

**PENERAPAN ASAS RAHASIA DALAM PENGATURAN
PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM
DI INDONESIA BERDASARKAN PERSPEKTIF
PERUNDANG-UNDANGAN.**

TESIS

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum
Pada
Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Batanghari**



Disusun Oleh :

ASTRA VIGO PUTRA

NPM : B20031057

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS BATANGHARI
JAMBI
2023**



UNIVERSITAS BATANGHARI
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

PERSETUJUAN TESIS

Nama : **ASTRA VIGO PUTRA**
NPM : **B20031057**
Program Studi : **Magister Ilmu Hukum**
Judul Tesis : **Penerapan Asas Rahasia Dalam Pengaturan Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia Berdasarkan Perspektif Perundang-undangan.**



Telah Disetujui Oleh Pembimbing Untuk Dipertahankan Dihadapan
Dewan Penguji Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Batanghari Jambi
Pada Tanggal September 2023

Pembimbing Pertama

Dr. M. Muslih, SH. MH.

Pembimbing Kedua

Dr. Supeno, SH. MH.



UNIVERSITAS BATANGHARI
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

PENGESAHAN TESIS

Judul Tesis : Penerapan Asas Rahasia Dalam Pengaturan Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia Berdasarkan Perspektif Perundang-undangan.

Nama : ASTRA VIGO PUTRA
NPM : B20031057
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Bidang Kajian Utama : **Hukum Pidana**

Menyetujui


Dr. M. Muslih, SH. MH,
Pembimbing Pertama


Dr. Supeno, SH. MH.
Pembimbing Kedua

Dekan Fakultas Hukum

Ketua Program Magister Ilmu Hukum



Dr. M. Muslih, SH, MH



Prof. Dr. H. Abdul Bari Azed, SH.MH



UNIVERSITAS BATANGHARI
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

Judul Tesis : Penerapan Asas Rahasia Dalam Pengaturan Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia Berdasarkan Perspektif Perundang-undangan.

Nama : ASTRA VIGO PUTRA

NPM : B20031057

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Tesis Ini Telah Diuji Dan Dipertahankan Dihadapan Dewan Penguji Program Magister Ilmu Hukum Universitas Batanghari Dan Dinyatakan LULUS Pada Tanggal September 2023

Menyetujui Dewan Penguji


Prof. Dr. H. Abdul Bari Azed, SH.MH
Ketua


Dr. Hj. Suzanalisa, SH.MH
Sekretaris

Dr. M. Zen Abdullah, SH. MH
_Penguji Utama


Dr. M. Muslih, SH.MH.
Penguji Anggota

Dr. Ridham Priskap
Penguji Anggota

Dekan Fakultas Hukum



Dr. M. Muslih, SH, MH

Ketua Program Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. H. Abdul Bari Azed, SH.MH

Rektor Universitas Batanghari

Ketua Program Magister Ilmu Hukum

Prof. Dr. Herri, S.E., M.B.A.

Prof. Dr. H. Abdul Bari Azed, S.H., M.H.

KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis panjatkan kepada Allah SWT atas rahmat-Nya dan kesempatan yang telah ia berikan sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini yang berjudul: **PENERAPAN ASAS RAHASIA DALAM PENGATURAN PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA BERDASARKAN PERSPEKTIF PERUNDANG-UNDANGAN**. Tesis ini dibuat dan diajukan untuk melengkapi sebagai syarat guna memperoleh gelar Magister Hukum pada program Magister Ilmu Hukum Universitas Batanghari Jambi.

Selama menyelesaikan Tesis ini penulis banyak menerima masukan, bimbingan dan saran. Penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada keluarga yang telah memberikan segala kasih sayang dan perhatiannya yang begitu besar sehingga Penulis merasa terdorong untuk menyelesaikan studi agar dapat mencapai cita-cita dan memenuhi harapan. Dan tak lupa juga Penulis ucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Herri, SE., MBA., selaku Rektor Universitas Batanghari Jambi.

2. Bapak Dr. M. Muslih, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Batanghari Jambi.
3. Bapak Prof. Dr. Abdul Bari Azed, S.H., M.H., selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Batanghari Jambi.
4. Ibu Dr. Hj. Suzanalisa, S.H., M.H., selaku Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Universitas Batanghari Jambi.
5. Bapak Dr. Buyamin Alamsyah, S.H., M.H. Dosen Pembimbing Pertama yang telah banyak memberikan bantuan dan masukan-masukan serta saran dalam penulisan tesis ini.
6. Ibu Dr. Hj. Suzanalisa, S.H., M.H., Dosen Pembimbing Kedua yang telah banyak memberikan bantuan dan masukan-masukan serta saran dalam penulisan tesis ini.
7. Kedua Orang tua Ayah ASNAM dan Ibu IRAMAYA SEROJA Penulis yang selalu memberikan motivasi, doa dan dukungan yang tiada henti kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
8. Adik-adikku EZRA VALLENIA dan MHD RADZI IRSYAD yang memberikan motivasi dalam menyelesaikan perkuliahan ini hingga menyelesaikan tesis ini.
9. BERLIANA NURUL PRATIWI yang selalu menemani dan membantu menyemangati dalam proses penyusunan hingga tesis selesai.
10. Semua pihak yang telah membantu penulis baik bantuan moril maupun spiritual yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Dalam penyusunan Tesis ini penulis merasa jauh dari kesempurnaan mengingat keterbatasan ilmu pengetahuan dan pengalaman yang penulis miliki. Akhirnya dengan menyadari keterbatasan ilmu dan kemampuan yang penulis miliki, maka

penulis dengan senang hati menerima kritik dan saran yang sifatnya membangun demi kesempurnaan Tesis ini, semoga Tesis ini berguna adanya.

Jambi, September 2023
Hormat Penulis,

ASTRA VIGO PUTRA
NPM : B20031057



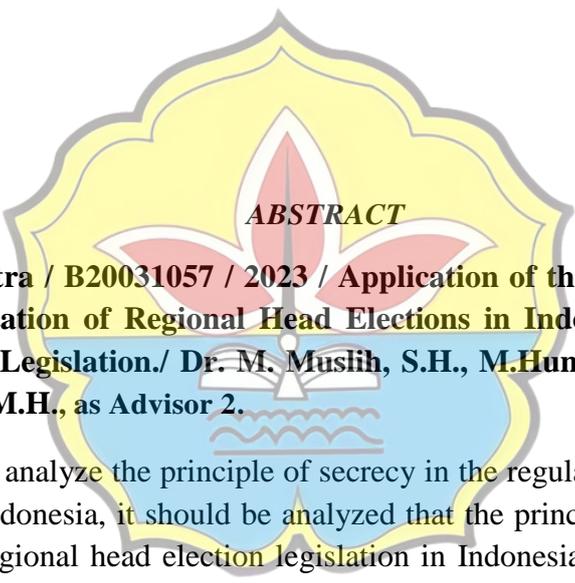
ABSTRAK

Astra Vigo Putra / B20031057 / 2023 / Penerapan Asas Rahasia Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Berdasarkan Perspektif Perundang-Undangan / Dr. M. Muslih, S.H., M.Hum Sebagai Pembimbing 1/ Dr. Supeno, S.H., M.H Sebagai Pembimbing 2.

Untuk Mengetahui dan menganalisis asas rahasia dalam pengaturan perundang-undangan Kepala Daerah di Indonesia menganalisis seharusnya asas rahasia dalam pengaturan perundang-undangan pemilihan Kepala Daerah di Indonesia kedepannya pembangunan hukum terkait asas rahasia dalam pengaturan Perundang-Undangan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia lebih baik. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan Perundang-Undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan sejarah. Hasil akhir menunjukan bahwa berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Inodnesia “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten Dan Kota dipilih secara demokratis.” Pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota berdasarkan Asas LUBER dan JURDIL yaitu Asas Lansung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil. Penerapan asas rahasia didalam pemilihan Gubenur, Bupati dan Walikota di nilai masih sangat sempit dikarnakan pada saat ini penerapan asas rahasia dalam pengaturan hukum di Indonesia. Pada saat ini Asas Rahasia artinya dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun.

Penerapan asas rahasia didalam pemilihan kepala daerah di nilai masih sangat sempit dikarenakan pada saat ini penerapan asas rahasia dalam aturan hukum di Indonesia hanya di terapkan di dalam bilik suara.. Seharunya penerapan asas rahasia menjamin kerahasiaan pemilih sehingga tidak ada permusuhan kedepanya setelah terlaksannya pemilihan umum. Yang mana pemicu permusuhan saat ini adalah ketidak rahasiaan pilihan yang di sebar luaskan oleh pemilih baik sebelum pemilihan umum maupun setelah pemilihan umum. Harusnya Pemilu terlaksana sesuai dengan apa yang dijelaskan di dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2022. Penerapan Asas rahasia yang seharusnya harus memuat sanksi bagi lembaga survey yang mengumumkan hasil penghitungan cepat (quick count) sebelum pemungutan suara selesai. aturan ini penting karena hasil survei bisa memengaruhi pemilih yang belum menentukan pilihan. Tidak benar kalau hasil survei tidak memengaruhi voting behavior. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan. Maka untuk menjamin kerahasiaan pilihan yang dipilih oleh pemilih calon Gubernur, Bupati dan Walikota di perlukan pengaturan yang ideal terkait penerapan asas rahasia yaitu: Penerapan asas rahasia sebelum pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota; Penerapan Asas Rahasia Pada saat proses pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota; dan Penerapan asas rahasia setelah pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Kata Kunci: Asas Rahasia, Pemilihan Umum, Gubernur, Bupati dan Walikota, Perspektif.



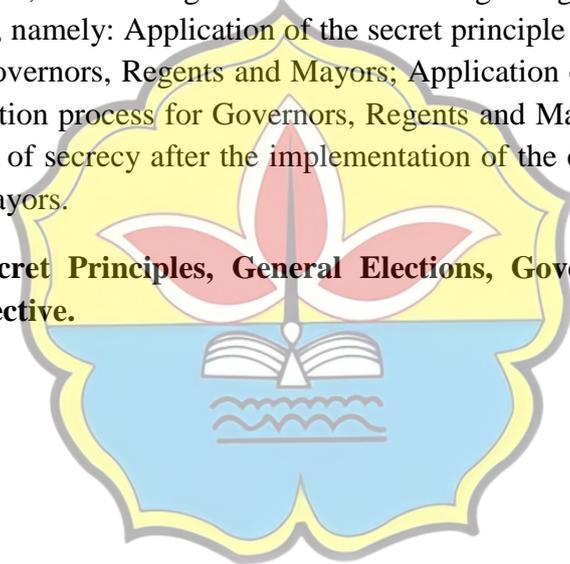
ABSTRACT

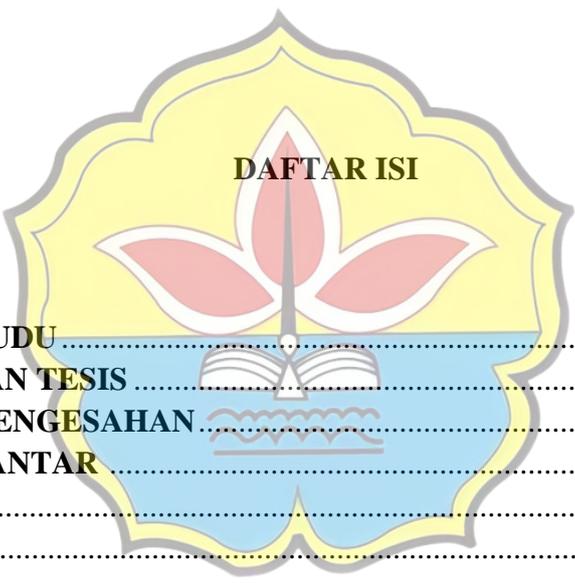
Astra Vigo Putra / B20031057 / 2023 / Application of the Secret Principle in the Implementation of Regional Head Elections in Indonesia Based on the Perspective of Legislation./ Dr. M. Muslih, S.H., M.Hum., as Advisor 1 / Dr. Supeno, S.H., M.H., as Advisor 2.

To find out and analyze the principle of secrecy in the regulation of regional head legislation in Indonesia, it should be analyzed that the principle of secrecy in the regulation of regional head election legislation in Indonesia will be better in the future. This study uses normative juridical research methods with statutory approaches, conceptual approaches, and historical approaches. The final result shows that based on Article 18 paragraph (4) of the Constitution of the Republic of Indonesia "Governors, Regents and Mayors respectively as Heads of Provincial, Regency and City Regional Governments are elected democratically." The election of Governors, Regents and Mayors is based on the LUBER and JURDIL Principles, namely the Direct, Public, Free, Confidential, Honest and Fair Principles. The application of the principle of secrecy in the election of governors, regents and mayors is considered to be very narrow because currently the application of the principle of secrecy in legal arrangements in Indonesia. At this time the principle of secrecy means that in casting their votes, voters are guaranteed that their choice will not be known by any party and in any way. The application of the secret principle in regional head elections is still very narrow because at this time the application of the secret principle in the rule of law in

Indonesia is only applied in the voting booth. What triggers the current hostility is the secrecy of the choices that are disseminated by voters both before the general election and after the general election. Elections should be carried out in accordance with what is described in Law no. 15 of 2011 concerning Election Organizers Law Number 5 of 2014 concerning the State Civil Apparatus and General Election Commission Regulation Number 9 of 2022. The application of the principle of secrecy which should contain sanctions for survey institutions that announce quick count results before voting sound finished. This rule is important because survey results can influence voters who have not yet made their choice. It is not true that survey results do not affect voting behavior. Voters cast their votes on ballots without being known by anyone else to whom the votes were cast. So to guarantee the secrecy of the choices chosen by voters for Governor, Regent and Mayor candidates, ideal arrangements are needed regarding the application of the secret principle, namely: Application of the secret principle prior to the holding of elections for Governors, Regents and Mayors; Application of the Secret Principle During the election process for Governors, Regents and Mayors; and Application of the principle of secrecy after the implementation of the election of Governors, Regents and Mayors.

Keywords: Secret Principles, General Elections, Governors, Regents and Mayors Perspective.





DAFTAR ISI

Halaman	
HALAMAN JUDU	i
PERSETUJUAN TESIS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	13
D. Kerangka Konseptual	15
E. Landasan Teoretis.....	19
F. Metode Penelitian	29
G. Sistematika Penulisan.....	31
BAB II. TINJAUAN UMUM PENGATURAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA	30
A. Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia	30

B. Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia	42
C. Pembentukan dan Pembaruan Hukum	51
BAB III. ASAS RAHASIA DALAM PENGATURAN PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA DI INDONESIA	74
A. Fenomena Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia	74
B. Peraturan Perundang-undangan	82
C. Hubungan Asas dan Norma Hukum	95
BAB IV. PENERAPAN ASAS RAHASIA DALAM PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA	95
A. Penerapan Asas Rahasia Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia	95
B. Penerapan Asas Rahasia dalam Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Seharunya	105
BAB V. PENUTUP	121
A. Kesimpulan	121
B. Saran	122
DAFTAR PUSTAKA	





BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Istilah negara hukum di negara-negara *eropa continental* disebut *rechtsstaat* (bahasa Jerman) dan di negara-negara anglo saxon menggunakan istilah *rule of law* dan *governement under of law* (Amerika Serikat)¹.

Adapun pengertian negara hukum dikatakan oleh Munir Fuady dalam Amran Suadi Negara hukum adalah:

“suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku dan berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, dimana semua orang dalam negara tersebut baik yang diperintah maupun yang memerintah harus tunduk pada hukum yang sama sehingga setiap orang diperlakukan sama tanpa memandang perbedaan warna kulit, ras, gender,

¹ Prasetyo, Teguh dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm.42.

agama, daerah, dan kepercayaan, serta kewenangan pemerintah dibatasi berdasarkan suatu prinsip distribusi keadilan.”²

Prinsip-prinsip negara hukum harus ditepatkan di dalam konstitusi. Pada konteks ini dikatakan oleh Saudi Amran ada dua syarat dalam negara hukum yang harus dipenuhi, yaitu :

- a. *Supremacy before of law* artinya adanya pengakuan normative dan empiric akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman yang tertinggi.
- b. *Equality before the law* artinya semua orang memiliki status yang sama di depan hukum.³

Menurut Friedrich Julius Stahl dalam Zahermann Armandz Muabezi, “negara hukum (*rechtsstaat*) harus memiliki ciri-ciri yaitu adanya perlindungan HAM, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, adanya pemerintahan berdasarkan peraturan (*wetmatigheid van bestuur*) dan adanya peradilan administrasi yang bebas dalam perselisihan.”⁴

Kemudian menurut Arief Sidharta, Scheltema, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).

² Saudi Amran, *Kemandirian Kekuasaan Kehakiman Menurut Pandangan Teori Kedaulatan Hukum Dalam Penyelenggaraan Peradilan*, Varian Peradilan Tahun XXI No. 367 Juni 2016, hlm.24.

³ *Ibid*, hlm.25.

⁴ Zahermann Armandz Muabezi, *Negara Berdasarkan Hukum (Rechtsstaats) Bukan Kekuasaan (Machtsstaat) Rule Of Law And Not Power State*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 6 Nomor 3, November 2017, hlm 426

2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*'. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:
 - a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
 - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
 - c. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
 - d. Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
 - e. Asas non-liquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;
 - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
3. Berlakunya Persamaan (*Similia Similius atau Equality before the Law*) dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau memdiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga Negara.
4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:
 - a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
 - b. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
 - c. Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
 - d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
 - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
 - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
 - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.

5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
 - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
 - c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (doelmatig). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.⁵
- Berdasarkan pengertian-pengertian negara hukum di atas, dapat

dikatakan bahwa dalam negara hukum, hukum harus diletakkan pada posisi yang tertinggi, dimana baik masyarakat maupun negara (pelaksana kekuasaan atau pemerintah) harus tunduk dan patuh pada hukum serta dalam menjalankan hak dan kewajibannya serta kewenangannya harus berpedoman dan harus sesuai atau berdasar pada hukum, bukan berdasar pada kekuasaan.

Indonesia Sebagai negara yang berlandaskan Pancasila konsep negara hukum Indonesia merupakan konsep negara hukum pancasila. Berbicara mengenai perlindungan hak asasi manusia dalam konsep negara hukum, baik *rechtsstaat*, *rule of law* maupun negara hukum pancasila sama-sama mengakui adanya jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Salah satu wujud hak asasi manusia yang ada di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Menurut Moh.Kusnardi

⁵ B. Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", dalam Jentera (Jurnal Hukum), "Rule of Law", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm.124-125.

Harmaily Ibrahim, seperti yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie “dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan.”⁶

Kedaulatan rakyat ini dapat diwujudkan lewat adanya Pemilihan Umum sebagai sarana untuk menyelenggarakan hak politik rakyat dengan memilih pejabat negara baik wakil rakyat pejabat legislatif tingkat Republik Indonesia, Provinsi, Kabupaten/Kota atau pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati/Walikota dan Wakil Walikota. Pemilihan umum ini bertujuan untuk:

- a. Memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. Memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan,
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat,
- d. Melaksanakan prinsip hak asasi warganegara.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Dengan demikian pemilihan kepala daerah di pilih secara langsung. Adapun pemilihan kepala daerah secara langsung pada awalnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999,

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PTRaja Grafindo Persada, Jakarta 2015, hlm.413

pemilihan kepala daerah (gubernur, Bupati/walikota) secara langsung memperoleh landasan hukum yang pasti. Ketentuan Pasal 56 sampai dengan Pasal 119 mengatur pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dibandingkan dengan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, ketentuan tentang pemilihan kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut menandakan adanya perubahan dalam demokratisasi politik lokal, yakni tidak sekedar distribusi kekuasaan antar tingkat pemerintahan secara vertikal.

Pasal 21 huruf b Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan, Dalam menyelenggarakan otonomi daerah mempunyai hak memilih pimpinan daerah Selanjutnya berdasarkan Pasal 24 ayat (5) secara tegas disebutkan bagaimana bentuk pemilihan kepala daerah tersebut, Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Konsekuensi logis dari bentuk pemilihan langsung sebagai wujud nyata demokratisasi, maka pemilihan kepala daerah harus mampu mengakomodasi asas-asas pemilihan yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Melalui undang-undang ini Komisi Pemilihan Umum Daerah provinsi, kabupaten, dan kota diberikan kewenangan sebagai penyelenggara

pemilihan kepala daerah. Berdasarkan Pasal 1 angka 21 undang-undang nomor 32 tahun 2004 berbunyi Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota.

Pasal 59 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatakan Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Partai politik menjadi satu-satunya cara untuk pencalonan kepala daerah sehingga menutup peluang bagi rakyat mengusung bukan dari partai politik.

Akan tetapi dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. 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, dilakukan perubahan dengan

memberikan kesempatan bagi calon perseorangan untuk ikut serta dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Di penghujung jabatan presiden Susilo Bambang Yudoyono menerbitkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota berdasarkan Pasal 1 angka 5 Pemilihan gubernur, bupati, dan walikota adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis melalui lembaga perwakilan rakyat. Berdasarkan Pasal 2 Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.

Namun dengan terbitnya undang-undang tersebut terjadi banyak penolakan oleh masyarakat sehingga presiden Susilo Bambang Yudoyono mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang di lansir dari *Kompas.com* sebagai berikut:

"(Pertama, saya tanda tangani) Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, Sebagai konsekuensi (penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2014) dan untuk memberikan kepastian hukum, saya terbitkan juga Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Seperti saya sampaikan dalam banyak kesempatan, saya dukung pilkada langsung dengan perbaikan-perbaikan mendasar."⁷

Kemudian dengan terpilihnya bapak joko widodo sebagai presiden maka terbitlah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan

⁷ Sabrina Asril, "Batalkan Pilkada Tak Langsung, Presiden SBY Terbitkan 2 Perppu!" ,KOMPAS.COM,<https://nasional.kompas.com/read/2014/10/02/21435921/Batalkan.Pilkada.Tak.Langsung.Presiden.SBY.Terbitkan.2.Perppu>. di akses pada tanggal 05 Juli 2022 pukul 16.53 WIB.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Undang-undang ini juga merupakan titik awal dari era pemilihan kepala daerah serentak di Indonesia, yang sebelumnya pemilihan kepala daerah dilaksanakan pada tahun yang sama tetapi pelaksanaannya tidak dilakukan pada tanggal atau bulan yang sama pada setiap daerahnya. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara serentak dimaksud guna untuk meminimalisir biaya, baik sosial, politik dan ekonomi.

Dalam pelaksanaan pemilihan umum berdasarkan Pasal 22E undang-undang dasar negara republik indonesia “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.” Menurut Ebu Kosmas dan Darius Mauritsius asas luber jurdil diuraikan pengertiannya sebagai berikut:

1. Langsung artinya, rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.
2. Umum artinya pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang berhak mengikuti pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.
3. Bebas artinya setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.
4. Rahasia artinya dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.
5. Jujur artinya dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemerintah, pengawas pemilu,

pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

6. Adil artinya dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.⁸

Kemudian juga dijelaskan oleh Ratna Herawati dalam jurnalnya , sebagai

berikut:

1. asas langsung, yang berarti seorang pemilih harus memilih secara langsung, tidak boleh diwakilkan oleh siapapun.
2. asas umum, yang berarti setiap warga negara memiliki hak yang sama, yaitu hak untuk memilih dan dipilih.
3. asas bebas, pada asas bebas di sini mengandung makna bebas dalam memilih, tanpa adanya paksaan dari apapun dan siapapun.
4. asas rahasia, di sini mengandung artian setiap orang yang menggunakan hak suaranya akan dijamin kerahasiaannya terhadap apa yang dipilihnya.
5. asas jujur, dalam asas jujur di sini mengandung arti bahwa semua yang terlibat di dalam pemilu haruslah jujur. Dalam penggunaan asas jujur ini dilakukan dari awal hingga akhir pada proses pemilu.
6. asas adil, mempunyai arti bahwa semua yang terlibat dalam pemilu haruslah memiliki hak yang sama.⁹

Apabila dicermati, asas Luber tidak akan dapat terwujud secara maksimal dalam penyelenggaraan pemilu tanpa pelaksanaan asas Jurdil. Maka keduanya merupakan asas yang tidak dapat dipisahkan dan saling melengkapi satu sama lain. Bahkan, asas-asas terkait Pemilu ini merupakan indikator dari terwujudnya pemilu yang demokratis. Dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah juga tidak terlepas dari asas tersebut.

⁸ Ebu Kosmas dan Darius Mauritsius, *Pelaksanaan Asas Pemilu: Analisis Masalah Daftar Pemilih Tetap dalam Pemilu 2009*, Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1, Juni 2009, hlm 97

⁹ Ratna Herawati, Novira Maharani Sukma, Untung Dwi Hananto, “ *Kepastian Hukum Pemilu dalam Pemilu Serentak 2019 Melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia*”. Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang, 4, 2018 hlm 830.

