

## Kajian Kritis terhadap Pengaturan Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota di Indonesia Tahun 2020

M. Muslih

Fakultas Hukum Universitas Batanghari

Jalan Slamet Riyadi Broni Kota Jambi Telp: (0741) 65351

Correspondence email: muslih.ubr@gmail.com

**Abstrak.** Pemilihan kepala daerah dalam perspektif hukum identik dengan pelaksanaan hukum, sebagai Negara hukum maka setiap kegiatan harus didasarkan pada peraturan hukum sebagai panduan sekaligus tolok ukur legal tidak legalnya suatu tindakan yang terkait dengan pemilihan kepala daerah. Di sisi lain undang-undang yang mengatur pemilihan kepala daerah relative banyak dan tersebar di beberapa dokumen peraturan perundang-undangan. Idealitas pemilihan kepala daerah sangat dipengaruhi oleh tingkat kesadaran hukum masyarakat, dimana salah satu indikatornya adalah pengetahuan (identifikasi) tentang hukum. Jika identifikasi terhadap norma hukum menemui kendala akibat pola komunikasi hukum yang kurang efisien akan memberikan beban pengaruh terhadap tingkat kesadaran hukum masyarakat yang pada gilirannya akan berpengaruh pada kualitas pemilihan kepala daerah. Tulisan ini bertujuan untuk mendiskripsikan betapa tidak mudahnya (sulitnya) masyarakat untuk mengetahui dan memahami norma hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia. Ruang lingkup tulisan ini mendiskripsikan tingginya dinamika dan meluasnya persebaran peraturan pemilihan kepala daerah, oleh karenanya metodologi yang digunakan adalah metode penelitian hukum normative dengan analisis kualitatif. Salah satu sifat hukum modern adalah prediktabilitasnya yang akurat. Berangkat dari ajaran tersebut maka pengaturan pemilihan kepala daerah sedemikian rupa akan menimbulkan efek domino/ implikasi berupa, sulitnya mengidentifikasi norma positif, akibatnya pengetahuan hukum dan pemahaman hukum pemilihan kepala daerah akan sulit dicapai. Realitas ini menyebabkan tingkat kesadaran hukum yang diharapkan akan sulit diwujudkan, Kesadaran hukum yang tidak ideal, akan mengakibatkan pelaksanaan pemilihan kepala daerahpun tidak ideal. Kondisi demikian akan berpotensi mendorong terpilihnya calon kepala daerah yang juga tidak ideal.

**Kata kunci:** Pengaturan pemilihan kepala daerah, dan Kesadaran hukum

**Abstract.** *The selection of regional heads in the perspective of the law is identical to the implementation of the law, as the state of law then every activity should be based on legal regulations as a guide as well as a legal benchmark is not tender an action related to the selection of On the other hand the legislation that regulates the selection of regional heads is relatively numerous and is spread over several statutory regulatory documents. The ideality of the regional head elections is strongly influenced by the level of public law awareness, where one indicator is the knowledge (identification) of the law. If the identification of the legal norm encountered a problem due to a pattern of less efficient legal communication will provide a burden of influence on the level of legal awareness of society which in turn will affect the quality of regional head selection. This article aims to describe how easy it is to know and understand the legal norms of regional head elections in Indonesia. The scope of this writing discredited the high dynamics and widespread the spread of the electoral regulations of the regional head, therefore the methodology used is normative legal research methods with qualitative analysis. One of the modern legal properties is its accurate predicting. Departing from the teaching, the setting of regional head elections in such a way will cause a domino effect/implication, difficult to identify positive norms, consequently legal knowledge and the understanding of law selection of the head of the Deaarah will be difficult to achieve. This reality causes a level of legal awareness that is expected to be difficult to realize, the awareness of the law is not ideal, will lead to the implementation of the head of the territory is not ideal. Such conditions will potentially encourage the election of regional head candidates who are also not ideal.*

