PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI ERA PEMILIHAN SECARA LANGSUNG

TESIS

Oleh :

A Z W A R

Nomor Mhs : 04 M 0072
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2006

HALAMAN PENGESAHAN
PEMBIMBING TESIS

PERTANGGUNG JAWABAN KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI ERA PEMILIHAN SECARA LANGSUNG

Disusun Oleh :

Nama	:	**Azwar**
No. Mahasiswa	:	**04 M 0072**
Bidang Kajian Utama	:	**Hukum Tata Negara**

Disetujui Pada Tanggal :

Dosen Pembimbing I	Dosen Pembimbing II
(Prof. DR. H. Dahlan Thaib, SH., M.Si)	**(Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum)**

Mengetahui :

Direktur Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta

(DR. Ridwan Khairandy, SH., MH)

LEMBAR PENGESAHAN

TESIS

PERTANGGUNG JAWABAN KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI ERA PEMILIHAN SECARA LANGSUNG

Disusun Oleh :

Nama	:	**AZWAR**
No. Mahasiswa	:	**04 M 0072**
Bidang Kajian Utama	:	**Hukum Tata Negara**

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 05 Maret 2006
Dan dinyatakan Lulus

Tim Penguji
Ketua

(Prof. DR. H. Dahlan Thaib, SH., M.Si)

Anggota I

(Dr. Ellydar Chaidir, SH,. M.Hum)

Anggota II

(Hj. Ni'matul Huda, SH, M.Hum)

Mengetahui :

Direktur Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta

(DR. Ridwan Khairandy, SH., MH)

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahim

Dengan penuh kerendahan hati dan menyerahkan diri kehadirat Allah swt, seraya memuji syukur atas limpahan rahmat, taufik serta hidayah-Nya yang tak pernah putus dalam segala kesempatan, saya memulai untuk menyusun tesis ini yang berjudul "PERTANGGUNG JAWABAN KEPLA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI ERA PEMILIHAN SECARA LANGSUNG". Shalawat serta salam dihaturkan kepada junjungan kita nabi Muhammad saw beserta keluarganya, yang telah membimbing kita keluar dari jalan kegelapan menuju ke dalam nur cahaya Ilahi.

Penyusunan tesis ini bertujuan untuk memnuhi salah satu persyaratan guna memperoleh gelar magister bidang ilmu hukum kajian hukum Tata Negara, dan juga merupakan olah kemampuan penulis dalam menyusun suatu karya ilmiah. Sebagai suatu karya ilmiah, penulis yakin dan percaya bahwa tesis ini masih banyak kekurangan kekuarangannya. Maka dari itu, di sini penulis mohon krtikdan saran serta bimbingan dari para pembaca sekalian demi kesempurnaannya.

Dalam penyusunan tesis ini saya tidak sendiri, melainkan dibantu oleh orang-orang yang saya yakini telah banyak memberikan sumbangan pemikiran, moril dan materil. Oleh karena itu tidak terlalu berlebihan kiranya saya menyampaikan ucapan terima kasih saya yang sedalam-dalamnya kepada :

1. Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, SH. MSi selaku Pembimbing I dan juga staf Pengajar pada Program Magister Ilmu Hukum Uiversitas Islam Indonesia Yogyakarta;
2. Hj. Ni'matul Huda, SH, M.Hum selaku Pembimbing II dan juga staf Pengajar pada Program Magister Ilmu Hukum Uiversitas Islam Indonesia Yogyakarta;

3. Seluruh staff Pengajar pada Program Magister Ilmu Hukum Uiversitas Islam Indonesia Yogyakarta, dan rekan-rekan yang telah banyak meberikan dorongan kepada penulis di dalam penyelesaian tesis.

Terakhir tesis ini saya persembahkan kepada orang-orang yang tercinta (almrhum) ayahku, ibuku, dan Deni Kordiana isteriku, serta anak-anakku Rizka Fajriani Isnain, Miftahuljannah, dan Muhammad Fikri Almunawar, yang telah banyak berkorban demi kelancaran pendidikanku sehingga meraih apa yang aku cita-takan.

Semuanya itu saya kembalikan kepada Allah set untuk memberikan balasanNya sesuai dengan kebaikan mereka, Amin.

Yogyakarta, 01 Februari 2006

Penulis,

A Z W A R

ABSTRAK

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah membawa implikasi terhadap adanya perubahan sistem pemerintahan daerah. Salah satu diataranya adalah perubahan di dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah. Di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 (amandemen) dinyatakan bahwa "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota di[ilih secara demokratis. Kata "demokratis" di sini memiliki dua makna, yaitu baik pemilihan langsung maupun tidak langsung melalui DPRD kedua-duanya demokratis. Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Tatacara pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005.

Sebagai kepala daerah, ada beberapa kewajiban yang harus dilaksanakannya salah satu diantaranya adalah menyampaikan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah. Kewajiban ini bila dikaitkan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah tersebut, tidak sejalan. Idealnya adalah karena kepala dipilih oleh rakyat secara langsung, maka pertanggungjawabannya harus disampaikan kepada rakyat yang memilih atau lembaga yang mewakili rakyat itu.

Karenanya penelitian ini ditujukan kepada pertanggungjawaban kepala daerah di dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di era pemilihan secara langsung, mengapa harus ke Pemerintah Pusat dan bagaimana kedudukan DPRD terhadap laporan pertanggungjawabantersebut.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian *library research* terhadap sejarah pembentukan UU 32 Tahun 2004, buku-buku dan dokumen hukum lainnya, serta penelitian secara normatif terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku yang menyangkut pertanggungjawaban kepala daerah dan hubungan kepala daerah dan DPRD dalam pertanggungajwaban kepala daerah.

Penelitian berhasil menghimpun kesimpulan sebagai jawaban terhadap masalah yang diidentifikasi dari penelitian ini, yaitu : 1) alasan adanya pertanggungjawaban Kepala Daerah di dalam penyelenggaraan pemerintahan disampaikan kepada Pemerintah disebabkan oleh beberapa faktor yaitu : a. Sebagai konsekuensi negara kesatuan yang keberadaan Pemerintahan Daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem pemerintahan nasional. b, Menghindari terjadinya praktek Kolusi Korupsi dan Nepotisme dan money politik dalam pertanggungjawaban Kepala Daerah. c. Menghilangkan perseteruan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD yang ujung-ujungnya terjadi pemecatan Kepala Daerah, dalam hal terjadinya penolakan laporan pertanggungajwaban yang kedua kalinya. 2) Kedudukan DPRD dalam pelaksanaan pertanggungjawaban berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak ada sekali, dimana DPRD tidak punya hak untuk meminta laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah, apalagi menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban tersebut. DPRD di dalam pertanggungjawaban tersebut hanyalah sebatas meminta laporan keterangan pertanggungjawaban dan tidak punya hak untuk menolak atau menerima apalagi sampai memberhentikan Kepala Daerah.

DAFTAR ISI

Halaman :

1. KATA PENGANTAR i
2. DAFTAR ISI iii
3. BAB I : PENDAHULUAN 1
   - A. Latar Belakang 1
   - B. Rumusan Masalah 9
   - C. Tujuan Penelitian 10
   - D. Landasan Teori 10
   - E. Metode Penelitian 19
2. BAB II : HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH 22
   - A. Pemerintah dan Pemerintahan 22
   - B. Pemerintahan Pusat 25
   - C. Pemerintahan Daerah 37
   - D. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. 41
3. BAB III : HUBUNGAN DEMOKRASI DENGAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG 47
   - A. Pemikiran Beberapa Sarjana tentang Demokrasi 47
   - B. Demokrasi di Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 52
   - C. Konsep Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan kaitannya dengan demokrasi 61
   - D. Proses Pemilihan Kepala Daerah 64
     1. Sebelum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004... 64
     2. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ... 79

4. BAB IV: PERTANGGUNGJAWABAN KEPLA DAERAH DALAM PENYELENGGARAANPEMERINTAHAN DI ERA PEMI LIHAN SECARA LANGSUNG 108

A. Pertanggungjawaban Kepala Daerah 108

1. Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Daerah ... 108
2. Alasan Pertanggunjawaban disampaikan kepada Pemerintah 110

B. Hubungan DPRD dengan Pertanggungjawaban Kepala Daerah 122

1. Kedudukan DPRD dalam Pertanggungjawaban Kepala Daerah 122
2. Hak-hak DPRD dalam Pertanggungjawaban Kepala Daerah 124

5. BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN 132

A. Kesimpulan 132

B. Saran-saran 133

DAFTAR PUSTAKA 134

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum diamandemen) menyebutkan "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa". Dalam penjelasan pasal tersebut, antara lain dikemukakan bahwa "oleh Negara Indonesia itu suatu eenheidstaat, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di darah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang".

Untuk menjalankan ketentuan dalam UUD 1945 tersebut telah diberlakukan berbagai Undang-undang tentang pemerintahan daerah, dalam mana undang-undang yang satu dibuat untuk menggantikan undang-undang yang terdahulu yang dianggap sudah tidak cocok lagi.[1] Undang-undang tersebut berturut-turut adalah : Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1956, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, dan terakhir Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang berlaku sampai dengan tahun 2004 yaitu sampai disahkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengacu pada UUD 1945 yang telah diamandemen.

Berkaitan dengan pemilihan Kepala Daerah, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945,

---

[1] Abu Daud Busroh, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm 43.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1956, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan tatacara dan mekanisme yang diatur oleh undang-undang tersebut dan peraturan-peraturan lainnya.

Suatu hal yang perlu dipahami juga bahwa terdapat perbedaan pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengandung azas otonomi luas dengan Undang-undang sebelumnya. Sebelum Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 campur tangan Pemerintah pusat di dalam pemilihan tersebut cukup kuat. Kalau sebelumnya seorang calon untuk dapat menjadi Kepala Daerah ia harus "minta restu" ke Pusat dengan "segala konsekuensinya", sekarang jalur itu sudah terputus. Di era otonomi luas, seorang calon harus berjuang mati-matian di daerah untuk "memenangkan" dukungan dari DPRD, tentu saja dengan "segala konsekuensinya". [2]

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan oleh Majlis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, khususnya Pasal 18 telah membawa perubahan yang mendasar terhadap sistem Pemerintahan Daerah, terutama terhadap pemilihan Kepala Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya mengatur mengenai pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD, dirasakan ada substansi atau praktik penyelenggaraan yang kurang sesuai denga jiwa dan semangat berdemokrasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.[3]

Kekurangan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah disadari oleh para

---

[2] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematikanya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 189

[3] *Ibid, hlm 189.*

wakil rakyat yang duduk di MPR RI yang melahirkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Bersamaan dengan itu, dalam Sidang Tahunan MPR RI tahun 2000 telah dilakukan perubahan Kedua UUD 1945 yang antra lain telah mengubah Bab VI tentang Pemerintahan Daerah dengan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B sehingga dikeluarkannya Ketetapan MPR No, IV/MPR/2000 tersebut sejalan dengan perubahan UUD 1945. Salah satu butir rekomendasi menyebutkan: "Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945 ..." . Atas dasar amanat TAP MPR tersebut di atas, kebutuhan untuk melakukan revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 tidak terelakkan, apalagi Pasal 18 UUD 1945 yang menjadi dasarnya, pada perubahan kedua UUD 1945, telah disempurnakan dan ditambah menjadi semakin jelas dan terperinci.[4]

Yang sangat menarik untuk disimak dari perubahan Pasal 18 UUD 1945 tersebut adalah apa yang dikemukakan di dalam ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Kata "demokratis" di sini memiliki dua makna, yaitu baik pemilihan langsung maupun tidak langsung melalui DPRD kedua-duanya demokratis.[5] Arti yang sebenarnya dari demokrasi tersebut menurut Prof. Jimly Asshaddiqie adalah sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya

---

[4] *Ibid*, hlm. 205 – 206.
[5] *Ibid*, hlm. 206

menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.[6]

Wirjono Prodjodikoro mengatakan bahwa demokrasi dalam arti sangat tepat, yaitu Pemerintahan oleh rakyat sendiri, hanya ada, apabila berwujud demikian rupa, bahwa segala putusan Pemerintahan selalu diambil oleh rakyat seluruhnya, yang untuk itu setiap kali berkumpul dalam suatu rapat raksasa.[7]

Kata demokratis di dalam Pasal 18 ayat (4) sebagaimana tersebut di atas lebih cendrung dimaksudkan untuk pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat, kecendrungan ini tercermin dari adanya tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-undang 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majlis Permusyawratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokrasi dalam undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung.[8]

Pernyataan pemililihan Kepala Daerah secara langsung tersebut lebih tegas lagi disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yang dalam Pasal 56 ayat (1) menyebutkan "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil", yang juga merupakan azas di dalam pelaksanaan pemilihan umum sebagaimana yang disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003

---

[6] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Konstitusi* Press, Jakarta, 2004, hlm 293 – 294

[7] Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, PT. Eresco, Jakarta, 1981, hlm 25.

[8] Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*, Kata Hasta, Jakarta, 2005, hlm. 163.

tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. [9]

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah menempatkan Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Pemerintah Daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan dibentuk sekretariat daerah dan dinas dinas daerah. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah yang diangkat dari pegawai negeri yang memenuhi syarat dan yang pengisiannya dilakukan menurut kebutuhan (Pasal 20). Disamping Kepala Daerah dan DPRD terdapat alat kelengkapan lain di daerah yaitu Badan Pertimbangan Daerah. Badan ini sepenuhnya berfungsi sebagai badan pertimbangan yang tidak mencampuri secara langsung pelaksanaan pemerintahan di daerah. Keanggotaan Badan Pertimbangan Daerah terdiri dari pimpinan DPRD dan unsur fraksi-fraksi yang belum terwakili dalam pimpinan DPRD.[10]

Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden dan Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dari sekurang-kurangnya 2 (dua) calon yang diajukan berdasarkan pencalonan dan hasil pemilihan DPRD masing-masing. Dalam menetapkan 2 (dua) calon yang diajukan itu, Presiden dan Menteri Dalam Negeri tidak terikat pada peringkat dukungan di DPRD masing-masing. Artinya yang mendapat suara terbanyak di DPRD tidak dengan sendirinya ditetapkan menjadi Kepala Daerah karena penetapannya pada tahap akhir merupakan hak prerogatif Presiden (untuk daerah tingkat II dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden).[11]

Adapun cara pengangkatan Wakil Kepala Daerah diatur dalam Pasal 24 yang dalam pokoknya menggariskan Wakil Kepala Daerah diajukan oleh Gubernur atau Bupati kepada pusat (Presiden, Mendagri), setelah memperoleh persetujuan DPRD, tanpa

---

[9] H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005. hlm 36.