Asas-asas tersebut menjadi sumber dalam pembentukan peraturan perundang undangan tentang pemilihan kepala daerah. Sesuai dengan pendapat Sudikno Mertokusumo yang menyatakan bahwa:

“asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundangundangan dan putusan hakim”¹⁰

Satjipto Rahardjo menyatakan asas hukum, bukan peraturan hukum. Namun, tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya. Karena asas hukum ini memberi makna etis kepada peraturan-peraturan hukum dan tata hukum.¹¹ selanjutnya Satjipto Rahardjo mengibaratkan asas hukum sebagai jantung peraturan hukum atas dasar 2 (dua) alasan :

1. Asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya sebuah peraturan hukum. Ini berarti penerapan peraturan-peraturan hukum itu bisa dikembalikan kepada asas hukum.
2. Asas hukum karena mengandung tuntutan etis, maka asas hukum diibaratkan sebagai jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya.¹²

Dengan demikian dapat dikatakan asas dipahami sebagai suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan mendasari adanya sesuatu norma. Asas sering diartikan pula sebagai sesuatu kebenaran yang menjadi pokok dasar atau tumpuan berfikir atau berpendapat. Asas merupakan suatu sumber atau sebab yang menjadi pangkal tolak sesuatu.

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum. Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005, hal. 34

¹¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 87.

¹² *Ibid*

Dalam pembangunan hukum tentang pemilihan kepala daerah asas rahasia menjadi salah satu dasar menjadi pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, Umum Angka 3 yang dimaksud dengan asas rahasia adalah Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan. Asas rahasia ini tidak berlaku lagi bagi pemilih yang telah keluar dari tempat pemungutan suara dan secara sukarela bersedia mengungkapkan pilihannya kepada pihak manapun. Namun Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum tidak berlaku lagi.

Menurut Ebu Kosmas dan Darius Mauritsius Asas Rahasia, “artinya dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan”.¹³ Para penyelenggara pemilihan kepala daerah wajib juga menerapkan asas rahasia sehingga terjamin dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa asas rahasia hanya diterapkan dalam pemilihan saja, tidak diterapkan dari awal proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Bersama

¹³ *Ibid*

Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2012 Nomor 11 Tahun 2012 Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik “Penyelenggara Pemilihan Umum. Penyelenggara Pemilu berpedoman pada asas: a.mandiri; b.jujur; c.adil; d.kepastian hukum; e.tertib; f.kepentingan umum; g.keterbukaan; h.proporsionalitas; i.profesionalitas; j.akuntabilitas; k.efisiensi; dan l.efektivitas.”

Selanjutnya dalam perkembangan pelaksanaan pemilihan kepala daerah asas rahasia mengalami pergeseran karena belum adanya aturan hukum yang mengatur asas rahasia dalam perkembangan teknologi informasi serta diterapkan oleh penyelenggara pemilu. Pemilih dengan bangganya menyebarkan apa yang menjadi pilihan mereka di media sosial mereka sedangkan mereka bukan bagian dari tim kampanye, relawan ataupun dari partai politik. Bahkan sebelum pemilihan sudah tidak ada kerahasiaan terhadap pilihan pemilih dilihat dari suruan untuk menggunakan atribut atau warna baju tertentu guna mendukung calon tertentu. Dapat dikatakan bahwa adanya kekosongan hukum dalam penerapan asas rahasia.

Berdasarkan penjabaran diatas maka harus dilakukan penelitian yang secara mendalam untuk mengetahui penerapan asas rahasia dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terkait pemilihan kepala daerah. Munculnya beberapa aspek yang sangat mendukung dan sangat penting bagi peneliti untuk melaksanakan kegiatan penelitian dalam rangka penulisan Tesis dengan Judul Penelitian " **Penerapan Asas Rahasia Dalam**

Pengaturan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Berdasarkan Perspektif Perundang-Undangan.”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka merumuskan beberapa pokok permasalahan yang akan dibahas yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan asas rahasia dalam pengaturan perundang-undangan pemilihan kepala daerah di Indonesia?
2. Bagaimana asas rahasia yang seharusnya diterapkan di dalam kepala daerah di Indonesia?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan yang ingin disampaikan oleh penulis dari penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Untuk Menganalisis dan Memahami penerapan asas rahasia dalam peraturan perundang-undangan pemilihan kepala daerah di Indonesia.
2. Untuk Menganalisis bagaimana seharusnya penerapan asas rahasia dalam peraturan perundang-undangan pemilihan kepala daerah di Indonesia kedepannya sehingga pembangunan hukum terkait asas rahasia dalam pemilihan kepala daerah lebih baik.

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dan diketahui dari penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

Pembahasan terhadap permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangsih dan kontribusi penulis dalam pengembangan ilmu pengetahuan di Indonesia sekaligus memberikan pemahaman kepada masyarakat khususnya yang berkaitan dengan penerapan asas rahasia dalam peraturan perundang-undangan pemilihan kepala daerah di Indonesia. Selain itu, dapat pula dijadikan bahan kajian lebih lanjut untuk melahirkan konsep ilmiah yang diharapkan mampu memberikan sumbangsih bagi perkembangan hukum positif di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai pedoman dan tawaran bagi penerapan asas rahasia dalam peraturan perundang-undangan pemilihan kepala daerah di Indonesia kedepannya sehingga pembangunan hukum terkait asas rahasia dalam pemilihan kepala daerah lebih baik.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan juga dapat bermanfaat dan memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti serta sebagai bahan masukan bagi pihak-pihak yang terkait langsung dengan penelitian ini.

D. Kerangka Konseptual

1. Asas Rahasia

a. Pengertian Asas Hukum

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) asas memiliki tiga pengertian terdiri dari sebagai berikut:

- 1) Dasar, alas, pedoman, misalnya batu yang baik untuk alas rumah.
- 2) Suatu kebenaran yang menjadi pokok atau tumpuan berpikir (berpendapat dan sebagainya); misalnya: bertentangan dengan asas-asas hukum pidana; pada dasarnya yang setuju dengan usul saudara.
- 3) Cita-cita yang menjadi dasar (perkumpulan negara dan sebagainya); misalnya: membicarakan asas dan tujuan.¹⁴

Menurut Sudikno Mertokusumo yang menyatakan bahwa:

“asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundangundangan dan putusan hakim”¹⁵

Satjipto Rahardjo menyatakan asas hukum, bukan peraturan hukum. Namun, tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya. Karena asas hukum ini memberi makna etis kepada peraturan-peraturan hukum dan tata hukum.¹⁶ selanjutnya Satjipto Rahardjo mengibaratkan asas hukum sebagai jantung peraturan hukum atas dasar 2 (dua) alasan :

- 1) Asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya sebuah peraturan hukum. Ini berarti penerapan peraturan-peraturan hukum itu bisa dikembalikan kepada asas hukum.
- 2) Asas hukum karena mengandung tuntutan etis, maka asas hukum diibaratkan sebagai jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya.¹⁷

Dapat di katakan asas dipahami sebagai suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan mendasari adanya sesuatu norma.

Asas sering diartikan pula sebagai sesuatu kebenaran yang menjadi

¹⁴ Wibowo T. Tunardy, *Asas-Asas Hukum*, <https://www.jurnalhukum.com/asas-asas-hukum/> di akses tanggal 07 Juli 2022 pukul 16.09

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum. Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm. 34

¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, hlm. 87.

¹⁷ *Ibid*

pokok dasar atau tumpuan berfikir atau berpendapat. Asas merupakan suatu sumber atau sebab yang menjadi pangkal tolak sesuatu.

b. Pengertian Asas Rahasia

Asas rahasia artinya dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.

2. Pengertian Peraturan

Pengertian peraturan dalam ilmu hukum berarti perundang-undangan yang berbentuk tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut sebagai hukum tertulis. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku mengikat umum (aglemeen). Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peristiwa perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan

oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

3. Pemilihan Kepala Daerah

Di era orde baru sebelum bergulirnya reformasi dalam Undang-Undang Dasar negara republik indonesia tahun 1945 sebelum diamandemen pada Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa“ Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR” namun setelah era reformasi, Undang-Undang Dasar negara republik indonesia tahun 1945 diamandemen sehingga pada Pasal 1 ayat (2) ini menjadi “Kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Hal ini mengandung makna bahwa kedaulatan tidak lagi sepenuhnya berada ditangan MPR tetapi kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, maka munculnya demokrasi dalam penentuan pemimpin daerah.

Kepala daerah baik pada daerah tingkat I yakni Gubernur, Walikota maupun Bupati pada daerah tingkat II yang sebelumnya dipilih langsung oleh DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), sejak Juni 2005 dipilih secara demokratis langsung oleh rakyat melalui proses Pemilu Kepala Daerah.

Pemilihan kepala daerah sekarang ini dilakukan secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini telah berlangsung sejak tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah dengan berlandaskan pada

ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Apabila dicermati, sesungguhnya ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut tidak menegaskan keharusan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota harus dipilih melalui suatu pemilihan yang dilaksanakan secara langsung. Akan tetapi, menurut Rozali Abdullah, “oleh karena Daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari Negara Republik Indonesia, maka dalam melakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah seharusnya sinkron dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu melalui pemilihan langsung.”¹⁸

E. Landasan Teori

Kerangka teoritis dalam penulisan karya ilmiah hukum mempunyai empat ciri, antaranya; teori-teori hukum, asas-asas hukum, doktrin hukum dan ulasan pakar hukum¹⁹, yang berguna untuk mengumpulkan pemikiran-pemikiran teoritis, oleh karena adanya hubungan timbal balik yang erat antara teori (atau teori yang akan dibentuk), dengan kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisa dan kontruksi data, maka dengan ini penulis memilih :

1. Teori Tujuan Hukum

¹⁸ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm. 53.

¹⁹Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan kelima, Jakarta, Sinar Grafika, 2014, hlm.79

Hukum adalah alat, bukan tujuan. Yang mempunyai tujuan adalah manusia, akan tetapi karena manusia sebagai anggota masyarakat tidak mungkin dapat dipisahkan dengan hukum, maka yang dimaksud dengan tujuan hukum adalah manusia dengan hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan hukum tersebut.

Teori tujuan hukum yang dipakai penulis untuk membahas permasalahan di tulisan ini adalah teori dari Gustav Radbruch. Gustav Radbruch adalah seorang filosof hukum dari Jerman yang mengajarkan konsep tiga ide dasar hukum.

Gustav mengajarkan bahwa “ada tiga ide dasar hukum yang oleh sebagian besar pakar teori hukum dan filsafat hukum, juga diidentikkan sebagai tiga tujuan hukum, yaitu keadilan (*gerechtigkeit*), kemanfaatan (*zweckmaeszigkeit*), dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*)”.²⁰ Radburch mengajarkan bahwa diperlukan penggunaan asas prioritas dalam menentukan tujuan hukum itu, dimana prioritas pertama adalah keadilan, kedua adalah kemanfaatan dan terakhir barulah kepastian hukum. Ketika hakim dihadapkan dengan pilihan antara keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum, maka ia harus mengutamakan keadilan, barulah kemanfaatan, dan yang terakhir kepastian hukum.

Menurut Gustav Radburch, hukum harus mengandung tiga nilai identitas yang melekat di dalam hukum itu sendiri, yakni adanya keadilan hukum (*gerechtigkeit*) yang ditinjau melalui sudut filosofis hukum itu

²⁰ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Kencana, Jakarta, 2015, hlm. 98-99

sendiri. Adanya kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*) yang ditinjau melalui sudut sosiologis. Dan yang terakhir yakni adanya kepastian hukum (*rechtmatigheid*) yang ditinjau melalui sudut yuridis. Radbruch mengatakan bahwa “ketiga nilai dasar dalam tujuan hukum tersebut tidak selalu berada dalam kesatuan yang harmonis satu sama lain. Pada faktanya keadilan bisa bertabrakan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum”.²¹ Selain itu, tuntutan kemanfaatan bisa juga bertabrakan dengan keadilan dan kepastian hukum dan seterusnya.

Gustav Radbruch mengatakan bahwa hukum yang baik adalah “ketika hukum tersebut memuat unsur keadilan, kepastian hukum dan kegunaan. Artinya, meskipun ketiga unsur tersebut merupakan nilai dasar hukum, namun pada dasarnya masing-masing nilai mempunyai tuntutan yang berbeda satu sama lain”²², sehingga ketiganya mempunyai potensi untuk saling bertentangan dan menyebabkan adanya ketegangan antara ketiga nilai tersebut. Karenanya, nilai keadilan juga menjadi dasar dari hukum sebagai suatu kesatuan hukum itu sendiri. Dengan demikian, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Dalam hal ini, keadilan menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur sistem hukum positif. Karenanya, kepada keadilanlah, hukum positif berpangkal. Sedangkan konstitutif, karena keadilan harus menjadi unsur

²¹ Surya Pandu Baskara, *Implikasi Putusan Praperadilan Terhadap Perintah Penetapan Tersangka (Analisis Putusan Praperadilan Nomor: 24/Pid.Prap/2018/PN.Jkt.Sel.)*, Skripsi, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2019, hlm. 30

²² *Ibid.*

mutlak bagi hukum. Artinya, ketika di dalam hukum tidak terdapat suatu keadilan, itu merupakan suatu aturan yang tidak pantas menjadi hukum.

Teori Radbruch yang semula dipandang sebagai teori yang maju dan arif, ternyata dalam kasus tertentu tidak sesuai dengan kebutuhan hukum. Dalam kasus tertentu dipandang bahwa keadilan harus diutamakan daripada kemanfaatan dan kepastian hukum, akan tetapi dalam kasus lain mungkin kemanfaatan lebih harus didahulukan daripada keadilan dan kepastian hukum. Melihat kenyataan tersebut, timbulah teori prioritas kasuistik dimana tujuan hukum mencakupi keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum dengan urutan prioritas secara proporsional sesuai dengan kasus yang dihadapi dan ingin dipecahkan.

2. Teori Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri sangatlah beragam. Seperti pendapat Bagir Manan, “bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum”.²³

Pengertian lain mengenai peraturan perundang-undangan menurut Attamimi adalah “peraturan Negara, di tingkat Pusat dan di tingkat

²³ Bagir manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1992, hlm.18.

Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.”²⁴

Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah;²⁵

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus dilakukan berdasarkan asas-asas yang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Materi muatan yang terkandung dalam suatu peraturan perundangundangan juga harus mencerminkan asas-asas meliputi:

²⁴ 5 Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm.19.

²⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2006, hlm. 3.

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

3. Teori Demokrasi

Sejak Indonesia merdeka dan berdaulat sebagai sebuah negara pada tanggal 17 Agustus 1945, para Pendiri Negara Indonesia melalui UUD 1945 (yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945) telah menetapkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut paham atau ajaran demokrasi, dimana kedaulatan (kekuasaan tertinggi) berada ditangan Rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dengan demikian berarti juga NKRI tergolong sebagai

negara yang menganut paham Demokrasi Perwakilan (Representative Democracy).²⁶

Demokrasi di Indonesia melewati sejarah yang panjang. Usaha untuk mewujudkan pemerintahan demokratis dapat dilihat dari rumusan model demokrasi Indonesia di dua zaman pemerintahan Indonesia, yakni orde lama dan orde baru. Pada era Soekarno dikenalkan model demokrasi terpimpin, sedangkan era Soeharto dimunculkan demokrasi pancasila. Namun model demokrasi yang ditawarkan di dua rezim tersebut malah memunculkan pemerintahan otoritarian, yang membelenggu kebebasan politik warganya.²⁷

Demokrasi secara harfiah memiliki arti, pemerintah oleh rakyat merupakan pemahaman mendasar dan defenisi yang telah digunaka secara luas.²⁸ Demokrasi tidak saja didefinisikan sebagai pemerintahan oleh rakyat, tetapi juga pemerintahan untuk rakyat, yaitu pemerintah bertindak sesuai dengan kehendak rakyat. Pemerintahan demokratis yang ideal harus bekerja dengan baik sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan rakyatnya. Praktik semacam itu sejauh ini belum pernah terjadi dan mungkin tidak akan bisa dicapai, akan tetapi demokrasi ideal yang

²⁶ Arif wijaya, “*Demokrasi Dalam Sejarah Ketatanegaraan Republic Indonesia*”, Jurnal Ilmu Hukum, Surabaya, april 2014, hlm 1.

²⁷ *Ibid*

²⁸ Liphart, Arend, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (New Haven: YaleUniversity Press,1984) hal 1. Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu demos yang berarti rakyat dan kratosor kratein, yang berarti wewenang atau dalam kekuasaan. Lihat Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik [The Principles of Political Science]* Gramedia, Jakarta, 1985, hlm.50

sempurna tetap menjadi tolok ukur sebagai sumber inspirasi rezim demokrasi.²⁹

Stabilitas dan demokrasi solid mempunyai hubungan erat dengan terciptanya apresiasi hak asasi manusia. Sedangkan di bidang lainnya yang tidak terkait dengan kebebasan berpolitik, demokrasi menjanjikan terciptanya kerangka politik dimana perkembangan dan pemenuhan hak asasi manusia menjadi lebih baik secara organisatoris dan ekspresi permintaannya.

Terlihat dari teori diatas, keberadaan pemilu yang merupakan bagian dari proses pemerintahan yang demokrasi, meskipun pemilu bukan hanya instrument demokrasi, tetapi peran pemilu tidak bisa di pungkiri sangat vital, bahkan keberadaan pemilu mengindikasikan sebuah Negara mengadopsi system politik demokratis.

Pemilu bukan hanya satu-satunya instrumen demokrasi. Pemilu harus didukung oleh instrumen lainnya dan mengatur guna mendorong komunikasi dan kerjasama. Namun, pemilu tetaplah merupakan instrument demokrasi yang utama. Pemilu mengklaim membentuk sistem yang memaksa atau mendorong pembuat undang-undang agar memperhatikan aspirasi rakyatnya. Konsensus kolektif menghendaki pemilu yang kompetitif, lebih dari sekedar fungsi lainnya, akan melahirkan Negara yang memiliki sistem politik demokratis.³⁰

²⁹ *Ibid*

³⁰ Feith, Herbert, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia [The 1955 Indonesian General Election]*, Kepustakaan Populer Gramedia Jakarta, 1999, hlm. 1-8 didalam jurnal, Yuliana "demokrasi dan pemilu indonesia" Jakarta, 2015.

Di Indonesia Pemilu diselenggarakan secara reguler dan dilaksanakan dengan seksama. Pembiayaan dengan jumlah besar dialokasikan untuk memobilisasi pemilih dan melakukan polling.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian memegang peranan yang cukup penting dalam penyusunan suatu karya ilmiah. Penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten.³¹

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan tipe penelitian Yuridis Normatif. Dalam penelitian atau pengkajian ilmu hukum normatif, kegiatan untuk menjelaskan hukum tidak mengenal data atau fakta sosial yang dikenal hanya bahan hukum, jadi untuk menjelaskan hukum atau untuk mencari makna dan memberi nilai akan hukum tersebut hanya digunakan konsep hukum dan langkah-langkah yang ditempuh dalam langkah normatif.³² Tipe Penelitian Yuridis Normatif mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat.³³

2. Pendekatan yang digunakan

³¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, 1990, hlm.1.

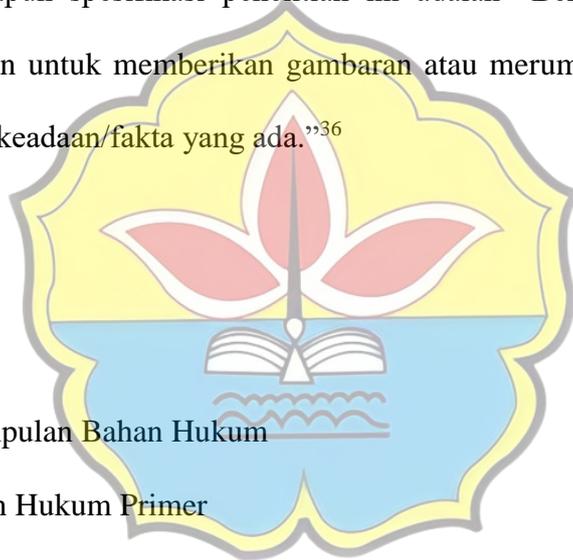
³² Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm.87.

³³ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 105.

- a. Pendekatan Undang-Undang (*Statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.³⁴
- b. Pendekatan Konseptual yaitu “Penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti; sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum, dan sebagainya.”³⁵

3. Spesifikasi Penelitian

Adapun spesifikasi penelitian ini adalah “Bersifat preskriptif yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada.”³⁶



4. Pengumpulan Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas,³⁷ seperti Norma Dasar Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Peraturan Perundang-undangan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer, dan dapat membantu menganalisis dan

³⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama Cetakan Ke-6, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 93.

³⁵ Zainuddin Ali, *Op.cit*, hlm. 92.

³⁶ Suratman & Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014, hlm. 47.

³⁷ *Ibid*, hlm. 67.

memahami bahan hukum primer, meliputi Rancangan Peraturan-peraturan Perundang-undangan, Hasil Karya Ilmiah Para Sarjana, dan Hasil-hasil Penelitian.³⁸

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

5. Analisa Bahan Hukum

Berkaitan dengan kegiatan penalaran ilmiah terhadap bahan-bahan hukum yang dianalisis, maka penulis dalam penelitian ini menggunakan penalaran Deduktif, dimana menerapkan hal-hal yang umum terlebih dahulu untuk seterusnya dihubungkan dalam bagian-bagian yang khusus.

G. Sistematika Penulisan

Tesis ini disusun dengan Sistematis yang terbagi dalam 5 (lima bab), masing-masing Bab terdiri atas berupa subbab guna lebih memperjelas ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang diteliti. Adapun sistematikanya adalah sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan. Pada bab ini menguraikan mengenai Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Landasan Teoritis, Metode Penelitian, Pendekatan Penelitian, Pengumpulan Bahan Hukum, Analisis Bahan Hukum dan Sistematika Penulisan.

³⁸ Ibid, hlm. 67.

Bab II Menguraikan Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Tujuan Hukum terdiri dari :

- A. Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia
- B. Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia
- C. Pembentukan dan Pembaruan Hukum

Bab III Menguraikan Tentang Asas Rahasia dalam Pengaturan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Di Indonesia.

- A. Fenomena Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia
- B. Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia
- C. Hubungan Asas dan Norma Hukum

Bab IV Menguraikan Tentang Asas Rahasia Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia.

..... A. Penerapan Asas Rahasia Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

..... B. Penerapan Asas Rahasia dalam Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Seharunya.

Bab V Merupakan bab penutup yang berisikan Kesimpulan dan Saran.



BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENGATURAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

A. Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Dengan demikian pemilihan kepala daerah di pilih secara langsung. Dengan dasar tersebut maka di Indonesia dilakukan pemilihan kepala daerah.

Perkembangan pilkada di Indonesia cukup dinamis mulai dari Indonesia jaman Hindia Belanda sampai dengan sekarang. Dinamika aturan hukum pemilihan kepala daerah berubah-ubah seiring berkembangnya tuntutan masyarakat dan pengaruh iklim politik pada tiap masa. Perubahan sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia ditandai dengan diberlakukannya beberapa peraturan mengenai pemerintahan daerah. Dilihat dari sejarahnya, pilkada di Indonesia dilaksanakan dengan sistem sebagai berikut:

1) Masa Pemerintahan Sebelum Kemerdekaan

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda telah berlaku ketentuan *Decen-tralisatie wet* 1903 dan *Koninklijk Desluit*³⁹. Pemerintah Belanda membagi Hindia Belanda kedalam dua sistem pemerintahan yaitu daerah administratif dalam rangka dekonsentrasi yang dikenal dengan sebutan

³⁹ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005., hlm. 38.

gewesten, afdelingen dan *onderafdelingen* yang dipimpin oleh Gubernur, Residen, Asisten Residen, Wedana, Asisten Wedana yang dipilih secara penunjukan oleh Gubernur Jenderal dengan kewajiban pribumi yang menduduki jabatan memberikan upeti.

Rezim pemerintahan Belanda berganti oleh pemerintahan Jepang. Pada Pemerintahan Jepang di Indonesia telah dikeluarkan 3 (tiga) undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan yang disebut dengan 3 (tiga) *osamu sirei* 1942/27 yaitu Undang-Undang Nomor 27 tentang perubahan sistem pemerintahan tertanggal 6-8-2602, Undang-Undang Nomor 28 tentang perubahan *syuu* tertanggal 7-8-2602 dan Undang-Undang Nomor 30 tentang mengubah nama negeri dan nama daerah tertanggal 1-9-2602.⁴⁰ Pemerintahan Jepang membagi daerah menjadi karesidenan yang disebut *syuu* dan residennya disebut *syuutyoo*. Setelah karesidenan terdapat dua pembagian daerah yang disebut ken dan si yang dikepalai oleh *Kentyoo* dan *Sityoo*. Di tingkat kawedana, keasistenan dan desa dikenal dengan nama *Gunson* dan *Ko* sedangkan kepala daerahnya disebut *Guntyoo*, *Sotyoo* dan *Kutyoo* dimana pengangkatannya ditunjuk oleh Pemerintah Jepang.

