

# **Politik Hukum Undang-undang Otonomi Daerah Dalam Mewujudkan Pemilu Kepala Daerah Secara Demokratis**

**Oleh**

**Muhammad Faozan**

**Email: faozan12@gmail.com**

**Sekolah Tinggi Ilmu Syariah Darul Falah Mataram**

## **ABSTRAK**

. Politik hukum undang-undang pemerintah daerah terhadap pemilihan kepala daerah secara demokratis ialah untuk melahirkan kepemimpinan daerah yang cerdas, kuat, memegang teguh kearifan lokal yang memiliki nilai-nilai Pancasila, tanggung jawab dan amanah, sehingga pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. Jadi bisa dikatakan politik hukum undang-undang pemerintah daerah terhadap pemilihan kepala daerah secara demokratis belum stabil dan dinamikanya selalu berubah mengikuti perkembangan yang terjadi di masyarakat, kemudian politik hukum undang-undang pemerintah daerah ini termasuk pada politik hukum yang pragmatis

Politik hukum yang baik ialah yang berpedoman pada politik hukum nasional Indonesia yang sarat akan nilai-nilai Pancasila. Sehingga untuk kedepannya dalam membuat peraturan perundang-undangan tentang pemilihan kepala daerah harus secara holistic karena dengan adanya pilkada (pemilihan kepala daerah secara langsung) diharapkan dapat menciptakan pemimpin daerah yang berkualitas, bermartabat dan bermoral, sehingga masyarakat Indonesia dapat hidup secara normal serta layak, sejahtera, adil dan makmur.

Kata kunci. *Politik hukum, otonomi daerah, dan demokratis*

## **A. Pendahuluan**

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menampung semua keragaman bangsa Indonesia di mana di salah satu bab dan beberapa pasalnya mengatur mengenai pemerintah daerah sebagai amanat dari pembukaan UUDNRI 1945 yang bertujuan melindungi segenap dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam dalam Bab VI pasal 18, 18A, 18B UUDNRI 1945 mengatur mengenai pemerintah daerah dimana Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terdiri dari provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya dengan asas otonomi dimana di dalam pemerintah daerah itu terdapat Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai pimpinan pemerintah daerah. Serta juga diatur

mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dan diakui dan dihormatinya satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus. Kemudian sebagai amanat dari UUDNRI 1945 maka dibentuklah aturan lebih lanjut mengenai pemerintah daerah yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah Daerah.

Dalam undang-undang tentang pemerintah daerah tersebut yang menarik ialah mengenai pemilihan Kepala daerah yang lebih demokratis dari pada pemilihan Kepala daerah pada masa orde baru. Semangat reformasi dan otonomi daerah terdapat dalam peraturan tersebut sehingga Kepala Daerah tidak lagi dipilih melalui DPRD melainkan langsung dipilih oleh rakyat seperti halnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dari aspek yuridis ketatanegaraan gagasan pemilihan langsung Kepala daerah yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 merupakan gagasan yang menarik bagi terwujudnya demokrasi politik tingkat lokal dan merupakan sebuah produk hukum progresif.<sup>1</sup>

Namun dengan seiring berjalannya waktu permasalahan-permasalahan kembali muncul dalam pemilihan Kepala Daerah secara demokratis tersebut sehingga UU No. 32 Tahun 2004 dirubah menjadi UU No. 12 Tahun 2008. Peraturan mengenai pemerintah daerah dan Kepala daerah sering sekali berubah, dari tahun 1999 saja sudah berganti 3 kali hingga saat ini dan masih di bahas dalam program legislasi nasional (PROLEGNAS) mengenai rancangan undang-undang (RUU) Pemilihan Kepala Daerah (pilkada) langsung dan RUU Pemerintahan Desa.