[10] Moh. Mahfud, MD. *Politik Hukum di Indonesia,* Disertasi, LP3ES Indonesia, 1998, hlm 281

[11] Ateng Syafrudin, *Pasang Surut otonomi Daerah*, Binacipta, 1985, hlm 36-37

melalui pemilihan.[12]

Dari apa yang dikemukakan di atas tergambar bahwa pemilihan Kepala Daerah pada masa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 didominasi oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah pusatlah yang paling berwenang terhadap pemilihan Kepala Daerah ini, DPRD hanyalah sebagai pelengkap saja dari pelaksanaan pemilihan tersebut. Keputusan DPRD tidak mengikat terhadap pengangkatan Kepala Daerah, seseorang yang menang dalam pemilihan Kepala Daerah pada suatu daerah tertentu, belum mutlak menjadi Kepala Daerah. Semuanya itu tergantung kepada Presiden atau Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Menurut undang-undang ini, Presiden mempunyai hak prerogatif.

Hak prerogatif Presiden untuk mengangkat Kepala Daerah berkaitan juga dengan fungsi lain Kepala Daerah, yakni sebagai kepala wilayah administraif dalam rangka asas dekonsentrasi artinya sebagai alat pusat di daerah. Pasal 79 UU No. 5 Tahun 1974 menyebutkan bahwa Kepala Daerah tingkat I karena jabatannya adalah kepala wilayah propinsi atau ibukota negara, sedangkan Kepala Daerah Tingkat II karena jabatannya adalah kepala wilayah kabupaten atau kotamadya. Kedudukan yang sama (wakil kepala wilayah) diberikan juga kepada Wakil Kepala Daerah karena jabatannya (Pasal 82). [13]

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undnag-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan sepenuhnya di dalam pemilihan Kepala Daerah kepada masyarakat di daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik di Propinsi maupun di Kabupaten dan Kota. Tidak ada lagi campur tangan Pemerintah pusat melalui Departemen Dalam negeri, Menteri Sekretaris Negara, dan Panglima TNI. Siapa yang akan menjadi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat di daerah untuk

---

[12] *Ibid*, hlm 37

[13] *Ibid*, hlm 37

menentukannya.[14]

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000, proses pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan melalui beberapa tahapan yaitu pendaftaran, penyaringan, penetapan pasangan calon, rapat paripurna khusus, pengiriman berkas pemilihan, pengesahan, dan pelantikan. Semua tahapan tersebut dirancang agar tahapan pemilihan Kepala Daerah terpilih adalah benar-benar seorang pemimpin yang mumpuni, yaitu memenuhi kualifikasi administrative yang disyaratkan, mengenal dan dikenal oleh masyarakat daerah, memiliki kompetensi dan kapabilitias memimpin daerah, serta memiliki visi, misi dan strategi membangun daerah.[15]

Namun kenyataannya, apa yang diharapkan dari pemilihan Kepala Daerah yang tidak ada campur tangan pemerintah pusat sebagaimana yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pelaksanaannya PP Nomor 151 Tahun 2000 belum mampu memberikan pemimpin daerah yang kapabel, berkepribadian baik, bersih secara moral, memiliki kemampuan memimpin daerah, dan bisa diterima masyarakat setempat. [16]

Upaya untuk mewujudkan demokratisasi di daerah melalui mekanisme pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam prakteknya sering menghadirkan berbagai indikasi kecurangan, seperti praktek jual beli suara dan pemalsuan dokumen. Munculnya berbagai kasus tersebut sangat mungkin disebabkan oleh kelemahan yang ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000, yang oleh para politisi *local shering* dimanfaatkan sebagai peluang untuk melakukan praktek praktek manipulatif dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah.[17]

---

[14] Moh. Mahfud, MD *op – cit*, hlm 282

[15] Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm 9.

[16] *Ibid*, hlm 12

[17] Mashuri Maschab, dalam *Kompleksitas Persoalan otonomi Daerah di Indonesia (Editor Abdul Ghafar)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm 193

Hampir di seluruh daerah di negeri ini, dalam pemilihan Kepala Daerah melaksana kan praktek money politik. Anggota DPRD dibayar mahal oleh calon jika ia mau memilihnya sebagai Kepala Daerah. Anggota DPRD dalam pemilihan tidak lagi menyuarakan kehendak pemilihnya. Kehendak rakyat yang memilihnya selalu bertentangan dengan kehendak anggaota DPRD. Dukungan mayoritas rakyat terhadap seorang calon Kepala Daerah tidak secara otomatis melancarkan jalan yang bersangkutan.

Untuk menduduki posisi yang paling berkuasa di daerah provinsi, kabupaten dan kota Sebaliknya, keberatan dan penolakan masyarakat yang disalurkan melaui jalur dan mekanisme apapun tidak akan mampu menghadang tampilnya seseorang yang karena kepandaian dan kelihaiannya sanggup mempengaruhi mayoritas anggota DPRD untuk memilihnya.[18]

Inilah beberapa sisi kelemahan di dalam pemilihan Kepala Daerah pada masa Orde Baru dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pada masa era reformasi.

Perubahan yang mendasar telah terjadi di dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah. Pada masa lalu, Kepala Daerah dan wakil kepala derah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau diangkat oleh pemerintah pusat, kini telah dipilih secara langsung oleh masyarakat. DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah ini hanya bertugas untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menetri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/ kota, dan memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil

---

[17] *Ibid*, hlm 198
[18] *Ibid*, hlm 203

Kepala Daerah.

Adanya pergeseran di dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dari system pemilihan yang dilakukan oleh DPRD kepada sistem pemilihan secara langsung, berarti sistem pemerintahan daerah di Indonesia telah memasuki babak baru yang menempat-kan rakyat yang berdaulat (demokrasi). Secara umum dikatakan bahwa pemilihan Kepala Daerah secara langsung itu lebih demokratis. Setidak-tidaknya ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu, pertama, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya Kepala Daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. Kedua, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan ditengah jalan. [19]

Yang menjadi persolan sekarang adalah bahwa Undang-Undang 32 Tahun 2004 yang di dalamnya mengatur mengenai pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, tidak memberikan kewajiban kepada Kepala Daerah untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan pemerintahan kepada rakyat atau yang mewakili rakyat yang telah memilihnya (DPRD), melainkan adalah kepada Pemerintah, yang dalam hal ini Presiden melalui Menteri Dalam Negeri oleh Gubernur, dan Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur oleh Bupati/Walikota. Idealnya pertanggungjawaban tersebut harus disampaikan kepada rakyat atau yang mewakili rakyat (DPRD) yang telah memilihnya, karena Kepala Daerah merupakan mandataris rakyat yang memilihnya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana yang telah penulis kemukakan di atas maka perumusan masalahnya adalah :

---

[19] Ni'matul Huda, *op – cit*, hlm 204

1. Mengapa Kepala Daerah menyampaikan laporan pertanggungajawaban mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah di era pemilihan secara langsung ini?
2. Bagaimana kedudukan DPRD terhadap laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah menurut Undang-undang 32 Tahun 2004 ini?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui alasan laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan disampaikan kepada Pemerintah di era pemilihan secara langsung.
2. Untuk mengetahui kedudukan DPRD sebagai wakil rakyat dalam laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah.

D. Landasan Teori

1. Pemerintah dan Pemerintahan

Bila dipelajari kembali tentang bunyi pasal yang berhubungan dengan pertanggungjawaban Kepala Daerah di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka akan ditemui perkataan pemerintah dan pemerintahan. Secara toritik dan praktik, terdapat perbedaan antara pemerintah dengan pemerintahan. Pemerintahan adalah *bestuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah ialah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan.[20] Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara dapat diartikan secara luas (*in the brood sense*) dan dalam arti sempit (*the narrow sense*). Pemerintah dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif,

[20] Nata Saputra dalam Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit UII Press, Yogyakarta, 2003. hlm 20

dan yudisial atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Dalam pengertian sempit pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif.[21]

Menurut SF. Marbun dan Mahfud, MD Pemerintah dalam arti sempit adalah organ/alat perlengkapan negara yang diserahi tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, sedangkan dalam arti luas mencakup semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam negara baik kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan legislatif dan yudikatif.[22]

Selanjutnya Surbakti menjelaskan pula mengenai pemerintah dan pemerintahan ini sebagimana disebutkannya :

> ..... secara etimologis pemerintah (*governement*) berasal dari kata Yunani *kubermen* atau nakhoda kapal, artinya menatap ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat-negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang, dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat, serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan.[23]

Pemerintah untuk menunjukkan *governance* (pemerintahan) yang menyangkut masalah tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah (*government*) merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara.[24]

Dalam berbagai kepustakaan, istilah pemerintahan disebutkan memiliki dua pengertian yang sebagai fungsi dan sebagai organisasi, "*Bestuur als functie – dat wil zeggen het besturen – is de uittoefening van bestuurtraak. In de worden van Donner; de ambtelijk behartiging van openbare belangen door de openbare dienst. Onder het (openbaar) bestuur als organ worden al die organen uit de overheidsorganisatie*

---

[21] Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni Bandung, 1997, hlm. 158 – 159.

[22] SF. Marbun dan Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Lyberti, Yogyakarta, 1987, hlm 8.

[23] Ramlan Surbakti, *Memasuki Ilmu Politik*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1999, hlm 167 – 168.

[24] *Ibid*, hlm 168 – 169.

samengevat die belast zijn met de uitoefening van de bestuurstaak" (pemerintahan sebagai fungsi – yakni aktivitas memerintah – adalah melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Dalam istilah Donner; penyelenggaraan kepentingan umum oleh dinas publik. Pemerintahan (umum) sebagai organ adalah kumpulan organ-organ dari organisasi pemerintahan yang dibebani dengan pelaksanaan tugas pemerintahan).[25]

Mariun menyatakan, pengertian kepemerintahan dapat ditinjau dari 3 (tiga) aspek, yaitu segi kegiatan (dinamika), struktural fungsional, dan dari segi tugas dan kewenangan (fungsi). Apabila ditinjau dari segi dinamika, kepemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara, mengenai rakyat dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara. Ditinjau dari segi struktural fungsional, kepemerintahan berarti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara. Dari segi aspek dan kewenangan negara maka kepemerintahan berati seluruh tugas dan kewenangan negara.[26]

Philipus, M. Hadjon dan kawan-kawan dalam bukunya Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, menjelaskan bahwa pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian: di satu pihak dalam "fungsi pemerintahan (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti "organisasi pemerintahan" (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan).[27]

Fungsi dari pemerintahan itu dapat ditentukan sedikit banyak dengan menempatkan

---

[25] P. de Haan, et al. dalam Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm 2

[26] Mariun, *Asas-asas Ilmu Pemerintahan*. Badan penelitian dan Pengembangan Fakultas Sospol UGM, Yogyakarta, 1979, hlm 0

[27] Philipus, M. Hadjon, dan kawan-kawan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm 6.

nya dalam hubungan dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan. Pemerintahan dapat dirumuskan secara negatif sebagai segala macam kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan.[28]

2. Pemerintahan Daerah

Di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah , pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam penjelasan umum I, 1b tersebut di atas menyebutkan bahwa Daerah melaksanakan otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah, yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Hal ini sejalan dengan isi Pasal 18 ayat (5) Undang-undang Dasar 1945, hasil amandemen yang menyebutkan "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat".

Adapun prinsip yang dianut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah sebagai berikut :

a. Otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab.
b. Penyelenggaraan otonomi yang berorientasi, kepada peningkatan kesejahteraan rakyat, menjamin hubungan serasi daerah dengan Pemerintah.[29]

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia ditandai oleh atas dua pendekatan;

---

[28] *Ibid*, hlm. 6

[29] Marbun, B.N. *Otonomi Daerah 1945 – 2005, Proses dan Realita, Perkembangan Otda Sejak Zaman Kolonial Sampai Saatlini*, Sinar Harapan, Jakarta, 2005, hlm 170.

dekonsentrasi dan desentralisasi. Dekonsentrasi ialah administrasi daerah dan fungsi pemerintahan di daerah yang dilaksanakan oleh perangkat pemerintah pusat. Desentralisasi ialah fungsi pemerintahan tertentu dan kekuasaan mengambil keputusan tertentu yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah yang mencakup lembaga perwakilan yang dipilih.[30]

Hoogerwerf dalam Sarundajang mengemukakan [31]

> "Desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu".

Rondinelli dan Chema dalam Sarundajang memberikan pengertian desentralisasi dalam arti luas, yaitu : "*authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organitations, local government, or nogovernmental organizations*".[32]

Dalam pada itu, terdapat pula pengertian desentralisasi yang lebih bernuansa politis yuridis sebagaimana dikemukakan oleh Koesoemahatmadja, yang mengatakan bahwa desentralisasi dibagi menjadi 2 (dua) macam. Pertama, dekonsentrasi (*deconsentratie*) atau ambtelijke decentraliatie, adalah pelimpahan kekuasaan kekuasaan dari alat kelengkapan negara tingkat atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Kedua, desentralisasi ketatanegaraan *(staatskundige decentralisatie)* atau desentralisasi politik, adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan

---

[30] Nick Devas et al, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1989, hlm 1.

[31] Sarundajang, *Arus Balik kekuasaan Pusat ke Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 200, hlm 46.

[32] *Ibid*, hlm 47

(*regelende en bestuurend bevoogheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya.[33]

Menilik beberapa pengertian desentralisasi yang dikemukakan beberapa pakar di atas, maka tidak terdapat perbedaan substansial meskipun dari segi pembahasan ada sedikit perbedaan. Oleh karenanya, secara sederhana desentralisasi ddapat dimaknai sebagai peralihan kewenangan dari lingkungan Pemerintahan Pusat (*Central Government*) ke lingkungan Pemerintahan Daerah (*Local Government*), untuk mengatur dan mengurusi daerahnya berdasarkan kondisi riil yang mengitarinya. Dengan demikian, konsekuesnsinya yaitu ada penghargaan terhadap karakteristik masing masing daerah dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat.[34]

Suatu hal yang perlu juga dikemukakan di sini yaitu berkaitan dengan hubungan antara Pusat dan Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945. Bagir Manan mengenukakan bahwa dasar-dasar hubungan antara Pusat dan Daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam [35], yaitu :

a. Dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.

   UUD 1945 memberikan kesempatan kepada rakyat untuk turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, tidak lain memberikan wewenang, tugas dam tanggungjawaban untuk mengatur dan mengurus sendiri kepentingan-kepentingan rumah tangga daerah mereka. Salah satu wujud dari wewenang, tugas dan tanggung jawab tersebut adalah kebebasan untuk melakukan berbagai prakarsa (inisiatif) sebagai ciri kemandirian (*zelf standigheid*) dalam batas-batas ketentuan yang berlaku.

---

[33] Koesoemahatmadja dalam Krisna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm 11

[34] *Ibid*, hlm 11-12

[35] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 161-167

b. Dasar pemerliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli.

Pada taingkat Daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sisten pemerintahan negara.

c. Dasar kebhinnekaan.

"Bhinneka Tunggal Ika", melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan "*spaning*" yang timbul dari keragaman.

d. Dasar negara hukum.

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat as dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Sementara mekanisme hubungan antara Pusat dan daerah meliputi : [36]

a. Mekanisme Hubungan Pusat dan Daerah di bidang tugas pembantuan;
b. Mekanisme Hubungan Pusat dan Daerah di bidang pengawasan;
c. Mekanisme Hubungan Pusat dan Daerah dalam susunan organisasi pemerintahan daerah;
d. Mekanisme Hubungan Pusat dan Daerah di bidang keuangan.