2) Setelah Kemerdekaan (Sebelum Reformasi)

Sejak kemerdekaan, ketentuan mengenai pemerintahan daerah diatur dalam sejumlah undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah,

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 42.

yang didasarkan pada pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. Sistem pemilihan kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, yaitu dilakukan dengan cara Pemerintah Pusat menunjuk langsung Kepala Daerah.

Namun, seiring dengan perkembangan, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan semangat kebebasan setelah kemerdekaan. Sehingga pada tanggal 10 Juli 1948 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan di Daerah, yang didalamnya mengatur sistem pemilihan kepala daerah yang masih sama dengan sebelumnya yaitu dengan cara pemerintah pusat menunjuk kepala daerah, dengan rincian untuk calon Gubernur diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kemudian diangkat oleh Presiden, sementara untuk calon Bupati/Walikota diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kemudian diangkat oleh Mendagri.

Sistem pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan di Daerah dianggap sudah tidak sesuai lagi, sehingga direvisi dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, perubahan tersebut merupakan aspirasi dari partai politik di Parlemen yang menuntut adanya pemerintah daerah yang lebih demokratis. Sistem pemilihan kepala daerah yang diterapkan yaitu dengan cara pemilihan langsung. Namun, sayangnya sistem pemilihan langsung yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 1

Tahun 1957 tersebut belum sempat dilaksanakan, karena keadaan yang telah menimbulkan keresahan dikalangan Pamong Praja yang bertugas melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat di daerah.

Perkembangan selanjutnya, sebagai tindak lanjut dari Dekrit Presiden, pada tanggal 16 November 1959 Pemerintah mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Pengangkatan Kepala Daerah untuk mengatur Pemerintahan Daerah agar sejalan dengan Undang – Undang Dasar 1945. Dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tersebut sistem pemilihan kepala daerah yaitu Kepala Daerah diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tapi diangkat oleh Presiden untuk Daerah Tingkat I, dan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Kepala Daerah Tingkat II. Seolah masih belum juga menemukan pengaturan yang tepat tentang Pemerintahan Daerah, sehingga pada pertengahan dekade tahun 1960 telah timbul tuntutan yang semakin kuat untuk merevisi sistem Pemerintahan Daerah agar sejalan dengan semangat Demokrasi Terpimpin dan Nasakom (kelompok partai Nasionalis, Agama dan Komunis). Perubahan tersebut kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, tetapi masih menggunakan sistem pemilihan kepala daerah yang sama dengan sebelumnya, yaitu diangkat oleh Presiden untuk Daerah Tingkat I, dan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Kepala Daerah Tingkat II.

Kemudian pada masa Orde Baru, sebagai tindak lanjut dari peristiwa G 30 S PKI yang kemudian diikuti dengan lahirnya masa Orde Baru,

pemerintah mengeluarkan Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok- Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang- Undang tersebut mengatur sistem pemilihan kepala daerah dengan cara pencalonan oleh Fraksi di DPRD yg memenuhi syarat, kemudian menominasikan calon kepala daerah tersebut kepada Presiden dan kemudian diputuskan dan diangkat oleh Presiden.

Namun sejak Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 hingga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, ketentuan pilkada tidak mengalami perubahan, yaitu mengikuti ketentuan sebagai berikut:

- (1) Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- (2) Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;
- (3) Kepala Daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan otonomi daerah, dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.⁴¹

3) Setelah reformasi

a. Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah

Setelah Indonesia memasuki masa reformasi pada tahun 1998, aspirasi mengenai otonomi daerah (otoda) dan desentralisasi muncul melalui sidang Majelis Perwakilan Rakyat tahun 1998 yang dituangkan dalam ketetapan MPR Nomor XV/MPR/98 tentang "Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; dan Perimbangan Keuangan Pusat

⁴¹ Suharizal., "Pilkada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang"., Jakarta, Rajawali Pers, 2012. hlm. 16

dan Daerah dalam Kerangka Mempertahankan dan Memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Kemudian, secara eksplisit, Pasal 7 Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 memerintahkan untuk pelaksanaan pembaruan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dengan Undang-undang. Untuk melaksanakan ketetapan MPR tersebut, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua Undang-Undang tersebut dianggap sebagai cetak biru desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Meskipun begitu, perlu dicatat bahwa kedua Undang-Undang tersebut dipersiapkan dalam waktu yang sangat singkat dan tampaknya tidak mengacu pada grand design yg seharusnya menyatakan bagaimana arah otonomi daerah itu sendiri.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pilkada dilakukan dengan menggunakan sistem demokrasi tidak langsung dimana Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan penegasan asas desentralisasi yang kuat. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.

Rekrutmen Kepala Daerah sepenuhnya berada pada kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sementara pemerintah pusat hanya

menetapkan dan melantik Kepala Daerah berdasarkan hasil pemilihan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah¹⁵. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berada di luar pemerintah daerah, yang berfungsi sebagai badan legislatif pemerintah daerah untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

Di masa ini, kepala daerah dipilih sepenuhnya oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tak lagi ada campur tangan Pemerintah Pusat. Berbeda dengan sistem sebelumnya, yaitu kepala daerah diangkat oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri, yang diajukan atau diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Jika kita lihat perbandingan Pilkada pada masa reformasi dan jaman orde baru, dapat dikatakan pemilihan kepala daerah di era reformasi lebih demokratis. Namun “fakta menunjukkan bahwa kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan fraksi-fraksi sangat kuat dan mengakibatkan penyalahgunaan wewenang seperti maraknya politik uang di tingkat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”⁴² “ternyata sistem pemilihan tersebut menutup akses orang-orang terbaik di daerah untuk menjadi pemimpin dan justru melahirkan rezim korup di daerah”⁴³.

⁴² <http://sigitmarhaen.blogspot.com/2011/05/pilkada-langsung-dan-tidak-langsung.html> di akses 15 Januari 2023 pukul 17:37

⁴³ M. Lutfi Chakim, *Perubahan Sistem Pemilihan Kepala Daerah Dalam Dinamika Pelaksanaan Demokrasi*, Jurnal Rechts Vinding Volume 3 Nomor 1, April 2014, hlm, 119

b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang fundamental dalam hal pemilihan kepala daerah. Kepala daerah menurut undang-undang 22 Tahun 1999 dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD, sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah Pasal 56 Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam Pemilu Legislatif dalam jumlah tertentu.

Pelaksanaan Pilkada langsung ini telah menutupi kekurangan yang ada pada undang-undang sebelumnya. Sebagai implementasi dari amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia telah terjadi perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara dimana Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, demikian juga Kepala Daerah juga dipilih secara langsung oleh rakyat.

Dalam pelaksanaannya Pilkada langsung menurut undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tetap melibatkan partai politik, bedanya dengan

undang-undang nomor 22 Tahun 1999, partai politik berada diluar parlemen dan dijadikan sebagai legalisasi pencalonan. Cara ini digunakan untuk menghindari adanya deal-deal partai politik di DPRD dan menghindari adanya praktik KKN.

- c. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 merupakan koreksi atas kekurangan pelaksanaan Pilkada yang dilaksanakan secara langsung. Berdasarkan evaluasi atas penyelenggaraan pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/ wakil bupati, walikota/wakil walikota secara langsung sejauh ini menunjukkan fakta bahwa biaya yang dikeluarkan oleh Negara dan oleh pasangan calon untuk menyelenggarakan dan mengikuti Pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota secara langsung sangat besar dan berpotensi pada peningkatan korupsi. Kementerian Dalam Negeri mencatat sekitar 330 atau sekitar 86,22% kepala daerah tersangkut kasus korupsi.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 telah mengakibatkan terjadinya perubahan mekanisme Pilkada secara langsung oleh rakyat menjadi tidak langsung melalui DPRD. Penyempurnaan terhadap ketentuan peraturan perundang- undangan yang mengatur Pemilihan gubernur, bupati dan walikota melalui DPRD Propinsi 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.

Pilkada berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tahun 2014 telah mendatangkan pertentangan dari pihak-pihak yang lebih menginginkan penyelenggaraan Pilkada secara langsung. Beberapa pakar mencatat bahwa jika Pilkada dipilih melalui DPRD dapat menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap kepala daerah tersebut dan Pilkada melalui DPRD juga merupakan wujud kemunduran Indonesia sebagai negara demokrasi.

Sedangkan menurut hemat penulis, Pilkada tidak langsung inkonsisten terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia menegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Secara terminologi demokrasi berarti pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Kata demokratis sebagaimana tercantum pada Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia secara sistematis dan gramatikal adalah merupakan turunan dan penjabaran dari kata kedaulatan rakyat, yakni suatu bentuk atau mekanisme dalam sistem pemerintahan negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat.

- d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD telah mendapatkan penolakan dari masyarakat luas karena proses pengambilan keputusannya tidak mencerminkan prinsip demokrasi. Oleh karenanya undang-undang tersebut dicabut dengan dikeluarkannya Perpu No. 1 Tahun 2014. Kemudian Perpu tersebut disahkan menjadi Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Kemudian setelah presiden Jokowi dilantik kemudian ditetapkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang menjadi tolak ukur dari pelaksanaan kepala daerah sampai saat ini. Saat ini Undang-Undang tersebut sudah dilakukan 3 kali perubahan sehingga dalam penyempurnaannya sudah cukup kuat.

Berikut perbandingan tentang sistem pemilihan kepala daerah dari masa ke masa:

Tabel 1
Sistem Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

No.	Masa	Dasar Hukum	Sistem	Keterangan
-----	------	-------------	--------	------------

1.	Kolonial	<i>Decentralisatie Wet</i> 1930	Pengangkatan	Gubernur, Residen dan Asisten Residen dijabat oleh Orang Belanda. Sedangkan jabatan lainnya oleh Bangsa Indonesia dgn kompensasi upeti
2.	Kemerdekaan	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Kedudukan Komite Nasional Daerah	Pengangkatan	Kepala Daerah merangkap sebagai Badan Perwakilan Daerah
		Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan di Daerah	Pengangkatan	1. Calon Gubernur diajukan oleh DPRD kemudian diangkat oleh Presiden; 2. Calon Bupati/Walikota diajukan oleh DPRD kemudian diangkat oleh Mendagri.
		Undang-Undang Nomor Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah	Pemilihan langsung	Belum sempat di laksanakan
		Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pengangkatan Kepala Daerah	Pengangkatan	Kepala Daerah diangkat oleh Presiden/Mendagri
		Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah	Pengangkatan	Kepala Daerah diangkat oleh Presiden/Mendagri
3.	Orde Baru	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok- Pokok Pemerintahan di Daerah	Pengangkatan	Pencalonan oleh Fraksi yg memenuhi syarat Kepala Daerah diangkat oleh Presiden.
4.	Reformasi	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah	Perwakilan (Pemilihan oleh DPRD)	Pencalonan oleh fraksi yang memenuhi Syarat

	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Pemilihan langsung	Pencalonan oleh Parpol parlemen/non parlemen dan perseorangan
	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota	Perwakilan (Pemilihan oleh DPRD)	Pencalonan oleh Parpol parlemen/non parlemen dan perseorangan
	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota	Pemilihan langsung	Pencalonan oleh Parpol parlemen/non parlemen dan perseorangan

B. Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

1. Pengertian Kepala Daerah

Sebelum lebih jauh membahas tentang pemilihan Kepala Daerah, ada beberapa pengertian mengenai kepala daerah yaitu diantaranya, menurut Kamus Hukum, Kepala Daerah adalah orang yang memiliki kewenangan dan kewajiban untuk memimpin atau mengepalai suatu daerah, misalnya Gubernur untuk Provinsi (daerah tingkat I) atau Bupati untuk Kabupaten dan Kota (daerah tingkat II).

Istilah Kepala Daerah sejak awal kemerdekaan, khususnya dalam pengaturan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah selalu mengandung arti sebagai Kepala Daerah Otonom, yakni penjabaran asas desentralisasi, yang berlaku pada tingkat Kabupaten dan Kota, yang pada masa Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, lebih dikenal sebagai Daerah tingkat II.

Pengaturan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah mengubah pengaturan Daerah Kabupaten/Kota hanya menjadi daerah otonom belaka, sedangkan Provinsi berkedudukan sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom terbatas.

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia, jelas disebutkan adanya institusi pemerintahan daerah yang menyatakan:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.

- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Menurut ketentuan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ayat (1) menyatakan bahwa “Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah”. Ayat (2) menyatakan bahwa “Kepala daerah untuk Daerah provinsi disebut Gubernur, untuk Daerah Kabupaten disebut Bupati, dan untuk daerah Kota disebut Wali Kota.” dan Pasal 63 ayat (1) “Kepala Daerah dapat dibantu oleh Wakil Kepala Daerah.” (2) “Wakil Kepala Daerah untuk daerah Provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk Daerah Kabupaten disebut Wakil Bupati, dan untuk daerah Kota disebut Wakil Wali Kota.”

Dari beberapa pengertian diatas dapat dikatakan bahwa pada dasarnya Kepala Daerah ialah seseorang yang dipilih melalui pemilihan dan memiliki tugas serta kewenangan untuk memimpin, mengatur serta mengurus daerah otonomnya masing-masing sesuai asas desentralisasi yaitu Gubernur untuk Provinsi dan Bupati untuk Kabupaten serta Walikota untuk Kota.

Mengenai tugas dan wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, ditentukan oleh Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- a. memimpin pelaksanaan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- f. mengusulkan pengangkatan Wakil Kepala Daerah; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tugas Wakil Kepala Daerah yang terdapat dalam Pasal 66 ayat (1) adalah:

- a. membantu kepala daerah dalam:
 1. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;

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

Dari tinjauan organisasi dan manajemen, Kepala Daerah merupakan figur atau menejer yang menentukan efektifitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah. Proses pemerintahan di daerah secara sinergis ditentukan sejauh mana peran yang dimainkan oleh pemimpin atau menejer pemerintah daerah. Dengan kata lain, arah dan tujuan organisasi pemerintahan daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas kepala daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi administratif/manajerial, kepemimpinan, pembinaan dan pelayanan, serta tugas-tugas lain yang menjadi kewajiban dan Tanggung jawab Kepala Daerah.

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas: kepastian hukum; tertib penyelenggara negara; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi; efektivitas; dan keadilan.

2. Pemilihan Kepala Daerah

Hasil amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan Kepala Daerah. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”.⁴⁴

Dalam proses pembahasan ketentuan pemilihan kepala daerah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, setidaknya ada dua pandangan berbeda. Pendapat pertama mengusulkan agar pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat, tidak melalui sistem perwakilan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan pendapat kedua menghendaki pemilihan kepala daerah tetap dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁴⁵

a. Sejarah Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

⁴⁴ Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Jakarta, Raja Grafindo, 2011, hlm. 1

⁴⁵ Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta, Konstitusi Press, 2012, hlm. 93

Salah satu wujud dan mekanisme demokrasi di daerah adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah merupakan sarana manifestasi kedaulatan dan pengukuhan bahwa pemilih adalah masyarakat di daerah. Pemilihan Kepala daerah memiliki 3 (tiga) fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu:

Pertama, memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah sehingga ia diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah. Kedua, melalui pemilihan kepala daerah diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, misi, program serta kualitas dan integritas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Ketiga, pemilihan kepala daerah merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopangnya.⁴⁶

Selain itu, fungsi pilkada juga dikemukakan oleh Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan yaitu:

Pertama, pilkada merupakan institusi pelembagaan konflik. Di mana, pilkada didesain untuk meredam konflik-konflik apalagi yang berbau kekerasan, guna mencapai tujuan demokrasi dan pengisian jabatan politik di daera. Kedua, pilkada sebagai sarana pencerdasan dan penyadaran politik warga. Ketiga, mencari sosok pemimpin yang kompeten dan komunikatif dan keempat, menyusun kontrak sosial baru. Di mana hasil dari pilkada tersebut bukan hanya lahirnya pemimpin baru, juga sirkulasi komunikasi yang membuat perjanjian-perjanjian sang kandidat sebelum menjadi pemenang dituntut untuk merealisasikan secara langsung.⁴⁷

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan, *nasib demokrasi lokal di negeri barba; kajian reflektif teoritis pilkada langsung*, Yogyakarta, Thafa Media, 2012, hlm. 79 – 82.

Sejarah politik mencatat, pemilihan kepala daerah telah dilakukan dalam 5 (lima) sistem yakni:

2. Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pusat (masa pemerintahan kolonial Belanda, penjajahan Jepang, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1902). Kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, ketika berlakunya sistem parlementer yang liberal. Pada masa itu, baik sebelum dan sesudah pemilihan umum 1955 tidak ada partai politik yang mayoritas tunggal. Akibatnya pemerintah pusat yang dipimpin oleh Perdana Menteri sebagai hasil koalisi partai, mendapat jabatan biasanya sampai ke bawah;
3. Sistem penunjukan (Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1956 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1956), yang lebih dikenal dengan era Dekrit Presiden ketika ditetapkannya demokrasi terpimpin. Penerapan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 disertai alasan “situasi yang memaksa”;
4. Sistem pemilihan perwakilan (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974), di era demokrasi Pancasila. Pemilihan kepala daerah dipilih secara murni oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kemudian calon yang dipilih itu akan ditentukan kepala daerahnya oleh Presiden;

5. Sistem pemilihan perwakilan (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999), di mana kepala daerah dipilih secara murni oleh Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa intervensi pemerintah pusat;
6. Sistem pemilihan langsung (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), di mana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Sampai sekarang masih dilaksanakan pemilihan secara langsung namun sudah pergantian peraturan perundang-undangan.

Sedangkan menurut Rahmat Hollyson MZ dan Sri Sundari, sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia dibagi menjadi 3 (tiga) periode yaitu:

1. Periode penunjukan Gubernur oleh Presiden atas pengusulan beberapa calon oleh DPRD Provinsi sedangkan Bupati ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri melalui pengusulan beberapa calon oleh DPRD Kabupaten/Kota. Periode ini ditandai dengan dikeluarkannya beberapa dasar hukum yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
2. Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota melalui pemilihan di DPRD Provinsi/ Kabupaten/Kota. Pengaturan ini dapat ditemukan di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
3. Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota secara langsung, yang diatur dalam beberapa undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang.⁴⁸

C. Pembentukan dan Pembaruan Hukum

Sejak Indonesia merdeka, bangsa ini telah bersepakat menjadikan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia sebagai kesepakatan luhur yang final (*modus vivendi*). Di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia dicantumkan dasar dari negara ini didirikan, yakni Pancasila. Pancasila telah ditetapkan sebagai *rechtsidee* maupun *grundnorm*. Baik kedudukan sebagai *rechtsidee* maupun sebagai *grundnorm*, nilai-nilai Pancasila harus mewarnai, menjiwai pembaharuan hukum di Indonesia, baik pada tataran substansial (materi hukum), struktural (aparatur hukum) maupun kultural (budaya hukum). Pancasila harus disebutkan sebagai bintang pemandu arah (*leitziern*) kebijakan pembaharuan hukum di Indonesia.

Kebijakan pembaharuan yang tidak menyinggung apa yang menjadi dasar penentu arah kebijakan pembangunan hukum, yakni Pancasila dapat dikatakan masih bersifat parsial karena kurang melihat sisi pembangunan hukum nasional secara integral yang seharusnya melibatkan pembicaraan tentang Pancasila sebagai bintang pemandu arah (*leitziern*).⁴⁹

⁴⁸ Rahmat Hollyzon MZ dan Sri Sundari, *Pilkada; Penuh Euforia, Miskin Makna*, Jakarta, Bestari; 2015, hlm. 27 – 28. Vol. 13 N0. 03 - September 2016 : 227 - 234 230

⁴⁹ Siti Malikhatun Badriyah, *Penemuan Hukum Dalam Konteks Pencarian Keadilan*, Cetakan Pertama, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2010, hlm.45.

Sebagai negara yang telah memilih prinsip demokrasi dan dipadukan dengan prinsip negara hukum, Indonesia akan menata tertib hidup dan kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara menggunakan aturan hukum yang demokratis. Bangsa Indonesia akan membangun tatanan kehidupan bersama dalam wadah negara Indonesia yang demokratis dan didasarkan pada aturan hukum. Artinya, bangsa Indonesia akan meletakkan prinsip demokrasi dan prinsip hukum sebagai suatu sinergi yang saling bersimbiose-mutualistik dalam mewujudkan adanya *national legal order* yang demokratis dalam negara.⁵⁰

Pembentukan undang-undang adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur masyarakat yang terdiri dari atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya,⁵¹ sehingga merancang dan membentuk undang-undang yang dapat diterima masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan yang sulit.⁵² Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan undang-undang adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan yaitu pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyat dalam suatu negara.⁵³

⁵⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russel&Russel A Divison of Atheneum Publisher, Inc., 1961, hlm.181.

⁵¹ Satjipto Rahardjo, "Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis", Makalah dalam Seminar "Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia" Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang Tanggal 15-16 April 1998, hlm.3-5.

⁵² Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Cetakan Kelima, Jakarta, PT. Pradnya Paramita, 1993, hlm.3..

⁵³ Pierre Andre Cotte, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd Edition, Les Editions Yvon Balais, Inc., Quebec, 1991, hlm.4..

Pembentukan hukum akan mengikuti struktur sosial-politik dari masing- masing negara. Bagi negara yang menganut konfigurasi politik otoriter, maka pembentukan hukumnya akan memperlihatkan ciri yang otoritarian juga. Sedangkan manakala proses pembentukan hukum (legislasi) tersebut ditempatkan dalam konteks struktur sosial-politik dari negara demokrasi, niscaya di dalamnya akan terjadi kompromi dari konflik-konflik nilai dan kepentingan yang berbeda- beda dalam masyarakat.⁵⁴

Pembentukan hukum, menurut Meuwissen, menyebutkan bahwa:

“pembentukan hukum adalah penciptaan hukum baru dalam arti umum. Pembentukan hukum dapat juga ditimbulkan dari keputusan-keputusan konkrit (hukum *preseden* atau *yurisprudensi*). Juga dapat dengan tindakan nyata “yang hanya terjadi sekali saja” (*einmalig*) yang dilakukan oleh organ yang berwenang.”

Thomas Aquinas merumuskan bahwa tujuan hukum tidak lain menghadirkan kesejahteraan bagi rakyat secara umum. Rakyat dalam suatu Negara haruslah menikmati kesejahteraan umum itu. Pemerintah yang tidak menjamin rakyatnya menikmati kesejahteraan umum adalah pemerintah yang mengkhianati mandat yang diembannya. Pemerintah haruslah melaksanakan suatu Negara demi kesejahteraan antara lain melalui hukumnya yang adil. Kesejahteraan umum selain merupakan tujuan hukum, juga merupakan suatu prasyarat adanya masyarakat atau Negara yang memperhatikan rakyat-

⁵⁴ Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi; Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, Cetakan Pertama, Malang, In-TRANS Publishing, 2008, hlm.104.

nya. Kesejahteraan umum itu meliputi antara lain, keadilan, perdamaian, ketentraman hi- dup, keamanan, dan jaminan bagi warganya.⁵⁵

Thomas Aquinas menyebutkan hukum Kodrat berakar pada kodrat manusia, bergerak pada hakikat manusia dan terarah demi kesejah- teraan dan kebahagiaan manusia itu sendiri. Dalam rangka itu, hukum haruslah adil dan memperjuangkan keadilan. Hukum yang tidak adil bertentangan dengan hakikat hukum, dan haruslah diubah agar mencapai sasarannya, yakni kesejahteraan umum.

Relevansi ajaran Thomas Aquinas tentang hukum kodrat terhadap kritik atas positivisme hukum tampak terutama dalam hal-hal yang berhubungan tentang keadilan; kebajikan; dan keadilan sosial dalam keberlakuan hukum. Thomas Aquinas mengkaji konsep keadilan pada saat membahas hubungan antara hukum kodrat dengan hukum positif dan pemberlakuannya dalam penyelenggaraan negara. Asas-asas formal hukum kodrat menjadi rambu-rambu keadilan dalam pembuatan hukum dan kebijakan politik.⁵⁶

Thomas Aquinas berpandangan bahwa hukum positif yang adil memiliki daya ikat melalui hati nurani. Hukum positif akan disebut adil jika memenuhi syarat: diperintahkan atau diundangkan demi kebaikan umum; diperintahkan oleh legislator yang tidak menyalahgunakan kewenangan legislatifnya; dan memberikan beban yang setimpal demi kepentingan kebaikan umum.

⁵⁵ *ibid.*, hlm 32.

