



Jurnal Magister Hukum

ARGUMENTUM

Volume 1, Nomor 1, Oktober 2016

ISSN 25284584

PENGATURAN JANGKA WAKTU DALAM PENDAFTARAN PUTUSAN
ARBITRASE INTERNASIONAL DI INDONESIA

Anggit Widyarsinta

TANGGUNG JAWAB KERJASAMA OPERASI YANG DIDIRIKAN OLEH
BADAN HUKUM YANG BERGERAK DALAM BIDANG PENGEMBANG

Samuel Keith Cahyadi

EFEKTIFITAS PERMA NO.1 TAHUN 2008 TENTANG PROSEDUR
MEDIASI DALAM MENYELESAIKAN PERKARA
PERCERAIAN DI PENGADILAN AGAMA

Nasrulloh

PENGATURAN STANDARDISASI SEKTOR PERDAGANGAN
TELUR AYAM DI ERA MEA

Sherly Sinarta

KETIKA RATIFIKASI PERJANJIAN INTERNASIONAL TERNYATA
TIDAK CUKUP UNTUK MELINDUNGI TKI DI LUAR NEGERI

Wisnu Aryo Dewanto

PENCATATAN KELAHIRAN DAN HAK-HAK ANAK

Irta Windra Syahrial

UU PILKADA DAN KEPASTIAN HUKUM:
SUATU KAJIAN KRITIS PERGULATAN POLITIK PENGATURAN PILKADA
DI INDONESIA

Nur Latifah Hanum

ARGUMENTUM
Jurnal Berkala Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Surabaya
ISSN 25284584

Diterbitkan oleh Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Surabaya
Dua kali setahun pada bulan Maret dan Oktober
Volume 1, Nomor 1, Oktober 2016

Ketua Dewan Penyunting
Dr. Wisnu Aryo Dewanto, S.H., LL.M., LL.M.

Anggota Dewan Penyunting
Irta Windra Syahrial, S.H., M.S.
Sudarsono, S.H., M.S.
Dr. Go Lisanawati, S.H., M.Hum.

Penyunting Pelaksana
Nur Latifah Hanum, S.H., M.H.
Anton Hendrik Samudra, S.H. M.H.
Nabbilah Amir, S.H., M.H.

Staf Administrasi
Abdul Mokhid Murtadho, S.Sos.
Suwardi, S.E.
Sadiah, S.Sos.

Alamat Sekretariat ARGUMENTUM:

Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas
Surabaya, Jalan Raya Kalirungkut, Surabaya 60293.

T: 031-2981225

F: 031-2981121

E: hukum@ubaya.ac.id atau wisnu@ubaya.ac.id

ARGUMENTUM
Jurnal Berkala Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Surabaya
ISSN 25284584

Diterbitkan oleh Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Surabaya
Dua kali setahun pada bulan Maret dan Oktober
Volume 1, Nomor 1, Oktober 2016

Ketua Dewan Penyunting
Dr. Wisnu Aryo Dewanto, S.H., LL.M., LL.M.

Anggota Dewan Penyunting
Irta Windra Syahrial, S.H., M.S.
Sudarsono, S.H., M.S.
Dr. Go Lisanawati, S.H., M.Hum.

Penyunting Pelaksana
Nur Latifah Hanum, S.H., M.H.
Anton Hendrik Samudra, S.H. M.H.
Nabbilah Amir, S.H., M.H.

Staf Administrasi
Abdul Mokhid Murtadho, S.Sos.
Suwardi, S.E.
Sadiah, S.Sos.

Alamat Sekretariat ARGUMENTUM:

Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas
Surabaya, Jalan Raya Kalirungkut, Surabaya 60293.

T: 031-2981225

F: 031-2981121

E: hukum@ubaya.ac.id atau wisnu@ubaya.ac.id

EDITORIAL

Syukur kepada Tuhan Yang Maha Pandai, pada akhirnya Jurnal Magister Hukum "ARGUMENTUM" Fakultas Hukum Universitas Surabaya dapat hadir untuk membantu para mahasiswa baik di jenjang S-2 maupun S-3 mempublikasikan hasil penelitian tesis maupun disertasi mereka. Namun demikian, kehadiran Jurnal Magister Hukum ini juga diperuntukkan bagi para dosen yang berminat untuk mempublikasikan hasil penelitian atau karya tulis lepas mereka.