3. Demokrasi

Istilah demokrasi berasal dari perkataan Yunani *domokratia,* arti pokok *demos* = rakyat, *kratos* = kekuatan atau "kekuasaan", maka "democratie" berarti "kekuasaan yang ada pada rakyat. [37]

---

[36] *Ibid,* hlm 178-215

[37] Wirjono Prodjodikoro, *Op –cit*, hlm 23.

Sejak abad ke-6 Sebelum Masehi, bentuk pemerintahan negara-negara kota (*City State*) di Yunani adalah berdasarkan demokrasi. Athena membuktikan dalam sejarah tentang demokrasi yang tertua di dunia. Pemerintahan demokrasi yang tulen adalah suatu pemerintahan, yang sungguh-sungguh melaksanakan kehendak rakyat yang sebenarnya. Akan tetapi kemudian penafsiran atas demokrasi itu berubah menjadi suara terbanyak dari rakyat banyak.[38]

Menurut Hans Kelsen, demokrasi itu adalah pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat. Tidak pelak lagi, "demokrasi" itu menyiratkan arti kekuasaan (politik atau pemerintahan) dari/oleh/untuk rakyat (yaitu warga masyarakat yang telah terkonsepkan juga sebagai warga negara). Sekalipun sejelas itu arti "demokrasi" itu menurut bunyi kata-kata asalnya, tetapi dalam praktik masih ada dua ihwal yang sering muncul menjadi permasalahan. Yang pertama adalah masalah apa atau siapa saja yang dimaksud dengan "rakyat" itu? Dan yang kedua adalah masalah bagaimana kekuasaan dari/oleh/untuk rakyat itu diimplementasikan dan direalisasi sehingga efektif dalam praktik dan dalam kenyataan. [39]

Istilah lain yang dipergunakan untuk menyebut kata demokrasi itu adalah "kedaulatan rakyat". Istilah ini terdapat di dalam Undang-Undang Dasar 1945, baik sebelum diamandemen maupun yang telah diamandemen. Perbedaannya adalah bahwa
jika sebelum amandemen, kedaulatan itu dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, namun setelah diamandemen kedaulatan itu sepenuhnya berada di tangan rakyat dengan berpedoman kepada Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam ilmu hukum dikenal adanya 5 (lima) teori atau ajaran mengenai siapa yang berdaulat itu. [40]

---

[38] CST. Kansil dan Christine ST. Kansil, *op – cit*, hlm 42-43

[39] Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Pardigma, Metode dan Masalahnya*, Penerbit Huma, 2002, hlm 522.

1. Teori Keaulatan Tuhan.
2. Teori Kedaulatan Raja.
3. Teori Kedaulatan Negara.
4. Teori Kedaulatan Rakyat.
5. Teori Kedaulatan Hukum.

Pertama ajaran kedaulatan Tuhan menganggap bahwa Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Dalam prakteknya kedaulatan Tuhan ini dapat menjelma dalam hukum yang harus dipatuhi oleh kepala negara atau dapat pula menjelma dalam kekuasaan raja sebagai kepala negara yang mengklaim wewenang untuk menetapkan hukum atas nama Tuhan. *Kedua* ajaran kedaulatan raja beranggapan bahwa rajalah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Pandangan seperti ini muncul pertama setelah priode sekularisasi negara dan hukum di Eropa. *Ketiga* ajaran kedaulatan negara adalah reaksi terhadap kesewenanan raja yang muncul bersamaan timbulnya konsep negara bangsa dalam pengalaman sejarah di Eropa.

Setelah itu muncul pula ajaran kedaulatan hukum yang menganggap bahwa negara itu sesungguhnya tidaklah memegang kedaulatan. Sumber kekuasaan tertinggi adalah hukum dan setiap kepala negara harus tunduk pada hukum. Kemudian muncul pula ajaran Kedaulatan Rakyat yang meyakini bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah.

Kedaulatan rakyat inilah yang telah mewarnai konsep kehidupan berbangsa dan negara di Republik Indonesia ini, yang tercermin di dalam Pembukaan dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Dan itu pulalah yang mewarnai pelaksanaan pemi-

---

[40] A. Hamid, S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara,* Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm 126.

lihan Kepala Daerah secara langsung di Indonesia.

E. Metode Penelitian

1. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian dalam karya ini berkisar pada pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di era pemelihan secara langung, dimana pertanggungjawaban itu disampaikan kepada Pemerintah dan bukan kepada rakyat atau wakil rakyat (DPRD) yang memilihnya.

2. Obyek Penelitian

Obyek penelitian dalam karya ini adalah tentang pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di era pemelihan secara langung.

3. Sumber Data

Sumber data diperoleh dari :

a. *Bahan hukum primer*; yaitu bahan yang mempunai kekuatan mengikat seperti norma dasar peraturan perundang-undangan meliputi :
   1) Undang-Undang Dasar 1945;
   2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
   3) Risalah Rapat DPPRI tentang Pembahasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004;
   4) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengaangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
b. *Bahan hukum skunder*; yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum yang dimaksud di sini tidak mengikat. Bahan hukum skunder ini terdiri dari :

1) berbagai hasil kesimpulan seminar dan pertemuan ilmiah lainnya mengenai Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Era Pemilihan Secara Langsung.
2) Berbagai kepustakaan mengenai Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Era Pemilihan Secara Langsung.

c. *Bahan hukum tersier*; yaitu bahan hukum yang bersifat melengkapi kedua bahan hukum di atas yang terdiri dari :
   1) Kamus hukum;
   2) Kamus besar bahas Indonesia;
   3) Kamus bahas Inggeris;
   4) Berbagai majalah dan surat kabar.

4. Alat Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini, digunakan alat dan cara melalui penelitian kepustakaan atau studi dokumen, mempelajari bahan-bahan yang merupakan data skunder. Pertama-tama dihimpun semua peraturan yang berkaitan dengan bidang hukum yang menjadi objek penelitian. Selanjutnya dari bahan-bahan tersebut dipilih azas-azas, doktrin dan ketentuan-ketentuan lainnya. Hasil yang diperoleh disusun dalam sebuah kerangka secara sistematis sehingga akan memudahkan dalam melaksanakan analisis data.

5. Teknik Aanalisa Data

Data skunder yang telah dipilih melalui studi perpustakaan seperti tersebut di atas, kemudian disusun sistematis sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai azas hukum, kaidah hukum dan ketentuan hukum yang berkaitan.

Selanjutnya ata penelitian yang diperoleh dianalisis secara kualitatif secara logis dan mendalam. Data yang diperoleh melalui penelitian akan dikaji secara mendalam sebagai suatu kajian komprehensif. Hasil analisis akan disajikan secara deskriptip analisis.

BAB II

HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH

A. Pemerintah dan Pemerintahan

Dalam Pembukaan dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, ditemui beberapa kalimat dan pasal yang menyebutkan istilah pemerintah dan pemerintahan ini. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Sebelumnya, dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan "untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.... " dan seterusnya. Kemudian Pasal 31 ayat 2 menyatakan pula bahwa "Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional ..." dan seterusnya. Dan kemudian lagi Pasal 32 menegaskan pula bahwa "Pemerintah memajukan kebudayaan nasional".

Dengan demikian apakah yang dimaksud dengan pemerintah dan pemerintahan itu? Untuk menjawabnya, akan dikemukakan beberapa pendapat sarjana berikut ini.

1. Pendapat yang menyatakan Pemerintah adalah sama dengan eksekutif.

Beberapa ahli berpendapat, pengertian pemerintah atau pemerintahan sama dengan eksekutif. Pertimbangannya adalah bahwa Undang-Undang Dasar 1945 membagi dalam Batang Tubuhnya alat kelengkapan yang tiga yakni, eksekutif, legislatif, dan yudikatif, meskipun tidak menekankan kepada pemerintahannya.

Hal itu terlihat dengan adanya pembagian bab-bab dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan tentang kekuasaan pemerintahan negara (bab III), tentang Dewan Perwakilan Rakyat (bab VII), dan tentang Kekuasaan Kehakiman (bab IX).[41] Dengan

---

[41] A. Hamid, S. Attamimi, *Op-cit*, hlm. 112

demikian meskipun tidak dalam arti materiil, Undang-Undang Dasar 1945 mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formal/atau formil. [42]

Memisahkan secara material/materiil ataupun membagi antara formal/formil kekuasaan negara Republik Indonesia ke dalam kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif senantiasa di latar belakangi pemikiran dan ajaran Montesqieu yang terkenal dengan *trias politika*nya. [43]

2. Pendapat yang menyatakan Pemerintah lebih luas dari eksekutif

Di samping itu ada beberapa ahli yang berpendapat, bahwa pengertian pemerintah dalam Undang-Undang Dasar 1945 bukanlah menyelenggarakan fungsi eksekutif semata-mata melainkan juga fungsi lainnya yang tidak terjangkau oleh fungsi legislatif dan fungsi yudikatif. dengan perkataan lain Pemerintah selain melaksanakan atau menjalankan peraturan hukum yang ditetapkan oleh lembaga legislatif juga menjalankan hal-hal lain yang memang menjadi tugasnya. Dengan perkataan lain lagi, fungsi pemerintah lebih luas daripada fungsi eksekutif. [44]

Selanjutnya mengenai arti pemerintahan sebagaimana tersebut dalam Undang-Undang Dasar 1945, beberpa sarjana mebaginya dalam arti luas dan dalam arti sempit.

a. Pemerintahan dalam arti luas, menurut ajaran "tiras politica" oleh Montesqieu meliputi tiga kakuasaan yaitu :

1. pembentukan undang-undang ("*la puissance legislatif*");
2. pelaksanaan undang-undang ("*la puissance executive*");
3. peradilan ("*la puissance de juger*).[45]

---

[42] Moh Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Susunan dan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945,* Gramedia, Jakarta, 1978, hlm. 61.

[43] A. Hamid, S. Attamimi, *Op-cit*, hlm. 112

[44] Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia,* Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum UI dan Sinar Bhakti, 1978, hlm. 171

[45] Kuntjoro Purbopronoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Adminsitsrasi Negara,* Alumni, Bandung, 1985, hlm 40

Menurut Van Vollenhoven dalam bukunya "*Staatrechct Overzoe*", 1934 hal. 104 disebutkan bahwa pemerintahan dalam arti luas yang dalam bahasa Belandanya disebut "*bewindvoering*" atau "*regeren*", meliputi :

1. membuat peraturan ("*regal-geven*");
2. pemerintah/pelaksana ("*bestuur*");
3. peradilan (*rechtpraak*");
4. polisi ("*politie*").

A.A. Donner dalam bukunya "*Nederland Bestuurrecht*, tahun 1963 halaman 73 – 74 yang mengadakan pembagian berdasarkan ilmu administrasi pemerintahan dalam arti luas itu meliputi :

1. badan-badan pemerintahan di pusat, yang menentukan haluan negara, dan
2. instasni-instansi yang melaksanakan keputusan badan-badan tersebut. [46]

Wirjono Prodjodikoro menterjemahkan pengertian pemerintahan dalam arti luas sebagai suatu yang meliputi semua pengurusan negara oleh alat-alat kenegaraan. [47]

Pemerintahan dalam arti sempit, apabila dikaitkan dengan ajaran Montesqieu ("*Trias Politica*") dan ajaran Van Vollenhoven ("*Catur Praja*") maka yang dimakdud dengan pemerintahan dalam arti sempit itu ialah hanya badan pelaksana (*eksekutif – bestuur*) saja, tidak termasuk badan perundang-undangan, badan, badan kepolisian.[48]

Van Polje dalam laporannya membedakan pengertian pemerintahan itu dalam arti sempit dan dalam arti luas. Menurut Van Poelje pemerintahan dalam arti sempit adalah sebagai organ/badan/alat perlengkapan negara yang diserahi pemerintahan (*government/bestuur*). Dalam arti luas pemerintahan adalah sebagai fungsi yakni yang

---

[46] *I b I d*, hlm. 40

[47] Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas ..., op-cit*, hlm. 58

[48] Kuntjoro Purbopronoto, *Op-cit*, hlm 40-41

meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan oleh alat-alat pemerintahan (*bestuursorganen*) untuk mencapai tujuan pemerintahan (*adminstration*). [49]

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen memberikan pengertian pemerintahan secara sempit. Pertama-tama terpisah dari pengertian "Pemerintahan" ialah hal Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur di dalam Bab I dan Bab II, dan ditempatkan di atas apa yang kemudian dalam Bab III dinamakan "Pemerintahan Negara". [50]

Dari pengertian-pengertian tersebut penulis berpendapat bahwa pemerintah adalah lembaga yang melaksanakan kegiatan pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah cara untuk melakukan tugas atau kegiatan oleh pemerintah sesuai dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku.

B. Pemerintahan Pusat

Undang-Undang Dasar 1945 membagi wilayah Republik Indonesia ke dalam daerah-daerah besar dan kecil. Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa "Negara Kesatuan Repbulik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang".

Dari bunyi Pasal 18 tersebut di atas, terlihat bahwa pemerintahan Negara Republik Indonesia terdiri atas pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Pemerintahan negara/pusat kekuasaannya dipegang oleh Presiden Republik Indonesia dan pemerintahan daerah kekuasaannya dipegang oleh Kepala Daerah yaitu Kepala Daerah provinsi, kabupaten dan kota.

Menyimak pengertian pemerintahan dalam arti luas yang disampaikan oleh beberapa sarjana sebagaimana tersebut di atas, maka pemerintahan negara/pusat di Indo-

---

[49] Kuntjoro Purbopronoto, *Ibid*, hlm 41

[50] Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas ..., op-cit*, hlm.58

nesia dalam arti luas menurut Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen terdiri dari unsur eksekutif yaitu Presiden dan pembantu-pembantunya, unsur legislatif yaitu DPR dan DPD, dan unsur yudikatif yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

a. Presiden

Pasal 4 ayat (1) "Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Kemudian itu, di dalam ayat (2) disebutkan pula bahwa "Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Jadi Presiden dan Wakil Presiden merupakan pasangan yang memimpin jalannya pemerintahan di Indonesia.

