



Tinjauan Yuridis Terhadap Alasan Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Daerah

Juridic Review On Reasons For The Issuance Of Government Replacement Of Law Number 1 Of 2014 Concerning Selection Of Regional Heads

Faisal Fahmi Siagian* & Jamilah

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Medan Area, Indonesia

Abstrak

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang harus ada dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia sebagai salah satu konsekuensi logis dianutnya sistem presidensial dalam pemerintahan Negara Republik Indonesia yang eksistensinya selalau dipertahankan sepanjang konstitusi Indonesia. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif dan bersifat deskriptif kualitatif Metode pengumpulan data yaitu dengan studi kepustakaan dan studi lapangan. Penegasan mengenai tolak ukur dari pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini memiliki perbedaan yang mendasar mengenai kegentingan yang memaksa menurut UUD 1945 sebelum amandemen hingga UUD 1945 yang berlaku saat ini hasil amandemen ke-4. Pasca reformasi telah 2 (dua) undang-undang yang mengatur mengenai otonomi daerah khususnya berkenaan dengan pemilihan kepala daerah yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Proses terbitnya Perpu Nomor 1 Tahun 2014 yang merupakan perubahan tentang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pertama kali diajukan perubahannya oleh Pemerintah dalam hal ini diajukan oleh Menteri Dalam Negeri.

Kata Kunci: Perpu, Pemilihan Kepala Daerah.

Abstract

Government Regulation in Lieu of Law (Perpu) is one type of statutory regulation that must exist in the legal system of the Republic of Indonesia as one of the logical consequences of adopting a presidential system in the government of the Republic of Indonesia whose existence is always maintained throughout the Indonesian constitution. This type of research is normative juridical research and is descriptive qualitative in nature. Data collection methods are library research and field study. The affirmation of the benchmarks of the establishment of the Government Regulation in lieu of this Act has a fundamental difference regarding the urgency of the law according to the 1945 Constitution prior to the amendment to the 1945 Constitution which is currently in force as the result of the 4th amendment. After the reformation, there have been 2 (two) laws governing regional autonomy, especially with regard to regional head elections, namely Law Number 22 of 1999, which was then replaced by Law Number 32 of 2004. The issuance of Perpu Number 1 of 2014 which is a Amendments to Law No. 32/2004 were first proposed for amendments by the Government in this matter proposed by the Minister of the Interior.

Keywords: Perpu, Election of Regional Heads.

How to Cite: Siagian, F.F. & Jamilah. (2020). Tinjauan Yuridis Terhadap Alasan Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Daerah. *JUNCTO*, 2(1) 2020: 78-86

*E-mail: faisalfahmisiagian@gmail.com



PENDAHULUAN

Terbitnya PERPU Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan PERPU Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah dua peraturan yang dikeluarkan sekaligus pada era Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Proses lahirnya kedua Perpu tersebut baik sebelum maupun sesudah diterbitkannya peraturan tersebut menjadi bahan perbincangan di kalangan Akademisi dan Praktisi hukum yang ada Di Indonesia. Hal ini terjadi karena adanya masyarakat yang pro dan kontra terhadap pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung (oleh masyarakat) atau melalui anggota DPR (Syafitri, Muda & Matondang, 2019; Faraidiany, Kusmanto & Warjio, 2019; Faridhi, 2018).

Polemik pertentangan keinginan masyarakat yang menghendaki pemilihan secara langsung maupun tidak langsung menjadi permasalahan tersendiri, Perpu nomor 1 tahun 2014 terkait mekanisme pelaksanaan pilkada yang sebelumnya telah disahkan DPR melalu RUU Pilkada pada tanggal 26 September 2014 (Riyanto, 2009), namun sebelum disahkannya RUU tersebut yang sekarang sudah menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 telah menjadi sorotan tersendiri. Pada beberapa hari itu masyarakat dipertontonkan melalui media televisi bagaimana anggota wakil rakyat bergaduh terhadap permasalahan pilkada langsung maupun tindak langsung. Pro dan kontra para anggota DPR pada saat itu merupakan tontonan seperti sebuah sinetron yang membuat masyarakat menunggu hasilnya hingga berjam-jam. Pada tanggal 26 September 2014 setelah mengalami beberapa macam drama akhirnya terbentuklah dan terbitlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Melihat setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 membuat gejolak yang sangat luar biasa dimasyarakat, ada masyarakat yang pro dan ada yang kontra atas pemilihan tidak langsung Pemilihan Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota. Masyarakat yang pro terhadap pemilihan langsung merasa pemilihan langsung merupakan manivestasi dari demokrasi itu sendiri. Hal ini selaras dengan bahwa NKRI merupakan negara demokrasi Parlindungan, 2019; Suharyanto, 2014; Lubis, Nasution & Kusmanto, 2019).