**Keywords:** regional head selection arrangement, and legal awareness

### PENDAHULUAN

Negara Indonesia sejak “kelahirannya” telah mendeklarasikan sebagai negara demokratis sekaligus sebagai negara hukum, meskipun pernyataan tersebut belum dimuat secara langsung di dalam batang tubuh UUD 1945, melainkan dimuat di dalam Penjelasan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UUD 1945 itu sendiri. Seiring berjalannya waktu telah terjadi perubahan sosial dan politik yang pada gilirannya berdampak pada dinamika demokrasi (demokratisasi). Dinamika tersebut dimulai dengan perubahan yang lebih tegas pada UUD 19145 hasil perubahan dimana salah satunya adalah pernyataan yang lebih tegas tentang Indonesia sebagai Negara demokratis sekaligus sebagai Negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD 1945.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Indonesia tidak pernah berhenti berusaha untuk mencari bentuk dan model yang ideal pelaksanaan demokrasi baik dalam kebijakan pemilihan umum legislatif maupun pemilihan umum eksekutif. Pemilihan umum Eksekutif meliputi pemilihan umum Presiden dan pemilihan kepala daerah. Dalam tulisan/ karya ilmiah ini penulis akan fokus pada bagaimana bentuk ideal pengaturan pemilihan kepala daerah bukan pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah, meskipun pembahasan tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah tidak dapat

dihindari. Dinamika pemikiran dan kebijakan hukum khususnya pemilihan kepala daerah dapat diklasifikasikan dalam beberapa periode, yakni periode awal kemerdekaan/ orde lama, periode orde baru dan periode reformasi, pada periode reformasi inilah demokratisasi mengalami dinamika yang tinggi.

Tingginya dinamika pemikiran dan kebijakan pemilihan kepala daerah nampak pada perubahan undang-undang/ regulasi yang mengatur masalah pemilihan kepala daerah, sejak Tahun 1999 melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sampai pada Tahun 2016 dengan UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang. Selama kurun waktu 17 Tahun tersebut pengaturan pemilihan kepala daerah telah mengalami perubahan sebanyak 9 kali. Gambaran di atas menunjukkan bahwa pemikiran tentang bagaimana kebijakan dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang demokratis sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak pernah berhenti diupayakan.

Pemilihan kepala daerah serentak di Indonesia tahap II rencananya akan dilakukan pada tanggal 23 September 2020, akan memilih 270 kepala daerah yang terdiri dari 9 gubernur, 224 bupati dan 37 walikota<sup>1</sup>. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung ini sejatinya telah dilakukan sejak Tahun 2004, artinya pemilihan kepala daerah secara langsung sudah berjalan kurang lebih selama 16 tahun atau setara dengan 4 kali periode pemilihan. 4 periode atau pengalaman selama 16 tahun bukan merupakan waktu yang sedikit. Akan tetapi jika kita cermati secara mendalam pengaturan masalah pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati dan walikota) masih terdapat beberapa kelemahan, baik dari aspek substansi, terlabih lagi dilihat dari aspek pengaturan dengan model amandemen. Tulisan ini tidak hendak mengkritisi substansi melainkan lebih focus pada cara/ metode pengaturan khususnya masalah cara merubah undang-undang pemilihan kepala daerah dimaksud.

### **Pokok Bahasan**

Tulisan ini akan membahas tentang pengaturan pemilihan kepala daerah yang tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan dan implikasinya yang analisisnya akan dikaitkan dengan kemungkinan dampaknya (bersifat asumsi) terhadap pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia. Meskipun bersifat asumsi pembahasan tersebut dikaitkan dengan beberapa teori dan pemikiran para ahli.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Cara pengaturan pemilihan Kepala daerah**

Para ahli hukum ketatanegaraan menegaskan bahwa salah satu wujud demokrasi adalah kegiatan pemilihan umum<sup>2</sup>. Dengan demikian maka pemilihan kepala daerah merupakan wujud dan implementasi demokrasi, oleh karenanya harus dilaksanakan secara baik dan bertanggungjawab. Sebagai Negara hukum maka setiap kegiatan yang menyangkut pemerintahan maupun masyarakat harus diatur terlebih dulu dengan peraturan hukum misalnya pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Kegiatan pemilihan gubernur, bupati dan walikota-pun harus diatur sedemikian rupa dan dilaksanakan menurut hukum (peraturan perundang-undangan yang berlaku- UU Pilkada).