Dalam sistem Presidential, biasanya ditentukan adanya satu jabatan Presiden dan satu jabatan Wakil Presiden. Di beberapa negara seperti misalnya Lebanon, Iraq dan lain-lain, ada juga yang menentukan adanya 2 orang Wakil Presiden. Secara politik, pada hakikatnya Presiden dan Wakil Presiden itu adalah satu institusi yang tidak terpisahkan. Karena itu, lazimnya mereka berdua dipilih dalam satu paket pemilihan. Karena itu, keduanya tidak dapat dijatuhkan atau diberhentikan karena alasan potlitik. Sebab, jika karena alasan politik, maka kedua-duanya haruslah berhenti secara bersama-sama. Akan tetapi jika ada alasan yang bersifat hukum (pidana), maka sesuai dengan prinsip yang berlaku, pertanggungjawaban pidana pada pokoknya bersifat individual *(individual responsibility)*. Siapa saja diantara keduanya yang bersalah secara hukum, maka atas dasar itu ia dapat diberhentikan sesuai dengan prosedur yang ditentukan dalam konstitusi. Jika Presiden berhenti atau diberhentikan, maka otomatis Wakil Presiden tidak ikut bersalah atau ikut diberhentikan, sehingga ia dapat tampil mengambil alih

kursi Kepresidenan. Demikian juga jika Presiden berhenti karena meninggal dunia, dengan sendirinyaWakil Presiden tampil sebagai penggantinya.[51]

Karena itu peran penting seorang Wakil Presiden dalam hubungannya dengan Presiden pertama-tama adalah sebai *"ban serep" (reserved power).* Sebagai pengganti Presiden, Wakil Presiden dapat bertindak untuk jangka waktu sementara atau dapat pula bertindak untuk seterusnya sampai masa jabatan Presiden habis. Peran kedua, Wakil Presiden adalah seabagai "wakil" yang mewakili Presiden melaksanakan tugas-tugas Kepresidenan dalam hal-hal yang kepadanya didelegasikan oleh Presiden. Dalam hal demikian, Wakil Presiden bertindak sebagai petugas negara yang menjalankan tugas Kepresidenan *"on behalf of the President".* Artinya, kualitas tindakan Wakil Presiden itu sama dengan kualitas tindakan Presiden sendiri. Misalnya, dalam menandatangani sesuatu dokumen hukum, maka tandatangan Wakil Presiden itu sama kualitasnya atau status hukumnya dengan tandatangan seorang Presiden yang diwakilinya. Dengan demikian seorang Wakil Presiden, apabila mendapat pendelegasian wewenang dari Presiden, dapat saja menandatangani sesuatu dokumen hukum tertentun. Ketiga, Wakil Presiden juga dapat bertindak membantu Presiden untuk melaksanakan seluruh tugas dan kewajiban Presiden. Kualitas bantuan Wakil Presiden itu jelas berbeda tingkatannya daripada yang diberikan oleh para Menteri yang juga biasa disebut sebagai pembantu Presiden. [52]

Pasal 6 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa "Calon Presiden dan Wakil Presiden harus seorang warganegara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas

---

[51] Ilmly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan ...*, Op-cit. hlm 63-64

[52] *Ibid*, hlm. 64-65

dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden" ayat (1). Selanjutnya di dalam ayat 2 disebutkan pula bahwa "Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang".

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan tindak lanjut dari Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, menetapkan bahwa syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden itu adalah sebagai berikut :

1. taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. warganegara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri;
3. tidak pernah mengkhianati negara;
4. mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagai Presiden dan Wakil Presiden;
5. bertempat tinggal dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
6. telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang bertanggungjawab memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara;
7. tidak sedang memiliki tanggung utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawab yang merugikan keuangan negara;
8. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan;
9. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan tetap;
10. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
11. terdaftar sebagai pemilih;
12. memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP) dan telah melaksanakan kewajiban pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan Surat Pemberitahuan

Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi;

13. memiliki daftar riwayat hidup;
14. belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden salama 2 kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
15. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 1945;
16. tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana makar berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
17. berusia sekurang-kurangnya 35 (tigapuluh lima) tahun;
18. berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat;
19. bukan bekas anggota oraganisasi Partai Komunis Indonesia, termasuk oraganisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G. 30. SPKI;
20. tidak pernah dipenjara pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Sebagai seorang Kepala Negara/pemerintahan, Presiden mempunyai beberapa kewenangan. Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Presiden Republik Indonesia mempunyai kewenangan sebagai berikut :

1. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan. Dapat dilihat dalam pasal 4 ayat (1) yang berbunyi : Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang.
2. Kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik *(to regulate public affairs based on the law and the constitution),* dapat dilihat dalam Pasal 5 yang berbunyi : "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-

undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (ayat 1); Preiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

3. Kewenangan yang bersifat judisial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dalam kewenangan pengadilan. Kondisi ini terdapat dalam Pasal 14 UUD 1945 yang berbunyi : "Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung" (ayat 1); Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat" ayat (2).
4. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subjek hukum Internasional lainnya dalam kontek hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai. Kewenangan ini terdapat dalam Pasal 13 yang berbunyi ; "Presiden mengangkat duta dan konsul (ayat 1); Dalam hal pengangkatan duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (ayat 2); Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (ayat 3)".
5. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara. Kewenangan ini dapat dilihat dari Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden".

Selain dari kewenangan-kewenangan sebagaimana tersebut di atas, Presiden juga berwenang untuk memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan, membentuk Dewan Pertimbangan Kepresidenan yang diatur dengan undang-undang. Dalam Pasal 10 Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan juga bahwa "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

b. Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan dua lembaga yang kedudukannya sama-sama mewakili rakyat dalam bidang pemerintahan dan secara bersama-sama merupakan anggota Majlis Permusyawaratan Rakyat.

Perbedaan antara keduanya terletak pada hakikat kepentingan yang diwakilinya masing-masing. Dewan Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk mewakili rakyat, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah dimaksudkan untuk mewakili daerah-daerah. [53] Perbedaan lain juga terlihat dari pencalonan nya, dimana DPR dicalonkan dari Partai Politik peserta pemilu, sedangkan DPD dicalonkan dari daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, fungsi tugas dan wewenang DPR dan DPD tersebut adalah sebagai berikut :

1. Dewan Perwakilan Rakyat
   a. Fungsi
      1. legislasi;
      2. angaran; dan
      3. pengawasan
   b. Tugas dan wewenang
      1. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan.
      2. Membahas dan meberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

---

[53] *Ibid*, hlm 50

3. Menerima dan membahas usulan rancangan yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu, dan mengikut sertakannya dalam pembahasan.
4. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
5. Menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
6. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah.
7. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama.
8. Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
9. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh badan Pemeriksa Keuangan;
10. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
11. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;
12. Memilih tiga calon anggota hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan;

13. Memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesty dan abolisi;
14. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang;
15. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarkat; dan
16. Melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditetntukan oleh undang-undang.

2.. Dewan Perwakilan Daerah

a. Fungsi

1. Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi.
2. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

b. Tugas dan Wewenang

1. Dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang berhubungan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penghapusan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan

penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam, sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

3. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
4. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.
5. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.
6. Menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari Badan Pemeriksa Keuangan untuk dijadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN.

Selain dari fungsi, tugas dan wewenang sebagaimana tersebut di atas, DPR dan DPD mempunyai hak sebagai berikut :

1. Dewan Perwakilam Rakyat
   - interpelasi;
   - angket; dan
   - menyatakan pendapat.
2. Dewan Perwakilan Daerah
   - mengajukan rancangan undang-undang.
   - ikut membahas rancangan undang-undang

c. Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Agung merupakan puncak perjuangan keadilan bagi setiap warga negara. Hakikat fungsinya berbeda dari Mahkamah Konstitusi yang tidak berhubungan dengan keadilan bagi warganegara, melainkan dengan sistem hukum yang berdasarkan konstitusi. Dalam lingkungan Mahkamah Agung, terdapat empat lingkungan peradilan yaitu peradilan umum; peradilan agama, peradilan tata usaha negara dan peradilan militer. Karena latar belakang sejarahnya, maka administrasi lingkungan peradilan umum berada di bawah Departemen Kehakiman, administrasi peradilan agama berada di bawah Departemen Agama dan administrasi peradilan militer di bawah pengandilan organisasi tentara.[54]

Dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehakiman dinyatakan bahwa keempat lingkungan peradilan sebagaimana tersebut di atas berada di bawah Mahkamah Agung. Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tersebut menyebutkan bahwa "Badan-badan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) secara organisatoris, administratif dan finansial berada di bawah Kekuasaan Mahkamah Agung".

Menurut Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Mahkamah Agung mempunyai wewenang yaitu :

1. Mengadili pada tingkat kasasi.
2. Menguji peraturan perundang-undang di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

---

[54] *Ibid*, hlm. 85-86

Mahkamah Konstitusi merupakan sebuah lembaga kenegaraan yang baru di Indonesia. Lembaga ini dibentuk berdasarkan perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945. Lembaga ini diatur di dalam Pasal 24C yang berbunyi :

(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus perkara kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubabaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

(3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.

(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi di pilih oleh dan dari hakim konstitusi.

(5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.

(6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang

Sesuai ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi itu memiliki beberapa kewenangan sebagai berikut :

1. Menguji undang-undang terhadap UUD;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;

3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
5. Memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela;
6. Memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah tidak lagi menghormati persyaratan sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

C. Pemerintahan Daerah

Selain dari Pemerintahan Pusat, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga menyebutkan adanya pemerintahan daerah yang terdiri dari Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemeritahan Daerah Kabupaten dan Kota, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembatuan berdasarkan undang-undang (Pasal 18). Hal tersebut juga telah dipertgas di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan :

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah;

(2) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembatuan;

(3) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah;

(4) Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya;

(5) Hubungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya;

(6) Hubungan wewenang keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya kainnya dilaksanakan secara adil dan selaras;

(7) Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan adminisstrasi dan kewilayahan antarsusunan Pemerintahan;

(8) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari bunyi Pasal 2 tersebut di atas, tercermin bahwa prinsip yang trekandung di dalam pemerintahan daerah adalah sebagai berikut :

1. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembatuan.
2. menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.
3. menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintahan lainnya.
4. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.
5. Hubungan wewenang tersebut di atas dilaksanakan secara adil dan selaras.

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di sini terlihat bahwa asas penyelenggaraan pemerintahan tersebut bersisfat otonomi dan tugas pembatuan. Otonomi yang dimaksudkan di sini adalah otonomi seluas-luasnya yang berarti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, di luar yang menjadi urusan Pemerintah yaitu politik luar negeri dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri dan sebagainya; pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya; keamanan misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan kemanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kegiatan kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya; moneter misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan monter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya; yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengakat hakim

dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan garasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan peratuaran lain yang berskala nasional dan lain sebagainya; dan agama misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.

Tugas pembatuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam susunan pemerintahan daerah, terdapat dua lembaga daerah yang masing-masing mempunyai fungsi tugas dan wewenang yang berbeda. Kedua lembaga tersebut adalah Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif.

Selain dari pengertian yang disebutkan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah sebagaimana tersebut di atas, berbagai sarjana juga memberikan pengertian tentang pemerintahan daerah atau yang disebut dengan pemerintahan local yaitu : [55]

1. G.M Harris dalam bukunya Comparative local government mengatakan :

   "The term local government may have one of two meanings, it may signify : (1) the government off all par of a country by means of local agents appointed and responsibility only in the control government. This is part of centralist system and my be called local state government . (2) Government by local bodies, feely elected which while subjectied to the supremacy of national government are endowed in some respect whith power, discretion and responsibility , wich they can exercise whithout control cover thei decision by the higher authority, this is called in many countries as communal outonomy".

---

[55] Matin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Yayasan Pustaka Nusantara, Yogyakarta, 2005, hlm 39 - 40

2. De Guman dan Tapeles dalam Yosef Riwu Kaho; tidak mengajukan suatu batasan apapun, hanya mereka menyebutkan lima unsur pemerintahan local sebagai berikut :

   1. *"A local government is a political sub devision of soverign nation or state.*
   2. *it is constituted by law.*
   3. *it has governing body which is locally selected.*
   4. *undertakes role making activities.*
   5. *it perform service within its jurisdiction.*

3. Josef Riwu Kaho mendefenisikan local government adalah :

   "Bagian dari pemerintah suatu negara atau bangsa yang berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan UU yang memiliki lembaga atau badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih masyarakat daerah tersebut, dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan, memungut pajak serta memberikan pelayanan kepada warga yang ada di dalam kekuasaannya".

D. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Dasar konstitusional yang menentukan adanya hubungan antara Pusat dan Daerah, termaktub di dalam Pasal 18 UUD 45 dan penjelasannya sebelum amandemen maupun yang telah diamandemen. Pasal ini menunjukkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi ke dalam daerah-daerah besar dan kecil berdasarkan undang undang.

Hubungan antara pusat dan daerah ialah hubungan kerja atau kaitan tugas atau pertalian antara perangkat Pemerintah Pusat dan perangkat Pemerintah Daerah baik berupa hubungan vertikal, horizontal, maupun diagonal. Hubungan vertikal biasanya merupakan hubungan antara atas-bawah secara timbal balik, sedangkan hubungan horizontal yaitu hubungan antar pejabat/unit/instansi yang seetingkat, yang arahnya menyamping. Sementara itu, hubungan diagonal adalah hubungan menyilang dari atas ke bawah secara timbal antara dua unit yang berbeda induk, sebagai contoh, hubungan antara Biro Kepegawaian dari suatu provinsi dengan Pusat Diklat Lembaga Administrasi

Negara. [58]

Menurut Ismail Sunny dalam Ni'matul Huda, ada lima tingkatan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yaitu : [59]

Pertama : negara kesatuan dengan otonomi yang terbatas. melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Indonesia merupakan contoh Negara yang menganut otonomi terbatas. meski di dalamnya ditegaskan asas desentralisasi, substansinya sangat sentralistik. Ia memberikan wewenang yang sangat besar pada Pemerintah Pusat dalam banyak hal.

Kedua : negara kesatuan dengan otonomi luas. Secara ekonomis, otonomi yang luas didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu, sangatlah diperlukan pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antaraPemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Perimbangan ini diperlukan agar pengurusan kekayaan dan keuangan tidak semata-mata ada di tangan Pemerintah Pusat.

Ketiga : negara quasi federal dengan provinsi atas "kebaikan" Pemerintah Pusat. Ciri negara semacam ini adalah kekuasaan pada Pemerintahan Pusat untuk menentukan berlaku tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. Karenanya, negara model begini disebut juga negara federal semu.

Keempat : negara federal dengan pemerintah federal, misalnya Amerika serikat, Australia, Kanada, dan Swiss,

Kelima : negara konfederasi. Dalam bentuknya yang paling ekstrem, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika Pemerintah Pusat tergantung pada goodwill negara-negara anggota konfederasi atau negara-negara anggota commonwealt.

Dengan kompleksitas tersebut, berbagai kreiteria dapat dan harus digunakan untuk menilai desentralisasi ini. Kreiteria-kriteria ini mengukur sejauhmana desentralisasi : (1) memberikan konstribusi terhadap pencapaian tujuan-tujuan politik; (2) meningkatkan efektivitas administrasi / pemerintahan; (3) meningkatkan efesiensi ekonomi dan

---

[58] Sarundajang, Babab baru ...., *Op cit*, hlm 198.

[59] Ni'matul Huda, *Op cit*, hlm. 87-88

efektivitas administrasi/pemerintahan; (3) meningkatkan efesiensi ekonomi dan manajerial; (4) meningkatkan kepekaan pemerintah terhadap kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan yang berbeda (5) memperbesar kepercayaan diri (kemandirian) di antara kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi di daerah yang mewakili kepentingan-kepentingan politik yang sah, dan (6) mengembangkan cara-cara yang tepat untuk merencanakan dan menjalankan program-program dan proyek-proyek pembangunan daerah. [60]

Dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, mekanisme hubungan antara Pusat dan Daerah menurut Bagir Manan terbagi kepada 4 (empat) macam mekanisme, yaitu : [61]

a. Mekanisme hubungan Pusat dan Daerah di bidang tugas pembantuan.