Namun di dalam masyarakat yang setuju terhadap pemilihan langsung menganggap bahwa pemilihan langsung menimbulkan permasalahan baru dimasyarakat. Sistem ini dinilai boros dan rawan konflik. Ada ratusan pemilihan kepala daerah langsung yang harus dilaksanakan, dan berarti biaya yang dikeluarkanpun semakin tinggi. Apalagi kalau pemilihan kepala daerah itu harus diselenggarakan dengan dua atau tiga putaran (jika Mahkamah Konstitusi memutuskan harus dilakukan pemilihan kepala daerah ulang seperti yang terjadi di Jawa Timur), dapat dibayangkan berapa biaya yang harus dikeluarkan. Belum lagi jika terjadi konflik antar pendukung calon yang mengarah pada tindakan anarkhis dengan merusak faslitas umum, maka akan bertambah besar ongkos yang harus dikeluarkan untuk pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung. Bentrok yang terjadi antar para pendukung calon kepala daerah dapat pula mengakibatkan perpecahan yang dapat mengarah pada disintegrasi bangsa (Fajar, 2006).

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung juga mengakibatkan masyarakat jenuh dengan pelaksanaan pemilu. Hampir setiap hari, masyarakat disuguhi berita mengenai pemilihan kepala daerah. Dari beberapa pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang digelar, dari waktu ke waktu angka golput semakin meningkat. Masyarakat sudah tidak lagi antusias untuk memberikan suaranya meskipun mempunyai hak pilih. Komisi Pemilihan Umum

sebagai penyelenggara pemilu juga terlihat sangat kerepotan dalam mempersiapkan pelaksanaan pemilu, karena seringnya pemilu digelar. Dari berbagai persoalan yang muncul dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung, sempat muncul gagasan agar pelaksanaan pemilihan kepala daerah dikembalikan pada mekanisme sebelumnya, yaitu melalui mekanisme DPRD. Beragamnya pendapat tentang pro kontra pemilihan kepala daerah memang menjadi hal tersendiri. Namun hal ini bertambah dengan adanya Perpu Nomor 1 Tahun 2014 yang dikeluarkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

METODE PENELITIAN

Menurut Soerjono Soekanto bahwa Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.

“Penelitian adalah kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode pencarian asas sesuatu (*inquiry*) secara sistematis dengan adanya penekanan bahwa pencarian ini dimana dilakukan terhadap suatu masalah-masalah yang dapat dipecahkan. Yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisanya”. Sedangkan menurut Sutrisno Hadi “penelitian atau *research* adalah usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan usaha mana dilakukan dengan metode-metode ilmiah”.

Salah satunya adalah melalui kegiatan ilmiah, seperti penelitian dimana dalam penelitian tersebut akan mencari data atau bahan-bahan yang dapat dipergunakan untuk penulisan ilmiah. Dimana data adalah merupakan gejala yang akan dicari untuk diteliti, gejala yang diamati oleh peneliti dan hasil pencatatan terhadap gejala yang diamati oleh peneliti”.

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini yaitu penelitian normatif. Penelitian normatif yang dimaksud yaitu penelitian yang objek kajiannya meliputi norma atau kaidah dasar, asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan, perbandingan hukum, doktrin, serta yurisprudensi (Amiruddin & Asikin, 2004).

Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif yaitu bertujuan menggambarkan apa adanya secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala, atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.

Dalam penelitian ini diperoleh melalui data sekunder yaitu data yang dikumpulkan melalui studi dokumen terhadap bahan kepustakaan. Di dalam penelitian hukum, data sekunder terdiri dari : Bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Pengumpulan data merupakan hal yang sangat erat hubungannya dengan sumber data, karena melalui pengumpulan data ini akan diperoleh data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisis sesuai dengan yang diharapkan. Metode Pengumpulan data ada 2 (dua) yaitu metode studi pustaka (*library research*) dan metode studi lapangan (*field research*). Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini, diperoleh dari studi pustaka (*library research*), peraturan perundang-undangan, catatan hukum, putusan hakim, dikumpulkan dan dikaji guna menentukan relevansinya dengan kebutuhan dan rumusan masalah.