Tulisan dalam edisi perdana jurnal ini diawali oleh hasil penelitian tesis mahasiswa *Anggit Widyarsinta* mengenai "Pengaturan Jangka Waktu dalam Pendaftaran Putusan Arbitrase Internasional di Indonesia." Selanjutnya, hasil penelitian tentang "Tanggungjawab Kerjasama Operasi yang Didirikan oleh Badan Hukum yang Bergerak dalam Bidang Pengembang" yang dilakukan oleh *Samuel Keith Cahyadi*. Kemudian, fenomena perceraian yang banyak terjadi di Indonesia menjadi sorotan *Nasrulloh* yang mengambil penelitian tesis tentang "Efektifitas PERMA Nomor 10 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi dalam Menyelesaikan Perkara Perceraian di Pengadilan Agama." Pada bagian lain, *Sherly Sinarta* tertarik untuk meneliti tentang "Pengaturan Standardisasi Sektor Perdagangan Telur Ayam di Era MEA" yang mana banyak sekali celah dalam hukum di Indonesia sehingga menyulitkan para petani telur dalam bersaing secara global.

Beberapa dosen dari berbagai bidang ilmu tertarik untuk mempublikasikan karya tulis lepas mereka, antara lain: *Wisnu Aryo Dewanto* yang fokus menulis pada isu-isu perjanjian internasional seperti dalam judulnya "Ketika Ratifikasi Perjanjian Internasional ternyata Tidak Cukup untuk Melindungi TKI di Luar Negeri." *Irta Windra Syahrial* yang menulis tentang "Pencatatan Kelahiran dan Hak-Hak Anak" dan *Nur Latifah Hanum* yang memiliki ketertarikan dengan isu tentang "UU Pilkada dan Kepastian Hukum."

Kami berharap semakin banyak para mahasiswa yang melakukan penelitian dan dipublikasi dalam jurnal ini agar masyarakat dapat mengambil manfaat dari hasil penelitian tersebut.

Surabaya, September 2016
Redaksi

**UU PILKADA DAN KEPASTIAN HUKUM:
SUATU KAJIAN KRITIS PERGULATAN POLITIK PENGATURAN PILKADA
DI INDONESIA**

Oleh: Nur Latifah Hanum*

ABSTRACT

The local election is an important agenda in the implementation of democracy in Indonesia. Arrangements regarding the local elections experienced rapid development. Even, the local elections regulation is very frequent. This resulted in the emergence of legal insecurity. Laws are always changing is not a good law. Amendment Act elections cannot be separated with political content. The political struggle is able to influence the election law produced. The political process is run to produce the Act elections are not able to guarantee legal certainty. Therefore, the policy makers are expected to put the interests of not only personal, but policy-shapers are expected to provide a fair policy, usable and surely.

Keyword: Local election regulation, the political struggle, legal security

1. PENDAHULUAN

Negara hukum merupakan negara yang menjunjung tinggi supremasi hukum. Ide negara hukum, selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos*.¹

Konsep negara hukum mengalami pertumbuhan menjelang abad XX yang ditandai dengan lahirnya konsep negara hukum modern (*welfare state*), dimana tugas negara sebagai penjaga malam dan keamanan mulai berubah. Konsepsi *nachwachterstaat* bergeser menjadi *welvarsstaat*. Negara tidak boleh pasif tetapi harus aktif turut

* Dosen tetap di Fakultas Hukum Universitas Surabaya.

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010, h.125.

serta dalam kegiatan masyarakat, sehingga kesejahteraan bagi semua orang terjamin.²

Apabila demokrasi dan nomokrasi dianut bersama-sama dalam suatu negara, keduanya akan melahirkan konsep negara hukum yang demokratis. Dari sisi pemahaman kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan rakyat. Kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam aturan hukum, yang berpuncak pada rumusan konstitusi, sebagai produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat. Proses inilah yang secara teoritis disebut dengan kontrak sosial antara seluruh rakyat. Aturan hukum membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan, dijalankan, dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan pemerintahan. Inilah yang kemudian berkembang menjadi doktrin negara hukum.³

Indonesia adalah negara hukum bukan negara yang berdasarkan kekuasaan semata.⁴ Indonesia sebagai negara hukum ditegaskan pada Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Masuknya ketentuan mengenai negara hukum ke dalam pasal dimaksudkan untuk mempertegas paham bahwa Indonesia adalah negara hukum, baik dalam penyelenggaraan negara maupun kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.⁵

Indonesia merupakan negara hukum yang demokratis, artinya negara hukum di Indonesia dijalankan berdasarkan kedaulatan rakyat, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI

² Ni'matul Huda, Lembaga Negara dalam Transisi Demokrasi, Yogyakarta, UII Press, 2007, h.55.

³ Janedri M. Gaffar. Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945. Jakarta, Konpress, 2012, h.6.

