

Pandangan Hukum tentang Pemilihan Umum dan Pemerintahan

by Jamil Ubhara

Submission date: 15-Jun-2022 08:54AM (UTC+0700)

Submission ID: 1857026814

File name: Buku_Referensi.pdf (304.86K)

Word count: 12634

Character count: 83067

**PANDANGAN HUKUM TENTANG PEMILIHAN UMUM
DAN PEMERINTAHAN**

Jamil, SH., M.H

UBHARA PRESS

2018

**PERPUSTAKAAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA
KATALOG DALAM TERBITAN (KDT)**

**PANDANGAN HUKUM TENTANG PEMILIHAN UMUM DAN
PEMERINTAHAN**

Penulis : Jamil, S.H., M.H.

Penyunting :
Muhammad Zakaria Dimas Pratama

Desain Cover dan Tata Letak :
Muhammad Zakaria Dimas Pratama

Copyright @ 2018 UBHARA PRESS
Cetak Pertama, Mei 2018

Publisher :
UBHARA PRESS
Redaction Location
Jl. Ahmad Yani 114
Surabaya 60231
Telp : +623182585602 ext 106,129
Fax : +623182585601
Email : murry@ubhara.ac.id

ISBN : 978-979-9009-34-0

**Hak cipta dilindungi undang-undang
Ketentuan Pidana Pasal 112-119
Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014
Tentang Hak Cipta.**

**Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau
Memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
Tanpa izin tertulis dari penerbit.**

MOTTO :

*“Jangan pernah bosan memperjuangkan kebenaran meskipun dirimu
tidak pernah diuntungkan”*

KATA SAMBUTAN
KETUA BAWASLU JAWA TIMUR

Bismillahirrahmanirrohim

Saya sangat mengapresiasi dan menyambut gembira atas terbitnya buku karya Salah satu Anggota Panwaslu Kabupaten Sidoarjo Adinda Jamil, S.H., M.H. yang berjudul *Pandangan Hukum Tentang Pemilihan Umum dan Pemerintahan*.

Bawaslu sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemilu selain KPU dan DKPP fungsi utamanya adalah penegakan Hukum Pemilu, oleh karenanya sebagai Bawaslu sudah dapat dipastikan akan selalu bertemu dengan Hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan umum

Sebagai penegak hukum pemilu Bawaslu tidak hanya dituntut mengetahui teknik pengawasan tahapan-tahapan kepiluan *ansich* tetapi Bawaslu juga dituntut memahami prosedur penagakannya atas berbagai pelanggaran-pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu (KPU), Peserta Pemilu, Pemilih dan badan hukum atau individu lain yang diatur dalam peraturan perundangan-undangan kepiluan.

Buku ini akan menjadi pelengkap dari referensi-referensi lain untuk menambah pengetahuan terutama dari aspek hukum mengenai Pemilu. Saya sangat menyarankan kepada para Anggota panwaslu se Jawa Timur utamanya, untuk membaca dan memahami isi Buku ini sambil terus menambah pengetahuan dari referensi-referensi lain yang akan melengkapi pengetahuan kita tentang pemilihan umum.

Akhirnya saya ucapkan selamat bagi adinda Jamil, S.H., M.H. atas terbitan buku ini semoga dapat memberi manfaat dan teruslah berkarya.

Surabaya 12 mei 2018

Ketua Bawaslu Provinsi Jawa Timur

Moh. Amin, M.Pd.I

KATA PENGANTAR

ALHAMDULILLAH, Kami ucapkan mengiringi terbitnya Buku ini ketangan para pembaca. Tanpa hidayah dan maunahnya buku ini tak akan pernah bisa diselesaikan.

Buku ini kami beri judul “ **Pandangan Hukum dalam Pemilihan Umum di Indonesia**”. Pada awalnya, Buku ini merupakan artikel-artikel pendek penulis yang kebanyakan sudah dimuat di beberapa surat kabar. Sengaja kami satukan jadi Buku agar dapat terdokumentasikan dengan baik.

Dalam buku ini banyak membahas isu-isu hukum dalam Pemilu terutama dari sisi penegakkannya. Oleh karenanya sangat cocok menjadi bahan bacaan bagi penyelenggara pemilu terutama Bawaslu dan strukturalnya untuk menambah pengetahuan tentang aspek hukum dalam pemilu.

Tentu masih banyak sekali kelemahan-kelemahan dalam Buku ini, oleh karenanya segala saran, kritik dan masukan akan sangat berharga untuk perbaikan dalam edisi revisi selanjutnya.

Sidoarjo, Mei 2018

Penulis,

Jamil, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA SAMBUTAN	v
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix
PLUS MINUS KONTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG	
PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA TAK LANGSUNG	1
GONJANG GANJING REZIM PEMILU	6
ANTARA WEWENANG REKOMENDASI DAN MENGELUARKAN	
PUTUSAN BAGI BAWASLU KABUPATEN/KOTA	9
BAWASLU SEBAGAI LEMBAGA SEMI YUDISIAL	14
PERAN BAWASLU DALAM MEWUJUDKAN PEMILU	
BERKUALITAS.....	19
NETRALITAS ASN DALAM PEMILU.....	29
PELANGGARAN MONEY POLITIC TSM DALAM PEMILU	35
MENONPARTAIKAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN DAERAH...	41
KEDUDUKAN KOMISI PELAYANAN PUBLIK DALAM	
SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH	45
PELUANG KOMPROMI JAHAT OLEH PENYELENGGARA	
PEMERINTAHAN DAERAH	49
TINDAKAN MAHKAMAH AGUNG CACAT PROSEDUR,	
TINDAKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH SEWENANG –	
SEWENANG.....	54
KRISIS CALON PEMIMPIN DARI INTERNAL KADER PARTAI	
POLITIK.....	41
PROBLEMATIKA OTONOMI DESA.....	63
DAFTAR PUSTAKA	66

PLUS MINUS KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA TAK LANGSUNG

Jumat dini hari DPRRI telah mensepakati lewat hasil voting Pemilihan oleh DPRD untuk sistem pemilihan kepala daerah. Walau undang-undang itu belum disahkan oleh Presiden dan belum dimasukkan kelembar negara akan tetapi sudah dapat dipastikan bahwa undang-undang pasti di undangkan karena DPRRI memegang kewenangan legislasi lebih besar dari pada Presiden. (Pasal 20 UUD 1945).

Upaya yang masih bisa dilakukan bagi yang tidak setuju terhadap undang-undang yang sudah disahkan oleh DPR dan Presiden adalah upaya uji materi (*judicial review*) ke mahkamah konstitusi. Karena hanya mahkamah konstitusi lah satu-satunya lembaga Negara yang memiliki kewenangan atributif dalam menguji konstitusionalitas sebuah undang-undang (Pasal 1 ayat (3) UU. No. 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi).

Bila melihat proses sidang paripurna dalam menetapkan UU Pilkada yang sangat alot ini bahkan diwarnai dengan aksi work out dari faksi partai Demokrat, maka UU. Pilkada yang mengamankan pemilihan kepala daerah tak langsung ini dapat dipastikan akan mengalami gugatan *judicial review* ke mahkamah konstitusi. Lalu bagaimanakah kekuatan dan kelemahan konstitusionalitas UU Pilkada ini?

Makna Demokratis dalam Pasal 18 UUD 1945

Persoalan utama dari sistem pemilihan kepala daerah langsung dan tak langsung ini adalah adanya ambiguitas ketentuan dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Dalam pasal tersebut dikatakan bahwa “ Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Dalam memaknai *dipilih secara demokratis* disini para pakar berbeda pendapat. Ada yang mengatakan dipilih secara langsung ada pula yang memaknai dapat dipilih melalui perwakilan DPRD.

Terhadap ketentuan dalam pasal 18 UUD 1945 tersebut, DPRRI menterjemahkan dengan mengeluarkan Undang-Undang ² 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU. 32 tahun 2004). Makna *dipilih secara demokratis* dapat dilihat dalam Pasal 56 Ayat (1): "Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil." Dengan demikian makna *dipilih secara demokratis* menurut DPRRI yang dilegalkan melalui pasal 56 UU 32. tahun 2004 adalah dipilih secara **langsung**, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pada tahun 2008 DPRRI melakukan perubahan kedua atas UU 32 tahun 2004 dengan mengeluarkan undang-undang no. 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah (selanjutnya disebut UU. 12 tahun 2008). Dalam UU. 12 tahun 2008 tersebut DPRRI tidak merubah ketentuan

dalam pasal 56 ayat (1) sehingga makna dari *dipilih secara demokratis* tidak ada perubahan. Namun terjadi perubahan signifikan dalam penanganan sengketa (*dispute*) pemilukada yang semula ditangani oleh Mahkamah Agung (MA) kemudian berpindah ditangani oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Perubahan sistem penyelesaian sengketa pemilukada ini menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah tidak berbeda dengan pemilihan umum DPR, DPD, DPRD dan bahkan juga tidak berbeda dengan pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Dengan demikian sistem pemilihan kepala daerah juga dapat didasarkan pada pasal 22E UUD 1945 yang menegaskan bahwa “ pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”. Dari penjelasan diatas makna dipilih secara langsung atas prasa *dipilih secara demokratis* dalam pasal 18 UUD 1945 semakin kuat dan didukung oleh konstitusi NRI.

Kelemahan Konstitusionalitas Pemilihan Langsung

Penterjemahan atas kalimat *dipilih secara demokratis* juga pernah dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) melalui putusannya No. 072-073/PUU.II/2004. Dalam putusannya MK menyatakan bahwa merupakan wewenang pembentuk undang-undang untuk menentukan apakah pemilukada dilakukan secara langsung atau tidak. Bahkan DPR sebagai lembaga yang berwenang membentuk undang-undang juga dapat menentukan sistem pemilukada yang beragam sesuai dengan kebutuhan di daerah. Selain itu Mahkamah Konstitusi juga mencabut kewenangannya

dalam menangani sengketa pilkada melalui putusannya Nomor 97/PUU-XI/2013, tentang uji materi UU No 28/2008 dan UU No 48/2009.

Dua peristiwa hukum tersebut di atas tentu sangat mempersempit peluang bagi orang-orang yang tidak puas dengan UU. Pilkada baru yang mengamanahkan pilihan tak langsung untuk dapat dikabulkan oleh mahkamah konstitusi. Karena peristiwa hukum di atas dapat diartikan, *pertama*, bahwa sudah menjadi hak dan wewenang DPRRI untuk menterjemahkan *prasa dipilih secara demokratis* sebagaimana terdapat dalam pasal 18 UUD 1945. *kedua*, bahwa dengan dicabutnya kewenangan MK dalam menyelesaikan sengketa pilkada, maka sistem pemilihan langsung sudah tidak mempunyai dukungan pasal 22E UUD 1945. Dengan demikian konstitusionalitas pemilihan langsung menjadi lemah.

Kekuatan Konstitusionalitas Pemilihan Langsung

Masih segar dalam ingatan kita apa yang dikatakan oleh pakar hukum tata Negara Irman Putra Sidin. Beliau mengatakan bahwa “konstitusi akan hidup sesuai dengan kebutuhan bangsanya dengan berpijak pada substansi masalah sesuai kebutuhan zamannya”. Merujuk pada ungkapan sang pakar ini bukan sesuatu yang mustahil MK akan mengoreksi putusannya bila situasi dan kondisi membutuhkannya. Pengertian *dipilih secara demokratis* bisa saja ditafsiri berbeda oleh MK bila melihat banyak warga Negara yang merasa dirampok hak konstitusionalitasnya (hak memilih dan dipilih) oleh wakilnya sendiri.