Sangat menarik untuk mengkaji mengenai politik hukum dalam peraturan perundang-undang untuk mengetahui latar belakang politik dibalik lahirnya hukum. Menurut Moh. Mahfud MD, <sup>2</sup> politik hukum adalah “legal policy” atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Moh. Mahfud MD<sup>3</sup> juga berpendapat hukum dalam arti undang-undang adalah produk politik. Itulah sebabnya von Kirchman mengatakan bahwa karena hukum merupakan produk politik maka kepustakaan hukum yang ribuan

---

<sup>1</sup> Dahlan Thaib, Ketatanegaraan Indonesia perspektif Konstitusional, Yogyakarta : Total Media, 2009. Hlm 50

<sup>2</sup> Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia. Edisi revisi cetakan ke-4. Jakarta. Rajawali Pers. 2011 hlm 1

jumlahnya bisa menjadi sampah yang tak berguna jika lembaga legislatif mengetokkan palu pencabutan atau pembatalan.<sup>4</sup>

Dengan pernyataan hukum adalah produk politik perlu dipertanyakan terhadap pembuat peraturan perundang-undangan mengenai politik hukum Undang-undang pemerintah daerah karena dalam politik terdapat kepentingan-kepentingan antar golongan yang begitu besar. Seharusnya politik hukum semua pembuatan undang-undang mengacu pada UUDNRI 1945 dan ideologi bangsa Pancasila. Dari permasalahan di atas, penulis tertarik menulis mengenai politik hukum undang-undang pemerintah daerah terhadap pemilihan kepala daerah secara demokratis di Indonesia. Berdasarkan latar belakang yang di kemukakan di atas, maka dapat dirumuskan suatu masalah sebagai berikut :

## **B. Pembahasan**

### **1. Politik Hukum , Otonomi Daerah Dan Pemerintah Daerah**

#### **1. Pengertian Politik Hukum**

Sudah banyak para ahli di berbagai literatur yang memberikan pengertian dan definisi mengenai politik hukum yang pada substansinya menyatakan politik hukum itu adalah sebuah kebijakan hukum suatu negara untuk mencapai tujuan negaranya. Berikut beberapa ahli yang berpendapat mengenai politik hokum :<sup>5</sup>

- 1) Padmo Wahyono, mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk hukum.
- 2) Teuku Mohammad Radhie, mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang di bangun.
- 3) Satjipto Rahardjo, mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar yaitu:
  1. Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada.

---

<sup>3</sup> Ibid, hlm. 5

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup> Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia. Edisi revisi cetakan ke-4. Jakarta : Rajawali Pers., 2011 hlm 1-2.

2. Cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut.
3. Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu dirubah.
4. Dapatlah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.
5. Moh. Mahfud MD berpendapat politik hukum adalah “legal policy” atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara

Selain pendapat para ahli tersebut politik hukum secara umum diketahui dan dipelajari di dunia akademisi setelah keluarnya Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No.002/U/1996 yang memaknai politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang mengkaji segala aktivitas Negara dan perundang-undangan, dalam rangka mewujudkan hukum nasional yang dicita-citakan. Fokus pengkajiannya tentang latar belakang, arah dan perkembangan, proses, produk, dan tujuan hukum yang dicita-citakan.<sup>6</sup>

Pedoman dan pemandu serta dasar politik hukum nasional negara kita hingga saat ini ialah Pancasila sebagai ideology/falsafah negara yang fundamental (staatsfundamental norm) dan tujuan negara kita yang tertuang di dalam pembukaan UUDNRI 1945, sehingga apabila suatu perundang-undang yang politik hukumnya tidak mengacu pada ideology/falsafah bangsa dan tujuan negara maka kualitas produk hukum tersebut dapat dikatakan kualitasnya buruk/jelek dan telah melenceng dari tujuan negara, sehingga semakin menyulitkan terwujudnya tujuan negara Indonesia yang sejahter, adil dan makmur.

