BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Pasca reformasi bergulir di Indonesia, salah satu aspek penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah semakin sentralnya peran kepala daerah dalam penyelengaraan pemerintahan. Sebagai contoh dapat dilihat dari ketentuan dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, selain memiliki tugas dan wewenang untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, kepala daerah juga memiliki tugas dan wewenang penting lain, yakni :

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

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 .

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.[1] Ini terjadi adanya masyarakat yang pro dan kontra terhadap pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung (oleh masyarakat) atau melalui anggota DPR.

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,[2] namun sebelum disahkannya RUU tersebut yang sekarang sudah menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 telah menjadi sorotan tersendiri. Pada

[1] Perpu No. 1 Tahun 2014 menggantikan Undang-Undang Nomor 2 2 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sedangkan Perpu No. 2 Tahun 2014 menggantikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. (http//nasional.kompas.com/read/2014/10/03/09190651/Perpu12014 (diakses 22 Januari 2014)

[2] https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/03/15/tinjauan-konstitusi-pemilihan-kepala-daerah/ (diakses 22 januari 2014)

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.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 seakan membawa babak baru dalam pemilihan Kepala Daerah Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota. Uforia masyarakat yang turut dalam memilih siapa pemimpin mereka didaerah di selimuti langsung oleh Undang-Undang tersebut. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 meletakkan bahwa pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih oleh anggota DPRD yang merupakan perwakilan rakyat yang ada di daerah.[3]

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.

[3] http://blog.penjagademokrasi/prokkontrapilkada (diakses 2 Februari 2015)

Sejak berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung. Berbeda semasa berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, di mana pemilihan pimpinan daerah dalam hal ini gubernur, bupati dan walikota dilaksanakan dengan pemilihan melalui perwakilan, yaitu dipilih melalui DPRD.

Perubahan cara pemilihan dari pemilihan melalui perwakilan menjadi pemilihan secara langsung oleh masyarakat, alasan utamanya karena kepala daerah adalah kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap kepala daerah karena mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Oleh karena itu pemilihan secara demokratis dalam UU ini dilakukan oleh rakyat daerah secara langsung. Selain itu agar pimpinan daerah mendapat dukungan luas dari masyarakat, sehingga pimpinan daerah memiliki kedudukan yang kuat.

Namun di dalam masyrakat 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.[4] 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.[5]

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.

[4] Riyanto, A. 2009. Hukum Konstitusi Sebagai Suatu Ilmu. Jurnal Hukum & Pembangunan 39 hlm. 21

[5] Fajar, A.M. 2006. Hukum Konstitusi dan Mahkamah Kostitusi. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta. Hlm. 32

Dalam kehidupan bernegara yang terus berkembang, banyak tuntutan dari berbagai kalangan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung. Mereka yang merasa kepentingannya tidak terakomodir di dalam peraturan perundang-undangan, atau merasa dirugikan haknya akibat keluarnya sebuah peraturan perundang-undangan menempuh jalur hukum dengan mengajukan permohonan uji materi terhadap peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.[6]

Perubahan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah seharusnya dilakukan secara menyeluruh, supaya tidak tumpang tindih, dan yang pasti agar peraturan tidak sering berubah yang mengakibatkan orang kehilangan orientasi.[7] Selain itu, apabila peraturan perundang-undangan sering berubah, biaya yang dikeluarkan dalam pembentukan peraturan juga semakin tinggi.

Pemilihan kepala daerah langsung dilaksanakan pertama kali di Indonesia berdasarkan UndangUndang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung sudah dilakukan di berbagai daerah dimulai dari tahun 2004 sampai saat ini. Pemilihan kepala daerah langsung yang diselenggarakan di beberapa daerah telah menghabiskan banyak waktu, biaya, dan tenaga. Apalagi terjadi pemilihan kepala daerah ulang seperti yang terjadi di Jawa Timur.[8]

[6] Marzuki, P.M. 2008. Penelitian Hukum. Prenada Media. Jakarta. Hlm 73

[7] Noor, T. 2008. Peran Komisi Pemilihan Umum Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Blitar. Mandar madju, Jakarta. Hlm. 78.

