarakan otonomi diberikan kesempatan untuk menerbitkan peraturan daerah yang mengatur pelaksanaannya. Jika peraturan pemerintah telah diterbitkan, peraturan daerah yang terkait harus disesuaikan dengan peraturan pemerintah dimaksud.
- (3) Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, masing-masing daerah menyusun rencana induk pelaksanaan otonomi daerahnya, dengan mempertimbangkan antara lain tahap-tahap pelaksanaan, keterbatasan kelembagaan, kapasitas dan prasarana, serta sistem manajemen anggaran dan manajemen publik.
- (4) Bagi daerah yang terbatas sumber daya alamnya, perimbangan keuangan dilakukan dengan memperhatikan kemungkinan untuk mendapatkan bagian dari keuntungan badan usaha milik negara yang ada di daerah bersangkutan dan bagian dari pajak penghasilan perusahaan yang beroperasi.
- (5) Bagi daerah yang kaya sumber alamnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kewajaran. Terhadap daerah-daerah yang memiliki sumber daya manusia terdidiknya terbatas perlu mendapatkan perhatian khusus.

- (6) Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah agar dibentuk tim koordinasi antar instansi pada masing-masing daerah untuk menyelesaikan permasalahan yang ada, memfungsikan lembaga pemerintahan maupun non pemerintahan guna memperlancar penyelenggaraan otonomi dengan program yang jelas.
- (7) Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antar Pemerintah Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap provinsi/kota, desa/nagari/marga, dan sebagainya.

Sejalan dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah yang luas itu, telah ditetapkan pula UU tentang Nanggroe Aceh Darussalam dan UU tentang Provinsi Papua yang masing-masing menjamin penyelenggaraan otonomi khusus di daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua. Akan tetapi dalam pelaksanaan otonomi daerah itu, di lapangan banyak sekali kasus-kasus dan dampak samping yang terjadi dan menurunkan apresiasi masyarakat luas akan kebijakan otonomi daerah itu sendiri. Karena itu, dalam waktu baru sekitar empat tahun sejak dicanangkannya otonomi daerah itu, mulai muncul pendapat-pendapat kritis yang mulai menggugat keberadaan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, dan bahkan mempersoalkan kembali kebijakan otonomi daerah yang dianggap sudah kebablasan.¹¹⁰

¹¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Penerbit Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 269-267.

Dengan adanya amandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (pada tanggal 18 Agustus 2000) yang sebelumnya hanya satu Pasal¹¹¹ menjadi 3 Pasal, maka menimbulkan implikasi penggantian Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Sebagai undang-undang penggantinya adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Berkenaan dengan penggantian ini Philippus M. Hadjon menyatakan, bahwa dengan adanya perubahan Pasal 18 tersebut, tidak ada alasan yuridis untuk tidak mengubah UU No. 22/99. Kalaupun ada argumentasi lain untuk tetap mempertahankan UU No. 22/99 jelas hal tersebut "mengingkari" amanat ketentuan Bab VI UUD 1945 Pasca amandemen. Kesimpulan yang lebih tegas, bahwa tidak tepat alasan untuk "menolak" perubahan UU No. 22 Tahun 1999.¹¹²

Ada perbedaan yang terasa kental antara UU No 32 Tahun 2004 dengan UU No 22 Tahun 1999 yaitu dalam semangat penyelenggaraan pemerintahan di daerah berkaitan dengan makna otonomi seluas-luasnya. Semangat yang dimaksud di sini adalah prinsip-prinsip pelaksanaan sistem desentralisasi. Dalam UU No. 22 Tahun 1999, pemberian dan pelaksanaan otonomi kepada daerah dibagi dalam tiga daerah otonom, yaitu: otonomi terbatas untuk daerah propinsi, dan otonomi luas untuk daerah kabupaten/Kota, dan otonomi asli untuk Desa. Daerah Propinsi hanya berfungsi sebagai wilayah Adminitrasi (melaksanakan kewenangan pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Gubernur) dan bukan merupakan pemerintah atasan dari daerah kabupaten/kota. Batas

¹¹¹ Isi Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen adalah sebagai berikut: "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa."

¹¹² Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan RI*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2005, hlmn. 39.

kewenangan daerah propinsi hanya meliputi kewenangan lintas kabupaten/kota, dan kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh kabupaten/kota.¹¹³ Sementara dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 soal hubungan antar susunan pemerintahan, baik antara pemerintahan pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, hingga desa/kelurahan memiliki sebuah garis yang tidak mungkin terputus. Suatu wilayah yang berpemerintahan (di level manapun) akan bertanggung jawab kepada pemerintah di atasnya, sementara pemerintah di atasnya diwajibkan melakukan pembinaan dan pengawasan, bahkan berhak memberi sanksi kepada pemerintah yang berada di bawahnya.¹¹⁴

Perbedaan yang lain adalah di dalam pembagian urusan pemerintahan UU No. 32 Tahun 2004 melalui mekanisme penyerahan atau pengakuan atas usul daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintahan yang akan diatur dan diurusnya. Berdasarkan usulan tersebut, pemerintah pusat melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum memberikan pengakuan atas bagian urusan-urusan yang akan dilaksanakan oleh daerah. Hal ini berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1999, di mana dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa penyerahan suatu urusan kepada daerah tidak memerlukan pengakuan terlebih dahulu dari pemerintah pusat.¹¹⁵

¹¹³ Dari sisi titik berat otonomi, UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 5 Tahun 1974 mempunyai kesamaan yaitu ada pada pemerintahan daerah kabupaten/kota. Hal ini menunjukkan ke tiga UU tersebut menggunakan konsepsi Hatta dalam hal titik berat otonomi. Mohammad Hatta dalam bukunya *Lampau dan Datang* menyatakan: " Apabila kita mau mendekatkan demokrasi yang bertanggung jawab kepada rakyat, melaksanakan cita-cita lama yang tertanam dalam pengertian 'pemerintahan dari yang diperintah', maka sebaik-baiknyalah titik berat pemerintahan sendiri diletakkan pada kabupaten", Dalam Sujamto, *Op. Cit.* hlm. 87.

¹¹⁴ I. Widarta, *Op.Cit, hlmn. 109.*

¹¹⁵ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 19-20.

Mengenai Prinsip otonomi daerah, UU No. 32 Tahun 2004 menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, 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 dan berpotensi 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 meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.¹¹⁶

Sementara untuk pengaturan otonomi daerah sekarang ini mewujud dalam UU No. 23 tahun 2014 sebagaimana diubah dalam UU no. 9 Tahun 2015. Sistem otonomi yang berlaku dalam UU ini adalah Otonomi seluas- luasnya, nyata dan bertanggung jawab. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dan tampak adanya penguatan fungsi Gubernur sebagai organ pemerintah pusat. Di dalam UU No. 23 tahun 2014 dekonsentrasi dinyatakan

¹¹⁶ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

sebagai pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum (vide Pasal 1 Angka 9). Pembagian daerah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom, dan daerah Provinsi berkedudukan juga sebagai Wilayah Administrasi.

Perbedaan yang menonjol antara UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 23 Tahun 2014 adalah terkait penyelenggaraan urusan yang diotonomikan dan status daerah kabupaten/kota dikaitkan soal urusan pemerintahan umum. Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 penyelenggaraan urusan yang diotonomikan dilakukan dengan cara pembagian kewenangan secara proporsional dengan didasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi dan dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Sementara dalam UU No. 23 tahun 2014 yang diotonomikan disebut sebagai urusan konkuren dan pelaksanaannya didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas serta kepentingan nasional. Kalau di dalam UU No 32 Tahun 2004 otonomi daerah harus memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan, sementara di dalam UU No. 23 tahun 2014 harus memperhatikan kepentingan nasional.

Perbedaan yang kedua, di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak ditentukan secara tegas daerah kabupaten/kota sebagai wilayah administratif dan urusan pemerintahan umum, tetapi di dalam UU No. 23 Tahun 2014 hal itu dinyatakan secara tegas. Pasal 4 Ayat (2) menyatakan daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah

kabupaten/kota.

Untuk memperjelas mengenai dinamika politik hukum otonomi daerah yang ada dalam undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia bisa dilihat dalam matrik sebagaimana dalam tabel berikut ini.¹¹⁷

¹¹⁷ Diolah dari Wilda Prihatiningtyas, 2017, *Fungsi Gubernur Dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Dalam *Airlangga Development Journal*, Penerbit Pusat Pengembangan Jurnal Dan Publikasi Ilmiah Universitas Airlangga, Surabaya, Vol 1, No 1 (2017), Hal. 35

Dinamika Politik Hukum Otonomi Daerah

Aspek Pembeda	Sistem Otonomi	Hubungan Pusat dan Daerah	Penyelenggara Pemerintahan Daerah	Pembagian Daerah
UU No. 1/1945	Belum jelas	Belum jelas	Kepala daerah bersama-sama Komite Nasional Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - Ada 3 tingkatan : Provinsi, Kabupaten/Koa besar, Desa/ kota kecil. - Belum ada pengaturan wilayah administratif
UU No. 22/1948	Otonomi riil	Berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan	Kepala Daerah, Dewan Pemerintah Daerah, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - Propinsi, Kabupaten (Kota besar) dan Desa (Kota kecil) negeri, marga dan sebagainya - Belum ada pengaturan wilayah administratif
UU No. 1/1957	Otonomi riil dan luas- luasnya	Mengatur asas desentralisasi dan tugas pembantuan, namun tidak mengakomodir asas dekonsentrasi dan pemerintahan pamong praja	Kepala Daerah sebagai Kepala Pemerintahan, Dewan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - Daerah otonom disebut "Daerah Swatantra". - Daerah Istimewa disebut dengan "Daerah Swapraja", dan daerah kota yang mengatur rumah tangganya sendiri disebut "Kotapraja" - Tingkatan daerah meliputi : Daerah Tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya, Daerah Tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan Daerah

					<p>Tingkat ke III. Begitu juga dengan daerah Swaparaja dibagi atas daerah tingkat ke I, daerah tingkat ke II, dan daerah tingkat ke III, tingkatan yang sama juga berlaku untuk daerah Swatantra (tapi hanya sampai daerah swatantra tingkat ke II)</p> <p>- Tidak mengatur daerah administratif</p>
UU No. 18/1965	Otonomi riil	<p>Telah mengkomodifikasi adanya asas desentralisasi, dekonsentrasi, maupun tugas pembantuan</p> <p>Kepala Daerah bukan saja merupakan pimpinan Pemerintah Daerah, tetapi juga merupakan alat Pemerintah Pusat</p>	<p>Kepala Daerah (dibantu oleh Wakil Kepala Daerah serta Badan Pemerintah Harian) dan Dewan Perwakilan Daerah</p>	<p>Tingkatan daerah meliputi : Propinsi dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat I, Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah tingkat II, dan Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat III.</p>	
UU No. 5/1974	Otonomi nyata dan bertanggung jawab	<p>Menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Namun penerapan asas dekonsentrasi lebih menonjol, bahkan sistem</p>	<p>Kepala Daerah dan DPRD</p>	<p>- Dikenal adanya daerah otonom dan daerah administratif</p> <p>- Ada dua tingkatan daerah, yaitu daerah tingkat I dan daerah tingkat II</p>	

UU No. 22/1999	Otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab	<p>otonomi seakan-akan tidak berjalan karena hampir semua urusan diambil alih oleh Pemerintah.</p> <p>- Menganut asas desentralisasi, Dekonsentrasi dan tugas pembantuan</p> <p>- Tidak mengenal sistem otonomi bertingkat</p>	Pemerintah Daerah (Kepala Daerah dan (SKPD) bersama-sama DPRD	<p>- Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom.</p> <p>- Daerah Propinsi berkedudukan juga sebagai Wilayah Administrasi</p>
UU No. 32/2004	Otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab	Menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan	Pemerintah Daerah (Kepala Daerah dan SKPD) bersama-sama DPRD	<p>- Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom.</p> <p>- Daerah Propinsi berkedudukan juga sebagai Wilayah Administrasi.</p>
UU No. 23/2014	Otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab	Menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan Tampak adanya penguatan fungsi Gubernur sebagai organ pemerintah pusat	Kepala Daerah dan DPRD	<p>- Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom.</p> <p>- Daerah Propinsi berkedudukan juga sebagai Wilayah Administrasi.</p>

Masalah pemberian otonomi seluas-luasnya lebih banyak timbul dari salah pengertian, yaitu ada semacam anggapan dengan pemberian otonomi seluas-luasnya akan terjadi hubungan yang tidak seimbang antara pusat dan daerah. Pusat dapat menjadi terlalu lemah dan daerah menjadi terlalu kuat. Kesalahpengertian ini dapat dihindari kalau diingat beberapa prinsip negara berotonomi:¹¹⁸

- (1) Otonomi adalah perangkat dalam negara kesatuan. Jadi seluas-luasnya otonomi tidak dapat menghilangkan arti apalagi keutuhan negara kesatuan.
- (2) Isi otonomi bukanlah pembagian jumlah (quantum) urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya. Pembagian urusan (urusan yang diserahkan) harus dilihat dari sifat dan kualitasnya. Urusan-urusan rumah tangga daerah selalu lebih ditekankan pada urusan pelayanan (*service*). Dengan demikian, segala urusan yang akan menjadi ciri dan kendali keutuhan negara kesatuan akan tetap pada pusat. Jadi sesungguhnya pengertian otonomi luas terutama bukanlah soal jumlah urusan. Otonomi luas harus lebih diarahkan pada pengertian kemandirian (*zelfstandigheid*) yaitu kemandirian untuk secara bebas menentukan cara-cara mengurus rumah tangga sendiri, menurut prinsip-prinsip umum negara berotonomi.

¹¹⁸ Bagir Manan, *Op.Cit. hlmn. 137*

BAB IV

KEWENANGAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Kewenangan Urusan Pemerintahan Secara Umum

H.D Stout berpendapat bahwa kewenangan dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik.¹¹⁹ Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan¹²⁰. Secara teoretis¹²¹, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

¹¹⁹ Dalam Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 40.

¹²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006

¹²¹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Sinar Harapan, Jakarta, hlmn. 91, berkenaan dengan teori wewenang ini lihat pula; Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah pada penataran Hukum Administrasi, FH Unair, Surabaya, 1998, Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Makalah Orasi Guru Besar Ilmu Hukum, FH Unair, Surabaya 10 Oktober 1994; Febrian, *Hirarki Aturan Hukum di Indonesia*, Disertasi pada Program Pascasarjana Unair, Surabaya, 2004.

Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara: a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*. Di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemda yang melahirkan peraturan daerah; b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu. Pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.¹²² Sementara mandat menurut Stroink dan Steebeek,¹²³ tidak dibicarakan penyerahan wewenang dan tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun, yang ada hanyalah hubungan internal.

Menurut Bagir Manan,¹²⁴ wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang

¹²² Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 91.

¹²³ Dalam Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 106

¹²⁴ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah Pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bansung, 13 Mei 2000.

sekaligus berarti hak dan kewajiban. Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri, sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagai mana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Pendapat dari Bagir Manan di atas sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Nicolai. Nicolai¹²⁵ menyatakan bahwa mengenai hak dan kewajiban adalah hak memberikan pengertian kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Sementara itu, kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan menjadi urusan Pemerintah (pusat). Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan yang tetap menjadi urusan Pemerintah (pusat) meliputi:

- (1) Politik Luar Negeri;
- (2) pertahanan;
- (3) keamanan;
- (4) yustisi;

¹²⁵ Dalam Irfan Fachrudin, *Op.Cit.* hlm. 39-40.

- (5) moneter dan Fiskal Nasional; dan
- (6) agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang tetap menjadi kewenangannya sebagaimana di atas Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.

Sementara dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar 6 urusan pemerintahan, Pemerintah dapat:

- (1) Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
- (2) melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
- (3) menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Untuk melakukan pembagian kewenangan secara proporsional merujuk pada ketentuan Pasal 11 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004, harus didasarkan kriteria:

- (1) Eksternalitas;
- (2) akuntabilitas;
- (3) efisiensi, dan
- (4) memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.

Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila

nasional menjadi kewenangan Pemerintah¹²⁶

Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut.¹²⁷ Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.¹²⁸

Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasil guna dilaksanakan oleh daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada Daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota.

Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna bila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh Pemerintah. Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran dayaguna dan hasilguna tersebut

¹²⁶ Lihat Penjelasan Umum angka 3 UU No. 32 Tahun 2004.

¹²⁷ Zulkarnain Karim menyatakan: seharusnya bagian terbesar urusan pemerintahan itu merupakan kewenangan kabupaten/kota, yang memang lebih langsung – lebih dekat kepada rakyat, kepada hal yang dilayani seperti tanah dengan hak-haknya. Lihat Zulkarnain Karim, 2006, *Amandemen UUPA No. 5/1960 Dalam Konteks Otonomi Daerah*, Makalah Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Hukum UII dan Dewan Perwakilan Daerah RI, Yogyakarta, 24 Maret 2006, hlm. 3.

¹²⁸ Lihat Penjelasan Umum angka 3 UU No. 32 Tahun 2004.

dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya resiko yang harus dihadapi.¹²⁹

Sementara yang dimaksud dengan keserasian hubungan yakni bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintah yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan (inter-koneksi), saling tergantung (inter-dependensi), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.¹³⁰

Di dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004) dinyatakan urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan dari pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.¹³¹

Urusan pemerintahan absolut sebagaimana disebut dalam UU 23 Tahun 2014 persis sama dengan apa yang disebut sebagai urusan yang tetap menjadi urusan Pemerintah (pusat) di dalam UU 32 Tahun 2004, yang meliputi¹³²:

- (1) Politik luar negeri;
- (2) pertahanan;
- (3) keamanan;
- (4) yustisi;
- (5) moneter dan fiskal nasional; dan

¹²⁹ Lihat Penjelasan Umum angka 3 UU No. 32 Tahun 2004.

¹³⁰ Lihat Penjelasan Umum angka 3 UU No. 32 Tahun 2004

¹³¹ Lihat Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014.

¹³² Lihat Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2014.

(6) agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut ini pemerintah pusat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.¹³³

Terkait urusan konkuren, pembagian urusan ini antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas¹³⁴, efisiensi¹³⁵, dan eksternalitas¹³⁶, serta kepentingan strategis nasional¹³⁷. Berdasarkan prinsip tersebut kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:¹³⁸

(1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi

¹³³ Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum (Pasal 1 angka 9 UU No. 23 Tahun 2014).

¹³⁴ Yang dimaksud dengan “prinsip akuntabilitas” adalah penanggungjawab penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan.

¹³⁵ Yang dimaksud dengan “prinsip efisiensi” adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.

¹³⁶ Yang dimaksud dengan “prinsip eksternalitas” adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan.

¹³⁷ Yang dimaksud dengan “prinsip kepentingan strategis nasional” adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan

¹³⁸ Lihat Pasal 11 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014

- atau lintas negara;
- (2) urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - (3) urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - (4) urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
 - (5) urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang untuk:¹³⁹

- (1) Menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan;¹⁴⁰ dan
- (2) melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Kewenangan Pemerintah Pusat tersebut dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian. Pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah nonkementerian harus dikoordinasikan dengan kementerian terkait.

B. Kewenangan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota

Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan

¹³⁹ Lihat Pasal 16 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014

¹⁴⁰ Norma, standar, prosedur, dan kriteria berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah.

urusan pemerintahan pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.¹⁴¹

Pembagian kewenangan daerah otonom dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 jo UU 9 Tahun 2015 tidak terlalu rigid sebagaimana diatur dalam UU No. 32/2004, karena senyatanya kewenangan disini bisa saling dibagi, baik dengan Pemerintah maupun Pemerintah Kabupaten/Kota, oleh karenanya nomenklatur yang digunakan tidak lagi urusan pemerintah provinsi dan urusan pemerintah kabupaten/kota, melainkan urusan konkuren yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Kewenangan ini merupakan konkretisasi dari fungsi desentralisasi yang dimiliki oleh Gubernur, Bupati dan Walikota.¹⁴²

Berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional, kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:¹⁴³

- (1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
- (2) urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
- (3) urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- (4) urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih

¹⁴¹ Lihat Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014

¹⁴² Wilda Prihatiningtyas, *Fungsi Gubernur Dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Dalam *Airlangga Development Journal*, Penerbit Pusat Pengembangan Jurnal Dan Publikasi Ilmiah Universitas Airlangga, Surabaya, Vol 1, No 1 (2017), Hal. 34

¹⁴³ Lihat Pasal 13 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014

efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Sementara Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:¹⁴⁴

- (1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- (2) urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- (3) urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- (4) urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Urusan Pemerintahan Wajib Daerah (baik provinsi maupun kabupaten/kota) yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi¹⁴⁵:

- (1) Pendidikan;
- (2) kesehatan;
- (3) Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang;
- (4) Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman;
- (5) Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Pelindungan Masyarakat; dan
- (6) Sosial.

Sementara urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar yang menjadi kewenangan daerah, meliputi¹⁴⁶:

- (1) Tenaga Kerja;
- (2) Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak;
- (3) Pangan;
- (4) Pertanahan;
- (5) Lingkungan Hidup;

¹⁴⁴ Lihat Pasal 13 Ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014

¹⁴⁵ Lihat Pasal 12 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014

¹⁴⁶ Lihat Pasal 12 Ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014

- (6) Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil;
- (7) Pemberdayaan Masyarakat dan Desa;
- (8) Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana;
- (9) Perhubungan;
- (10) Komunikasi dan Informatika;
- (11) Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah;
- (12) Penanaman Modal;
- (13) Kepemudaan dan Olahraga;
- (14) Statistik;
- (15) Persandian;
- (16) Kebudayaan;
- (17) Perpustakaan; dan
- (18) Kearsipan.

Untuk urusan pemerintahan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah adalah¹⁴⁷:

- (1) Kelautan dan Perikanan;
- (2) Pariwisata;
- (3) Pertanian;
- (4) Kehutanan;
- (5) Energi dan Sumber Daya Mineral;
- (6) Perdagangan;
- (7) Perindustrian; dan
- (8) Transmigrasi.

Dalam melaksanakan kewenangannya Daerah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014 berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam

¹⁴⁷ Lihat Pasal 12 Ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014

rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria, Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah tersebut.

Dalam melaksanakan kewenangannya, UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan hendaknya penyelenggara Pemerintahan Daerah memprioritaskan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Pelaksanaan Pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar tersebut berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Usuran pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah provinsi diselenggarakan:

- (1) Sendiri oleh Daerah provinsi;
- (2) dengan cara menugasi Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan; atau
- (3) dengan cara menugasi Desa.

Penugasan oleh Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan dan kepada Desa ditetapkan dengan peraturan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota diselenggarakan sendiri oleh Daerah kabupaten/kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada Desa. Penugasan oleh Daerah kabupaten/kota kepada Desa ditetapkan dengan peraturan bupati/wali kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya. Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut meliputi :eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi

- (1) Pengaturan administratif;
- (2) pengaturan Tata Ruang;
- (3) ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
- (4) ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

Di samping kewenangan konkuren sebagaimana di atas Daerah provinsi berkewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Apabila wilayah laut antardua Daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antar dua Daerah provinsi tersebut. Ketentuan sebagaimana dimaksud tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil

Sementara untuk Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan di samping mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut, juga mendapat penugasan dari Pemerintah Pusat untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat di bidang kelautan berdasarkan asas Tugas Pembantuan¹⁴⁸. Penugasan dapat dilaksanakan setelah Pemerintah Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Pasal 29 UU No. 23 tahun 2014 menyatakan khusus untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan, Pemerintah Pusat dalam menyusun perencanaan pembangunan dan menetapkan kebijakan Dana

¹⁴⁸ Dalam Pasal 1 Angka 11 UU No. 23 Tahun 2014 Tugas Pembantuan didefinisikan sebagai penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi

Alokasi Umum (DAU)¹⁴⁹ dan Dana Alokasi Khusus (DAK)¹⁵⁰ harus memperhatikan Daerah tersebut. Penetapan kebijakan DAU sebagaimana dimaksud dilakukan dengan cara menghitung luas lautan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan dalam pengelolaan sumber daya alam di wilayah laut. Dalam menetapkan kebijakan DAK Pemerintah Pusat harus memperhitungkan pengembangan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan sebagai kegiatan dalam rangka pencapaian prioritas nasional berdasarkan kewilayahan. Berdasarkan alokasi DAU dan DAK, Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan menyusun strategi percepatan pembangunan Daerah dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Strategi percepatan pembangunan Daerah sebagaimana dimaksud meliputi prioritas pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam di laut, percepatan pembangunan ekonomi, pembangunan sosial budaya, pengembangan sumber daya manusia, pembangunan hukum adat terkait pengelolaan laut, dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan.

Mengenai urusan pemerintahan umum, Gubernur dan bupati/ wali kota di wilayah kerja masing-masing mempunyai kewenangan melaksanakan kegiatan yang meliputi¹⁵¹:

- (1) Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila,

¹⁴⁹ Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi (lihat Pasal 1 angka 47 UU No. 23 Tahun 2014).

¹⁵⁰ Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah (lihat Pasal 1 angka 47 UU No. 23 Tahun 2014).

¹⁵¹ Lihat Pasal 25 UU 23 Tahun 2014

pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- (2) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- (3) pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemandirian lokal, regional, dan nasional;
- (4) penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (6) pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- (7) pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal¹⁵².

Untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagaimana di atas, gubernur dan bupati/wali kota dibantu oleh Instansi Vertikal. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Bupati/wali kota

¹⁵² Instansi Vertikal adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang mengurus Urusan Pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka Dekonsentrasi (Lihat Pasal 1 angka 10 UU No. 23 Tahun 2014)

dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum pada tingkat Kecamatan melimpahkan pelaksanaannya kepada camat.

Gubernur dan bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum dibiayai dari APBN. Hal ini menunjukkan bahwa urusan pemerintahan umum adalah merupakan kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Posisi gubernur dan bupati/wali kota dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum ini adalah mewakili Presiden sebagai kepala pemerintahan. Dalam bahasa Wilda Prihatiningtyas¹⁵³ Gubernur (termasuk juga bupati/wali kota –pen) sebagai “wakil” Presiden dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum.

UU No. 23 Tahun 2014 mengamanahkan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan urusan pemerintahan umum, dibentuk Forkopimda provinsi, Forkopimda kabupaten/kota, dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan. Sesuai jenjangnya Forkopimda diketuai oleh gubernur untuk Daerah provinsi, bupati/wali kota untuk Daerah kabupaten/kota, dan camat untuk Kecamatan. Anggota Forkopimda provinsi dan Forkopimda kabupaten/kota terdiri atas pimpinan DPRD, pimpinan kepolisian, pimpinan kejaksaan, dan pimpinan satuan teritorial Tentara Nasional Indonesia di Daerah. Anggota forum koordinasi pimpinan di Kecamatan terdiri atas pimpinan kepolisian dan pimpinan kewilayahan Tentara Nasional Indonesia di Kecamatan. Forkopimda provinsi, Forkopimda kabupaten/kota dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan dapat mengundang pimpinan Instansi Vertikal sesuai dengan masalah yang dibahas.

¹⁵³ Wilda Prihatiningtyas, *Loc. Cit.*

BAB V

KEPALA DAERAH

A. Pengertian Kepala Daerah

Di dalam ketentuan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, tidak diberikan definisi atau pengertian secara langsung tentang apa itu kepala daerah. Yang ada adalah pengertian pemerintah daerah sebagaimana disebutkan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 3 yang menyatakan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 kepala daerah adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Ketiadaan pemberian pengertian secara langsung tentang apa atau siapa itu kepala daerah juga terjadi dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam undang-undang pemerintahan daerah yang sudah tidak berlaku ini definisi atau pengertian tentang apa itu kepala daerah tidak bisa kita temukan dalam ketentuan umum undang-undang yang bersangkutan. Yang

ada adalah pengertian pemerintah daerah sebagaimana disebutkan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 3 yang menyatakan pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pengertian kepala daerah ini di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditemukan dalam Pasal 24 ayat (1) yang menyatakan: "Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah". Dari ayat ini maka dapat disimpulkan kepala daerah adalah kepala **pemerintah daerah**. Dalam penyebutan kepala daerah ini untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.¹⁵⁴

Pemberian pengertian kepala daerah dalam hal ini Gubernur, bupati, dan walikota adalah kepala **pemerintah** daerah sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak konsisten dengan apa yang ditetapkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala **pemerintahan** daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Di dalam UUD 1945 dinyatakan kepala daerah dalam hal ini Gubernur, Bupati, dan Walikota disebut sebagai kepala **pemerintahan** daerah bukan kepala **pemerintah** daerah.

Akhiran (an) dalam pengertian pemerintahan daerah dan pemerintah daerah sangatlah substansial. Di dalam ketentuan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sendiri secara limitatif dibedakan pengertian pemerintahan daerah dengan pemerintah daerah. Pemerintahan daerah didefinisikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan

¹⁵⁴ Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sementara pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹⁵⁵

Kesalahan pemberian pengertian kepala daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 kiranya diperbaiki dalam undang-undang pemerintahan daerah penggantinya yaitu UU No. 23 Tahun 2014. Dalam Pasal 58 UU No. 23 tahun 2014 dinyatakan Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah sebagaimana dimaksud untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota.

Dari definisi pemerintahan daerah dan pemeritah daerah di atas dan dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 maka dapat disimpulkan pengertian yang benar dari kepala daerah adalah kepala pemerintahan daerah, yang untuk daerah provinsi disebut Gubernur, untuk daerah kabupaten disebut Bupati, dan untuk daerah kota disebut Walikota

Dalam menjalankan tugasnya kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. Wakil kepala daerah untuk daerah provinsi disebut wakil gubernur, untuk daerah kabupaten disebut wakil bupati dan untuk daerah kota disebut wakil walikota. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam menjalankan tugasnya sehari-hari dibantu oleh perangkat daerah.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Pasal 1 angka 2 dan angka 3 UU No. 32 Tahun 2004.

¹⁵⁶ Pasal 63 UU No. 23 Tahun 2014.

B. Tugas Dan Wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Kepala daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 sebagaimana diubah dalam UU No. 9 Tahun 2015 mempunyai tugas:

- (1) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- (2) memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- (3) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- (4) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- (5) mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (6) mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah (dihapus oleh UU 9 Tahun 2015); dan
- (7) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana di atas kepala daerah berwenang:

- (1) Mengajukan rancangan Perda;
- (2) menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- (3) menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;

- (4) mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- (5) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara untuk wakil kepala daerah mempunyai tugas¹⁵⁷:

- (1) Membantu kepala daerah dalam:
 - a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
 - b. mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
 - c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
 - d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/ kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;
- (2) memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
- (3) melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- (4) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain melaksanakan tugas sebagaimana 4 hal di atas wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

Pasal 66 Ayat (3) UU No. 9 Tahun 2015 menyatakan dalam

¹⁵⁷ Lihat Pasal 66 Ayat (1) UU No, 23 Tahun 2014

melaksanakan tugasnya, wakil kepala daerah menandatangani pakta integritas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah. Di samping itu dalam Pasal 66 ayat (4) UU No. 9 Tahun 2015 ditegaskan wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatan.