Mengenahi putusan MK yang mencabut wewenangnya dalam menangani sengketa pilkada, tidak disepakati oleh semua hakim mahkamah konstitusi terdapat dua hakim yang berbeda pendapat (*dissenting opinion*) yaitu hakim Arif Hidayat dan Anwar Usman. Menurut dua hakim ini MK telah memutus PHPU-kada sebanyak 689 perkara. Secara konsisten MK mengatakan bahwa MK berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara PHPU-kada. Maka sungguh sebuah hal yang aneh manakala Mahkamah mengatakan tidak lagi berwenang menangani perkara sengketa pilkada. Melihat kronologi pencabutan wewenang MK tersebut maka juga bukan yang tidak mungkin MK akan mengkoreksi kembali putusannya. Dan bila hal itu dilakukan maka pemilukada/pilkada akan memperoleh dukungan kembali dari pasal 22E UUD 1945 kembali.

Memaknai *dipilih secara demokratis* juga dapat dilakukan dengan menggunakan metode interpretasi sistematis yaitu sebuah metode menafsiran yang memposisikan sebuah perundang-undangan tidak berdiri sendiri tetapi berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang lain (Ahmad Rifai, 2010;66). Bila metode ini dilakukan, maka ketentuan pasal 18 UUD 1945 seharusnya dikaitkan dengan ketentuan dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” bila metode ini yang digunakan untuk memberi interpretasi pada prasa *dipilih secara demokratis* maka makna yang diambil adalah pemilihan kepala daerah secara **langsung** karena merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat.

GONJANG GANJING REZIM PEMILU

Pemilihan umum di Indonesia terdiri dari pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan anggota DPR, DPRD dan DPD. Jenis pemilihan ini dikategorikan ke dalam rezim Pemilu. Selain jenis pemilihan yang terkatagorikan ke dalam rezim pemilu, masih ada jenis pemilihan umum yang lain yaitu pemilihan gubernur dan wakil gebernur, pemilihan bupati dan wakil bupati dan pemilihan walikota dan wakil walikota. Jenis pemilihan ini dikategorikan kedalam rezim Pilkada.

Perbedaan rezim pemilihan di atas, berimplikasi pada banyaknya perbedaan sistem pemilihan diantara kedua rezim tersebut, diantaranya adalah perbedaan sistem penyelesaian sengketa hasil pemilu. Sengketa rezim pemilu menjadi kompetensi absolutnya mahkamah konstitusi sedang sengketa dalam rezim pilkada menjadi kompetensi absolutnya Mahkamah Agung. Hal ini telah berjalan selama tahun 2004 hingga tahun 2008.

Pada Rabu, 29 Oktober 2008, ketua Mahkamah Konstitusi (MK) dan Ketua Mahkamah Agung (MA) menandatangani pengalihan wewenang memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dari MA ke MK (Janedjri M. Gaffar, 2012). Peristiwa hukum tersebut terjadi demi menjalankan amanah Pasal 236C UU. 12 Tahun 2008 Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. “Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan”. Sejak berlakunya UU 12 Tahun

2008 ini, MK menjadi rujukan utama para pencari keadilan yang merasa kekealahannya dalam pilkada dicurangi oleh lawannya dan sejak itu pula istilah Pilkada menjadi pemilukada dengan alasan bahwa rezim pilkada telah menyatu dengan rezim pemilu.

Melalui putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 Mahkamah Konstitusi menganulir kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilu untuk pemilihan kepala daerah, dengan alasan kewenangan MK sudah diatur secara limitatif dalam UUDRI 1945 sehingga tidak boleh ditambah-tambah. UUDRI 1945 hanya mengatur pemilihan umum dalam ranah rezim pemilu *ansich* sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22E UUDRI 1945 dan tidak untuk ranah pilkada, hal tersebut menurut MK menandakan bahwa maksud dari perumus konstitusi (*original intent*), MK hanyalah berwenang mengadili sengketa pemilu yang termaktub dalam konstitusi *ansich* dan tidak dapat ditambahi kewenangannya dengan memberi kewenangan baru yang tidak diatur dalam konstitusi. Atas dasar tersebut kewenangan MK dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilu yang diberi oleh undang-undang 32 tahun 2004 tersebut bertentangan dengan konstitusi (*Inkonstitusional*). Namun demikian pasal 157¹⁴ UU No. 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, kembali memberi amanah pada MK untuk tetap mengadili sengketa hasil pemilu selama belum terbentuk badan peradilan khusus.

Berdasar pada diskripsi diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa rezim pilkada merupakan rezim pemilihan yang berbeda dengan rezim pemilu sehingga rezim pilkada mempunyai aturan yang mandiri yang tidak dapat dicampur aduk dengan undang-undang pemilu. Hal ini semakin jelas dengan adanya dua undang-undang pokok kepilluan yakni ¹⁴ Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua 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 yang menjadi dasar utama pelaksanaan pemilihan diranah rezim pilkada dan undang-undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang menjadi dasar utama pelaksanaan pemilihan diranah rezim pemilu.

Penyelesaian sengketa hasil pilkada yang tetap melekat pada Mahkamah Konstitusi hanyalah kewenangan transisi hingga terbentuknya Badan Peradilan Khusus. Wewenang MK tersebut tidak menggugurkan rasio adanya dua rezim dalam rezim pemilihan. Dengan demikian pelaksanaan pilkada tunduk pada UU No. 10 tahun 2016 termasuk komposisi badan adhoc dibawah KPU dan pelaksanaan pemilihan PRESIDEN, PILEG dan DPD tunduk pada UU No. 7 Tahun 2017.

ANTARA WEWENANG REKOMENDASI DAN MENGELUARKAN PUTUSAN BAGI BAWASLU KABUPATEN/KOTA

Sengaja saya tulis BAWASLU dalam judul diatas untuk mengatakan Panwaslu tingkat Kabupaten/Kota, karena sejatinya secara institusional, kelembagaan ini sudah permanen sejak lahirnya Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 meskipun komisionernya masih terikat dengan SK yang hanya sampai tahun 2019 dan kemungkinan besar mereka-mereka akan diperpanjang untuk masa lima tahun kedepan. Amin.

Tulisan ini diinspirasi oleh banyaknya pertanyaan yang masuk di WA saya pasca pernyataan saya dalam rapat koordinasi di Madiun yang mengatakan “ Panwas kabupaten/Kota tidak lagi memiliki wewenangan mengeluarkan rekomendasi tetapi memiliki wewenang untuk mengeluarkan putusan”. Saya tidak menyangka bila pernyataan saya itu menimbulkan pekerjaan rumah (PR) bagi para kolega saya sesama panwas kabupaten/kota hingga banyak yang meminta pertanggung jawaban saya atas pernyataan tersebut.

Dalam hal merespon pernyataan diatas ada juga yang menshare Pasal 103 huruf b Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 (selanjutnya disebut UU Pemilu) yang berbunyi:

“Bawaslu Kabupaten/kota berwenang: memeriksa dan mengkaji pelanggaran pemilu di wilayah kabupaten/kota serta

MEREKOMENDASIKAN hasil pemeriksaan dan pengkajiannya kepada pihak-pihak yang diatur dalam undang-undang ini”.

Melihat pasal ini saya juga kaget dan merasa komentar saya terlalu prematur karena tidak melalui kajian yang komprehensif. Sebenarnya komentar saya itu didasarkan pada beberapa hal dinataranya hasil diskusi, bila saya tidak salah rekam ibu Dr. Ratna Dewi (Anggota Bawaslu RI) dalam sambutannya dalam Rakor di Madiun juga mengatakan hal yang sama yaitu Bawaslu tidak lagi mengeluarkan Rekomendasi tetapi Putusan.

Disamping itu pernyataan saya di atas juga didasarkan pada terdapatnya dua jalur penyelesaian hukum yang dimiliki oleh Bawaslu Yaitu jalur sengketa administratif dan jalur pelanggaran administratif dua jalur tersebut harus diselesaikan melalui mekanisme sidang terbuka yang dilaksanakan oleh Bawaslu dan produk hukum atas sidang tersebut berupa Putusan bukan rekomendasi atas sejumlah dasar tersebut saya meyakini bahwa Bawaslu kabupaten/kota sudah tidak lagi mengeluarkan rekomendasi tetapi Putusan.

PELANGGARAN ADMINISTRATIF PEMILU

Pengertian pelanggaran administratif pemilu termaktub dalam Pasal 460 UU Pemilu yaitu pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu diluar tindak pidana dan pelanggaran kode etik.

Dalam Pasal 461 UU Pemilu juga diatur hukum acara (delik formil) dalam menyelesaikan pelanggaran administratif pemilu. Pada ayat (1) dijelaskan bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan **MEMUTUS** pelanggaran administratif pemilu. Sedangkan pada ayat (2) nya dijelaskan bahwa Panwaslu **Kecamatan** menerima, memeriksa, mengkaji, dan membuat **Rekomendasi** atas hasil kajiannya mengenai pelanggaran administratif pemilu kepada pengawas pemilu secara berjenjang.

Kedua ayat diatas sejalan dengan pernyataan saya diatas bahwa yang memiliki rekomendasi adalah panwas tingkat kecamatan sedangkan Bawaslu Kabupaten/Kota harus memutus melalui persidangan yang terbuka. Namun untuk lebih jelasnya kita masih menunggu peraturan Bawaslu sebagaimana diamanahkan oleh Pasal 465 UU Pemilu “⁵ Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelesaian pelanggaran administratif pemilu diatur dengan peraturan Bawaslu”.

MAKNA PASAL 103 UU PEMILU

Dari paparan diatas timbul pertanyaan, bagaimana dengan ketentuan Pasal 103 yang sangat jelas memberikan wewenang pada bawaslu Kabupaten/Kota untuk mengeluarkan Rekomendasi ?

Sambil menunggu perbawaslu keluar ijinan saya berasumsi atas problematika hukum diatas: *Pertama* wewenang rekomendasi Bawaslu Kabupaten/kota masih melekat tetapi hanya pada kasus-kasus tertentu misalnya

kasus pelanggaran pemilu yang bertalian dengan nitalitas ASN Bawalu cukup merekomendasikan pelanggaran yang dilaukan ASN kepada atasannya. *Kedua* wewenang rekomendasi yang bertalian dengan pelanggaran ringan yang bisa diselesaikan secara cepat (jenis-jenis pelanggaran semacam ini perlu diatur secara jelas di perbawaslu) dan *Ketiga* rekomendasi yang berfungsi sebagai instrumen pencegahan atas indikasi-indikasi yang berpotensi terjadinya pelanggaran pemilu. Rekomendasi jenis ini dapat berupa petunjuk kepada KPU untuk melakukan langkah-langkah tertentu guna menghindari terjadinya pelanggaran pemilu.

Sistem hukum pemilu memang memiliki keunikan tersendiri karena pada hakikatnya Pemilu itu merupakan amanah konstitusi diluar program-program administratif pemerintahan. Bila dalam fakultas hukum dikenalkan dengan hukum publik yang meliputi hukum pidana, hukum tata negara dan hukum adminitrasi ketiganya itu sangat erat berkaitan dengan program-program penyelenggaran pemerintah atau dalam kondisi negara bergerak sedangkan Pemilu hanya mekanisme yang disediakan untuk memilih supir atau nahkoda bagi negara Indonesai agar dapat menggerakan negara ini sesuai amanah konstitusi.