⁵⁶ *Ibid* hlm. 10

Mengenai dasar pembentukan hukum positif yang baik, Lon Fuller dalam bukunya *The Morality of the Law* (Moralitas Hukum) memperkenalkan dua macam moralitas, yakni moralitas kewajiban (*the morality of duty*) dan moralitas nilai atau moralitas ikhtiar atau moralitas aspirasi (*the morality of aspiration*).⁵⁷ Moralitas kewajiban, terbuka untuk ditransformasikan ke dalam hukum positif. Fuller juga membedakan antara moralitas hukum internal dan moralitas hukum eksternal. Moralitas hukum internal terdiri atas syarat-syarat formal yang harus dipenuhi agar layak menyandang nama hukum. Syarat-syarat formal ini adalah sejenis aturan-aturan teknikal yang diperlukan untuk membentuk hukum. Aturan-aturan yang tidak memenuhi tuntutan-tuntutan moral hukum internal, tidak dapat dipandang sebagai aturan hukum dan keputusan hukum. Di sampingnya, terdapat moralitas hukum eksternal, berkenaan dengan syarat-syarat substansial bagi hukum, jika hukum itu ingin berfungsi dengan baik dan disebut adil. Termasuk bahwa hukum itu harus mempertahankan standar hidup minimal, bahwa hukum harus menyelenggarakan ketertiban dan keamanan di dalam masyarakat, hukum juga harus melindungi pihak-pihak yang lemah.⁵⁸

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis

⁵⁷ Fuller, Lon. L., 1973. *The Morality of Law*, Revised edition Ninth Printing, New Haven and London, Yale University Press hlm. 5

⁵⁸ B. Arief Sidharta, 1999, Bruggink, *Rechts-Reflecties, Grondbegrippen uit de Rechtstheorie atau Refleksi Tentang Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 261.

Negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.⁵⁹

Menurut S.J. Fockema Andrea dalam bukunya *rechtsgeleerd handwoorden bock* bahwa perundang-undangan atau *legislation/wetgeving/gezetgebung* mempunyai dua pengertian yang berbeda yaitu perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses mebuat peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah; perundangundangan adalah segala peraturan-peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁶⁰

Menurut Solly Lubis, Peraturan perundangan berarti “peraturan mengenai cara pembuatan peraturan negara”. Sedangkan jika yang dimaksud dalam “peraturan yang dilahirkan dari perundang-undangan” cukup dengan menyebut “peraturan saja”. Adapaun yang dimaksud dengan “peraturan negara” adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu. Peraturan dimaksud meliputi UndangUndang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Surat Keputusan dan Instruksi. Sedangkan yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indarti, bahwa pengertian peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

⁵⁹ *Ibid.* hlm 24 – 25.

⁶⁰ *Ibid.* hlm 25.

- 1) Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;
- 2) Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan;
- 3) Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkrit tertentu;
- 4) Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiil zin*, atau sering juga disebut dengan *algemene verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain *de supranationale algemeen verbindende voorschrift, wet, AMvb, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale staten verordeningen*.⁶¹

Menurut A. Hamid S Attamimi, “peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara, di tingkat pusat dan di tingkat daerah yang dibentuk berdasar kewenangan perundang-undangan baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.”⁶²

Menurut padangan Jimly Asshiddiqie pengertian peraturan perundangundangan adalah:

keseluruhan susunan hirarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislative yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.⁶³

Untuk menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas dapat menggunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang yaitu landasan yuridis, landasan sosiologis, dan landasan filosofis.

⁶¹ *Ibid*, hlm 10-11.

⁶² *Ibid*, hlm 19

⁶³ *Ibid*. hlm 41

Ketiga landasan tersebut penting agar undang-undang yang dibentuk memiliki kaidah secara hukum, berlaku efektif dan diterima masyarakat serta dapat berlaku untuk jangka waktu yang panjang.⁶⁴

Penggunaan ketiga landasan tidak hanya untuk undang-undang namun juga digunakan terhadap keseluruhan peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah. Maksud dari peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun melibatkan pemerintah karena kedudukan politiknya dalam rangka melaksanakan produk legislative yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatnya masing-masing.⁶⁵ Termasuk di dalamnya adalah Peraturan Daerah karena yang terlibat dalam pembentukan peraturan daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah.

Saat ini Suatu peraturan perundang-undang dalam proses pembentukannya maupun dalam materi muatan diperlukan suatu asas peraturan perundang-undangan. Menurut I.C. van der Vlies membagi menjadi dua yakni asas formal dan asas material, adapun Pengertian dari asas tersebut yaitu:

Asas formal berkaitan dengan cara tertentu untuk mencari isi dari suatu peraturan yang akan dibuat, proses pembuatan suatu peraturan, sistematika dan saat berlaku suatu peraturan. Asas ini menggabungkan masalah “bagaimana” dan masalah “apa”. Setiap pembuat peraturan perundang-undangan harus bertanya pada diri

⁶⁴ *Ibid*, hlm 29.

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta 2011, hlm 264.

sendiri apakah suatu peraturan harus dibuat dan jenis peraturan apa yang akan dibuat. Kemudian asas material merupakan asas yang langsung menyangkut isi suatu peraturan seperti kepastian hukum.⁶⁶

Asas-asas formal dalam pembentukan peraturan negara yang baik meliputi:

- 1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
Untuk dapat menyatakan dengan jelas tujuan yang ingin dicapai pembuat undang-undang perlu memberikan uraian yang cukup mengenai keadaan-keadaan nyata yang ingin diatasi oleh suatu peraturan. Kemudian perlu dikemukakan perubahan-perubahan apa yang dikehendaki melalui peraturan itu. Perlu juga dimuat mengenai ikhtisar kebaikan dan keburukan. Intinya adalah pencantuman uraian yang jekada mengenai kepentingan-kepentingan yang terkait pada peraturan yang akan dikeluarkan itu serta keterangan mengenai bagaimana kepentingan-kepentingan ini diperbandingkan satu dengan yang lain sehingga ada kejelasan bagaimana pembuat peraturan akan melayani kepentingan umum.
- 2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);
Asas ini bertujuan menjalankan pembagian kewenangan sebagaimana yang telah ditetapkan secara konstitusional dalam undang-undang. Alokasi kewenangan pada organ yang lebih rendah harus dilakukan sedemikian rupa sehingga ada koordinasi yang baik dan ada kaitan dengan tugas-tugas lain organ yang bersangkutan. Peraturan di tingkat pusat yang banyak memuat kebebasan kebijakan atas hal-hal penting serta peraturan pelaksanaan bagi badan yang lebih rendah. Hal yang perlu diperhatikan yaitu adanya dua peraturan yang sama-sama berjalan yang masing-masing berasal dari organ yang berbeda menimbulkan ketidakjelasan memahami peraturan.
- 3) Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
Apakah peraturan itu memang mendesak (urgent) untuk dibuat ,dan jika jawabannya ya, dalam bentuk apa peraturan itu harus dibuat. Pembuatan suatu peraturan dirasakan berlebih-lebihan jika tujuan yang diinginkan dapat pula dicapai tanpa peraturan tersebut.
- 4) Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);

⁶⁶ I.C. van der Vlies, Handboek Wetgeving, alih bahasa Linus Doludjawa, Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, hlm 250 – 252.

Asas ini menyangkut jaminan dapat dilaksanakannya hal-hal yang dimuat dalam suatu peraturan, antara lain harus ada dukungan sosila yang cukup, sarana yang memadai bagi organ atau dinas yang akan melaksanakan peraturan, dukungan keuangan (biaya aparat pemerintah dan biaya bagi masyarakat) yang cukup dan sanksi-sanksi yang sesuai.

5) Asas consensus (*het beginsel van consensus*).

Menurut asas ini perlu diusahakan adanya consensus antara pihak-pihak yang bersangkutan dan pemerintah mengenai pembuatan suatu peraturan dan isinya. Orang atau badan hukum tidak boleh dibebani suatu kewajiban tanpa persetujuan sebelumnya dari mereka atau wakil-wakil mereka. Dalam mencapai consensus, campur tangan dari pihak-pihak yang berkepentingan atau para ahli yang juga mempunyai kepentingan tidak boleh sedemikian jauh sehingga pemerintah akan lebih memperhatikan kepentingan pihak-pihak tersebut diatas kepentingan umum.⁶⁷

Asas-asas material dalam pembentukan peraturan negara yang baik meliputi:

- 1) Asas terminology dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminology en duidelijke sytematiek*).
- 2) Suatu peraturan harus jelas baik kata-kata yang digunakan maupun strukturnya. Perlu adanya konsistensi peristilahan di dalam keseluruhan proses pembuatan peraturan perundang-undangan.
- 3) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*).
- 4) Suatu peraturan harus dapat diketahui oleh setiap orang yang perlu mengetahui adanya peraturan itu. Suatu peraturan yang tidak diketahui oleh pihak yang berkepentingan akan kehilangan tujuannya yaitu tidak menciptakan kesamaan, kepastian hukum dan tidak menimbulkan suatu pengaturan. Kewajiban mengumumkan bagi peraturan perundang-undangan pada umumnya tidak lebih dari sekedar penempatan di dalam Lembaran Negara atau Berita Negara.
- 5) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtgelijkheidbeginsel*).
- 6) Peraturan tidak boleh ditujukan kepada suatu kelompok tertentu yang dipilih secara semauanya, di dalam suatu peraturan tidak boleh ada pembedaan semauanya. Efek suatu peraturan tidak boleh menimbulkan ketidaksamaan dan di dalam hubungan antara suatu peraturan dan peraturan lainnya tidak boleh timbul ketidaksamaan.

⁶⁷ *Ibid*, hlm 258 – 282.

Namun asas ini tidak dapat memainkan peranan yang mutlak. Kepentingan asas kesamaan harus selalu diperbandingkan dengan kepentingan yang lainnya. Asas ini baru penting ketika menjawab pertanyaan apakah suatu pembedaan tertentu dapat dibenarkan atau tidak, apakah suatu peraturan memang sudah tepat ditujukan kepada suatu kelompok tertentu dan apakah pembedaan yang di dalam peraturan itu adil atau tidak.

7) Asas kepastian hukum (*het rechtzekerheidsbeginsel*).

8) Suatu peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat. Suatu peraturan tidak diubah tanpa adanya aturan peralihan yang memadai, dan suatu peraturan tidak boleh diberlakukan surut tanpa alasan yang mendesak. Kepastian hukum terjami oleh adanya pelaksanaan yang baik serta penegakan yang memadai atas suatu peraturan. Penegakan yang buruk akan menimbulkan keraguan terhadap berlaku tidaknya suatu peraturan dan juga kepastian hukum.

9) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Dalam kedudukannya sebagai dasar dan ideologi negara yang tidak dipersoalkan lagi bahkan sangat kuat, maka Pancasila itu harus dijadikan paradigma (kerangka berpikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum, termasuk semua upaya pembaruannya. Pancasila sebagai dasar negara memang berkonotasi yuridis dalam arti melahirkan berbagai peraturan perundangan yang tersusun secara hierarkis dan bersumber darinya; sedangkan Pancasila sebagai ideologi dapat dikonotasikan sebagai program sosial politik tempat hukum menjadi salah satu alatnya dan karenanya juga harus bersumber darinya.⁶⁸

Menyikapi perlunya paradigma pembaharuan tatanan hukum, ialah setiap produk haruslah bersumber pada nilai-nilai dasar yang terkandung dalam lima sila Pancasila, dan keseluruhan Pembukaan Undang-Undang

⁶⁸ A. Hamid S. Attamimi dkk, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara*, Jakarta, BP-7 Pusat, 1992, hlm.62.

Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. Setidaknya ada empat nilai dasar yang harus terpancar dalam setiap pembuatan hukum dan cita hukum Indonesia :

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Keharusan ini sesuai dengan pokok pikiran dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia.
2. Hukum dibuat dalam upaya mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Hukum yang dibuat haruslah memuat nilai dan melalui proses yang demokratis. Keharusan ini ditempuh agar diperoleh hukum yang responsif dan populis.
4. Hukum harus berdasarkan nilai-nilai keutuhan dan kemanusiaan yang adil dan beradab.⁶⁹

Sebagai paradigma pembangunan hukum, Pancasila memiliki sekurang-kurangnya empat kaidah penuntun yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia. Pertama, hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan ada hukum-hukum yang menanam benih disintegrasi. Kedua, hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplotasi dalam persaingan bebas melawan golongan yang kuat. Ketiga, hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum). Keempat, hukum tidak boleh diskriminatif

⁶⁹ A. T. Soegito dkk, Pendidikan Pancasila, Cetakan Keenam, Semarang, IKIP Semarang Press, 1999, hlm.187-188.

berdasarkan ikatan primordial apapun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaan.⁷⁰

Pancasila sebagai akar dari cita hukum bangsa Indonesia memberikan konsekuensi bahwa dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai pandangan hidup yang dianut akan memberikan koherensi dan direksi (arah) pada pikiran dan tindakan. Cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur yakni keadilan, kehasil-gunaan dan kepastian hukum. Cita hukum terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadunya pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan kenyataan kemasyarakatan. Sejalan dengan itu maka, Ilmu hukum dan Hukum Indonesia seyogianya bertumpu dan mengacu pada cita hukum tersebut.⁷¹

Berkenaan dengan tiga unsur cita hukum seperti tersebut di atas, Gustav Radbruch menyatakan bahwa di dalam hukum terdapat 3 nilai dasar yang saling bertentangan satu dengan yang lainnya yakni kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat. Apabila dalam pembuatan hukum lebih mengutamakan kepastian hukum yang tercermin dalam pasal-pasal yang bersifat rigid, maka nilai keadilan yang menjadi dambaan masyarakat dalam berhukum akan tergeser bahkan sulit untuk dilacak jejak keberadaannya. Bersamaan dengan hilangnya nilai keadilan karena lebih

⁷⁰ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2010, hlm.55

⁷¹ B. Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, Bandung, FH Universitas Parahyangan, 2010, hlm.84-85.

mengutamakan kepastian hukum sebagaimana tertulis dalam undang-undang maka akan hilang pula rasa kemanfaatan hukum bagi masyarakat.⁷²

Sejak Indonesia merdeka, bangsa ini telah bersepakat menjadikan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia sebagai kesepakatan luhur yang final (*modus vivendi*). Di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia dicantumkan dasar dari negara ini didirikan, yakni Pancasila. Pancasila telah ditetapkan sebagai *rechtsidee* maupun *grundnorm*. Baik kedudukan sebagai *rechtsidee* maupun sebagai *grundnorm*, nilai-nilai Pancasila harus mewarnai, menjiwai pembaharuan hukum di Indonesia, baik pada tataran substansial (materi hukum), struktural (aparatur hukum) maupun kultural (budaya hukum). Pancasila harus disebutkan sebagai bintang pemandu arah (*leitstern*) kebijakan pembaharuan hukum di Indonesia. Kebijakan pembaharuan yang tidak menyinggung apa yang menjadi dasar penentu arah kebijakan pembangunan hukum, yakni Pancasila dapat dikatakan masih bersifat parsial karena kurang melihat sisi pembangunan hukum nasional secara integral yang seharusnya melibatkan pembicaraan tentang Pancasila sebagai bintang pemandu arah (*leitstern*).⁷³

Dalam Konvensi Hukum Nasional disimpulkan tentang pentingnya *GrandDesign* Sistem dan Politik Hukum Nasional dalam rangka pembangunan hukum nasional dan didasari landasan falsafah Pancasila dan konstitusi

⁷² Maryanto, "Urgensi Pembaharuan Hukum Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila, artikel dalam Jurnal Hukum Volume XXV No. 1 April 2011, hlm.429

⁷³ Siti Malikhatun Badriyah. *Op Cit.*

negara, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. *Grand Design* Sistem dan Politik Hukum Nasional merupakan sebuah desain komprehensif yang menjadi pedoman bagi seluruh *stakeholder* yang mencakup seluruh unsur dari mulai perencanaan, legislasi, diseminasi dan budaya hukum masyarakat.⁷⁴

Selanjutnya Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa :

Grand Design adalah rancang bangun yang besar atau pola besar. *Grand Design* hukum nasional berarti rancang bangun yang besar dalam pembangunan sistem hukum nasional yang meliputi keseluruhan komponen dalam sistem hukum, yaitu komponen substansi, struktur dan kultur hukum. *Grand Design* Sistem dan Politik Hukum Nasional harus berdasarkan dan diarahkan pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. *Grand Design* Sistem dan Politik Hukum Nasional harus tetap berdasarkan pada paradigma Pancasila, yaitu:

- a. Paradigma Ketuhanan (moral-religius),
- b. Paradigma Kemanusiaan (humanistik),
- c. Paradigma Kebangsaan (persatuan/nasionalistik),
- d. Paradigma Kerakyatan/Demokrasi,
- e. Paradigma Keadilan Sosial.⁷⁵

Dengan demikian sebenarnya sejak *founding father* telah meletakkan dasar negara dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia, sejak saat itu pula Indonesia telah memiliki *grand design*. Pada saat itu kita telah mempunyai politik hukum dalam rangka pembangunan hukum nasional.⁷⁶

Menurut penulis dalam konteks politik hukum, undang-undang yang akan dibentuk jelas dipengaruhi oleh politik hukum yang merupakan

⁷⁴ Barda Nawawi Arief, *Kumpulan Hasil Seminar Hukum Nasional Ke I s/d VIII dan Konvensi Hukum Nasional 2008*, Semarang, Pustaka Magister, 2008, hlm.136.

⁷⁵ *Ibid*

⁷⁶ *Ibid*

kebijakan resmi dari negara yang berkaitan dengan pemberlakuan hukum.

Padmo Wahjono dalam bukunya berjudul “*Indonesia Negara Berdasakan atas Hukum*” mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.⁷⁷ Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya di majalah *Forum Keadilan* yang berjudul “*Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*”. Dalam artikel tersebut Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.⁷⁸

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Menurut Satjipto Rahardjo, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu:

- 1) tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada;
- 2) cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut;
- 3) kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan
- 4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-

⁷⁷ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasakan atas Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1986, hlm.160.

⁷⁸ Padmo Wahjono, *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, artikel dalam majalah *Forum Keadilan* No. 29 April 1991, hlm.65.

cara untuk mencapai tujuantersebut secara baik.⁷⁹

Definisi politik hukum berikutnya dikemukakan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam sebuah makalahnya berjudul “*Politik Hukum Nasional*” yang disampaikan pada Kerja Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu). Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, Politik Hukum Nasional secara harfiah dapatdiartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu.⁸⁰

Menurut Moh. Mahfud MD bahwa politik hukum adalah kebijakan resmi (*legal policy*) negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan (membuat aturan yang baru atau mencabut aturan yang lama) untuk mencapai tujuan negara.⁸¹

Pilihan atas asumsi bahwa hukum merupakan produk politik mengantarkanpada penentuan hipotesis bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu pula.. Variabel konfigurasi politik dibagi atas konfigurasi yang demokratis dan konfigurasi yang otoriter (non-demokratis), sedangkan variabel karakter produk hukum dibagi atas produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom dan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas. Dengan pemecahan kedua variabel tersebut ke dalam konsep-konsep yang yang dikotomis, hipotesis di

⁷⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, 1991, Citra Aditya Bakti, hlm.352..

⁸⁰ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Nasional*, Makalah disampaikan pada Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu) diselenggarakan Yayasan LBH Indonesia dan LBH Surabaya September 1985.hlm 67

⁸¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum*, Yogyakarta, Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, 2007, hlm.2

atas dinyatakan secara lebih rinci bahwa “Konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter (non-demokratis) akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas”.⁸²

Proses pembaharuan hukum ini sebenarnya telah berjalan lama. Namun demikian, cita-cita pembentukan hukum nasional dalam segala bidang kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara, belum tercapai sepenuhnya. Pembentukan hukum nasional yang dimaksudkan dalam hal ini adalah pembentukan peraturan perundang-undangan nasional yang merupakan produk pembentuk undang-undang (badan legislatif), yang didasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dan diakui sebagai hukum (*living law*). Hal ini terlihat dalam kehidupan sehari-hari masih ada berbagai kegiatan kehidupan manusia yang sebenarnya merupakan hukum yang hidup dalam masyarakat, namun belum ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Kondisi semacam ini dapat dipahami, karena kebutuhan hidup manusia serta kegiatan kehidupan manusia sangat banyak dan beragam, serta cepat sekali berubah dan berkembang, sedangkan peraturan perundang-undang tidak mungkin dapat menampung semua segi kehidupan manusia selengkap-lengkapnyanya dan sejelas-jelasnya.⁸³

Sehubungan dengan hal ini, Soedikno Mertokusumo menyatakan

⁸² Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Gama Media, 1999, hlm.6-7.

⁸³ *Ibid.*, hlm. 45.

bahwa undang-undang itu mengatur peristiwa tetapi seringkali peristiwanya telah berkembang jauh, sedangkan undang-undangnya belum juga berubah. Oleh karena itu, tidak mengherankan kalau ada ungkapan *het recht hinkt achter de feiten aan*, yang berarti bahwa hukum itu ketinggalan dari peristiwanya. Yang dimaksudkan hukum di sini dengan sendirinya adalah hukum tertulis atau undang-undang. Perubahan undang-undang harus melalui prosedur, sehingga tidak dapat setiap saat dilakukan untuk menyesuaikan keadaan.⁸⁴

Perubahan hukum senantiasa dirasakan perlu dimulai sejak adanya kesenjangan antara keadaan-keadaan, peristiwa-peristiwa, serta hubungan-hubungan dalam masyarakat, dengan hukum yang mengaturnya. Bagaimana pun kaidah hukum tidak mungkin dilepaskan dari hal-hal yang diaturnya, sehingga ketika hal-hal yang seyogianya diaturnya tadi telah berubah sedemikian rupa, tentu saja dituntut perubahan hukum untuk menyesuaikan diri agar hukum masih efektif dalam pengaturannya.⁸⁵

Pembaharuan hukum perlu dilakukan secara komprehensif, meliputi seluruh komponen dalam sistem hukum yang menurut Friedman terdiri dari komponen substansial, komponen struktural dan komponen kultural. Ada keterikatan yang sangat erat antara pembaharuan pada komponen substansial dengan komponen kultural. Komponen substansial seharusnya dibangun

⁸⁴ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 1996, hlm.99

⁸⁵ *Ibid.*, hlm.46.

berdasarkan komponen kultural yang dimiliki oleh bangsa tersebut.⁸⁶

Perubahan-perubahan nilai atau kaidah-kaidah dasar dalam masyarakat menuntut dilakukan perubahan hukum agar dapat selalu menyesuaikan diri dengan masyarakat. Persoalan penyesuaian hukum terhadap perubahan yang terjadi dalam masyarakat, terutama yang dimaksud adalah hukum tertulis atau perundang-undangan (dalam arti luas). Hal ini sehubungan dengan kelemahan perundang-undangan yang bersifat statis dan kaku.⁸⁷

Menurut M. Solly Lubis, proses pembentukan hukum dalam perspektif demokrasi meniscayakan bahwa masukan-masukan (*inputs*) yang menjadi bahan pertimbangan untuk penentuan hukum itu bersumber dari dan merupakan aspirasi warga masyarakat/rakyat yang meliputi berbagai kepentingan hidup mereka. Aspirasi warga masyarakat disalurkan melalui wakil-wakil rakyat yang benar-benar jeli dan responsif terhadap tuntutan hati nurani masyarakat yang diwakilinya. Aspirasi tersebut kemudian diproses dalam lembaga legislatif yang pada akhirnya akan muncul produk politik yang berupa hukum yang benar-benar mencerminkan aspirasi masyarakat.⁸⁸

Dengan mekanisme yang demikian ini, maka tuntutan yang dibebankan kepada para pembentuk hukum adalah sebagai berikut:

- Kemampuan untuk berkomunikasi dengan masyarakat yang diwakilinya untuk memahami dan menyerap hasrat, aspirasi dan tuntutan-tuntutan mereka, dengan sikap yang benar-benar

⁸⁶ Lawrence M. Friedman, *The Legal Sistem A Social Perspective*, diterjemahkan oleh M. Khozim, Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, Bandung, Nusa Media, 2009, hlm.12-19..

⁸⁷ *Ibid.*, hlm.76..

⁸⁸ M. Solly Lubis, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Bandung, Mandar Maju, 2000, hlm.23-24..

representatif terbuka.