Tidak sebagaimana kepala daerah, di dalam UU 23 Tahun 2014 jo UU No. 9 Tahun 2015 tidak terdapat kewenangan dari wakil kepala daerah. Tentunya ini merupakan suatu keanehan, ada tugas tetapi tidak ada kewenangan. Menurut Rahmi, kedudukan wakil kepala daerah tidaklah inkonstitusional, pengaturan kedudukan wakil kepala daerah dalam perturan perundang-undangan memperoleh legitimasi hukum dari Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Tugas dan wewenang wakil kepala daerah bersifat umum, kekuasaan penuh ada di tangan kepala daerah dan akhirnya memunculkan kegamanagan wakil dalam bertindak. Di mana dalam menjalankan tugas tersebut wakil kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah. Hal ini menunjukkan kedudukan wakil kepala daerah tidak setara dengan kepala daerah dan bahkan menyiratkan posisi sebagai subordinate, sedangkan dalam proses penentuan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah ditentukan dalam satu paket pencalonan yang mana menempatkan bahwa calon wakil kepala daerah memiliki kedudukan yang setara dengan calon kepala daerah. Kedudukan Wakil Kepala Daerah tidaklah sekuat Kepala Daerah, dapat dikatakan bahwa tugas dan wewenang Wakil Kepala Daerah sangatlah minim dan hampir tergantung pada kearifan Kepala Daerah untuk memberikan tugas dan wewenang kepada Wakil Kepala Daerah.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Rahmi, 2016, *Kedudukan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, Abstract Skripsi, Universitas Andalas <http://scholar.unand.ac.id/10430/>

C. Kewajiban dan Larangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Sebagai suatu kewajaran dalam suatu jabatan publik, maka di samping tugas dan kewenangan, pejabat publik juga dibebani kewajiban dan larangan melakukan sesuatu. Demikian juga dalam melaksanakan tugasnya kepala daerah dan wakil kepala daerah menyanggah banyak kewajiban dan ketidakbolehan melakukan larangan yang ditentukan khususnya dalam undang-undang pemerintahan daerah (UU 23 Tahun 2014). Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah¹⁵⁹:

- (1) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (2) menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (3) mengembangkan kehidupan demokrasi;
- (4) menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- (5) menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- (6) melaksanakan program strategis nasional; dan
- (7) menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 tersebut di atas, kepala daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah mencakup juga laporan kinerja instansi Pemerintah Daerah.

Dalam Pasal 70 UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan laporan

¹⁵⁹ Lihat Pasal 67 UU No. 23 Tahun 2014

penyelenggaraan Pemerintahan Daerah harus memuat capaian kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pelaksanaan Tugas Pembantuan. Gubernur menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 kepada Presiden melalui Menteri yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Bupati/wali kota menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tersebut disampaikan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tersebut akan digunakan sebagai bahan evaluasi dan pembinaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Pusat.

Untuk laporan keterangan pertanggungjawaban harus memuat hasil penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Kepala daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah tersebut dibahas oleh DPRD untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah¹⁶⁰.

Dalam rangka transparansi pelaksanaan tugas dalam Pasal 72 UU No. 23 Tahun 2014 Kepala daerah wajib menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat. Ringkasan laporan tersebut bersamaan dengan penyampaian laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Kepala daerah yang tidak menyampaikan laporan penyeleng-

¹⁶⁰ Lihat Pasal 71 UU No. 23 Tahun 2014.

garaan Pemerintahan Daerah dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan dikenai sanksi. Sanksi tersebut adalah sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk gubernur, dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati/wali kota.

Di samping melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah juga tidak diperbolehkan melakukan hal yang dilarang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 76 UU No. 23 Tahun 2014, yang meliputi:

- (1) Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (2) membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (3) menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apa pun;
- (4) menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan Daerah yang dipimpin;
- (5) melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;
- (6) menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain mewakili sendiri daerah yang dia pimpin kalau ada persoalan di pengadilan;
- (7) menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
- (8) merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya

sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;

- (9) melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin dari Menteri; dan
- (10) meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) Hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin Menteri untuk gubernur dan wakil gubernur serta tanpa izin gubernur untuk bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.

BAB VI

POLITIK HUKUM

PEMILIHAN KEPALA DAERAH

DAN WAKIL KEPALA DAERAH

A. Dasar dan Asas Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Politik hukum konstitusional ihwal pemilihan kepala daerah terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal dan ayat tersebut menyatakan: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Melihat apa yang dinormakan oleh UUD 1945 menunjukkan politik hukum konstitusional pemilihan kepala daerah yang dilakukan adalah pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati dan walikota). Artinya konstitusi Indonesia tidak mewajibkan adanya pemilihan wakil kepala daerah dalam hal ini wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota

Untuk asas yang dipakai dalam pemilihan kepala daerah, konstitusi kita menyatakan berasas secara demokratis. Secara demokratis ini bermakna bisa dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum atau dipilih oleh wakil-wakil rakyat melalui DPRD atau bentuk lainnya. Hal ini tentunya berbeda dengan asas pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan Anggota Legislatif yang harus langsung dipilih rakyat. Dalam Pasal 6A UUD 1945 dinyatakan

Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasal 18 ayat (3) menyatakan pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 menentukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. Untuk Dewan Perwakilan Daerah dalam Pasal 22C dinyatakan Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.

Terkait siapa yang dipilih, hal ini berbeda dengan apa yang ditentukan dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan yang dipilih adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang berjudul Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, maka yang dilakukan pemilihan (desain asas demokratisnya dalam hal ini dipilih oleh DPRD setempat) adalah gubernur, bupati, dan walikota. Sementara untuk wakil kepala daerah tidak dilakukan pemilihan oleh DPRD setempat. Di dalam UU tersebut dinyatakan wakil gubernur diangkat oleh Presiden berdasarkan usulan gubernur melalui Menteri, Wakil bupati dan wakil walikota diangkat oleh Menteri berdasarkan usulan bupati/walikota melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Berdasarkan hal tersebut maka UU 22 Tahun 2014 secara yuridis normatif mencoba mengikuti ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yaitu yang dipilih secara demokratis adalah hanya gubernur, bupati dan walikota tanpa wakilnya masing-masing. UU No. 22 Tahun 2014 ini tidak pernah diimplementasikan karena dicabut oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014. Alasan pencabutan UU No. 22 Tahun

2014 sebagaimana dalam penjelasan umum Perppu 1 tahun 2014 adalah karena Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya tidak mencerminkan prinsip demokrasi.

Sekarang ini ihwal pemilihan kepala daerah yang berlaku adalah sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Sebagai undang-Undang (UU No. 1 Tahun 2015) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 (UU No. 8 Tahun 2015) dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (UU No. 10 Tahun 2016) serta Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 (Perppu 2 Tahun 2020).

Di dalam UU No. 1 Tahun 2015 dinyatakan yang dipilih langsung melalui pemilihan umum adalah hanya Gubernur, Bupati, dan Walikota. Sebelum UU No. 1 Tahun 2015 ini dilaksanakan, berdasarkan UU No. 8 Tahun 2015 ketentuan tentang yang dipilih hanya gubernur, bupati, dan walikota diubah dan mengikutkan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota dipilih langsung oleh rakyat daerahnya masing-masing melalui pemilihan umum. Artinya sekarang ini walaupun UU No. 1 Tahun 2015 beserta perubahannya bertajuk Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, tetapi ternyata yang dipilih langsung oleh rakyat adalah juga wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota.

Penetapan di dalam UU No. 8 Tahun 2015 yang dipilih bukan hanya kepala daerah tetapi juga wakil kepala daerah dalam satu pasangan bukanlah menyimpangi ketentuan konstitusi. Hal ini merupakan kebijakan yang diambil oleh pembentuk undang-undang sebagai kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*)

yang tentunya dimaksudkan agar tidak hanya kepala daerah yang mendapatkan legitimasi dari rakyat tetapi juga wakil kepala daerah.

Di dalam Pasal 2 UU No. 1 Tahun 2015 dinyatakan pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil (Luber Jurdil). Dengan asas langsung, rakyat sebagai Pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. 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. Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya oleh negara, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani. Dalam memberikan suaranya, Pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain. Dalam penyelenggaraan Pemilu ini, penyelenggara Pemilu, aparat pemerintah, Peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, Pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap Pemilih dan Peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

Di dalam UU No. 8 Tahun 2015 ada 2 prinsip utama dalam pelaksanaan Pemilihan kepala daerah, yaitu:

- (1) Prinsip keserempakan pelaksanaan. Dalam Pasal 3 ditegaskan pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Prinsip pentahapan pelaksanaan. Pasal 5 UU No. 8 Tahun 2015

menyatakan Pemilihan diselenggarakan melalui 2 (dua) tahapan yaitu tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan.

Tahapan persiapan meliputi: perencanaan program dan anggaran; penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilihan; perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pemilihan, pembentukan PPK, PPS, dan KPPS, pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS; pemberitahuan dan pendaftaran pemantau Pemilihan; penyerahan daftar penduduk potensial Pemilih; dan pemutakhiran dan penyusunan daftar Pemilih

Tahapan Penyelenggaraan, meliputi: pengumuman pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota; penelitian persyaratan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota; penetapan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota; pelaksanaan Kampanye; pelaksanaan pemungutan suara; penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara; penetapan calon terpilih; penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

B. Ketentuan Pasangan Calon Yang Berhak Diajukan

Sebagaimana kita ketahui sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi pada Tahun 2007, yang bisa menjadi pasangan calon kepala daerah hanyalah yang dicalonkan oleh partai politik. Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah No 32 Tahun 2004 (dahulu ihwal pemilihan kepala daerah masuk di dalam UU Pemd –pen) Pasal 56 ayat (2) dan Pasal 59 ayat (1) UU ditentukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan ini menunjukkan bahwa selain partai politik tidak ada pihak lain yang

berhak mengajukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan bahasa lain tidak memungkinkan perseorangan mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tanpa melalui parpol atau gabungan parpol. Hal ini lebih dipertegas dalam Pasal 59 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

Sementara itu Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berhak diusulkan oleh Partai politik dan gabungan partai politik pada saat itu adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat:¹⁶¹

- (1) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- (2) setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
- (3) berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;
- (4) berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun bagi calon gubernur/wakil gubernur dan berusia sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun bagi calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota;
- (5) sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter; tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan

¹⁶¹ Lihat Pasal 58 UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 tahun 2008

- tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- (6) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - (7) mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
 - (8) menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
 - (9) tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
 - (10) tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - (11) memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
 - (12) menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;
 - (13) belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatandalam jabatan yang sama;
 - (14) tidak dalam status sebagai penjabat kepala daerah; dan
 - (15) mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya.

Terhadap ketentuan hanya pasangan calon yang diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan partai politik yang bisa maju sebagai pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 56 ayat (2) dan 59 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 pada tahun 2007 diajukan judicial review ke Mahkamah Konstitusi oleh Lalu Ranggalawe anggota DPRD

Kabupaten Lombok Tengah. Pengajuan permohonan pengujian Undang-Undang tersebut diregister oleh Mahkamah Konstitusi dengan Nomor 5/PUU-V/2007.

Pemohon dalam permohonannya memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji pasal-pasal yang memberikan hak dan pasal-pasal yang mengatur tata cara pengajuan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh parpol sebagai bertentangan dengan UUD 1945, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam persidangan terungkap bahwa yang dimaksud oleh Pemohon bertentangan dengan UUD 1945 bukanlah pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh parpol atau gabungan parpol, melainkan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang hanya menjadi hak parpol dan tidak membuka kesempatan kepada perseorangan untuk dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah itulah yang bertentangan dengan UUD 1945.

Untuk mendukung dalil permohonannya pemohon menghadirkan Ahli Prof. Dr. Harun Alrasid, S.H., Prof. Dr. Ibramsyah, M.S., Prof. Dr. Syamsudin Haris dan Drs. Arbi Sanit. Prof. Dr. Harun Alrasid, S.H., memberikan keterangan bahwa undang-undang yang tidak memberikan kesempatan pada calon perorangan adalah bertentangan dengan UUD 1945. Ahli Prof. Dr. Ibramsyah, M.S. meninjau masalah calon perseorangan atau independen dalam Pilkada dari tiga sudut pandang, yakni 1) dari nilai-nilai dan proses demokrasi, hak demokrasi tak boleh dibatasi oleh apapun termasuk akses untuk memilih pemimpin, sehingga menghilangkan calon independen berarti menghilangkan sebelah keping nilai demokrasi; 2) dari sudut pandang dinamika sosial, berbagai survei dan penelitian menunjukkan adanya keinginan kuat dari masyarakat akan perlunya calon independen dalam pilkada; dan 3) dari sudut kesamaan hak demokrasi bagi seluruh warga, dalam hal ini jika di Aceh dimungkinkan calon independen mestinya di seluruh wilayah

Indonesia juga dimungkinkan. Ahli Prof. Dr. Syamsudin Haris menyatakan bahwa tidak ada ketentuan dalam Konstitusi yang membatasi/melarang calon perseorangan, sehingga penafsiran UU Pemda atas Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 kurang tepat, terlebih lagi bahwa menurut UU Pemda, kontestan dalam Pilkada adalah pasangan calon, bukan parpol, sehingga pintu pasangan calon tidak harus hanya dari parpol, bisa juga jalur non-parpol yang juga harus dibuka. Ahli Drs. Arbi Sanit memberi keterangan tertulis yang pada pokoknya menyatakan bahwa adanya calon perseorangan (independen) akan mendorong parpol memperbaiki dirinya menjadi partai yang sehat untuk membangun demokrasi yang sehat pula.

Terhadap pengajuan permohonan tersebut Mahkamah Konstitusi mempertimbangkannya dengan memadukan dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Mahkamah Konstitusi berpendapat, antara Pasal 56 Ayat (2) *juncto* Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (2) UU Pemda dan Pasal 67 Ayat (2) UU Pemerintahan Aceh keduanya bersumber pada dasar hukum yang sama yaitu Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945. Hubungan antara pasal yang terdapat dalam UU Pemerintahan Aceh dan yang terdapat dalam UU Pemda tersebut tidaklah dapat diposisikan sebagai hubungan antara hukum yang khusus di satu pihak, yaitu Pasal 67 Ayat (2) UU Pemerintahan Aceh, dan hukum yang umum di pihak lain, yaitu Pasal 56 Ayat (2), *juncto* Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (2), karena ketentuan Pasal 67 Ayat (2) bukan termasuk dalam keistimewaan Pemerintahan Aceh menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999. Oleh karena tidak dalam posisi hubungan antara hukum yang khusus dengan hukum yang umum, adanya Pasal 67 Ayat (2) harus dimaknai sebagai penafsiran baru oleh pembentuk undang-undang terhadap ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945. Apabila kedua ketentuan tersebut berlaku bersama-sama tetapi untuk daerah yang berbeda maka akan menimbulkan

akibat adanya dualisme dalam melaksanakan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945. Dualisme tersebut dapat mengakibatkan ketiadaan kedudukan yang sama antara warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam dan yang bertempat tinggal di wilayah provinsi Indonesia lainnya. Warga Negara Indonesia yang bertempat tinggal di provinsi lain selain Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam akan menikmati hak yang lebih sedikit karena tidak dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah secara perseorangan dan oleh karenanya berarti tidak terdapatnya perlakuan yang sama di depan hukum dan pemerintahan sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) UUD 1945. Mahkamah Konstitusi berpendapat agar supaya terdapat persamaan hak warga negara sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) UUD 1945 tidaklah dapat dilakukan dengan cara menyatakan bahwa pengajuan calon perseorangan yang ditentukan oleh Pasal 67 Ayat (2) UU Pemerintahan Aceh sebagai bertentangan dengan UUD 1945 sehingga harus dinyatakan tidak berlaku, karena memang senyatanya pencalonan secara perseorangan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Namun, persamaan hak tersebut dapat dilakukan dengan mengharuskan UU Pemda menyesuaikan dengan perkembangan baru yang telah dilakukan oleh pembentuk undang-undang sendiri yaitu dengan memberikan hak kepada perseorangan untuk dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tanpa harus melalui parpol atau gabungan parpol sebagaimana ditentukan oleh Pasal 67 Ayat (2) UU Pemerintahan Aceh.

Mahkamah Konstitusi menyatakan agar calon perseorangan tanpa melalui parpol atau gabungan parpol dimungkinkan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka menurut Mahkamah beberapa pasal UU Pemda yang dimohonkan pengujian harus dikabulkan sebagian dengan cara menghapuskan seluruh

bunyi ayat atau bagian pasal sebagai berikut:

- (1) Pasal 56 Ayat (2) berbunyi, "*Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik*" dihapus seluruhnya, karena menjadi penghalang bagi calon perseorangan tanpa lewat parpol atau gabungan parpol. Sehingga, dengan hapusnya Pasal 56 Ayat (2), Pasal 56 menjadi tanpa ayat dan berbunyi, "***Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil***";
- (2) Pasal 59 Ayat (1) dihapus pada frasa yang berbunyi, "*yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik*", karena akan menjadi penghalang bagi calon perseorangan tanpa lewat parpol atau gabungan parpol. Sehingga, Pasal 59 Ayat (1) akan berbunyi, "***Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon***"; Pasal 59 Ayat (2) dihapus pada frasa yang berbunyi, "*sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*", hal ini sebagai konsekuensi berubahnya bunyi Pasal 59 Ayat (1), sehingga Pasal 59 Ayat (2) akan berbunyi, "*Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan*". Dengan demikian, Pasal 59 Ayat (2) ini merupakan ketentuan yang memuat kewenangan parpol atau gabungan parpol dan sekaligus persyaratannya untuk mengajukan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pilkada;
- (3) Pasal 59 Ayat (3) dihapuskan pada frasa yang berbunyi, "*Partai politik atau gabungan partai politik wajib*", frasa yang

berbunyi, *"yang seluas-luasnya"*, dan frasa yang berbunyi, *"dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud"*, sehingga Pasal 59 Ayat (3) akan berbunyi, *"Membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan."* Dengan demikian, terbukalah kesempatan bagi calon perseorangan tanpa lewat parpol atau gabungan parpol.

