

**LEGITIMASI PEMILIHAN KEPALA/WAKIL KEPALA DAERAH<sup>1</sup>**  
**(THE LEGITIMACY OF THE ELECTION OF THE HEAD/DEPUTY HEAD OF AREA)**

**Oleh: Marulak Pardede<sup>2</sup>**

Badan Pembinaan Hukum Nasional  
 Jalan May. Jend. Sutoyo No.10. Cililitan, Jakarta Timur 13510.  
 E-mail: marulakp@yahoo.com

**ABSTRAK**

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) menimbulkan permasalahan hukum sehubungan dengan dilakukan dengan cara hanya memilih kepala daerah saja atau bersama-sama satu paket dengan wakilnya. Aturan yang berlaku dewasa ini, pilkada hanya untuk memilih kepala daerah, tidak termasuk wakilnya. Sebagai konsekuensinya wakil kepala daerah tidak otomatis menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap, tetapi harus dilakukan pemilihan melalui DPRD, dengan calon yang diajukan oleh partai pengusung kepala daerah yang diganti. Berdasarkan fakta, pilkada satu paket menimbulkan persoalan setelah mereka terpilih dan memerintah di antara kepala dan wakilnya. Legitimasi kepala daerah dan wakilnya mempunyai derajat yang berbeda, dua-duanya jabatan politik, bukan jabatan karier. Dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dan sosiologis; serta tipe penelitian deskriptif; Alat Penelitian Studi kepustakaan/Normatif (*Library Studies*), dan Studi Dokumen (*Documentary Studies*) dari bahan primer dan sekunder, dan metode analisis data kualitatif, dapat dikemukakan bahwa: Dengan hanya memilih kepala daerah, berarti telah sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yaitu hanya memilih kepala daerah saja (Gubernur, Walikota, Bupati). Tidak ada ketentuan di dalam konstitusi yang mengatur tentang wakil kepala daerah, sebagaimana diaturnya ketentuan tentang wakil presiden. Wakilnya dipilih sendiri oleh kepala daerah terpilih, sesuai juga dengan Perppu Pilkada. Oleh karenanya di masa mendatang sistem pemilihan kepala daerah perlu ditinjau ulang.

Kata Kunci: Kedudukan Hukum Kepala/Wakil Kelapa Daerah.

**ABSTRACT**

*Implementation of local elections (elections) raises legal issues with respect to done by simply selecting the head area alone or together as a package with its representatives. The rules that apply today, the elections only to choose the head area, not including his deputy. As a consequence, the deputy head of the region does not automatically replace the head area remains incapacitated, but it must be done through Parliament elections, the candidates nominated by the bearer party replaced the head area. Based on the facts, the election of the package cause problems once they get elected and govern between the head and his deputy. The legitimacy of head and deputy have different degrees, both political office, not a career position. By using normative juridical and sociological approach; and descriptive type; Studies Research Tool literature/Normative (*Library Studies*), and Study Documents (*Documentary Studies*) of primary and secondary materials, and methods of qualitative data analysis, it can be argued that: By simply selecting the head area, means in accordance with the mandate of Article 18, paragraph 4 of the Constitution 1945, ie just choose any regional head (Governor,*

<sup>1</sup> Makalah adalah Hasil Penelitian Mandiri, diselenggarakan dalam rangka memberikan sumbangan pemikiran bagi pembinaan dan pembangunan hukum nasional.

<sup>2</sup> Ahli Peneliti Utama (APU) pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM-RI, Ketua Umum Ikatan Peneliti Hukum Indonesia (IPHI).



*Mayor, Regent). There is no provision in the constitution that regulates the deputy head of the region, as it governs the terms of the vice president. Alternates selected by the elected regional head, fit well with the election regulation. Therefore, in future local elections this system needs to be reviewed.*

**Keywords:** *The legal status of the Head/Deputy Head area.*

#### **A. Pendahuluan**

Dinamika hukum pemilihan kepala daerah dan wakilnya, beberapa waktu belakangan ini dan di masa mendatang akan semakin memanas sehubungan dengan akan dilakukannya pemilihan kepala daerah secara serentak, dan agenda penyempurnaan PERPPU PILKADA. Pilkada serentak akan digelar di 204 daerah bagi daerah yang pimpinannya berakhir masa jabatannya pada 2015. Terdiri atas delapan provinsi, 170 kabupaten, dan 26 kota. Semula, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) meminta KPU mempercepat hari pemungutan suara pilkada serentak, yakni pada Desember 2015, namun pada dinamika perkembangan terakhir, fraksi-fraksi di Komisi II DPR menyepakati pemilihan gubernur, bupati dan wakli kota serentak diundur menjadi Februari 2016. Pilkada berikutnya akan dilakukan pada 2017 dan 2018. Situasi ini dapat terjadi, karena memang peraturan perundang-undangan yang menjadi tumpuan dari pelaksanaan Pilkada dimaksud, saat ini masih menjadi perdebatan.

Benang kusut perdebatan tentang RUU Pilkada, berawal dari tahun 2010 ketika pemerintah mengajukan hak inisiatif pembentukan RUU Pemda, RUU Desa, dan RUU Pilkada dalam satu paket. Awalnya, pemerintah mengusulkan perubahan sistem pilkada melalui perwakilan DPRD untuk pemilihan gubernur dan pemilihan langsung untuk bupati/wali kota. Alasannya, berdasarkan kajian Kemendagri, dampak pelaksanaan pilkada langsung adalah konflik horizontal dan pemborosan anggaran daerah. Sementara DPR awalnya berbeda pendapat dengan usulan pemerintah itu. DPR meyakini Pilkada harus

dilaksanakan secara langsung, baik untuk gubernur maupun bupati dan wali kota. Alasannya, masyarakat selama ini telah nyaman dengan pelaksanaan secara langsung dan aspirasi politik masyarakat dapat disalurkan. Pemilihan kepala daerah lewat DPRD dinilai tidak mempunyai dasar hukum.

Tidak satu pasal pun di dalam UUD 1945 yang memberikan kewenangan DPRD memilih kepala daerah. Bahkan Bab V dan Bab VI Undang-Undang MD3 (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014), tidak satu pasal dan ayat pun yang memberikan tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk memilih Kepala Daerah. Jika menggunakan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, tidak ada juga nomenklatur DPRD. Pasal 18 ayat (4) berisi norma mekanisme dan asas pemilihan secara demokratis. Pada masa pemerintahan orde baru, memang kepala daerah dipilih oleh DPRD dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. DPRD mempunyai kewenangan memilih kepala daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. DPRD mempunyai tugas dan wewenang: (a) memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota. Akan tetapi, dalam perkembangan sistem ketatanegaraan NKRI terkini, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut sudah dicabut dan diganti dengan UU MD3 (Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014). Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 masih menganut sistem Pilkada langsung. Namun di sisi lain Undang-Undang



Pilkada justru Kepala Daerah dipilih secara tak langsung melalui perwakilan DPRD. Keduanya berada dalam kedudukan yang setara, valid, dan diberlakukan secara bersamaan.

Jika Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, maka akan menimbulkan dampak permasalahan hukum baru. Kepala Daerah terpilih bisa saja digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara, sebab telah diangkat oleh DPRD, yang dianggap cacat prosedur, DPR mengangkat Kepala Daerah yang bukan kewenangannya, dalam hal jika berpedoman pada Undang-Undang MD3. Konflik permasalahan hukum dan ketidakpastian hukum akan terjadi secara berkelanjutan. Anggota DPRD bisa saja menolak untuk melakukan pemilihan Kepala Daerah dengan dalih tidak memiliki kewenangan. Atau pada saat yang sama DPRD menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah, tetapi di sisi lain KPU juga membuka pendaftaran calon Kepala Daerah karena tetap merasa memiliki wewenang berdasarkan Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu. Jika itu yang terjadi, sudah pasti akan melahirkan dua pemimpin daerah yang masing-masing merasa punya legitimasi keterpilihan. Teori hukum progresif telah memadukan *sociological jurisprudence* dan *pragmatic legal realism* dan *critical legal studies*. Kedua model hukum tersebut telah menghasilkan model hukum integratif yang diharapkan dapat menerangkan secara kritis dan objektif kondisi situasi Indonesia di dalam pengaruh tekanan internasional dan situasi internal konflik yang masih berkelanjutan sampai saat ini. Model hukum integratif menekankan bahwa hukum tidak hanya dipandang dan diakui sebagai sistem norma (*norms and logic*) dan sistem perilaku (*rules of behavior*) semata-mata melainkan harus dipandang dan diakui sebagai sistem nilai (*system of values*) yang berlandaskan pada nilai

luhur Pancasila sebagai alat pemersatu bangsa Indonesia.<sup>3</sup>

Walaupun Presiden telah menandatangani Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-undang (Perppu) Pilkada Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, permasalahan hukum mengenai Pilkada tidak langsung selesai, akan tetapi masih diliputi dengan berbagai persoalan hukum.<sup>4</sup> Meskipun telah ditandatanganinya revisi Undang-Undang Pilkada sebagai usulan Rancangan Undang-Undang inisiatif DPR, permasalahan ini masih harus dibahas bersama pemerintah dan DPR, dan rancangan usulan harus didaftarkan ke badan legislasi untuk dimasukkan ke Program Legislasi Nasional 2015.