- Keterbukaan diperlukan di sini, karena aspirasi masyarakat itu kadang- kadang muncul dalam bentuk usulan, tapi juga dalam bentuk kritik, baik terhadap pemerintah sebagai pengemban kepentingan masyarakat dan sebagai penegak hukum, dan mungkin juga terhadap aturan hukum yang sedang berlaku yang mereka nilai tidak mencerminkan kepentingan dan aspirasi mereka.
- Kemampuan untuk vokal menyampaikan butir-butir usul mengenai kepentingan masyarakat yang diwakilinya itu di forum perwakilan rakyat/ legislatif, dengan sikap representatif, sistematis, dan radikal.
- Kemampuan untuk membuat rumusan atau artikulasi atas aspirasi-aspirasi yang disepakati untuk dituangkan dalam bentuk aturan hukum. Misalnyamenjadi Undang-Undang, Peraturan Daerah.
- Kemampuan dalam arti penguasaan pengetahuan dasar (teoritis) dan pengalaman (praktis) mengenai telaahan strategi (telstra), perencanaan strategis (renstra), monitoring strategis (monstra), politik strategis (polstra), perkiraan strategis (kirstra), pengendalian dan penangkalan.⁸⁹

Pembentukan hukum akan mengikuti struktur sosial-politik dari masing- masing negara. Bagi negara yang menganut konfigurasi politik otoriter, maka pembentukan hukumnya akan memperlihatkan ciri yang otoritarian juga. Sedangkan manakala proses pembentukan hukum (legislasi) tersebut ditempatkan dalam konteks struktur sosial-politik dari negara demokrasi, niscayadi dalamnya akan terjadi kompromi dari konflik-konflik nilai dan kepentingan yang berbeda-beda dalam masyarakat.⁹⁰

Hal demikian itu dikarenakan demokrasi menghendaki partisipasi warga masyarakat yang luas dalam sekalian tindakan-tindakan kenegaraan, sekaligus dalam sistem demokrasi ini tidak membolehkan terjadinya

⁸⁹ *Ibid*

⁹⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Masyarakat dan Pembangunan*, Bandung, Alumni, 1980, hlm.40.

diskriminasi terhadap suatu golongan yang terdapat dalam masyarakat.⁹¹

Secara umum, undang-undang dibuat oleh pembentuk undang-undang untuk melindungi kepentingan manusia, sehingga harus dilaksanakan dan ditegakkan. Akan tetapi, perlu diingat bahwa kegiatan dalam kehidupan manusia itu sangat luas, tidak terhitung jumlah dan jenisnya, sehingga tidak mungkin tercakup dalam suatu peraturan perundang-undangan secara tuntas dan jelasnya. Manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan mempunyai kemampuan terbatas, sehingga undang-undang yang dibuatnya, tidaklah lengkap untuk mencakup keseluruhan kegiatan kehidupannya, oleh karena itu tidak ada undang-undang yang lengkap selengkap-lengkapnyanya atau yang jelas sejelas-jelasnya.⁹²

Undang-undang dibuat tidak berada dalam ruang yang hampa, tetapi berada dalam dinamika kehidupan masyarakat luas dengan segala kompleksitasnya. Artinya, masyarakat yang akan dituju oleh suatu undang-undang menghadapi berbagai keterbatasan-keterbatasan dalam menerima kehadiran suatu undang-undang.⁹³

Suatu undang-undang yang dibuat secara sepihak oleh pihak legislator, sangat mungkin kehadirannya akan ditolak karena tidak sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Di sinilah arti pentingnya peran serta masyarakat dilibatkan dalam proses pembentukan undang-undang. Demokrasi

⁹¹ Soedikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cetakan Kelima, Yogyakarta, Liberty, 2007, hlm.37.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Robert B. Seidmann et.al., *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*, First Published, London, The Hague Boston, Kluwer Law International Ltd., 2001, hlm.15

partisipatoris diharapkan lebih menjamin bagi terwujudnya produk undang-undang yang responsif, karena masyarakat ikut membuat dan memiliki lahirnya suatu undang-undang. Adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang ini juga akan menjadikan masyarakat lebih bermakna dan pemerintah lebih tanggap dalam proses demokrasi, sehingga melahirkan pemerintahan yang bermoral dan warga negara yang bertanggung jawab dalam masyarakat.⁹⁴

Berdasarkan Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, Umum Angka 3 yang dimaksud dengan asas rahasia adalah Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan. Asas rahasia ini tidak berlaku lagi bagi pemilih yang telah keluar dari tempat pemungutan suara dan secara sukarela bersedia mengungkapkan pilihannya kepada pihak manapun. Namun Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum tidak berlaku lagi dan harus diganti.

Pembentukan undang-undang yang berisi tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan yang bersifat publik. Keputusan publik yang berupa undang-undang ini akan mengikat dan berlaku bagi seluruh rakyat dalam suatu negara. Pembentukannya harus memberikan ruang publik bagi masyarakat

⁹⁴ Samuel P. Huntington, *Penerjemah Sahat Simamora, Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Cetakan Kedua, Jakarta, Rineka Cipta, 1994, hlm.25

luas untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembentukannya.⁹⁵



⁹⁵ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, UII Press, 2009, hlm.100.

BAB III

ASAS RAHASIA DALAM PENGATURAN PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA DI INDONESIA

A. Fenomena Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Transisi demokratik memang selalu menghadapi dilema yang tidak mudah di atasi sebelum pada akhirnya berujung pada rezim otoriter baru atau sebaliknya terbentuknya sistem demokrasi yang lebih mapan. Dalam transisi, liberalisasi tidak selalu identik dengan demokratisasi. Liberalisasi adalah devolusi kekuasaan dan kedaulatan pada rakyat, suatu unsur transisi demokratik yang lebih banyak berkaitan dengan kualitas demokrasi khususnya dengan derajat persaingan (competitiveness) dan keterwakilan (representativeness).⁹⁶

politik sebagaimana seharusnya tercermin dalam institusi-institusi politik pemerintahan. Semakin kompetitif kehidupan antara partai dan kekuatan-kekuatan politik yang lain serta semakin inklusif lembaga-lembaga seperti itu melibatkan warga masyarakat, semakin demokratiklah sistem politik itu. Tentu, tingkat kompetisi tidak semata-mata dilihat dari berapa banyak jumlah kekuatan politik yang diperbolehkan untuk hidup, tetapi apakah benar-benar terdapat kompetisi di antara mereka. Sebaliknya, demokratisasi boleh jadi berhenti pada suatu titik ketika rezim memberikan hak-hak politik kepada rakyat untuk berpartisipasi secara bebas dalam memilih perwakilan politik yang akan menentukan atau mempengaruhi kebijakan negara. Dalam konteks

⁹⁶ Ade Kosasih, *Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis*, *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*. No.1 Vol. 2 Juli 2017, hlm 39.

itu tidak terlalu menjadi masalah apakah proses perumusan kebijakan berlangsung dalam suasana kompetitif atau inklusif.⁹⁷

Salah satu pilar demokrasi, adalah Pemilu (Pemilu Kepala Daerah / Pemilukada) yang merupakan sarana untuk melakukan rotasi kekuasaan. Terlepas apakah sistem pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung atau tidak langsung tetap dapat dikatakan demokrasi. Hal ini berbeda dengan negara-negara yang tidak mengenal Pemilu, seperti negara yang menganut bentuk pemerintahan monarki khususnya monarki absolut.

Dalam negara yang menganut bentuk pemerintahan monarki absolut, rotasi kekuasaan dilakukan secara turun temurun, tanpa melibatkan partisipasi masyarakat dalam menentukan pemimpin yang didambakannya. Demikian juga dengan negara otoriter seperti negara komunis yang menjunjung tinggi prinsip diktator proletariat, rotasi kekuasaan khususnya di daerah dilakukan dengan mekanisme penunjukan atau pengangkatan langsung oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan untuk Pemerintah Pusat dilakukan dengan Pemilu yang tidak memberikan opsi bagi rakyat untuk memilih, karena negara-negara komunis biasanya menerapkan sistem satu partai (uni party), sehingga rakyat tidak mempunyai opsi untuk memilih. Opsi yang dimiliki rakyat hanyalah memilih atau tidak memilih. Di dalam negara komunis biasanya ketua partai secara otomatis akan menjadi Kepala Pemerintahan.

Sebagai tolok ukur atau parameter suatu Pemilukada demokratis atau tidak adalah asas-asas Pemilu. Asas adalah suatu pangkal tolak pikiran untuk sesuatu

⁹⁷ Kusnanto Anggoro, *Militer dan Transisi Menuju Demokrasi*, dalam Maruto MD., & Anwari WMK, *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat*, (Jakarta: LP3S, 2002), hlm. 74-75.

kasus atau suatu jalan dan sarana untuk menciptakan sesuatu tata hubungan atau kondisi yang dikehendaki.⁹⁸ Selama asas-asas Pemilu tidak dijunjung tinggi dalam pelaksanaan Pemilu atau Pemilukada, sekalipun Pemilukada dilaksanakan secara langsung maupun dengan calon perseorangan, maka Pemilukada tersebut belum dapat dikatakan Pemilukada yang demokratis. Sebaliknya, sekalipun Pemilukada dilakukan secara tidak langsung melalui lembaga perwakilan, asalkan asas-asas tersebut ditaati dan diterapkan secara konsisten oleh para stake holder Pemilukada, maka Pemilukada tersebut dapatlah dikatakan Pemilukada yang demokratis.

Asas-Asas yang dimaksud adalah Asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

1. Asas Langsung Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak dan hati nuraninya tanpa perantara.
2. Asas Umum Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undangundang berhak mengikuti Pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.
3. Asas Bebas Setiap warga negara yang berhak memilih, bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam

⁹⁸ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005) hlm. 206-207

melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak dan hati nuraninya.

4. Asas Rahasia Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan.
5. Asas Jujur Dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap penyelenggara Pemilu, aparat pemerintah, Pasangan Calon, partai politik, Tim Kampanye, Pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, pemilih, peserta semua pihak terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
6. Asas Adil Dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap penyelenggara Pemilu dan semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak adil. Pemilih dan Pasangan Calon harus mendapat perlakuan yang adil serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Terlepas dari asas-asas tersebut di atas, yang tidak kalah penting dalam penegakan demokrasi adalah perlunya memperhatikan kaidah efektifitas dan efisiensi. Artinya, Pemilu yang dilaksanakan dapat menjamin kepraktisan dalam semua tahapantahapannya, dan menekan sminim mungkin cost politics yang dikeluarkan.

Menurut Arbi Sanit dalam Titik Triwulan Tutik, “rumusan asas langsung, umum, bebas, dan rahasia, sudah atau dapat dipandang sempurna bila dilandasi pada asumsi bahwa pemilih mempunyai kemandirian politik yang memadai dan

pelaksanaan Pemilu berlangsung secara netral dalam artian bahwa pelaksanaan Pemilu mampu menjamin keberlakuan itu secara formal dan materii⁹⁹.

Selama ini bangsa Indonesia sudah terlalu besar menghabiskan energi untuk memperdebatkan electoral law atau sistem Pemilu, padahal yang lebih menentukan adalah electoral process atau proses Pemilu. Bangunan demokrasi yang didambakan oleh masyarakat lewat sistem politik yang demokratis tidak mungkin ditegakkan hanya dengan sistem Pemilu dan keberadaan parlemen yang dianggap sebagai perwakilan rakyat. Masalah kepartaian, perwakilan rakyat dan Pemilu hanya merupakan salah satu tiang yang menopang demokrasi yang ingin dicapai dalam suatu masyarakat politik. Dia hanya merupakan salah satu tiang penopang demokrasi di bagian atas. Di tingkat bawah, tiang penopang demokrasi dan masyarakat politik adalah bagaimana masyarakat mampu membangun sebuah civil liberties, kemerdekaan masyarakat dengan terwujudnya sebuah civil society, dan munculnya kembali nilai-nilai yang menopang demokrasi itu.¹⁶ Mencita-citakan demokratisasi yang besar dalam skala nasional adalah tidak cukup bila hanya berbicara tentang perubahan lembaga-lembaga politik.¹⁰⁰ Yang tidak kalah penting adalah melihat seberapa jauh sistem yang dibangun di berbagai jenjang telah dihidupkan oleh seperangkat nilai-nilai demokratis seperti toleransi, membuka diri terhadap pandangan-pandangan yang berbeda, sportifitas,

⁹⁹ Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2005), hlm. 39-40

¹⁰⁰ Andrinof A. Chaniago, *Rintangan-Rintangan Demokratisasi di Indonesia*, dalam Maruto MD & Anwari WMK, (Ed), *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat*, (Jakarta: LP3S, 2002), hlm. 26

mengutamakan perdamaian atau anti kekerasan, menghargai hukum, mengupayakan pembangunan institusi, dan sebagainya.

Luasnya persoalan tersebut di atas telah merefleksikan betapa kompleks dan menantang upaya untuk mewujudkan demokrasi konstitusional di Indonesia. Upaya tersebut menjadi lebih rumit lagi jika di dalam menyelesaikan problema yang dikemukakan tersebut di atas tidak ada komitmen dan konsistensi yang dapat dipertanggungjawabkan oleh semua pihak terkait.

Terkait dengan kondisi tersebut di atas, pilihan terhadap Pemilu/Pemilukada langsung adalah sebuah alternatif terbaik diantara alternatif lain. Walaupun di dalam kenyataannya tidak ada sistem Pemilu/Pemilukada yang lebih unggul dan sempurna. Namun dari uraian tersebut di atas, harus digarisbawahi bahwa dalam konteks Pemilu/Pemilukada, demokrasi mempunyai dua dimensi yang mutlak harus ada, yaitu pertama, prosedur, yang tercermin dalam mekanisme pelaksanaan Pemilu/Pemilukada mulai dari tahapan pencalonan, sampai dengan penetapan hasil, semua stake holder terkait harus konsisten pada nilai-nilai demokrasi yang di dalamnya juga terkandung asas-asas Pemilu/Pemilukada. kedua, yaitu semangat. Artinya, pesta demokrasi tidak membuat semua tenggelam dalam euforia kebebasan, yang dapat membawa seseorang atau beberapa orang bertindak tidak taat hukum, menghalalkan berbagai cara untuk mencapai tujuan.

Menurut Jaka Triwidaryanta, ada beberapa semangat berkaitan dengan prinsip-prinsip dasar yang harus terpenuhi dalam penyelenggaraan demokrasi. Prinsip-prinsip demokrasi itu adalah:¹⁰¹

1. Demokrasi mendasarkan diri pada pola hubungan dialogis, antara pemimpin dan yang dipimpin.
2. Sebuah proses dan sistem demokratis mendasarkan diri pada sistem hukum atau aturan main yang disepakati bersama, Karena itu, semua orang tunduk pada hukum dan hukum memiliki kedudukan paling tinggi.
3. Setiap keputusan harus bersifat partisipatif dari berbagai pihak, terutama dari pihak yang akan dikenai keputusan.
4. Pihak yang diberi mandat untuk memimpin bertanggungjawab kepada pihak yang memberi mandat.

Jatuhnya pilihan terhadap Pemilukada secara langsung setidaknya-tidaknya ada beberapa pertimbangan keuntungan atau kelebihan Pemilukada langsung yaitu antara lain:

1. Legitimasi politik, dan legitimasi demokrasi dari Kepala Daerah adalah kuat, karena dipilih langsung.
2. Legitimasi tersebut tentunya meningkatkan akuntabilitas Kepala Daerah terhadap rakyatnya.
3. Legitimasi dan akuntabilitas Kepala Daerah yang diperoleh melalui Pemilukada langsung akan menempatkan Kepala Daerah pada posisi setara dan kuat dalam perspektif check and balances dengan DPRD.

¹⁰¹ Jaka Triwidaryanta, Kinerja Pemerintahan Desa dan Demokrasi Desa, dalam Jamil Gunawan, Sutoro Eko Yunanto, Anton Birowo, dan Bambang Purwanto, (Ed), Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal, (Jakarta: LP3S, 2005), hlm. 364

4. Check and balances tersebut akan membuat stabilitas pemerintahan lebih stabil, karena Kepala Daerah tidak dapat dijatuhkan oleh DPRD dengan alasan-alasan Politik (mosi tidak percaya dan lain sebagainya).

Kurang tepat kiranya menilai Pemilukada langsung dapat meminimalisir permainan politik uang, justru yang terjadi di lapangan politik uang lebih marak dan lebih variatif modus operandi-nya. Karena yang menerima uang tidak hanya segelintir orang (dulu hanya anggota DPRD) saja, namun rakyat sebagai pemilih dalam jumlah yang besar, baik dilakukan secara langsung dan terang-terangan oleh para tim sukses calon Kepala Daerah, maupun dalam bentuk lain seperti sumbangan-sumbangan. Bahkan ironisnya ada beberapa kasus yang mengindikasikan keterlibatan anggota KPUD yang notabene merupakan penyelenggara Pemilukada yang dituntut untuk berlaku independen dan imparial. Artinya sudah terjadi perpindahan broker dari DPRD ke rakyat dan KPUD. Terkait dengan money politics ini, faktor yang cukup berpengaruh adalah faktor ekonomi dan kesejahteraan rakyat yang rendah. Akibat dari kemiskinan, idealisme rakyat tergadaikan demi sedikit uang yang sangat berarti bagi mereka. Rakyat tidak keberatan untuk menjual suaranya kepada salah satu pasangan calon Kepala Daerah asalkan mendapat kompensasi berupa uang atau harta benda yang bermanfaat bagi mereka

Kondisi ini dimanfaatkan oleh pasangan calon yang menghalalkan segala cara untuk mencapai tujuan, yaitu kemenangan dan jabatan sebagai Kepala Daerah. Selain money politics yang ditujukan bagi konstituen dan KPUD, sebelumnya pasangan bakal calon telah mengeluarkan uang yang banyak untuk

dapat mencalonkan diri, dengan membayar sejumlah uang untuk mendapatkan Parpol sebagai instrumen dalam Pemilu. Seandainya tidak melalui Parpol, dengan kata lain melalui jalur calon persorangan, bakal calon juga harus mengeluarkan biaya yang besar untuk mengorganisir tim sukses untuk mendapatkan dukungan sebagai syarat pencalonan.

Kurang tepat dan tidak obyektif apabila tidak diimbangi dengan menganalisis kelemahan dan kerugian dari penerapan sistem Pemilu langsung, khususnya terhadap pendapat-pendapat di atas antara lain :

Konflik terbuka akibat penyelenggaraan Pemilu langsung sangat terbuka. Konflik yang terjadi dalam Pemilu langsung bisa bersifat elite namun lebih besar kemungkinannya bersifat massa yang horizontal, yakni konflik antar masa pendukung. Potensi konflik semakin besar dalam masyarakat paternalistik dan primordial, di mana pemimpin (patron) dapat memobilisasi pendukungnya (client).¹⁰²

B. Peraturan Perundang-Undangan

1. Istilah Perundang-undangan

Ilmu pengetahuan perundang-undangan yang merupakan terjemahan dari *gesetzgebungswissenschaft* adalah suatu cabang ilmu baru yang mula-mula berkembang di Eropa Barat, terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman. Istilah lain yang juga sering dipakai adalah *wetgevingswetenschap* atau *science of legislation*.¹⁰³

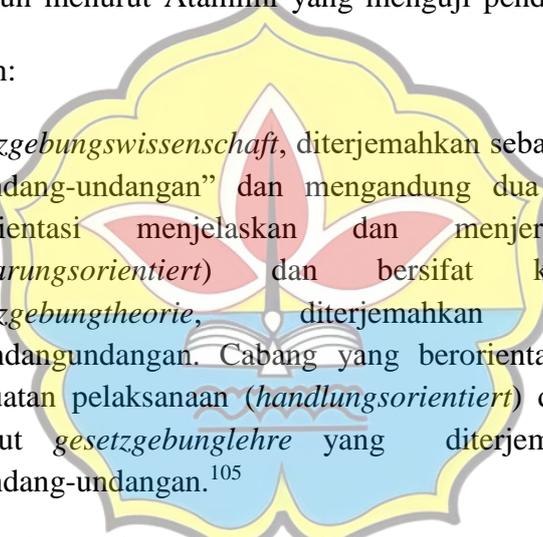
¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta 2007

Tokoh-tokoh utama yang mencetuskan bidang ilmu ini antara lain adalah:

Peter Noll (1973) dengan *gesetzbungslehre*, Jurgen Rodig (1975) dengan istilah *gesetzgebungslehre*, Burkhardt Krems (1979) dan Werner Maihofer (1981) dengan istilah *gesetzgebungswissenschaft*. Di Belanda antara lain S.O. van Poelje (1980) dengan istilah *wetgevingsleer* atau *wetgevingskunde* dan W.G. van der Velden (1988) dengan istilah *wetgevingstheorie* sedangkan di Indonesia diajukan oleh A. Hamid S. Attamimi (1975) dengan istilah ilmu perundang-undangan.¹⁰⁴

Adapun menurut Attamimi yang menguji pendapat Burkhardt Krems antara lain:



gesetzgebungswissenschaft, diterjemahkan sebagai “ilmu pengetahuan perundang-undangan” dan mengandung dua cabang. Cabang yang berorientasi menjelaskan dan menjernihkan pemahaman (*erklarungsorientiert*) dan bersifat kognitif, disebutnya *gesetzgebungstheorie*, diterjemahkan dengan Teori Perundang-undangan. Cabang yang berorientasi pada melakukan perbuatan pelaksanaan (*handlungsorientiert*) dan bersifat *normative* disebut *gesetzgebungslehre* yang diterjemahkan dengan ilmu perundang-undangan.¹⁰⁵

Istilah “perundang-undangan” dan “peraturan perundang-undangan” berasal dari kata “undang-undang” yang merujuk kepada jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh negara. Peraturan perundang-undangan jika dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijk* berarti sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan undang-undang sehubungan dengan kata dasar undang-undang maka terjemahan *wettelijke regeling* ialah

¹⁰⁴ Ibid

¹⁰⁵ Ni'matul Huda dan Nazriyah, Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan, Nusamedia, Bandung 2011, hlm 4

peraturan perundang-undangan.¹⁰⁶ Dalam literature Belanda dikenal istilah “*wet*” yang mempunyai dua macam arti yaitu “*wet in formele zin*” dan “*wet in materiele zin*” yaitu pengertian undang-undang yang didasarkan kepada bentuk dan cara terbentuknya serta pengertian undang-undang yang didasarkan kepada isi atau substansinya.¹⁰⁷

Pengertian undang-undang dalam arti formil (*wet in formele zin*) menyangkut undang-undang dilihat dari segi bentuknya dan pembentuknya sedangkan undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*) terkait undang-undang yang dilihat dari segi isi, materi, atau substansinya. “Perbedaan tersebut dapat dilihat dari segi penekanan atau sudut penglihatannya yaitu undang-undang yang dapat dilihat dari segi bentuknya atau dari segi materinya yang dapat dilihat sebagai dua hal yang sama sekali terpisah.”¹⁰⁸

Menurut Attamimi, perbedaan kedua pemahaman tersebut bersumber pada jawaban pertanyaan pokok, apakah sebenarnya tugas pembentuk *wet* (*de wetgever*). Ada dua pendapat mengenai pengertian pembentukan *wet* terdiri dari:

Pertama, pembentukan *wet* adalah pelaksanaan suatu tugas tertentu. Kepada pembentuk *wet* dibebankan tugas tertentu sehingga pengertian *wet* adalah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu dan arena itu diperlukan prosedur pembentukan yang tertentu pula (*het materiele wetsbegrip*). Kedua, pembentukan *wet* adalah

¹⁰⁶ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta 2010, hlm 25.

¹⁰⁷ Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan (Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya)*, Rineka Cipta Bandung 1987, hlm 4-5.

¹⁰⁸ Jimmly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta 2011, hlm 23-24.

permulaan perumusan prosedur formal yang merupakan syarat terbentuknya *wet*. Pembentukan *wet* merupakan permulaan semata-mata dari suatu prosedur formal, tidak peduli materi yang terkandung di dalam *wet* tersebut, pendapat ini disebut pemahaman *wet* yang formal (*het formelewetsbegrip*).¹⁰⁹

Attamimi juga menyatakan bahwa kata *wet* tidak tepat apabila diterjemahkan dengan "undang-undang". "Jadi tidak tepat apabila kata *wet in formele zin* diterjemahkan dengan "undang-undang dalam arti formal" ataupun kata *wet materiele zin* diterjemahkan dengan "undang-undang dalam arti material".¹¹⁰

2. Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan.