Para ahli dalam memberikan pengertian politik hukum selalu menekankan pada arah untuk mencapai tujuan negara melalui kebijakan hukum. Menurut Moh.Mahfud

---

<sup>6</sup> Materi kuliah oleh Prof Sudjito, Politik Hukum, di sampaikan pada kuliah Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, pada tanggal 10 September 2012

MD. Pembahasan politik hukum untuk mencapai tujuan negara dengan satu sistem hukum nasional mencakup sekurang-kurangnya hal-hal sebagai berikut :<sup>7</sup>

- a. Tujuan negara atau masyarakat Indonesia yang diidamkan sebagai orientasi politik hukum, termasuk penggalian nilai-nilai dasar tujuan negara sebagai pemandu politik hukum.
- b. Sistem hukum nasional yang diperlukan untuk mencapai tujuan itu serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.
- c. Perencanaan dan kerangka pikir dalam perumusan kebijakan hukum.
- d. Isi hukum nasional dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.
- e. Pemagaran hukum dengan prolegnas dan yudicial review, legislative review dan sebagainya.

Dengan melihat politik hukum baik politik hukum pemberlakuan dan politik hukum kebijakan peraturan perundang-undangan pemerintah daerah terhadap pemilihan kepala daerah kita akan mengetahui bagaimana sebenarnya arah kebijakan dan tujuan negara Indonesia untuk memakmurkan bangsanya melalui pemberdayaan kearifan lokal dan kepemimpinan daerah. Pemilihan langsung oleh rakyat terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah telah mencerminkan semangat demokrasi yang harus dilakukan sesuai dengan koridor yang ada tidak kebablasan. Pemilihan langsung inilah merupakan salah satu alternatif mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia.

## **2. Konfigurasi Politik dan Produk Hukum**

Dalam asumsi dasar hukum sebagai produk politik, untuk mengetahui produk hukum itu baik, kita harus melihat juga dari konfigurasi politik tersebut. Politik determinan atas hukum sehingga hukum merupakan produk politik. Politik sebagai independent variable secara ekstrem dibedakan atas politik yang demokratis dan politik yang otoriter. Sedangkan hukum sebagai dependent variable dibedakan atas hukum yang responsif dan hukum yang ortodoks. Konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan hukum yang ortodoks atau konservatif. <sup>8</sup>Pandangan tersebut ingin

---

<sup>7</sup> Moh.Mahfud MD., Membangun Politik Hukum dan Menegakkan Konstitusi, Jakarta : Rajawali Pers, 2010. Hlm 16

<sup>8</sup> Ibid.,

mengambarkan bahwa ketika produk hukum itu lahir atau dibuat selalu ada pengaruh dan intervensi dari politik suatu negara, dan politik suatu negara berbeda-beda maka produk hukumnya pun berbeda.

Moh. Mahfud MD<sup>9</sup> dalam pandangannya tentang konfigurasi politik dan produk hukum membagi konsep tersebut ke dalam indikator sistem politik dan indikator karakter produk hukum sebagai berikut :

a. Konfigurasi politik demokratis itu terdiri :

- a) Parpol dan parlemen kuat, menentukan haluan negara atau kebijakan negara,
- b) Lembaga eksekutif (pemerintah) netral,
- c) Pers bebas, tanpa sensor dan pemberedelan.

Maka dengan konfigurasi politik demokratis menghasilkan karakter produk hukum yang responsif yang terdiri dari :

- 1) Pembuatannya partisipatif.
- 2) Muatannya aspiratif,
- 3) Rincian isinya limitatif.

b. Konfigurasi politik otoriter itu terdiri :

- a) Parpol dan parlemen lemah, di bawah kendali eksekutif,
- b) Lembaga eksekutif (pemerintah) intervensionis,
- c) Pers terpasung, diancam disensor dan pemberedelan,

Maka dengan konfigurasi politik otoriter tersebut menghasilkan karakter produk hukum yang ortodoks/konservatif yang terdiri dari :

- 1) Pembuatannya sentralistik,
- 2) Muatannya positivistik-instrumentalistik,
- 3) Rincian isinya open interpretative.

Hubungan kausalitas tersebut di atas benar sepanjang menyangkut hukum publik yang berkaitan dengan gezagsverhouding (hubungan kekuasaan). Maksudnya selama dalam hubungan kekuasaan pernyataan mengenai konfigurasi politik demokratis melahirkan karakter produk hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik otoriter melahirkan karakter produk hukum yang ortodoks itu benar.