Ketika Gubernur Joko Widodo terpilih menjadi Presiden Republik Indonesia yang ke tujuh, maka jabatan gubernur secara otomatis dijabat oleh wakilnya, dan setelah dilantik menjadi gubernur, dia memilih wakil gubernur dari partai pengusung gubernur yang digantikannya. Keadaan ini sempat menimbulkan ketegangan politik di antara sesama politisi, karena berbagai penafsiran yang berbeda di antara mereka terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait. Sebagai perbandingan, bahwa sistem pemilu di beberapa negara yang telah maju, bahwa: Setiap partai politik memperoleh kursi di parlemen secara proporsional dengan perolehan suara yang didapat. Dengan sistem ini, partai-partai kecil masih mungkin memperoleh kursi di lembaga legislatif. Sistem ini banyak diterapkan pada negara-negara yang mempraktikkan demokrasi, seperti di Amerika Latin, Amerika, dan beberapa negara di Eropa Barat, seperti Austria, Bulgaria, Denmark, Finlandia, Swedia dan Swiss. Argumentasi dari penerapan sistem

<sup>3</sup> Romli Atmamasmita, *Model Hukum Integratif: Sintesa Pemikiran Hukum Pembangunan dan Hukum Progresif*, Genta Publishing: dalam pencetakan Tahun 2011.

<sup>4</sup> Surat Kabar Harian Umum KOMPAS: "Pilkada Serentak Diundur", Selasa 3 Februari 2015, halaman 2.



proporsional adalah kenyataan bahwa dalam sistem ini perolehan suara dalam suatu partai secara nasional berbanding langsung dengan perolehan kursi yang diperoleh di lembaga legislatif.<sup>5</sup>

Sejatinya, biarpun Rancangan Undang-Undang (RUU) Pilkada saat ini telah disetujui oleh DPR dan ditandatangani oleh Presiden, tampaknya masih menimbulkan pro dan kontra. Pro dan kontranya terletak pada perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah dari yang langsung menjadi tak langsung (Kepala Daerah dipilih oleh DPRD). RUU Pilkada, tidak dapat dijadikan RUU yang berdiri sendiri, tanpa ada keterkaitan dengan sistem hukum lainnya. Ada dua regulasi atas RUU Pilkada yang saling terkait. Yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu dan UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Undang-Undang MD3). Dan melalui Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilihan Pilkada langsung mendapat legitimasi. Jika Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, berarti Pemilihan Kepala Daerah bukan lagi ranah Komisi Pemilihan Umum (KPU), sehingga membawa implikasi hukum terhadap sistem pemilihan Kepala Daerah, hingga pada institusi yang sebelumnya telah ditunjuk sebagai penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU.

Terkait dengan hal tersebut, bisa saja terjadi konflik hukum dan ketidakpastian hukum berkelanjutan. Anggota DPRD menolak untuk melakukan pemilihan Kepala Daerah dengan dalih tidak memiliki kewenangan. Pada waktu yang bersamaan, DPRD menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah, serta dilain pihak KPU juga membuka pendaftaran calon Kepala Daerah karena tetap merasa memiliki wewenang berdasarkan Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu. Dengan

demikian, kemungkinan akan terpilih lebih dari satu pemimpin daerah yang punya legitimasi.<sup>6</sup> Di samping itu, dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, terdapat ketentuan ancaman pidana bagi setiap orang atau penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang melanggarnya. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, memuat perbuatan yang dilarang itu pada bagian kedelapan, paragraf tujuh, dari pasal 115 sampai pasal 119 yang memuat Ketentuan Pidana Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Perbuatan yang dilarang juga terjadi penambahan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Bertitik tolak dari uraian tersebut di atas, maka permasalahan hukum tentang legitimasi kepemimpinan kepala daerah dan wakil, perlu dilakukan penelitian mendalam untuk menemukan solusi terbaik, mengingat dalam waktu yang tidak terlalu lama lagi, Indonesia akan melakukan pilkada serentak di beberapa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## B. Permasalahan

Adapun pokok permasalahan yang diteliti, dapat dikemukakan sebagai berikut, yaitu:

Bagaimanakah dinamika perkembangan hukum dan legitimasi pemilihan kepala/wakil kepala daerah dalam pemerintahan otonomi daerah di Indonesia, saat ini?

## C. Metode Penelitian

Adapun mengenai metode penelitian yang dipergunakan dalam pelaksanaan penelitian ini, dikemukakan sebagai berikut: Metode Pendekatan, Spesifikasi

<sup>5</sup> Valina Singka Subekti: "Electoral Law Reform as a Prerequisite to Create Democratization in Indonesia, makalah disampaikan pada Seminar Towards Struktural Reforms for Democratization in Indonesia; Problems and Prospects", Jakarta, 12-14 Agustus 1998), halaman 4.

<sup>6</sup> Dian Ramadhani/Rahmat Sahid: "Revisi UU PILKADA: DPR Dorong Calon Kepala Daerah Diajukan satu Paket", Koran Sindo, Selasa, 27 Januari 2015, halaman 2.



Penelitian, Metode Pengumpulan Data dan Metode Analisis Data.

### 1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam pelaksanaan penelitian ini adalah bersifat yuridis normatif.

### 2. Spesifikasi Penelitian

Sejurus dengan maksud dan tujuan penelitian yang ingin dicapai, maka tipe penelitian ini adalah deskriptif, yaitu memberikan gambaran (deskripsi) secermat mungkin mengenai objek penelitian dengan pemilihan bahan yang representatif. Tipe perencanaan penelitian adalah penelitian hukum normatif, dalam pengertian penelitian yang meliputi asas-asas hukum, sinkronisasi hukum dan perbandingan hukum.<sup>7</sup>

### 3. Bahan Penelitian

Adapun bahan-bahan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Bahan Primer, yang mencakup peraturan perundang-undangan yang berlaku, yurisprudensi yang berkaitan dengan pokok permasalahan penelitian.
- b. Bahan Sekunder, terdiri dari: Hasil-hasil penelitian yang telah ada sebelumnya yang terkait dengan permasalahan penelitian; Kepustakaan, termasuk bahan dan hasil seminar dan konferensi-konferensi serta ulasan mass-media, termasuk ulasan dalam majalah hukum, majalah populer dan surat kabar yang berkaitan dengan objek penelitian;
- c. Bahan Tersier, yang terdiri dari: Kamus Hukum, Ensiklopedi dan Kamus Pendukung lainnya.

4. **Alat Penelitian** yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Studi kepustakaan atau Normatif (*Library Studies*), yaitu mempelajari berbagai literatur yang berhubungan dengan objek penelitian, termasuk penelitian normatif mengenai peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian.
- b. Studi Dokumen (*Documentary Studies*) dari bahan primer dan sekunder.

### 5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Data yang berupa angka sedapat mungkin disajikan dalam bentuk angka. Sifat dan Bentuk Laporan penelitian ini, adalah Deskriptif-analitis.