Jika dihubungkan dengan masalah kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, maka kebijakan pemilihan kepala daerah secara langsung akan memposisikan rakyat dapat menggunakan hak-haknya secara langsung dan utuh ; hal ini terkait dengan kewajiban negara untuk memberikan perlindungan terhadap hak pilih rakyat. Peniadaan hak pilih rakyat secara langsung maupun tidak langsung akan mengurangi nilai demokrasi dan bahkan mengancam legitimasi pemimpin pemerintah daerah.

Melalui pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan akan mampu membawa perubahan masyarakat yang lebih baik, dan mampu melahirkan pemimpin daerah yang lebih akuntabel terhadap rakyat di daerah yang bersangkutan. Sapardiyono sebagaimana dikutip oleh Muhammad Najib bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung telah terjadi pergeseran pemilihan dari model *elite vote* ke model *populer vote*, yang berarti juga telah terjadi pergeseran dari medan pertempuran tertutup ke medan pertempuran terbuka, melalui mekanisme seperti ini diharapkan agar melahirkan pemimpin yang berkualitas<sup>3</sup>.

Pemilihan umum<sup>4</sup> merupakan wujud dari pelaksanaan demokrasi dan kesetaraan yang bertujuan agar pergantian penguasa dapat berjalan dengan aman dan tertib tanpa harus mengalami kerusuhan-kerusuhan yang mengakibatkan terganggunya stabilitas ekonomi, sosial dan politik yang pada akhirnya hanya akan menyengsarakan

---

<sup>1</sup> Nur Azizah Rizki Astuti <https://news.detik.com/berita/d-4615384/pilkada-serentak-digelar-23-september-2020-ini-tahapannya>

<sup>2</sup> Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan, Melalui Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 bahwa Pemilihan gubernur, bupati dan walikota juga termasuk dalam pengertian Pemilu (masuk rezim pemilu)

<sup>3</sup> Muhammad Najib, Editor, Pilkada dan Pengembangan Demokrasi Lokal, KPU Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Tahun 2006, hal 64.

<sup>4</sup> Abdul Bari Azed, *Sistem-sistem Pemilu, Suatu Himpunan Pemikiran*, Badan Penerbit FH UI Tahun 2000

rakyat. Jika kedua pendapat tersebut di atas digabung maka dapat kita rumuskan bahwa tujuan pemilihan kepala daerah yang baik adalah melahirkan pemimpin yang berkualitas, dengan cara jujur dan adil tanpa harus mengalami kerusuhan-kerusuhan yang mengakibatkan terganggunya stabilitas ekonomi, sosial dan politik yang pada akhirnya hanya akan menyengsarakan rakyat.

CFG Sunaryati Hartono<sup>5</sup> menegaskan bahwa hukum berfungsi dan merupakan sarana untuk mengelola kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian maka hukum bukanlah tujuan, melainkan hanya sebagai sarana atau alat untuk mencapai tujuan. Dalam konteks “tulisan” ini maka Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah merupakan objek berupa sarana / alat untuk mewujudkan agar pelaksanaan pemilihan kepala daerah menjadi tertib. Ketertiban ini dapat terwujud jika peserta pemilihan umum, pelaksana pemilihan umum, pengawas pemilihan umum serta masyarakat yang berhak memilih sama-sama patuh dan taat terhadap perintah dan larangan yang ada pada norma UU Pemilu Kepala Daerah tersebut.

Saat ini peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemilihan kepala daerah antara lain:

- a. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota
- b. UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.
- c. UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.
- d. UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.
- e. Beberapa Peraturan KPU dan Bawaslu yang terkait dengan masalah pemilihan kepala daerah. (daya ikat terhadap publik dari PKPU dan Peraturan Bawaslu ini didasarkan pada Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 75 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 17 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur bahwa “*untuk menyelenggarakan Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, KPU membentuk Peraturan KPU dan Keputusan KPU. Peraturan KPU merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.*” Begitu juga halnya dengan Peraturan Bawaslu.