Terkait syarat dukungan untuk calon perseorangan kepala daerah dan wakil kepala daerah, Mahkamah Konstitusi berpendapat, terhadap perseorangan yang bersangkutan harus dibebani kewajiban yang berkaitan dengan persyaratan jumlah dukungan minimal terhadap calon yang bersangkutan. Hal demikian diperlukan agar terjadi keseimbangan dengan parpol yang disyaratkan mempunyai jumlah wakil minimal tertentu di DPRD atau jumlah perolehan suara minimal tertentu untuk dapat mengajukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;

Mahkamah Konstitusi menyatakan syarat jumlah dukungan bagi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah perseorangan tidak boleh lebih berat daripada syarat parpol yang dapat mengajukan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal tersebut dimaksudkan agar tidak terjadi ketidakadilan karena perolehan wakil di DPRD atau jumlah suara parpol didapatkan dalam suatu pemilihan umum yang biayanya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Belanja Negara, sedangkan calon perseorangan harus mengumpulkan sendiri pernyataan dukungan dari pendukungnya. Demikian pula halnya syarat dukungan bagi calon perseorangan tidak boleh demikian ringan sehingga akan membuka kesempatan bagi orang-orang yang tidak bersungguh-sungguh yang pada gilirannya dapat menurunkan nilai dan citra demokrasi yang dapat bermuara pada turunnya kepercayaan

rakyat terhadap pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;

Mahkamah Konstitusi menyatakan pembentuk undang-undang telah menentukan syarat dukungan bagi calon perseorangan sebagaimana terdapat dalam Pasal 68 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh, yaitu *"sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah penduduk yang tersebar di sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur dan 50% (lima puluh persen) dari jumlah kecamatan untuk pemilihan bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota."* Penentuan syarat dukungan minimal bagi calon perseorangan sepenuhnya menjadi kewenangan pembentuk undang-undang, apakah akan menggunakan ketentuan sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 68 UU Pemerintahan Aceh ataukah dengan syarat berbeda. Untuk menghindari kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), sebelum pembentuk undang-undang mengatur syarat dukungan bagi calon perseorangan, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa KPU berdasarkan Pasal 8 Ayat (3) huruf a dan huruf f UU 60 Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum berwenang mengadakan pengaturan atau regulasi tentang hal dimaksud dalam rangka menyusun dan menetapkan tata cara penyelenggaraan Pilkada. Dalam hal ini, KPU dapat menggunakan ketentuan Pasal 68 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh sebagai acuan.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No.5/PUU-V/2007 sebagaimana dinukilkan di atas, maka Pasal 56 dan 59 UU No. 32 Tahun 2004 diubah dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 dan selanjutnya berbunyi:

Pasal 56:

- (1) Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

- (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Pasal 59:

- (1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah:
- a. pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
 - b. pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.
- (2) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (limabelas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.
- (2a) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
- a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
 - b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
 - c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen);

dan

- d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).
- (2b) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
- a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
 - b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
 - c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
 - d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).
- (2c) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2a) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi dimaksud.
- (2d) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2b) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.
- (2e) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2a) dan ayat (2b) dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-

undangan.

(3) Dihapus.

(4) Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.

(4a) Dalam proses penetapan pasangan calon perseorangan, KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.

(5) Partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan calon partai politik, wajib menyerahkan:

a. Surat pencalonan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau pimpinan partai politik yang bergabung;

b. Kesepakatan tertulis antarpolitical yang bergabung untuk mencalonkan pasangan calon;

c. Surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau para pimpinan partai politik yang bergabung;

d. Surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan;

e. Surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;

f. Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

g. Surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;

h. Surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi pimpinan

- DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya;
- i. Surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
 - j. Kelengkapan persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58; dan
 - k. Visi, misi, dan program dari pasangan calon secara tertulis.
- (5a) Calon perseorangan pada saat mendaftar wajib menyerahkan:
- a. Surat pencalonan yang ditandatangani oleh pasangan calon perseorangan;
 - b. Berkas dukungan dalam bentuk pernyataan dukungan yang dilampiri dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau surat keterangan tanda penduduk;
 - c. Surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;
 - d. Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - e. Surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 - f. Surat pernyataan nonaktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah di daerah wilayah kerjanya;
 - g. Surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
 - h. Kelengkapan persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58; dan

- i. Visi, misi, dan program dari pasangan calon secara tertulis.
- (5b) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (5a) huruf b hanya diberikan kepada satu pasangan calon perseorangan.
- (6) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon dan pasangan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh partai politik atau gabungan partai politik lainnya.
- (7) Masa pendaftaran pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak pengumuman pendaftaran pasangan calon.

Berdasarkan perubahan Pasal 56 dan Pasal 59 No. 32 UU No. 32 Tahun 2004 oleh UU No. 12 tahun 2008 sebagaimana tersebut di atas maka pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pemilihan kepala daerah bisa diajukan oleh:

- (1) Pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, dengan ketentuan memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (limabelas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.
- (2) Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang dengan syarat:
 - a. Pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
 - 1. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
 - 2. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
 - 3. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000

- (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
4. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).
- b. Pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/ wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
1. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
 2. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
 3. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
 4. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).

Sekarang ini untuk syarat calon UU No. 8 Tahun 2015 dalam Pasal 7 menentukan yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah Warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- (1) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- (2) Setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17

- Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (3) Berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
 - (4) Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
 - (5) Mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
 - (6) Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
 - (7) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
 - (8) Tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;
 - (9) Menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
 - (10) Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
 - (11) Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
 - (12) Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;
 - (13) Belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
 - (14) Belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota;
 - (15) Berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur,

- Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon;
- (16) Tidak berstatus sebagai penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota;
 - (17) Tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana;
 - (18) Memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - a. Mengundurkan diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon; dan
 - b. Berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon.

Dalam Pasal 39 UU No. 8 Tahun 2015 dinyatakan Peserta Pemilihan adalah:

- (1) Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik; dan/atau
- (2) Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.

Syarat Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon ditentukan dalam Pasal 40 UU No. 8 Tahun 2015, yaitu:

- (1) Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan.

- (2) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, jika hasil bagi jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menghasilkan angka pecahan maka perolehan dari jumlah kursi dihitung dengan pembulatan ke atas.
- (3) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah, ketentuan itu hanya berlaku untuk Partai Politik yang memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Partai Politik atau gabungan Partai Politik sebagaimana pada angka (1) hanya dapat mengusulkan 1 (satu) pasangan calon.
- (4) Perhitungan persentase dari jumlah kursi sebagaimana dimaksud pada angka (1) dan angka (2), dikecualikan bagi kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat yang diangkat.”

Dalam hal terjadi persoalan di dalam partai politik yang akan mendaftarkan pasangan calon, maka Pasal 40A UU No. 10 Tahun 2016 memberikan jalan keluarnya, yaitu:

- (1) Partai Politik yang dapat mendaftarkan pasangan calon merupakan Partai Politik yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam hal terjadi perselisihan kepengurusan Partai Politik, kepengurusan Partai Politik tingkat Pusat yang dapat mendaftarkan pasangan calon merupakan kepengurusan

Partai Politik tingkat Pusat yang sudah memperoleh putusan Mahkamah Partai atau sebutan lain dan didaftarkan serta ditetapkan dengan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.

- (3) Jika masih terdapat perselisihan atas putusan Mahkamah Partai atau sebutan lain, kepengurusan Partai Politik tingkat Pusat yang dapat mendaftarkan pasangan calon merupakan kepengurusan yang sudah memperoleh putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan didaftarkan serta ditetapkan dengan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.
- (4) Putusan Mahkamah Partai atau sebutan lain atau putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap wajib didaftarkan ke kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak terbentuknya kepengurusan yang baru dan wajib ditetapkan dengan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya persyaratan.
- (5) Dalam hal pendaftaran dan penetapan kepengurusan Partai Politik belum selesai, sementara batas waktu pendaftaran pasangan calon di KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota akan berakhir, kepengurusan Partai Politik yang berhak mendaftarkan pasangan calon adalah kepengurusan Partai Politik yang tercantum dalam keputusan terakhir menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.

Calon perseorangan yang dapat mendaftarkan diri sebagai

Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap pada pemilihan umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan¹⁶²:

- (1) Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
- (2) Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
- (3) Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
- (4) Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di Provinsi dimaksud.

Sementara itu untuk calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap di daerah bersangkutan pada pemilihan umum atau pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan:

- (1) Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat

¹⁶² Lihat Pasal 41 UU No. 10 tahun 2016

- pada daftar pemilih tetap sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
- (2) Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
 - (3) Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
 - (4) Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
 - (5) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di Provinsi dimaksud.

Dukungan Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk Elektronik atau surat keterangan yang diterbitkan oleh dinas kependudukan dan catatan sipil yang menerangkan bahwa penduduk tersebut berdomisili di wilayah administratif yang sedang menyelenggarakan Pemilihan paling singkat 1 (satu) tahun dan tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap Pemilihan umum sebelumnya di provinsi atau kabupaten/kota dimaksud. Dukungan sebagaimana dimaksud hanya diberikan kepada 1 (satu) pasangan calon

perseorangan.¹⁶³

C. Tahapan dan Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan melalui tahap persiapan dan tahap pelaksanaan.

Tahapan persiapan meliputi:

- (1) Perencanaan program dan anggaran;
- (2) Penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilihan;
- (3) Perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pemilihan;
- (4) Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS;
- (5) Pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS;
 - a. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau Pemilihan;
 - b. Penyerahan daftar penduduk potensial Pemilih; dan
 - c. Pemutakhiran dan penyusunan daftar Pemilih

Tahapan Penyelenggaraan, meliputi:

- (1) Pengumuman pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- (2) Pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- (3) Penelitian persyaratan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- (4) Penetapan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- (5) Pelaksanaan Kampanye;
- (6) Pelaksanaan pemungutan suara;
- (7) Penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara;
- (8) Penetapan calon terpilih;
- (9) Penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan

¹⁶³ Lihat Pasal 41 Ayat (30 dan (4) UU No. 10 Tahun 2016

(10) Pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

Tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah menjadi tanggung jawab bersama KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur dilaksanakan oleh KPU Provinsi. Untuk pemilihan bupati dan wakil bupati serta pemilihan walikota dan wakil walikota dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota.

Dalam Pasal 9 UU No. 10 Tahun 2016, Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan meliputi:

- (1) Menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;
- (2) Mengoordinasi dan memantau tahapan Pemilihan;
- (3) Melakukan evaluasi penyelenggaraan Pemilihan;
- (4) Menerima laporan hasil Pemilihan dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
- (5) Memfasilitasi pelaksanaan tugas KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan Pemilihan jika Provinsi, Kabupaten, dan Kota tidak dapat melanjutkan tahapan Pemilihan secara berjenjang; dan
- (6) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur meliputi¹⁶⁴:

- (1) Merencanakan program dan anggaran;
- (2) Merencanakan dan menetapkan jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur;
- (3) Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Provinsi, KPU

¹⁶⁴ Pasal 10 UU No. 8 Tahun 2015

- Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan memperhatikan pedoman dari KPU;
- (4) Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - (5) Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU;
 - (6) Menerima daftar Pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur;
 - (7) Memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data terakhir:
 - a. Pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - b. Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden; dan
 - c. Pemilihan,serta menetapkannya sebagai daftar Pemilih;
 - (8) Menetapkan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang telah memenuhi persyaratan;
 - (9) Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota dalam wilayah Provinsi yang bersangkutan;
 - (10) Membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilihan dan Bawaslu Provinsi;

- (11) Menerbitkan Keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan mengumumkannya;
- (12) Mengumumkan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur terpilih dan membuat berita acaranya;
- (13) Melaporkan hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur kepada KPU dan Menteri;
- (14) Menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu Provinsi atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilihan;
- (15) Mengenaikan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan; Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat;
- (16) Melaksanakan pedoman yang ditetapkan oleh KPU;
- (17) Memberikan pedoman terhadap penetapan organisasi dan tata cara penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sesuai dengan tahapan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (18) Melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur;
- (19) Menyampaikan laporan mengenai hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur kepada DPRD Provinsi; dan
- (20) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.
Dalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur,

KPU Provinsi wajib¹⁶⁵:

- (1) Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan tepat waktu;
- (2) memperlakukan peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur secara adil dan setara;
- (3) menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur kepada masyarakat;
- (4) melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (5) menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur kepada KPU dan Menteri;
- (6) mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusunannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (7) menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur kepada KPU dan Menteri dengan tembusan kepada Bawaslu;
- (8) membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (9) menyediakan dan menyampaikan data hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di tingkat Provinsi;
- (10) melaksanakan Keputusan DKPP; dan
- (11) melaksanakan kewajiban lain yang diberikan KPU dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 13 UU No. 8 Tahun 2015 dinyatakan tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota meliputi:

- (1) merencanakan program dan anggaran;
- (2) merencanakan dan menetapkan jadwal Pemilihan Bupati dan

¹⁶⁵ Lihat Pasal 12 UU 8 Tahun 2015

- Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota;
- (3) menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
 - (4) menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - (5) membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, serta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dalam wilayah kerjanya;
 - (6) mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
 - (7) menerima daftar Pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota;
 - (8) memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data terakhir:
 - a. Pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - b. pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden; dan
 - c. pemilihan,serta menetakannya sebagai daftar Pemilih;
 - (9) menerima daftar Pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan menyampai-

kannya kepada KPU Provinsi;

- (10) menetapkan pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota yang telah memenuhi persyaratan;
- (11) menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota berdasarkan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari seluruh PPK di wilayah Kabupaten/ Kota yang bersangkutan;

Agar pelaksanaan pemilihan kepala daerah berjalan secara baik maka peran Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sangatlah penting. Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pilkada dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pilkada yang demokratis.

Dalam Pasal 22A UU No. 8 Tahun 2015 dinyatakan Pengawasan penyelenggaraan Pemilihan menjadi tanggung jawab bersama Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwas Kabupaten/Kota. Pengawasan penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi. Pengawasan penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan oleh Panwas Kabupaten/ Kota¹⁶⁶. Dalam pelaksanaannya di lapangan

¹⁶⁶ Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019 yang dibacakan pada tanggal 29 Januari 2020 dinyatakan frasa “Panwas Kabupaten/Kota” dalam Pasal 1 angka 17; Pasal 1 angka 18; Pasal 5 ayat (2) huruf e; Pasal 22A ayat (1); Pasal 22A ayat (3); Pasal 22B huruf e; Pasal 22B huruf f; Pasal 22B huruf h; Pasal 22B huruf j; Pasal 22D; Pasal 23 ayat (1); Pasal 23 ayat (2); Pasal 24 ayat (3); Pasal 25 ayat (2); Pasal 30; Pasal 32; Pasal 34 huruf b; Pasal 34 huruf c; Pasal 34 huruf d; Pasal 82 ayat (5); Pasal 83; Pasal 104 ayat (11); Pasal 105 ayat (1); Pasal 105 ayat (7); Pasal 110 ayat (1); Pasal 110 ayat (3); Pasal 119 ayat (1); Pasal 119 ayat (2); Pasal 134 ayat (1); Pasal 134 ayat (5); Pasal 134 ayat (6); Pasal 135 ayat (2); Pasal 141; Pasal 144 ayat (1); Pasal 144 ayat (2); Pasal 144 ayat (3); Pasal 146 ayat (1); Pasal 146 ayat (3); Pasal 152 ayat (1); Pasal 152 ayat (2); Pasal 154 ayat (1); Pasal 154 ayat (2); Pasal 193 ayat (1); Pasal 193 ayat (2);

pengawasan Pilkada melibatkan Panwas Kecamatan, Panitia Pengawas Lapangan (PPL), dan Pengawas TPS¹⁶⁷.

Dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tugas dan wewenang Bawaslu dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22B UU No. 10 Tahun 2016, meliputi:

- (1) menyusun dan menetapkan Peraturan Bawaslu dan pedoman teknis pengawasan untuk setiap tahapan Pemilihan serta pedoman tata cara pemeriksaan, pemberian rekomendasi, dan putusan atas keberatan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;
- (2) menerima, memeriksa, dan memutus keberatan atas putusan Bawaslu Provinsi terkait pemilihan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota terkait dengan Pemilihan yang diajukan oleh pasangan calon dan/atau Partai Politik/gabungan Partai Politik terkait penjatuhan sanksi diskualifikasi dan/atau tidak diizinkan Partai Politik/gabungan Partai Politik untuk mengusung pasangan calon dalam Pemilihan berikutnya.
- (3) mengoordinasikan dan memantau tahapan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;
- (4) melakukan evaluasi pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;
- (5) menerima laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilihan dari Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
- (6) memfasilitasi pelaksanaan tugas Bawaslu Provinsi dan Bawaslu

Pasal 193B ayat (2) UU No. 1 Tahun 2015 jo UU 8 Tahun 2015 jo UU No. 10 Tahun 2016 bertentangan dengan UUDNRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “Bawaslu Kabupaten/Kota”;

¹⁶⁷ Lihat Pasal 23 UU No. 1 Tahun 2015

Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan jika Provinsi, Kabupaten, dan Kota tidak dapat melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan secara berjenjang;

- (7) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan;
- (8) melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota;
- (9) menerima dan menindaklanjuti laporan atas tindakan pelanggaran Pemilihan; dan
- (10) menindaklanjuti rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota kepada KPU terkait terganggunya tahapan Pemilihan.”

Dalam pengawasan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah Bawaslu oleh Pasal 22C UU No. 8 Tahun 2015 wajib:

- (1) memperlakukan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota secara adil dan setara;
- (2) menyampaikan semua informasi pengawasan penyelenggaraan Pemilihan kepada masyarakat;
 - a. melaksanakan Keputusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP); dan
 - b. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 24 UU No. 1 Tahun 2015 dinyatakan tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi dalam penyelenggaraan pengawasan Pilkada adalah:

- (1) mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan di wilayah provinsi yang meliputi:
 - a. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan

- Daftar Pemilih Tetap;
- b. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan Gubernur
 - c. proses penetapan Calon Gubernur;
 - d. penetapan Calon Gubernur;
 - e. pelaksanaan Kampanye;
 - f. pengadaan logistik Pemilihan dan pendistribusiannya;
 - g. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
 - h. pengawasan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya;
 - i. proses rekapitulasi suara dari seluruh Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi;
 - j. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan; Dan
 - k. proses penetapan hasil Pemilihan Gubernur;
- (2) mengelola, memelihara dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu Provinsi dan lembaga kearsipan Provinsi berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Bawaslu dan Arsip Nasional Republik Indonesia;
 - (3) menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
 - (4) menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi untuk ditindaklanjuti;
 - (5) meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
 - (6) menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh Penyelenggara Pemilihan di tingkat Provinsi;

- (7) mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung
- (8) mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan
- (9) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Bawaslu Provinsi dapat:

- (1) memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh Penyelenggara Pemilihan di tingkat Provinsi; dan
- (2) memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilihan.

Dalam pelaksanaan tugasnya Bawaslu Provinsi wajib¹⁶⁸:

- (1) bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- (2) melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas pemilihan umum pada tingkatan dibawahnya;
- (3) menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
- (4) menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan Pemilihan secara periodik dan/ atau berdasarkan kebutuhan;

¹⁶⁸ Lihat pasal 29 UU No. 1 Tahun 2015

- (5) menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilihan di tingkat Provinsi; dan
- (6) melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu untuk Tugas dan wewenang Panwas (Bawaslu) Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pilkada sebagaimana ditentukan dalam Pasal 30 UU No. 10 Tahun 2016 adalah:

- (1) mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang meliputi:
 - a. pelaksanaan pengawasan rekrutmen PPK, PPS, dan KPPS;
 - b. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
 - c. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan;
 - d. proses dan penetapan calon;
 - e. pelaksanaan Kampanye;
 - f. perlengkapan Pemilihan dan pendistribusiannya;
 - g. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
 - h. pelaksanaan pengawasan pendaftaran pemilih;
 - i. mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
 - j. penyampaian surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 - k. proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota dari seluruh Kecamatan;
 - l. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan; dan

- m. proses pelaksanaan penetapan hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.
- (2) menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
 - (3) menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran Pemilihan dan sengketa Pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
 - (4) menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
 - (5) meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
 - (6) menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh penyelenggara di Provinsi, Kabupaten, dan Kota;
 - (7) mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung;
 - (8) mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan
 - (9) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.”

Dalam Pemilihan Bupati dan Walikota, Panwas (Bawaslu) Kabupaten/ Kota sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 UU No. 1 Tahun 2015 wajib:

- (1) bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- (2) melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan

- tugas Panwas pada tingkatan di bawahnya;
- (3) menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
 - (4) menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan Pemilihan secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
 - (5) menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilihan; dan
 - (6) melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

D. Jenis-Jenis Pelanggaran Dalam Pemilihan Kepala Daerah

Dalam setiap pelaksanaan pemilu, baik pemilu legislatif, pemilihan presiden maupun pemilihan kepala daerah, selalu ada aturan yang menjadi rambu-rambu. Orang mengistilahkan rambu-rambu itu sebagai hukum pemilu, yakni seperangkat aturan-aturan yang menjadi landasan untuk menjamin pelaksanaan pemilu sesuai dengan asas pemilu, seperti langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.¹⁶⁹

Dalam hukum pemilu itulah ada rambu-rambu pelanggaran pemilu yang memang tidak boleh dilakukan. Bagi pelaku pelanggaran akan dikenai sanksi. Tujuannya agar pemilu bisa terlaksana sesuai dengan asas pemilu. Dalam setiap pemilu, menurut Abhan¹⁷⁰ selalu saja ada pihak-pihak yang melakukan

¹⁶⁹ Abhan, *Jejak Kasus Pidana Pemilu (Catatan Penegakan Hukum Pemilu di Jateng)*, Penerbit: CV Rafi Sarana Perkasa, Semarang, 2016, Hal. 216

¹⁷⁰ *Loc.cit*

pelanggaran pemilu, baik disengaja atau tidak. Mereka adalah orang-orang yang ingin memanfaatkan momentum pemilu untuk kepentingan tertentu.

Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah (UU 1/15 jo 8/15 jo. 10/16) juga mengatur ihwal hukum pemilu (dalam hal ini hukum pemilihan kepala daerah), terkait pelanggaran hukum di dalam pemilihan kepala daerah. Di dalam undang-undang tersebut diatur 6 (enam) jenis pelanggaran hukum pilkada, yaitu: pelanggaran kode etik penyelenggara pilkada, pelanggaran administrasi pilkada, sengketa pilkada, pelanggaran/tindak pidana pilkada, sengketa tata usaha Negara (TUN) pilkada, dan perselisihan hasil pilkada.

1. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pilkada

Pelanggaran Kode Etik¹⁷¹ Penyelenggara pilkada adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara yang berpedoman pada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara¹⁷². Berarti yang menjadi subyek dalam pelanggaran kode etik ini adalah penyelenggara pilkada yaitu KPU beserta komisioner dan penyelenggara yang berada di bawahnya dan Bawaslu beserta jajarannya. Sanksi yang bisa diterapkan kepada penyelenggara pilkada yang melanggar kode etik adalah teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap. Untuk Teguran tertulis bisa berupa peringatan atau peringatan keras. Sementara untuk pemberhentian tetap bisa

¹⁷¹ Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagaimana diartikan oleh DKPP dalam Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2017 adalah suatu kesatuan asas moral, etika, dan filosofi yang menjadi pedoman perilaku bagi Penyelenggara Pemilu berupa kewajiban atau larangan, tindakan dan/atau ucapan yang patut atau tidak patut dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu

¹⁷² Lihat Ps 136-137 UU No. 1 Tahun 2015

pemberhentian tetap dari jabatan ketua atau pemberhentian tetap sebagai anggota penyelenggara.

Pengaturan Kode Etik penyelenggaraan pilkada bertujuan menjaga integritas, kehormatan, kemandirian, dan kredibilitas anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, serta anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa dan Pengawas TPS. Penyelesaian pelanggaran kode etik ini dilakukan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Untuk tata cara penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggara ini diatur oleh DKPP.

Khusus untuk pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh jajaran panitia pengawas pemilihan di tingkat kecamatan ke bawah (Panwas Kecamatan, Panwas Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS) diatur dan ditangani sendiri oleh Bawaslu. Terkait prosedur penanganannya bisa dibaca di dalam Peraturan Bawaslu Nomor 4 Tahun 2019.

2. Pelanggaran Administrasi Pilkada

Pelanggaran administrasi pilkada adalah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan di luar tindak pidana Pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan.¹⁷³ *Adressat* dari pelanggaran administrasi ini adalah peserta pilkada juga penyelenggara pilkada.

Penanganan terhadap pelanggaran administrasi pilkada ini dilakukan oleh Jajaran Bawaslu (Bawaslu Provinsi, Panwaslu

¹⁷³ Lihat Ps 138-141 UU No. 8 Tahun 2015

<sekarang; Bawaslu¹⁷⁴> Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan atau nama lain, Panitia Pengawas Lapangan <PPL> dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara <TPS>)¹⁷⁵. Dugaan adanya pelanggaran administrasi pilkada bisa dilaporkan oleh 3 pihak, yaitu: warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih pada pilkada setempat, pemantau pilkada, atau peserta pilkada atau bisa merupakan temuan sendiri oleh pengawas. Laporan atau temuan yang bisa diproses adalah yang dilaporkan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diketahuinya dan/atau ditemukannya pelanggaran administrasi tersebut. Dalam hal terdapat laporan atau temuan terkait pelanggaran ini, Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/ Kota menindaklanjuti dengan cara meminta keterangan dan klarifikasi kepada pelapor dan pihak-pihak terkait. Selanjutnya dikaji dan sesudahnya apabila terbukti benar ada pelanggaran administrasi pilkada, Bawaslu membuat rekomendasi atas hasil kajiannya terkait pelanggaran administrasi pilkada. Jangka waktu permintaan keterangan, klarifikasi, pengkajian dan pembuatan rekomendasi yang ditentukan oleh UU Pilkada sangatlah sempit, yaitu 3 hari yang bisa ditambah 2 hari, atau maksimal 5 hari.

¹⁷⁴ Lihat Peraturan Bawaslu No. 2 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dan Peraturan Bawaslu No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Bawaslu No. 1 Tahun 2020 Tentang Tata Kerja dan Pola hubungan Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Provinsi, Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan umum Kecamatan, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Desa/Kelurahan, Panitia Pengawasan Pemilihan Umum Luarnegeri, dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara. Dalam konsideran 2 Perbawaslu tersebut dinyatakan Peraturan Bawaslu ini dibuat benar satunya karena adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019, sehingga perlu melakukan penyesuaian mengenai nomenklatur kelembagaan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Yaitu yang dulunya Panitia Pengawas Pemilihan menjadi Badan Pengawas Pemilu. Perbawaslu No. 2 Tahun 2020 mencabut Perbawaslu No. 15 Tahun 2017.

¹⁷⁵ Lihat Perbawaslu No. 14 Tahun 2017

Dalam kondisi seperti ini memang diperlukan pengetahuan, keahlian/ ketrampilan, kecekatan dan ketajaman analisa dari komisioner Bawaslu.

Terhadap rekomendasi terkait pelanggaran administrasi, KPU (Provinsi Kabupaten/Kota) wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota. KPU (Provinsi, Kabupaten/Kota) menyelesaikan pelanggaran administrasi pilkada berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/ atau Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya. KPU (Provinsi Kabupaten/Kota) memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi paling lama 7 (tujuh) hari sejak rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota diterima. Dalam hal KPU (Provinsi Kabupaten/Kota), PPK, PPS, atau peserta Pemilihan tidak menindaklanjuti rekomendasi, maka Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota memberikan sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis. Bahkan khusus untuk penyelenggara yang tidak mematuhi rekomendasi bisa juga mereka dilaporkan ke DKPP.

Sanksi administrasi hakikatnya menekankan pada upaya korektif atas perbuatan dan tindakan yang terkait dengan proses administrasi tahapan Pilkada, baik yang dilakukan oleh penyelenggara pilkada maupun peserta pilkada (partai pengusung ataupun pasangan calon). Tetapi khusus pasangan calon yang terbukti melakukan pelanggaran dalam bentuk menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pilkada dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota, dengan ketentuan¹⁷⁶:

- (1) Pelanggaran administrasi tersebut merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif.

¹⁷⁶ Lihat Ps. 135A UU No. 10 Tahun 2016

- (2) Bawaslu Provinsi menerima, memeriksa, dan memutus pelanggaran administrasi Pilkada dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja.
- (3) Pemeriksaan harus dilakukan secara terbuka dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu Provinsi dengan menerbitkan keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan Bawaslu Provinsi.
- (5) Keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dapat berupa sanksi administrasi pembatalan pasangan calon.
- (6) Pasangan calon yang dikenai sanksi administrasi pembatalan dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota ditetapkan.
- (7) Mahkamah Agung memutus upaya hukum pelanggaran administrasi Pilkada dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak berkas perkara diterima oleh Mahkamah Agung.
- (8) Dalam hal putusan Mahkamah Agung membatalkan keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menetapkan kembali sebagai pasangan calon.
- (9) Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat.

3. Sengketa Pilkada

Sengketa Pilkada adalah sengketa antar peserta pilkada dan sengketa antara peserta pilkada dan penyelenggara pilkada sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan KPU

Kabupaten/Kota.¹⁷⁷

Penanganan sengketa ini menjadi kewenangan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Waktu yang disediakan oleh Undang-undang untuk Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam memeriksa dan memutus sengketa Pilkada paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau temuan. Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan penyelesaian sengketa pilkada melalui tahapan:¹⁷⁸

- a. menerima dan mengkaji laporan atau temuan; dan
- b. mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat.

Di dalam Pasal 144 UU No. 10 Tahun 2016 dinyatakan seluruh proses pengambilan putusan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota wajib dilakukan melalui proses yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Putusan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa pilkada merupakan putusan yang bersifat mengikat. Terhadap Putusan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota ini, KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti paling lambat 3 (tiga) hari kerja. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian sengketa diatur dengan Peraturan Bawaslu.

4. Pelanggaran/Tindak Pidana Pilkada

Pelanggaran/tindak pidana pilkada merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan Pemilihan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah.¹⁷⁹ Di dalam UU NO. 1 Tahun 2015 jo. 8 Tahun 2015 jo 10 Tahun 2016 terkait jenis-

¹⁷⁷ Lihat Ps. 142 UU 8 Tahun 2015

¹⁷⁸ Lihat Pasal 143 UU No. 1 Tahun 2015

¹⁷⁹ Lihat Pasal 145 UU No. 1 Tahun 2015

jenis tindakan yang masuk kategori tindak pidana pilkada diatur dalam Pasal 177 sd 198. Dalam 21 Pasal tersebut ditentukan 36 Jenis tindak pidana yang masuk kriteria tindak pidana pilkada.

Subyek (pelaku) tindak pidana pilkada ada yang bisa dilakukan oleh setiap orang (delik komun), ada yang merupakan delik propria yaitu tindak pidana yang subyeknya tertentu atau tidak setiap orang. Delik propria ini bisa mengarah pada penyelenggara pilkada, pejabat negara, aparatur sipil negara (ASN), kepala desa, pasangan calon, dan pimpinan partai politik.