## D. Pembahasan

### 1. Dinamika Perkembangan Hukum Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah

Menurut beberapa pendapat para ahli tentang pemilihan umum, dapat dikemukakan, antara lain: Menurut H. Matori Abdul Djaliil<sup>8</sup> pengertian Pemilihan Umum, antara lain adalah: Memberikan kepastian terhadap alih kepemimpinan dan kekuasaan (*transfer of Leader and Power*) secara konstitusional untuk melahirkan pemimpin yang legitimatif; Pemilihan umum adalah wujud dari pelaksanaan kedaulatan rakyat (*Sovereignty*) secara mendasar di negara demokrasi; Pemilihan Umum dimaksudkan sebagai wahana formal untuk membentuk tatanan negara dan masyarakat (*State and Social formation*) menuju tatanan yang lebih baik; dapat menjadi filter kepercayaan

<sup>7</sup> Soekanto, Soerjono & Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. (Jakarta: CV.Rajawali, 1985), Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1986), halaman 50.

<sup>8</sup> Matori Abdul Djaliil, *Tuntutan Reformasi dan Penyelenggaraan Pemilu 1999 dalam Masa Transisi*, Jakarta: KIPP Jakarta 1999, halaman 33-35.



rakyat terhadap partai politik yang menjadi pemikiran rakyat.

Menurut Syamsudin Haris, menyatakan bahwa Pemilihan Umum adalah:<sup>9</sup> Lembaga sekaligus praktik politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan (*Representative Government*) yang menurut Dahi, merupakan gambaran ideal maksimal bagi suatu pemerintahan demokrasi di zaman modern.

Menurut A.S. Hikam, beliau mengatakan bahwa Pemilihan Umum adalah merupakan lembaga dan sekaligus praktik politik yang mempunyai 2 (dua) dimensi, yang dilihat dari luar tampak saling berseberangan.<sup>10</sup> Pada dimensi pertama, Pemilihan Umum pada umumnya. Sistem Proporsional (*Proportional Representation System*) pada dasarnya menganut prinsip bahwa setiap pemilih mempunyai satu suara dan setiap anggota parlemen mewakili jumlah penduduk tertentu.<sup>11</sup> Sisa suara dalam setiap daerah pemilihan tidak hilang tetapi dapat digabung dengan jumlah suara dari partai yang sama, meskipun suara tersebut diperoleh dari daerah pemilihan yang berlainan.

Dinamisnya pengaturan hukum tentang pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah pada waktu belakangan ini, menunjukkan pesatnya pembangunan hukum dan politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pada masa pemerintahan orde baru, keinginan pemerintah untuk mewujudkan otonomi daerah, tampak sangat serius terutama dengan dilakukannya berbagai tindakan hukum, di antaranya: diamendemuinya UUD 1945; ditetapkannya TAP MPR No. IV/MPR/1999 dan TAP MPR No.

XV/MPR/1998. Diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999. Hal ini sekaligus mencabut berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956. Dengan otonomi daerah diharapkan akan kondusif bagi tercapainya integrasi nasional sebagai tanggapan terhadap gerakan otonomi dalam bentuk pergolakan di daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diharapkan memberikan otonomi yang besar kepada masyarakat dengan penyerahan kewenangan bidang-bidang pemerintahan dengan cara *open arrangement* atau menempatkan *residual power* pada daerah otonom. Namun dalam kenyataannya, keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dalam pemerintahan di masa lalu, tidak mencerminkan adanya otonomi riil, karena wadah DPRD tidak merupakan lembaga legislatif daerah yang dapat menampung aspirasi masyarakat, akan tetapi hanya sekedar perangkat pemda. Demikian juga dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, tidak pernah diganti, dengan alasan dapat menjadi sumber pemicu dis-integrasi bangsa sehingga hal ini dapat meredam gejolak politik.

Pelaksanaan otonomi daerah tentunya memerlukan dukungan dana yang sangat besar melalui perimbangan keuangan yang lebih adil antara daerah yang satu dengan lainnya. Dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 diharapkan desentralisasi yang pengejawantahan-

<sup>9</sup> Syamsudin Haris, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998, halaman 7.

<sup>10</sup> Muhammad A.S. Hikam, *Pemilu dan Legitimasi Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998, halaman 49-50.

<sup>11</sup> *Ibid*, halaman 3.



nya otonomi daerah tidak akan menimbulkan keresahan daerah. Disparitas yang terjadi antar daerah berkaitan dengan disparitas pendapatan asli daerah dan bagi hasil akan ditiadakan atau setidak-tidaknya diperkecil dengan dana alokasi, baik yang berbentuk umum maupun khusus. Secara normatif, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 relatif menjanjikan tercapainya pengembangan otonomi dengan tetap berpegang pada sendi-sendi utama dalam desentralisasi keuangan dalam negara kesatuan. Dengan diundangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah, yang lebih menitikberatkan pada pemberian otonomi yang lebih luas kepada daerah, maka lembaga DPRD harus independen dari Pemerintah Daerah, sehingga dapat melaksanakan fungsinya dengan sebaik-baiknya.

Pembentukan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah (PEMDA), adalah dalam rangka menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam negeri maupun di luar negeri serta tantangan persaingan global, sehingga dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab pada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, potensi dan keanekaragaman daerah. Oleh karenanya, sejak bulan Januari 2001, kepada daerah diberikan suatu kewenangan yang luas (desentralisasi) untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat daerahnya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Konsekuensi dari pemberian wewenang yang luas

tersebut tidak akan berarti apabila tidak dibarengi dengan pemberian wewenang pengelolaan keuangan yang memadai untuk dapat berjalannya pemerintahan daerah sesuai dengan potensi dan sumber daya daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 secara eksplisit mengatur kenaikan bagian daerah dalam penerimaan daerah, utamanya dari penerimaan Pajak Bumi Bangunan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985). Bea perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997). Penerimaan daerah dari Sumber daya alam (tambang), minyak, eksploitasi hutan, perikanan (laut) dll. Dilain pihak dengan diundangkannya undang-undang ini, maka pemerintah telah merespon aspirasi dari masyarakat di daerah. Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan dan pengawasan keuangan negara, DPR dan DPRD di tingkat Pusat dan Daerah dapat lebih berperan melakukan evaluasi atas APBD. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan wakil kepala daerah merupakan suatu keharusan yang diselenggarakan oleh setiap daerah melalui Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Pemilihan ini tidak lain dan tidak bukan, bertujuan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat di daerah yang menyelenggarakan. Hal ini merupakan amanat Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan definisi dari Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah itu sendiri terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil



Kepala Daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Di dalam penyelenggaraan Pilkada dan wakil kepala daerah yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dari Pasal 56 sampai dengan Pasal 114, telah banyak mengalami perubahan dan penambahan pasal sesuai dengan perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 itu sendiri. Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, telah dilaksanakan sebanyak 2 kali. Yaitu dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Selain itu, juga dibentuk Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 guna melengkapi aturan-aturan yang belum ada aturannya dalam hal mengenai Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Yang mana perubahan dan penambahan aturan itu bertujuan agar penyelenggaraan Pilkada dan wakil kepala daerah dapat berjalan secara demokratis sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Urgensi pengaturan pemilihan langsung terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh rakyat di daerah yang menyelenggarakan adalah agar mereka yang terpilih benar-benar telah melalui proses seleksi dari bawah karena prestasi moral, intelektual, dan pengabdianya pada masyarakat selama ini. Tetapi, rupanya gagasan mulia ini sulit terwujud mengingat umumnya masyarakat tidak memiliki informasi yang cukup tentang kepala daerah

maupun wakil kepala daerah yang mencalonkan diri, apakah mereka merupakan tokoh – tokoh bermoral dan memiliki kompetensi atau tidak. Rakyat di dalam melaksanakan haknya sebagai pemilih, dijamin keamanannya oleh negara, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nuraninya masing-masing. Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain, serta pihak yang terkait sebagai penyelenggara harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap pemilih mendapatkan perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan oleh pihak manapun. Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah menyiapkan tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak pada 2015. Suatu hal yang baru dalam penyelenggaraan PILKADA dimaksud, antara lain adalah, tahapan sosialisasi calon. Uji publik merupakan tahapan yang baru dilaksanakan pertama kali pada pilkada serentak 2015. Perbedaan pilkada serentak dengan pilkada yang biasa digelar juga akan terlihat pada tahapan kampanye. Kampanye melalui iklan di media yang selama ini dibiayai peserta akan ditanggung penyelenggara pemilu. Perbedaan lainnya terkait penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilihan. Jika selama ini sengketa perselisihan hasil pemilihan diselesaikan di Mahkamah Konstitusi (MK), mulai pilkada serentak dialihkan ke Mahkamah Agung (MA). Mahkamah Agung akan menunjuk Pengadilan Tinggi untuk menyelesaikan sengketa hasil. Jika peserta keberatan atas putusan Pengadilan Tinggi, keberatan bisa diajukan ke Mahkamah Agung. Pilkada serentak



berdasarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014, otomatis akan memberikan perbedaan pada desain surat suara. Perppu mengatur pilkada non-paket. Yang dipilih hanya kepala daerah saja, sementara wakil kepala daerah ditunjuk oleh kepala daerah setelah terpilih. Otomatis, nanti desain surat suara hanya kepala daerah saja, dan surat suara tentu menjadi lebih kecil ukurannya.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dalam pemerintahan di masa lalu, tidak mencerminkan adanya otonomi riil, karena wadah DPRD tidak merupakan lembaga legislatif daerah yang dapat menampung aspirasi masyarakat, akan tetapi hanya sekedar perangkat pemda. Demikian juga dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, tidak pernah diganti, dengan alasan dapat menjadi sumber pemicu dis-integrasi bangsa sehingga hal ini dapat meredam gejolak politik. Pemerintah daerah selama ini, selalu tergantung pada pemerintah pusat, kebijakan sentralistis, karena kekhawatiran akan mengurangi wibawa pemerintah pusat. Bantuan pemerintah pusat kepada daerah selama ini dalam bentuk Inpres, pada kenyataannya telah membawa dampak kurang menguntungkan, baik dari dalam menentukan kebijakan daerah sesuai dengan aspirasi rakyat, maupun dalam membentuk kemandirian daerah untuk menggali potensi daerah. Pemerintahan yang sentralistik tersebut, dirasakan sangat mempengaruhi secara kontra produktif kinerja daerah, dan bahkan dapat mematikan prakarsa dan tanggung jawab daerah, di samping daerah

tentunya lebih mengetahui aspirasi dan inspirasi daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (PEMDA) maupun Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, menjadi sangat penting dicermati. Negara Indonesia sebagai salah satu negara dunia ketiga yang masih bergelut dengan suasana reformasi, dan krisis moneter yang mengakibatkan keterpurukan dalam kehidupan ekonomi, politik dan sosial, berkeinginan membangun kembali sistem politik yang demokratis, restrukturisasi perekonomian nasional dengan bantuan donor maupun lembaga keuangan internasional.

Menurut Mochtar Kusuma-atmadja,<sup>12</sup> negara-negara yang menguasai ekonomi dunia telah mendikte negara dunia ketiga dalam pembangunan negaranya apabila membutuhkan bantuan, pinjaman. Bahkan lembaga keuangan internasional yang mereka kuasai, seperti *World Bank*, *IMF* dan *Asia Development Bank* serta *Komisi HAM PBB*, mensyaratkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yaitu: pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggung jawab (*accountable*) pada publiknya”; kebijakan-kebijakan ekonomi dan sosial yang masuk akal; pengambilan keputusan yang demokratis; Transparansi penyelenggaraan pemerintahan; Pertanggung-jawaban (*accountability*) finansial yang memadai; Pengembangan ekonomi pasar atas dasar tanggung jawab kepada masyarakat (*Market Friendly*); dan Pelaksanaan hak asasi

<sup>12</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Peranan Hukum dalam Pembangunan dalam "Hukum, Masyarakat, dan Pembangunan"*; Binacipta, tanpa tahun.



manusia serta kebebasan pers dan ekspresi.

Elemen-elemen negara (eksekutif, legislatif, yudikatif, dan militer), sektor swasta (industri, pengusaha, perbankan dan koperasi), serta masyarakat sipil atau *Civil Society* (masyarakat profesional, media massa, LSM, Perguruan Tinggi) berfungsi optimal, efektif dan proporsional serta mampu saling mengendalikan, mengimbangi dan melakukan pengawasan satu sama lainnya (*Checks and Balances*). Berfungsinya lembaga pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah (Supra struktur dan Infra Struktur) sesuai dengan aturan hukum, berarti kekuasaan pemerintah terbatas, pemerintah harus menyelenggarakan pemerintahan secara transparan, bertanggung jawab (*accountability*) terhadap kebijaksanaan yang dilakukan dan penggunaan anggaran yang dikeluarkan, serta tunduk pada pengawasan yang dilakukan oleh DPR.

Dengan diundangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang lebih menitikberatkan pada pemberian otonomi yang lebih luas kepada daerah, maka lembaga DPRD harus independen dari pemerintah daerah, sehingga dapat melaksanakan fungsinya dengan sebaik-baiknya. Pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (PEMDA), adalah dalam rangka menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam negeri maupun di luar negeri serta tantangan persaingan global, sehingga dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab pada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat,

pemerataan dan keadilan, potensi dan keanekaragaman daerah.

Sejak bulan Januari 2001, kepada daerah diberikan suatu kewenangan yang luas (desentralisasi) untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat daerahnya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Konsekuensi dari pemberian wewenang yang luas tersebut tidak akan berarti apabila tidak dibarengi dengan pemberian wewenang pengelolaan keuangan yang memadai untuk dapat berjalannya pemerintahan daerah sesuai dengan potensi dan sumber daya daerah. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 secara eksplisit mengatur kenaikan bagian daerah dalam penerimaan daerah, utamanya dari penerimaan Pajak Bumi Bangunan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985), Bea perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997). Penerimaan daerah dari Sumber daya alam (tambang), minyak, eksploitasi hutan, perikanan (laut) dll. Dilain pihak dengan diundangkannya undang-undang ini, maka pemerintah telah merespon aspirasi dari masyarakat di daerah. Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan dan pengawasan keuangan negara, DPR dan DPRD di tingkat Pusat dan daerah dapat lebih berperan melakukan evaluasi atas APBD.

Penyelenggaraan otonomi daerah memerlukan dukungan perimbangan keuangan yang lebih adil. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 menjanjikan tercapainya penyelenggaraan dan pengembangan otonomi dengan tetap berpegang pada sendi-sendi utama desentralisasi keuangan dalam negara kesatuan, yang dengan demikian diharapkan pemerintah daerah akan dapat berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik demi tercapainya



masyarakat sejahtera, adil dan makmur melalui sistem yang terpadu (*Integrated System*).

## 2. Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah

Presiden ke tujuh Negara Republik Indonesia, Joko Widodo secara resmi telah menandatangani Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Pilkada Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, permasalahan hukum mengenai Pilkada tidak langsung selesai, akan tetapi masih diliputi dengan berbagai persoalan hukum.<sup>13</sup> Meskipun telah ditandatanganinya revisi Undang-Undang Pilkada sebagai usulan RUU inisiatif DPR, permasalahan ini masih harus dibahas bersama pemerintah dan DPR, dan rancangan usulan harus didaftarkan ke badan legislati untuk dimasukkan ke Program Legislasi Nasional 2015.

Sebagaimana diketahui, ketika Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota, Jakarta, Joko Widodo mencalonkan diri menjadi Calon Presiden Republik Indonesia beberapa waktu lalu, sesuai dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, beliau mengambil cuti dan jabatan gubernur dilaksanakan oleh wakil gubernur sebagai pelaksana tugas gubernur. Dan selanjutnya ketika Gubernur Joko Widodo terpilih menjadi Presiden Republik Indonesia

yang ke tujuh, maka jabatan gubernur secara otomatis dijabat oleh wakilnya, dan setelah dilantik menjadi gubernur, dia memilih wakil gubernur dari partai pengusung gubernur yang digantikannya. Keadaan ini sempat menimbulkan ketegangan politik di antara sesama politisi, karena berbagai penafsiran yang berbeda di antara mereka terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait. Sebagai perbandingan, bahwa sistem pemilu di beberapa negara yang telah maju, bahwa: Setiap partai politik memperoleh kursi di parlemen secara proporsional dengan perolehan suara yang didapat. Dengan sistem ini, partai-partai kecil masih mungkin memperoleh kursi di lembaga legislatif. Sistem ini banyak diterapkan pada negara-negara yang mempraktikkan demokrasi, seperti di Amerika Latin, Amerika, dan beberapa negara di Eropa Barat, seperti Austria, Bulgaria, Denmark, Finlandia, Swedia, dan Swiss. Argumentasi dari penerapan sistem proporsional adalah kenyataan bahwa dalam sistem ini perolehan suara dalam suatu partai secara nasional berbanding langsung dengan perolehan kursi yang diperoleh di lembaga legislatif.<sup>14</sup>

Terkait dengan masalah tersebut di atas, pada masa menjelang berakhirnya jabatan Presiden Yudhoyono, juga ditandatangani dua perppu. Pertama, Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota.<sup>15</sup> Perppu itu sekaligus mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun

<sup>13</sup> Surat Kabar Harian Umum KOMPAS: "Pilkada Serentak Diundur", Selasa 3 Februari 2015, halaman 2.