Menurut Burkhardt Krems, ilmu pengetahuan-perundang-undangan adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan negara, yang merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi, dan secara garis besar dapat dibagi menjadi 2 (dua) bagian, yaitu:

- 1) Teori Perundang-undangan (*gesetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif; dan
- 2) Ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normative.¹¹¹

Menurut Peter Noll, ilmu pengetahuan perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*) sebagai ilmu yang memberikan tutunan, ilmu yang menggariskan ketentuan normative. Pengembangan dan pemantapan metoda perundang-undangan merupakan bagian dari ilmu hukum. Dan meskipun tidak secara tegas menyebutkan sebagai bagian dari ilmu hukum yang

¹⁰⁹ Ni'matul Huda dan Nazriyah, *Op. Cit.* hlm 4

¹¹⁰ *Ibid*, hlm 5

¹¹¹ Maria Farida Indarti, *Op. Cit.* hlm 8

interdisipliner, *gesetzgebungslehre* merupakan suatu disiplin hukum (*juristische disziplin*) dalam arti ilmu pengetahuan yang ditekuni dan kegiatan yang digeluti oleh para ahli hukum.¹¹²

Apabila menurut Noll *gesetzgebungslehre* adalah suatu disiplin yuridik maka menurut Kreams *gesetzgebungswissenschaft* tidak dapat dikatakan sepenuhnya disiplin yuridik. Pendapat Kreams tersebut didukung oleh Van Der Velden. Menurut Van Der Velden bahwa tempat atau posisi ilmu pengetahuan yang “baru” tersebut tidak tersendiri dalam arti disiplin yang mandiri melainkan tetap merupakan bagian dari ilmu hukum, bukan merupakan bagian dari ilmu social seperti sosiologi atau ilmu politik.¹¹³

Berbeda dengan pendapat Kreams dan Van Der Velden, Peter Noll beranggapan bahwa ilmu perundang-undangan yang kita bahas merupakan suatu disiplin yuridik. Ilmu ini meneliti isi dan bentuk norma hukum dengan tujuan mengembangkan criteria, arah dan petunjuk bagi pembentukan norma yang rasional. Masalah pokok yang diteliti adalah bagaimana hukum melalui perundang-undangan dapat dibentuk secara optimal sedangkan titik tolaknya ialah bagaimana memperoleh jawaban agar keadaan social melalui norma perundangundangan dapat dipengaruhi sesuai arah yang ditetapkan.¹¹⁴ Burkhardt Kreams membagi ilmu perundang-undangan menjadi 3 (tiga) sub bagian yaitu:¹¹⁵

a. Proses Perundang-undangan (*gesetzgebungverfahren*);

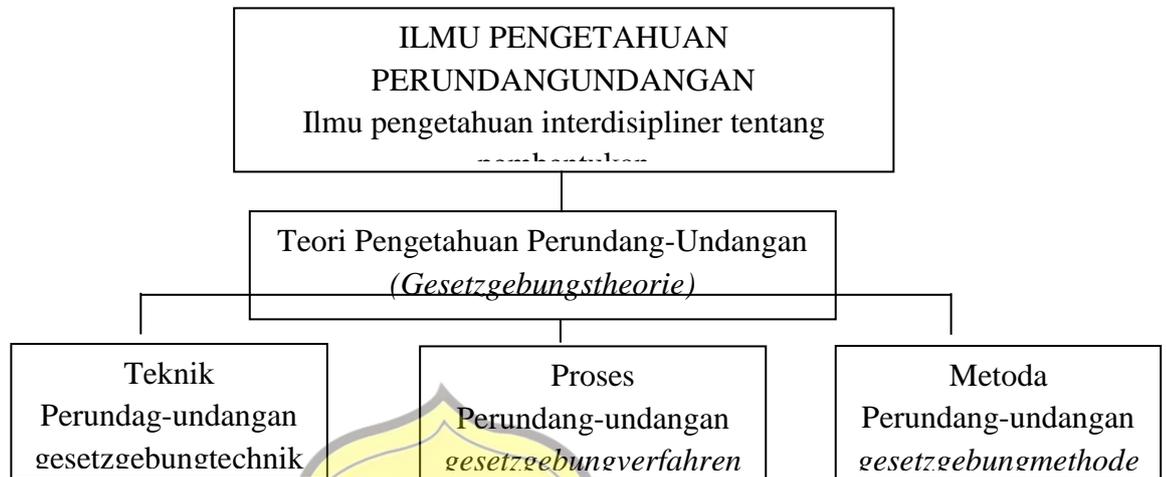
¹¹² Ni'matul Huda dan Nazriyah, *Op. Cit.* hlm 5

¹¹³ *Ibid*, hlm 6

¹¹⁴ *Ibid*.

¹¹⁵ Maria Farida Indarti, *Op. Cit.* hlm 9

- b. Metoda Perundang-undangan (*gesetzgebungsmethode*);
- c. Teknik Perundang-undangan (*gesetzgebungstechnik*).



Gambar.1 Ilmu Perundang-Undangan

Proses perundang-undangan meliputi berbagai tingkat penyelesaian seperti tingkatan persiapan, penetapan, pelaksanaan, penilaian dan pepaduan kembali produk yang sudah jadi. Namun dari berbagai tingkatan proses perundangundangan yang perlu dihayati dengan baik oleh seorang ahli perancangan perundang-undangan ialah tingkat persiapan dan tingkat penetapannya. Dalam tingkat persiapan yang biasanya masih dalam tarah penegasan dan taraf penyusunan naskah akademik maka seorang perancang peraturan perundangundangan memerlukan pengetahuan yang memadai tentang keadaan social, budaya ekonomi dan politik. Dalam proses penetapan peraturan perundangundangan diperlukan

pengetahuan dan pemahaman yang baik tentang prosedur dan tata kerja yang digariskan dalam sistem tata pemerintahan yang berlaku.¹¹⁶

Metode peraturan perundang-undangan bertujuan untuk menjabarkan inti dari suatu peraturan perundang-undangan. Inti dari peraturan perundang-undangan yaitu untuk mencapai tujuan tertentu baik itu mengarahkan, menertibkan, mempengaruhi melalui norma yang ditujukan bagi warga negara. Metodologi perundang-undangan sebagai ilmu tentang pembentukan isi norma hukum yang teratur untuk dapat mencapai sasarannya.¹¹⁷

Apabila metode peraturan perundang-undangan menggambarkan isi norma hukum dari suatu peraturan perundang-undangan maka teknik peraturan perundang-undangan memiliki keterkaitan dengan teks norma itu sendiri diantaranya penggunaan sistematika yang baku bagi penentuan ketentuan, adanya definisi atau batasan pengertian untuk menghindari salah tafsir atau multitafsir, menghindari penggunaan kata yang bermakna ganda (ambigu) dan sebagainya.¹¹⁸

3. Pengertian dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

a. Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan

¹¹⁶ *Ibid.* hlm 7

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm 7 – 8.

tertulis Negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.¹¹⁹

Menurut S.J. Fockema Andrea dalam bukunya *Rechtsgeleerd Handwoorden* bock bahwa perundang-undangan atau *legislation/wetgeving/gezetgebung* mempunyai dua pengertian yang berbeda yaitu perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses mebentuk peraturanperaturan negara baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah; perundangundangan adalah segala peraturan-peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.¹²⁰

Menurut Solly Lubis, Peraturan perundangan berarti “peraturan mengenai cara pembuatan peraturan negara”. Sedangkan jika yang dimaksud dalam “peraturan yang dilahirkan dari perundang-undangan” cukup dengan menyebut “peraturan saja”. Adapaun yang dimaksud dengan “peraturan negara” adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu. Peraturan dimaksud meliputi UndangUndang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Surat Keputusan dan Instruksi. Sedangkan yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.¹²¹

¹¹⁹ *Ibid*, hlm 24 – 25.

¹²⁰ *Ibid*, hlm 25.

¹²¹ *Ibid*, hlm 15 – 16.

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indarti, bahwa pengertian peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- 1) Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;
- 2) Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan;
- 3) Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkrit tertentu;
- 4) Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiil zin*, atau sering juga disebut dengan *algemene verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain *de supranationale algemeen verbindende voorschrift, wet, AMvb, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordening, de provinciale staten verordening*.¹²²

Menurut A. Hamid S Attamimi, “peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara, di tingkat pusat dan di tingkat daerah yang dibentuk berdasar kewenangan perundang-undangan baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.”¹²³

Menurut pandangan Jimly Asshiddiqie pengertian peraturan perundangundangan adalah:

keseluruhan susunan hirarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislative yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.¹²⁴

¹²² *Ibid*, hlm 10.

¹²³ *Ibid*. hlm 19

¹²⁴ *Ibid*. hlm 41

Untuk menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas dapat menggunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang yaitu landasan yuridis, landasan sosiologis, dan landasan filosofis. Ketiga landasan tersebut penting agar undang-undang yang dibentuk memiliki kaidah secara hukum, berlaku efektif dan diterima masyarakat serta dapat berlaku untuk jangka waktu yang panjang.¹²⁵

Penggunaan ketiga landasan tidak hanya untuk undang-undang namun juga digunakan terhadap keseluruhan peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah. Maksud dari peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun melibatkan pemerintah karena kedudukan politiknya dalam rangka melaksanakan produk legislative yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatnya masing-masing.¹²⁶ Termasuk di dalamnya adalah Peraturan Daerah karena yang terlibat dalam pembentukan peraturan daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah.

Peraturan Daerah yang mengatur urusan rumah tangga daerah yang bersumber dari otonomi, jauh lebih luas atau penuh dibandingkan dengan yang bersumber dari tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah, baik

¹²⁵ *Ibid.*, hlm 29.

¹²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta 2011, hlm 264.

mengenai substansi maupun cara-cara menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut.¹²⁷

Sementara di bidang tugas pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan, melainkan terbatas mengenai cara-cara menyelenggarakan urusan yang memerlukan bantuan. Dalam hal ini daerah memiliki kebebasan sepenuhnya mengatur cara melaksanakan tugas pembantuan. Selain itu Perda juga bisa mengatur penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹²⁸

Untuk menjabarkan Perda yang telah ditetapkan Kepala Daerah dapat menetapkan Peraturan Kepala Daerah sebagai peraturan pelaksanaan terhadap Perda. Pada tingkat provinsi maka hubungsn antara Peraturan Gubernur dengan Peraturan Daerah Provinsi sesuai tingkatan dan lingkup muatannya, dapat dianalogikan dengan hubungan antara Peraturan Presiden dengan UndangUndang.¹²⁹

b. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Suatu peraturan perundang-undang dalam proses pembentukannya maupun dalam materi muatan diperlukan suatu asas peraturan perundang-undangan. Menurut I.C. van der Vlies membagi menjadi dua yakni asas formal dan asas material, adapun Pengertian dari asas tersebut yaitu:

¹²⁷ Jazim Hamidi, *Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)*, Jurnal Hukum No.3 Vol. 18 Juli 2011, hlm 339.

¹²⁸ *Ibid*, hlm 340.

¹²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm 290.

Asas formal berkaitan dengan cara tertentu untuk mencari isi dari suatu peraturan yang akan dibuat, proses pembuatan suatu peraturan, sistematika dan saat berlaku suatu peraturan. Asas ini menggabungkan masalah “bagaimana” dan masalah “apa”. Setiap pembuat peraturan perundang-undangan harus bertanya pada diri sendiri apakah suatu peraturan harus dibuat dan jenis peraturan apa yang akan dibuat. Kemudian asas material merupakan asas yang langsung menyangkut isi suatu peraturan seperti kepastian hukum.¹³⁰

Asas-asas formal dalam pembentukan peraturan negara yang baik meliputi:

1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);

Untuk dapat menyatakan dengan jelas tujuan yang ingin dicapai pembuat undang-undang perlu memberikan uraian yang cukup mengenai keadaan-keadaan nyata yang ingin diatasi oleh suatu peraturan. Kemudian perlu dikemukakan perubahan-perubahan apa yang dikehendaki melalui peraturan itu. Perlu juga dimuat mengenai ikhtisar kebaikan dan keburukan. Intinya adalah pencantuman uraian yang jekada mengenai kepentingan-kepentingan yang terkait pada peraturan yang akan dikeluarkan itu serta keterangan mengenai bagaimana kepentingan-kepentingan ini diperbandingkan satu dengan yang lain sehingga ada kejelasan bagaimana pembuat peraturan akan melayani kepentingan umum.

2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);

Asas ini bertujuan menjalankan pembagian kewenangan sebagaimana yang telah ditetapkan secara konstitusional dalam undang-undang. Alokasi kewenangan pada organ yang lebih rendah harus dilakukan sedemikian rupa sehingga ada koordinasi yang baik dan ada kaitan dengan tugas-tugas lain organ yang bersangkutan. Peraturan di tingkat pusat yang banyak memuat kebebasan kebijakan atas hal-hal penting serta peraturan pelaksanaan bagi badan yang lebih rendah. Hal yang perlu diperhatikan yaitu adanya dua peraturan yang sama-sama berjalan yang masing-masing berasal dari organ yang berbeda menimbulkan ketidakjelasan memahami peraturan.

3) Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);

¹³⁰ I.C. van der Vlies, Handboek Wetgeving, alih bahasa Linus Doludjawa, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, hlm 250 – 252.

Apakah peraturan itu memang mendesak (urgent) untuk dibuat ,dan jika jawabannya ya, dalam bentuk apa peraturan itu harus dibuat. Pembuatan suatu peraturan dirasakan berlebih-lebihan jika tujuan yang diinginkan dapat pula dicapai tanpa peraturan tersebut.

4) Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);

Asas ini menyangkut jaminan dapat dilaksanakannya hal-hal yang dimuat dalam suatu peraturan, antara lain harus ada dukungan sosila yang cukup, sarana yang memadai bagi organ atau dinas yang akan melaksanakan peraturan, dukungan keuangan (biaya aparat pemerintah dan biaya bagi masyarakat) yang cukup dan sanksi-sanksi yang sesuai.

5) Asas consensus (*het beginsel van consensus*).

Menurut asas ini perlu diusahakan adanya consensus antara pihakpihak yang bersangkutan dan pemerintah mengenai pembuatan suatu peraturan dan isinya.Orang atau badan hukum tidak boleh dibebani suatu kewajiban tanpa persetujuan sebelumnya dari mereka atau wakilwakil mereka. Dalam mencapai consensus, camput tangan dari pihakpihak yang berkepentingan atau para ahli yang juga mempunyai kepentingan tidak boleh sedemikian jauh sehingga pemerintah akan lebih memperhatikan kepentingan pihak-pihak tersebut diatas kepentingan umum.¹³¹

Asas-asas material dalam pembentukan peraturan negara yang baik meliputi:

- 1) Asas terminology dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminology en duidelijke sytematiek*).
- 2) Suatu peraturan harus jelas baik kata-kata yang digunakan maupun strukturnya. Perlu adanya konsisteni peristilahan di dalam keseluruhan proses pembuatan peraturan perundang-undangan.
- 3) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*).
- 4) Suatu peraturan harus dapat diketahui oleh setiap orang yang perlu mengetahui adanya peraturan itu. Suatu peraturan yang tidak diketahui oleh pihak yang berkepentingan akan kehilangan tujuannya yaitu tidak menciptakan kesamaan, kepastian hukum dan tidak menimbulkan suatu pengaturan. Kewajiban mengumumkan bagi peraturan perundang-undangan pada umumnya tidak lebih dari sekedar penempatan di dalam Lembaran Negara atau Berita Negara.
- 5) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtgelijkheidbeginsel*).

¹³¹ *Ibid*, hlm 258 – 282.

- 6) Peraturan tidak boleh ditujukan kepada suatu kelompok tertentu yang dipilih secara semauanya, di dalam suatu peraturan tidak boleh ada perbedaan semauanya. Efek suatu peraturan tidak boleh menimbulkan ketidaksamaan dan di dalam hubungan antara suatu peraturan dan peraturan lainnya tidak boleh timbul ketidaksamaan. Namun asas ini tidak dapat memainkan peranan yang mutlak. Kepentingan asas kesamaan harus selalu diperbandingkan dengan kepentingan yang lainnya. Asas ini baru penting ketika menjawab pertanyaan apakah suatu perbedaan tertentu dapat dibenarkan atau tidak, apakah suatu peraturan memang sudah tepat ditujukan kepada suatu kelompok tertentu dan apakah perbedaan yang di dalam peraturan itu adil atau tidak.
- 7) Asas kepastian hukum (*het rechtzekerheidsbeginsel*).
- 8) Suatu peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat. Suatu peraturan tidak diubah tanpa adanya aturan peralihan yang memadai, dan suatu peraturan tidak boleh diberlakukan surut tanpa alasan yang mendesak. Kepastian hukum terjami oleh adanya pelaksanaan yang baik serta penegakan yang memadai atas suatu peraturan. Penegakan yang buruk akan menimbulkan keraguan terhadap berlaku tidaknya suatu peraturan dan juga kepastia hukum.
- 9) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuale rechtsbedeling*).¹³²

C. Hubungan Asas dan Norma Hukum

1. Pengertian Asas Hukum

Manusia sebagai makhluk sosial pasti saling berhubungan antara satu individu dengan individu lainnya. Dalam perjalanannya, manusia membutuhkan hukum supaya terjalin suatu hubungan yang harmonis. Pada dasarnya manusia secara alami terikat oleh kaidah seperti norma kesusilaan, norma kesopanan, dan norma adat sebagai aturan dalam kehidupannya. Akan tetapi norma-norma itu tidak cukup untuk menjamin keberlangsungan kehidupan manusia karena tidak tegasnya sanksi bagi yang melanggarnya sehingga kesalahan itu bisa terulang lagi, maka disusunlah suatu hukum yang mempunyai sanksi yang tegas terhadap

¹³² *Ibid*, hlm 286 – 298

pelanggarnya, Satjipto Rahardjo bahwa tujuan dalam teori ilmu hukum yang menegaskan:

Teori hukum tidak dapat dilepaskan dari lingkungan jaman nya ia sering kita lihat sebagai jawaban yang diberikan terhadap permasalahan hukum atau mengugat suatu pemikiran hukum yang dominan pada suatu saat. Oleh karena itu, sekalipun ia berkeinginan untuk mengutarakan suatu pemikiran secara universal, tetapi alangkah baiknya kita senang tiasa waspada bahwa teori itu memiliki latar belakang pemikiran yang demikian itu. Sehubungan dengan keadaan yang demikian itu sudah seharusnya kita tidak boleh melepaskan teori-teori itu dari konteks waktu pemunculannya, sebaiknya memahami latar belakang yang demikian itu.¹³³

Pada hakikatnya tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Setiap hubungan kemasyarakatan tidak boleh bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan hukum yang ada dan berlaku dalam masyarakat. Hukum berfungsi sebagai pengatur keseimbangan antara hak dan kewajiban manusia sebagai makhluk sosial, dan mewujudkan keadilan dalam hidup bersama. Hal itu dikemukakan oleh Jeremy Bentham yang menegaskan “Hukum barulah diakui sebagai hukum, jika ia memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya terhadap sebanyakbanyaknya orang.”¹³⁴

Dari prinsip tersebut dapatlah di ambil suatu kesimpulan bahwa hukum itu harus memberikan manfaat bagi masyarakat banyak tanpa memandang status sosial siapapun. Karena pentingnya kedudukan hukum dalam tatanan masyarakat, maka dalam pembentukan peraturan hukum

¹³³ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum Legal theory Dan Teori Peradilan Judicial Prudence*, Kencana, Makasar, 2007, hlm. 48.

¹³⁴ *Ibd*, hlm. 76.

tidak bisa terlepas dari asas hukum, karena asas hukum adalah landasan utama dalam pembentukan hukum juga disebut titik tolak dalam pembentukan daninterpretasi undang-undang tersebut, hal itu di tegaskan oleh Satjipto Rahardjo:

Di tengah-tengah kehilangan suasana kehilangan totalitas kehidupan dan totalitas jagat ketertiban, oleh karena tergesur oleh jagat perundang-undangan kerinduan terhadap suasana keutuhan tetap meyeritai manusia yang dewasa ini sudah berhukum dengan rezim perundang-undangan itu. Kehidupan dan jagat dan jagat ketertiban yang utuh sudah tergesur oleh jagat perundang-undangan. Di tengah-tengah rimba ribuan produk legislasi yang disebut perundang-undangan ini, kita sudah kehilangan orientasi. Segalanya sudah menjadi terkotak-kotak, terkeping-keping, menjadi undang-undang, kelompok undang-undang, bidangbidang hukum, yang masing-masing semakin memiliki logikanya sendiri.¹³⁵

Di dalam pembentukan kehidupan bersama yang baik, dituntut pertimbangan tentang asas atau dasar dalam membentuk hukum supaya sesuai dengan cita-cita dan kebutuhan hidup bersama. Dengan demikian asas hukum adalah prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum. karena itu bahwa asas hukum merupakan jantung dari peraturan hukum. Dikatakan demikian karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum.

Asas hukum merupakan unsur yang sangat penting dalam pembentukan peraturan hukum. Oleh karena itu, penulis akan menguraikan sedikit pembahasan yang berkaitan dengan masalah ini dengan harapan dapat mendekatkan pemahaman kita tentang asas-asas hukum.

¹³⁵ *Ibid*, hlm. 11.

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Dalam bahasa Inggris, kata "asas" diformatkan sebagai "principle", peraturan konkret seperti undang-undang tidak boleh bertentangan dengan asas hukum, demikian pula dalam putusan hakim, pelaksanaan hukum, hukum dasar, dasar sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat dan sistem hukum yang di pertegas oleh Dragan Milovanovic "Pengsistematian hukum berlangsung secara terus-menerus kedalam kumpulan hukum yang relevan, yang di koordinasi oleh beberapa asas-asas tentang pembenaran."¹³⁶

Tentang batasan pengertian asas hukum ada beberapa pendapat yang dikemukakan oleh beberapa ahli yaitu:

- 1) Bellefroid, berpendapat bahwa asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan- aturan yang lebih umum.
- 2) Van Scholten, berpendapat bahwa asas hukum adalah kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum dan merupakan sifat- sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.
- 3) Van Eikema Hommes, berpendapat asas hukum bukanlah norma-norma hukum konkrit, tetapi ia adalah sebagai dasar-dasar pikiran umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.
- 4) Van der Velden, berpendapat asas hukum adalah tipe putusan yang digunakan sebagai tolak ukur untuk menilai situasi atau digunakan sebagai pedoman berperilaku.¹³⁷

¹³⁶ *Ibid* hlm 14

¹³⁷ [Wibowo T. Tunardy, Asas-Asas Hukum 2021,https://www.jurnalhukum.com/asas-asas.hukum/#:~:text=Asas%20hukum%20adalah%20tipe%20putusan,yang%20bernilai%20yang%20harus%20direalisasi](https://www.jurnalhukum.com/asas-asas.hukum/#:~:text=Asas%20hukum%20adalah%20tipe%20putusan,yang%20bernilai%20yang%20harus%20direalisasi). Di akses pada tanggal 8 Desember 2022

Dari pengertian-pengertian di atas, dapat kita ambil kesimpulan bahwa asas hukum bukan merupakan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut. Atau lebih ringkasnya, asas hukum merupakan latar belakang dari terbentuknya suatu hukum konkrit. Menurut Stammler, harus dibedakan antara “*the concept of law*” dengan *the idea of law* yang menjabarkan bahwa *the idea of law* merupakan realisasi keadilan dengan pemahaman sebagai berikut:

- a. Semua hukum positif merupakan usaha menuju hukum yang adil;
- b. Hukum alam berusaha membuat suatu metode yang rasional yang dapat digunakan untuk menentukan suatu kebenaran yang relatif dari hukum pada setiap situasi;
- c. Metode itu diharapkan menjadi pemandu jika hukum itu gagal dalam ujian dan membawanya lebih dekat pada tujuannya;
- d. Hukum adalah suatu struktur yang demikian itu, kita harus mengabstrasikan tujuan-tujuan tersebut dari kehidupan social yang nyata;
- e. Dengan bantuan analisis yang logis, kita akan menemukan asas-asas penyusunan hukum (*juridical organisation*) tertentu yang mutlak sah, yang akan memandu kita dengan aman, dalam memberikan penilaian tentang tujuan manakah yang layak untuk di peroleh pengakuan oleh hukum dan bagaimana kah tujuan itu berhubungan satu sama lain secara hukum (*jurally related*).¹³⁸

2. Pengertian Norma Hukum

Beberapa ahli hukum menganggap kata “norma” sinonim dengan kata “kaidah”.namun jika ditinjau dari kamus bahasa Indonesia maka kedua

¹³⁸ *Ibid*, hlm, 55.

kata tersebut memiliki arti yang berlainan namun tetap merujuk pada satu pokok bahasan yakni aturan. Kata “norma” dalam Kamus Bahasa Indonesia diartikan sebagai aturan atau ketentuan yang mengikat semua atau sebagian warga masyarakat; aturan yang baku, ukuran untuk menentukan sesuatu.¹³⁹ Sedangkan kata “kaidah” dalam kamus berarti “perumusan asas-asas yang menjadi hukum, aturan, tertentu, patokan, dalil.”¹⁴⁰

Ditinjau dari segi etimologi, kata “norma” berasal dari bahasa Latin sedangkan kata “kaidah” berasal dari bahasa Arab. Norma berasal dari kata *nomos* yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum. Sedangkan kaidah dalam bahasa Arab berasal dari kata *qo'idah* yang berarti ukuran atau nilai pengukur.¹⁴¹

Beberapa ahli hukum menggunakan kedua kata tersebut secara bersamaan (kata norma dan kaidah dianggap sinonim). Menurut Purnadi Purbacarakan dan Soerjono Soekanto, norma atau kaidah adalah ukuran ataupun pedoman untuk perilaku atau bertindak dalam hidupnya.¹⁴² Menurut Maria Farida, norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun lingkungannya.¹⁴³ Menurut Hans Kelsen, yang dimaksud dengan norma

¹³⁹ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta, 2008, hlm 1007

¹⁴⁰ *Ibid.*, hlm 615.

¹⁴¹ Jimmly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta 2011, hlm 1.

¹⁴² Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, Alumni, Bandung 1982, hlm 14.