---

<sup>9</sup> Ibid.,

Dengan pandangan Moh. Mahfud MD yang dikemukakan di atas kita dapat melihat konfigurasi politik negara kita, apakah termasuk yang demokratis atau otoriter serta mengenai karakter produk hukum negara kita apakah undang-undang pemerintah daerah terhadap pemilihan kepala daerah termasuk dalam karakter produk hukum yang responsif. Jika dilihat dari konfigurasi negara kita Indonesia termasuk konfigurasi yang demokratis, namun ketatanegaraan Indonesia antara parlemen dan eksekutif seimbang dan sejajar tidak ada yang kuat dan lemah. Kemudian pers bebas namun ada pengawasan yang tetap dilakukan baik dari dewan pers dan masyarakat.

Mengenai karakter produk hukum khususnya mengenai peraturan perundang-undangan pemerintah daerah di Indonesia pasca reformasi termasuk karakter produk hukum yang responsif, karena dalam pembuatannya partisipatif dimana sebelum membuat suatu undang-undang terlebih dahulu dalam rancangannya terdapat partisipatif oleh berbagai kalangan tidak hanya pemerintah dan DPR. Pemilihan langsung kepala daerah awalnya adalah masukan-masukan dari masyarakat dan perwakilan-perwakilan daerah. Muatannya pun aspiratif, kemauan dan keinginan daerah di muat di dalam peraturan pemerintah daerah tersebut, sehingga proses pemilihan kepala daerah mengacu pada kearifan lokal dan pemberdayaan peran serta masyarakat. Serta rinciannya sudah ada batasan mengenai kewenangan antara pusat dan daerah. Calon kepala daerah harus memenuhi syarat-syarat tertentu untuk mencalonkan diri baik dari partai politik, gabungan partai politik dan perseorangan di atur di dalam perundang-undangan.

### **3. Otonomi Daerah atau pemerintahan daerah**

#### **a. Pengertian Otonomi Daerah**

Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 5, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Suparmoko<sup>10</sup> mengartikan **otonomi daerah** adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

---

<sup>10</sup> Suparmoko. 2002. Ekonomi Publik. Yogyakarta: ANDI.

Sesuai dengan penjelasan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, bahwa pemberian kewenangan otonomi daerah dan kabupaten / kota didasarkan kepada desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

**b. Kewenangan Otonomi Luas**

Yang dimaksud dengan kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal agama serta kewenangan dibidang lainnya ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

**c. Otonomi Nyata**

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup dan berkembang di daerah.

**d. Otonomi Yang Bertanggung Jawab**

Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang sehat antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 7, 8, 9 tentang Pemerintah Daerah, ada 3 dasar sistem hubungan antara pusat dan daerah yaitu :

- a) Desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b) Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu



- c) Tugas perbantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa atau sebutan lain dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggung jawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.

**e. Hakekat, Tujuan dan Prinsip Otonomi Daerah**

a. Hakekat Otonomi Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah pada hakekatnya adalah upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat. Berkaitan dengan hakekat otonomi daerah tersebut yang berkenaan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat maka peranan data keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah serta jenis dan besar belanja yang harus dikeluarkan agar perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Data keuangan daerah yang memberikan gambaran statistik perkembangan anggaran dan realisasi, baik penerimaan maupun pengeluaran dan analisa terhadapnya merupakan informasi yang penting terutama untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah untuk melihat kemampuan/ kemandirian daerah.<sup>11</sup>

b. Tujuan Otonomi Daerah

Menurut Mardiasmo (Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah) adalah:<sup>12</sup> Untuk meningkatkan pelayanan publik (public service) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu:

- Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
- Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.

---

<sup>11</sup> Yuliati. 2001. Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dalam menghadapi Otonomi Daerah, Manajemen Keuangan Daerah. Yogyakarta: UPP YKPN.

<sup>12</sup> Ibid

- Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Selanjutnya tujuan otonomi daerah menurut penjelasan Undang-undang No 32 tahun 2004 pada dasarnya adalah sama yaitu otonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat secara nyata, dinamis, dan bertanggung jawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan di daerah yang akan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal.