Hubungan dalam tugas pembantuan timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan.

Bagaimana peraturan perundang-undangan nasional merumuskan tugas pembantuan?. Mari kita lihat beberapa undang-undang yang telah mengatur Pemerintahan Daerah di Indonesia, yaitu : UU Nomor 22 Tahun 1948, menyatakan bahwa Daerah diserahi tugas untuk menjalankan kewajiban Pusat di Daerah. Demikian pula Daerah yang lebih atas kepada Daerah yang lebih bawah. UU Nomor 1 Tahun 1957, menyatakan tugas pembantuan sebagai menjalankan peraturan perundang-undangan. UU Nomor 18 Tahun 1965 merumuskan tugas pembantuan sebagai melaksanakan urusan

---

[60] *Ibid*, hlm 88-89.

[61] Bagir Mamam, *Op – cit*, hlm. 178 - 215

Pusat atau Daerah yang lebih atas tingkatannya. UU Nomor 5 Tahun 1974, merumuskan tugas pembantuan sebagai : "tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya". UU Nomor 22 Tahun 1999 merumuskan penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkannya kepada yang menugaskan. Dan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang sekarang berlaku merumuskan "penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan / atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu" (kursif penulis)

b. Mekanisme hubungan Pusat dan Daerah di bidang pengawasan.

Secara umum dapat disebutkan bahwa pengawasan sebagai pranata yang melekat pada desentralisasi bukanlah sesuatu yang mesti dihindari. Namun demikian, pengawasan tidak boleh mengakibatkan pengurangan atau penggerogotan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam dasar-dasar desentralisasi serta patokan-patokan sistem rumah tangga daerah (seperti dasar kerakyatan dan kebebasan daerah untuk berprakarsa).

c. Mekanisme hubungan Pusat dan Daerah dalam susunan organisasi pemerintahan daerah.

Susunan organisasi pemerintahan daerah, juga mempunyai pengaruh terhadap mekanisme hubungan antara Pusat dan Daerah. Susunan organisasi pemerintahan daerah mengandung dua segi, yaitu susunan luar (*external structure*) dan susunan dalam (*internal structure*). Susunan luar menyangkut badan-badan pemerintahan (*publicklichaam*) tingkat daerah seperti Daerah Tingkat I atau Daerah Tingkat II.

Susunan dalam mengenai alat kelengkapan (*organ*) pemerintahan daerah, seperti DPRD dan Kepala Daerah.

d. Mekanisme hubungan Pusat dan Daerah di bidang keuangan.

Sumber pendapatan asli yang utama (pada umumnya) adalah pajak dan retrebusi. Kedua sumber ini sangat tergantung kepada Pusat. Sesuai dengan pembawaannya (*karakteristiknya*), urusan keuangan dimanapun senantiasa dikatagorikan sebagai urusan yang diatur dan diurus oleh Pusat. Daerah hanya boleh mengatur dan mengurus sepanjang ada penyerahan dari Pusat yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Karena bersifat statutory, maka pada dasarnya ketergantungan Daerah pada Pusat di bidang keuangan akan selalu ada terlepas dari apakah sumber pendpatan asli daerah tersebut cukup atau tidak cukup membelanjai diri sendiri. Kemandirian hanya terbatas pada kebebasan menentukan sendiri peruntukan dan cara menggunakan pendapatan asli daerah tersebut. Ini pun akan lebih dibatasi oleh mekanisme pengawasan preventif (pengesahan anggaran pendapatan dan belanja daerah).

Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah saat ini diatur di dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam undang-undang tersebut, dana perimbangan keuangan meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut ; (a) suatu perimbangan kekuasaan yang rasional di antara tingkat-tingkat pemerintahan dalam memungut dan membelanjakan sumber dana pemerintah, yaitu suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi; (b) suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi, penyediaan pelayanan dan

pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah; (c) pembagian yang adil di antara daerah-daerah atas pengeluaran pemerintah, atau sekurang-kurangnya ada perkembangan yang memang diusahakan ke arah itu; (d) suatu upaya perpajakan (*fiscal effort*) dalam memungut pajak dan retrebusi oleh Pemerintah Daerah yang sesuai dengan pembagian yang adil atas beban keseluruhan dan pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.[62]

---

[62] Sarundajang, Babak Baru ..., *Op-cit*, hlm 213 - 214

BAB III

HUBUNGAN DEMOKRASI DENGAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG

A. Pemikiran Beberapa Sarjana tentang Demokrasi

Istilah demokrasi berasal dari perkataan Yunani *domokratia*, arti pokok *demos* = rakyat, *kratos* = kekuatan atau "kekuasaan", maka "*democratie*" berarti "kekuasaan yang ada pada rakyat. [61]

Sejak abad ke-6 Sebelum Masehi, bentuk pemerintahan negara-negara kota (*City State*) di Yunani adalah berdasarkan demokrasi. Athena membuktikan dalam sejarah tentang demokrasi yang tertua di dunia. Pemerintahan demokrasi yang tulen adalah suatu pemerintahan, yang sungguh-sungguh melaksanakan kehendak rakyat yang sebenarnya. Akan tetapi kemudian penafsiran atas demokrasi itu berubah menjadi suara terbanyak dari rakyat banyak.[62]

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia Barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikatakan oleh suatu bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (600 – 1400). Masyarakat Abad Pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang federasi, yang kehidupan sosial serta spritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya, yang kehidupan politiknya ditandai oleh perkembangan demokrasi antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi. Abad pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar 1215 [63] Suatu piagam yang berisikan semacam perjanjian antara beberapa bangsa-

---

[61] Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Jakarta, 1981, hlm 23.

[62] CST. Kansil dan Christine ST. Kansil, op – cit, hlm 42-43

[63] Miriam Budiardjo dalam Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Penerbit, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm 11

wan dan raja John di Inggeris bahwa Raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan previleges bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan lain-lain. Lahirnya piagam ini, kendati tidak berlaku bagi rakyat jelata, dapat dikatakan lahirnya tonggak baru bagi perkembangan demokrasi, sebab dari piagam tersebut terlihat adanya dua prinsip dasar, pertama kekuasaan raja harus dibatasi, kedua hak asasi manusia lebih penting daripada kedaulatan raja.[64]

Munculnya kembali prinsip demokrasi di Eropa Barat sangat didorong oleh terjadinya perubahan sosial dan kultural yang berintikan pendekatan pada pemendekan akal dari berbagai pembatasan. Dua kejadian besar yakni "*Renaissance*" (1350 – 1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Itali, dan "*Reformasi*" (1500 – 1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss dan sebagainya yang telah menandai perubahan besar tersebut. [65]

Renaissance adalah aliran yang menghubungkan kembali minat pada sastra dan budaya Yunani Kuno, yang berupa gelombang-gelombang kebudayaan dan pemikiran yang dimulai di Italia pada abad keempatbelas dan mencapai puncaknya pada abad kelimabelas dan enambelas. Masa *Renaissance* adalah masa dimana orang mematahkan semua ikatan yang ada dan menggantikan dengan kebebasan bertindak yang seluas-luasanya sepanjang sesuai dengan yang dipikirkan, karena dasar dari ide ini adalah kebebasan berpikir dan bertindak bagi manusia tanpa boleh ada orang lain yang menguasai atau membatasi dengan ikatan-ikatan. Hal ini disamping tentunya mempunyai segi positif yang cemerlang dan gemilang karena telah mengantarkan dunia pada kehidupan yang lebih modern dan mendorong berkembang pesatnya iimu pengetahuan dan teknologi telah pula memberi sisi buruknya sendiri, sebab dengan adanya pemikiran

---

[64] Ramdlonnaing dalam Mahfud, MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politk dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta. Jakarta, 2003, hlm. 21

[65] *Ibid*, hlm 21 - 22

untuk lepas dari semua ikatan (dan orang tak mungkin hidup tanpa ikatan-ikatan) berkembanglah sifat-sifat buruk dan a-sosial seperti kebencian, iri hati atau cemburu yang dapat meracuni penghidupan yang mengakibatkan terjadinya perjuangan sengit di setiap lapangan dengan saling bersiasat, membujuk, menipu atau melakukan apa saja yang diinginkan kendati melalui cara yang tercela secara moral. [66]

Kedua aliran fikiran yang tersebut di atas (*Renaissance* dan *reformasi* mempersiapkan orang Eropa Barat untuk dalam tahun 1650-1800 menyelami masa "Aufklarung" (abad pemikiran) beserta rasionalisme, suatu aliran pikiran yang ingin memerdekakan pemikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh Gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal (ratio) semata-mata. Kekebasan berfikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini dibidang politik. Timbullah gagasan raja dan mengakibatkan dilontarkannya kecaman-kecaman terhadap raja, yang menurut pola yang sudah lazim pada masa itu mempunyai kekuasaan tak terbatas. Pendobrakan terhadap kedudukan raja-raja absolut ini didasarkan atas suatu teori rasionalitas yang umumnya dikenal sebagai *social contract* (kontrak sosial) . [67]

Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti "rakyat berkuasa" atau *"government or rule by the people"*. [68] Apakah yang dimaksud dengan demokrasi tersebut? Beberapa pendapat sarjana dapat penulis kemukakan di sini.

Menurut Hans Kelsen, demokrasi itu adalah pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat. Tidak pelak lagi, "demokrasi" itu menyiratkan arti kekuasaan (politik atau peme-

---

[66] JJ. Von Schmidt, dalam Mahfud, MD. *Ibid*, hlm 22

[67] Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi.....,Op – cit*, hlm 11-12

[68] Ibid, hlm 12

rintahan) dari/oleh/untuk rakyat (yaitu warga masyarakat yang telah terkonsepkan juga sebagai warga negara). Sekalipun sejelas itu arti "demokrasi" itu menurut bunyi kata kata asalnya, tetapi dalam praktik masih ada dua ihwal yang sering muncul menjadi permasalahan. Yang pertama adalah masalah apa atau siapa saja yang dimaksud dengan "rakyat" itu? Dan yang kedua adalah masalah bagaimana kekuasaan dari/oleh/untuk rakyat itu diimplementasikan dan direalisasi sehingga efektif dalam praktik dan dalam kenyataan.[69]

R. Kranenburg di dalam bukunya *"Inleiding in de vergerlijkende staatsrechtwetenschap"*, menjelaskan bahwa perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani di atas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat. [70] Ditinjau lebih dalam lagi tentang makna demokrasi ini ialah cara pemerintahan yang dilakukan oleh dan atas nama seorang diri (misalnya oleh seorang raja yang berkuasa mutlak). Juga tidak termasuk dalam pengertian demokrasi ialah cara pemerintahan negara yang disebut "*autocratie*" atau "*oligarche*", yakni pemerintahan yang dilakukan oleh segolongan kecil manusia saja, yang menganggap dirinya sendiri tercakup dan berhak untuk mengambil dan melakukakan segala kekkuasaan di atas segenap rakyat. Cara pemerintahan yang bagaimanakah yang masuk dalam arti demokrasi itu?. Menurut M. Durverger di dalam bukunya "*les Regimes Politiques*", makna dalam artian demokrasi itu ialah termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.[71]

Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to democratic Theory* memberi defe

---

[69] Soetandyo Wignjosoebroto, *op -cit*, hlm 522.

[70] Koencoro Poerbopranoto, dalam Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi ..., Op-cit*, hlm 12

[71] *Ibid*

nisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut: [72]

> "Sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik" (*A democratie political system is one in which public policies are made on a majority basis, representatives subject to effectieve popular control at priodic alections which are conducted on the principel of political equality and under conditions of political freedom)*

Lebih lanjut B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:[73]

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*Institutionalized peacful settlement of conflict*).
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in achanging sociaty)*
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rules).*
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion).*
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity)* dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku.
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *"Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi"* menyebutkan demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandalkan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam peranan yang partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya meneyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang bagi diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama

---

[72] *Ibid*, hlm 13

[73] *Ibid*

dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.[76]

Keempat ciri itulah yang tercakup dalam pengertian kedualatan rakyat, yaitu bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, diselenggarakan untuk rakyat dan oleh rakyat sendiri, serta dengan terus membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peranserta rakyat dalam penyelenggaraan negara. [77]

B. Demokrasi di Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945

Indonesia yang diproklamirkan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, meletakkan kedaulatan rakyat (demokrasi) sebagai wujud pelaksanaan pemerintahan. Model kedaulatan rakyat yang tercantum di dalam konstitusi pada waktu Indonesia di proklamasikan kemmerdekaannya, tidak dilaksanakan sendiri oleh rakyat Indonesia melainkan (kecuali dalam kegiatan tertentu seperti Pemilu) diserahkan kepada sebuah lembaga tertinggi negara yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagaimana bunyi Pasal 1 ayat (2) "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Demokrasi yang dianut adalah demokrasi perwakilan dengan sistem prresidensil. Kehidupan bangsa Indonesia sejak berabad-abad tak dapat dihindarkan telah mempengaruhi asas demokrasi yang dianut Undang-Undang Dasar 1945, sehingga demokrasi yang harus dipraktekkan di Indonesia mempunyai corak khusus bila dibandingkan dengan demokrasi-demokrasi yang hidup di negara-negara lain. Ke-khasan demokrasi di Indonesia bisa dilihat pada beberapa hal sifatnya cukup mendasar, yakni:[78]

Pertama, apartaur demokrasi yang tertinggi di Indonesia adalah Majelas Permusyawaratan Rakyat (MPR). MPR yang selanjutnya disebut Majelis merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indone-

---

[74] Jimly, *Opcit*, hlm 293-294

[75] *Ibid*

[76] Moh, Mahfud, *Dasar dan Struktur* .... , *Op-cit*, hlm 87 – 89.

sia dan terdiri dari anggota-anggota DPR, utusan-utusan daerah dan golongan yang dapat representatif sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Sekalipun pada dasarnya seluruh anggota Majelis ini merupakan wakil rakyat tapi sebenarnya lembaga ini bukanlah merupakan parlemen, parlemen sendiri yang lebih dikenal DPR hanyalah sebagian dari keseluruhan anggota Majelis(menurut undang-undang yang berlaku pada waktu itu anggota DPR adalah 5 berbanding 7 dengan anggota Majelis). Presiden sebagai Kepala Eksekutif merupakan mandataris dari Majelis dan bertanggungjawab kepada Majelis. Kalau pada demokrasi yang sistem pemerintahannya menganut presidensiil pada umumnya Presiden tidak bertanggungjawab kepada parlemen tapi langsung kepada rakyat, maka menurut struktur demokrasi di Indonesia Presiden harus bertanggungjawab dan tunduk kepada Majelis. Jadi sekalipun Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR tapi dia harus bertanggungjawab kepada Majelis, sedangkan DPR adalah bagian terbesar dari Majelis. Itulah kekhasan demokrasi Indonesia yang paling utama yakni hubungan MPR, DPR dan Presiden dalam fungsi dan kedudukan masing-masing serta hubungan dalam bidang perundang-undangan atau legislasi.