⁴ Nomensen Sinamo. Hukum Tata Negara Suatu Kajian Kritis Tentang Kelembagaan Negara. Jakarta, Permata Aksara, 2010, h.36.

⁵ MPR RI. Panduan Pemasyarakatan UUD NRI Tahun 1945 Sesuai dengan urutan Bab, Pasal dan Ayat, Jakarta, Sekretariat Jendral MPR RI, 2007, h. 46.

Tahun 1945. Oleh karena negara Indonesia merupakan negara hukum yang demokratis, maka kekuasaan terbesar ada di tangan rakyat. Salah satu ciri negara hukum yang demokratis adalah terselenggaranya pemilihan umum oleh rakyat. Salah satu pemilihan oleh rakyat adalah Pemilihan Kepala Daerah sebagai salah satu ciri *demokrasi lokal*.

Pemilihan kepala daerah di Indonesia mengalami perkembangan pesat dari masa ke masa. Masa orde baru pemerintah menerapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Masa orde baru dinilai lebih otoriter, dimana Kepala daerah tingkat I dipilih oleh Menteri Dalam Negeri serta Kepala Daerah Tingkat II dipilih oleh Kepala Daerah Tingkat I.

Pengaturan Pemerintahan Daerah berkembang seiring dengan perkembangan kehidupan politik dan hukum di Indonesia. Orde baru berakhir dengan munculnya berbagai tuntutan reformasi. Salah satu tuntutan tersebut adalah menghapus sistem sentralisasi dalam pemerintahan serta menguatkan konsep otonomi daerah. Melalui tuntutan tersebut maka pemerintah mengubah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU Nomor 22 Tahun 1999 mengalihkan kewenangan pemilihan kepala daerah dari eksekutif ke legislatif. Pemilihan kepala daerah menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD melalui pencalonan. Hal ini menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah kurang melibatkan rakyat karena rakyat tidak secara langsung memberikan pilihannya, namun rakyat memberikan pilihannya melalui perwakilan DPRD.

UU Nomor 22 Tahun 1999 merupakan salah satu peraturan pasca reformasi yang dibentuk sebelum munculnya amandemen UUD 1945. Oleh karena hal itu maka dapat dikatakan bahwa UU Nomor 22

Tahun 1999 merupakan peraturan transisi dari pemerintahan yang cenderung sentralistis menjadi pemerintahan yang benar-benar menjunjung asas demokrasi.

Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 muncul peraturan baru tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999 yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004. UU Nomor 32 Tahun 2004 merupakan tindak lanjut dari perubahan kedua Pasal 18 UUD 1945. Melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 diharapkan mampu memberikan otonomi yang luas kepada daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri sesuai asas otonomi dan tugas pembantuan. Salah satu bab dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur mengenai pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 merupakan kepanjangan dari Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. UU Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan pelaksanaan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 telah memaknai bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung.

UU Nomor 32 Tahun 2004 kemudian dilengkapi dengan munculnya UU Nomor 12 Tahun 2008 yang mengubah beberapa Pasal dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, namun sistem pemilihan kepala daerah tetap dilakukan secara langsung.

Perjalanan selanjutnya, UU Nomor 12 Tahun 2008 diubah lagi dengan UU Nomor 22 Tahun 2014. UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota lahir melalui proses yang rumit dan sangat bermuatan nilai politis. UU tersebut disyahkan pada masa pergeseran kepemimpinan era SBY menuju Jokowi. UU Nomor 22 Tahun 2014 lahir sebagai produk hukum terakhir DPR periode 2009-2014. UU Nomor 22 Tahun 2014 mengatur pemilihan kepala daerah melalui DPRD. Pengaturan tersebut menimbulkan gejolak yang

luar biasa di mata masyarakat Indonesia. Oleh karena hal itulah, SBY sebagai presiden yang diduga sebagai dalang dibalik UU Pilkada tidak langsung, merasa masa itu merupakan masa darurat. Dalam kondisi tersebut SBY mengeluarkan Perpu yang membatalkan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 2014. Anehnya, sikap SBY mengeluarkan Perpu sangat kontras dengan sikap SBY sebelumnya yang menandatangani UU Nomor 22 Tahun 2014 untuk disahkan. Selanjutnya, UU Pilkada yang berlaku merupakan UU Nomor 1 Tahun 2015 yang merupakan UU hasil pengesahan Perpu Nomor 1 Tahun 2014. Bahkan tak berhenti disitu, pergulatan UU Pilkada terus berlangsung. UU Nomor 1 Tahun 2015 diubah lagi dengan UU Nomor 8 Tahun 2015. Selanjutnya di tahun 2016 UU Nomor 8 Tahun 2015 kembali dilakukan perubahan pasca adanya Putusan MK yang memutus beberapa pasal di UU Nomor 8 Tahun 2015. Perubahan UU Pilkada yang terus menerus ini menurut penulis menjadikan kesakralan peraturan perundang-undangan berkurang, dimana hal tersebut mengakibatkan jaminan kepastian hukum berkurang.