#### c. Prinsip **Otonomi Daerah**

Menurut penjelasan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, prinsip penyelenggaraan otonomi daerah adalah :

- a. penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keaneka ragaman daerah.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
- c. pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah dan daerah kota, sedangkan otonomi provinsi adalah otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah kabupaten dan daerah kota tidak lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah.
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawasan, mempunyai fungsi anggaran atas penyelenggaraan otonomi daerah.
- g. Pelaksanaan dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan

kewenangan pemerintah tertentu dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.

- h. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya di pemerintah daerah dan daerah kepada desa yang disertai pembiayaan, sarana dan pra sarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

**d. Pemerintah Daerah**

Negara Indonesia ini pada dasarnya dan awalnya berdiri adalah himpunan-himpunan dan kumpulan-kumpulan dari berbagai daerah-daerah yang ada di Indonesia. Kemudian bersepakat dan melakukan konsensus membentuk sebuah negara yang disebut Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang selanjutnya berdiri dan terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pemerintah daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, pasal 1 butir 2 menyatakan : “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” . Pasal 1 butir 3 menyatakan : “Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”.<sup>13</sup>

Sementara itu di dalam pemerintah daerah tersebut juga telah disebutkan dalam undang-undang mengenai kepala daerah sebagai pimpinan daerah. Dalam pasal 24 UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan sebagai berikut :<sup>14</sup>

- 1) Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.

---

<sup>13</sup> Pasal 1 butir 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

<sup>14</sup> Pasal 24 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah

- 2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota.
- 3) Kepala daerah sebagaimana di maksud pada ayat (1) dibantu oleh satu wakil kepala daerah.
- 4) Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut Wakil Bupati, dan untuk kota disebut Wakil Walikota.
- 5) Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana di maksud pada ayat (2) dan (3) dipilih dalam salah satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

#### **e. Pemilihan Kepala Daerah**

Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah terdapat unsur pimpinan dan perangkat daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan. Kepala daerah salah satu unsur tersebut, pemilihan kepala daerah semenjak Indonesia merdeka hingga kini selalu berubah mengikuti dinamika yang terjadi di masyarakat. Pemerintah daerah semenjak reformasi identik dengan asas otonomi daerah seluas-luasnya yakni terdiri dari desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (madebewind).

Kepala daerah memiliki peran yang signifikan untuk suksesnya tujuan negara melalui tugas dan kewenangannya yang telah di atur dalam undang-undang sehingga pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis sesuai amanat UUDNRI 1945 yakni pemilihan secara langsung oleh rakyat seperti pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Berikut di bawah ini perbedaan pemilihan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah menganut sistem pemilihan tidak langsung yakni para kepala daerah di pilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam pasal 34 ayat (1) pengisian

jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan, (2) calon kepala daerah dan wakil calon kepala daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan, (3) untuk pencalonan dan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pemilihan, (4) ketua dan wakil ketua DPRD karena jabatannya adalah ketua dan wakil ketua panitia pemilihan merangkap sebagai anggota, (5) sekretaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris panitia pemilihan.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPRD, panitia pemilihanpun berasal dari DPRD, pencalonan dan penyaringan calon juga dilakukan oleh DPRD melalui partai politik yang memiliki kursi di DPRD yang membentuk suatu fraksifikasi dengan syarat-syarat tertentu. dengan sistem ini masyarakat hanya bisa memantau dan mengawasi serta mencalonkan calon kepala daerahnya melalui DPRD sebagai perwakilannya.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung dengan menggunakan sistem pemilihan langsung yang memberi kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat untuk memilih sendiri kepala daerah dan wakil kepala daerahnya.

Sebelum adanya judicial review ke Mahkamah Konstitusi yang dapat mencalonkan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanyalah diajukan oleh partai politik dan gabungan partai politik, kemudian Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon bahwa calon perseorangan atau independent bisa ikut serta pemilihan umum kepala daerah sesuai persyaratan tertentu, hal inilah yang mendorong dilakukannya legislative review terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.