Teknik Wawancara, merupakan salah satu teknik yang sering dan paling lazim di gunakan dalam penelitian ilmu hukum dengan aspek empiris. Dalam kegiatan ilmiah wawancara dilakukan bukan sekedar bertanya pada seseorang melainkan

dilakukan dengan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden maupun informan.

Sifat penelitian ini bersifat yuridis normatif, maka data yang dikumpulkan adalah data kepustakaan yang terdiri atas kata-kata yang tidak diolah menjadi angka-angka, karena data sukar di ukur dengan angka dan bersifat monografis atau berwujud kasus-kasus sehingga tidak dapat disusun ke dalam struktur klasifikasi, hubungan variabel tidak jelas, sampel lebih bersifat non probabilitas dan pengumpulan data menggunakan pedoman wawancara.

Penelitian ilmu hukum dengan aspek yuridis, akan dipergunakan teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis deksriptif kualitatif. Dalam model analisis ini, maka keseluruhan data yang terkumpul baik dari data primer maupun data skunder akan diolah dan di analisis dengan cara menyusun data secara sistematis, di golongkan dalam pola dan thema, di katagorisasikan dan di klasifikasikan, dihubungkan antara satu data dengan data yang lain di lakukan interpretasi untuk memahami makna data dalam situasi sosial, dan kemudian dilakukan penafsiran dari perspektif peneliti setelah memahami keseluruhan kualitas data. Proses analisis tersebut dilakukan secara terus menerus sejak pencarian data di lapangan dan berlanjut terus hingga pada tahap analisis. Setelah di lakukan analisis secara kualitatif kemudian data akan di sajikan secara deksriptif kualitatif dan sistematis.

Analisis data dilakukan dengan teknik deskripsi yaitu penggunaan uraian apa adanya terhadap suatu situasi dan kondisi tertentu, teknik interpretasi yaitu penggunaan penafsiran dalam ilmu hukum dalam hal ini penafsiran berdasarkan peraturan, teknik evaluasi yaitu penilaian secara komprehensif terhadap rumusan norma yang diteliti, dan teknik argumentasi yaitu terkait dengan teknik evaluasi merupakan penilaian yang harus didasarkan pada opini hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tinjauan Yuridis Terhadap Cara Pemilihan Kepala Daerah

Semenjak lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 Otonomi Daerah telah menjiwai ketatanegaraan Indonesia (Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Realitasnya beberapa undang-undang tentang Pemerintahan Daerah berotonomi telah diterbitkan. Yang mana penerbitan peraturan tersebut memperhatikan dan berorientasi kepada perkembangan sosial politik yang terjadi di wilayah dan daerah-daerah di Indonesia. Adapun aturan mengenai pemerintah daerah tersebut dalam kurun waktu lima puluh tahun, terdiri dari :

1. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, tentang Komite Nasional Daerah
2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1957, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
4. Tap MPRS No. XXI Tahun 1966, tentang pemberian otonomi seluasluasnya Kepada Daerah, (tetapi tidak pernah ditindak lanjuti oleh rejim Orde Baru)
5. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
6. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah
7. Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
8. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Semenjak Reformasi bergulir, sistem otonomi tersebut berubah. Hal yang fundamental berubah adalah dengan diadakan pemilihan langsung kepala daerah. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah. Namun dengan pemilihan langsung Kepala Daerah apakah dapat menemukan pemimpin yang sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat. Jawaban tersebut ditanyakan oleh masyarakat melihat begitu susahny mencari pemimpin yang diharapkan. Rakyat selalu mencari sosok pemimpin yang ideal, yang diharapkan mampu segala-galanya, termasuk mampu mengatasi segala persoalan daerah. Tetapi harapan yang melambung tinggi itu berubah dengan cepat menjadi kekecewaan dan kegelisahan yang luar biasa karena hadirnya pemimpin baru ternyata tidak membuahkan perubahan secara signifikan (jika tidak bisa disebut instan). Hal ini karena harapan rakyat yang berlebihan, atau karena memang pemimpin yang tidak becus berbuat memenuhi harapan rakyat.