Hukum pemilu tidak *inlcude* kedalam program-program pembangunan negara itu sendiri oleh karenanya wajar bila sistem hukum dalam pemilu

berbeda dengan sistem hukum yang biasa kita kenal walaupun tidak sepenuhnya menyimpang.

BAWASLU SEBAGAI LEMBAGA SEMI YUDISIAL

Badan pengawas pemilu adalah salah satu unsur penyelenggara pemilu yang berperan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu sesuai dengan teritori (*locus delicti*) yang menjadi kewenangannya. Pengertian ini termaktub dalam Pasal 1 ayat (17,18 dan 19) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU. Pemilu). Pengertian diatas ternyata tidak mewakili seluruh kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu karena wewenang bawaslu tidak hanya dalam ranah pengawasan *ansich* tetapi juga dapat melakukan penyelesaian sengketa dan memutus terjadinya pelanggaran pemilu.

Dalam Pasal 467 Undang-undang No. 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dijelaskan “Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota menerima permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota” Atribusi wewenang ini, berbeda dengan dengan atribusi wewenang pengawasan yang dimiliki Bawaslu, karena yang dimaksud dengan pengawasan sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (25) Perbawaslu No. 11 Tahun 2014 Tentang Pengawasan Pemilu (selanjutnya disebut Perbawaslu Tentang Pengawasan), adalah kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggaraan Pemilu sesuai peraturan perundang-undangan, sedangkan penyelesaian sengketa adalah proses mempertemukan para pihak untuk menemukan kesepakatan melalui proses persidangan layaknya sebuah pengadilan.

Wewenang Bawaslu dalam menyelesaikan sengketa telah meletakkan lembaga Bawaslu sebagai lembaga semi pengadilan (*quasi judicial body*). Namun demikian, kewenangan mengadili yang dimiliki oleh Bawaslu memiliki dua macam objek: *Pertama* berkaitan dengan pelanggaran pemilu dan *kedua* berkaitan dengan sengketa pemilu.

Pelanggaran Pemilu

Pelanggaran pemilu meliputi pelanggaran administrasi Pemilu, Pelanggaran kode etik dan pelanggaran politik uang. Terhadap pelanggaran-pelanggaran tersebut Bawaslu berwenang melakukan pemeriksaan, pengkajian dan mengeluarkan keputusan. Bila hasil kajian Bawaslu menemukan pelanggaran pemilu, maka Bawaslu akan merekomendasikan (meneruskan) pelanggaran tersebut kepada KPU bila berupa pelanggaran administrasi, kepada DKPP bila berupa pelanggaran kode etik dan kepada instansi kepolisian bila berupa pelanggaran yang mengandung unsur tindak pidana.

Penanganan pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu dapat diartikan sebagai tindak lanjut dari hasil pengawasan atau dapat pula diartikan sebagai daya atau instrumen eksekutorial yang dimiliki oleh Bawaslu meskipun pelanggaran tersebut tidak selalu bersumber dari Bawaslu dan struktural dibawahnya tetapi dapat juga bersumber dari laporan dari masyarakat.

Dalam penanganan pelanggaran pemilu ini tidak ada proses persidangan layaknya dipengadilan tetapi hanya berupa pemeriksaan dan pengkajian atas pelanggaran pemilu tersebut yang hasilnya bisa berupa tidak adanya pelanggaran atau terdapat pelanggaran. Oleh karena itu dalam penanganan pelanggaran ini bawaslu masih belum dapat dikatakan sebagai *quasi judicial body* dan masih tetap dalam ranah definisi pengawasan sebagaimana Pasal 1 ayat (25) Perbawaslu Tentang Pengawasan diatas.

Sengketa Pemilu

Sengketa pemilu dapat terjadi antara peserta pemilu atau sengketa antara Peserta Pemilihan dan penyelenggara Pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU (Pasal 142 UU No. 8 Tahun 2015). Dalam hal penyelesaian sengketa pemilu, bawaslu memediasi dengan mempertemukan para pihak untuk bermusyawarah atau adu argumentasi dalam persidangan yang digelar oleh Bawaslu. Bila dalam persidangan mediasi tidak terdapat kesepakatan antara para pihak maka Bawaslu dapat mengeluarkan putusan adjudikasi. Wewenang Bawaslu dalam penyelesaian sengketa dengan proses persidangan ini menempatkan bawaslu sebagai lembaga semi pengadilan (*quasi judicial body*).

Lebih jauh dari pembahasan bawaslu sebagai lembaga semi pengadilan, dalam hal wewenang Bawaslu menyelesaikan sengketa sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU (*beschiking*), Bawaslu diposisikan sebagai lembaga yang menerima

upaya administratif atas sengketa tata usaha negara sebelum sengketa tersebut diajukan ke pengadilan Tata Usaha Negara.

Bawaslu Sebagai Lembaga Penerima Upaya Administratif

Upaya adminitratif dikenal dalam sengketa tata usaha negara. Upaya ini diatur dalam Bab X Undang-undang No.30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU AP) dan ⁸ Pasal 48 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU PTUN).Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan. (Pasal 1 ayat (16) UU AP).

Berkaitan dengan upaya administratif ini Pasal 48 UU PTUN menjelaskan bahwa upaya adminisitratif itu wajib ditempuh manakala peraturan perundang-undangan menyediakannya. ¹¹ “Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/administratif yang tersedia”.

Pasal 48 UU PTUN diatas senada dengan Pasal 471 UU Pemilu “ Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 470 ke pengadilan tata usaha negara, dilakukan setelah upaya administratif di Bawaslu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 467, Pasal 468, dan Pasal 469 ayat (2) telah digunakan”. Atas dasar hal tersebut Bawaslu berposisi sebagai lembaga penerima gugatan dengan menggunakan jalur *upaya adminitratif* sebelum melakukan upaya hukum ke pengadilan.

Hal yang demikian berarti penyelesaian sengketa pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu pada hakikatnya merupakan sengketa tata usaha negara yang disediakan jalur upaya administratif di Bawaslu sebelum melakukan upaya hukum ke pengadilan Tata Usaha Negara, oleh karena itu objek gugatan ke P. TUN tetap keputusan KPU bukan putusan adjudikasi yang dikeluarkan Bawaslu

PERAN BAWASLU DALAM MEWUJUDKAN PEMILU BERKUALITAS

Sebagaimana yang telah kita ketahui bersama, karena memang sudah sangat viral diberbagai media, setidaknya di Jawa Timur terdapat 2 daerah yang calon kepala daerahnya berurusan dengan lembaga anti Rasyuah yaitu Kabupaten Jombang, dan Kota Malang sedangkan untuk kabupaten Mojokerto, kota Mojokerto dan kota Batu bukan calon kepala daerah tetapi kepala daerah yang mencalonkan keluarga dekatnya dalam kontestasi pilkada 2018. Jawa Pos edisi Selasa 1 Mei menyebutkan terdapat 12 kepala daerah baik yang mencalonkan diri kembali sebagai kepala daerah maupun yang sudah tidak bisa lagi mencalonkan kepala daerah. Fenomena ini tentunya membuat semua kita menjadi miris karena sudah nyata-nyata tersangka oleh KPK masih tetap mencalonkan diri sebagai kepala daerah sedangkan kita semua tahu bahwa sangat-sangat sulit bagi seseorang yang sudah berstatus tersangka oleh KPK dapat lolos dari jeratan pengadilan kecuali **Budi Gunawan** yang lolos karena gugatan praperadilan nya diterima oleh pengadilan dan KPK tidak menggunakan upaya hukum untuk melawan putusan lembaga praperadilan tersebut.

Dari aspek hukum, juga terdapat problem, karena Pasal 191⁷ 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 (selanjutnya disebut UU. Pilkada 2015) mengancam

dengan sanksi Pidana bagi calon kepala daerah yang mengundurkan diri ataupun Partai Politik yang menarik calonya.

⁶
“Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota yang dengan sengaja mengundurkan diri setelah penetapan pasangan calon sampai dengan pelaksanaan pemungutan suara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan dan paling lama 60 (enam puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah)”.

“Pimpinan Partai Politik atau gabungan pimpinan Partai Politik yang dengan sengaja menarik pasangan calonnya dan/atau pasangan calon perseorangan yang dengan sengaja mengundurkan diri ⁵ setelah ditetapkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sampai dengan pelaksanaan ⁵ pemungutan suara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan dan paling lama 60 (enam puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah)”.

Norma dalam UU. Pilkada 2015 diatas menjadi jalan buntu (*recht vacuum*) bagi adanya calon Kepala Daerah yang berstatus tersangka. Sehingga rakyat tetap disuguhi pilihan calon pemimpin yang sudah berstatus tersangka, masih beruntung dari semua daerah yang mempunyai calon kepala daerah bersatus tersangka tidak ada yang calonya hanya tunggal atau melawan kotak kosong, seandainya ada calon kepala daerah bersatatus tersangka melawan kotak kosong maka rakyat hanya disuguhi satu calon kepala daerah yang berstatus tersangka.

Pemilu dan Demokrasi

Pemilu merupakan salah satu pilar dari demokrasi. Suatu negara demokrasinya akan lemah manakala tidak ada instrumen pemilihan umum dalam penggantian estapet kepemimpinan. Pemilihan kepala daerah (selanjutnya disebut Pilkada) diatur dalam UUD 1945 di BAB yang terpisah dengan BAB pemilihan umum. Pilkada diatur dalam BAB VI Tentang Pemerintahan Daerah ayat (4) Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara **DEMOKRATIS**. Sedangkan Pemilu diatur dalam BAB VIIB Tentang Pemilihan Umum.

Makna Demokratis dalam Pilkada sebagaimana Pasal 18 ayat (4) memiliki tafsir yang beragam sehingga penormaan dalam hukum positif tergantung politik hukum yang berkembang diantara pembentuk perundang-undangan. Kali ini pembentuk undang-undang memilih sistem pemilihan

kepala daerah secara langsung dan serentak dan hal ini dianggap lebih demokratis.

Tidak semua para ahli atau filosof menganggap sistem demokrasi itu merupakan sistem yang paling baik meskipun hampir tidak ada negara-negara di dunia yang rela dikatakan sebagai negara tidak demokratis.

Setidaknya menurut **Ramlan Surbakti** (dalam Abdul Mukthie fadjar; 2013:25) terdapat beberapa pertimbangan mendasar suatu negara memilih sistem demokrasi diantaranya adalah :

1. Demokrasi mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokratis yang kejam dan licik
2. Demokrasi menjamin sejumlah hak asasi bagi warga negara yang tidak diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis
3. Demokrasi lebih menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas
4. Demokrasi membantu orang untuk melindungi kepentingan pokok mereka
5. Demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi warga negara untuk menentukan nasibnya sendiri hidup dibawah hukum pilihannya
6. Demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral, termasuk akuntabilitas penguasa kepada rakyatnya.
7. Demokrasi tidak membawa peperangan pada negara penganutnya
8. Demokrasi cenderung lebih membawa kemakmuran bagi negara penganutnya daripada pemerintahan yang tidak menganut demokrasi.