<sup>14</sup> Valina Singka Subekti, "Electoral Law Reform as a Prerequisite to Create Democratization in Indonesia, makalah disampaikan pada Seminar Towards Struktural Reforms for Democratization in Indonesia; Problems and Prospects", Jakarta, 12-14 Agustus 1998), halaman 4.

<sup>15</sup> Sesuai ketentuan Pasal 22 UUD 1945, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 menjelaskan bahwa Perppu adalah subjektivitas Presiden, yang objektivitas politiknya dinilai oleh DPR ketika perppu itu diajukan untuk mendapatkan persetujuan. Putusan MK itu sendiri, mensyaratkan kepentingan yang memaksa terjadi jika ada kebutuhan hukum yang mendesak, terjadinya kekosongan hukum, atau terjadinya ketidakpastian hukum. Dalam Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, Perppu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Dengan demikian, DPR periode 2014-2019 yang akan membahas dan mengambil keputusan persetujuan.



2014 tentang Pemilihan Gubernur, Presiden menjelaskan penerbitan 2 Perppu ini adalah berdasarkan keinginan dari masyarakat luas yang menginginkan tetap berlangsungnya Pilkada langsung di Indonesia. Sebagai konsekuensi dari penetapan pilkada secara langsung tersebut maka untuk menghilangkan ketidakpastian hukum di masyarakat, diterbitkan Perppu kedua yakni terkait Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang isinya menghapus kewenangan DPRD untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah.

Perbaikan penyelenggaraan Pilkada menjadi poin utama dalam Perppu ini. Perbaikan itu di antaranya adalah uji publik calon kepala daerah dan penghematan anggaran penyelenggaraan pilkada. Mengatur kampanye dan pembatasan kampanye terbuka agar biaya bisa lebih dihemat lagi dan untuk mencegah benturan antar massa. Melarang politik uang termasuk serangan fajar dan membayar parpol yang mengusung. Demi keadilan para pelaku fitnah harus diberikan sanksi hukum. Melarang pelibatan aparat birokrasi. Melarang pencopotan aparat birokrasi pasca Pilkada. Menyelesaikan sengketa hasil pilkada secara akuntabel, pasti dan tidak berlarut-larut. Mencegah kekerasan dan menuntut tanggung jawab calon atas kepatuhan hukum pendukungnya.<sup>16</sup>

Sejatinya, biarpun Rancangan Undang-Undang (RUU) Pilkada saat ini telah disetujui oleh DPR dan ditandatangani oleh Presiden, tampaknya masih menimbulkan pro dan kontra. Pro dan kontranya terletak pada perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah dari yang langsung

menjadi tak langsung (Kepala Daerah dipilih oleh DPRD). RUU Pilkada, tidak dapat dijadikan RUU yang berdiri sendiri, tanpa ada keterkaitan dengan sistem hukum lainnya. Ada dua regulasi atas RUU Pilkada yang saling terkait. Yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Undang-Undang MD3). Dan melalui Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu, Pilkada langsung mendapat legitimasi. Jika Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, berarti Pemilihan Kepala Daerah bukan lagi ranah Komisi Pemilihan Umum (KPU), sehingga membawa implikasi hukum terhadap sistem pemilihan Kepala Daerah, hingga pada institusi yang sebelumnya telah ditunjuk sebagai penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU.

Terkait dengan hal tersebut, bisa saja terjadi konflik hukum dan ketidakpastian hukum berkelanjutan. Anggota DPRD menolak untuk melakukan pemilihan Kepala Daerah dengan dalih tidak memiliki kewenangan. Pada waktu yang bersamaan, DPRD menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah, serta dilain pihak KPU juga membuka pendaftaran calon Kepala Daerah karena tetap merasa memiliki wewenang berdasarkan Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu. Dengan demikian, kemungkinan akan terpilih lebih dari satu pemimpin daerah yang punya legitimasi.<sup>17</sup> Di samping itu, dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, terdapat ketentuan ancaman pidana bagi setiap orang atau penyelenggara pemilihan Kepala

<sup>16</sup> Andylala Waluyo, *Tolak Pilkada Tak Langsung, Presiden SBY Keluarkan 2 Perppu, Presiden SBY memberi keterangan pers soal Perppu Pilkada di Istana Negara*, Berita Indonesia, Jakarta hari Kamis 2/10 (foto: VOA/Andylala), Jumat, 30 Januari 2015 Waktu: 14:41.

<sup>17</sup> Dian Ramadhani/Rahmat Sahid, *"Revisi UU PILKADA: DPR Dorong Calon Kepala Daerah Diajukan satu Paket"*, Koran Sindo, Selasa, 27 Januari 2015, halaman 2.



Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang melanggarnya. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, memuat perbuatan yang dilarang itu pada bagian kedelapan, paragraf tujuh, dari pasal 115 sampai pasal 119 yang memuat Ketentuan Pidana Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Perbuatan yang dilarang juga terjadi penambahan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada tahun 2010 ketika pemerintah mengajukan hak inisiatif pembentukan RUU Pemda, RUU Desa, dan RUU Pilkada dalam satu paket, pemerintah mengusulkan perubahan sistem pilkada melalui perwakilan DPRD untuk pemilihan gubernur dan pemilihan langsung untuk bupati/wali kota. Alasannya, berdasarkan kajian Kemendagri, dampak pelaksanaan pilkada langsung adalah konflik horizontal dan pemborosan anggaran daerah. Sementara DPR awalnya berbeda pendapat dengan usulan pemerintah itu. DPR meyakini Pilkada harus dilaksanakan secara langsung, baik untuk gubernur maupun bupati dan wali kota. Alasannya, masyarakat selama ini telah nyaman dengan pelaksanaan secara langsung dan aspirasi politik masyarakat dapat disalurkan. Pemilihan kepala daerah lewat DPRD dinilai tidak mempunyai dasar hukum.

Tidak satu pasal pun di dalam UUD 1945 yang memberikan kewenangan DPRD memilih kepala daerah. Bahkan Bab V dan Bab VI Undang-Undang MD3 (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014), tidak satu pasal dan ayat pun yang memberikan tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk memilih Kepala Daerah. Jika menggunakan

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, tidak ada juga nomenklatur DPRD. Pasal 18 ayat (4) berisi norma mekanisme dan asas pemilihan secara demokratis. Pada masa pemerintahan orde baru, memang kepala daerah dipilih oleh DPRD dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. DPRD mempunyai kewenangan memilih kepala daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. DPRD mempunyai tugas dan wewenang: (a) memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota. Akan tetapi, dalam perkembangan sistem ketatanegaraan NKRI terkini, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut sudah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang MD3 (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014). Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 masih menganut sistem Pilkada langsung. Namun di sisi lain Undang-Undang Pilkada justru Kepala Daerah dipilih secara tak langsung melalui perwakilan DPRD. Keduanya berada dalam kedudukan yang setara, valid, dan diberlakukan secara bersamaan.