Dalam pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menyebutkan[13] : (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 disebut pada ayat (1) diusulkan oleh parati politik, gabungan parati politik atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam undang-undang ini.

Dan yang membedakan dari peraturan sebelumnya yakni mengenai panitia pemilihan yang sebelumnya panita berasal dari DPRD namun di rubah menjadi komisi pemilihan umum daerah (KPUD) yang berhak menyelenggarakan pemilihan umum kepala daerah (Pilkada). Dalam pasal 57 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah menyebutkan:<sup>15</sup>

- 1) Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di selenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD.
- 2) Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD.
- 3) Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat.
- 4) Anggota panitia pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berjumlah 5 (lima) orang untuk provinsi, 5 (lima) orang untuk kabupaten/kota dan 3 (tiga) orang untuk kecamatan.
- 5) Panitia pengawas kecamatan diusulkan oleh panitia pengawas kabupaten/kota untuk ditetapkan oleh DPRD.
- 6) Dalam hal tidak didapatkan unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3), panitia pengawas kabupaten/kota/kecamatan dapat diisi oleh unsure yang lainnya.

---

<sup>15</sup> Pasal 57 ayat (1)-(7) Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah

- 7) Panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya.

## **2. Politik Hukum Undang-Undang Pemerintah Daerah Terhadap Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis Di Indonesia**

Dasar utama dibentuknya undang-undang pemerintah daerah tentunya adalah Pancasila dan UUDNRI 1945 dimana undang-undang pemerintah daerah ini amanat dari pasal 18, 18A dan 18B UUDNRI 1945 tentang pemerintah daerah. Bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang sesuai UUDNRI 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>16</sup>

Dalam konsideran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah di atas telah menjadi dasar untuk mewujudkan percepatan daerah dan kesejahteraan daerah sehingga diperlukan kepemimpinan daerah yang cerdas, kuat, memegang teguh kearifan lokal yang memiliki nilai-nilai Pancasila, tanggung jawab dan amanah untuk itu pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis.

Pemilihan kepala daerah secara demokratis tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, menyatakan antara lain DPRD tidak memiliki tugas dan kewenangan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata-tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>17</sup> Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah itu telah disebutkan yang dimaksud demokratis ialah dipilih secara langsung oleh rakyat bukan lagi oleh DPRD.

---

<sup>16</sup> Konsideran huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah

<sup>17</sup> Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Kemudian dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang memperbolehkan calon perseorangan atau independent untuk ikut dalam pilkada maka lahirlah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, yang mengandung politik hukum lebih rinci mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara demokratis, dimana calon perseorangan diperbolehkan ikut serta pilkada yang tertuang dalam pasal 56 UU No. 12 Tahun 2008.

Dalam konsideran UU No. 12 Tahun 2008 menyatakan bahwa dalam rangka mewujudkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan agar mampu melahirkan kepemimpinan daerah yang efektif dengan memperhatikan prinsip demokrasi, persamaan, keadilan, dan kepastian hukum dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>18</sup> Bahwa untuk mewujudkan kepemimpinan daerah yang demokratis yang memperhatikan prinsip persamaan dan keadilan, penyelenggaraan pemilihan kepala pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara yang memenuhi persyaratan.<sup>19</sup>

Dalam konsideran tersebut telah memuat politik hukum yang hendak di tuju dan di capai oleh negara Indonesia ialah mampu melahirkan kepemimpinan daerah yang memiliki nilai-nilai Pancasila dalam NKRI serta memberi kesempatan kepada siapa saja putra terbaik bangsa Indonesia yang berkompeten dan ingin memajukan daerahnya untuk menjadi pemimpin daerah sesuai dengan persyaratan yang telah di atur oleh undang-undang.

Di perjelas lagi dalam penjelasan UU No. 12 Tahun 2008 yang menyatakan, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah diterapkan prinsip demokrasi. Sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, kepala daerah dipilih secara demokratis. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diatur mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.<sup>20</sup> Dalam penjelasan ini diperjelas

---

<sup>18</sup> Huruf a Konsideran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah

<sup>19</sup> Huruf b Konsideran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah

<sup>20</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah



mengenai prinsip demokrasi dan penyempurnaan undang-undang yang sebelumnya yang dirasa kurang.