Sistem demokrasi menurut aristoteles bukan sistem yang baik tetapi sistem yang baik adalah sistem aristokrasi yaitu suatu bentuk pemerintahan yang dipegang oleh sekelompok cendekiawan demi kepentingan umum.

Namun demikian penulis tidak menemukan referensi yang menjelaskan bagaimanakah mendapatkan para aristokrat-aristokrat tersebut apakah melalui pemilihan oleh masyarakat, apakah melalui pemilihan oleh DPR atau lembaga khusus atau dengan monarki yang dipilih berdasarkan keturunan (geonologis) ? Bagi penulis mekanisme yang paling memungkinkan melahirkan para aristokrat adalah sistem pemilihan oleh masyarakat secara langsung, sehingga sistem demokrasi siklusnya bisa menjelma menjadi aristokrasi.

Peran Bawaslu Dalam Menjamin Pemilu Yang Berkualitas

Dari paparan tentang demokrasi diatas, pertanyaan mendasar adalah bagaimanakah cara menghasilkan pemimpin cendekiawan-cendekiawan melalui pemilu yang demokratis ?

Untuk mewujudkan hal ini tentunya butuh peran dari berbagai pihak diantaranya adalah peran partai politik dalam melakukan pengkaderan, peran penyelenggara pemilu khususnya Bawaslu dalam menjamin terselenggaranya pemilu jujur dan adil serta peran pemilih dalam menentukan calon pemimpin yang berintegritas dan berkualitas.

Bawaslu memiliki peran yang cukup strategis dalam menjamin pemilu yang jujur dan adil. Dalam UU Pilkada Bawaslu atau Panwaslu dibekali dengan tugas dan wewenang yang meliputi:

a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang meliputi:

1. pelaksanaan pengawasan rekrutmen PPK, PPS, dan KPPS;
2. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
3. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan;
4. proses dan penetapan calon;
5. pelaksanaan Kampanye;
6. perlengkapan Pemilihan dan pendistribusiannya;
7. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
8. pelaksanaan pengawasan pendaftaran pemilih;
9. mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
10. penyampaian surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
11. proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota dari seluruh Kecamatan;
12. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan; dan
13. proses pelaksanaan penetapan hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

- b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
- c. menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran Pemilihan dan sengketa Pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
- d. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
- e. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
- f. menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh penyelenggara di Provinsi, Kabupaten, dan Kota;
- g. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota

yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung;

- h. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan
- i. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Dari tugas dan wewenang yang dimiliki Bawaslu diatas, setidaknya Bawaslu sangat diharapkan dapat menjaga pemilu yang demokratis menjadi pemilu yang berkualitas dan mampu melahirkan para pemimpin yang berkualitas pula.

Pada dasarnya tugas dan wewenang yang dimiliki Bawaslu dapat dibagi menjadi dua fungsi yaitu fungsi pengawasan dan fungsi penindakan. Fungsi pengawasan merupakan fungsi utama Bawaslu yang dimiliki oleh Bawaslu RI hingga struktural Bawaslu yang paling rendah yaitu Panwaslu Desa dan Pengawas TPS. Sedangkan fungsi penindakan masing-masing tingkatan memiliki kewenangan yang tidak sama semakin rendah struktural bawaslu semakin terbatas kewenangan penindakannya.

Produk dari pengawasan yang dilakukan oleh bawaslu dan strukturalnya adalah TEMUAN selanjutnya temuan tersebut akan diproses atau ditindak sesuai dengan peraturan prundang-undangan yang berlaku. Namun demikian proses perkara yang dilakukan oleh Bawaslu tidak harus berasal dari temuan yang diperoleh oleh Bawaslu dan strukturalnya tetapi dapat juga berasal Laporan masyarakat atau pemantau pemilu, selanjutnya laporan tersebut akan diproses atau ditindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (*ius positivum*).

Peran Bawaslu dalam Penanganan *Money Politics*.

Penormaan money politik dalam perundangan-undangan (*ius positivum*) terdapat dalam Pasal 73 Undang-undang No.10 tahun 2016 Tentang Perubahan kedua 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 (selanjutnya disebut UU Pilkada 2016) berikut bunyi pasal yang mengatur tentang *money politics*:

1. Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih;
2. Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota;
3. Tim Kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
4. Selain Calon atau Pasangan Calon, anggota Partai Politik, tim kampanye, dan relawan, atau pihak lain juga dilarang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum ⁵menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya ⁵sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk;
 - a. mempengaruhi Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilih;
 - b. menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga mengakibatkan suara tidak sah; dan

c. mempengaruhi untuk memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu.

5. Pemberian sanksi administrasi terhadap pelanggaran *money politics* tidak menggugurkan sanksi pidana

Atas pelanggaran *money politics* yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif, Bawaslu Propinsi yang memiliki kewenangan untuk melakukan menindakan dengan cara proses persidangan adjudikasi (Pasal 135A UU Pilkada 2016) sedangkan untuk pemilu Bawaslu kabupaten memiliki kewenangan yang sama dengan bawaslu propinsi (Pasal 463 UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu).

Peran Bawaslu dalam memastikan proses pemilihan kepala daerah atau pemilihan umum berjalan secara jujur dan adil berada pada wilayah penegakan hukum pemilu (*law enforcement for election*) bukan pada penyiapan kader-kader berkualitas dalam ikut kontestasi pemilihan. Peran ini tentu masih sangat terbatas atau belum sempurna tanpa didukung oleh peran pihak lain seperti partai politik dan pemilih itu sendiri.

NETRALITAS ASN DALAM PEMILU

Dasar Hukum Netralitas ASN dalam Pemilu

Netralitas bagi ASN ditegaskan di berbagai undang-undang diantaranya di undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 2 mencantumkan Netralitas sebagai prinsip yang harus dipegang oleh ASN. Pasal 2 tersebut kembali diperjelas di Pasal 9 ayat (2) undang-undang yang sama “Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik”.

Sedangkan di Undang-undang kepegawaian, Netralitas ASN juga ditegaskan dalam Pasal 70 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016. Dalam pasal 70 tersebut, calon kepala daerah dilarang melibatkan ASN, Polri dan TNI dalam Kegiatan Kampanye. Diperkuat kembali dipasal 71 yang dengan tegas melarang ASN membuat keputusan dan/atau tindakan yang dapat menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon. Larangan yang sama juga ditegaskan dalam Pasal 280 ayat (2) Huruf (F) ⁷ Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu) dan Pasal 283 yang melarang ASN mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap Peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa Kampanye.

Penormaan pembatasan hak politik ASN tidak hanya berhenti di tingkat undang-undang tetapi juga diatur lebih detail di hierarki perundang-undangan yang

lebih rendah seperti PP. No. 53 tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dalam PP tersebut larangan keterlibatan ASN dalam Kampanye dijelaskan secara lebih detail yaitu meliputi: (a) Ikut serta sebagai pelaksana kampanye, (b) menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS, (c) sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau (d) sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara. Sedangkan dalam PP Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korp dan kode etik Pegawai Negeri Sipil Tidak secara detail mengatur larangan hak politik ASN hanya dalam Pasal 6 PP. 42 Tahun 2004, ASN diwajibkan berkerja secara profesional, **Netral** dan bermoral tinggi serta dalam Pasal 11 ASN juga diwajibkan menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan. Pengertian Netral dan menghindari konflik kepentingan sebagaimana dimaksud dalam PP. 42 tahun 2004 tersebut tentunya sama dengan larangan dukung mendukung pasangan calon.

Respon yang senada juga diberikan oleh Menteri PAN-RB, melalui surat bernomor B/71/M.SM.00.00/2017 MENPAN-RB secara khusus mengatur tentang pelaksanaan netralitas ASN dalam pelaksanaan Pilkada serentak 2018 dan pemilihan umum tahun 2019. Dalam surat yang dikeluarkan MENPAN-RB ini larangan keterlibatan ASN dalam dukung mendukung calon peserta pemilu tidak hanya ketika calon tersebut sudah ditetapkan sebagai calon tetapi juga berlaku sebelum penetapan sebagai calon kontestan pemilu semisal: (a) larangan melakukan pendekatan terhadap partai politik terkait rencana pengusulan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal

calon kepala daerah/wakil kepala daerah (b) larangan memasang sepanduk/baliho yang mempromosikan dirinya atau pun orang lain sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah (c) larangan mendeklarasikan dirinya sebagai calon kepala daerah (d) larangan menghadiri deklarasi ² pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah baik dengan menggunakan atribut maupun tidak menggunakan atribut pasangan calon atau atribut partai politik (e) larangan mengunggah atau menanggapi (seperti like, komentar dan sebagainya) menyebarluaskan gambar, foto atau visi misi pasangan calon melalui saluran media daring dan (f) larangan menjadi narasumber dalam pertemuan yang diadakan partai politik.

Berangkat dari narasi diatas, jelas sekali bahwa netralitas ASN merupakan amanah perundang-undangan yang wajib ditaati oleh semua ASN bahkan semenjak belum ada pasangan calon yang ditetapkan oleh KPU.

Penegakan Hukum Bagi ASN yang Tidak Netral

Pasal 103 UU. Pemilu memberi batasan wewenang bagi Bawaslu yaitu hanya sebatas merekomendasikan hasil kajian pelanggaran netralitas ASN kepada instansi yang bersangkutan. Bawaslu tidak memiliki wewenang untuk memberikan sanksi atas pelanggaran yang dilakukan oleh ASN. Lalu siapa instansi yang bersangkutan ? untuk mengetahui instansi yang bersangkutan tentunya kita harus menelusuri di perundang-undangan lain yang berkaitan dengan sistem kebirokrasian.

Dalam sistem administrasi pemerintahan terdapat Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) yang diberi kewenangan mengawasi kinerja dari penyelenggara pemerintahan serta menentukan pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintah (Pasal 20 UU. No. 30 Tahun 2014), APIP di internal pemerintah adalah inspektorat yang sudah banyak terbentuk di daerah-daerah hingga tingkat kabupaten/kota (Pasal 11 ayat (3) PP. No. 12 Tahun 2017). Namun demikian dalam Pasal 16 ayat (3) PP No. 12 Tahun 2017 kewenangan APIP dalam melakukan pengawasan, berkaitan dengan pelaksanaan program pemerintahan yang berkaitan dengan penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran daerah, pelaksanaan Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pelaksanaan program strategis nasional di daerah, berakhirnya masa jabatan kepala daerah untuk mengevaluasi capaian rencana pembangunan jangka menengah daerah, dan pengawasan dalam rangka tujuan tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal tersebut tidak disebut mengenai netralitas ASN sehingga bila Bawaslu merekomendasikan hasil pengawasan kepada Inspektorat selaku APIP menurut penulis kurang tepat atau salah alamat.

Alamat yang paling tepat untuk merekomendasikan hasil pengawasan Bawaslu terkait netralitas ASN adalah kepada Komisi ASN (KASN). Dalam Pasal 31 UU. No. 5 Tahun 2014 Tentang ASN dijelaskan bahwa tugas dari KASN adalah menjaga netralitas ASN, melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN, dan melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Manajemen ASN

kepada Presiden. Menyertai tugas KASN sebagaimana dalam Pasal 31 tersebut, KASN diberi kewenangan untuk mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN serta memutuskan adanya pelanggaran kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN. Prosedur ini sesuai dengan Pasal 9 ayat (5) Perbawaslu No. 6 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas ASN, TNI dan POLRI yang mengatakan “Pengawas Pemilu meneruskan rekomendasi kepada KASN melalui Bawaslu dengan melampirkan kronologis dan hasil kajian”.