¹⁴³ *Ibid.*, hlm 14.

adalah “*that something ought to be or ought to happen, especially that a human being ought to behave in a specific way*” (sesuatu yang seharusnya ada atau seharusnya terjadi, khususnya bahwa manusia seharusnya berperilaku dengan cara tertentu).¹⁴⁴

Menurut Sudikno Mertokusumo kaidah diartikan sebagai peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogyanya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi, atau dalam arti sempit kaidah hukum adalah nilai yang terdapat dalam peraturan konkret.¹⁴⁵

Menurut Jimmly Asshiddiqie, norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu.¹⁴⁶

Norma atau kaidah pada umumnya dibagi menjadi dua yaitu norma etika dan norma hukum. Norma etika meliputi norma susila, norma agama, dan norma kesopanan. Ketiga norma atau kaidah tersebut dibandingkan satu sama lain dapat dikatakan bahwa norma agama dalam arti vertikal dan sempit bertujuan untuk kesucian hidup pribadi, norma kesusilaan bertujuan agar terbentuk kebaikan akhlak pribadi, sedangkan norma

¹⁴⁴ *Ibid.*, hlm 15.

¹⁴⁵ *Ibid.*, hlm 11.

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm 1.

kesopanan bertujuan untuk mencapai kesedapan hidup bersama antar pribadi.¹⁴⁷

Dilihat dari segi tujuannya maka norma hukum bertujuan kepada cita kedamaian hidup antar pribadi, keadaan damai terkait dimensi lahiriah dan batiniah yang menghasilkan keseimbangan antara ketertiban dan ketentraman. Tujuan kedamaian hidup bersama dimaksud dikaitkan pula dalam perwujudan kepastian keadilan dan kebergunaan.¹⁴⁸

Dari segi isi norma hukum dapat dibagi menjadi tiga, pertama, norma hukum yang berisi perintah yang mau tidak mau harus dijalankan atau ditaati. Kedua, norma hukum yang berisi larangan, dan ketiga, norma hukum berisi perkenaan yang hanya mengikat sepanjang para pihak yang bersangkutan tidak menentukan lain dalam perjanjian.¹⁴⁹

3. Perbedaan Asas Hukum dan Norma Hukum

Sering kali menuai anggapan bahwa asas dan norma itu merupakan suatu kesatuan yang tidak berbeda, namun pemahaman tersebut tidaklah sepenuhnya benar, alasan tersebut terlihat dari beberapa perbedaan mendasar antara asas dan norma yaitu:

- 1) Asas merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak, sedangkan norma merupakan peraturan yang real;
- 2) Asas adalah suatu ide atau konsep, sedangkan norma adalah penjabaran dari ide tersebut;

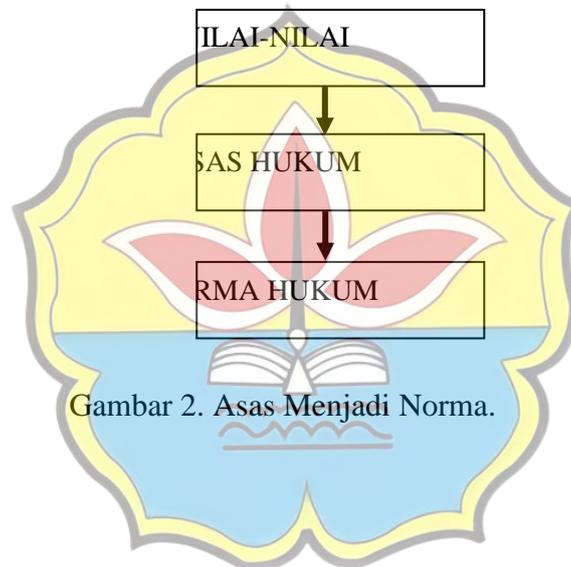
¹⁴⁷ *Ibid*, hlm 3

¹⁴⁸ *Ibid*.

¹⁴⁹ *Ibid.*, hlm 16

3) Asas hukum tidak mempunyai sanksi sedangkan norma mempunyai sanksi. Tentu saja keduanya berbeda, karena asas hukum adalah merupakan latar belakang dari adanya suatu hukum konkrit, sedangkan norma adalah hukum konkrit itu sendiri. Atau bisa juga dikatakan bahwa asas adalah asal mula dari adanya suatu norma

Dari penjelasan di atas dapat di gambarkan hukubungan asas hukum dan norma hukum sebagai berikut:



Gambar 2. Asas Menjadi Norma.

BAB VI

PENERAPAN ASAS RAHASIA DALAM PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

A. Penerapan Asas Rahasia Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah

Dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia tidak terlewat dari Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.”. Dengan dilanjutkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota “Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.”

Berdasarkan Pasal di atas maka menurut hemat pikir penulis dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah tetap dalam kaedah demokrasi yang harus menerapkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dengan penerapan asas tersebut maka dalam pelaksanaan pemilihan kepala pemerintahan yang ada tidak boleh keluar dari aturan yang ada.

Menurut Ebu Kosmas dan Darius Mauritsius asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil diuraikan pengertiannya sebagai berikut:

1. Langsung artinya, rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hatinya, tanpa perantara.
2. Umum artinya pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang berhak mengikuti pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga

- negara tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.
3. Bebas artinya setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.
 4. Rahasia artinya dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.
 5. Jujur artinya dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemerintah, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 6. Adil artinya dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.¹⁵⁰

Kemudian juga dijelaskan oleh Ratna Herawati dalam jurnalnya , sebagai berikut:

1. asas langsung, yang berarti seorang pemilih harus memilih secara langsung, tidak boleh diwakilkan oleh siapapun.
2. asas umum, yang berarti setiap warga negara memiliki hak yang sama, yaitu hak untuk memilih dan dipilih.
3. asas bebas, pada asas bebas di sini mengandung makna bebas dalam memilih, tanpa adanya paksaan dari apapun dan siapapun.
4. asas rahasia, di sini mengandung artian setiap orang yang menggunakan hak suaranya akan dijamin kerahasiaannya terhadap apa yang dipilihnya.
5. asas jujur, dalam asas jujur di sini mengandung arti bahwa semua yang terlibat di dalam pemilu haruslah jujur. Dalam penggunaan asas jujur ini dilakukan dari awal hingga akhir pada proses pemilu.
6. asas adil, mempunyai arti bahwa semua yang terlibat dalam pemilu haruslah memiliki hak yang sama.¹⁵¹

¹⁵⁰ Ebu Kosmas dan Darius Mauritsius, *Pelaksanaan Asas Pemilu: Analisis Masalah Daftar Pemilih Tetap dalam Pemilu 2009*, Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1, Juni 2009, hlm 93

¹⁵¹ Ratna Herawati, Novira Maharani Sukma, Untung Dwi Hananto, “ *Kepastian Hukum Pemilu dalam Pemilu Serentak 2019 Melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia*”. Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang, 4, 2018 hlm 812.

Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD, asas Pemilu meliputi:

- a. Langsung, artinya rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara.
- b. Umum, artinya semua WN yang telah berusia 17 tahun atau telah menikah berhak untuk ikut memilih dan telah berusia 21 tahun berhak di pilih dengan tanpa ada diskriminasi (pengecualian).
- c. Bebas, artinya rakyat pemilih berhak memilih menurut hati nuraninya tanpa adanya pengaruh, tekanan atau paksaan dari siapapun/dengan apapun.
- d. Rahasia, artinya rakyat pemilih dijamin oleh peraturan tidak akan diketahui oleh pihak siapapun dan dengan jalan apapun siapa yang dipilihnya atau kepada siapa suaranya diberikan (secret ballot).
- e. Jujur, dalam penyelenggaraan pemilu, penyelenggaraan pelaksana, pemerintah dan partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.
- f. Adil, dalam penyelenggaraan pemilu setiap pemilihan dan partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun

Bahkan, asas-asas terkait Pemilihan kepala daerah ini merupakan indikator dari terwujudnya Pemilihan kepala daerah yang demokratis. Dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah juga tidak terlepas dari asas tersebut. Asas-asas tersebut menjadi sumber dalam pembentukan peraturan perundang undangan tentang pemilihan kepala daerah. Sesuai dengan pendapat Sudikno Mertokusumo yang menyatakan bahwa:

“asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundangundangan dan putusan hakim”¹⁵²

¹⁵² Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum. Suatu Pengantar, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm. 34

Satjipto Rahardjo menyatakan asas hukum, bukan peraturan hukum. Namun, tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya. Karena asas hukum ini memberi makna etis kepada peraturan-peraturan hukum dan tata hukum.¹⁵³ selanjutnya Satjipto Rahardjo mengibaratkan asas hukum sebagai jantung peraturan hukum atas dasar 2 (dua) alasan :

1. Asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya sebuah peraturan hukum. Ini berarti penerapan peraturan-peraturan hukum itu bisa dikembalikan kepada asas hukum.
2. Asas hukum karena mengandung tuntutan etis, maka asas hukum diibaratkan sebagai jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya.¹⁵⁴

Dengan demikian dapat dikatakan asas dipahami sebagai suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan mendasari adanya sesuatu norma. Asas sering diartikan pula sebagai sesuatu kebenaran yang menjadi pokok dasar atau tumpuan berfikir atau berpendapat. Asas merupakan suatu sumber atau sebab yang menjadi pangkal tolak sesuatu.

Dalam pembangunan hukum tentang pemilihan kepala daerah asas rahasia menjadi salah satu dasar menjadi pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Ebu Kosmas dan Darius Mauritsius Asas Rahasia, “artinya dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan”.¹⁵⁵ Kemudian menurut Ratna

¹⁵³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, 1986, hlm. 87.

¹⁵⁴ *Ibid*

¹⁵⁵ *Ibid*

Herawati “asas rahasia, di sini mengandung artian setiap orang yang menggunakan hak suaranya akan dijamin kerahasiaannya terhadap apa yang dipilihnya.”¹⁵⁶ . berdasarkan dari pernyataan pendapat ahli dapat dikatakan bahwa yang dimaksud dengan asas rahasia adalah kerahasiaan dalam penggunaan hak suara yang dilakukan oleh pengguna hak suara dijamin kerahasiaannya sehingga tidak diketahui oleh siapapun.

Sebagaimana sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan Pada penyelenggara pemilihan kepala daerah wajib juga menerapkan asas rahasia sehingga terjamin dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Penerpaan asas rahasia dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah saat ini menjadi salah satu asas yang menjadi aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Asas rahasia menjadi dasar pembentukan peraturan-perundangan undang terkait pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Perwujudan asas rahasia saat ini dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia hanya mengatur tentang jaminan kerahasiaan ketika pemilihan kepala daerah di Indonesia. Dapat dilihat dari mulai undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sampai peraturan terendah.

Bahwa berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1

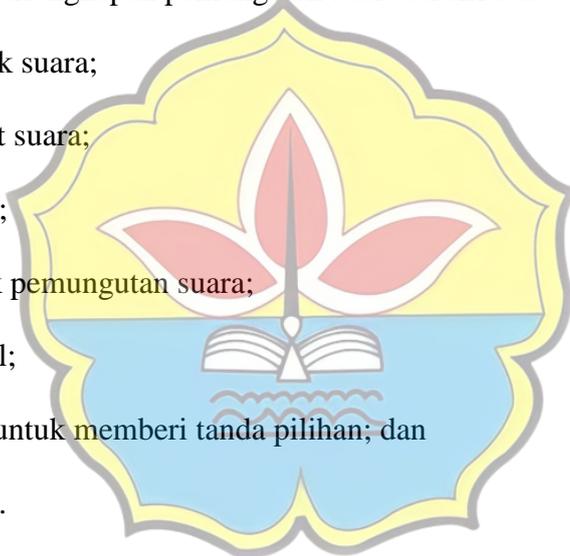
¹⁵⁶ *Ibid*

Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota “Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”

Kemudian perpanjangan asas rahasia Pasal dapat dilihat pada Pasal 78 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang berbunyi:

(1) Jenis perlengkapan pemungutan suara terdiri atas:

- a. kotak suara;
- b. surat suara;
- c. tinta;
- d. bilik pemungutan suara;
- e. segel;
- f. alat untuk memberi tanda pilihan; dan
- g. TPS.



(2) Selain perlengkapan pemungutan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk menjaga keamanan, kerahasiaan, dan kelancaran pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara, diperlukan dukungan perlengkapan lainnya.

(3) Bentuk, ukuran, dan spesifikasi teknis perlengkapan pemungutan suara ditetapkan dengan Keputusan KPU.

(4) Pengadaan perlengkapan pemungutan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sampai dengan huruf f dilaksanakan oleh sekretariat KPU

Provinsi dan sekretariat KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (5) Pengadaan perlengkapan pemungutan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g dilaksanakan oleh KPPS bekerja sama dengan masyarakat.
- (6) Perlengkapan pemungutan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sampai dengan, huruf f harus sudah diterima KPPS paling lambat 1 (satu) hari sebelum hari/tanggal pemungutan suara.
- (7) Pendistribusian perlengkapan pemungutan suara dilakukan oleh sekretariat KPU Provinsi dan sekretariat KPU Kabupaten/Kota.
- (8) Dalam pendistribusian dan pengamanan perlengkapan pemungutan suara, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dapat bekerja sama dengan Pemerintah, Pemerintah Daerah, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Tentara Nasional Indonesia.

Kemudian dalam percetakan juga harus memunihu kerahasiaan seperti berbunyi dalam Pasal 82 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang berbunyi “Perusahaan pencetak surat suara dilarang mencetak surat suara lebih dari jumlah yang ditetapkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan harus menjaga kerahasiaan, keamanan, serta keutuhan surat suara.”

Serta dalam pelaksanaan ketika ada pemilik hak suara yang bekebutuhan khusus maka di atur tentang kerahasiaanya dalam Pasal 86 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang berbunyi:

- (1) Pemilih tunanetra, tunadaksa, atau yang mempunyai halangan fisik lain pada saat memberikan suaranya di TPS dapat dibantu oleh petugas KPPS atau orang lain atas permintaan Pemilih.
- (2) Petugas KPPS atau orang lain yang membantu Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib merahasiakan pilihan Pemilih yang dibantunya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian bantuan kepada Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan KPU.

Berdasarkan lokasi tempat pemungutan suara Pasal 350 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang berbunyi :

“TPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan lokasinya di tempat yang mudah dijangkau, termasuk oleh, penyandang disabilitas, tidak menggabungkan desa, dan memperhatikan aspek geografis serta menjamin setiap Pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia.

Berdasarkan Pasal 2 peraturan komisi pemilihan umum nomor 8 tahun 2018 tentang pemungutan dan penghitungan surat suara pemilihan gubernur wakil gubernur, bupati wakil bupati, dan/atau pemilihan walikota dan wakil walikota berbunyi:

Pemungutan dan Penghitungan Suara dilakukan berdasarkan asas:

a. langsung; b. umum; c. bebas; d. rahasia; e. jujur; f. adil; g. efektif; h. efisien; i. mandiri; j. kepastian hukum; k. tertib; l. kepentingan umum; m. keterbukaan; n. proporsionalitas; o. profesionalitas; p. akuntabilitas; dan q. aksesibilitas.

Kemudian di dalam bilik suara tidak boleh melakukan dokumentasi terhadap surat suara seperti di jelaskan pada Pasal 38 dan 41 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota yang berbunyi:

Pasal 38

Pemilih yang telah menerima Surat Suara dari ketua KPPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) huruf c, melakukan kegiatan:

- a. menuju bilik suara;
- b. membuka Surat Suara lebar-lebar dan meletakkan diatas meja yang disediakan sebelum dicoblos;
- c. mencoblos Surat Suara dengan paku di atas alas coblos yang telah disediakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) huruf c;

- d. melipat kembali Surat Suara seperti semula, sehingga tanda tangan ketua KPPS tetap terlihat dan tanda coblos tidak dapat dilihat;
- e. memasukkan Surat Suara ke dalam kotak suara; dan
- f. mencelupkan salah satu jari tangan ke dalam botol tinta yang telah disediakan hingga mengenai seluruh bagian kuku sebelum ke luar TPS.

Pasal 39

Pemilih dilarang mendokumentasikan hak pilihnya di bilik suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38.

Pasal 40

- (1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 berlaku bagi Pemilih tunanetra, tunadaksa, atau penyandang disabilitas lainnya yang mempunyai halangan fisik lain.
- (2) Pemilih penyandang disabilitas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibantu oleh pendamping.
- (3) Pendamping sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat berasal dari anggota KPPS atau orang lain atas permintaan Pemilih yang bersangkutan.
- (4) Pemilih tunanetra sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam pemberian suara dapat menggunakan alat bantu tunanetra yang disediakan.

Pasal 41

- (1) Pemberian bantuan terhadap Pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (2), dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- b. bagi Pemilih yang tidak dapat berjalan, pendamping yang ditunjuk membantu Pemilih menuju bilik suara, dan pencoblosan Surat Suara dilakukan oleh Pemilih sendiri; dan
 - c. bagi Pemilih yang tidak mempunyai dua belah tangan dan tunanetra, pendamping yang ditunjuk membantu mencoblos Surat Suara sesuai kehendak Pemilih dengan disaksikan oleh salah satu anggota KPPS.
- (2) Pendamping yang ditunjuk membantu Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib merahasiakan pilihan Pemilih yang bersangkutan, dan menandatangani surat pernyataan dengan menggunakan formulir Model C3-KWK.

Dengan penerapan asas rahsia tersebut maka dapat di simpulkan bahwa kerahasiaan hanya berdampak pada pemungutan surat suara serta kerahasia terhadap percetakan yang mencetak surat suara. Kerahasian yang diwujudkan dalam aturan saat ini belum menjamin akan ketertilitas semua pihak dimana paska demokrasi ananinya tidak ada lagi yang berbumusuhan karena beda pilihan.

B. Penerapan Asas Rahasia yang seharusnya dalam Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.

Sejak Indonesia merdeka dan berdaulat sebagai sebuah negara pada tanggal 17 Agustus 1945, para Pendiri Negara Indonesia melalui melalui Undang-Undang Dasar 1945 (yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945) telah menetapkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut paham atau ajaran demokrasi, dimana kedaulatan (kekuasaan tertinggi)

berada ditangan Rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dengan demikian berarti juga NKRI tergolong sebagai negara yang menganut paham Demokrasi Perwakilan (Representative Democracy).¹⁵⁷

Salah satu wujud dan mekanisme demokrasi di daerah adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah merupakan sarana manifestasi kedaulatan dan pengukuhan bahwa pemilih adalah masyarakat di daerah. Pemilihan Kepala daerah memiliki 3 (tiga) fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu:

Pertama, memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah sehingga ia diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah. Kedua, melalui pemilihan kepala daerah diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, misi, program serta kualitas dan integritas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Ketiga, pemilihan kepala daerah merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopangnya.¹⁵⁸

Selain itu, fungsi pilkada juga dikemukakan oleh Sartono Sahlan dan

Awaludin Marwan yaitu:

Pertama, pilkada merupakan institusi pelebagaan konflik. Di mana, pilkada didesain untuk meredam konflik-konflik apalagi yang berbau kekerasan, guna mencapai tujuan demokrasi dan pengisian jabatan politik di daerah. Kedua, pilkada sebagai sarana pencerdasan dan penyadaran politik warga. Ketiga, mencari sosok pemimpin yang kompeten dan komunikatif dan keempat, menyusun kontrak sosial baru. Di mana hasil dari pilkada tersebut bukan hanya lahirnya pemimpin baru,

¹⁵⁷ Arif wijaya, "Demokrasi Dalam Sejarah Ketatanegaraan Republic Indonesia", Jurnal Ilmu Hukum, Surabaya, april 2014, hlm, 1

¹⁵⁸ *ibid*

juga sirkulasi komunikasi yang membuat perjanjian-perjanjian sang kandidat sebelum menjadi pemenang dituntut untuk merealisasikannya secara langsung.¹⁵⁹

Dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia tidak terlepas dari Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.”. Dengan dilanjutkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota “Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.”.

Berdasarkan pasal di atas maka menurut hemat pikir penulis dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah tetap dalam kaedah demokrasi yang harus menerapkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dengan penerapan asas tersebut maka dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang ada tidak boleh keluar dari aturan yang ada.

Menurut Ebu Kosmas dan Darius Mauritsius asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil diuraikan pengertiannya sebagai berikut:

1. Langsung artinya, rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hatinya, tanpa perantara.
2. Umum artinya pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang berhak mengikuti pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga

¹⁵⁹ Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan, *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barba; Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung*, Yogyakarta, Thafa Media, 2012, hlm. 79 – 82.

- negara tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.
3. Bebas artinya setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.
 4. Rahasia artinya dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.
 5. Jujur artinya dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemerintah, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 6. Adil artinya dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.¹⁶⁰

Dalam pembangunan hukum tentang pemilihan kepala daerah asas rahasia menjadi salah satu dasar menjadi pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, Umum Angka 3 yang dimaksud dengan asas rahasia adalah Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan. Asas rahasia ini tidak berlaku lagi bagi pemilih yang telah keluar dari tempat pemungutan suara dan secara sukarela bersedia mengungkapkan pilihannya kepada pihak manapun.

Namun Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum tidak berlaku lagi.

Menurut Ebu Kosmas dan Darius Mauritsius Asas Rahasia, “artinya dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan”.¹⁶¹ Kemudian menurut Ratna Herawati “asas rahasia, di sini mengandung artian setiap orang yang menggunakan hak suaranya akan dijamin kerahasiaannya terhadap apa yang dipilihnya.”.¹⁶²

Berdasarkan dari pernyataan pendapat ahli dapat dikatakan bahwa yang dimaksud dengan asas rahasia adalah kerahasiaan dalam penggunaan hak suara yang dilakukan oleh pengguna hak suara dijamin kerahasiaannya sehingga tidak diketahui oleh siapapun.

Namun berdasarkan aturan saat ini pengertian dari asas rahasia tidak lagi relevan dikarenakan banyak aturan saat ini mengenai asas rahasia didalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah hanya pengaturan kerahasiaan yang di wujudkan dalam bilik suara saja. Seharunya asas rahasia bisa mengikat kita mulai dari proses pemilihan sampai dengan selesai terlaksannya pemilihan kepala daerah.

Dalam pelaksanaan hal yang menjadi penting dalam pemilihan kepala daerah adalah kampanye, berdasarkan Pasal 1 angka 21 Undang-Undang

¹⁶¹ *Ibid*

¹⁶² *Ibid*

Nomor 1 tahun 2015 “Kampanye Pemilihan yang selanjutnya disebut Kampanye adalah kegiatan untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota.”

Kemudian dalam Pasal 63 Pasal Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 berbunyi:

- 1) Kampanye dilaksanakan sebagai wujud dari pendidikan politik masyarakat yang dilaksanakan secara bertanggung jawab.
- 2) Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh KPU Provinsi untuk Pemilihan Gubernur dan KPU Kabupaten/Kota untuk Pemilihan Bupati dan Pemilihan Walikota.
- 3) Jadwal pelaksanaan Kampanye ditetapkan oleh KPU Provinsi untuk Pemilihan Gubernur dan KPU Kabupaten/Kota untuk Pemilihan Bupati dan Pemilihan Walikota dengan memperhatikan usul dari calon.
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan KPU.

Berdasarkan Pasal 1 angka 15 sampai dengan angka 18 Peraturan Komisi Pemilihan umum Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota yang berbunyi:

1. Kampanye Pemilihan, yang selanjutnya disebut Kampanye adalah kegiatan menawarkan visi, misi, program Pasangan Calon dan/atau

informasi lainnya, yang bertujuan mengenalkan atau meyakinkan Pemilih.

2. Tim Kampanye adalah tim yang dibentuk oleh Pasangan Calon bersama-sama dengan Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon atau oleh Pasangan Calon perseorangan yang didaftarkan ke KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota.
3. Relawan adalah kelompok orang yang melakukan kegiatan/aktivitas untuk mendukung Pasangan Calon tertentu secara sukarela dalam Pemilihan.
4. Pihak Lain adalah orang-seorang atau kelompok yang melakukan kegiatan Kampanye untuk mendukung Pasangan Calon.

Maka dapat dikatakan bahwa yang melakukan kampanye adalah Tim Kampanye, relawan dan pihak lain yang mana sudah terdaftar di KPU. Berdasarkan Pasal 11 Peraturan Komisi Pemilihan umum Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota yang berbunyi:

- a. Selain Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanye, Kampanye dapat dilaksanakan oleh:
 - i. Pihak Lain; dan/atau
 - ii. Relawan.
- b. Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanye mendaftarkan Pihak Lain dan/atau

Relawan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota.

- c. Pihak Lain dan/atau Relawan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendaftarkan diri kepada KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota dengan menyerahkan surat dari Pasangan Calon yang menerangkan Pihak Lain dan/atau Relawan tersebut merupakan pendukung dan akan melaksanakan Kampanye.
- d. Pendaftaran Pihak Lain dan/atau Relawan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dilakukan 1 (satu) hari setelah penetapan Pasangan Calon sampai dengan paling lambat 1 (satu) hari sebelum kegiatan Kampanye.
- e. Pendaftaran Pihak Lain dan/atau Relawan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) menggunakan formulir Model BC3-KWK dan/atau formulir Model BC5- KWK untuk disampaikan kepada:
 - i. KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota;
 - ii. Bawaslu Provinsi atau Panwas Kabupaten/Kota;
 - iii. Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai tingkatannya
 - iv. sebagai arsip Pasangan Calon

secara garis besar pengertian diatas dapat kita katakan bahwa peserta kampanye tetep dalam kontek salah satu pemegang hak suara yang harus menjaga kerahasiaan dalam pemilihan kepala daerah. Karena yang berhak

untuk melakukan kampanye hanya orang-orang yang terdaftar di Komisi Pemilihan Umum.