Kedua, aparatur demokrasi di tingkat pusat yang menjadi poros kekuasaan tidak hanya terdiri dari tiga macam lembaga, tapi terdiri dari enam di mana yang satu (Majelis) merupakan lembaga tertinggi sedangkan yang lainnya merupakan lembaga tinggi. Kelima lembaga tinggi negara di bawah Majelis itu adalah DPR, Presiden, BPK, DPA dan MA. Masing-masing lembaga tinggi tersebut memegang kekuasaan sendiri-sendiri sehingga poros-poros kekuasaan tidak hanya terdiri dari tiga macam yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif melainkan masih ada lagi kekuasaan menasehati Presiden dan memberi pertimbangan/usul serta kekuasaan mengawasi keuangan negara. Semua kekuasaan itu dipegang oleh lembaga sendiri-sendiri yang berkedudukan sejajar.

Ketiga, sekalipun dalam sistem pemerintahannya demokrasi di Indonesia menganut sistem Presidensiil, tapi hubungan antara tiga poros kekuasaan seperti disebutkan di atas tidaklah memakai model pemisahan tetapi memakai model "pembagian" yang membuka kemungkinan saling mempengaruhi.

A. Hamid, S. Attamimi dalam disertasinya "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu PELITA I - PELITA IV" menyebutkan bahwa ada penyerahan kedaulatan rakyat Indonesia kepada sebuah lembaga yang dinamakan Majelis Permusyawaratan Rakyat diduga oleh pertimbangan jumlah rakyat yang banyak dan kedudukan tempat tinggal rakyat Indonesia yang tersebar-sebar di seluruh kepulauan Indonesia, dan karena itu sehari-hari tidak perlu seluruh rakyat turut serta melakukan kedaulatannya, maka diciptakanlah lembaga yang menggantikan tempat seluruh rakyat Indonesia menyatakan

kehendaknya (*Vertretungsorgan des Williens des Staatsvolkes*), yang diberi nama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Maka dengan demikian, kedaulatan rakyat Indonesia dilakukan sepenuhnya oleh lembaga/organ negara yang tertinggi, yang merupakan perwujudan seluruh rakyat Indonesia tersebut.[77]

Inilah kekhasan demokrasi di Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan amandemen. Setelah amandemen, sistem tersebut berubah yaitu dengan sistem langsung oleh rakyat melalui Pemilu Presiden, Pemilu Legislatif dan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Dalam perjalanan sejarahnya, demokrasi di Indonesia mengalami beberapa kali perubahan (pasang surut) yaitu dengan telah terjadinya perubahan-perubahan terhadap konstitusi negara Republik Indonesia.

Terkenal dua macam model demokrasi di Indonesia setelah adanya dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, yaitu demokrasi terpimpin pada masa Presiden Soekarno dan demokrasi Pancasila pada masa Presiden Soeharto. Model kedua demokrasi tersebut adalah sebagai berikut :

a. Demokrasi Terpimpin

Dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka berakhirlah langgam sistem politik liberal dan digantikan oleh sistem demokrasi yang menurut Soekarno lebih berwarna Indonesia yakni "demokrasi terpimpin".[78]

"Demokrasi Terpimpin" ini menurut Adam Malik dalam otobiografi yang diterbitkan tahun 1970, mula-mula dicetuskan Partai Murba serta Chairul Saleh dan Ahmadi. ".[79] Konsepsi Demokrasi Terpimpin yang hendak membawa PKI masuk ke

---

[77] A. Hamid, *Op-cit*, hlm 133.

[78] Mahfud, MD, *Politik Hukum*, *Op-cit*, hlm.506

[79] Muchtar Lubis, *Hati Nurani Melawan Kezaliman, Surat-Surat Bung Hatta Kepada Presiden Soekarno 1957 – 1960* dalam Mahfud, MD, *Demokrasi dan...*, *Op-cit*, hlm 52

dalam Kabinet juga menyebut pembentukan lembaga baru yang ekstra-konstitusional yakni Dewan Nasional yang akan diketuai oleh Soekarno sendiri dengan tugas memberi nasehat kepada kabinet. Untuk itu harus dibentuk kabinet baru yang melibatkan semua partai termasuk PKI serta dibentuk sebuah dewan penasihat tertinggi dengan nama Dewan Nasional yang beranggotakan wakil-wakil seluruh golongan fungsional.[80]

Lahirnya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 mendapat dukungan utama dari Angkatan Darat maupun Presiden, karena keduanya sama-sama berkepentingan untuk mengambil peranan yang lebih besar dalam politik nasional. Angkatan Darat sangat mendukung pemberlakuan kembali UUD 1945 karena konstitusi tersebut memberikan kemungkinan bagi masuknya perwakilan kepentingan dalam MPR sehingga Angkatan Darat dapat berperan di dalamnya. Sedangkan Soekarno yang semula menolak usul pemberlakuan UUD 1945 (kemudian) mendukungnya karena ia membuka peluang tampilnya kabinet presidensiil yang kuat.[81]

Pada awal pengundangannya, Dekrit Presiden 5 Juli 1959 itu lebih menimbulkan kontroversi pendapat tentang keabsahannya. Mantan Wakil Presiden Mohammad Hatta dan Prawoto Mangkusasmito mengatakan bahwa dekrit tersebut adalah produk inkonstitusional dan merupakan kup, tetapi banyak juga ahli hukum yang memberikan pembenaran berdasarkan pandangan yuridis-konstitusional. Tetapi terlepas dari kontroversi itu pada akhirnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 secara politis diterima dan dijadikan dasar berlakunya kembali UUD 1945.[82]

Sebelum dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 itu, tepatnya pada tanggal 19 Februari 1959 pemerintah telah mengeluarkan keputusan tentang pelaksanaan "demokrasi terpimpin" yang sebenarnya dikeluarkan sebagai persiapan untuk kembali

---

[80] *Ibid*

[81] Daniel S. Lev dalam Mahfud, MD, *Politik Hukum ..., Op-cit*, hlm 306

[82] *Ibid*, hlm 306-307

ke Undang-Undang Dasar 1945. Pengeluaran keputusan tersebut tak dapat dilepaskan dengan kenyataan bahwa dengan sistem parlementer yang dipraktekkan di bawah Undang-Undang Dasar 1950 stabilitas pemerintahan dan politik hampir tak pernah terpelihara. Oposisi di DPR yang senantiasa berusaha menggulingkan pemerintah sudah tidak cocok lagi dengan suasana kepribadian bangsa Indonesia, karenanya menurut Soekarno demokrasi parlementer tersebut harus diganti dengan demokrasi kensepsi yaitu demokrasi terpimpin, demokrasi gotong royong, yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan.[83] Konsep tentang demokrasi terpimpin yang mula pertama dikemukakan oleh Soekarno ini pada masa setelah kembalinya ke Undang-Undang Dasar 1945 berdasarkan Dekrit Presiden ternyata diterima sebagai pedoman di dalam penyelenggaraan negara, bahkan pada tahun 1965 dikukuhkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dengan Ketetapan Nomor VIII/MPRS/1965. menurut Tap MPRS tersebut inti dari pedoman demokrasi terpimpin adalah musyawarah untuk mufakat itu tidak tercapai, maka musyawarah mengambil kebijaksanaan dengan menempuh jalan antara lain bahwa persoalan ini diserahkan kepada pimpinan untuk mengambil kebijaksanaan dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang bertentangan. Dua cara lain bisa bila musyawarah untuk mufakat tercapai ialah :"Persoalan itu ditangguhkan pembicaraannya" atau "Persoalan itu ditiadakan sama sekali" [84]

Jadi isi dari paham demokrasi terpimpin adalah menyangkut soal pengambilan keputusan dalam setiap musyawarah lembaga-lembaga negara yang pada pokoknya berintikan musyawarah untuk mufakat, tetapi bilamana hal itu tidak bisa dicapai, maka peluang bagi pimpinan untuk mengambil keputusan sesuai dengan kehendaknya sendiri sangat dimungkinkan. Kenyataan dalam praktek demokrasi terpimpin ini telah membalik

---

[83] Wilopo, dalam Mahfud, MD, *Dasar dan Struktur ..., Op-cit*, hlm 99

[84] *Ibid*, hlm 99-100

kenyataan yang hidup pada suku dan aliran kehendak ini untuk selalu ditetapkan prinsip musyawarah untuk mufakat, padahal bila musyawarah untuk mufakat itu tidak tercapai maka pimpinan dapat memutuskan sesuai dengan keinginannya, sehingga dengan demikian amat mudah untuk melaksanakan kehendak sendiri. Oleh sebab itu, maka pada tahun 1968 MPRS mengeluarkan ketetapan lagi bernomor XXXVII/MPRS/1968 yang berisi pencabutan terhadap Ketetapan MPRS Nomor VIII/1965 dan berisi pemberlakuan tentang pedoman pelaksanaan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan atau yang dikenal sebagai pedoman pelaksanaan demokrasi Pancasila.[85]

Dalam perkembangannya tidak semua pihak setuju dengan konsep demokrasi terpimpin yang dicetuskan oleh Ir. Soekarno. Beberapa partai politik dan organisasi kemasyarakatan ada yang menolak secara tegas, ada yang dengan hati-hati dan ada yang menerima. Yang menolak dengan tegas adalah Masyumi serta Partai Katholik dan daerah-daerah lainnya. Sedangkan yang menolak dengan hati-hati adalah PSI, NU, PSII, dan Parkindo. Sementara PKI memberikan dukungan dengan kuat.[86] Tetapi dari celah celah pro dan kontra akhirnya Soekarno berhasil membentuk Kabinet Djuanda setelah kabinet Alisastroamidjojo tak dapat bertahan lagi. Kabinet Djuanda inilah yang kemudian membentuk Dewan Nasional berdasarkan kekuasaan SOB (keadaan darurat dan bahaya perang) yang telah diumumkan oleh Soekarno sebelum pembentukan kabinet baru ini. Dewan Nasional yang ekstra konstitusional itu menurut Soekarno berkedudukan lebih tinggi dari kabinet karena dewan tersebut mencerminkan seluruh bangsa sedangkan kabinet hanya mencerminkan parlemen.[87]

---

[85] *Ibid*, hlm 100

[86] Muchtar Lubis dalam Mahfud, MD, *Demokrasi dan ....., Op-cit*, hlm54

[87] *Ibid*, hlm 54

b. Demokrasi Pancasila

Pertentangan dan konflik-konflik politik menjadi semakin tinggi pada masa pasca diterapkannya demokrasi terpimpin terutama antara TNI dan PKI yang sama-sama mempunyai kekuatan riil dan kepribadinnya sendiri. Ledakan pertentangan konflik itu terjadi pada tahun 1965 ketika pada tanggal 30 September 1965 PKI di bawah pimpinan Letkol Untung melakukan pemberontakannya. Pemberontakan yang kemudian dikenal sebagai G. 30 S/PKI ini berhasil dihancurkan oleh TNI di bawah kepemimpinan Suharto yang waktu itu menjadi Panglima Komando Strategi Angkatan Darat (Pangkostrad). [88]

Sejak peristiwa G. 30 S/PKI itu krisis politik terus meningkat yang ditandai oleh gelombang demonstrasi mahasiswa selama lebih kurang 60 hari di ibukota. Dengan dipelopori Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (KAMI) aksi demonstrasi yang dimulai tanggal 10 Januari 1966 mengemukakan tiga tuntutan (Tritura : tiga tuntutan rakyat) yang pembubaran PKI, retooling Kabinet Dwikora, serta penurunan harga) (perbaikan ekonomi).[89] Krisis politik yang terjadi menyusul G.30 S/PKI memabawa Soekarno untuk mengeluarkan Supersemar (Surat Perintah Sebelas Maret) pada tahun 1966 yang berisi pelimpahan kekuasaan kepada Suharto untuk mengambil segala tindakan yang diperlukan untuk menjamin kemanan dan stabilitas pemerintahan serta keselamatan pribadi presiden. Supersemar inilah yang memberi jalan lempang bagi tampilnya militer, terutama Angkatan Darat, sebagai pemeran utama dalam politik di Indonesia pada masa-masa pasca G. 30 S/PKI. Pemerintah Suharto yang tampil menggantikan Soekarno sejak tahun 1967 yang menamakan pemerintahannya sebagai pemerintahan Orde Baru. Suatu nama bagi tatanan masyarakat Indonesia yang secara resmi dipakai sejak tanggal 12

---

[88] *Ibid,* hlm 59

[89] Marwati Djoenet Poesponegro dan Noegroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia*, Jilid VI, Depdikbud dan PN Balai Pustaka, Jkt, 1984, hlm 406

Maret 1966 bersamaan dengan pembubaran PKI, sehari setelah keluarnya Supersemar.[90]

Dengan habisnya kekuasaan Soekarno maka habis pulalah sistem politik yang otoriter dengan Demokrasi terpimpin sebab memang Soekarno-lah perancang utama dan pusat kekuasaan serta kekuatan "Demokrasi terpimpin" itu. Kini Orde Baru yang merupakan implementasi dari aliansi ABRI, terutama Angkatan Darat (sebagai aktor utama) dengan kaum teknorat (sebagai aktor pendamping) tampil ke pentas politik.[91]

Tampilnya Orde Baru di pentas politik telah menggeser sistem politik Indonesia dari titik ekstrem otoriter ke demokrasi liberal kembali yang namanya dikenal sebagai sistem politik Orde Baru. Jadi pada umumnya Orde Baru tampil ke pentas politik dengan demokrasi yang berlanggam libertarian di bidang politik dan berusaha memberikan kepuasan di bidang ekonomi. Tetapi langgam ini hanya berjalan pada masa awal, semakin lama, negara Orde Baru semakin menunjukkan dirinya sebagai negara kuat yang berperan aktif. Negara Orde Baru memulai dengan langkah demokratis kiranya bisa dimengerti sebab pada waktu itu legitimasi masih harus diciptakan dengan cara membuat anti sistem yang diciptakan oleh Soekarno yang nyata-nyata tidak disukai. [92] Menurut Moehtar Mas'oed kemunculan Orde Baru sebagai alternatif atas kepemimpinan Soekarno menuntut adanya pengabsahan atau legitimasi yang jelas. Untuk itu Angkatan Darat yang menjadi motor Orde Baru tidak bisa hanya mendasarkan diri pada strategi konsolidasi angkatan bersenjata dan pembinaan koalisi dengan politis sipil tetapi juga memerlukan strategi ekonomi. Minimal ada dua dimensi strategi dalam bidang ekonomi ini, yakni kebijaksanaan yang mengarah pada penciptaan kepuasan material dan kepuas an material dan akumulasi modal/kapital secara cepat.[93]

---

[90] Mahfud, *Politik Hukum ...., Op-cit*, hlm 310 – 311
[91] Mahfud, *Demokrasi dan ..., Op-cit*, hlm 60-61
[92] *Ibid*, 60-61
[93] Moehtar Mas'oed dalam Mahfud, *Ibid*, hlm 61