Baik APIP maupun KASN, keduanya sama-sama tidak dapat memberikan sanksi atas pelanggaran yang dilakukan oleh ASN, APIP dan KASN hanya berwenang memutus dan menentukan jenis pelanggaran yang dilakukan oleh ASN selanjutnya hasil dari keputusan keduanya direkomendasikan kepada pejabat pembina kepegawaian (PPK) yang terdiri dari Menteri untuk ASN dilingkungan kepegawaian pusat dan Kepala Daerah untuk ASN dilingkungan kepegawaian daerah sesuai tingkatannya.

Urgensi Netralitas ASN

Netralitas ASN berbeda dengan TNI dan Polri, ASN wajib netral hanya dalam proses kampanye calon pimpinan negara sedangkan dalam pencoblosan (pemungutan suara) ASN tetap memiliki hak pilih dan tentunya didalam melakukan pencoblosan tidak boleh netral karena bila netral dapat dipastikan pilihannya tidak sah bila sama-sama dicoblos atau tidak ada yang dicoblos. Urgensi netralitas ASN dibutuhkan agar

ASN tetap bekerja secara profesional tanpa terjebak pada dukung mendukung calon pemimpin. Hal ini sesuai dengan tujuan dibentuknya KASN yang meliputi:

1. menjamin terwujudnya Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN;
2. mewujudkan ASN yang profesional, berkinerja tinggi, sejahtera, dan berfungsi sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. mendukung penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif, efisien dan terbuka, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme;
4. mewujudkan Pegawai ASN yang netral dan tidak membedakan masyarakat yang dilayani berdasarkan suku, agama, ras, dan golongan;
5. menjamin terbentuknya profesi ASN yang dihormati pegawainya dan masyarakat; dan
6. mewujudkan ASN yang dinamis dan berbudaya pencapaian kinerja.

Atas dasar hal diatas ASN diwajibkan netral atau tidak boleh secara aktif terlibat dalam dukung mendukung calon pemimpin baik ² calon kepala daerah/wakil kepala daerah, presiden dan wakil presiden, calon legislative, calon DPD maupun calon DPRD.

PELANGGARAN MONEY POLITIC TSM DALAM PEMILU

Maraknya *money politic* yang terjadi disetiap event pemilihan menjadi perhatian serius bagi para legislator pusat. Terhadap pelanggaran *money politic* tersebut diancam dengan dua sanksi sekaligus yaitu ancaman sanksi administratif berupa pembatalan sebagai pasangan calon dan sanksi pidana. Pemberian sanksi administrasi terhadap tindak pidana ini, sependek pengetahuan penulis merupakan satu-satunya sistem sanksi yang ada dalam peraturan perundang-undangan, karena yang jamak diketahui dan terdapat dalam peraturan perundang-undangan kita adalah pelanggaran yang bersifat administratif diancam dengan sanksi pidana yang dikenal dengan hukum pidana administrasi (*administratif penal law*), sedangkan yang terjadi dalam konstruksi sistem sanksi dalam pelanggaran pidana pemilu ini adalah sebaliknya, yaitu pelanggaran yang bersifat pidana diancam dengan sanksi administratif kendatipun juga tidak menghilangkan sanksi pidananya.

Ketentuan sanksi administratif dan pidana bagi calon pelaku pelanggaran berupa *money politik* diatur dalam Pasal 73 ⁷ Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua 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 (selanjutnya disebut UU Pilkada) dan Pasal 286 ⁷ undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu (selanjutnya disebut UU Pemilu).

Pelanggaran berupa *Money Politic* yang diancam dengan sanksi administratif pembatalan sebagai pasangan calon adalah pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif. Dalam penjelasannya, pengertian terstruktur adalah kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun penyelenggara Pemilihan secara kolektif atau secara bersama-sama. Yang dimaksud dengan “sistematis” adalah pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun, bahkan sangat rapi. Sedangkan Yang dimaksud dengan “masif” adalah dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil Pemilihan bukan hanya sebagian-sebagian.

Dalam Pasal 73 ayat (2), Penjatuhan sanksi pembatalan sebagai pasangan calon diputuskan oleh KPU berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi “Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.”

Mencermati ketentuan pasal 73 ayat (2) UU Pilkada diatas, dapat disimpulkan bahwa putusan bawaslu atas pembatalan pasangan calon tidak bersifat *binding* (langsung mengikat) tetapi bersifat *vernietigbaar* atau putusan KPU atas penetapan pasangan calon tetap berlaku selama belum ada pembatalan putusan oleh KPU. Sedangkan dalam pemilu (pileg, DPD dan pilpres) bentuknya berupa rekomendasi yang dikeluarkan bawaslu provinsi atau bawaslu kabupaten/kota bukan putusan

Atas putusan KPU yang membatalkan pasangan calon dapat dilakukan gugatan ke Mahkamah Agung (MA). (Pasal 135A ayat (6) UU Pilkada Jo. Pasal 463 ayat (5) UU Pemilu).

Terdapat pertanyaan hukum atas upaya hukum yang tersedia atas pelanggaran money politic TSM ini, yaitu kenapa upaya hukum atas pembatalan pasangan calon tidak diajukan ke pengadilan tata usaha Negara dan apakah yang menjadi objek gugatan atas pembatalan pasangan calon tersebut ?

⁸ Dalam Pasal 1 undang-undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU. PTUN) yang dimaksud dengan “⁸Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berda sarkan ⁸peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Ketentuan pasal di atas, menentukan bahwa yang menjadi objek sengketa ⁸TUN adalah keputusan yang dikeluarkan pejabat tata usaha negara (keputusan tata usaha negara/K.TUN) . sedangkan yang dimaksud dengan ¹¹keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,yang bersifat konkret, individual, dan

final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata (pasal 1 ayat (3) UU PTUN)

Bila yang menjadi objek sengketa dalam money politik TSM ini adalah putusan yang dikeluarkan KPU maka pengadilan tata usaha negara juga memiliki kompetensi untuk mengadili sengketa pemilu money politik ini dikarenakan yang menjadi objek sengketa adalah keputusan dikeluarkan oleh pejabat TUN (KPU), bersifat konkret, individual, final dan menimbulkan akibat hukum.

Namun demikian, kesimpulan diatas dapat gugur bila membaca pasal 2 UU PTUN yang mengecualikan putusan-putusan TUN yang tidak dapat menjadi objek sengketa TUN yaitu :

- 10
1. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
2. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
3. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
4. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
5. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
6. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;

7. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Dalam point 4 dikatakan secara tegas bahwa keputusan tata usahaan negara yang diatur dalam perundang-undangan yang bersifat hukum pidana tidak dapat menjadi objek sengketa dipengadilan Tata Usahaan Negara, sedangkan putusan pembatalan pasangan calon yang dikeluarkan KPU merupakan putusan atas pelanggaran tindak pidana *money politic* yang dilakukan secara TSM.

Alasan ini pun sebenarnya juga tidak terlalu kuat karena yang dimaksud dalam Pasal 2 UU PTUN tersebut, adalah putusan PTUN atas perbuatan yang tidak menyediakan sanksi ganda (administratif dan pidana) sehingga gugurnya kompetensi pengadilan tata usaha negara atas tindakan pelanggaran tersebut karena sudah menjadi kompetensi dari kepolisian, kejaksaan dan pengadilan umum sebagai *criminal justice system*.

Dalam Pasal 14 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Terkait Larangan Memberikan Dan/Atau Menjanjikan Uang Atau Materi Lainnya Yang Dilakukan Secara Terstruktur, Sistematis, Dan Masif Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota dikatakan bahwa yang menjadi Objek Pelanggaran TSM adalah perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif.

Perbawaslu diatas nampaknya ingin menjawab problematika hukum diatas, bahwa yang menjadi objek sengketa *money politic* TSM itu bukan keputusan tata usaha negara (K.TUN) tetapi perbuatan menjajikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk yang dapat mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih. Dengan demikian, dikeluarkannya surat putusan pembatalan pasangan calon oleh KPU hanyalah berfungsi sebagai syarat administratif saja dan tidak menjadi objek gugatan. Atas logika tersebut, pembatalan sebagai pasangan calon bukan lagi kompetensi absolut pengadilan TUN tetapi menjadi kompetensi absolut Mahkamah Agung..

Logika lain yang dapat digunakan terkait dengan sengketa hukum Pelanggaran *money politic* TSM adalah bahwa kasus *money politic* TSM merupakan kasus khusus yang diatur secara khusus pula dalam perundang-undangan kepiluan sehingga tidak dapat dianalogikan dengan konsep hukum diluar hukum pemilu. Berkaitan dengan hal ini, tentu penyelenggara pemilu khususnya Bawaslu RI harus dapat mensosialisasikan kepada segenap penegak hukum khususnya peradilan tata usaha negara yang tersebar di daerah agar bisa satu pemahaman (*perception*). dengan demikian konsep sistem penanganan pelanggaran *money politic* tidak dirusak oleh yurisprudensi yang dikeluarkan oleh pengadilan yang kurang *up date* atau kurang memahami terhadap konsep hukum pemilu.

MENONPARTAIKAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Masuknya anggota DPD kedalam pengurus dan keanggotaan Partai Politik, menjadi sorotan banyak kalangan khususnya pemerhati Ilmu Hukum Tata Negara. Banyak yang menyayangkan bergabungnya sebagian besar anggota DPD ke Partai Politik karena hal itu akan menciderai konsep bikameral sistem yang menjadi filosofi terbentuknya anggota DPD. Diantara pakar tata negara yang memperontes keras atas masuknya anggota DPD ke Partai Politik adalah Dr. Rafli Harun. Menurutnya lembaga DPD itu didesign sebagai refresentasi daerah bukan sebagai refresentasi Partai politik “Kita melihat kita sedang melakukan dua desain kelembagaan, kalau mayoritas berasal dari satu partai politik maka hakikat DPD hilang, ya nggak ada gunanya DPD,” Pendapat Refly dalam sebuah diskusi.(<http://m.detik.com>).

Dua desain kelembagaan yang dimaksud refli adalah konsep bikameral dalam tubuh lembaga parlemen. Lembaga DPD diproyeksikan sebagai salah satu kamar parlemen yang merefresentasikan daerah sedangkan kamar sebelahnya dihuni oleh DPR sebagai refresentasi rakyat yang diusulkan melalui partai politik.

Sebenarnya tidak semua ahli Hukum Tata Negara mengamine sistem bikameral ini. Dengan mendalilkan pada Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, Hakim Mahkamah Konstitusi baru pengganti Patrialis Akbar Saldi Isra berpendapat bahwa kurang tepat menggunakan istilah bikameral untuk menjelaskan sistem perwakilan ditubuh parlemen. Hasil kajian guru besar Hukum Tatanegara Andalas ini

menemukan bahwa perubahan UUD 1945 menghasilkan lembaga legislatif tiga kamar (*tricameral*) dengan menempatkan MPR menjadi salah satu kamar lembaga perwakilan rakyat. (Harian Kompas 6 April 2017)

Terlepas dari perdebatan istilah bicameral dan tricameral sistem ditubuh parlemen, pertanyaan terbesar dari upaya menonpartaikan anggota DPD adalah. *Sudahkah konsep perwakilan berdasarkan kamar-kamar yang berbeda dinormakan dalam perundang-undangan kita ?*

⁴ Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 menyatakan, “ *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorang*”. Kata perseorang dimaknai bahwa keanggotaan DPD tidak dari partai politik. Hal ini membedakan dengan ketentuan yang termaktub dalam ⁴ Pasal 22E ayat (3) “ *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Partai Politik*”.