[8] www.perobalematikapilkada.kdd/KPU/.go (diakses 22 januari 2015)

Bahkan diberbagai daerah, pemilihan kepala daerah secara langsung diwarnai dengan beragam konflik. Titik konflik sudah terlihat mulai pada waktu pendaftaran calon, masa kampanye, dan yang paling banyak terjadi adalah setelah diumumkannya hasil pemilihan kepala daerah oleh KPUD. Penyebab konflikpun beragam, mulai dari konflik internal partai, calon kepala daerah yang tidak siap jika kalah, para pendukung yang tidak bisa menerima kenyataan jika calon yang didukungnya kalah.

Masalah pemilihan Kepala Daerah atau yang sering disebut dengan Pilkada tidak ada habisnya untuk dibahas. Dari waktu ke waktu, seiring dengan berbagai persoalan yang muncul dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan persoalan pemilihan kepala daerahpun berubah pula. [9]

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.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ("PERPU") disebutkan dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 :

"Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang."

[9] Hassyim Ansari, 2008.Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Sengketa Pemilu 2009, Alumni Press. Hlm. 14

Penetapan PERPU yang dilakukan oleh Presiden ini juga tertulis dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi:

"*Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.*

Berdasarkan hal tersebut penulis memilih judul : **"Tinjauan Yuridis Terhadap Penerbitan PERPU No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota**)"

1.2. Identifikasi Masalah

UUD 1945, pada Pasal 18 ayat (4) seperti dikemukakan terdahulu, mengatur bahwa gubernur, bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Sejak berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung. Berbeda semasa berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, di mana pemilihan pimpinan daerah dalam hal ini gubernur, bupati dan walikota dilaksanakan dengan pemilihan melalui perwakilan, yaitu dipilih melalui DPRD. Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 mengembalikan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota melalui anggota DPR atau yang sering disebut adalah pemilihan tidak langsung. Namun permasalahan ini menimbulkan polemik dimasyarkat. Presiden Susilo Bambang

Yudoyono pada saat bersamaan tidak lebih dari seminggu sudah mengeluarkan Perpu 1 tahun 2014 merupakan perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014.

Penyempurnaan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemilihan gubernur, bupati dan walikota melalui lembaga perwakilan yang dilakukan oleh DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dimaksudkan untuk menempatkan mekanisme Pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara demokratis dan menguatkan tata kelola pemerintahan daerah yang efisien dan efektif dalam konstruksi sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan asas desentralisasi.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Yang menjadi sorotan adalah bagaimana merumuskan "kegentingan yang memaksa" bisa merupakan keadaan bahaya atau keadaan darurat terhadap lahirnyanya sebuah Perpu. Keadaan bahaya dipersyaratkan Pasal 12 UUD 1945 harus diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang dan sepanjang ingatan saya, yang masih berlaku adalah Undang-Undang No. 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya. Pada menjelang akhir pemerintahan Presiden Habibie, pernah dicoba untuk menyusun UU Penanggulangan Keadaan Bahaya, akan tetapi tidak pernah disepakati DPR. Pemerintah pun saat itu lebih memilih aspirasi masyarakat (yang antara lain meledak dalam peristiwa Semanggi II) untuk

menunda pemberlakuan dan tidak pernah ditandatangani oleh Habibie tanpa penjelasan apapun dan itu berlangsung hingga sekarang.[10]