Jika Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, maka akan menimbulkan dampak permasalahan hukum baru. Kepala Daerah terpilih bisa saja digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara, sebab telah diangkat oleh DPRD, yang dianggap cacat prosedur, DPR mengangkat Kepala Daerah yang bukan kewenangannya, dalam hal jika berpedoman pada Undang-Undang MD3. Konflik permasalahan hukum dan ketidakpastian hukum akan terjadi secara berkelanjutan. Anggota DPRD bisa saja menolak untuk melakukan pemilihan Kepala Daerah dengan dalih tidak memiliki kewenangan. Atau pada



saat yang sama DPRD menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah, tetapi di sisi lain KPU juga membuka pendaftaran calon Kepala Daerah karena tetap merasa memiliki wewenang berdasarkan Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu. Jika itu yang terjadi, sudah pasti akan melahirkan dua pemimpin daerah yang masing-masing merasa punya legitimasi keterpilihan. Teori hukum progresif telah memadukan *sociological jurisprudence* dan *pragmatic legal realism* dan *critical legal studies*. Kedua model hukum tersebut telah menghasilkan model hukum integratif yang diharapkan dapat menerangkan secara kritis dan objektif kondisi situasi Indonesia di dalam pengaruh tekanan internasional dan situasi internal konflik yang masih berkelanjutan sampai saat ini. Model hukum integratif menekankan bahwa hukum tidak hanya dipandang dan diakui sebagai sistem norma (*norms and logic*) dan sistem perilaku (*rules of behavior*) semata-mata melainkan harus dipandang dan diakui sebagai sistem nilai (*system of values*) yang berlandaskan pada nilai luhur Pancasila sebagai alat pemersatu bangsa Indonesia.<sup>18</sup>

Dalam rangka pelaksanaan reformasi, program pembangunan bidang hukum sangat dibutuhkan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara yang tertib teratur dan berkeadilan, di samping melindungi berbagai aspek hak asasi manusia. Oleh karena itu, langkah-langkah strategis perlu ditempuh untuk meningkatkan akselerasi reformasi hukum, yang mencakup 4 (empat) aspek, yaitu: (a) aspek legislasi, (b) aspek sumber daya manusia, (c) aspek kelembagaan dan infrastruktur, dan (d) aspek budaya hukum. Aspek-aspek

pembangunan hukum nasional tersebut merupakan faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan pemerintah dalam menegakkan keadilan dan hak asasi manusia. Keempat aspek tersebut juga merupakan hal penting dalam memecahkan persoalan-persoalan mendasar dalam bidang hukum yang mencakup perencanaan hukum (*legislation planning*), proses pembuatan hukum (*law making process*), penegakan hukum (*law enforcement*) dan pembinaan kesadaran hukum (*law awareness*).

Dalam rangka memantapkan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945, pembangunan hukum diarahkan untuk menghasilkan produk hukum nasional yang mampu mengatur tugas umum Pemerintahan dan penyelenggaraan pembangunan nasional, didukung oleh aparatur hukum yang bersih, berwibawa, penuh pengabdian sadar dan taat hukum, mempunyai rasa keadilan sesuai dengan kemanusiaan, serta yang profesional, efisien dan efektif, dilengkapi sarana dan prasarana hukum yang memadai. Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku yang mencakup upaya untuk meningkatkan kesadaran hukum, kepastian hukum, perlindungan hukum, penegakan hukum, dan pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur, serta penyelenggaraan pembangunan nasional yang makin lancar. Keinginan pembangunan hukum adalah terbentuk dan berfungsinya Sistem Hukum Nasional yang mantap bersumberkan Pancasila dan UUD 1945 dan mantapnya wibawa hukum. Namun

<sup>18</sup> Romli Atmasasmita, *Model Hukum Integratif: Sintesa Pemikiran Hukum Pembangunan dan Hukum Progresif*, Genta Publisihing: dalam pencetakan Tahun 2011.



demikian, pembangunan hukum haruslah tetap memperhatikan kemajuan tatanan hukum. Pembangunan hukum juga mengacu kepada wawasan nusantara, yang mengandung pengertian bahwa seluruh Kepulauan Nusantara merupakan satu kesatuan sistem hukum dalam arti hanya ada satu hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional.

Dilihat dari sisi pembinaan dan pembangunan hukum nasional, terwujudnya sistem hukum nasional, harus didukung oleh perencanaan pembentukan materi hukum, penelitian hukum, pengkajian hukum, penyusunan naskah akademis, maupun analisis dan evaluasi hukum, serta tersedianya bahan dokumentasi dan informasi hukum, maupun peningkatan kesadaran hukum. Pembangunan di bidang hukum harus pula memperkuat ketahanan nasional. Usaha pengembangan hukum bertumpu pada pemahaman hukum yang bersifat normatif sosiologis yang melihat hukum tidak hanya sebagai kompleks kaidah dan asas yang mengatur hubungan manusia dalam masyarakat tetapi juga meliputi lembaga-lembaga dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan berlakunya hukum itu. Sejalan dengan konsep tersebut maka fungsi hukum dalam masyarakat adalah untuk terwujudnya ketertiban dan kepastian sebagai prasarana yang harus ditujukan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa, serta sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh.

Untuk lebih memantapkan tugas dan fungsi lembaga-lembaga hukum perlu: dikembangkan forum komunikasi antar lembaga penegak hukum, pelayanan hukum, dan profesi

hukum dalam suasana kebersamaan dengan prinsip saling mempercayai dan menghormati kedudukan masing-masing; dikembangkan pendidikan dan latihan bersama untuk semua lembaga penegak hukum agar ada kesamaan persepsi di bidang peradilan dan penegakan hukum. Perlu ditingkatkan kemampuan lembaga-lembaga hukum untuk dapat berhubungan dengan berpartisipasi dalam dan memanfaatkan Sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum. Kesemuanya tugas di atas adalah merupakan kegiatan pembinaan hukum nasional.

Bertitik tolak dari namanya, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), sangat berperan penting mewujudkan keadaan tersebut di atas. BPHN sebagai suatu badan/lembaga yang bertugas melakukan pembinaan hukum nasional, berarti tidak saja hanya melakukan pembinaan terhadap hukum tertulis (Peraturan Perundang-undangan), akan tetapi juga meliputi pembinaan terhadap budaya hukum, lembaga, serta aparatur hukum (SDM) yang masing-masing harus ditunjang oleh segala sarana dan prasarana fisik dan nonfisik yang memadai. Oleh karena itu, berdasarkan pola pikir sistem hukum nasional sebagaimana diuraikan di atas, RUU Pilkada tidak dapat berdiri sendiri. Akan tetapi perlu adanya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan secara holistik dan komprehensif, dalam satu program legislasi nasional sebagai mana dikerjakan oleh Pusat Perencanaan Hukum BPHN, termasuk RUU Pilkada dengan undang-undang terkait lainnya, seperti Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu dan Undang-Undang tentang MD3.<sup>19</sup>

Di satu sisi antara lain ditegaskan bahwa, kekuasaan politik berdasarkan

<sup>19</sup> Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, "Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019", Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia 2014.



UUD 1945, kekuasaan Presiden tidak hanya berada di bidang eksekutif semata, tetapi juga ada yang berada dalam bidang legislatif dan yudikatif. Sebagai contoh besarnya peran Presiden dalam memproduksi undang-undang; adanya kekuasaan Presiden untuk memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.<sup>20</sup> Dan kekuasaan tersebut jelas konstitusional sifatnya karena berdasarkan konstitusi UUD 1945. Sedangkan di sisi lain juga ditegaskan bahwa, kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK), berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 juncto Pasal 10 ayat (1) huruf a s.d. d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 juncto Pasal 41, 48 dan 50 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik juncto Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu juncto Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, ditentukan bahwa MK memiliki 4 kewenangan konstitusional (*constitutional authorities*), yaitu: Menguji undang-undang terhadap UUD 1945; memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu. MK juga berfungsi sebagai derivasi dari kewenangannya, yaitu *sebagai the guardian of constitution, the interpreter of constitution, the guardian of democracy, the protector of citizens constitutional rights, the protector of human rights*.<sup>21</sup>

Terkait dengan ketentuan di atas, pemerintah menegaskan bahwa,

pelaksanaan pilkada langsung oleh rakyat sesuai Undang-Undang Dasar 1945. Pilkada secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil diharapkan dapat menjangkau pemimpin daerah yang memiliki integritas dan kapabilitas moral memadai. Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di Mahkamah Konstitusi, antara lain ditegaskan bahwa pengertian dipilih secara demokratis bisa juga diartikan tidak harus dipilih secara langsung. Namun, UUD 1945 memaknai dipilih langsung oleh rakyat. Pengertian frasa dipilih secara demokratis dalam Pasal 18 UUD 1945 tidak pula diartikan langsung oleh rakyat. Pemilihan secara demokratis dapat dipilih dengan dua cara, yakni melalui DPRD dan secara langsung. Merujuk pada putusan MK Nomor 72-73/PUU-II/2004 yang pernah memberikan pertimbangan terhadap pemilihan demokratis.