Dalam hal terjadi laporan atau temuan terhadap tindak pidana pilkada ini, pertama kali ditangani oleh Bawaslu provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Selanjutnya dalam hal terdapat indikasi atau dugaan memang hal tersebut merupakan suatu tindak pidana, maka dalam waktu 1x24 jam dibahas dalam sentra penegakan hukum terpadu (GAKKUMDU), yang unsurnya terdiri dari kejaksaan, kepolisian dan bawaslu. Dalam waktu 3 hari dan bisa ditambah 2 hari sejak diregistrasi Gakkumdu harus sudah membuat keputusan apakah betul perbuatan tersebut memang mengindikasikan sebagai suatu tindak pidana pilkada atau bukan. Dalam hal mengindikasikan sebagai tindak pidana pilkada maka perkara tersebut harus dilimpahkan ke penyidik kepolisian untuk dilakukan proses penyidikan.

Berbeda dengan tindak pidana umum yang tidak ada ketentuan batas waktu penyidikan, dalam tindak pidana pilkada ini penyidik dibatasi waktu. Penyidik menyampaikan hasil penyidikan disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak laporan diterima dari Bawaslu Provinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota. Penyidik dalam menjalankan tugasnya dapat melakukan penggeledahan, penyitaan, dan pengumpulan alat bukti untuk kepentingan penyelidikan maupun penyidikan tanpa surat izin ketua

pengadilan negeri setempat.¹⁸⁰

Sesudah penyidikan dinyatakan lengkap, perkara dilimpahkan ke kejaksaan untuk dilakukan proses penuntutan. Dalam hal hasil penyidikan menurut jaksa penuntut umum dinyatakan belum lengkap, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi. Penyidik dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal penerimaan berkas yang dikembalikan, harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada penuntut umum. Selanjutnya penuntut umum melimpahkan berkas perkara disertai surat dakwaan kepada Pengadilan Negeri setempat paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak menerima berkas perkara dari penyidik.

Undang-Undang Pilkada hanya memberi batas waktu maksimal 7 (tujuh) hari sejak pelimpahan berkas bagi majelis hakim pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus perkara tindak pidana pilkada ini. Selanjutnya terhadap putusan hakim pengadilan negeri, Penuntut Umum dan terdakwa diberi kesempatan untuk mengajukan banding ke kepaniteraan PN dalam jangka waktu 3 (tiga) hari sesudah pengucapan putusan.

Kepaniteraan pengadilan negeri dalam jangka waktu 3 (hari) hari sesudah pengajuan banding harus melimpahkan permohonan banding tersebut ke pengadilan tinggi setempat. Pengadilan tinggi melalui majelis hakimnya diberi kesempatan untuk memeriksa dan memutus perkara banding tindak pidana pilkada ini dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari. Putusan majelis hakim pengadilan tinggi ini merupakan putusan akhir dan mengikat (*final & binding*) dalam perkara tindak pidana pilkada. Karenanya putusan pengadilan tinggi ini bersifat berkekuatan hukum tetap

¹⁸⁰ Lihat Pasal 146 UU No. 10 Tahun 2016

(in kracht van gewijsde)

Secara umum proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan persidangan tetap menggunakan ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana sebagaimana tersebut dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1981. Kecuali yang ditentukan secara khusus dalam undang-undang pilkada seperti jangka waktu penyelesaian perkara, penggeledahan, penyitaan, dan pengumpulan alat bukti mengacu pada UU No. 1 Tahun 2015 jo. UU No. 8 Tahun 2015 jo. UU No. 10 Tahun 2016.

5. Sengketa TUN Pilkada

Sengketa tata usaha negara (TUN) pilkada merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pilkada antara Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota.¹⁸¹ Peradilan Tata Usaha Negara dalam menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa Tata Usaha Negara pilkada menggunakan Hukum Acara Tata Usaha Negara, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah.

Mekanisme pengajuan sengketa tata usaha negara pemilihan kepala daerah adalah sebagai berikut:¹⁸²

- (1) Peserta Pilkada mengajukan keberatan terhadap keputusan KPU Provinsi atau keputusan KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota ditetapkan.

¹⁸¹ Lihat Pasal 153 UU No. 10 Tahun 2016

¹⁸² Lihat Pasal 154 UU No. 10 Tahun 2016

- (2) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pilkada ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota telah dilakukan.
- (3) Dalam hal pengajuan gugatan kurang lengkap, penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterimanya gugatan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
- (4) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada angka (3) penggugat belum menyempurnakan gugatan, hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima.
- (5) Terhadap putusan sebagaimana dimaksud pada angka (4) tidak dapat dilakukan upaya hukum.
- (6) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memeriksa dan memutus gugatan dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak gugatan dinyatakan lengkap.
- (7) Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada angka (6) hanya dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- (8) Permohonan kasasi diajukan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
- (9) Mahkamah Agung Republik Indonesia wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak permohonan kasasi diterima.
- (10) Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum peninjauan kembali.
- (11) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib

menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) Hari.

- (12) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia mengenai keputusan tentang penetapan pasangan calon peserta Pilkada sepanjang tidak melewati tahapan paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sebelum hari pemungutan suara.

6. Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah

Perselisihan hasil pemilihan kepala daerah merupakan perselisihan antara KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dan peserta Pilkada (pasangan calon) mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilihan Kepala Daerah. Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pilkada yang bisa diproses adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang signifikan dan dapat mempengaruhi penetapan calon terpilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Signifikansi yang dapat mempengaruhi suara dengan ketentuan di bawah ini.

Peserta pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dengan ketentuan¹⁸³:

- a. provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
- b. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta), pengajuan

¹⁸³ Lihat Pasal 158 Ayat (1) UU No. 10 Tahun 2016

perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;

- c. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi; dan
- d. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi.

Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara dengan ketentuan¹⁸⁴:

- a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
- b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan apabila terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil

¹⁸⁴ Lihat Pasal 158 Ayat (2) UU No. 10 Tahun 2016

- penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
- c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir KPU Kabupaten/Kota; dan
 - d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir KPU Kabupaten/Kota.”

Sementara itu prosedur penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah diatur di dalam Pasal 157 UU No. 10 tahun 2016, dengan ketentuan sebagai berikut.

- (1) Perkara perselisihan hasil Pilkada diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.
- (2) Badan peradilan khusus dibentuk sebelum pelaksanaan Pilkada serentak nasional.
- (3) Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pilkada diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.
- (4) Peserta Pilkada dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi.
- (5) Peserta Pilkada mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pilkada oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.
- (6) Pengajuan permohonan dilengkapi alat/dokumen bukti dan

Keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi penghitungan suara.

- (7) Dalam hal pengajuan permohonan kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi.
- (8) Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil Pemilihan Kepala Daerah paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak diterimanya permohonan.
- (9) Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat.
- (10) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.

Terkait ketentuan dalam angka (3) yaitu perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pilkada diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus, ini menunjukkan bahwa posisi Mahkamah Konstitusi adalah menjalankan kewenangan transisi. Kewenangan ini sebagaimana amanah ketentuan Pasal 157 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2016 berlaku paling lambat sampai pelaksanaan pilkada serentak nasional tahun 2024.

E. Penetapan, Pengangkatan dan Pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Setelah tahapan pemungutan, penghitungan dan rekapitulasi suara secara berjenjang yang dilakukan oleh jajaran Komisi Pemilihan Umum selesai, maka dilakukan penetapan pasangan calon terpilih pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Terkait siapa pasangan calon kepala daerah wakil kepala daerah yang ditetapkan sebagai calon terpilih dan selanjutnya diangkat sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah, terdapat perbedaan pengaturannya di dalam UU No. 32 tahun 2004, UU No.

12 tahun 2008 , UU No. 1 Tahun 2015, UU No. 8 Tahun 2015 dan UU No. 10 Tahun 2016.

Dalam UU No. 32 tahun 2004 ketentuang tentang pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang bisa ditetapkan sebagai pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih, adalah sebagai berikut.¹⁸⁵

- (1) Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50 % (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.
- (2) Apabila ketentuan angka (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.
- (3) Dalam hal pasangan calon yang perolehan suara terbesar sebagaimana dimaksud pada angka (2) terdapat lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suaranya sama, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
- (4) Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka (2) tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 25 % (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua.
- (5) Apabila pemenang pertama sebagaimana angka (4) diperoleh dua pasangan calon, kedua pasangan calon tersebut berhak mengikuti pemilihan putaran kedua.
- (6) Apabila pemenang pertama sebagaimana dimaksud pada angka (4) diperoleh oleh tiga pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan

¹⁸⁵ Lihat Pasal 107 UU No. 32 Tahun 2004

berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.

- (7) Apabila pemenang kedua sebagaimana dimaksud pada angka (4) diperoleh oleh lebih dari satu pasangan calon, penentuannya dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
- (8) Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

Kalau kita simpulkan, maka penetapan pasangan calon terpilih dalam UU No. 32 tahun 2004 ditentukan secara berjenjang, yaitu:

- (1) Pasangan calon yang memperoleh suara sah lebih 50%, maka merekalah sebagai pasangan calon terpilih,
- (2) Kalau tidak ada yang memperoleh suara sah lebih 50%, maka pasangan calon yang memperoleh suara sah terbesar di atas 25% yang ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Kalau yang memperoleh suara terbesar di atas 25% lebih dari 1 pasangan calon, maka pasangan calon yang wilayah perolehan suara lebih luas yang ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.
- (3) Apabila tidak ada pasangan calon yang mencapai 25 % dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua. Dalam hal pemenang pertama ada 2 pasangan calon, maka merekalah yang maju pada putaran kedua. Apabila pemenang pertama ada tiga pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas. Demikian juga apabila pemenang kedua ada lebih dari satu pasangan calon, penentuan sebagai pemenang kedua dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas. Pasangan calon yang

memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

Terhadap penjenjangan penentuan calon terpilih dalam UU 32 Tahun 2004 ada yang perlu dipersoalkan, yaitu:

- (1) Apa gunanya ketentuan pasangan calon yang memperoleh suara sah lebih 50% sebagai pasangan calon terpilih, sementara ada juga ketentuan kalau tidak ada yang memperoleh suara sah lebih 50%, maka pasangan calon yang memperoleh suara sah terbesar di atas 25% yang ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Mengapa tidak langsung ditentukan normanya menjadi: Pasangan calon yang memperoleh suara sah terbesar di atas 25% ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Toh perolehan suara sah 50% itu adalah di atas 25%.
- (2) Dalam hal sesudah pelaksanaan putaran kedua suara sah yang diperoleh sama antara 2 pasangan calon yang berlaga, siapa yang akan dinyatakan sebagai calon terpilihnya? Ternyata di dalam UU No. 32 Tahun 2004 belum ada normanya.

Terkait ketentuan Pasal 107 UU No. 32 Tahun 2004 ini kemudian pada tahun 2008 dengan UU No. 12 tahun 2008 dilakukan perubahan. Ternyata perubahannya tidak substantif, hanya menaikkan ketentuan prosentase lebih dari 25% dari suara sah menjadi lebih dari 30% dari suara sah. Selengkapnyanya perubahan tersebut adalah dinyatakan Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur ditetapkan oleh KPU Provinsi sebagai Pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur Terpilih, dan Pasangan Calon Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Walikota ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota Pasangan Calon Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Walikota Terpilih dengan ketentuan:¹⁸⁶

- (1) Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang

¹⁸⁶ Lihat Pasal 107 UU No. 12 Tahun 2008

- memperoleh suara lebih dari 50 % (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.
- (2) Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud angka (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.
 - (3) Dalam hal pasangan calon yang perolehan suara terbesar sebagaimana dimaksud pada angka (2) terdapat lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suaranya sama, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
 - (4) Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka (2) tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua.
 - (5) Apabila pemenang pertama sebagaimana dimaksud pada angka (4) diperoleh dua pasangan calon, kedua pasangan calon tersebut berhak mengikuti pemilihan putaran kedua.
 - (6) Apabila pemenang pertama sebagaimana dimaksud pada angka (4) diperoleh oleh tiga pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
 - (7) Apabila pemenang kedua sebagaimana dimaksud pada angka (4) diperoleh oleh lebih dari satu pasangan calon, penentuannya dilakukan berdasarkan wilayah.
 - (8) Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

Dalam UU No. 1 tahun 2015 syarat Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur ditetapkan oleh KPU Provinsi sebagai Pasangan

Gubernur dan Wakil Gubernur Terpilih ditentukan dalam Pasal 109, yaitu:

- (1) Calon Gubernur yang memperoleh suara lebih dari 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah ditetapkan sebagai Gubernur terpilih.
- (2) Dalam hal tidak ada Calon Gubernur yang memperoleh suara sebagaimana dimaksud pada angka (1), diadakan Pemilihan Gubernur putaran kedua yang diikuti oleh calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama.
- (3) Calon Gubernur yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara sah pada putaran kedua ditetapkan sebagai Gubernur terpilih.

Untuk Pasangan Calon Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Walikota syarat ditetapkan sebagai Pasangan Calon Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Walikota Terpilih oleh KPU Kabupaten/Kota di dalam UU No. 1 Tahun 2015 ditentukan dalam Pasal 107, yang sebenarnya secara substansi ketentuannya sama dengan penetapan Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur ditetapkan sebagai Pasangan Calon Terpilih yaitu:

- (1) Calon Bupati dan Calon Walikota yang memperoleh suara lebih dari 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah ditetapkan sebagai Calon Bupati terpilih dan Calon Walikota terpilih.
- (2) Dalam hal tidak ada Calon Bupati dan Calon Walikota yang memperoleh suara sebagaimana dimaksud pada angka (1), maka diadakan Pemilihan Bupati dan Pemilihan Walikota putaran kedua yang diikuti oleh calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama.
- (3) Calon Bupati dan Calon Walikota yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara sah pada putaran kedua ditetapkan sebagai Bupati terpilih dan Walikota terpilih.

Berdasarkan ketentuan di atas terlihat pengaturan ihwal pasangan calon kepala daerah terpilih dalam UU No. 1 tahun 2015 ada perbedaan dengan UU No. 12 Tahun 2008 terkait dihilangkannya ketentuan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50 % (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Walaupun demikian secara substansi adalah sama yaitu sama-sama menentukan yang akan ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih adalah yang memperoleh suara lebih dari 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah. Apabila tidak ada pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 30% (tiga puluh persen), maka diadakan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama. Selanjutnya salah satu pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) atau 1/2 dari jumlah suara sah pada putaran kedua inilah yang ditetapkan sebagai pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah (gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota) terpilih.

Ketentuan ambang batas penetapan pasangan calon kepala daerah terpilih dalam UU No. 1 tahun 2015 kiranya tidak pernah dilaksanakan, hal ini karena buru-buru ketentuan tersebut diubah oleh UU No. 8 Tahun 2015. Pasal 109 oleh UU No. 8 Tahun 2015 berubah menjadi:

- (1) Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur terpilih.
- (2) Dalam hal terdapat jumlah perolehan suara yang sama untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, pasangan calon yang memperoleh dukungan Pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil

Gubernur terpilih.

Demikian juga Pasal 107 oleh UU No. 8 Tahun 2015 yang mengatur syarat penetapan pasangan calon bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota terpilih, berubah menjadi:

- (1) Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati terpilih serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota terpilih.
- (2) Dalam hal terdapat jumlah perolehan suara yang sama untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota, pasangan calon yang memperoleh dukungan Pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kecamatan di kabupaten/kota tersebut ditetapkan sebagai pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota terpilih.

Berdasarkan perubahan ketentuan dalam Pasal 107 dan 108 yang ternukilkan di atas, maka berdasarkan UU No. 8 Tahun 2015 penetapan sebagai pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah (gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota) terpilih tidak diperlukan ambang batas lagi. Sesiapapun pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak dibanding dengan pasangan calon lainnya, maka merekalah yang ditetapkan oleh KPU (Provinsi/kabupaten/kota) sebagai pasangan calon kepala daerah terpilih.