Kata “*Perseorangan*” yang diartikan anggota DPD bukan dari keanggotaan partai politik pernah disetujui oleh Undang-undang Nomor ⁴ 12 tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 63 UU Pemilu tersebut, melarang anggota DPD ⁴ menjadi pengurus partai politik sekurangkurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon, namun pada UU Pemilu selanjutnya, baik UU. No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan

DPRD, dan UU. No. 8 tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, tidak ditemukan pasal yang mensyaratkan anggota DPD tidak boleh dari pengurus/anggota partai politik.

Atas ketiadaan syarat tersebut sejumlah anggota DPD dan aktifis mengajukan Uji Materi ke Mahkamah Konstitusi dengan permintaan (*petitum*) mengembalikan syarat tidak berpartai bagi anggota DPD dengan menyatakan bahwa Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) sepanjang tidak mengandung syarat harus berdomisili di provinsi yang bersangkutan dan bukan anggota dan/atau pengurus partai politik.

Terhadap gugatan tersebut mahkamah berpendapat bahwa syarat non-Parpol bagi calon anggota DPD bukan merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.*" Kandungan norma yang tercantum dalam Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 adalah bahwa untuk mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD, perseorangan harus 'mencalonkan' dirinya sendiri sebagai peserta Pemilu, bukan dicalonkan oleh Parpol. Hal itu berbeda dengan calon anggota DPR, perseorangan yang ingin menjadi anggota DPR harus

dicalonkan oleh Parpol yang merupakan peserta Pemilu.(Putusan MK No.10/PUU-VI-2008).

Putusan mahkamah konstitusi di atas, pada dasarnya hanya menyatakan bahwa tidak ada norma larangan dalam konstitusi bagi anggota DPD untuk menjadi anggota Partai politik, oleh karenanya mahkamah tidak dapat memberi larangan sebagaimana yang diminta oleh pemohon. Hal ini berbanding lurus dengan kewenangan mahkamah sebagai *negative legislator* yang artinya Mahkamah hanya bisa memutus sebuah norma dalam UU yang bertentangan konstitusi, tanpa boleh memasukan norma baru ke dalam undang-undang. Oleh karenanya mahkamah tidak dapat memunculkan norma syarat non partai bagi anggota DPD sepanjang tidak dinormakan dalam UUD 1945.

Setelah putusan MK tersebut, kini tidak adalagi peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan dasar bahwa anggota DPD tidak boleh menjadi pengurus atau anggota Partai Politik, harapan satu-satunya adalah terletak pada kenegarawanan para anggota DPRRI beserta lembaga eksekutif untuk mengembalikan norma syarat menonpartaikan anggota DPD dalam rancangan pemilu yang sekarang sedang dibahas.

KEDUDUKAN KOMISI PELAYANAN PUBLIK DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

³ Komisi Pelayanan Publik (KPP) merupakan lembaga daerah yang hanya ada di daerah Provinsi Jawa Timur yang dibentuk berdasarkan Perda Nomor 11 Tahun 2005 sebagaimana dirubah dengan Perda Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Pelayanan Publik. Pembentukan komisi ini bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokratis. Itikat baik (*goodwill*) pemerintah jawa timur ini tentu harus kita apresiasi bersama karena pada hakikatnya fungsi pelayanan publik merupakan fungsi paling utama bagi sebuah pemerintahan. Namun sebagai pemerintahan daerah dalam bentuk negara kesatuan, pemerintah daerah mempunyai batasan kewenangan dalam mengeluarkan kebijakan (*policy*). Pemerintah daerah hanya dapat melakukan urusan-urusan yang diperbolehkan (diberi kewenangan) oleh undang-undang.

Pada hakikatnya pemerintah daerah merupakan pemerintahan yang bertugas membantu pemerintah pusat dalam mensukseskan program-programnya. Oleh karenanya pemerintah daerah tidak dibenarkan melakukan urusan-urusan diluar yang diamanahkan atau setidaknya diijinkan oleh undang-undang. Lalu, bagaimanakah dengan eksistensi KPP Jawa Timur ? apakah keberadaannya bertentangan dengan undang-undang ?

KPP Berdasarkan Format Kelembagaan Daerah

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD. Berdasarkan Pasal 1 ayat (3&4) Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU.Pemda) Kedua lembaga ini merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dengan demikian segala urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah harus bermuara dari dua lembaga ini yaitu lembaga kepala daerah dan lembaga kedewanan di daerah. Selanjutnya kedua lembaga ini dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, dan badan untuk daerah provinsi. Lembaga Kedewanan Daerah selain di bantu oleh sekretariat DPRD juga dibantu oleh alat kelengkapan dewan yang terdiri dari pimpinan, badan musyawarah, komisi, badan pembentukan Perda Provinsi, badan anggaran, badan kehormatan, dan alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Dari penjelasan diatas format kelembagaan daerah hanya bermuara dari dua kamar (bikameral) yaitu kamar kelembagaan kepala daerah di satu sisi dan kamar kedewanan daerah di sisi lain. Kamar kelembagaan kepala daerah dibantu oleh sekretariat daerah dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang kedudukannya berada dibawah kepala daerah sedangkan kamar kelembagaan kedewanan daerah dibantu oleh sekretarian dewan dan alat kelengkapan dewan yang juga berkedudukan dibawah DPRD

Berdasarkan Pasal 44 Perda No 8 Tahun 2011 Tentang Pelayanan Publik (Perda PP), KPP merupakan lembaga pengawas eksternal yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya bersifat independen bebas dari pengaruh siapapun. Dari ketentuan Pasal 44 ini, maka lembaga KPP merupakan lembaga independen yang tidak termasuk kedalam format kelembagaan daerah sebagaimana diatur dan ditata di dalam UU. Pemda. KPP tidak ada dibawah kepala daerah serta juga tidak ada dibawah DPRD. Sehingga keberadaannya dapat dikatakan bertentangan dengan format kelembagaan daerah.

KPP Sebagai Lembaga Upaya Banding Administratif

KPP merupakan lembaga yang disediakan bagi masyarakat untuk mengadukan tindakan pemerintah yang berupa tidak terlaksananya pelayanan publik secara baik. Pelayanan tersebut dapat berupa pengeluaran keputusan yang bersifat *Beschikking* seperti mengeluarkan ijin, sertifikat, Kartu identitas dll. Oleh lembaga pemerintah yang diberi wewenang sebagai organ pelayan publik. Dengan demikian, KPP juga berfungsi dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara yaitu sebagai lembaga banding administratif. Dalam Pasal 48 undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara jika seluruh upaya administratif telah ditempuh. Oleh karenanya sangat beralasan bila KPP juga dikatakan bergerak dibidang keyustisian karena keberadaannya tidak dapat dipisahkan dari upaya penyelesaian sengketa tata usaha negara.

Pasal 10 UU.Pemda meletakkan urusan keyustisian sebagai urusan absolut. Sedangkan urusan absolut sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat bukan kewenangan pemerintahan daerah. Dengan demikian pembentukan lembaga KPP adalah cacat wewenang karena dibentuk dengan cara melampau wewenang yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

KPP dan Ombudsman Republik Indonesia

Dalam hal melihat tugas dari KPP sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 45 Perda. PP. Maka tugas-tugas tersebut juga dilaksanakan oleh Obudsman Republik Indonesia (ORI) yang juga mempuyai kantor perwakilan di daerah (Pasal 7 UU. ORI). Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa wewenang KPP sebenarnya sudah dilaksanakan oleh lembaga ORI yang merupakan lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-undang.Dari berbagai uraian diatas sudah sangat tepat manakala komisi A merekomendasikan pembubaran lembaga Komisi Pelayanan Publik.

PELUANG KOMPROMI JAHAT OLEH PENYELENGGARA PEMERITAH DAERAH

Selama hampir dua pekan ini media diramaikan oleh Operasi Tangkap Tangan (OTT) yang dilakukan KPK kepada Ketua Komisi B DPRD Jawa Timur Muhamad Basuki. Penangkapan tersebut konon berkaitan dengan kasus suap yang diberikan oleh beberapa kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) kepada pak ketua komisi B.

Jawa Timur yang selama ini terkenal adem ayem, setelah berita OTT kepada salah satu anggota dewan tersebut, menjadi gaduh apa lagi ada indikasi bahwa kasus suap ini sudah dilakukan dalam waktu yang lama dan rutin yang melibatkan anggota dewan dan juga unsur eksekutif.

Setelah kejadian tersebut, banyak kalangan berspekulasi bahwa dibalik hubungan mesra antara legislatif dan eksekutif di Jawa Timur telah terjadi persekongkolan dengan cara menyalahgunakan kewenangan masing-masing yang dapat merugikan masyarakat Jawa Timur. Dugaan tersebut juga diamini oleh pihak KPK. KPK menduga para kepala dinas Provinsi Jawa Timur itu berkomitmen membayar ketua komisi B DPRD Jatim yang kini sudah jadi tersangka sebesar Rp 600 juta per tahun terkait pelaksanaan tugas pengawasan dan pemantauan DPRD terhadap peraturan daerah dan penggunaan anggaran Provinsi Jawa Timur. Pembayaran dilakukan secara periodik setiap triwulan.

(<https://nasional.tempo.co/read/news/2017/06/08/063882825/kpk-dalami-dugaan-10-dinas-di-jawa-timur-setor-duit-ke-dprd>)

Hubungan Pusat dan Daerah

Hakikat dari hubungan pusat dan daerah dalam ketatanegaraan adalah pembagian kekuasaan secara vertikal atau dapat juga dinamakan pembagian kekuasaan secara teritorial. Secara konstitusional hubungan ini diatur dalam Pasal 18 UUD 1945.

“ 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”.

“Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Bunyi pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945 diatas menjelaskan pembagian kekuasaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang dibagi kepada daerah provinsi, kabupaten, dan kota melalui sistem otonomi daerah, yaitu kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri.(Lukman Hakim;2012).

Berdasar hal tersebut di atas, pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten dan kota mempunyai kewenangan untuk mengatur rumah

tangganya sendiri melalui kesepakatan antar penyelenggara pemerintahan daerah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. (Pasal 57 UU. 23 Tahun 2014). Terhadap penyelenggara pemerintah daerah Provinsi, pembinaan dan pengawasannya dilakukan oleh pemerintah pusat.

Mempelajari diskripsi dalam paragraf di atas, dapat disimpulkan bahwa penyelenggara pemerintah daerah merupakan bagian dari penyelenggara eksekutif dengan kata lain semua unsur penyelenggara pemerintahan daerah, baik unsur Kepala Daerah maupun unsur DPRD adalah kepanjangan tangan dari eksekutif pusat. Jadi DPRD walaupun mempunyai fungsi legislasi bila dipandang dari hubungan antar pemerintah pusat dan daerah tetap merupakan bagian dari eksekutif. Disamping itu DPRD juga tidak mempunyai hubungan hierarkis dengan DPRRI.