Mahkamah Konstitusi memaknai pemilihan demokratis, menurut Pasal 18 UUD 1945, sebagai pemilihan kepala daerah secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan oleh lembaga independen. Putusan MK itu mengatakan pilkada langsung termasuk katagori pemilu yang secara formal terkait ketentuan Pasal 22e UUD 1945.<sup>22</sup> Terkait dengan masalah tersebut, eksistensi dari pada penyelenggara pemilu (KPUD), Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), dan pengadilan kode etik pemilu (DKPP/

<sup>20</sup> Jurnal Tata Negara, *Pemikiran Untuk Demokrasi dan Negara Hukum, Prinsip Keadilan dan Feminisme*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001, halaman 4 – 5.

<sup>21</sup> Hidayat, Arief, S.H., M.S., Prof., "Efektivitas Peran Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga konstitusi (Perspektif Pembinaan Hukum dan Demokrasi)", *Makalah disampaikan dalam Continuing Legal Education (CLE) di Puslitbang BPHN, Kementerian Hukum dan HAM-RI*, tanggal, 03 Mei 2013 di Jakarta, halaman 2.

<sup>22</sup> Menurut ketentuan Pasal 22e UUD 1945, pilkada langsung tidak termasuk ke dalam pemilihan umum. Namun, pilkada langsung adalah pemilihan umum yang secara materiil mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945.



Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) tetap sah sebagai penyelenggara Pilkada, karena belum ada pencabutan terhadap Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilu. Posisi hukum seperti ini sangat tidak kondusif bagi KPU sebagai penyelenggara rezim pemilu, oleh karena Undang-Undang Pilkada yang baru telah memasukkan penyelenggara pemilu untuk pemilihan Kepala Daerah adalah melalui DPRD. Dalam situasi tersebut, ada kemungkinan pula KPUD akan melakukan *judicial review* ke MK sebagai penyelenggara pemilu, berdasarkan kewenangannya yang telah diberikan secara implisit dalam Pasal 22e UUD 1945.

Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui pemilihan kepala/wakil kepala daerah, hendaknya juga harus memperhatikan asas-asas pemerintahan yang baik (*Good Government Governance*). Dalam laporan Bank Dunia Tahun 1992 tentang *good governance*, menyebutkan bahwa *good governance* diartikan sebagai pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggung jawab (*accountable*) pada publiknya. Prinsip-prinsip dari *good governance*, antara lain, adalah: Kebijakan ekonomi dan sosial yang masuk akal; Pengambilan keputusan yang demokratis; Transparansi penyelenggaraan pemerintahan; Pertanggungjawaban (*accountability*) finansial yang memadai; Pengembangan ekonomi pasar atas dasar tanggung jawab kepada masyarakat (*Market Friendly*); dan Pelaksanaan hak asasi manusia serta kebebasan pers dan ekspresi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *good governance* atau pemerintahan yang baik dan demokratis, adalah: suatu pemerintahan (pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah

publik) di mana elemen-elemen negara (eksekutif, legislatif, yudikatif, dan militer), sektor swasta (industri, pengusaha, perbankan dan koperasi), serta masyarakat sipil atau *Civil Society* (masyarakat profesional, media massa, LSM, Perguruan Tinggi) berfungsi optimal, efektif dan proporsional serta mampu saling mengendalikan, mengimbangi dan melakukan pengawasan satu sama lainnya (*Checks and Balances*).

*Good governance* juga berarti penegakan supremasi hukum dan berfungsinya lembaga pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah (Supra struktur dan Infra Struktur) sesuai dengan aturan hukum yang dibuat secara demokratis. Berfungsinya pemerintah (Eksekutif) sesuai aturan perundang-undangan, berarti kekuasaan pemerintah terbatas, pemerintah harus menyelenggarakan pemerintahan secara transparan, bertanggung jawab (*accountability*) terhadap kebijaksanaan yang dilakukan dan penggunaan anggaran yang dikeluarkan, serta tunduk pada pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga Legislatif. Masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik, yang berarti ikut serta dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang dapat dilakukan dengan cara mengartikulasikan kepentingan politiknya melalui pemilihan kepala daerah; melalui organisasi kemasyarakatan (*Civil Society*) ataupun melalui Lembaga Legislatif (DPR). Sehingga dalam pelaksanaan *good governance*, DPR melakukan pengawasan terhadap kebijaksanaan yang dilakukan pemerintah, dan menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, agar dapat turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan.

#### E. Penutup

Bertitik tolak dari uraian tersebut di atas, maka pada bagian akhir dari penelitian



ini, dikemukakan bagian penutup, terdiri dari kesimpulan dan saran/rekomendasi, sebagai berikut:

### 1. Kesimpulan

Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan tentang Pemilihan kepala daerah yang hanya memilih kepala daerah saja, diyakini akan menimbulkan permasalahan hukum (legitimasi), terjadinya konflik di antara mereka. Karena yang memilih wakilnya adalah kepala daerah terpilih. Dengan demikian legitimasi wakil kepala daerah dipandang lemah tidak sama dengan kepala, wakil tidak bisa menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap, karena akan dipilih oleh DPRD.

### 2. Saran/Rekomendasi

Bertiti tolak dari uraian tersebut di atas, dapat dikemukakan beberapa saran/rekomendasi, antara lain sebagai

berikut: Sebaiknya, pemilihan kepala daerah diajukan satu paket, berpasangan dengan wakilnya (Gubernur/wakil gubernur, Bupati/Wakil bupati, Walikota/wakil walikota). Dengan sama-sama dipilih, maka antara kepala daerah dan wakilnya mempunyai derajat legitimasi yang sama. Dua-duanya jabatan politik bukan karier. Agar tidak terjadi konflik di antara mereka, perlu dibuat pembagian kerja yang jelas. Dengan demikian secara otomatis jumlah wakil akan sama disemua daerah, yakni satu orang sehingga tidak diperlukan posisi atau keberadaannya (legitimasi), bergantung kepada jumlah penduduk dan luas wilayah sebagaimana diatur di dalam Perppu Pilkada yang telah disahkan menjadi undang-undang. Terkait dengan masalah ini, maka Undang-Undang Pilkada dimaksud perlu dikaji ulang, direvisi.



## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Abdul Djalil, Matori, 1999, *Tuntutan Reformasi dan Penyelenggaraan Pemilu 1999 dalam Masa Transisi*, KIPP Jakarta, Jakarta.
- Akuntono, Indra, Empat pakar hukum bertemu Komisi II DPR untuk rapat dengar pendapat umum terkait Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah, KOMPAS.com, Rabu, 26 November 2014 | 16:52 WIB
- A.S. Hikam, Muhammad, 1998, *Pemilu dan Legitimasi Politik*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Atmasasmita, Romli, 2011, *Model Hukum Integratif: Sintesa Pemikiran Hukum Pembangunan dan Hukum Progresif*; Genta Publisihing.
- Daryono, Adhi M, "Pemerintah, Pilkada Langsung sesuai UUD 1945". Demo menolak RUU Pilkada, Kompas.com/ANT/ASEP FATHULRAHMAN, Jakarta, 25 September 2014 19:33 wib
- Friastuti, Rini, "Putusan MK: Pemilu Serentak Untuk Pemilu 2019", detik News, Kamis, 23/01/2014 15:12 wib.
- Guza, Afnil, 2008, *Undang-Undang Dasar 1945 (amendemen)*, Cetakan kedua, Pustaka Yustisia., *Undang-Undang PEMDA (Pemerintahan Daerah)*, 2009, cetakan keempat, asas mandiri.
- Hidayat, Arief, "Efektivitas Peran Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga konstitusi (Perspektif Pembinaan Hukum dan Demokrasi)", Makalah disampaikan dalam Continuing Legal Education (CLE) di Puslitbang BPHN, Kementerian Hukum dan HAM-RI, tanggal, 03 Mei 2013 di Jakarta.
- Kusumaatmadja, Mochtar, tanpa tahun, *Fungsi dan Peranan Hukum dalam Pembangunan* dalam "Hukum, Masyarakat, dan Pembangunan, Binacipta, Bandung.
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, "Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019", Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia 2014.
- Ramadhani, Dian & Rahmat Sahid, "Revisi UU PILKADA: DPR Dorong Calon Kepala Daerah Diajukan satu Paket", Koran Sindo, Selasa, 27 Januari 2015.
- Surat Kabar Harian Umum KOMPAS, "Pilkada Serentak Diundur", Selasa 3 Februari 2015.
- Subekti, Valina Singka, "Electoral Law Reform as a Prerequisite to Create Democratization in Indonesia, makalah disampaikan pada Seminar Towards Struktural Reforms for Democratization in Indonesia; Problems and Prospects", Jakarta, 12-14 Agustus 1998).
- Sidarta, Didit, "Pilkada lewat DPRD Tak Punya Dasar Hukum", Kompas.com, 12/09/2014 20:17 WIB.