Namun dengan Reformasi merobah sistem pemilihan kepala daerah pada Masa Orde Baru, dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat. Para calon Kepala Daerah tersebut ditentukan oleh Partai Politik. Kalaupun calon yang diusung Partai Politik tidak sesuai dengan harapan, toh rakyat tetap diwajibkan untuk memilih. Kalau tidak memilih, maka stigma golput, dan pembangkang, tidak demokratis, diberikan.

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan jalan politik yang terbaik di antara yang terburuk, yang membuat semarak praktik demokrasi lokal. Tetapi sebagai langkah awal, pemilihan kepala daerah secara langsung harus disiapkan dengan baik sehingga ke depan proses pemilihan yang melibatkan partisipasi rakyat secara langsung itu lebih bermakna dan mempunyai kontribusi positif terhadap desentralisasi, otonomi daerah dan demokrasi lokal. Jangan sampai pemilihan kepala daerah langsung, baik proses maupun hasilnya, malah lebih buruk ketimbang pemilihan melalui perwakilan dan pemilihan parlemen yang selama ini terjadi.

Mengukur Cara Pemilihan Kepala Daerah Yang Tepat Bagi Indonesia

Kekuasaan yang ada pada legislatif, eksekutif, dan yudikatif ditinjau dari segi karakter dan fungsinya adalah seimbang dan merupakan kontrol pada masing-masing bidang kekuasaan itu. Sehubungan dengan hal di atas, kiranya perlu dijelaskan juga tentang pengertian bentuk dan susunan negara. Untuk mencegah salah pengertian, maka menurut ilmu Negara, pengertian tentang bentuk negara sejak dahulu kala dibagi menjadi dua, yaitu monarki dan republik. Untuk menentukan negara itu berbentuk monarki atau republik dalam ilmu Negara banyak ukuran yang dipakai, antara lain Jellinek (1920:166) memakai sebagai kriteria bagaimana caranya kehendak negara itu dinyatakan.

Jika kehendak negara ditentukan 29 oleh satu orang saja, maka bentuk negara itu monarki, dan jika kehendak negara itu ditentukan oleh banyak orang yang merupakan satu majelis, maka bentuk negara adalah republik. Apa yang menjadi pendapat Jellinek di atas tentang bentuk dan susunan negara, maka oleh Duguit lain lagi, dan pendapat Duguit ini banyak dipakai, yang menggunakan kriteria tentang bagaimana caranya kepala negara suatu negara diangkat.

Menurut UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia berbentuk republik. Sedangkan menyangkut susunan negara, menurut Kranenburg dalam negara federal, pemerintah pusat negara federal dapat mempergunakan wewenangnya secara langsung terhadap warga negara dalam negara-negara bagiannya, sedangkan wewenang ini tidak terdapat pada negara Konfederal. (Ismail Suny, 1986).

Untuk pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal di Indonesia ditemukan otonomi daerah atau otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah otonom. Daerah otonom ini menjalankan pemerintahan yang dipimpin oleh kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota). Sebagai kepala pemerintahan daerah yang mempunyai kedudukan

strategis UU No. 32 Tahun 2004 mengatur pemilihan kepala daerah otonom ini secara periodik yang dilakukan secara langsung. Sehubungan apa yang dikemukakan diatas, maka pemilihan kepala daerah merupakan hal yang sangat penting, sebab kepala daerah adalah pimpinan daerah.

Dalam hal ini pimpinan daerah otonom baik provinsi maupun kabupaten/kota. Yang dimaksud disini adalah pemilihan gubernur, bupati/walikota sebagaimana diatur dalam UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 18 ayat (1) bahwa 'Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang'.

Atas pembagian wilayah di atas maka melalui UU No. 32 Tahun 2004, daerah-daerah tersebut diberikan otonomi dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Dengan adanya pembagian daerah beserta pemberian otonom kepada daerah-daerah tersebut yaitu provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana yang dikemukakan terdahulu, hal ini mempunyai konsekuensi yaitu diperlukan pemerintahan sendiri bagi daerah, untuk provinsi dipimpin oleh seseorang gubernur dan untuk kabupaten dipimpin oleh seorang bupati sedangkan untuk kota dipimpin oleh seorang walikota, hal mana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Beberapa ahli politik Indonesia menyampaikan pendapatnya tentang proses pemilihan kepala daerah melalui DPRD atau pemilihan langsung oleh rakyat, yang masing-masing pilihan tersebut sama-sama ada kelebihan dan kelemahannya tersendiri antara lain :

a. Pemilihan Melalui DPRD

Jika pemilihan dilakukan langsung oleh DPRD, maka yang palingbanyak diuntungkan adalah partai-partai besar yang memiliki perwakilan yang banyak di DPRD karena mereka memiliki suara dukungan yang banyak, maka merekalah yang kemungkinan besar memenangkan setiap pemilihan.