Kemudian ditengah era digital saat ini asas rahasia yang hanya diterapkan di bilik suara saat ini tidak lagi relevan. Di tengah perkembangan zaman yang semakin canggih maka untuk mengetahui pilihan dari seseorang sangat mudah. Dikutip dari artikel “Keterbukaan dan kemudahan di era digital (banjirnya fasilitas media sosial) dalam politik telah dimanfaatkan untuk saling merendahkan atas pilihan politik satu pihak terhadap pihak lainnya.”¹⁶³

Kemudian dalam sebuah artikel menyebutkan :

orang sudah sangat bebasnya menunjukkan dukungan kepada pasangan calon tertentu. Mereka dengan terang-terangan mempertontonkan kepada siapa suara akan diberikan. Ini namanya pelanggaran asas pemilu! Tidak bisa lagi disebut ‘luber’ tapi sudah ‘lube’, ‘rahasia’nya dihilangkan saja. Tanpa disadari, inilah ternyata yang menjadi biang permusuhan anak bangsa.¹⁶⁴

Di era zaman yang canggih ini penulis juga menyampaikan bahwa “kemajuan teknologi bisa juga memantau pemilihan dengan menggunakan CCTV atau alat yang lebih canggih sehingga proses pemilihan apa yang di pilih bisa di ketahui pihak lain.

Dengan demikian dengan adanya era digital saat ini membuat asas rahasia menjadi terkikis dalam segi pengaturannya. Karena tidak ada lagi kerahasiaan yang ada di bilik suara.

¹⁶³ R Graal Taliawo, *Kembalikan Asas Rahasia Dalam Pemilu* Kompas.Com <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/03/08550471/kembalikan-asas-rahasia-dalam-pemilu?page=all>. Di akses pada tanggal 20 Januari 2023 pada pukul 16.30.

¹⁶⁴ Bahren Nurdin, MA. *Luber Tapi Tak Rahasia Biang Permusuhan Anak Bangsa*. <https://metrojambi.com/read/2017/02/10/18349/luber-tapi-tak-rahasia>. Di akses pada tanggal 20 Januari 2023 pada pukul 16.36.

Maka dari itu perlu adanya pembaharuan hukum terkait penerapan asas rahasia di dalam pemilihan kepala daerah. Asas rahasia tidak hanya lagi ada di saat Ketika pemilihan saja namun harus lebih luas. Asas rahasia dalam penerapannya harus hadir pada saat dimulainya pelaksanaan pemilihan kepala daerah sampai dengan pemilihan kepala daerah selanjutnya. Penulis menguraikan harusnya penerapan asas rahasia di bagi menjadi tiga bagian yaitu 1) Penerapan Asas Rahasia Sebelum Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah; 2) Penerapan Asas Rahasia Pada saat proses pemilihan kepala daerah; dan 3) Penerapan Asas Rahasia setelah pemilihan kepala daerah. Yang dapat di uraikan sebagai berikut:

1. Penerapan Asas Rahasia Sebelum Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah;

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pemilihan diselenggarakan melalui 2 (dua) tahapan yaitu tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan.
- (2) Tahapan persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. perencanaan program dan anggaran;
 - b. penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilihan;
 - c. perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pemilihan;

- d. pembentukan PPK, PPS, dan KPPS;
 - e. pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS;
 - f. pemberitahuan dan pendaftaran pemantau Pemilihan; dan
 - g. penyerahan daftar penduduk potensial Pemilih.
- (3) Tahapan penyelenggaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. pendaftaran bakal Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
 - b. Uji Publik;
 - c. pengumuman pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
 - d. pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
 - e. penelitian persyaratan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
 - f. penetapan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
 - g. pelaksanaan Kampanye;
 - h. pelaksanaan pemungutan suara;
 - i. penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara;
 - j. penetapan calon terpilih;
 - k. penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

Dengan tahapan pemilihan kepala daerah seperti itu Fadli Ramadhani mengatakan “saat Pilkada berlangsung, sikap partai menjadi pragmatis, secara realistis berhitung antara menang atau kalah. Pendekatannya selalu pada pasangan calon yang memiliki elektabilitas tinggi dan memungkinkan untuk menang.”¹⁶⁵

Untuk meningkatkan elektabilitas yang tinggi maka setiap calon kepala daerah yang ada selalu membentuk relawan yang pada dasarnya belum terdaftar di Komisi Pemilihan Umum. Relawan calon kepala daerah diatur Pasal 11 ayat 2 Peraturan Komisi Pemilihan umum Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota yang berbunyi “Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanye mendaftarkan Pihak Lain dan/atau Relawan”

Menurut hemat pikir penulis dalam hal demikian maka dengan hadirnya asas rahasia maka pendidikan domkarasi dalam bermasyarakat menjadi lebih baik. Setiap calon kepala daerah membentuk tim guna menaikkan elektabilitas bakal calon kepala daerah dengan asas rahasia yang ada maka tidak terjadi perselisihan yang ada di setiap tim relawan bakal calon kepala daerah.

2. Penerapan Asas Rahasia Pada saat proses pemilihan kepala daerah;

¹⁶⁵ Siti Witianti, dan Hendra, *Peran Ketua Umum Partai Politik Dalam Pencalonan Kepala Daerah pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak di Indonesia*, Jurnal Wacana Politik - ISSN 2502 - 9185 : E-ISSN: 2549-2969 Vol. 4, No. 1, Maret 2019: 56

Asas rahasia harus diterapkan dari pendaftaran bakal calon kepala daerah sampai dengan penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih. Dalam penerapan hanya ada di dalam bilik suara.

Penerapan asas rahasia mulai dari kenetralan ASN dikatakan oleh Sri Sumanta sebagai berikut:

“bahwa beberapa pegawai negeri sipil yang tidak netral biasanya membutuhkan lompatan jabatan karir, dan momentum pilkada adalah waktu yang tepat untuk meraih karir tersebut dengan jalan mendukung secara sembunyi atau dibelakang layar dengan harapan apabila menang tujuan tersebut terwujud. Namun sebaliknya, kalau yang didukung kalah maka karirnya terhambat. Pengangkatan dan pemberhentian pejabat saat ini bukan karena golongan kepangkatan, prestasi kerja dan senioritas dalam daftar urutan kepangkatan, namun promosi jabatan berdasarkan tindakan pegawai negeri sipil mendukung atau tidaknya dalam perhelatan pilkada. Kenyataannya birokrat adalah pejabat karier yang tugasnya banyak ditentukan oleh pejabat politik mulai dari presiden, menteri, gubernur, DPR/DPRD sampai bupati dan walikota. Hal ini sering terjadi setelah bupati/walikota dilantik, tidak lama kemudian pasti mengadakan perombakan jajarannya mulai dari eselon 1 sampai eselon 4. Pegawai yang merasa sudah berjasa akan mendapatkan kedudukan dan karir yang lebih baik. Hal ini yang membuat PNS berani mempertaruhkan netralitasnya sebagai wujud loyalitas”.¹⁶⁶

Dengan adanya asas rahasia maka setiap ASN merasa terjamin atas apa yang di pilih sehingga tidak adanya ketidak netralan ASN.

Kemudian pada kampanye asas rahasia sangat perlu diterapkan karena pengertian kampanye berdasarkan Pasal 1 angka 15 Peraturan Komisi Pemilihan umum Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Kampanye

¹⁶⁶ Sutrisno, *Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No. 3 VIol. 26 September 2019, hlm 2e9.

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota yang berbunyi “Kampanye Pemilihan, yang selanjutnya disebut Kampanye adalah kegiatan menawarkan visi, misi, program Pasangan Calon dan/atau informasi lainnya, yang bertujuan mengenalkan atau meyakinkan Pemilih”

Berdasarkan aturan tersebut kampanye juga dilaksanakan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanye serta dapat juga dilaksanakan oleh pihak lain dan relawan yang terdaftar di Komisi Pemilihan Umum di daerah yang melaksanakan pemilihan kepala daerah.

Kemudian dalam melaksanakan kampanye yang harus memberikan pemahaman terkait visi misi calon kepala daerah haruslah orang yang terdaftar bukan warga sipil yang tidak terdaftar di komisi pemilihan umum. Penerapan asas rahasia harus ada sehingga tidak ada lagi kekhawatiran warga sipil untuk takut memilih pilihannya berdasarkan hati-hati dengan tidak perlu diketahui oleh siapapun.

Di zaman teknologi canggih dan penggunaan media sosial yang sangat luar biasa maka pelarangan untuk memkampanyekan harus dari pihak yang sudah terdaftar tidak berasal dari warga sipil yang tidak terdaftar. Serta dalam bilik suara pun tidak boleh mendokumentasikan apapun.

3. Penerapan Asas Rahasia setelah Pemilihan Kepala Daerah.

Penerapan asas rahasia setelah pemilihan kepala daerah harus tetap dilaksanakan dan Pemerintah harus menjaga prinsip yang telah di buat terkait kerahasiaan dengan tidak memberikan izin kepada lembaga survey untuk mengakses pemilih setelah Pilkada lembaga survey yang odimaksud disini adalah *Exit Poll*. Exit poll merupakan metode survei dengan cara menanyakan secara langsung kepada pemilih setelah meninggalkan TPS. Sampel lantast ditentukan untuk menggambarkan populasi. Hasil exit poll bisa diketahui lebih lekas ketimbang hasil resmi. Sebab, sumber data adalah wawancara pemilih. KPU telah menegaskan bahwa hasil penghitungan suara menggunakan metode exit poll tidak bisa jadi acuan hasil pemilihan. Penegasan itu disampaikan mengomentari exit poll pemilihan di luar negeri yang beredar beberapa waktu lalu. Seperti Calon Presiden Prabowo Subianto percaya diri memenangkan Pemilihan Presiden (Pilpres) 2019. Kepercayaan diri itu terbentuk setelah hasil hitung cepat exit poll internal menyatakan, Capres dan Cawapres Prabowo Subianto - Sandiaga Uno menang Pilpres 2019. Hasil exit poll kami di 5 ribu TPS menunjukkan bahwa pasangan tersebut menang. Prabowo mengatakan ; hasil hitung cepat exit poll internal BPN Prabowo - Sandiaga menunjukkan angka membahagiakan. Pasangan Capres dan Cawapres Prabowo Subianto - Sandiaga Uno unggul atas pesaingnya Joko Widodo (Jokowi) - Ma'ruf Amin. Hasil quick count exit poll kami

menang 52,2 persen," ucap Prabowo membeber hasil exit poll internal, tanpa menyebutkan suara milik Jokowi - Ma'ruf.¹⁶⁷

Berbeda dengan fakta bahwa Berdasarkan hasil rekapitulasi resmi KPU pada 21 Mei, Jokowi - Ma'ruf meraih 85.607.362 suara atau 55,5 persen, unggul 16,95 juta suara dari Prabowo - Sandiaga yang mendapatkan 68.650.239 suara atau 44,5 persen.¹⁶⁸

Penulis berpandangan yang disebut rahasia itu orang lain tidak mengetahui apa yang anda rahasiakan. Pada konteks Pemilihan Presiden tanggal 17 April 2019 yang lalu , orang tidak tahu siapa pasangan calon yang terpilih. Rahasia! Tapi fakta yang terjadi di masyarakat malah sebaliknya. Setiap orang sudah sangat bebasnya menunjukkan dukungann kepada pasangan calon tertentu. Mereka dengan terang-terangan mempertontonkan kepada siapa suara akan diberikan. Ini namanya pelanggaran asas pemilu! Tidak bisa lagi disebut 'luber' tapi sudah 'lube', 'rahasia'nya dihilangkan saja. Tanpa disadari, inilah ternyata yang menjadi biang permusuhan anak bangsa.

Ketika siapa calon kepala daerah yang kita pilih kita tidak diketahui oleh siapapun maka tidak ada lagi permusuhan. Ini lah

¹⁶⁷ Prabowo Sebut Hasil Exit Poll di 5 Ribu TPS Dirinya Menang, <https://m.jpnn.com/news/prabowo-sebut-hasil-exit-poll-di-5-ribu-tps-dirinya-menang>. di akses 31 Maret 2023 pukul 8:37

¹⁶⁸ Hasil Pilpres 2019: Jokowi - Amin Raih 55,5 Persen Suara, Unggul 16,95 juta Dari Prabowo – Sandi, <https://www.bisnis.com/real-count-kpu>. di akses 31 Maret 2023 pukul 8:57

menjadi penting dalam merahasiakan pilihan kita tidak mengumbarinya.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Adapun yang menjadi kesimpulan dari penelitian tesis ini di antara lain sebagai berikut:

1. Penerapan asas rahasia didalam pemilihan kepala daerah di nilai masih sangat sempit dikarenakan pada saat ini penerapan asas rahasia dalam aturan hukum di Indonesia hanya di terapkan di dalam bilik suara.. Seharunya penerapan asas rahasia menjamin kerahasiaan pemilih sehingga tidak ada permusuhan kedepanya setelah terlaksannya pemilihan umum. Yang mana pemicu permusuhan saat ini adalah ketidak rahasiaan pilihan yang di sebar luaskan oleh pemilih baik sebelum pemilihan umum maupun setelah pemilihan umum. Harusnya Pemilu terlaksana sesuai dengan apa yang dijelaskan di dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2022.
2. Penerapan Asas rahasia yang seharusnya harus memuat sanksi bagi lembaga survey yang mengumumkan hasil penghitungan cepat (quick count) sebelum pemungutan suara selesai. aturan ini penting karena hasil survei bisa memengaruhi pemilih yang belum menentukan pilihan. Tidak benar kalau hasil survei tidak memengaruhi voting behavior. Karena survei

itu sering memengaruhi, pertanyaan-pertanyaannya dan sering mengarahkan.

B. Saran

Untuk memperbaiki hukum di Indonesia demikian dengan adanya era digital saat ini membuat asas rahasia menjadi terkikis dalam segi pengaturannya. Karena tidak ada lagi kerahasiaan yang ada di bilik suara. Maka dari itu perlu adanya pembaharuan hukum terkait penerapan asas rahasia di dalam pemilihan kepala daerah. Asas rahasia tidak hanya lagi ada di saat Ketika pemilihan saja namun harus lebih luas. Asas rahasia dalam penerapannya harus hadir pada saat dimulainya pelaksanaan pemilihan kepala daerah sampai dengan pemilihan kepala daerah selanjutnya. Penulis menyarankan perlu adanya pengaturan regulasi ulang terkait penerapan asas rahasia dan pengaturan batasan sampai mana asas rahasia itu sendiri dijaga di dalam penerapan Penerapan Asas Rahasia Sebelum Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah, Penerapan Asas Rahasia Pada saat proses Pemilihan Kepala Daerah; dan Penerapan Asas Rahasia setelah pemilihan Kepala Daerah. Dan penulis menyarankan untuk hal itu perlu Rancangan Undang-Undang terkait hal tersebut juga mengatur agar lembaga survei wajib memberitahukan sumber dana, metodologi yang digunakan dan hasil penghitungan cepat baik *Quick Count* maupun *Exit Poll* harus tegas diatur di dalam aturannya bagi lembaga yang mengumumkan hasil penghitungan cepat sebelum selesainya pemungutan suara.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum Legal theory Dan Teori Peradilan Judicial Prudence*, Kencana, Makasar, 2007.
- Abdul Hakim Garuda Nusantara, "Politik Hukum Nasional", Makalah disampaikan pada Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu) diselenggarakan Yayasan LBH Indonesia dan LBH Surabaya September 1985.
- A.Hamid S. Attamimi dkk, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara*, Jakarta: BP-7 Pusat, 1992.
- A.T.Soegito dkk, *Pendidikan Pancasila*, Cetakan Keenam, Semarang: IKIP Semarang Press, 1999.
- Abdul Hakim Garuda Nusantara, "Politik Hukum Nasional", Makalah disampaikan pada Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu) diselenggarakan Yayasan LBH Indonesia dan LBH Surabaya September 1985.
- Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan (Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya)*, Rineka Cipta Bandung 1987.
- Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi: Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, Cetakan Pertama, Malang: In-TRANS Publishing, 2008.
- Arif wijaya, "Demokrasi Dalam Sejarah Ketatanegaraan Republic Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum*, Surabaya, april 2014.
- B.Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", dalam *Jentera (Jurnal Hukum)*, "Rule of Law", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004.
- B.Arief Sidharta, 1999, Bruggink, *Rechts-Reflecties, Grondbegrippen uit de Rechtstheorie atau Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- B.Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, Bandung: FH Universitas Parahyangan, 2010.

Bagir manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1992.

Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008.

Barda Nawawi Arief, *Kumpulan Hasil Seminar Hukum Nasional Ke I s/d VIII dan Konvensi Hukum Nasional 2008*, Semarang: Pustaka Magister, 2008.

E. Sumaryono, 2002, *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Yogyakarta: Kanisius.

Fuller, Lon. L., 1973. *The Morality of Law*, Revised edition Ninth Printing, New Haven and London: Yale University Press .

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel&Russel A Divison of Atheneum Publisher, Inc., 1961.

I.C. van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, alih bahasa Linus Doludjawa, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Departemen Hukum dan HAM, Jakarta.

Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Cetakan Kelima, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1993.

Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta, Konstitusi Press, 2012

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta 2011.

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PTRaja Grafindo Persada, Jakarta 2015.

Jimmy Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta 2011.

Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Lawrence M. Friedman, *The Legal Sistem A Social Perspective*, diterjemahkan oleh M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media, 2009.

M. Solly Lubis, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Bandung: Mandar Maju, 2000.

Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta 2007.

- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2006.
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik [The Principles of Political Science]* Gramedia, Jakarta, 1985.
- Moh. Mahfud MD, *Bahan Kuliah, Politik Hukum*, Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, 2007.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010.
- Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Ni'matul Huda dan Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusamedia, Bandung 2011.
- Pelaksanaan seminar proposal hanief pada tanggal 12 desember 2021 di magister ilmu hukum universitas jambi.
- Padmo Wahjono, "Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan", artikel dalam majalah Forum Keadilan No. 29 April 1991.
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama Cetakan Ke-6, Kencana, Jakarta, 2010.
- Pierre Andre Cotte, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd Edition, Les Editions Yvon Balais, Inc., Quebec, 1991.
- Prasetyo, Teguh dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Nusa Media, Bandung, 2014.
- Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, Alumni, Bandung 1982.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta, 2008.
- Robert B. Seidmann et.al., *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*, First Published, London: The Hague Boston, Kluwer Law International Ltd., 2001.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998.

- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005.
- Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UII Press, 2009.
- Samuel P. Huntington, Penerjemah Sahat Simamora, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Cetakan Kedua, Jakarta: Rineka Cipta, 1994.
- Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan, *nasib demokrasi lokal di negeri barba; kajian reflektif teoritis pilkada langsung*, Yogyakarta, Thafa Media, 2012.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum, Masyarakat, dan Pembangunan*, Bandung: Alumni, 1980.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1986.
- Soedikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cetakan Kelima, Yogyakarta: Liberty, 2007.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, 1990.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum. Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005.
- Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2011).
- Suratman & Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta 2010,
- Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan kelima, Jakarta, Sinar Grafika, 2014.

B. Jurnal

- Arif wijaya, “*Demokrasi Dalam Sejarah Ketatanegaraan Republic Indonesia*”, Jurnal Ilmu Hukum, Surabaya, april 2014.
- Ebu Kosmas dan Darius Mauritsius, *Pelaksanaan Asas Pemilu: Analisis Masalah Daftar Pemilih Tetap dalam Pemilu 2009*, Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1, Juni 2009.

- Feith, Herbert, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia [The 1955 Indonesian General Election]*, Kepustakaan Populer Gramedia Jakarta, 1999, hlm. 1-8 didalam jurnal, Yuliana “*demokrasi dan pemilu indonesia*” Jakarta, 2015.
- Jazim Hamidi, *Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)*, Jurnal Hukum No.3 Vol. 18 Juli 2011.
- Maryanto, “Urgensi Pembaharuan Hukum Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila, artikel dalam Jurnal Hukum Volume XXV No. 1 April 2011.
- M. Lutfi Chakim, *Perubahan Sistem Pemilihan Kepala Daerah Dalam Dinamika Pelaksanaan Demokrasi*, Jurnal Rechts Vinding Volume 3 Nomor 1, April 2014.
- Rahmat Hollyzon MZ dan Sri Sundari, *Pilkada; Penuh Euforia, Miskin Makna*, Jakarta: Bestari; 2015, hlm. 27 – 28. Vol. 13 NO. 03 - September 2016 : 227 - 234 230
- Ratna Herawati, Novira Maharani Sukma, Untung Dwi Hananto, “*Kepastian Hukum Pemilu dalam Pemilu Serentak 2019 Melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia*”. Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang, 4, 2018 .
- Satjipto Rahardjo, “Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis”, Makalah dalam Seminar “Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia” Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang Tanggal 15-16 April 1998.
- Saudi Amran, *Kemandirian Kekuasaan Kehakiman Menurut Pandangan Teori Kedaulatan Hukum Dalam Penyelenggaraan Peradilan*, Varian Peradilan Tahun XXI No. 367 Juni 2016.
- Siti Malikhatus Badriyah, *Penemuan Hukum Dalam Konteks Pencarian Keadilan*, Cetakan Pertama, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2010. siti Witianti, dan Hendra, *Peran Ketua Umum Partai Politik Dalam Pencalonan Kepala Daerah pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak di Indonesia*, Jurnal Wacana Politik - ISSN 2502 - 9185 : E-ISSN: 2549-2969 Vol. 4, No. 1, Maret 2019.
- Surya Pandu Baskara, *Implikasi Putusan Praperadilan Terhadap Perintah Penetapan Tersangka (Analisis Putusan Praperadilan Nomor: 24/Pid.Prap/2018/PN.Jkt.Sel.)*, Skripsi, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2019.

Sutrisno, *Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah*,
Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No. 3 Vol. 26 September 2019

Zahermann Armandz Muabezi, *Negara Berdasarkan Hukum (Rechtsstaats) Bukan Kekuasaan (Machtsstaat) Rule Of Law And Not Power State*,
Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 6 Nomor 3, November 2017.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
Tahun 1945.

_____, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan
Kedudukan Komite Nasional Daerah.

_____, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan di
Daerah.

_____, Undang-Undang Nomor Tahun 1957 tentang Pokok-pokok
Pemerintahan Daerah.

_____, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok
Pemerintahan Daerah.

_____, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok- Pokok
Pemerintahan di Daerah.

_____, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah
Daerah.

_____, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999
Tentang Pemilihan Umum.

_____, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah
Daerah.

_____, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan
Gubernur, Bupati dan Walikota.

_____, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun



2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

_____, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

_____, Peraturan Komisi Pemilihan umum Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

_____, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pengangkatan Kepala Daerah.

D. Internet

Wibowo T. Tunardy, Asas-Asas Hukum 2021, <https://www.jurnalhukum.com/asas-asas.hukum/#:~:text=Asas%20hukum%20adalah%20tipe%20putusan,yang%20bernilai%20yang%20harus%20direalisasi>. Di akses pada tanggal 8 februari 2022

Sabrina Asril, "*Batalkan Pilkada Tak Langsung, Presiden SBY Terbitkan 2 Perppu!*", KOMPAS.COM, <https://nasional.kompas.com/read/2014/10/02/21435921/Batalkan.Pilkada.Tak.Langsung.Presiden.SBY.Terbitkan.2.Perppu>. di akses pada tanggal 05 Desember 2022 pukul 16.53 WIB.

<http://sigitmarhaen.blogspot.com/2011/05/pilkada-langsung-dan-tidak-langsung.html> di akses 15 Januari 2023 pukul 17:37

Bahren Nurdin, MA. *Luber Tapi Tak Rahasia Biang Permusuhan Anak Bangsa.* <https://metrojambi.com/read/2017/02/10/18349/luber-tapi-tak-rahasia>. Di akses pada tanggal 20 Januari 2023 pada pukul 16.36.

R Graal Taliawo, *Kembalikan Asas Rahasia Dalam Pemilu* Kompas.Com <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/03/08550471/kembalikan-asas-rahasia-dalam-pemilu?page=all>. di akses pada tanggal 20 Januari 2023 pada pukul 16.30.

Prabowo Sebut Hasil Exit Poll di 5 Ribu TPS Dirinya Menang,

<https://m.jpnn.com/news/prabowo-sebut-hasil-exit-poll-di-5-ribu-tps-dirinya-menang>. di akses 31 Maret 2023 pukul 8:37

Hasil Pilpres 2019: Jokowi - Amin Raih 55,5 Persen Suara, Unggul 16,95 juta Dari Prabowo – Sandi, <https://www.bisnis.com/real-count-kpu>. di akses 31 Maret 2023 pukul 8:57