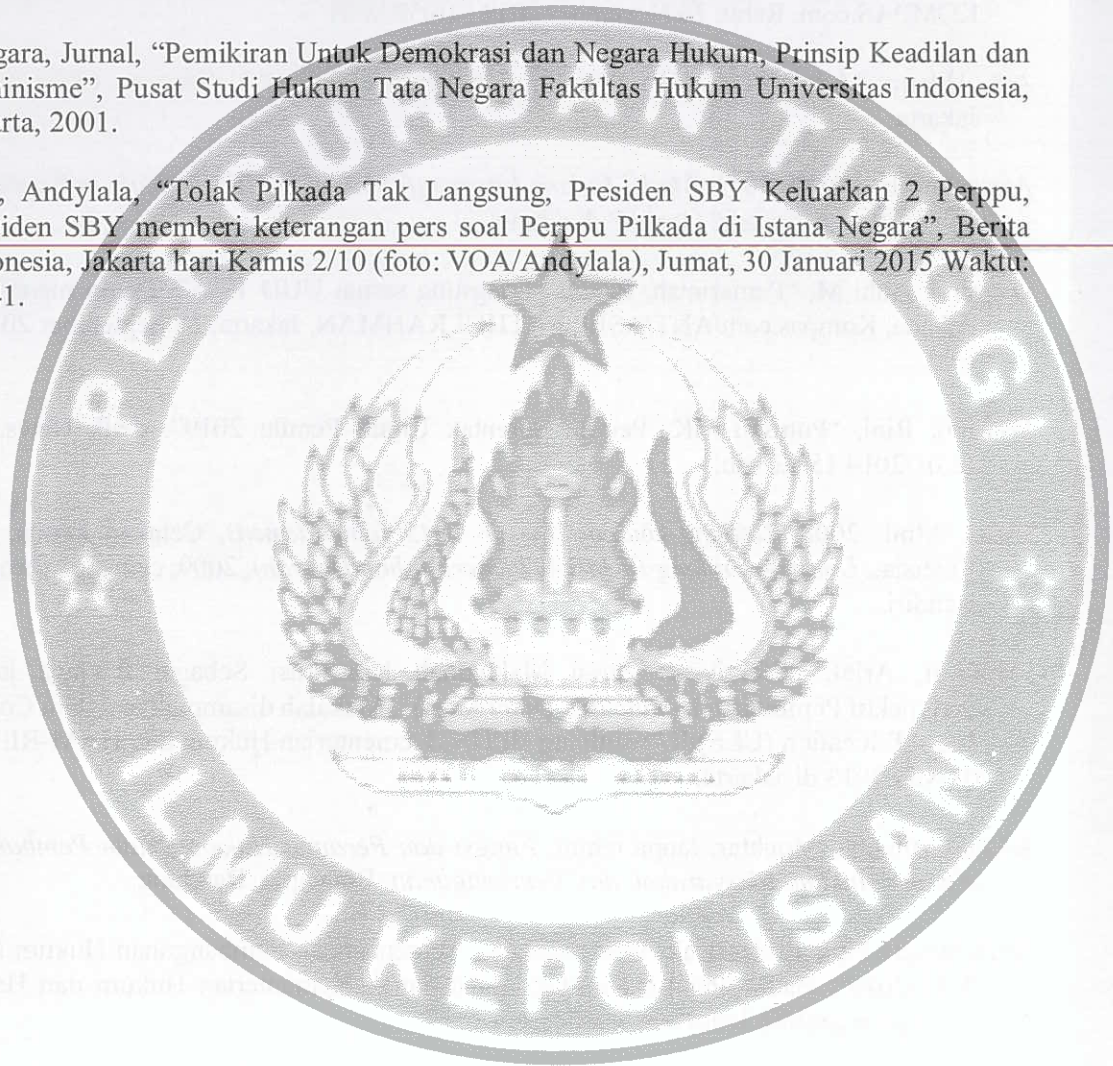
Soekanto, Soerjono & Mamudji, Sri., 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, CV.Rajawali, Jakarta.

Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta.

Syamsudin, Haris, 1998, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Tata Negara, Jurnal, "Pemikiran Untuk Demokrasi dan Negara Hukum, Prinsip Keadilan dan Feminisme", Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001.

Waluyo, Andylala, "Tolak Pilkada Tak Langsung, Presiden SBY Keluarkan 2 Perppu, Presiden SBY memberi keterangan pers soal Perppu Pilkada di Istana Negara", Berita Indonesia, Jakarta hari Kamis 2/10 (foto: VOA/Andylala), Jumat, 30 Januari 2015 Waktu: 14:41.







### DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Yang bertanda tangan dibawah ini, menerangkan dengan sesungguhnya:

#### A. IDENTITAS

Nama : MARULAK PARDEDE, S.H., M.H., APU.  
Tempat & Tgl. Lahir : Balige, 24 Juli 1961.  
A l a m a t : Jl. Cikoko Barat IV No.29.- Rt.03/05. Kel. Cikoko. Kec. Pancoran. Jakarta Selatan 12770.  
Telepon : (021)8091908. **Mobile Phone : 08161303289**  
Account : **Bank Mandiri KC. Jakarta D.I.Panjaitan.**  
Rek : **06.00.9367154 -7.**  
E - mail : [marulakp@yahoo.com](mailto:marulakp@yahoo.com)

B. PENDIDIKAN : Magister Ilmu Hukum (2002).

**JENJANG KARIER:** Tahun 1981, memulai karier sebagai Pegawai Negeri Sipil, pada Bagian Bendaharawan Proyek Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) DEPARTEMEN KEHAKIMAN-RI di Jakarta; Tahun 1996 diangkat menjadi Pejabat Fungsional Peneliti Hukum dengan pangkat Ajun Peneliti Madya; Sejak tanggal 01 Agustus 2001, naik pangkat dari Ahli Peneliti Muda menjadi AHLI PENELITI UTAMA (APU). Sejak tanggal 01 Agustus 2001, Berdasarkan KEPUTUSAN PRESIDEN-RI No. 144/M TAHUN 2001 diangkat menjadi AHLI PENELITI UTAMA (APU); Sejak tahun 1998 diangkat menjadi Pejabat Penilai Jabatan Peneliti Instansi (P2JPI)/Tim Penilai Pejabat Fungsional Instansi: Kementerian Hukum dan HAM, sampai sekarang; Berdasarkan Keputusan Presiden-RI Nomor 67/K TAHUN 2008, naik pangkat menjadi PEMBINA UTAMA, Golongan IV E.

**PROFESSI LAINNYA:** Tahun 1997 sampai 2007 terpilih menjadi Ketua DPP *Asosiasi Peneliti Hukum Indonesia (APHI)*; Sejak Tahun 1997 sampai 2007 menjadi Pemimpin Umum/Pemimpin Redaksi: Majalah Jurnal Penelitian Hukum APHI - *DE JURE*; dan Sejak tahun 2007 sampai saat ini, menjadi Anggota Dewan Redaksi Jurnal Penelitian Hukum DE JURE dan Pemimpin Umum/Pemimpin Redaksi: *BULETIN PENELITIAN HUKUM* Asosiasi Peneliti Hukum Indonesia (APHI). Sejak 10 Oktober Tahun 2011 sampai sekarang, menjadi Ketua Umum Ikatan *Peneliti Hukum Indonesia (IPHI)*;

**KARYA ILMIAH:** Sejak tahun 1986 sampai saat ini, menjadi penulis opini & artikel, ulasan-ulasan ilmiah bidang hukum dalam berbagai : Surat Kabar Harian Umum, Majalah Ilmiah Bidang Hukum, serta Jurnal Ilmiah Bidang Hukum; Tahun 1996, menulis buku: *HUKUM PIDANA BANK*, diterbitkan oleh: PT. PUSTAKA SINAR HARAPAN, dan Tahun 1997 menulis buku: *LIKUIDASI DAN PERLINDUNGAN NASABAH*, diterbitkan oleh: PT. PUSTAKA SINAR HARAPAN. Tahun 2012 menulis buku: *HUKUM KONTRAK DAN DINAMIKANYA*, dalam proses penerbitan.