Adapun anatomi dari masing-masing peraturan perundang-undangan tentang pemilihan kepala daerah adalah sebagai berikut:

- a. Perppu No.1 Tahun 2014 terdiri dari 206 pasal.
- b. UU No 8 Tahun 2015 berisi norma hukum sebagai berikut:
  - Merubah Perppu No 1 Tahun 2014 sebanyak 90 pasal,
  - Menghapus perppu No 1 Tahun 2014 sebanyak 10 pasal, dan
  - Menambah norma baru sebanyak 8 pasal.
- c. UU No 10 Tahun 2016 berisi norma hukum sebagai berikut:
  - Merubah Perppu No.1 Tahun 2014 sebanyak 13 pasal,
  - Merubah norma UU No 8 Tahun 2015 sebanyak 30 pasal dan
  - Menambah norma baru baru sebanyak 34 pasal.

Dengan demikian maka norma positif pemilihan kepala daerah saat ini terdiri dari 239 pasal, yang tersebar pada:

- a. Perppu No. 1 Tahun 2014 sebanyak 78 pasal (dari 206 pasal yang tertulis),
- b. UU No 8 Tahun 2015 sebanyak 69 pasal (dari 99 pasal yang tertulis) dan
- c. UU No 10 Tahun 2016 sebanyak 92 pasal

Perlu penulis jelaskan lebih detail bahwa Perppu No 1 Tahun 2014 berisi 206 pasal tetapi yang masih berlaku (positif) saat ini hanya 78 pasal. Demikian juga dengan UU No. 8 Tahun 2015 berisi 99 pasal tetapi yang masih berlaku (positif) saat ini hanya 69 pasal dan UU No. 10 Tahun 2016 seluruhnya tetap berlaku yakni sebanyak 92 pasal.

*Contoh norma yang mengalami 2 kali perubahan*  
Pengeturan tentang Hak Pilih

---

<sup>5</sup> Dengan mengambil dasar pemikiran dari Peter Drucker, bahwa Negara merupakan organisasi dengan tujuan tertentu, dan suatu negara meliputi berbagai organisasi yang saling bekerjasama untuk mewujudkan tujuan bersama, maka keberadaan hukum dimaknai sebagai alat untuk mengelola Negara tersebut. Sunaryati Hartono, *Membangun Hukum Nasional Indonesia menjadi Hukum yang Progresif dan sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masa kini dan masa depan, dalam Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif, Konsorsium Hukum Progresif Universitas Diponegoro, Thafa Media, Yogyakarta, 2013, hal 13.*

Pasal 57 Perpu No. 1 Tahun 2014

- (1) Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Indonesia harus terdaftar sebagai Pemilih.
- (2) Dalam hal warga negara Indonesia tidak terdaftar sebagai Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemilih menunjukkan Kartu Tanda Penduduk Elektronik atau surat keterangan penduduk pada saat pemungutan suara.
- (3) Untuk dapat didaftar sebagai Pemilih, warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:
  - a. tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya; dan/atau
  - b. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- (4) Warga negara Indonesia yang tidak terdaftar dalam daftar Pemilih dan pada saat pemungutan suara tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) atau ayat (3), yang bersangkutan tidak dapat menggunakan hak memilihnya.

Pasal 57 UU No. 8 Tahun 2015,

- (1) Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Indonesia harus terdaftar sebagai Pemilih.
- (2) Dalam hal Warga Negara Indonesia tidak terdaftar sebagai Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pada saat pemungutan suara menunjukkan Kartu Tanda Penduduk Elektronik, kartu keluarga, paspor, dan/atau identitas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Untuk dapat didaftar sebagai Pemilih, warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:
  - a. tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya; dan/atau
  - b. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- (4) Warga negara Indonesia yang tidak terdaftar dalam daftar Pemilih dan pada saat pemungutan suara tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) atau ayat (3), yang bersangkutan tidak dapat menggunakan hak memilihnya.

Pasal 57 UU No 10 Tahun 2016 mengatur bahwa:

- (1) Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Indonesia harus terdaftar sebagai Pemilih.
- (2) Dalam hal warga negara Indonesia tidak terdaftar sebagai Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pada saat pemungutan suara menunjukkan Kartu Tanda Penduduk Elektronik.
- (3) Untuk dapat didaftar sebagai Pemilih, warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:
  - a. tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya; dan/atau
  - b. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- (4) Warga negara Indonesia yang tidak terdaftar dalam daftar Pemilih dan pada saat pemungutan suara tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) atau ayat (3), yang bersangkutan tidak dapat menggunakan hak memilihnya.”