Bentuk hubungan antara kepala daerah dan DPRD yang bersifat kolegial sebagaimana penjelasan di atas, sangat membuka peluang bagi kedua unsur penyelenggara pemerintahan daerah untuk melakukan kompromi jahat dalam berbagai hal terutama mengenai hal yang menyangkut keberhasilan pengelolaan pemerintahan daerah diberbagai sektor, karena keberhasilan pengelolaan pemerintahan daerah merupakan keberhasilan bersama antar kedua unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan bukan keberhasilan salah satu pihak saja. Sedangkan hubungan check and balances

antar kedua unsur penyelenggara pemerintahan daerah sangat dimungkinkan tidak terjadi.

Konfigurasi Politik Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah

Sejak era reformasi konfigurasi politik antara pusat dan daerah tidak lagi linier sebagaimana konfigurasi politik yang terjadi dimasa orde baru. Hal ini disebabkan karena sejak reformasi Indonesia mempunyai dua rezim pemilihan yaitu rezim pemilihan umum (pemilu) dan rezim pemilihan kepala daerah (pilkada). Masing-masing rezim sama-sama memberlakukan sistem pemilihan secara langsung. Artinya kepala pemerintahan pusat dipilih langsung oleh rakyat begitu pula kepala pemerintahan daerah juga dipilih langsung oleh rakyat.

Pemilihan pemimpin negara baik pusat maupun daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat ini menyebabkan konfigurasi politik antara pusat dan daerah menjadi tidak linier. Penguasa yang ada dipusat belum tentu merefresentasikan penguasa didaerah. Begitu pula komposisi pemenang pemilu yang terdiri dari partai politik antara pusat dan daerah juga sangat beragam. Sehingga partai politik yang memposisikan dirinya sebagai partai yang oposisi kepada pemerintah yang ada di pusat belum tentu partai tersebut juga beroposisi kepada kepala daerah yang ada didaerahnya. Dengan demikian, konfigurasi politik yang ada di daerah memiliki warna tersendiri yang membedakan dengan konfigurasi politik yang ada di pemerintahan pusat.

Kemandirian dalam mendesain dan mengelola ritme politik yang ada di daerah, juga akan rentan berujung pada irama politik yang hanya dapat didengar dan dirasakan oleh para pelaku politik di daerah sementara masyarakat yang seharusnya menjadi objek yang diuntungkan sama sekali tidak merasakan keuntungan tersebut.

Sistem pemerintahan daerah yang menjadikan kepala daerah dan DPRD sebagai penyelenggara daerah yang memiliki hubungan kemitraan yang sejajar serta konfigurasi politik di daerah yang memiliki warna tersendiri sangat memungkinkan bagi daerah untuk melakukan kompromi-kompromi jahat guna menutupi berbagai keburukan atas pengelolaan pemerintahan daerah yang menjadi tanggung jawab bersama antara unsur kepala daerah dan unsur lembaga kedewanan.

TINDAKAN MAHKAMAH AGUNG CACAT PROSEDUR, TINDAKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH SEWENANG-WENANG

Pertunjukan tidak etis kembali dipertontonkan oleh lembaga parlemen Indonesia, jika pada awal-awal masa pemerintahan Presiden Joko Widodo pertunjukan tidak etis itu diperagakan oleh oknum anggota DPRRI kali ini diperagakan oleh lembaga DPDRI. Hal itu dipicu oleh perebutan jabatan tertinggi dilembaga senator itu. Haus kekuasaan diantara anggota DPD telah mengesampingkan dan mengorbankan marwah (Muru'ah) lembaga DPD sebagai salah satu kamar parlement disamping kamar yang dihuni oleh DPRRI (sistem bikameral).

Sebelum kejadian memalukan pada 4 April 2017 itu, lembaga senator ini juga telah mengalami keterpurukan besar akibat ketuanya berurusan dengan lembaga anti rasuah. Belum hilang ingatan masyarakat atas kasus yang menimpa ketua DPD Irman Gusman, kini masyarakat kembali disuguhi tontonan yang sangat tidak pantas dilakukan oleh para anggota dewan yang terhormat tersebut. Kejadian ini menambah citra buruk dan *distrust* terhadap lembaga parlemen dimata masyarakat.

Kisruh seputar pelantikan ketua dan wakil ketua DPD ini, juga diperparah oleh sikap menduanya Mahkamah Agung. Lembaga Yudisial tertinggi ini hadir melalui perwakilannya untuk memandu pengucapan sumpah dalam pelantikan ketua dan wakil ketua DPD, padahal sebelumnya MA telah mengeluarkan amar putusan yang

membatalkan peraturan DPD Nomor 1 Tahun 2017 tentang peraturan tata tertib yang menjadi dasar pemilihan DPD.

Setelah dikonfirmasi seputar sikap menuduhnya MA, melalui juru bicaranya MA menjelaskan bahwa kehadirannya merupakan kewajiban konstitusional karena diperintahkan oleh Pasal 253 Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

“Anggota DPD sebelum memegang jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna DPD”.

MA juga menjelaskan bahwa kehadirannya dalam pelantikan DPD tidak ada kaitannya dengan cacatnya prosedur pelantikan. Menurutnya, prosedur pelantikan merupakan urusan internal DPD sedangkan MA hanya memenuhi perintah undang-undang yaitu memandu pengucapan sumpah dalam pelantikan ketua dan wakil ketua DPD.

Argumentasi jurubicara MA ini bila dilihat dari Hukum Administrasi tidak dapat dibenarkan. Dalam rumusan hukum administrasi, baik putusan maupun tindakan dari pejabat pemerintahan (pejabat tata usaha negara) harus diukur atas penggunaan kewenangan yang tepat, prosedur yang tepat dan substansi yang juga tepat. Pejabat pemerintahan dapat dipersoalkan secara hukum

manakala mengeluarkan keputusan atau melakukan tindakan yang cacat wewenang, cacat prosedur serta cacat substansi.

Pasal 4 Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU. Adpem) memperluas pengaturan administrasi pemerintahan yang mencakup tentang hak dan kewajiban pejabat pemerintahan, kewenangan pemerintahan, diskresi, penyelenggaraan administrasi pemerintahan, prosedur administrasi pemerintahan, keputusan pemerintahan, upaya administratif, pembinaan dan pengembangan administrasi pemerintahan, dan sanksi administratif.

Dengan kata lain, semua keputusan atau tindakan penyelenggara negara baik yang ada di eksekutif, legislatif maupun yudisial yang berkaitan dengan hak, fungsi, dan wewenangnya harus tunduk pada pengaturan administrasi pemerintah dan harus sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, prosedur dan juga substansi. Jika tidak sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, terdapat kesalahan prosedur atau kesalahan substansi maka keputusan atau tindakan pejabat pemerintahan dapat dibatalkan (pasal 71 UU Adpem).

Dengan demikian tindakan pejabat MA dalam memandu pengucapan sumpah atas pelantikan DPD merupakan tindakan administrasi pemerintahan yang harus tepat dalam penggunaan wewenang, prosedur dan substansi. Manakala ada cacat diantara ketiganya maka tindakan tersebut dapat dibatalkan.

Pejabat MA hadir memandu pengucapan sumpah pada ketua dan wakil ketua DPD yang terpilih dengan menggunakan dasar peraturan yang telah dibatalkan oleh MA sendiri, oleh karenanya kehadiran pejabat MA merupakan tindakan yang cacat prosedur.

Pakar Tata Negara ternama, Prof. Yusril Ihza Mahendra mengesahkan tindakan MA. Menurutnya tindak memandu pengucapan sumpah yang dilakukan oleh pejabat MA itu sah karena peraturan DPD Nomor 1 Tahun 2017 tentang peraturan tata tertib yang menjadi dasar pemilihan DPD belum dicabut sekalipun sudah dibatalkan oleh MA. Yusril berpendapat bahwa putusan MA tidak mempunyai sifat mengikat secara langsung (*binding*) sebagaimana putusan MK. Produk hukum yang dibatalkan oleh MA tetap berlaku selama belum dicabut oleh lembaga yang berwenang dalam durasi waktu selama 90 hari. Atas logika tersebut Yusril mengesahkan tindakan pejabat MA.

Logika Prof. Yusril ini benar seandainya yang memanfaatkan keterlambatan pencabutan produk hukum atas perintah putusan pengadilan itu adalah subjek hukum lain diluar lembaga yang diberi kewajiban untuk mencabut produk hukum yang dikeluarkannya, namun manakala lembaga yang diperintahkan pengadilan untuk mencabut produk hukum yang dikeluarkan yang memanfaatkannya dengan cara memperlambat atau tidak mencabut produk hukum yang telah dibatalkan pengadilan, maka hal itu merupakan tindakan yang sewenang-wenang yang dilakukan lembaga negara.

KRISIS CALON PEMIMPIN DARI INTERNAL KADER PARTAI POLITIK

Hiruk pikuk kontestasi pilkada yang akan berlangsung pada tahun 2018 sudah mulai meramaikan pemberitaan diberbagai media. Figur-figur potensial pun juga sudah mulai bermunculkan yang menambah semaraknya pelaksanaan pesta demokrasi pada tahun 2018 mendatang. Diantara figur-figur potensial tersebut adalah Drs. H. Saifullah Yusuf (Gus Ipul), Hj. Khofifah Indar Parawansah, Prof. Dr. Mahfud MD, Tri Rismaharini, Abdullah Azwar Anas, Supriyatno, Halim Iskandar, Hasan Aminuddin, Zainuddin Amali dan masih banyak lagi figur-figur parpol maupun non parpol yang terus mewarnai pemberitaan media untuk menjadi kandidat Gubernur maupun Wakli Gubernur Jawa Timur.

Namun demikian dari beberapa nama tersebut diatas, figur yang sudah mendakati kepastian untuk dicalonkan sebagai Gubernur Jawa Timur adalah Saifullah Yusuf dan Khofifah Indar Parawansah. Kedua kandidat terkuat tersebut, merupakan figur dari luar partai politik meskipun keduanya pernah aktif di Partai Politik yang sama yakni Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Hal ini nampaknya akan mengulangi apa yang sudah terjadi pada Pilkada DKI Jakarta yang sempat membuat heboh seluruh Nusantara dimana calon Gubernur dari kedua pasang kandidat bukan orang partai politik.

Minimnya kader dari internal partai politik untuk menjadi kandidat kuat dalam setiap kontestasi pemilihan calon pemimpin dinegeri ini, merupakan bukti nyata

kegagalan partai politik dalam melakukan proses pengkaderan pada setiap kadernya melalui pendidikan politik yang seharusnya dilakukan oleh partai politik. Hal ini sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 11 UU. No. 2/2008 Tentang Partai Politik (UU Parpol) yang mengatakan: “Partai Politik berfungsi sebagai sarana:

- a. pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b. penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d. partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
- e. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender”.

Senada dengan fungsi partai politik dalam UU Parpol diatas, Abdul Mukthie Fajar, (2012) Juga membagi fungsi partai politik menjadi 4 fungsi yaitu sebagai sarana komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik dan pengatur konflik.

Minimnya kader internal sebagai calon pemimpin dalam setiap kontestasi pemilihan membuktikan bahwa pendidikan dan sosialisasi politik yang diamanahkan oleh UU Parpol tidak dijalankan secara serius oleh partai politik. Partai politik tidak mampu mendidik dan menyiapkan kadernya untuk menjadi calon pemimpin dengan kemampuan dan integritas yang dapat diandalkan.