Sedangkan keuntungan pemilihan oleh DPRD, dapat mengurangi cost politics yang sangat besar, selain itu, tidak akan menelan waktu yang lama dalam pelaksanaannya lebih efisien, sengketa pilkada juga akan menurun, sehingga tugas dari mahkamah konstitusi juga menjadi lebih ringan. Selain itu lebih mengurangi kemungkinan korupsi oleh kandidat terpilih, karena biaya yang mereka keluarkan saat mencalonkan diri tidak banyak, seperti kampanye, kegiatan sosial, maupun atribut-atribut promosi.

b. Pemilihan secara langsung oleh rakyat

Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dilakukan oleh rakyat, maka bagi siapapun memiliki kemungkinan dan potensi menjadi kepala daerah, bukan hanya kandidat dari partai-partai kecil, mereka yang bukan pengurus parpolpun bisa menempuh jalur independent

Namun sistem ini memiliki kelemahan dari faktor financial, yakni menghabiskan biaya yang banyak dan tidak sedikit. Selain untuk biaya penyelenggaraannya, political cost yang harus dikeluarkan oleh kandidat juga sangat besar, sebab mereka perlu menyiapkan anggaran untuk atribut, kampanye, dan kegiatan sosial lainnya, bahkan tak jarang para kandidat juga membayar langsung pada para pemilih agar bisa memenangkan pertarungan. Sehingga hal ini juga dapat memicu tingginya tingkat kemungkinan korupsi oleh para kandidat yang nantinya terpilih, untuk mengganti biaya yang sebelumnya telah ia keluarkan.

Mengukur Substansi Penerbitan Perpu Nomor 1 Tahun 2014

Pada dasarnya muatan Peraturan Pengganti Undang-Undang memiliki kesamaan dengan substansi dari Undang-Undang, namun memiliki perbedaan yang mendasar dalam prosedur pembentukan antara keduanya. Persamaan substansi antara Undang-Undang dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang lebih ditegaskan dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jika mengacu tentang pola pikir yang terkandung dalam ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa Perpu dibentuk dalam kondisi ketatanegaraan yang abnormal.

Namun dalam kenyataannya disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dalam pandangan subyektif presiden pada saat itu (Susilo Bambang Yudhoyono) menimbulkan keadaan yang memaksa, yang mengakibatkan presiden harus mengeluarkan sebuah perpu. Banyak masyarakat termasuk penulis tidak melihat bagaimana keadaan yang memaksa sehingga presiden harus menerbitkan Perpu nomor 1 tahun 2014.

Latar Belakang Terbitnya Perpu Nomor 1 Tahun 2014

Mengingat peran sentral kepala daerah pada era reformasi tersebut maka menjadi konsekuensi logis apabila cara atau sistem pemilihan kepala daerah menjadi salah satu isu strategis yang mendapat perhatian serius. Bahkan tidak kurang konstitusi hasil amandemen mengulas secara eksplisit masalah ini. Dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dinyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Perubahan mendasar dalam semangat dan sistem ketatanegaraan kita terkait dengan cara dan sistem pemilihan kepala daerah.

Pasca reformasi telah 2 (dua) undang-undang yang mengatur mengenai otonomi daerah khususnya berkenaan dengan pemilihan kepala daerah yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kepala daerah dipilih oleh DPRD sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.