Fakta pengaturan seperti di atas mengharuskan orang untuk membaca ketiga dokumen undang-undang, bagi orang yang faham akan adanya perubahan undang-undang sekaligus memahami asas jika terdapat aturan lama dan baru tidak masalah, tetapi jika hal ini dialami oleh orang awam sangat mungkin terjadi begitu menemukan norma dalam Perppu maka orang tersebut merasa sudah menemukan pedoman dalam pemilihan kepala daerah. Padahal sejatinya norma yang dianggap sebagai pedoman tadi sejatinya telah rubah dua kali.

*Contoh pengaturan norma yang mengalami sekali perubahan*

Pengaturan dalam Perppu No.1 Tahun 2014

Pasal 117

- (1) Dalam hal terdapat perbedaan jumlah suara pada sertifikat hasil penghitungan suara dari TPS dengan sertifikat hasil penghitungan suara yang diterima PPS dari TPS, saksi calon tingkat Kecamatan dan saksi calon di TPS, Panwas Kecamatan, atau PPL maka PPS melakukan penghitungan suara ulang untuk TPS yang bersangkutan.
- (2) Penghitungan dan rekapitulasi hasil penghitungan suara ulang di PPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling lama 4 (empat) hari setelah tanggal pemungutan suara.

Pengaturan dalam UU No.8 Tahun 2015

Pasal 117

- (1) Dalam hal terdapat perbedaan jumlah suara pada sertifikat hasil penghitungan suara dari TPS dengan sertifikat hasil penghitungan suara yang diterima PPK dari TPS, saksi pasangan calon tingkat Kecamatan dan saksi calon di TPS, Panwas Kecamatan, atau PPL maka PPK melakukan penghitungan suara ulang untuk TPS yang bersangkutan.
- (2) Penghitungan dan rekapitulasi hasil penghitungan suara ulang di PPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling lama 5 (lima) hari setelah hari/tanggal pemungutan suara.

Fakta pengaturan di atas meski hanya sekali mengalami perubahan tetapi potensi untuk keliru membaca norma positif pemilihan kepala daerah kemungkinannya tetap ada. Dengan demikian jika sampai terjadi kekeliruan mengidentifikasi norma positif sebagai pedoman dalam pemilihan kepala daerah ini kemungkinan akan ada pihak-pihak yang dirugikan, dalam arti bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Salah satu cara kerja hukum adalah menghasilkan sebuah sikap yang oleh Laurence M. Friedmann<sup>6</sup> disebut sebagai legitimasi. Sikap tersebut pada gilirannya akan menghasilkan perilaku. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa legitimasi bukanlah bawaan atau pendapat tentang pemerintah dan hukum bukanlah jatuh dari awang-awang, melainkan melalui proses yang panjang. Legitimasi harus diusahakan dan dipelajari, karena legitimasi merupakan sesuatu yang coba diraih oleh sistem-sistem hukum, dengan demikian maka proses pengajaran dan pembelajaran legitimasi, bagaimana ia digagas, bagaimana ia **dikomunikasikan**, bagaimana ia diperkuat, semuanya harus diteliti dan dipertimbangkan.

Keberhasilan atau lebih populer dengan istilah efektifitas sebuah kebijakan hukum juga sangat dipengaruhi bagaimana ia dikomunikasikan. Jika melihat bagaimana pengaturan norma pemilihan kepala daerah saat ini yang norma positifnya terpisah-pisah di beberapa dokumen undang-undang, maka akan sangat sulit untuk mengetahui norma positifnya, apalagi memahami pesan yang terkandung didalamnya jauh lebih sulit untuk dilakukan.

Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa Hukum Merupakan Suatu Proses<sup>7</sup>. Dengan mengambil dasar pemikiran Paul Scolten yang menegaskan bahwa hukum yang tidak pernah dijalankan sejatinya telah berhenti menjadi hukum. Berangkat dari pemikiran yang demikian Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa hukum harus dijalankan dan digerakkan oleh tangan-tangan manusia, karena hukum bukan produk yang dapat dijalankan secara otomatis. Untuk itu diperlukan adanya langkah-langkah strategis yang harus dilakukan agar hukum tersebut dapat dijalankan dan berfungsi dalam masyarakat. Indonesia sebagai negara hukum, dalam konteks pemilihan kepala daerah maka kebijakan pemilihan kepala daerah tersebut harus dikemas dalam bentuk legal formal yang berisi aturan main "*rule of games*" dalam pemilihan kepala daerah, disiapkan lembaga pelaksanaannya, disiapkan lembaga pengawasnya, sampai di sini tidak ada masalah tetapi agar aturan main tersebut dapat diimplementasikan secara baik di lapangan maka isi norma/ aturan main tersebut perlu disosialisasikan baik kepada pelaksana, pengawas terlebih lagi kepada masyarakat sebagai pemilik suara (pemegang kedaulatan). Problem besarnya adalah betapa sulitnya pihak-pihak yang terlibat dalam pemilihan umum kepala daerah ini untuk memahami aturan main, sedangkan untuk menentukan norma-norma yang berlaku (positif) saja memerlukan kerja keras karena harus membandingkan tiga dokumen, dimana setiap dokumen mengandung norma-norma yang masih berlaku dan norma yang tidak berlaku.

### **Implikasi dari Cara Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah**

Salah satu ciri hukum modern adalah memiliki akurasi yang tinggi akan prediksi terhadap dampak pemberlakuan norma hukum yang diimplementasikan. Namun dalam konteks tulisan ini "prediksi" tersebut akan penulis gunakan untuk mendeskripsikan pemahaman berbagai pihak terkait dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah, terkait dengan pola komunikasi isi kebijakan/norma terhadap pelaksana, pengawas maupun terhadap masyarakat pemilik suara/ kedaulatan dalam event pemilihan kepala daerah. Pola komunikasi norma hukum pemilihan kepala daerah sebagaimana diuraikan di atas, secara logis atau rasional akan dapat mempengaruhi tingkat pemahaman pihak-pihak yang terlibat dalam kegiatan pemilihan kepala daerah tersebut.

Secara teoritis kebijakan hukum/ norma-norma hukum dalam pemilihan kepala daerah akan efektif/ berjalan sebagaimana yang diharapkan oleh pembuat undang-undang pemilihan kepala daerah manakala didukung beberapa kondisi dimana salah satunya kesadaran hukum dari berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah dimaksud.

Menurut Krabbe sebagaimana dikutip oleh Ahmad Ali<sup>8</sup>, bahwa Kesadaran Hukum adalah Kesadaran atau nilai-nilai yang ada dalam diri manusia tentang hukum yang ada, atau tentang hukum yang akan ada. Selanjutnya oleh

<sup>6</sup> Laurence M Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russel Sage Foundation, 1975), Penerjemah M. Khozin, Cetakan VII, 2015, Nusamedia, PO BOX 137, Ujung Berung Bandung, hal 161.

<sup>7</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angasa Bandung, 1980, hal 69-70.

<sup>8</sup> Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, termasuk Interpretasi undang-undang, Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hal 299.

Soerjono Soekanto diperjelas bahwa kesadaran hukum ini meliputi beberapa indikator, *pertama*, pengetahuan tentang hukum, *kedua*, pemahaman tentang hukum, *ketiga*, sikap terhadap hukum, dan *keempat* perilaku hukum.

Untuk mewujudkan kesadaran hukum di bidang pemilihan kepala daerah ini secara teoritis akan mengalami kesulitan, karena untuk sekedar mengetahui norma hukumnya, baik pelaksana maupun pengawas pemilihan mengalami kesulitan dalam mengidentifikasi norma-norma positif dalam satu kesatuan (kesekuruhan) akibat dari sistem pengaturan yang menggunakan model amandemen ini. Kalau identifikasi saja mengalami kesulitan bagaimana mungkin akan dapat memahami isi dan pesan moral dari norma tersebut (pemahaman sedikit lebih sulit dari identifikasi). Jika pelaksana dan pengawas saja mengalami kesulitan dapat diasumsikan bahwa masyarakat sebagai pemilik suara jauh lebih sulit untuk sampai pada tingkat kesadaran hukum dalam pemilihan kepala daerah.