Demokrasi Pancasila mengembalikan cara pengambilan keputusan, bila mufakat bulat tidak tercapai, dengan suara terbanyak atau pemungutan suara. Pengambilan keputusan dengan pemungutan suara itu disesuaikan dengan Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Perbedaan lain antara demokrasi terpimpin dengan demokrasi Pancasila ialah, dalam demokrasi terpimpin tidak mengenal quorum karena di dalamnya tidak akan pernah ada pemungutan suara, sedangkan demokrasi Pancasila ditetapkan bahwa yang hadir dalam musyawarah harus separuh lebih dari seluruh anggota, kecuali dalam yang menyangkut Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. kemudian, perbedaan yang lain lagi ialah demokrasi terpimpin diberlakukan dalam musyawarah-musyawarah semua lembaga negara sedangkan demokrasi Pancasila berlaku khusus untuk permusyawaratan lembaga legislatif. Ketentuan tentang lingkup berlakunya demokrasi terpimpin ini tertera di dalam Tap. Nomor VIII/MPRS/1965 pragrfa 12 ayat (1), yang berbunyi: "Prinsip-prinsip musyawarah untuk mufakat sebagaimana tercantum dalam Bab III seluruhnya berlaku bagi semua lembaga-lembaga negara legislatif, eksekutif, yudikati, baik di pusat maupun di daerah-daerah dan lembaga-lembaga kemasyarakatan". Sedangkan ketentuan lingkup berlakunya demokrasi Pancasila tertuang di dalam Tap Nomor XXXVIII/MPRS/1968, Bagian Kedua, Pasal 6 yang berbunyi: "Ketetapan ini belaku bagi semua lembaga-lembaga negara di bidang legislatif, baik di pusat maupun di daerah-daerah dan dapat pula dinamakan KETETAPAN TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN DEMOKRASI PANCA-SILA"

Pada Sidang Umum MPR Tahun 1973 Tap MPR No. XXXVII/MPRS/1968 dicabut dengan Ketetapan No. V/MPR/1973 bersama dengan pencabutan terhadap beberapa Tap MPRS lainnya.[94]

---

[94] Mahfud, *Dasar dan Struktur ....., Op-cit,* hlm 101

C. Konsep Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan kaitannya dengan demokrasi

Sejak kemerdekaan Republik Indonesia diproklamirkan tanggal 17 Agustus 1945, sistem pemilihan Kepala Daerah secara demokrasi tidak pernah begeser jauh dari sistem pemilihan Kepala Daerah pada masa penjajahan Belanda dan Jepang. Baik pada masa pemerintahan Orde Lama maupun pada masa pemerintahan Orde Baru, hampir seluruh sistem dalam ketentuan perundang-undang yang digunakan menempatkan penguasa pusat, khususnya Presiden dan Menteri Dalam Negeri atau sebutan sejenis, dalam posisi sangat menentukan. Presiden atau Menteri Dalam Negerilah yang berwenang mengangkat dan memberhentikan Kepala Daerah.[95] Metoda yang digunakan dalam pemilihan Kepala Daerah selama ini adalah pemilihan tidak langsung. Memang mekanisme pemilihan Kepala Daerah langsung pernah diintrodusir dalam ketentuan perundang-undangan, yakni Undng-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Namun sampai undang-undang tersebut dicabut, tak pernah lahir undang-undang pemilihan Kepala Daerah langsung sekalipun ketentuan tentang persiapan telah melampaui 4 (empat) tahun masa peralihan.[96]

Kedudukan atau posisi DPRD dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Penetapan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1959 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dapat dikatakan sama, yakni hanya mengajukan calon. Istilah "mengajukan" perlu diberi catatan karena mekanisme atau tata caranya tidak pernah diatur secara demokratis, yakni melalui pemilihan oleh DPRD.Artinya mekanisme yang ditempuh hampir selalu mengacu pada permufakatan atau musyawarah DPRD yang rentan terhadap intervensi pihak luar atau pejabat pusat. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Menteri Dalam Negeri bahkan terlibat langsung dalam penentuan calon Kepala Daerah.[97]

---

[95] Joko J. Prihatmoko, *Op-cit*, hlm 86

[96] *Ibid*

[97] *Ibid*

Tampilnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah disahkan pada tanggal 7 Mei 1999 dan berlaku efektif pada tahun 2000 telah merubah paradigma di dalam pemilihan Kepala Daerah yang selama ini sangat tergantung pada pemerintah pusat. Dalam undang-undang ini pemerintah pusat tidak berperan lagi sebagai penentu, melainkan adalah hanya mengesahkan calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang diajukan oleh DPRD setelah dilakukan pemilihan. Di dalam undang-undang ini, DPRD mempunyai peran yang sangat besar di dalam pemilihan tersebut. DPRD merupakan penentu yang akan tampil sebagai Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah. Bagaimana baiknya suatu produk hukum, sisi lemahnya tetap ada. Praktik selama berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menunjukkan bahwa pilihan DPRD seringkali berseberangan dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah. DPRD punya tafsir sendiri terhadap aspirasi masyarakat, bahkan penyelewengan pun tidak jarang terjadi, dan berbagai cara "terlarang" pun ditempuh (misalnya pemalsuan identitas, *money politic*, *mark up* suara dan seterusnya). Disamping itu sering muncul ketegangan antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sepanjang pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 cerita tentang penjatuhan (pemberhentian) Kepala Daerah oleh DPRD berkali-kali terjadi di berbagai tempat. Sistem Pemerintahan Daerah seperti layaknya sistem parlementer saja. Tidak ada kepastian bagi jabatan Kepala Daerah, karena setiap saat harus menghadapi "serangan" dari DPRD.[98]

Kekurangan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah disadari oleh parawakil rakyat yang duduk di MPR RI yang melahirkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi

---

[97] *Ibid*

[98] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...*, *Op*-cit, hlm 204-205

Daerah. Bersamaan dengan itu, dalam Sidang Tahunan MPR RI tahun 2000 telah dilakukan perubahan Kedua UUD 1945 yang antra lain telah mengubah Bab VI tentang Pemerintahan Daerah dengan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B sehingga dikeluarkannya Ketetapan MPR No, IV/MPR/2000 tersebut sejalan dengan perubahan UUD 1945. Salah satu butir rekomendasi menyebutkan: "Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945 ..." . Atas dasar amanat TAP MPR tersebut di atas, kebutuhan untuk melakukan revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 tidak terelakkan, apalagi Pasal 18 UUD 1945 yang menjadi dasarnya, pada perubahan kedua UUD 1945, telah disempurnakan dan ditambah menjadi semakin jelas dan terperinci.[99]

Suatu perubahan besar telah dilaksanakan dalam hal pemilihan Kepala Daerah dan wakil kepala daerah. Tidak seperti dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, di-mana pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD (dalam Pasal 18 ayat (1), maka di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (Pasal 56 ayat (1).[100]

Perubahan kedua UUD 1945 Pasal 18 yang diantaranya menyebutkan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis, telah menjadi dasar perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah tersebut. Perubahan ini disesuaikan dengan tugas dan

---

[99] *Ibid*, hlm 205-206

[100] Sarundajang, *Babak Baru.....*, *Op-cit*, hlm182

wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokrasi dalam undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung.[101]

Adanya pemilihan Kepala Daerah secara langsung telah menunjukkan bahwa demokrasi di Indonesia tidak lagi melalui sistem perwakilan, melainkan adalah langsung dari dan oleh rakyat itu sendiri. Inilah demokrasi yang dianut oleh bangsa Indonesia saat ini, sebagai pengganti demokrasi perwakilan yang muncul sejak kemerdekaan Republik Indonesia.

D. Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

a. Sebelum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Sebelum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004, di Indonesia sejak kemerdekaan telah lahir beberapa undang-undang dan Penetapan Presiden yang mengatur hal yang sama. Undang-undang dan Penetapan Presiden tersebut adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Adapun tata cara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut undang-undang tersebut adalah sebagai berikut :

---

[101] *Ibid*, hlm 182-183

a. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Daerah merupakan produk hukum pertama yang menyinggung mengenai kedudukan Kepala Daerah.

Istilah Kepala Daerah hanya disebutkan 1 (satu) kali dari 6 pasal yang dikandung dalam undang-undang ini, yaitu Pasal 2 yang menyebutkan "Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan dan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas daripadanya".

Dari pasal tersebut diketahui bahwa Kepala Daerah duduk dilembaga eksekutif dan legislative. Selain menjalankan fungsi eksekutif sebagai pemimpin Komite Nasional Daerah, Kepala Daerah juga menjadi anggota dan ditetapkan sebagai ketua legislative dalam Badan Perwakilan Rakyat Daerah. [102]

Namun mengenai mekanisme dan prosedur pengangkatan, pemberhentian, pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak mendapat keterangan memadai, termasuk dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri. [103]

Berkaitan dengan hal tersebut, Kepala Daerah pada masa Undang-undang Nomor 1 Taun 1945 adalah kepala-Kepala Daerah yang diangkat pada masa sebelumnya. Karena situasi politik, keamanan, dan hukum ketatanegaraan pada saat itu, mereka diangkat begitu saja untuk menjamin keberlangsungan pemerintahan daerah sebagai bagian

---

[102] Joko, J. Prihatmoko, Op-cit, hlm 46

[103] Winarna Surya Adisubrata, *Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia – Sejak Proklamasi Sampai Awal Reformasi*, jilid 1, Aneka Ilmu, Semarang, 2003, hlm 56

pemerintahan pusat yang tergabung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).[104]

b. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 ini berbunyi Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang merujuk pada Pasal 18 UUD 1945 yang berkaitan dengan Pemeriantahan Daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya.

Menurut undang-undang ini, Kepala Daerah adalah Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten (Kota Besar) dan Desa (Kota Kecil, Nagari atau Marga, dan sebagainya). Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diangkat oleh Presiden, Menteri Dalam Negeri atau Gubernur atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kepala Daerah Provinsi atau Gubernur diangkat oleh Presiden. [105] Hal itu tertuang dalam Pasal 18 ayat (1) yang berbunyi :

"Kepala Daerah Provinsi diangkat oleh Presiden dari sedikit-dikitnya dua orang atau sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi".

Selain dari Kepala Daerah Provinsi, Presiden juga berwenang mengangkat Kepala Daerah Istimewa sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi :

"Kepala Daerah Instimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan yang berkuasa di jaman sebelum Republik Indonesia dan masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu".

Sementara Kepala Daerah Kabupaten dan Kota Besar kewenangan Menteri dalam Negeri mengangkatnya. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 18 ayat (2) yang berbunyi :

---

[104] Joko Prihatmoko, *Op-cit*, hlm 47

[105] Joko Prihatmoko, *Ibid* hlm. 48

"Kepala Daerah Kabupaten (kota besar), diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari sedikit-dikitnya dua orang dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten (kota besar)".

Kemudian Kepala Daerah Desa atau kota kecil diangkat oleh Gubernur. Dalam Pasal 18 ayat (3) disebutkan :

"Kepala Daerah Desa atau Kota Kecil diangkat oleh Kepala Daerah Provinsi dari sedikit-dikitnya dua orang dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil)".

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tidak menegaskan mengenai persyaratan untuk menjadi kepala daerah dan juga masa jabatan Kepala Daerah. Mengenai masa jabatan Kepala Daerah diatur di dalam Penjelas Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi : "Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh yang berkewajiban atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan".

Di sini tersimpul bahwa Pejabat yang beerkewajiban dapat memberhentikan Kepala Daerah atas usul DPRD. Yang dimaksud dengan yang berkewajiban adalah Presiden untuk Kepala Daerah Provinsi, Menteri Dalam Negeri untuk Kepala Daerah Kabupaten (Kota Besar), dan Gubenrur untuk Kepala Daerah Desa atau Kota Kecil (Pasal 18 ayat (1) jo. Ayat (4).

c. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, pemilihan Kepala Daerah diatur di dalam Bagian 5, antara Pasal 23 sampai dengan Pasal 30, yang ruang lingkupnya mengatur tentang pemilihan, penetapan, pelantikan, persyaratan serta sumpah dan janji Kepala Daerah. Kepala Daerah yang karena jabatannya adalah sebagai ketua dan anggota Dewan Pemerintahan Daerah (DPD) yang berfungsi menjalankan roda pemerintahan, menurut undang-undangn ini dipilih menurut undang-undang khusus yang akan

ditetapkan di kemudian hari. Hal in terlihat dari bunyi Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 yang berbunyi :

"Kepala Daerah dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang". Sedangkan ayat (2) menyebutkan "Cara pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah ditetapkan dengan Undang-Undang".

Nuansa pemilihan Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor i Tahun 1957 ini telah birsifat demokratis, yang dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini tersimpul dari bunyi penjelasan (Ad. 3) yang menybutkan "ketentuan demikian karena Kepala Daerah adalah orang yang dekat kepada dan dikenal baik oleh rakyat di daerahnya. Oleh karena itu harus dipilih langsung oleh rakyat".

Karena proses pembentukan undang-undang ini lama (dalam memori penjelasan disebutkan tidak lebih dari 4 tahun), untuk sementara waktu Kepala Daerah dipilih oleh DPRD yang bersangkautan, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut (Psal 24 Ayat (1). Hasil pemilihan oleh DPRD kemudian disahkan oleh Presiden apabila mengenai Kepala Daerah Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk apabila mengenai Kepala Daerah tingkat II dan III (Pasal 24 ayat (2). Selanjutnya di dalam memori penjelasan disebutkan "pengesahan dimaksudkan sebagai titik demokrasi dari bawah dan atas dalam susunan pemerintahan negara". Dengan pengesahan itu dapat pula dicegah timbulnya hal-hal yang tidak diinginkan dalam pemilihan Kepala Daerah.

Selain soal pemilihan langsung, undang-undang ini juga pertama kali mengintroduksi persyaratan Kepala Daerah kendati hanya dengan istilah "memperhatikan kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut ... " (Pasal 24 ayat 1)[106]

---

[106] *Ibid*, hlm 53

Berkaitan dengan Kepala Daerah Istimewa, persyaratannya lebih rinci sebagaimana tertuang dalam Penjelasan (Ad. D) yang menyatakan "Kepala Daerah Istimewa tidak dipilih oleh dan dari anggota DPRD melainkan diangkat oleh Pemerintah Pusat dari keturunan keluarga yang berkuasa di Daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai Daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat istiadat dalam daerah itu".

Mengenai masa jabatan Kepala Daerah adalah sama dengan jabatan DPRD yaitu selama 4 tahun (Pasal 7 ayat 3). Di dalam memori penjelasan disebutkan, masa jabatan Kepala Daerah disesuaikan dengan masa pemilihan DPRD sehingga Kepala Daerah berdiri dan jatuh bersama-sama dengan DPRD. Pada Pasal 24 ayat (3) dikatakan bahwa : "Kepala Daerah dipilih untuk satu masa pemilihan DPRD atau bagi mereka yang dipilih antar waktu guna mengisi lowongan Kepala Daerah, untuk sisa masa pemilihan tersebut".

Suatu hal yang menarik dari kondisi tersebut di atas adalah bahwa undang-undang ini tidak menentukan apakah Kepala Daerah yang habis masa jabatannya sama-sama dengan DPRD dapat dipilih kembali atau tidak?. Mengenai pemberhentian Kepala Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah berhenti dari jabatannya karena :

1. meninggal dunia;
2. masa pemilihan berakhir;
3. permintaan sendiri;
4. keputusan DPRD yang membeerhentikannya sebagai anggota DPRD.