Berdasarkan perkembangan hukum dan politik untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih efektif dan akuntabel sesuai dengan aspirasi masyarakat, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah perlu dilakukan secara lebih terbuka dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, perlu dilakukan perubahan dengan memberikan kesempatan bagi calon perseorangan untuk ikut serta dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah[20]

Penjelasan ini merupakan wujud dari diterimanya aspirasi yang ada di masyarakat yang menginginkan adanya calon perseorangan dapat ikut menjadi peserta pemilu karena mengingat semua warga negara berhak untuk memajukan bangsa dan negara dalam pemerintahan.

Untuk melihat politik hukum undang-undang pemerintah daerah terhadap pemilihan kepala daerah secara demokratis ini dapat dikatakan stabil dan dinamis harus memenuhi persyaratan teoritik politik hukum yang stabil dan dinamis yang terdiri dari :<sup>21</sup>

1. Konsensus yang tinggi mengenai nilai-nilai
2. Ada pembedaan yang jelas antara nilai dan norma
3. Tidak ada perpecahan dan kesenjangan di antara para perumus kebijakan
4. Ada stabilitas kelembagaan untuk proses legislasi
5. Ada stabilitas pola kelembagaan untuk penyelesaian masalah

Jika dilihat dari stabilitasnya dalam undang-undang pemerintah daerah ini perubahan UU No 32 Tahun 2004 terhadap UU No 12 Tahun 2008 terjadi perubahan nilai dimana awalnya calon perseorangan tidak diperbolehkan menjadi diperbolehkan, namun kalau kita melihat falsafah bangsa pancasila dan UUDNRI 1945 undang-undang ini terjadi perubahan nilai dimana di UUDNRI pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, calon perseorangan tidak boleh. Kemudian antar perumus undang-undang terjadi perbedaan karena adanya keinginan

---

<sup>21</sup> Materi kuliah oleh Prof Sudjito, Politik Hukum, di sampaikan pada kuliah Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, pada tanggal 3 Desember 2012

pengaturan pilkada diatur sendiri dalam suatu undang-undang bukan di atur dalam pemerintahan daerah.

Jika dilihat dari dinamikanya perubahan UU No 32 Tahun 2004 terhadap UU No 12 Tahun 2008 tersebut terjadi dinamika dimana UU No 32 Tahun 2004 khususnya mengenai pemilihan kepala daerah kurang berjalan efektif dalam realitas dimasyarakat sehingga di rubah dan di tambal sulam dalam UU No 12 Tahun 2008. Strategi pemerintah dalam UU No 12 Tahun 2008 ialah ingin mengakomodasi keinginan dan kemauan masyarakat daerah untuk memajukan daerahnya. Jadi bisa dikatakan politik hukum undang-undang pemerintah daerah terhadap pemilihan kepala daerah secara demokratis belum stabil dan dinamikanya selalu berubah mengikuti perkembangan yang terjadi di masyarakat

Politik hukum undang-undang pemerintah daerah terhadap pemilihan kepala daerah secara demokratis ini termasuk dalam kategori politik hukum pragmatis, inkrementalis, yang pengertiannya adalah melakukan perubahan hukum secara tambal sulam (increments) untuk hal-hal yang mendesak, semata-mata agar tak terjadi kekosongan hukum atau sangat merugikan kepentingan nasional, karakteristik politik hukum pragmatis terdiri dari beberapa proses yaitu :<sup>22</sup>

- a. Identifikasi masalah-masalah urgent
- b. Menentukan langkah taktis
- c. Mencabut atau membuat tafsir baru
- d. Sosialisasi kebijakan
- e. Pengawasan dan penindakan hukum.