Sistem Pemilihan Terbanyak dan Kegagalan Pengkaderan

Salah satu penyebab dari keengganan partai politik dalam melakukan pendidikan politik pada kadernya secara serius adalah dicabutnya kewenangan partai politik oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam menentukan kadernya menjadi anggota *legislative* melalui sistem nomor urut paling kecil sebagaimana tercantum dalam Pasal 214 UU. No 10/2008.

Meskipun putusan tersebut hanyalah menyangkut pemilihan anggota *legislative*, namun putusan tersebut ternyata tidak hanya berimbas pada pemilihan anggota *legislative* *ansich*. Dengan adanya putusan MK tersebut, fungsi partai politik sebagaimana telah dijelaskan diatas, sulit ditemukan dalam peran partai politik saat ini, partai politik tak ubahnya hanyalah sebagai lembaga makelar calon pemimpin yang harus pintar-pintar memanfaatkan event pemilihan sebagai kesempatan untuk memperoleh keuntungan besar atau berfungsi sebagai kendaraan yang dapat menghantarkan orang-orang berduit menuju kursi kekuasaan.

Fenomena ini tidak hanya terjadi pada pemilihan calon anggota *legislative* tetapi disemua event pemilihan tak terkecuali pada pemilihan kepala daerah. Prilaku pragmatis dan komirsil dari setiap partai politik sudah menjadi pemandangan lumrah dalam setiap event pemilihan sehingga bukan barang aneh manakala kader internal parpol tak lagi menjadi prioritas dalam pencalonan di setiap event pemilihan. Partai politik dituntut untuk bersikap realistis dalam melihat berbagai kandidat diberbagai

daerah. Jika ada kandidat yang dirasa lebih menguntungkan masa depan partai politik baik dari segi ekonomi maupun politik kendati dia bukan berasal dari internal kader partai politik, maka parpol tersebut pasti akan memilih kandidat tersebut dan menegasikan potensi kadernya.

Pendidikan dan Sosialisasi Politik

Pada dasarnya pendidikan dan sosialisasi politik tidak hanya menjadi tanggung jawab Partai Politik. Disamping partai politik lembaga lain yang ikut diberi amanah untuk memberikan pendidikan dan sosialisasi politik adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu, dan Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (BAKESBANGPOL) sebagai unsur dari kementerian dalam negeri.

Namun demikian, perundang-undangan tidak mengatur secara jelas dan tegas mekanisme penyelenggaraan pendidikan dan sosialisasi politik serta tidak ada aturan yang memberi peran spesifik atas pelaksanaan pendidikan dan sosialisasi politik yang diselenggarakan oleh masing-masing ketiga lembaga tersebut. Akibatnya pelaksanaan pendidikan dan sosialisasi politik di lapangan masih asal-asalan dan cenderung hanya menghabiskan anggaran saja tanpa hasil (*output*) yang jelas. Hemat saya, seharusnya terdapat spesifikasi atas pelaksanaan pendidikan dan sosialisasi politik atas masing-masing dari ketiga lembaga negara di atas. KPU memberikan pendidikan dan sosialisasi politik pada pemilih selain mengenai mekanisme pemilihan yang benar juga mengenai peran pemilih dalam pemilihan serta akibat

yang akan ditanggung atas kesalahan dalam memilih pemimpin. Bakesbangpol memberikan pendidikan politik kepada masyarakat agar tidak terpecah belah dalam pemilihan sekalipun berbeda pilihan. Sedangkan pendidikan politik yang dilaksanakan oleh Partai Politik, adalah pendidikan politik yang diberikan hanya pada kader partai politik guna menyiapkan calon pemimpin yang mempunyai kompetensi dan integritas tinggi dan kader yang memiliki kompetensi dan integritas tinggi kemudian disosialisasikan oleh partai politik kepada masyarakat sehingga masyarakat pemilih akan lebih mengenal calonnya karena sudah disosialisasikan jauh-jauh sebelum masa kampanye dilarang dan/atau dibuka.

Dengan adanya aturan yang jelas atas pelaksanaan pendidikan dan sosialisasi politik, kemudian disertai dengan ancaman sanksi administratif bagi yang tidak melaksanakan pendidikan dan sosialisasi politik Insa Allah akan menjadi salah satu solusi atas krisis kepemimpinan yang dilakukan oleh partai politik dinegeri ini.

PROBLEMA OTONOMI DESA

Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen memberikan hak otonomi hanya kepada daerah Provinsi, daerah kabupaten dan kota dan tidak untuk pemerintahan desa. Hal ini berbeda dengan konstruksi pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen yang mengatakan, “pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Bunyi pasal 18 UUD 45 sebelum amandemen tidak menegaskan daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa sebagai daerah yang memperoleh hak pengelolaan pemerintahan secara otonom, tetapi pasal tersebut hanya menyebut pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Atas dasar tersebut, sangat beralasan bila frasa “daerah kecil” yang termaktub dalam konstitusi tersebut dimaknai sebagai pemerintahan desa dan menjadi dasar pengelolaan desa secara otonom.

Meskipun UU. No.6 Tahun 2014 Tentang Desa (UU Desa) tidak secara eksplisit menyatakan otonomi desa, namun bila dilihat dari sejumlah kewenangan yang diberikan UU Desa tersebut khususnya kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa, pemerintahan desa sudah dapat mengelola pemerintahannya secara otonom.

Berkaitan dengan hal ini, Haw wijaya,(2005) dalam bukunya yang berjudul ¹³ “Otonomi Desa Merupakan Otonomi Asli, Bulat dan Utuh”, mengatakan bahwa sistem pemerintahan desa di era reformasi lebih nyata dan asli karena mengakui adanya hak asal usul dan adat istiadat yang berkembang dipedesaan untuk dilestarikan dan dikembangkan sebagai salah satu kekayaan budaya yang ada dipedesaan.

Seiring dengan apa yang disampaikan oleh Haw Wijaya diatas, Zudan Arif Fakrullah,(2014) mengatakan bahwa pelaksanaan hak otonom pada pemerintahan desa memiliki ke khususan yang membedakan dengan hak otonom ditingkat provinsi dan kabupaten. Kekhususan tersebut meliputi: ¹³ *Pertama*, otonomi desa bukan merupakan implikasi dari adanya penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah kepada pemerintah desa melalui kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan. ¹³ *Kedua*, otonomi desa diselenggarakan berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat masyarakat setempat, sehingga otonomi desa lebih bermakna sebagai otonomi masyarakat desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan bersama sesuai dengan sistem nilai sosial budaya masyarakat setempat. Dengan demikian landasan konstitusional dari pelaksanaan otonomi desa bukanlah Pasal 18 UUD 1945 tetapi Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

“ negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan

perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Mencermati pendapat kedua pakar tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pengelolaan pemerintahan desa masih berbasis pada kearifan lokal (*local wisdom*) yang terdapat di desa masing-masing sesuai dengan adat istiadat yang berkembang, berbeda dengan pengelolaan pemerintahan di atasnya yang harus didasarkan pada aturan-aturan normatif administratif (*rechtmatig bestuur*) dalam setiap menjalankan urusan-urusan pemerintahan yang diperoleh berdasarkan kewenangan otonomi dari pemerintah pusat.

Desa-desanya di sejumlah daerah masih sangat banyak yang tidak memiliki struktur dan infrastruktur yang memadai. urusan desa yang tidak dapat terbilang sederhana, hanya diurus oleh kepala desa dan sekretaris desa tanpa didukung oleh fasilitas kantor yang memadai juga sering ditemukan di sejumlah daerah.

Hal tersebut seharusnya juga difahami oleh aparat penegak hukum, agar lebih bijak dalam menindak setiap pelanggaran yang dilakukan oleh aparat pemerintah desa. Pemerintah desa masih sangat membutuhkan pembinaan dan penyesuaian dalam melakukan pengelolaan pemerintahan dengan berbagai aturan-aturan administratif yang terkadang substansi aturannya juga banyak memiliki masalah berupa benturan kewenangan (konflik norma) dan multi interpretatif.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Mukthie Fadjar, “ *Partai Politik, dalam perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*”, Setara Press, Malang 2012.
- _____, “ *Pemilu dan Demokrasi*”, Setara Press, Malang 2013.
- Ahmad Rifai, “*Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*”, Sinar Grafika, Cetakan Pertama 2010.
- Janedjri M. Gaffar, “*Politik Hukum Pemilu*”, Konstitusi Press(Konpress), Jakarta Cetakan pertama 2012.
- Putusan Mahkamah konstitusi Nomor 072-073/PUU .II/2004
- Putusan Mahkamah konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013
- Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945
- 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
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua 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
- Undang-undang nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu
- Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Kontitusi
- Undang-undang republik indonesia 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

Pandangan Hukum tentang Pemilihan Umum dan Pemerintahan

ORIGINALITY REPORT

13%

SIMILARITY INDEX

13%

INTERNET SOURCES

8%

PUBLICATIONS

10%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

- | | | |
|---|---|----|
| 1 | Indarja*, Sekar Anggun Gading Pinilih. "Challenges and Opportunities for Indonesian Women's Participation and Representation in Legislative Power", International Journal of Recent Technology and Engineering (IJRTE), 2020
Publication | 2% |
| 2 | hendiburahman.files.wordpress.com
Internet Source | 2% |
| 3 | issuu.com
Internet Source | 1% |
| 4 | www.dpd.go.id
Internet Source | 1% |
| 5 | www.komisiinformasi.go.id
Internet Source | 1% |
| 6 | Yuliyanto Yuliyanto. "Transformasi Model Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2017
Publication | 1% |

7	Submitted to Institut Pemerintahan Dalam Negeri Student Paper	1 %
8	www.pps.unud.ac.id Internet Source	1 %
9	www.bpkp.go.id Internet Source	1 %
10	www.fakultashukum-universitaspnjisakti.com Internet Source	1 %
11	inclaw-hukum.com Internet Source	1 %
12	wordskripsi.blogspot.com Internet Source	1 %
13	eprints.uns.ac.id Internet Source	1 %
14	peraturan.bpk.go.id Internet Source	1 %

Exclude quotes Off
Exclude bibliography Off

Exclude matches Off

Pandangan Hukum tentang Pemilihan Umum dan Pemerintahan

GRADEMARK REPORT

FINAL GRADE

/0

GENERAL COMMENTS

Instructor

PAGE 1

PAGE 2

PAGE 3

PAGE 4

PAGE 5

PAGE 6

PAGE 7

PAGE 8

PAGE 9

PAGE 10

PAGE 11

PAGE 12

PAGE 13

PAGE 14

PAGE 15

PAGE 16

PAGE 17

PAGE 18

PAGE 19

PAGE 20

PAGE 21

PAGE 22

PAGE 23

PAGE 24

PAGE 25

PAGE 26

PAGE 27

PAGE 28

PAGE 29

PAGE 30

PAGE 31

PAGE 32

PAGE 33

PAGE 34

PAGE 35

PAGE 36

PAGE 37

PAGE 38

PAGE 39

PAGE 40

PAGE 41

PAGE 42

PAGE 43

PAGE 44

PAGE 45

PAGE 46

PAGE 47

PAGE 48

PAGE 49

PAGE 50

PAGE 51

PAGE 52

PAGE 53

PAGE 54

PAGE 55

PAGE 56

PAGE 57

PAGE 58

PAGE 59

PAGE 60

PAGE 61

PAGE 62

PAGE 63

PAGE 64

PAGE 65

PAGE 66

PAGE 67

PAGE 68

PAGE 69

PAGE 70

PAGE 71