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 6 Tahun 1946 Tentang Keadaan Bahaya, keadaan bahaya meliputi (i) serangan, (ii) bahaya serangan, (iii) pemberontakan atau perusuhan hingga dikhawatirkan pemerintah sipil tidak sanggup menjalankan pekerjaannya; atau (iv) bencana alam. Kemudian setelah kembali ke UUD 1945 sejak 5 Juli 1959, Jenderal A.H. Nasution pada waktu itu merancang UU Keadaan Bahaya dan kemudian diambil alih oleh Presiden Soekarno dengan penetapan Perpu No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya (ditetapkan menjadi Undang-Undang Tahun 1961) dan sekarang masih berlaku. Dalam legislasi ini, Pasal 1 Perpu nomor 23 Tahun 1959 keadaan bahaya meliputi: (i) keadaan bahaya dengan tingkatan darurat sipil; (ii) keadaan bahaya dengan tingkat darurat militer; dan (iii) keadaan bahaya dengan tingkat darurat militer.[11]

Berdasarkan uraian identifikasi masalah, maka dapat diidentifkasikan beberapa masalah :

1. Pemilihan Kepala Daerah baik langsung maupun tidak langsung harus dilihat bagaimana perkembangannya terhadap perkembangan hukum yang

[10] http://hukum.kompasiana.com/2013/10/17/maju-mundur-perpu-kegentingan-mk-601404.html (diakses 02 Februari 2015)

[11] Pasal 1 Perpu Nomor 23 Tahun 1959 Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila:

1. keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhankerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
2. timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
3. hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan- keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala- gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

ada, namun tidak terlepas dari konstitusi yang ada dalam suatu negara. Indonesia setelah dikeluarkannya Perpu No. 1 tahun 2014 meletakkan pemilihan kepala daerah secara langsung Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota tapi apakah pemilihan secara langsung mampu menjadi solusi terhadap permasalahan bangsa Indonesia.

2. 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 dan seiring prosesnya waktu yang sudah memakan waktu sekian tahun, tenaga dan pikiran serta biaya namun dengan alasan yang tidak pasti Pemerintah mengeluarkan Perpu No 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, hal ini dapat menjadi sebuah kesimpulan Pemerintah yang mengusulkan namun pemerintah yang membatalkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 setelah disetujui oleh DPR. Terlihatlah dengan jelas bahwa ketidak konsistenan pemerintah dalam mengambil kebijakan terhadap pembentukan sebuah pertarutan perundang-undangan.

1.3.Pembatasan Masalah

Agar penelitian ini lebih terarah, maka perlu adanya batasan penelitian. Adapun batasan tersebut adalah :

1. Penelitian ini dilakukan berdasarkan pengamatan yuridis terbitnya Perpu No. 1 tahun 2014
2. Penelitian ini berfokus ingin melihat yang mendasari terbitnya sebuah Perpu, dan bagaimana barometer tentang sebuah harus diterbitkannya sebuah Perpu

1.4. Perumusan Masalah

Dari latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahnnya sebagai berikut :

1. Apakah pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan cara pemilihan yang tepat bagi Indonesia ?
2. Bagaimanakah ukuran keadaan memaksa dalam penerbitan Perpu ?
3. Apa alasan yuridis terbitnya Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah ?

1.5. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.5.1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian yang terdapat pada rumusan di atas maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi peningkatan dan perkembangan penegakan hukum tindak pidana korupsi, serta guna menambah literature dan bahan-bahan informasi ilmiah, pro kontra pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

2. Untuk mengetahui alasan yuridis tentang terbitnya Perpu Nomor 1 tahun 2014.
3. Guna mengembangkan penalaran, membentuk pola pikir dinamis, sekaligus untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang sudah diperoleh.

1.5.2. Manfaat Penelitian

1) Bagi Fakultas Hukum Universitas Medan Area, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi dan perbendaharaan perpustakaan yang diharapkan berguna bagi mahasiswa dan mereka yang ingin mengetahui dan meneliti lebih lanjut tentang masalah ini.
2) Penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan informasi dalam perkembangan ilmu hukum yang berkaitan dengan masalah yang dibahas dalam skripsi dan penelitian ini.