Selanjutnya ketentuan Pasal 107 dan 109 UU No. 8 Tahun 2015 disempurnakan oleh UU No. 10 Tahun 2016. Penyempurnaan ini karena adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/PUU-XIII/2015 yang *Judicial Review* ini diajukan oleh Effendi Ghazali dan Yayan Sakti Suryandaru terhadap Pasal 51 Ayat (2) dan 52 Ayat (2) UU No. 1 Tahun 2015 Jo UU No. 10 Tahun 2015. Pasal ini pada

intinya sebelumnya menyatakan KPU (Provinsi/Kabupaten/Kota) menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan Calon Gubernur/Bupati/Walikota dan Calon Wakil Gubernur/Bupati/Walikota dengan Keputusan KPU (Provinsi/Kabupaten/Kota). Selanjutnya oleh Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dinyatakan Pasal 51 Ayat (2) dan 52 Ayat (2) UU No. 1 Tahun 2015 Jo UU No. 10 Tahun 2015 dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup *“menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur/Bupati/Walikota dan Calon Wakil Gubernur/Bupati/Walikota dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Gubernur/Bupati/Walikota dan Calon Wakil Gubernur/Bupati/Walikota”*. Ini berarti MK menyatakan kebolehan hanya adanya 1 (satu) pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan adanya Putusan MK tersebut berakibat dalam hal hanya ada 1 (satu) pasangan calon bagaimana perlakuannya dalam penetapan pasangan calon kepala daerah terpilih?. Berdasarkan hal tersebut penyempurnaan Pasal 107 dan 109 dalam UU No. 10 Tahun 2016 dilakukan dengan cara penambahan satu ayat tanpa merubah 2 ayat yang sebelumnya, yaitu:

“Dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur peserta Pemilihan memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah, ditetapkan sebagai pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur terpilih.”¹⁸⁷

“Dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota peserta Pemilihan memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah, ditetapkan sebagai pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati terpilih serta

¹⁸⁷ Lihat Pasal 109 Ayat (3) UU No. 10 Tahun 2016

pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota terpilih.”¹⁸⁸

Berdasarkan penambahan ayat di atas dapat disimpulkan untuk pemilihan kepala daerah yang hanya ada pasangan calon tunggal, maka penentuan pasangan calon tersebut sebagai pasangan calon terpilih adalah apabila pasangan calon tersebut memperoleh lebih dari $\frac{1}{2}$ dari suara sah. Sebagai contoh adalah dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pati Tahun 2017 yang hanya diikuti oleh Pasangan Calon Tunggal H Haryanto, SH, MM, M.Si. sebagai calon Bupati dan H. Saiful Arifin sebagai calon Wakil Bupati. Pasangan Calon ini menang atau ditetapkan oleh KPU Kabupaten Pati sebagai Pasangan Calon Terpilih setelah meraih jumlah sebanyak 519.675 suara atau 74,51 %, mengalahkan kotak kosong yang hanya bisa meraup 177.762 suara atau 25,49 % dari 697.437 suara sah dari 21 kecamatan.¹⁸⁹

Dalam hal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut memperoleh suara sama atau kurang dari $\frac{1}{2}$ atau 50% dari suara sah, maka yang menang adalah kotak kosong. Hal ini sebagaimana terjadi dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018¹⁹⁰. Dalam Pemilihan tersebut kotak kosong menang atas Pasangan Calon Walikota Munafri Arifuddin dan Wakil Walikota Andi Rachmatika Dewi (Appi-Cicu). Dari hasil rekapitulasi Pasangan Appi-Cicu total mendapatkan 264.245 suara atau 46,77%

¹⁸⁸ Lihat Pasal 107 Ayat (3) UU No. 10 Tahun 2016

¹⁸⁹ <https://id.wikipedia.org/wiki/Haryanto>

¹⁹⁰ Pada pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah serentak tahun 2018 yang diikuti 171 daerah (17 daerah provinsi, 39 daerah kota, dan 115 daerah kabupaten), ada 16 daerah yang diikuti hanya 1 (satu) pasangan calon, yaitu: Deli Serdang, Padang Lawas Utara, Kota Prabumulih, Pasuruan, Lebak, Tangerang, Kota Tangerang, Tapin, Minahasa Tenggara, Enrekang, Kota Makassar, Mamasa, Mamberamo Tengah, Puncak, Jayawijaya, dan Minahasa. Dari 16 daerah tersebut, hanya 1 daerah yaitu pilkada Kota Makassar yang dimenangkan oleh Kotak Kosong.

Baca: <https://kabar24.bisnis.com/read/20180626/15/809737/pilkada-serentak-2018-ada-16-calon-tunggal-jumlah-paslon-pemilih>

dan kotak kosong 300.795 suara atau 53,23%¹⁹¹. Berdasarkan hal tersebut sesuai ketentuan Pasal 107 UU No. 10 tahun 2016 Calon Walikota Munafri Arifuddin dan Calon Wakil Walikota Andi Rachmatika Dewi tidak ditetapkan sebagai Pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota Terpilih dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018.

Ketentuan sebagaimana di atas berlaku untuk keseluruhan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah terkecuali untuk Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

Untuk DKI Jakarta pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih harus memperoleh suara lebih dari 50 % (lima puluh persen) jumlah suara sah. Apabila pasangan calon tidak ada yang mencapai 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua. Baru sesudah itu bisa ditetapkan siapa pasangan calon terpilih.¹⁹²

Untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah DIY tidak dilakukan pemilihan secara langsung oleh rakyat. Karena kesejarahan dan keistimewaannya berdasarkan Undang-Undang No. 13 tahun 2012 tentang Kesetimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang dilakukan adalah penetapan oleh DPRD DIY. Calon Gubernur DIY harus seseorang yang bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan untuk calon Wakil Gubernur harus seseorang yang bertakhta sebagai Adipati Paku Alam.

Pengesahan pengangkatan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih dilakukan berdasarkan penetapan pasangan calon terpilih oleh KPU Provinsi yang disampaikan oleh

¹⁹¹ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Wali_Kota_Makassar_2018

¹⁹² Lihat Pasal 11 UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DPRD Provinsi kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Pengesahan pengangkatan tersebut dilakukan oleh Presiden dalam waktu paling lama 20 (dua puluh) hari terhitung sejak tanggal usul dan berkas diterima secara lengkap.¹⁹³

Dalam hal DPRD Provinsi tidak menyampaikan usulan pengesahan pengangkatan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih kepada Presiden melalui Menteri, dalam jangka waktu 5 (lima) hari kerja sejak KPU Provinsi menyampaikan penetapan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih kepada DPRD Provinsi, Presiden berdasarkan usulan Menteri mengesahkan pengangkatan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih berdasarkan usulan KPU Provinsi melalui KPU. Pengesahan pengangkatan oleh Presiden dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak diterimanya usulan.¹⁹⁴

Pengesahan pengangkatan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati serta pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota terpilih dilakukan berdasarkan penetapan pasangan calon terpilih oleh KPU Kabupaten/Kota yang disampaikan oleh DPRD Kabupaten/Kota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur. Pengesahan pengangkatan dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dalam waktu paling lama 20 (dua puluh) hari terhitung sejak tanggal usul dan berkas diterima secara lengkap.¹⁹⁵

Dalam hal DPRD Kabupaten/Kota tidak menyampaikan usulan pengesahan pengangkatan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati serta pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota terpilih kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, dalam jangka waktu 5 (lima) hari kerja sejak KPU Kabupaten/Kota menyampaikan penetapan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati serta pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota terpilih, Menteri Dalam Negeri

¹⁹³ Lihat Pasal 160 Ayat (1) dan (2) UU No. 8 Tahun 2015.

¹⁹⁴ Lihat Pasal 160A Ayat (1) dan (4) UU No. 10 Tahun 2016.

¹⁹⁵ Lihat Pasal 160 Ayat (3) dan (4) UU No. 8 Tahun 2015.

berdasarkan usulan Gubernur mengesahkan pengangkatan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati serta pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota terpilih berdasarkan usulan KPU Kabupaten/Kota melalui KPU Provinsi. Dalam hal Gubernur yang tidak menyampaikan usulan penetapan kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Dalam Negeri mengesahkan pengangkatan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati serta pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota terpilih berdasarkan usulan KPU Kabupaten/Kota melalui KPU Provinsi. Pengesahan pengangkatan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak diterimanya usulan tersebut.¹⁹⁶

Gubernur dan Wakil Gubernur dilantik oleh Presiden di ibu kota negara. Dalam hal Presiden berhalangan, pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur dilakukan oleh Wakil Presiden. Dalam hal Wakil Presiden berhalangan, pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Dalam hal calon Gubernur terpilih meninggal dunia, berhalangan tetap, atau mengundurkan diri, calon Wakil Gubernur terpilih tetap dilantik menjadi Wakil Gubernur meskipun tidak secara berpasangan. Dalam hal calon wakil Gubernur terpilih meninggal dunia, berhalangan tetap, atau mengundurkan diri, calon Gubernur terpilih tetap dilantik menjadi Gubernur meskipun tidak secara berpasangan. Dalam hal calon Gubernur dan/atau Calon Wakil Gubernur terpilih ditetapkan menjadi tersangka pada saat pelantikan, yang bersangkutan tetap dilantik menjadi Gubernur dan/atau Wakil Gubernur. Dalam hal calon Gubernur dan/atau Calon Wakil Gubernur terpilih ditetapkan menjadi terdakwa pada saat pelantikan, yang bersangkutan tetap dilantik menjadi Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dan saat itu juga diberhentikan

¹⁹⁶ Lihat Pasal 160A Ayat (2), (3) dan (4) UU No. 10 Tahun 2016.

sementara sebagai Gubernur dan/atau Wakil Gubernur. Dalam hal calon Gubernur dan/atau Calon Wakil Gubernur terpilih ditetapkan menjadi terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap pada saat pelantikan, yang bersangkutan tetap dilantik menjadi Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dan saat itu juga diberhentikan sebagai Gubernur dan/atau Wakil Gubernur.¹⁹⁷

Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilantik oleh Gubernur di ibu kota Provinsi yang bersangkutan. Dalam hal Gubernur berhalangan, pelantikan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilakukan oleh Wakil Gubernur. Dalam hal Gubernur dan/atau Wakil Gubernur tidak dapat melaksanakan tugas melantik, Menteri Dalam Negeri mengambil alih kewenangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dalam hal calon Bupati dan Calon Walikota terpilih meninggal dunia, berhalangan tetap, atau mengundurkan diri, calon wakil Bupati dan Calon wakil Walikota terpilih tetap dilantik menjadi Wakil Bupati dan Wakil Walikota meskipun tidak secara berpasangan. Dalam hal calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota terpilih meninggal dunia, berhalangan tetap, atau mengundurkan diri, calon Bupati dan Calon Walikota terpilih tetap dilantik menjadi Bupati, dan Walikota meskipun tidak secara berpasangan. Dalam hal calon Bupati/Walikota dan/atau calon Wakil Bupati/Wakil Walikota terpilih ditetapkan menjadi tersangka pada saat pelantikan, yang bersangkutan tetap dilantik menjadi Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota. Dalam hal calon Bupati/Walikota dan/atau calon Wakil Bupati/Wakil Walikota terpilih ditetapkan menjadi terdakwa pada saat pelantikan, yang bersangkutan tetap dilantik menjadi Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota, kemudian saat itu juga diberhentikan

¹⁹⁷ Lihat Pasal 163 UU No. 10 Tahun 2016.

sementara sebagai Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota. Dalam hal calon Bupati/Walikota dan/atau calon Wakil Bupati/Wakil Walikota terpilih ditetapkan menjadi terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap pada saat pelantikan, yang bersangkutan tetap dilantik menjadi Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota, kemudian saat itu juga diberhentikan sebagai Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota.¹⁹⁸

Berkenaan dengan keserentakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka Pelantikannyapun dilaksanakan secara serentak. Pelantikan secara serentak dilaksanakan pada akhir masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota periode sebelumnya yang paling akhir. Dalam hal terdapat 1 (satu) pasangan Bupati dan Wakil Bupati terpilih atau Walikota dan Wakil Walikota terpilih yang tertunda dan tidak ikut pada pelantikan serentak, Gubernur dapat melakukan pelantikan di Ibu kota Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Dalam hal lebih dari 1 (satu) provinsi yang terdapat 1 (satu) pasangan Bupati dan Wakil Bupati terpilih atau Walikota dan Wakil Walikota terpilih yang tertunda dan tidak ikut pada pelantikan serentak, Menteri Dalam Negeri dapat melakukan pelantikan secara bersamaan di Ibu kota Negara.¹⁹⁹ Menyimpangi ketentuan dalam Pasal 164 UU No. 10 Tahun 2016, Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dapat melantik Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota secara serentak.²⁰⁰

Gubernur dan Wakil Gubernur sebelum memangku jabatannya, saat dilantik mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh Presiden sebagai pejabat yang melantik dengan lafal sebagai

¹⁹⁸ Lihat Pasal 164 UU No. 10 Tahun 2016.

¹⁹⁹ Lihat Pasal 164A UU No. 10 Tahun 2016.

²⁰⁰ Lihat Pasal 164B UU No. 10 Tahun 2016

berikut²⁰¹:

"Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai Gubernur/Wakil Gubernur dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menjalankan segala Undang- Undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya, serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa."

Sementara Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota sebelum memangku jabatannya, saat dilantik mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh Menteri Dalam Negeri sebagai pejabat yang melantik dengan lafal sebagai berikut²⁰²:

"Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menjalankan segala Undang-Undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya, serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa".

Gubernur dan Wakil Gubernur memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Hal yang sedemikian juga berlaku terhadap Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

²⁰¹ Lihat Pasal 161 Ayat (1) dan (2) UU No. 8 Tahun 2015

²⁰² Lihat Pasal 161 Ayat (3) dan (4) UU No. 8 Tahun 2015

BAB VII

PENUTUP: SUATU KESIMPULAN

Tersimpulkan politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Kata kebijakan disini berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terperinci, dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat. Kesemuanya itu diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.

Berdasarkan definisi di atas, maka muara dari politik hukum (Indonesia) adalah tercapainya tujuan negara. Tujuan negara Indonesia sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 adalah melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Keempat tujuan negara tersebut didasarkan pada kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam rangka tercapainya tujuan negara tersebut secara politik hukum dilakukan melalui negara hukum yang konstitusional dan berkedaulatan rakyat (demokrasi). Lebih dari itu dalam bernegara

hukum dan berdemokrasi dipandu oleh nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia. Sedemikian Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa yakni masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Pancasila sebagai paradigma politik hukum dimaksudkan Pancasila dijadikan kerangka berfikir, mainstream, sumber nilai, dan orientasi arah dalam pembangunan dan pembaharuan hukum di Indonesia. Dalam kerangka tersebut maka diperlukan adanya satu kesatuan sistem hukum Indonesia. Sistem hukum nasional kita harus dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila dan UUD NRI 1945. Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warganegara tertentu berdasarkan suku, ras atau agama. Walaupun ada perbedaan semata-mata didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa. Di dalam pembentukan hukum harus memperhatikan kemajemukan masyarakat. Walau Indonesia (sebagai konsekuensi ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD NRI 1945) bertradisi hukum eropa barat yang mementingkan hukum tertulis, faktanya kita adalah masyarakat majemuk yang mempunyai hukum asli bangsa Indonesia, maka hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya perlu tetap diakui sebagai subsistem hukum nasional, sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat. Di dalam pembentukan hukum perlu didasarkan pada partisipasi masyarakat. Serta hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum (keadilan sosial bagi seluruh rakyat), terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri

serta terlaksananya negara berdasarkan atas hukum dan berkonstitusi.

Politik hukum otonomi daerah secara konstitusional didasarkan pada Pasal 18 (lama) UUD NRI 1945. Dalam pasal tersebut dikatakan: "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa". Setelah masa reformasi 1998, terhadap Pasal 18 UUD 1945 tersebut dilakukan perubahan dan penambahan pasal. Penambahan pasal mengenai pemerintahan daerah dilakukan untuk mempertegas dan memperjelas struktur pemerintahan daerah dan bentuk otonomi apa yang digunakan. Dalam perubahan Pasal 18 ditentukan secara limitatif pembagian daerah yang terdiri dari daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Di samping itu juga ditentukan bahwa untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan digunakan asas otonomi (seluas- luasnya) dan tugas pembantuan. Politik hukum otonomi daerah tersebut bukanlah dalam kerangka federalism. Hal ini dikarenakan politik hukum otonomi daerah Indonesia berbasis pada paradigma nilai Pancasila sila ketiga yaitu Persatuan Indonesia. Juga politik hukum otonomi daerah mengacu pada Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik.