Apabila dicermati secara seksama terdapat dua problematika yang saling berhimpitan yakni terkait dengan aspek kapasitas dan akseptabilitas dari kepala daerah dari hasil pemilihan. Dalam berbagai dokumen ditegaskan bahwa pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung pada dasarnya dimaksudkan untuk menyelesaikan problematika tersebut. Sebab kepala daerah hasil pemilihan oleh DPRD seringkali memiliki masalah dalam kaitan akseptabilitas. Terkesan ada jarak yang antara kepala daerah dengan masyarakat karena faktor cara memilihnya. Timbul stigma bahwa kepala daerah hanya mengurus anggota DPRD dan agak mengesampingkan masyarakat. Dalam perjalanan sistem pemerintahan daerah terkini, dapat diidentifikasi bahwa apa yang dirancang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 belum cukup. (Isra, Saldi, 2014).

Terdapat 2 (dua) pilihan dalam melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, apakah pengaturan-pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah tetap menjadi bagian dari UU dimaksud atau dipisahkan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan menjadi UU tersendiri. Terkait dengan 2 (dua) pilihan tersebut, dipandang perlu untuk memisahkan UU tentang Pemilihan Kepala Daerah dari Undang-Undang tentang Pemerintahan dimana yang saat ini sedang berjalan adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pertimbangan ini diambil karena 2 (dua) alasan yakni, pertama, terkait dengan upaya untuk membangun Undang-Undang tentang

pemilihan kepala daerah yang komprehensif. Selain mengatur soal 2 (dua) problematika sebagaimana tersebut di atas, Undang-Undang ini juga tentunya akan mengatur masalah substansi lain serta pengaturan-pengaturan yang cenderung mengarah pada aturan-aturan teknis. Alasan kedua, terkait dengan alasan yang bersifat pragmatis.

Sebagai sesuatu yang bersifat dinamis menyesuaikan dengan tuntutan perubahan lingkungan strategisnya, tentunya perubahan terhadap Undang-Undang merupakan sebuah keadaan yang tidak dapat dihindarkan. Oleh karena itu dengan menerbitkan perpu nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan kepala daerah menjadi jalan untuk memisahkan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah dari Undang-Undang tentang Pemerintahan, dengan harapan apabila kedepan terjadi perubahan atau penyempurnaan terhadap terbitnya perpu nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan kepala daerah maka perubahan yang dilakukan akan lebih fokus pada isu sentralnya saja. Hal ini guna menghindari perubahan seluruh isu dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, juga untuk turut membangun daerah menjadi lebih baik kedepannya dan lebih mengedepankan kesejahteraan masyarakat baik berbangsa dan bernegara. Kiranya pemilihan kepala daerah baik langsung maupun tidak langsung bukan hanya ajang mencari jabatan saja tetapi melihat kehidupan berbangsa dan bernegara.

SIMPULAN

Pemilihan kepala daerah baik Gubernur dan wakil gubernur ditingkat propinsi maupun pemilihan bupati dan wakil bupati ditingkat kabupaten dilakukan secara demokratis. Pemilihan kepala daerah melalui badan perwakilan atau DPRD pelaksanaannya sangat praktis dan tidak banyak menggunakan biaya serta selama berjalannya sistem tersebut, ketertiban dan keamanan berjalan kondusif. Tolak Ukur mengenai "kegentingan memaksa" sebagai landasan dasar politis dan sosiologis bagi pembentukan perpu harus ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan. Penegasan mengenai tolak ukur dari pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini memiliki perbedaan yang mendasar mengenai kegentingan yang memaksa menurut UUD 1945 sebelum amandemen hingga UUD 1945 yang berlaku saat ini hasil amandemen ke-4. a). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang harus ada dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia sebagai salah satu konsekuensi logis dianutnya sistem presidensial dalam pemerintahan Negara Republik Indonesia yang eksistensinya selalu dipertahankan sepanjang konstitusi Indonesia. Ada 2 alasan yang secara yuridis terbitnya perpu nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan kepala daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memiliki kekurangan mendasar dalam daerah menempatkan otonom provinsi dengan daerah otonom kabupaten/kota yang pada akhirnya akan berujung pada bagaimana mengkonstruksikan posisi gubernur dan cara memilihnya. b). Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah terkait dengan diskursus posisi wakil kepala daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin & Asikin, Z. (2004). Pengantar Metode Penelitian Hukum, Jakarta : RajaGrafindo Persada.
- Ansari, H. (2008). Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Sengketa Pemilu 2009, Alumni Press.
- Ashiddiqie, J. (2007). Hukum Tata Negara Darurat, Edisi Ke-1, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Ashidiqie. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Konstitusi Pers.
- Atmasasmita, R. (2008). Arah Pembangunan Hukum di Indonesia, dalam Komisi Yudisial dan Keadilan Sosial. Komisi Yudisial.
- Fajar, A.M. (2006). Hukum Konstitusi dan Mahkamah Kostitusi. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta.