Tiga kesulitan yang dialami masyarakat oleh masyarakat untuk mengetahui norma tentang hak pilih dalam pemilihan kepala daerah *pertama*, terdapat 3 norma yang mengatur tentang hak pilih masyarakat, dimana dokumen yang memuat norma tersebut secara umum ketiga-tiganya legal/ masih berlaku, yakni Perppu No. 14 Tahun 2014, UU No. 8 Tahun 2015 dan UU No. 10 Tahun 2016. *Kedua*, pembaca harus menentukan mana yang masih berlaku dan mana yang sudah tidak berlaku. *Ketiga* ada kemungkinan begitu orang menemukan satu norma tentang hak pilih (misal orang tersebut kebetulan menemukan norma dalam Perppu 2014), padahal norma tentang hak pilih dalam perppu tersebut sudah tidak berlaku karena sudah mengalami 2 perubahan.

Uraian di atas memberikan gambaran kepada kita semua betapa sulitnya seseorang untuk mengetahui dan memahami aturan tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Hal ini dikarenakan tidak semua norma dalam peraturan perundang-undangan di atas berlaku secara positif, dan sekedar untuk mencari salah satu norma pilkada harus mencari pada 3 dokumen peraturan perundang-undangan tersebut di atas. Tingkat kesulitan sebagaimana diuraikan di atas bahwa dalam mengidentifikasi norma positif di atas akan memberikan potensi besar terjadi distorsi pemahaman aturan main, karena kemungkinan keliru dalam mengidentifikasi norma tersebut sangat tinggi.

Sering berubahnya suatu peraturan juga akan memberikan kecacauan berfikir bagi masyarakat, aturan yang lama belum faham secara keseluruhan, tetapi kemudian aturan sudah mengalami perubahan berujung pada konstruksi fikir yang mulai dibangun harus ditata ulang kembali, karena dengan berubahnya aturan undang-undang memberikan efek domino terhadap perubahan Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu sebagai aturan teknisnya. Dengan demikian akan semakin banyak dokumen peraturan perundang-undangan yang harus dipahami dalam aktifitas pemilihan kepala daerah.

## SIMPULAN

Pengaturan pemilihan kepala daerah Tahun 2020 tersebar di beberapa dokumen undang-undang, dimana masing-masing undang-undang memuat pasal-pasal yang jauh lebih banyak dari pasal yang berlaku. Dengan kata lain bahwa dalam setiap dokumen undang-undang tersebut hanya sebagian yang masih tetap berlaku (mengikat publik) dan selebihnya tidak berlaku (inkonstitusional). Realitas seperti ini menempatkan masyarakat sebagai subjek hukum mengalami kesulitan/ tidak mudah untuk melakukan identifikasi norma-norma positif dari pemilihan umum kepala daerah. Kesulitan identifikasi norma hukum pemilihan kepala daerah pada gilirannya akan memberikan implikasi berupa potensi sulitnya pemahaman isi norma tersebut. Disisi lain pemahaman akan norma hukum merupakan indikator penting kesadaran hukum, dengan demikian kesulitan identifikasi norma hukum pemilihan kepala daerah berpotensi menghambat terwujudnya kesadaran hukum. Tingkat kesadaran hukum masyarakat (pelaksana, pengawas dan pemilih) yang minim berpotensi menghambat pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara baik, sebagaimana ditunjukkan dalam asas pemilihan yakni langsung, umum, bebas rahasia jujur dan adil.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Bari Azed, *Sistem-sistem Pemilu, Suatu Himpunan Pemikiran*, Badan Penerbit FH UI, 2000
- Ahmad Ali, *Mengungkap Teori Hukum dan Teori Peradilan*, termasuk Interpretasi undang-undang, Prenada Media Group, Jakarta, 2009.
- Laurence M Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russel Sage Foundation, 1975), Penerjemah M. Khozin, Nusamedia, PO BOX 137, Ujung Berung Bandung, Cetakan VII, 2015.
- Muhammad Najib, Editor, *Pilkada dan Pengembangan Demokrasi Lokal*, KPU Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2006.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa Bandung, 1980.
- Sunaryati Hartono, *Membangun Hukum Nasional Indonesia menjadi Hukum yang Progresif dan sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masa kini dan masa depan*, dalam *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Konsorsium Hukum Progresif Universitas Diponegoro, Thafa Media, Yogyakarta, 2013.
- Nur Azizah Rizki Astuti, <https://news.detik.com/berita/d-4615384/pilkada-serentak-digelar-23-september-2020-ini-tahapannya>
- Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

UU NO. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.