2. PEMBAHASAN

Demokrasi dan Pilkada

Demokrasi merupakan pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar negara meletakkan kekuasaan yang tertinggi di tangan rakyat. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Melihat pasal tersebut dapat kita mengerti bahwa kekuasaan di Indonesia harus berdasarkan kehendak rakyat.

Selain itu, Indonesia merupakan negara hukum. Hal ini telah ditegaskan oleh Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena Indonesia adalah negara hukum, maka demokrasi di Indonesia harus

didasarkan kepada konstitusi atau disebut pula dengan demokrasi konstitusional.

Demokrasi konstitusional muncul sebagai suatu program dan sistem politik yang konkret, yaitu pada akhir abad ke-19, dianggap bahwa pembatasan atas kekuasaan negara sebaiknya diselenggarakan dengan suatu konstitusi tertulis, yang dengan tegas menjamin hak-hak asasi dari warga negara. Disamping itu, kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkan kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam tangan satu orang atau badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan istilah Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dan *Rule of Law*.⁶

Pemilihan kepala daerah merupakan sarana untuk memilih pemimpin lokal. Sarana pemilihan tersebut seharusnya tetap tunduk pada konsep demokrasi sebagai sarana mewujudkan kedaulatan rakyat.

Pemilihan Kepala daerah telah diatur dalam Pasal 18 Ayat(4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa gubernur, bupati, walikota dipilih secara demokratis. Menurut Janedri M. Gaffar, kesepakatan rumusan demokratis untuk pilkada dicapai dengan maksud agar bersifat fleksibel. Pembuat undang-undang dapat menentukan sistem pilkada yang sesuai dengan kondisi daerah tertentu apakah secara langsung atau melalui perwakilan di DPRD. Hal itu juga merupakan bentuk penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat antar daerah yang berbeda-beda.⁷ Sebagai sarana pengaktualisasi demokrasi, sejak reformasi pilkada dilaksanakan secara langsung. Pilkada langsung paca reformasi, ditandai dengan munculnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶ Miriam Budiarjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik., Jakarta, Gramedia, 2008. h.107-108.

⁷ Janedri M.Gaffar., Politik Hukum Pemilu, Jakarta, Konpress 2012, h. 94.

Sejarah Pengaturan Pilkada di Indonesia

Seiring dengan berkembangnya kehidupan demokrasi di Indonesia, Pemilihan Kepala Daerah mengalami perkembangan panjang. UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan peraturan transisi dari masa orde baru ke masa reformasi yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah. Pemerintahan daerah sebelum reformasi sarat akan sistem pemerintahan yang sentralistik. Melalui reformasi, lahir UU Nomor 22 Tahun 1999 yang salah satunya mengatur mengenai pemilihan Kepala Daerah sebagai pengganti UU Nomor 5 Tahun 1974 yang merupakan produk orde baru. Meskipun demikian, pemilihan kepala daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 masih menggunakan sistem pemilihan langsung melalui perwakilan, dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih langsung oleh DPRD. Hal ini mengindikasikan masih hilangnya kekuasaan rakyat.

Perkembangan berikutnya pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah disesuaikan dengan perubahan UUD NRI Tahun 1945 melalui lahirnya UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri sesuai asas otonomi dan tugas pembantuan. UU Nomor 32 tahun 2004 menyebutkan bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung.

UU Nomor 32 Tahun 2004 merupakan amanat Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Pasal 18 Ayat(4) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Kata demokratis *sesungguhnya* memberikan ruang

kepada daerah yang memiliki keragaman khusus dan istimewa, seperti DIY dan DKI yang memiliki mekanisme tersendiri dalam pemilihan kepala daerahnya.