Negara kesatuan merupakan negara yang kekuasaannya dipencar ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga mereka sendiri melalui desentralisasi atau melalui dekonsentrasi. Ini berarti daerah-daerah itu mendapat hak yang datang dari, atau diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan berdasarkan konstitusi.

Sedangkan negara federal adalah negara yang terdiri dari negara-negara bagian yang merdeka ke dalam, tetapi dengan kedaulatan ke luar yang dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah pusat berdasarkan penyerahan kekuasaan yang diberikan oleh negara-negara bagian yang dimuat di dalam konstitusi.²⁰³

Dari sisi perkembangan, perjalanan politik hukum operasional otonomi daerah dimulai sejak tahun 1957 dengan keluarnya Undang-undang No. 1 Tahun 1957 sebagai pelaksanaan Pasal 131 dan Pasal 132 UUDS 1950. Undang-undang No. 1 Tahun 1957 diganti dengan Undang-undang No. 18 Tahun 1965 dimana Asas pemberian otonomi seluas-luasnya tetap dipertahankan. Selanjutnya muncul Ketetapan MPRS tanggal 5 Juli 1966 No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya Kepada Daerah. Dari yang sebelumnya berasas desentralisasi, maka pada masa orde baru terjadi arus balik ke arah sentralisasi pada tahun 1974, yaitu dengan ditetapkannya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah. Pasca Orde Baru, setelah memasuki masa reformasi pada tahun 1998, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi muncul kembali dengan penuh janji dan optimisme. Dalam sidang MPR Tahun 1998, kebijakan desentralisasi itu dituangkan dengan jelas dalam Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998. Selanjutnya secara berturut-turut pada masa reformasi terbitlah UU No. 22 Tahun 1999 yang diganti UU 32 Tahun 2004 dan terakhir diganti UU 23 Tahun 2014 dengan segala perubahannya, prinsip otonomi daerah diatur dan berjalan dengan titik tekan disesuaikan dengan kondisi perkembangan masyarakat.

Terkait politik hukum pemilihan kepala daerah sebelum amandemen UUD NRI 1945 secara konstitusional tidak ditentukan. Secara politik hukum operasional di dalam Undang-undang

²⁰³ Moh. Mahfudz MD, *Op.Cit.*,. Hlm. 221-222.

pemerintahan daerah yang berlaku saat itu, pemilihan kepala daerah dilakukan dengan perwakilan dan musyawarah mufakat anggota DPRD setempat. Sementara sesudah amandemen UUD NRI 1945 sebagaimana dalam Pasal 18 ayat (4) dinyatakan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Ini artinya politik hukum pilkada sesudah tahun 2000 berdasar asas demokrasi. Asas demokrasi ini bisa dalam bentuk pemilihan langsung ataupun secara perwakilan. Faktanya dalam *open legal policy* pembentuk undang-undang yang digunakan sampai sekarang ini adalah pemilihan kepala daerah secara langsung oleh warga penduduk daerah yang bersangkutan yang dilakukan 5 tahun sekali. Pemilihan kepala daerah ini dilakukan berpasangan dengan wakil kepala daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku, Makalah, Artikel

Abdullah, Rozali., 2002, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Rajawali Pers, Jakarta.

-----, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta

Abhan, 2016, *Jejak Kasus Pidana Pemilu (Catatan Penegakan Hukum Pemilu di Jateng)*, Penerbit: CV Rafi Sarana Perkasa, Semarang

Al Kajangi, Mustamin D. Mamutu., dkk, 2004, *Mandat, Delegasi, Atribusi, dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.

Asshiddiqie, Jimly., 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Penerbit Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

-----, 2009, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta.

-----, 2010, *Green Constitution, Nunasa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Rajawali Pers, Jakarta.

-----, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta.

----- dan M. Ali Safaat, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

Azhary, M.T., 1995, *Negara Hukum: Suatu Analisis Yuridis Normatif dan Unsur-unsurnya*, UI Pres, Jakarta.

- Basah, Sjahran., 1986, *Tiga Tulisan tentang Hukum*, Armico, Bandung.
- Bruggink, J.J.H. alih bahasa Arief Sidharta, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, P.T. Citra Aditya Bhakti, Bandung.
- Departemen P&K, 1978, *Santiaji Pancasila Suatu Tinjauan Filosofis, Historis dan Yuridis Konstitusional*, PT Gita Karya, Jakarta.
- Dimiyati, Khudzaifah., 2004, *Teorisasi Hukum, studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, Penerbit Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta.
- Fakrulloh, Zudan Arif., 2007, *Konstruksi dan Implementasi Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Makalah disampaikan dalam seminar nasional UUD 1945 Sebagai Hukum Tertinggi Dengan Empat Kali Perubahan Sebagai Dasar Menuju Milenium Ketiga, diselenggarakan atas kerjasama MKRI dengan PDIH Undip, Semarang, 5 Juli
- Febrian, 2004, *Hirarki Aturan Hukum di Indonesia*, Disertasi pada Program Pascasarjana Unair, Surabaya.
- Hadjon, Philipus M., 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Makalah Orasi Guru Besar Ilmu Hukum, FH Unair, Surabaya, 10 Oktober 1994.
- , 1998, *Tentang Wewenang*, Makalah pada penataran Hukum Administrasi, FH Unair, Surabaya.
- Haris, Syamsuddin. (editor), 2005, *Desentralisasi & Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati., 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung.
- , 1995, *“Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional (Materi Hukum, Proses dan Mekanisme) Dalam PJPT II, dalam Badan Pembinaan Hukum Nasional*

- Departemen Kehakiman*”, Seminar Akbar 50 Tahun Pembinaan Hukum Sebagai Modal Pembangunan Hukum Nasional Dalam PJP II”, BPHN-Jakarta, Juli 1995.
- Hidayat, Arief., 2010, *Bernegara itu Tidak Mudah (Dalam Perspektif Politik dan Hukum)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Hukum UNDIP Semarang, Badan Penerbit Undip.
- Hidayat, Syarif., 2002, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah*, Pustaka Quantum, Jakarta.
- H.R., Syaukani., Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Hutagalung, Arie S., 2005, *Tebaran Pemikiran Masalah Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta.
- Huda, Ni’matul., 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- , 2005, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta.
- Husni, Anang., 2009, *Hukum, Birokrasi dan Budaya*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Sinar Harapan, Jakarta.
- Kaelan, 2002, *Filsafat Pancasila, Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Penerbit Paradigma, Yogyakarta.
- Kaloh, J., 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Kartohadiprodo, Soediman dalam Achmad Suhardi Kartohadiprodo dkk (editor), 2009, *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Bandung/Jakarta.
- Kelsen, Hans., 2007, *General Theory of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*

- Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Alih Bahasa oleh Somardi, Bee Media Indonesia, Jakarta.
- Lubis, M. Solly, 2002, *Sistem Nasional*, CV Mandar Maju, Jakarta.
- Mahfud MD, Moh., 1999, *Analisis Isi (Content Analysis) Tentang Karakter Produk Hukum Zaman Kolonial, Studi tentang Politik dan Karakter Produk Hukum Pada Zaman Penjajahan Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- 2001, *Politik Hukum di Indonesia*, Cet. II, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.
- , 2001, *“Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia”* (Edisi Revisi), Penerbit Rineka Cipta, Jakarta
- , 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta.
- , 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Manan, Bagir., 2000, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah Pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000.
- , 2004, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.
- , 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Cet. IV* Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta.
- Marbun, SF., dkk (penyunting), 2002, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- Ma’ruf, Umar., 2010, *Politik Hukum di Bidang Pertanahan*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang.
- Moelatingsih, Moempoeni., 2003, *Implementasi Asas-asas Hukum tata Negara Menuju Perwujudan Yus Constituendum di Indonesia*, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar FH Undip, BP Undip, Semarang.

- MPR RI, 2010, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, Sekretariat Jendral MPR RI, Jakarta.
- Muljadi, Arief., 2005, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan RI*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.
- Muslimin, Amrah., 1986, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung.
- Mustofa, Bachsan., 2001, *Sistem Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung,
- Ndraha, Talizuduhu., 1992, "*Sebuah Catatan tentang Otonomi dalam Penyelenggaraan Negara*". Makalah pada Seminar Gagasan Otonomi Daerah dalam Konteks Negara Kesatuan RI. Sekretariat Tim P-7, Jakarta, 20-21 Maret 1992.
- Negara, Tunggul Anshari Setia., 2002, *Politik Hukum Nasional Terhadap Hukum Administrasi Negara*, Tulisan dalam *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Cet. 2. Yogyakarta.
- Notonagoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*. Bina Aksara, Jakarta.
- , 1995, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Pandjaitan, Hince., 2002, *Fungsi dan Akibat Hukum Keputusan Kepala Daerah Dalam Melaksanakan Urusan Tugas Pembantuan Dikaitkan Pokok Pangkal Sengketa*, Tulisan dalam SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- Pudjirahayu, Esmi Warassih., 2005, *Pranata Hukum: suatu Telaah Sosiologis*, editor Karolus Kopong Medan dan Mahmutarom, Suryandaru Utama, Semarang.

- Prihatiningtyas, Wilda., 2017, *Fungsi Gubernur Dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Dalam *Airlangga Development Journal*, Penerbit Pusat Pengembangan Jurnal Dan Publikasi Ilmiah Universitas Airlangga, Surabaya, Vol 1, No 1 (2017),
- Pusat Bahasa Depdiknas, 2003, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Radbruch, Gustav., 1950, "*Legal Philosophy*", dalam Kurt Wilk, ed., "*The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*", Harvard University Press, Cambridge.
- Rahardjo, Satjipto., 1983, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung.
- , 1991, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung.
- , 2004, *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan, dan Pencerahan*, Universitas Muhammadiyah Surakarta Press, Surakarta.
- Rasjidi, Lili. dan I.B. Wayan Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Rasyid, M. Ryaas., 2005, *Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan* dalam Syamsuddin Haris (editor), *Desentralisasi & Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta.
- Ridwan HR., 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Said, M. Ma'sud., 2002, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, UMM Press, Malang.
- Saragih, Bintan R., 2006, *Politik Hukum*, CV Utomo, Bandung.
- Sarundajang, S.H., 2000. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

- , 2001, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*,
Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- SBM, Nugroho., 2003, *Menyibak Wajah Otonomi Daerah*, Magister
Manajemen Undip, Semarang.
- Soedarto, 1979, *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum*,
dalam *Hukum dan Keadilan* No. 5 Tahun Ke-VII
- 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*,
Kajian terhadap Hukum Pidana, Sinar baru, Bandung.
- , 1986, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung.
- Soehino, 2004, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi
Daerah*, BPFE, Yogyakarta.
- , 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, BPFE, Yogyakarta
- Soejito, Irawan., 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan
Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Sujamto, 1984, *Otonomi Daerah Yang Nyata dan
Bertanggungjawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Sunarno, Siswanto., 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah di
Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta
- Sastroatmodjo, Sudijono.,
2005, *Analisis Sosio-yuridis tentang Pengaruh Pemilikan
dan Penguasaan Obyek Landreform terhadap Kemiskinan
Petani di Kabupaten Pacitan*, Disertasi di Universitas
Diponegoro, Semarang.
- Suyanto, Isbodroini., 2005, *Otonomi Daerah dan Fenomena
Etnosentrisme*, Tulisan dalam Syamsudin Haris (ed),
*Desentralisasi & Otonomi Daerah, Desentralisasi,
Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI
Press, Jakarta.
- Swasono, Sri Eddy., 2005, *Indonesia dan Doktrin Negara
Kesejahteraan Sosial, Dari Klasikal dan Neoklasikal sampai
ke The End of Laissez-Faire*, Yayasan Hatta Jakarta, 2005.
- Syahuri, Taufiqurrohman., 2004, *Hukum Konstitusi, Proses dan
Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, Serta

- Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Syaukani, Imam. dan A. Ahsin Thohari, 2004, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Tambunan, A.S.S., 2002, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Puporis Publishers, Jakarta.
- Thaib, Dahlan., dkk, 2004, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Tim Peneliti Fakultas Hukum UGM dan Fakultas Hukum Universitas Pancasila, 2006, *Pokok-Pokok Hasil Penelitian Tentang Nilai-Nilai Pancasila Sebagai Nilai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, Hasil penelitian disampaikan dalam Seminar Nasional Dalam Rangka Dies Natalis ke-40 Universitas Pancasila, Jakarta, 7 Desember 2006.
- Una, Sayuti., 2004, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia, Kajian Tentang Distribusi Kekuasaan Antara DPRD dan Kepala Daerah Pasca Kembali Berlakunya UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta.
- Wahjono, Padmo., 1986, *Indonesia negara berdasarkan atas hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Widarta, I., 2005, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Pondok Edukasi, Bantul.
- Widjaja, HAW., 2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Wignjosoebroto, Soetandyo., 2004, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda, Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*, Bayumedia Publishing, Malang.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2007

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2012

Peraturan DKPP No 2 Tahun 2017

Peraturan Bawaslu No. 14 Tahun 2017

Peraturan Bawaslu No. 4 Tahun 2019

Peraturan Bawaslu No. 2 Tahun 2020

Peraturan Bawaslu No. 3 Tahun 2020

C. Internet

ahmadrocklee.blogspot.com

<http://hukumonline.com>

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

michaelyudha.blogspot.com

minalove.com/artikel/ruhচিত্রা

<https://id.wikipedia.org/wiki/Haryanto>

https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Wali_Kota_Makassar_2018
https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_al_i_Kota_Makassar_2018

<https://kabar24.bisnis.com/read/20180626/15/809737/pilkada-serentak-2018-ada-16-calon-tunggal-jumlah-paslon-pemilih>



Dr. H. Umar Ma'ruf, S.H., Sp. N., M.Hum., lahir di Blora, 17 Februari 1968 adalah Dosen Fakultas Hukum UNISSULA Semarang, baik pada Program Sarjana, Magister Ilmu Hukum, Magister Kenotariatan dan Program Doktor Ilmu Hukum.

Pendidikan formal ditempuh dari

SD Negeri I Tunjungan Blora, SMP Negeri I Blora, SMA Negeri I Blora. Selepas SMA melanjutkan kuliah di Fakultas Hukum UNISSULA, menempuh program Spesialis Notariat di UNDIP, pendidikan Magister Ilmu Hukum ditempuh di UGM dan Doktor Ilmu Hukum di UNDIP.

Selain itu penulis juga sebagai advokat sejak 1991. Penulis juga telah Lulus Ujian Praktek Hukum (1991), diselenggarakan Pengadilan Tinggi Semarang, Lulus Ujian Kode Etik Notaris (1998), diselenggarakan DPP Ikatan Notaris Indonesia, Lulus Ujian Sertifikasi Dosen (2008), diselenggarakan oleh Depdiknas d.h.i. UNDIP serta Lulus Ujian Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan (Legal Drafting) (2008), diselenggarakan Lembaga Administrasi Negara bekerjasama dengan Depdagri.

Di lingkungan UNISSULA berbagai jabatan juga pernah diemban baik di tingkat program studi, fakultas maupun di universitas, dan saat ini menjabat sebagai Ketua Program Magister Ilmu Hukum dan Sekretaris Senat UNISSULA.

Di bidang publikasi juga dipercaya menjadi pengelola jurnal di Unissula, serta melakukan publikasi ilmiah pada jurnal nasional maupun internasional, serta menjadi narasumber pada berbagai Seminar

Di luar kampus, Penulis pernah menjadi Konsultan Hukum KPU di beberapa Kabupaten / kota, serta menjadi Tim Seleksi Calon Anggota KPU maupun Bawaslu dan sejak tahun 2010 sering bersidang di Mahkamah Konstitusi terkait sengketa Pilkada.

Publikasi Buku yang telah terbit antara lain : Politik Hukum di bidang Pertanahan; Hak Menguasai Negara Atas Tanah & Asas- asas Hukum Pertanahan; dan Hukum Pajak Daerah & Retribusi Daerah.

Dr. H. Umar Ma'ruf, S.H.,Sp.N.,M.Hum.

Politik Hukum **Otonomi Daerah &** **Pemilihan Kepala Daerah**

ISBN 978-623-7097-46-4