Jika dilihat dari karakteristik di atas perubahan UU No 32 Tahun 2004 terhadap UU No 12 Tahun 2008 di latar belakang oleh masalah urgent dimana adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang memperbolehkan calon perseorangan yang sebelumnya tidak boleh. Sehingga pembentuk undang-undang meentukan langkah taktis berupa legislative review dengan merubah sebagian pasal-pasal yang ada pada undang-undang No 32 Tahun 2004 ke dalam UU No 12 Tahun 2008. Kemudian UU No 12 Tahun 2008 di sosialisasikan ke masyarakat dan langsung diterapkan pada pilkada selanjutnya semenjak UU No 12 Tahun 2008 di undangkan pada lembaran negara. Mengenai pengawasan dan penindakan hukum di

---

<sup>22</sup> Materi kuliah oleh Prof Sudjito, Politik Hukum, di sampaikan pada kuliah Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, pada tanggal 3 Desember 201

atur mengenai masalah pidana aparat penegak hukum Polisi melalui laporan badan pengawas pemilu (Bawaslu) yang berhak menangani dan apabila mempermasalahkan sengketa hasil pemilu maka mengajukan permohonan pada Mahkamah Konstitusi. Jadi bisa dikatakan politik hukum undang-undang pemerintah daerah ini termasuk pada politik hukum pragmatis.

### **C. KESIMPULAN**

Politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang mengkaji segala aktivitas Negara dan perundang-undangan, dalam rangka mewujudkan hukum nasional yang dicita-citakan. Fokus pengkajiannya tentang latar belakang, arah dan perkembangan, proses, produk, dan tujuan hukum yang dicita-citakan. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berperan penting dalam mewujudkan tujuan negara untuk mewujudkan Indonesia yang sejahtera, adil dan makmur. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Politik hukum undang-undang pemerintah daerah terhadap pemilihan kepala daerah secara demokratis ialah untuk melahirkan kepemimpinan daerah yang cerdas, kuat, memegang teguh kearifan lokal yang memiliki nilai-nilai Pancasila, tanggung jawab dan amanah, sehingga pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. Jadi bisa dikatakan politik hukum undang-undang pemerintah daerah terhadap pemilihan kepala daerah secara demokratis belum stabil dan dinamikanya selalu berubah mengikuti perkembangan yang terjadi di masyarakat, kemudian politik hukum undang-undang pemerintah daerah ini termasuk pada politik hukum yang pragmatis

Politik hukum yang baik ialah yang berpedoman pada politik hukum nasional Indonesia yang sarat akan nilai-nilai Pancasila. Sehingga untuk kedepannya dalam membuat peraturan perundang-undangan tentang pemilihan kepala daerah harus secara holistic karena dengan adanya pilkada (pemilihan kepala daerah secara langsung) diharapkan dapat menciptakan pemimpin daerah yang berkualitas, bermartabat dan bermoral, sehingga masyarakat Indonesia dapat hidup secara normal serta layak, sejahtera, adil dan makmur.

## DAFTAR PUSTAKA

- Dahlan Thaib, Ketatanegaraan Indonesia perspektif Konstitusional, Yogyakarta : Total Media, 2009.
- Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia. Edisi revisi cetakan ke-4. Jakarta. Rajawali Pers. 2011 hlm
- Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia. Edisi revisi cetakan ke-4. Jakarta : Rajawali Pers., 2011
- Materi kuliah oleh Prof Sudjito, Politik Hukum, di sampaikan pada kuliah Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, pada tanggal 10 September 2012.
- Moh.Mahfud MD., Membangun Politik Hukum dan Menegakkan Konstitusi, Jakarta : Rajawali Pers, 2010.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah.
- Materi kuliah oleh Prof Sudjito, Politik Hukum, di sampaikan pada kuliah Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, pada tanggal 3 Desember 2012
- Materi kuliah oleh Prof Sudjito, Politik Hukum, di sampaikan pada kuliah Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, pada tanggal 3 Desember 2012
- UU RI. 2004. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- Suparmoko. 2002. Ekonomi Publik. Yogyakarta: ANDI.
- Mohammad Jimmi Ibrahiin. 1991. Prospek Otonomi Daerah. Semarang : Dahara Prize.
- Yuliati. 2001. Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dalam menghadapi Otonomi Daerah, Manajemen Keuangan Daerah. Yogyakarta: UPP YKPN.