Dalam perkembangannya UU Nomor 32 Tahun 2004 dilengkapi dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Selanjutnya di akhir pemerintahan SBY, UU pemerintahan daerah yang memuat pemilihan kepala daerah diganti dengan UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pasal 3 Ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa Gubernur, bupati maupun walikota dipilih melalui DPRD. Hal ini tentu mengembalikan kita pada ingatan pengaturan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang merupakan peraturan transisi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa peraturan tersebut mengalami kemunduran. Reaksi masyarakat pasca pengesahan UU tersebut sangat buruk. Hal inilah yang kemudian mendorong SBY mengeluarkan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pilkada. Perpu tersebut mengembalikan kepada pemilihan langsung yang kemudian disahkan menjadi UU Nomor 1 Tahun 2015. Tidak lama setelah itu, UU Nomor 1 Tahun 2015 diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2015. Selanjutnya di tahun 2016, UU Nomor 8 Tahun 2015 kembali dilakukan perubahan, pasca munculnya putusan Mahkamah Konstitusi mengenai uji materiil atas UU Nomor 8 Tahun 2015.

UU Pilkada dan Kepastian Hukum

Pemilihan Kepala Daerah merupakan agenda penting dalam Proses demokrasi di Indonesia. Pemilihan Kepala Daerah akan menentukan eksistensi suatu daerah di masa yang akan datang. Oleh karena hal itu, maka pemilihan kepala daerah harus dilaksanakan dengan perencanaan yang matang. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah tentunya tidak dapat lepas dari peraturan yang mengatur mengenai pelaksanaannya.

Pemilihan kepala daerah telah diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Sebagai peraturan dasar, pengaturan pemilihan kepala daerah dalam UUD 1945 diterjemahkan melalui UU Pilkada. UU Pilkada sebagai sebuah aturan yang mengatur mengenai pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara detail menjadi sangat penting keberadaannya dalam berlangsungnya pesta demokrasi lokal.

Konsep negara hukum selalu meletakkan hukum sebagai hal tertinggi di atas hal lain. Kehidupan dalam negara hukum selalu diatur oleh norma yang kemudian dikenal dengan norma hukum. Oleh karena hal itu, maka norma hukum merupakan suatu aturan yang mendasari subjek hukum untuk bersikap. Meskipun demikian, namun sesungguhnya norma hukum dan aturan hukum merupakan dua hal yang berbeda.

Norma hukum memuat suatu penilaian mengenai perbuatan tertentu.⁸Pembedaan antara peraturan hukum dan norma hukum ini sebaiknya dipahami, oleh karena ia juga akan mempertajam kemampuan dan penglihatan kita untuk melakukan analisis. Dalam kerangka penglihatan yang demikian itu, maka peraturan hukum itu tidak lain adalah lambang-lambang saja yang dipakai untuk menyampaikan norma hukum. Lambang yang paling umum adalah dalam bentuk peraturan tertulis, tetap ia juga bisa dinyatakan dalam bentuk tanda-tanda lain, seperti lukisan dan bahkan juga dalam gerakan-gerakan badan. Oleh karena semua itu hanya lambang saja, maka ia bisa dimusnahkan, dibuang, dirusak, tanpa menghapuskan norma hukumnya sendiri.⁹

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa peraturan mengenai pilkada sesungguhnya merupakan suatu aturan hukum yang memuat norma hukum. Dimana menurut Satjipto Rahardjo, sesungguhnya

⁸ Zevenbergen dalam Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2006, h. 33.

⁹ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2006, h. 33.

aturan tersebut dapat saja diubah bahkan dihapus. Meskipun demikian, suatu peraturan yang merupakan hukum seharusnya tidak sering mengalami perubahan dalam rentang waktu yang cepat. Hal ini ditakutkan akan mengakibatkan terkesampingnya asas kepastian hukum yang merupakan salah satu tujuan hukum.

Hukum dan peraturan perundang-undangan dalam suatu negara hukum adalah sebagai alat agar penguasa dan warga negara dibatasi dan bertindak secara konsisten berdasarkan hukum. Oleh karenanya, hukum harus diberlakukan kedepan (prospektif), dipahami oleh publik, jelas, tetap dan pasti, dan diterapkan kepada siapapun hukum itu dimaksudkan. Tidak dipenuhinya karakteristik tersebut, maka hukum dinilai tidak memadai.¹⁰

Berdasarkan pendapat Tamanaha di atas, sesungguhnya hukum harus berlaku ke depan, dimana hukum dilahirkan sudah dipikirkan berlaku untuk mengatur kehidupan di masa yang akan datang dalam rentang waktu relatif lama. Selain itu, hukum harus menjamin suatu kepastian.

Selanjutnya, mengutip apa yang dikatakan Radburch mengenai tiga nilai dasar hukum, bahwa hukum harus mampu memenuhi tiga nilai dasar hukum yang berupa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Selain hukum harus menjamin keadilan serta kemanfaatan, hukum juga harus memiliki kepastian.