- Faraidiany, M, Kusmanto, H. & Warjio. (2019). Politik Identitas dalam Iklan Politik pada Pemilihan Kepala Daerah Sumatera Utara 2018, JUPIIS: Jurnal Pendidikan Ilmu-ilmu Sosial, 11 (1): 113-120
- Faridhi, A. (2018). Penggunaan Surat Keterangan Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kota Pekanbaru Tahun 2017, Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum, 5 (1) : 86-93.
- Hamid, A. & Attamimi, S. (2014). *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, Jakarta : Konstitusi Press.
- Helmi. (2012). *Hukum Perizinan Lingkungan*, Jakarta; Sinar Grafika
- [Http://Nasional.Kompas.Com/Read/2014/10/03/09190651/Perpu12014](http://Nasional.Kompas.Com/Read/2014/10/03/09190651/Perpu12014).
- [Http://Blog.Penjagademokrasi/Prokcontrapilkada](http://Blog.Penjagademokrasi/Prokcontrapilkada).
- [Http://Hukum.Kompasiana.Com/2013/10/17/Maju-Mundur-Perpu-Kegentingan-Mk-601404.Html](http://Hukum.Kompasiana.Com/2013/10/17/Maju-Mundur-Perpu-Kegentingan-Mk-601404.Html).
- [Http://Www.Academia.Edu/8621595/Kelebihan_Dan_Kekurangan_Pilkada_Langsung_Maupun_Tak_Langsung](http://Www.Academia.Edu/8621595/Kelebihan_Dan_Kekurangan_Pilkada_Langsung_Maupun_Tak_Langsung) Iduh Suhady Dkk, 2003, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta : Lembaga Administrasi Negara.
- [Https://Hamdanzoelva.Wordpress.Com/2008/03/15/Tinjauan-Konstitusi-Pemilihan-Kepala-Daerah/](https://Hamdanzoelva.Wordpress.Com/2008/03/15/Tinjauan-Konstitusi-Pemilihan-Kepala-Daerah/)
- Kusnardi, M. & Ibrahim, H. (1983). *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Lubis, A, Nasution, M.A, & Kusmanto, H. (2019) Peran Kepala Desa dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Deli Serdang Tahun 2018 (Studi pada Desa Bandar Khalipah Kecamatan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang), JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political Social UMA), 7 (2): 199-204
- Marzuki, P.M. (2008). *Penelitian Hukum*, Jakarta : Prenada Media.
- Noor, T. (2008). *Peran Komisi Pemilihan Umum Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Blitar*, Jakarta : Mandar Madju.
- Parlindungan, A. (2019). Analisis Penegakan Hukum terhadap Tindak Pidana Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*. 2 (2): 335-351.
- PERPU Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota.
- Remadireksa, H. (2007). *Dinamika Konstitusi Indonesia*, Fokus Media, Bandung
- Riyanto, A. (2009). *Hukum Konstitusi Sebagai Suatu Ilmu*. *Jurnal Hukum & Pembangunan* Volume. 39.
- Sarundajang. (2001). *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Soekanto, S. (2008). *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI-Press.
- Suharyanto, A., (2014). Partisipasi Politik Masyarakat Tionghoa dalam Pemilihan Kepala Daerah, JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political UMA), 2 (2): 166-175
- Suny, I. (1986). *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta : Aksara Baru.
- Syafitri, R. Muda, I. & Matondang, A. (2019). Sistem Penerimaan Badan Ad Hoc Panitia Pemilihan Kecamatan dalam Pemilihan Kepala Daerah pada Komisi Pemilihan Umum Kota Medan. *PERSPEKTIF*, 8 (2): 72-76.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. (2006). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka.
- Undang Undang Dasar 1945.
- Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Voll, W.D.S. (2013). *Negara Hukum dalam Keadaan Pengecualian*, Jakarta : Sinar Grafika.
- Wolhoff, G.J. (2010). *Pengantar Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta : Timun Mas.
- Www.Perobalematikapilkada.Kdd/Kpu/.Go.
- Yuliandri. (2009). *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta; RajaGrafindo Persada.