Peraturan yang lahir seharusnya mampu diterapkan dalam waktu yang relatif lama. Hal ini perlu dikarenakan suatu peraturan harus menjamin kepastian hukum sebagaimana telah dibahas di atas. Suatu peraturan apabila sering mengalami perubahan, maka peraturan tersebut dinilai tidak dapat menjamin kepastian hukum.

¹⁰ Brian Z Tamanaha dalam Lita Tyesta. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan : Kajian Normatif Delegated Legislation di Indonesia dari UU No. 10 tahun 2004 ke No. 12 Tahun 2011, Yogyakarta, Genta Press, 2012, h.79.

UU Pilkada merupakan peraturan yang membahas mengenai hal yang sangat mendasar bagi kehidupan demokrasi dan keberlanjutan suatu kepemimpinan. UU Pilkada sangat sering mengalami perubahan dalam waktu yang sangat singkat. Hal ini tentu mengakibatkan hilangnya kepastian hukum terhadap Pilkada, sebab seringkali terjadi perubahan maka masyarakat akan dibingungkan terhadap hal ini. Menurut penulis, perjalanan UU Pilkada di Indonesia mengalami banyak sekali perubahan dikarenakan kepentingan politik yang sarat akan kepentingan pihak-pihak tertentu. Meskipun kepentingan politik tidak dapat dihindari dalam kehidupan di suatu negara hukum, seharusnya kepentingan politik tidak kemudian dijadikan sebagai alasan untuk menafikan legalitas hukum.

Pergulatan Politik dalam UU Pilkada

Politik menurut Andrew Heywood dalam Miriam Budiardjo merupakan kegiatan suatu bangsa yang bertujuan untuk membuat, mempertahankan, dan mengamandemen peraturan-peraturan umum yang mengatur kehidupannya, yang berarti tidak dapat terlepas dari gejala konflik dan kerjasama.¹¹

Politik dan hukum sangat memiliki hubungan yang erat. Menurut Mahfudh MD, Hukum merupakan produk politik. Hukum dipandang sebagai *dependent variabel* (variabel terpengaruh), sedangkan politik merupakan *independent variabel* (variabel berpengaruh). Peletakan hukum sebagai variabel yang tergantung atas politik atau politik yang determinan atas hukum itu mudah dipahami dengan melihat realitas, bahwa pada kenyataannya hukum dalam artian sebagai peraturan yang abstrak (pasal-pasal yang imperatif) merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bersaing. Sidang parlemen bersama pemerintah untuk membuat Undang-Undang (UU) sebagai produk

¹¹ Miriam Budiardjo. Op.Cit. h.16.

hukum pada hakikatnya merupakan adegan kontestasi agar kepentingan dan aspirasi semua kekuatan politik dapat terakomodasi dalam keputusan politik dan menjadi UU. UU yang lahir dari kontestasi tersebut dengan mudah dapat dipandang sebagai produk dari adegan kontestasi politik. Itulah maksud pernyataan bahwa hukum merupakan produk politik.¹²

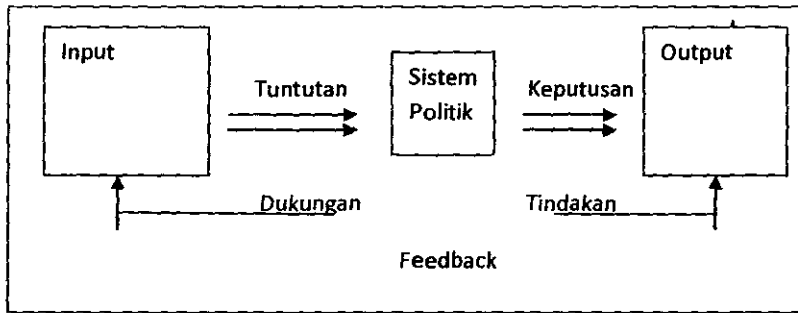
Melihat pernyataan diatas, dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan sebagai suatu aturan hukum merupakan produk politik. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Tahapan perencanaan dimulai dengan disusunnya program legislasi nasional yang selanjutnya dilakukan proses penyusunan rancangan undang-undang untuk kemudian diajukan baik oleh DPR atau Presiden. Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan oleh DPR atau Presiden akan dibahas dalam suatu persidangan, dimana dalam proses pembahasan ini akan dipengaruhi beragam kepentingan yang akan mempengaruhi kebijakan yang dihasilkan.

Secara umum terdapat empat faktor yang mempengaruhi proses kebijakan, yaitu lingkungan, persepsi pembuat kebijakan mengenai lingkungan, aktivitas pemerintah perihal kebijakan, dan aktivitas masyarakat perihal kebijakan.¹³

Selain hal di atas, membicarakan mengenai kepentingan politik dalam proses pembahasan guna menghasilkan kebijakan politik maka dapat kita cermati teori David Easton mengenai sistem politik.

¹² Moh Mahfudh MD. Politik Hukum di Indonesia, Jakarta, Rajawali Press, 2012, h. 10.

¹³ Randall B Ripley dalam Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, Jakarta, Grasindo, 2010, h. 248.



Dalam suatu sistem politik, input dapat berupa tuntutan, dimana tuntutan ini dalam proses politik sangat dipengaruhi oleh lingkungan. Setelah melalui proses politik, maka input tersebut jika memperoleh dukungan akan diproses menjadi output yang berupa keputusan maupun tindakan yang juga sangat dipengaruhi oleh lingkungan. Lingkungan di sini merupakan faktor eksternal yang sangat menentukan baik berupa kehidupan ekonomi, politik, dan sebagainya.

Berdasarkan teori David Easton, dapat kita ketahui bahwa proses untuk mengolah input menjadi output sangat dipengaruhi oleh faktor eksternal, baik sosial maupun politik. Hal ini semakin meyakinkan bahwa hukum tidak dapat dipisahkan dari politik. Hukum merupakan produk politik.

Pendekatan Perilaku dalam Ilmu Politik dan Penerapannya dalam Pembahasan UU Pilkada

Pendekatan perilaku timbul dan mulai berkembang di Amerika pada tahun 1950-an se usai Perang Dunia II. Adapun sebab-sebab kemunculannya adalah sebagai berikut. Pertama, sikap deskriptif dari ilmu politik dianggap tidak memuaskan, karena tidak realistis dan sangat berbeda dengan kenyataan sehari-hari. Kedua, ada kekhawatiran bahwa jika ilmu politik tidak maju dengan pesat, ia akan ketinggalan dibandingkan dengan ilmu-ilmu lainnya, seperti sosiologi dengan tokohnya Max Weber dan Talcott Parson, Antropologi, dan Psikologi. Ketiga, dikalangan pemerintah Amerika telah muncul

keraguan mengenai kemampuan para sarjana ilmu politik untuk menerangkan fenomena politik.¹⁴

Salah satu pemikiran pokok dalam pendekatan perilaku adalah bahwa tidak ada gunanya membahas lembaga-lembaga formal, karena pembahasan seperti itu, tidak banyak memberi informasi mengenai proses politik yang sebenarnya. Sebaliknya, lebih bermanfaat untuk mempelajari perilaku manusia karena merupakan gejala yang benar-benar dapat diamati. Pembahasan mengenai perilaku bisa saja terbatas pada perilaku perorangan saja, tetapi dapat juga mencakup kesatuan-kesatuan yang lebih besar seperti organisasi kemasyarakatan, kelompok elite, gerakan nasional, atau suatu masyarakat politik.¹⁵

Berdasarkan teori di atas dapat dikatakan bahwa proses politik sangat ditentukan oleh perilaku manusia. Penulis menyimpulkan bahwa proses politik terkait UU Pilkada sangat ditentukan oleh perilaku manusia dalam memproses perubahannya. Setiap perubahan UU Pilkada selalu memuat hal politis yang mana terdapat dalam pergulatan politik dalam perubahan UU tersebut. UU Pilkada yang terbaru direvisi dikarenakan munculnya Putusan MK atas gugatan terhadap UU Pilkada Nomor 8 Tahun 2015. Jauh sebelum itu dapat kita lihat pergulatan politik yang nampak antara koalisi Merah Putih (KMP) dan koalisi Indonesia bersatu (KMP) di balik munculnya UU Nomor 22 Tahun 2014. Selanjutnya muatan politis sangat terlihat saat UU Nomor 22 Tahun 2014 kemudian diganti saat SBY mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014. Keadaan genting yang memaksa yang kemudian diterjemahkan oleh SBY sarat akan muatan politis. Selanjutnya Perppu tersebut disahkan menjadi UU Nomor 1 Tahun 2015 yang kemudian diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2015 tanpa waktu panjang. Tak berapa lama UU tersebut berlaku, UU

¹⁴ Albert Somith dan Joseph Tanenhaus dalam Miriam Budiardjo. Op.Cit. Hlm. 74.

¹⁵ Miriam Budiardjo. Op.Cit.h.74.

tersebut di uji ke Mahkamah Konstitusi. Oleh karena beberapa pasal dinyatakan inkonstitusional, lalu ada wacana bahwa UU Nomor 8 Tahun 2015 akan diubah. Pergolakan politik di dalamnya sangat dipengaruhi oleh sikap anggota DPR dalam melakukan pembahasan revisi UU.

Pergolakan Politik vs Kepastian Hukum

Indonesia merupakan negara hukum, sudah seharusnya negara memiliki kewajiban untuk menjaga bahwa semua aturan hukum mampu terjamin kepastiannya. Peraturan hukum yang baik bukan peraturan yang sering berubah dalam waktu yang pendek.

UU Pilkada merupakan salah satu UU yang sering mengalami perubahan secara cepat. Sebagaimana dikatakan oleh Arief Hidayat dalam Suara Karya 31 Desember 2015, dari 76 UU yang disidangkan sepanjang tahun 2015, 3 yang sering disidangkan, salah satunya adalah UU Pilkada. Bahkan permohonan untuk menguji UU Pilkada di tahun 2015 telah ada sebanyak 31 kali permohonan.¹⁶

Pemilihan kepala daerah merupakan agenda penting dalam perjalanan kehidupan demokrasi di Indonesia. Oleh karena hal itu seharusnya sebelum membahas mengenai peraturan pilkada harus dicermati apakah peraturan tersebut mampu berlaku dalam waktu yang relatif lama. Buktinya, terkadang UU Pilkada harus diubah sebelum UU tersebut dipakai sebagai pedoman pemilihan kepala daerah. Hal ini menjadikan pelaksana UU tersebut bingung dikarenakan aturan yang selalu berubah. Belum dilaksanakan tiba-tiba muncul aturan baru.

3. PENUTUP

Negara Indonesia merupakan negara yang menganut konsep kedaulatan rakyat, dimana negara meletakkan rakyat dalam kedudukan yang tinggi. Konsep kedaulatan rakyat inilah yang

¹⁶ Suara Karya Online yang diunggah 3 Desember 2015 Pukul 05.58.

mendasari negara Indonesia sebagai negara demokrasi. Salah satu ciri dari demokrasi di Indonesia adalah pemilihan langsung.

Pemilihan kepala daerah yang diamanatkan oleh Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 merupakan salah satu ciri dari demokrasi lokal di Indonesia. Aturan mengenai pemilihan kepala daerah mengalami perkembangan yang sangat cepat. Aturan mengenai pilkada selalu berubah. Perubahan UU Pilkada yang sangat cepat mengesampingkan kepastian hukum. Padahal, aturan yang selalu berubah bukan merupakan aturan yang baik.

Berdasarkan hal itu, penulis memberikan saran kepada pembentuk kebijakan agar dalam mengubah atau membentuk aturan mengenai pemilihan kepala daerah harus mempertimbangkan apakah peraturan tersebut mampu berlaku dengan waktu yang tidak terlalu cepat. Selain itu, pembentuk kebijakan diharapkan mampu meninggalkan kepentingan pribadi dalam membahas UU Pilkada, sehingga diharapkan peraturan mengenai pilkada mampu berlaku dalam kurun waktu yang relatif lama guna menjaga kepastian hukum UU Pilkada. Dengan demikian kepastian yang menjadi standar pelaksanaan demokrasi lokal mampu terlaksana dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- ALW. Tyesta, Lita. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan : Kajian Normatif Delegated Legislation di Indonesia dari UU No. 10 tahun 2004 ke No. 12 Tahun 2011, Yogyakarta, Genta Press, 2012.
- Asshiddiqie, Jimly. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta, Sinar Grafika, 2010.
- Budiarjo, Miriam. Dasar-Dasar Ilmu Politik., Jakarta, Gramedia, 2008.
- Huda, Ni'matul, Lembaga Negara dalam Transisi Demokrasi, Yogyakarta, UII Press, 2007.
- Mahfudh MD, Moh. Politik Hukum di Indonesia, Jakarta, Rajawali Press, 2012.

- M. Gaffar, Janedri. *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta, Konpress, 2012.
- M. Gaffar, Janedri. *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta, Konpress 2012.
- MPR RI. *Panduan Pemasarakatan UUD NRI Tahun 1945 Sesuai dengan urutan Bab, Pasal dan Ayat*, Jakarta, Sekretariat Jendral MPR RI, 2007.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2006.
- Sinamo, Nomensen. *Hukum Tata Negara Suatu Kajian Kritis Tentang Kelembagaan Negara*. Jakarta, Permata Aksara, 2010..
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, Grasindo, 2010.