Pemberhentian Kepala Daerah tersebut memerlukan pengesahan dari penguasa yang berkewajiban, yakni Presiden untuk Gubernur dan Menteri Dalam Negeri untuk Bupati/Walikota dan Kepala Daerah Tingkat III.

d. Menurut Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan aturan yang menyimpang dari Pasal 18 UUD 1945 yang menekankan bahwa pengaturan tentang Pemerintahan Daerah diatur dengan undang-undang, yang notabene disetujui oleh DPR, sedangkan penetapan Presiden ini tanpa persetujuan DPR. Oleh karena itu, lahirnya Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 ini menimbulkan kontraversi diantara para ahli hukum.

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 ini mengatur mekanisme dan prosedur pengaktanan Kepala Daerah, dan sama sekali tidak menyinggung persoalan-persoalan lain, seperti masa jabatan dan mekanisme pengangkatan lebih lanjut. Selain itu, Kepala Daerah yang disinggung hanya Gubernur dan Bupati/Walikota. Oleh sebab itu, agaknya Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dikeluarkan bersifat darurat dalam rangka retooling sebagai tindak lanjut berlakunya kembali UUD 1945. [107]

Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa "Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah Tingkat II".

Calon yang diajukan oleh DPRD tidak mutlak diangkat oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Presiden atau Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah boleh menetapkan pengangkatan di luar pencalonan. Penjelasan Pasal 4 disebutkan bahwa dalam pengangkatan itu memperhatikan pertimbangan-pertimbangan instansi sipil (misalnya Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara) dan instansi-instansi militer, (misalnya Penguasa Perang/Darurat dalam masa keadaan bahaya, perang/ darurat).

Dibanding ketentuan perundang-undang terdahulu, persyaratan calon Kepala

---

[107] *Ibid*, hlm 55

Daerah dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 lebih berkembang. Pendidikan, kecakapan dan pengalaman dalam pemerintahan merupakan persyaratan khusus yang diatur dan harus dipenuhi oleh Kepala Daerah. ini terlihat dari bunyi Pasal 4 ayat (4) yang berbunyi :

"Pengangkatan Kepala Daerah tersebut pada Ayat (1) pasal ini dilakukan dengan mengingat syarat-syarat pendidikan, kecakapan, dan pengalaman dalam pemerintahan yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden.

e. Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 merupakan Undang-undang yang mengatur tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini lahir pada masa Demokrasi Terpimpin, setelah Indonesia kembali ke UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Berkaitan dengan pemilihan Kepala Daerah diatur di dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 21. Pasal 12 Ayat (1) menyebutkan :

"Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden dari sedikitnya dua orang dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan DPRD yang bersangkautan".

Sedangkan Pasal 13 ayat (1) menyebutkan :

"Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan Persetujuan Presiden dari sedikit-dikitnya dua orang dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan".

Adapun Kepala Daerah Tingkat III diangkat oleh Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri dari calon sedikit-dikitnya dua orang dan sebanyak-banyaknya empat orang yang diajukan DPRD setempat (Pasal 14 ayat (1).

Dalam hal pengajuan calon tidak ada yang memnuhi syarat menjadi Kepala Daerah Tingkat I, DPRD diminta Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden untuk kembali mengajukan pencalonan yang diajukan dengan disertai keterangan tentang alasan-alasan

yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama (Pasal 12 ayat (2). Untuk Kepala Daerah Tingkat II, Menteri Dalam Negeri meminta DPRD mengajukan calon kedua dengan disertai keterangan tentang alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama (Pasal 13 ayat (2). Apabila dalam pencalonan kedua, baik untuk Kepala Daerah Tingkat I maupun tingkat II tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat, Presiden atau Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah di luar pencalonan (Pasal 12 ayat (3) dan Pasal 13 ayat (3).

Masa jabatan Kepala Daerah adalah 5 tahun dan dapat diangkat kembali, sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 17 ayat (1) yang berbunyi :

"Kepala Daerah diangkat untuk masa jabatan 5 tahun atau untuk masa yang sama dengan masa duduk DPRD yang bersangkutan tetapi dapat diangkat kembali".

Bila Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 ini ditelaah secara mendalam akan terlihat bahwa kedudukan Pemerintahan Pusat terhadap pemerintahan daerah semakin kuat, hal ini terlihat dari tatacara pemberhentian Kepala Daerah. dimana seorang Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan karena suatu keputusan DPRD, terkecuali apabila penguasa yang berhak mengangkat menghendakinya. Penguasa yang berhak mengangkat yang dimaksud di dalam undang-undang tersebut adalah Presiden dan Menteri Dalam Negeri.

f. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Bila dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah lebih lengkap di dalam menjelaskan tata cara pemilihan Kepala Daerah ini. Terdapat 13 Pasal di dalam undang-undang ini yang mengatur mengenai Kepala Daerah yaitu dimulai dari Pasal 14 sampai dengan Pasal 26.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Dasarnya, Presiden sebagai penanggungjawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah negara. Karena secara hirarkhis bertanggungjawab pada Presiden, maka Kepala Daerah diangkat oleh Presiden bagi calon yang memnuhi syarat-syarat yang sudah ditentukan undang-undang dan aturan-aturan pelaksanaan. Tata cara seleksi calon yang dianggap patut untuk diangkat oleh Presiden dilakukan oleh DPRD [108]

Adapun syarat untuk dapat daingkat menjadi Kepala Daerah menurut Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat :

a. taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
b. setia dan taat kepada PANCASILA dan Undang-Undang Dasar 1945;
c. setia dan taat kepada Negara dan Pemerintah;
d. tidak pernah terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam setiap kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan PANCASILA dan Undang-Undang Dasar 1945, seperti gerakan G.30.S/PKI. dan atau organisasi terlarang lainnya.
e. Mempunyai rasa pengabdian terhadap Nusa dan Bangsa;
f. Mempunyai kepribadian dan kepemimpinan;
g. Berwibawa;
h. Jujur;
i. Cerdas, berkemampuan dan terampil;
j. adil;
k. tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan Pengadilan yang mempunyai

---

[108] *Ibid*, hlm 62

l. kekuatan hukum tetap;

m. sehat jasmani dan rohani;

n. berumur sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) tahun bagi Kepala Daerah Tingkat I dan 30 (tiga puluh) tahun bagi Kepala Daerah Tingkat II;

o. mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang cukup di bidang pemerintahan;

p. berpengetahuan yang sederajat dengan Perguruan Tinggi atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dapat dipersamakan dengan Sarjana Muda bagi Kepala Daerah Tingkat I dan berpengetahuan yang sederajat dengan Akademi atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dapat dipersamakan dengan Sekolah Lanjutan Atas bagi Kepala Daerah Tingkat II.

Pasal 15 menyebutkan :

(1) "Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-sedikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya5 (lima) orang yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama-sama Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri.

(2) Hasil pemilihan yang dimaksudkan dalam ayat (1) pasal ini diajukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.

(3) Tata cara pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Mengacu pada Pasal ini, terlihat bahwa intervensi pusat di dalam pemilhan Kepala Daerah dominan sekali. Pusat tidak hanya menjadi pintu terakhir, melainkan juga penentu calon terpilih melalui Menteri Dalam Negeri. Nama-nama calon Gubernur harus dimusyawarahkan dan disepakati dengan Menteri Dalam Negeri. Lebih dari itu, Presiden

dalam menetapkan calon terpilih, memiliki kewenangan untuk tidak mengindahkan hasil pemilihan yang telah dilakukan oleh DPRD. Penjelasan Pasal 15 menyebutkan "Presiden dalam mengangkat Kepala Daerah dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD, tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh oleh masing-masing calon, karena hal ini merupakan hak prerogatif Presiden".

Seperti halnya Kepala Daerah Tingkat I, dalam pemilihan Kepala Daerah tingkat II juga megalami hal yang sama. Dimana Gubernur sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Pusat berperan sangat tinggi di dalam menentukan calon Bupat/Walikota Kepala Daerah Tingkat II. Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 16 ayat (1) dan (2) yang menyebutkan :

(1) Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang, dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah , Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah;

(2) Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.

Di sini terlihat bahwa Menteri Dalam Negeri di dalam menetapkan Kepala Daerah Tingkat II tidak bertindak atas nama Presiden. Kemudian juga di dalam menetapkan Kepala Daerah Tingkat II yang terpilih, tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon. Dengan demikian, untuk mengangkat Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II tersebut, wewenang Presiden, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I sangat besar. Pemilihan dan pengusulan oleh DPRD

merupakan formalitas saja untuk memperlihatkan demokratisasi, namun hak prerogatif Presidenlah yang paling menentukan.

Itulah sistem yang dibangun oleh Pemerintah di dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Menurut Agus Pramusinto, aturan tersebut terkait kepentingan pemerintah pusat untuk mendapatkan Gubernur atau Bupati/Walikota yang mampu bekerjasama dengan pemerintah pusat.[109] Bagaimanapun, Gubernur atau Bupati/Walikota menurut Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah Kepala Daerah sekaligus kepala wilayah yang merupakan wakil pemerintah pusat di daerah. Bahkan Pasal 80 mempertegas kedudukan tersebut sebagai penguasa tunggal.[110] Pasal 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 berbunyi : "Kepala wilayah sebagai wakil pemerintah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan di segala bidang".

g. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa perubahan terhadap sistem otonomi daerah di Indonesia. Undang-undang ini meletakkan otonomi yang luas dan nyata bagi daerah kabupaten dan kota. Dengan sistem ini Pemerintah Daerah berwenang melakukan apa saja yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan kecuali di bidang politik, luar negeri, moneter dan fiscal, pertahanan dan keamanan, peradilan, dan agama serta bidang-bidang lain yang memang menjadi kewenangan Pemerintah dan tidak bisa diserahkan kepada daerah, seperti industri strategis (senjata, pesawat terbang, kapal laut, kereta api), pemberantasan penyakit menular, pengawasan obat dan makanan, standarisasi nasional, pendidikan

---

[109] Agus Pramusinto, Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Mencermati Hasil Pemilu 2004, Jurnal Analisis CSIS Vol. 33, No. 2 Juni, 2004, hlm 240

[110] Joko, J. Prihatmoko, *Op-cit.* hlmn. 64

tinggi, konservasi cagar alam dan budaya, dan sebagainya.[111]

Dalam rekrutmen Pejabat Politik di Daerah (termasuk pemilihan Kepala Daerah), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan sepenuhnya kepada masyarakat di daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik di Provinsi maupun di Kabupaten dan Kota. Tidak ada lagi campur tangan Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri, Menteri Sekretaris Negara, dan Panglima TNI, mengenai siapa yang akan menjadi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota, sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat di daerah untuk menentukannya.[112]

Berkaitan dengan masalah pemilihan Kepala Daerah diatur di dalam Pasal 34 sampai dengan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang secara tegas memuat ketentuan mengenai tugas, fungsi dan kewenangan DPRD dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah. Sedangkan peraturan pelaksanaannya termuat di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tatacara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Menurut Pasal 34 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 "Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD memlalui pemilihan secara bersamaan" (1). Sedangkan di dalam ayat (2) disebutkan pula "Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah ditetapkan oleh DPRD memlalui tahapan pencalonan dan pemilihan".

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000, dijelaskan terdapat 6 (enam) tahapan pemilihan Kepala Daerah, yaitu (1) pendaftaran bakal calon; (2) penyaringan bakal calon; (3) penetapan pasangan calon; (4) rapat paripurna khusus; (5) pengiriman berkas dan pengesahan; serta (6) pelantikan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menetapkan bahwa untuk dapat dicalonkan

---

[111] Bambang Yudoyono, *Op cit*, hlm11

[112] *Ibid*, hlm. 9

sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah disyaratkan sebagai berikut :

a. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
b. setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah yang sah;
c. tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dinyatakan dengan surat keterangan ketua Pengadilan Negeri;
d. berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dan/atau sederajat;
e. berumur sekuruang-kurangnya tiga puluh tahun;
f. sehat jasmani dan rohani;
g. nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya;
h. tidak pernah dihukum penjara karena melakukakn tindak pidana;
i. tidak sedang dicabut hak pilihnya, berdasarkan keputusan Pengadilan Negeri;
j. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
k. menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
l. bersedia dicalonkan menjadi Kepala Daerah.

Di dalam pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kedudukan DPRD sangat menentukan, dimana Pasal 34 menyebutkan bahwa siapapun yang memperoleh suara mayoritas, secara otomatis akan ditetapkan sebagai Kepala Daerah. Pemerintah pusat hanya bertugas mengesahkan hasil pemilihan yang telah dilaksanakan oleh DPRD. Keadaan ini ditegaskan di dalam Pasal 40 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menyebutkan "Pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.

Selanjutnya mengenai masa jabatan Kepala Daerah dan wakil kepala ditetapkan selama 5 (lima) tahun, dan setelahnya dapat dipilih untuk masa jabatan yang kedua kalinya. Dalam Pasal 41 disebutkan bahwa "Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan".

b. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Berbeda dengan undang-undang sebelumnya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, dan rahasia (Pasal 56 ayat 1). Pasal ini memberikan pernyataan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tersebut dipilih oleh rakyat di dalam satu pasangan calon. Dimana pasangan calon terseubt diajukan oleh partai ploitik atau gabungan partai politik yang memperoleh kursi di DPRD atau yang memperoleh suara 15% (lima belas prosen).

Jika pada undang-undang sebelumnya, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ada yang dipilih dan diusulkan oleh DPRD dan ada pula yang diangkat, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyerahkan pelaksanaan pemilihannya itu kepada rakyat. Rakyatlah yang akan menentukan siapa yang akan ditunjuk sebagai pemimpin di daerahnya.

Secara garis besar, penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, terbagi dalam 7 (tujuh) tahapan, yaitu:

1. Tahapan persiapan;

Sebelum dilakukan pendaftaran calon, terlebih dahulu dilakukan hal-hal sebagai berikut :

a. Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan.

b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah.

c. Perencanaan penyelenggaraan, penetapan tatacara dan jadwal tahapan pelakansaan pemilihan Kepala Daerah.

d. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS, dan KPPS.

e. Pemberitahuan dan pendaftaran Pemantau Pemilu.

Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah dan KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah dilakukan 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah tersebut. Atas dasar pemberitahuan itu pula, Kepala Daerah menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah dan menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pemberitahuan DPRD. Dan atas dasar pemberitahuan DPRD itu juga, KPUD menetapkan :

- perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tatacara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah;
- Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS;
- Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Penetapan tata cara dan jadwal waktu tahapan pelaksanaan pemilihan ditetapkan dengan keputusan KPUD dan disampaikan kepada DPRD dan Kepala Daerah selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah pemberitahuan DPRD. Sementara pembentukan Panitia Pengawas, telah diputuskan oleh DPRD paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak disampaikannya pemberitahuan oleh DPRD kepada Kepala Daerah dan KPUD. Adapun komposisi Panitia Pengawas yang dibentuk oleh DPRD tersebut adalah; untuk tingkat provinsi, kabupaten/kota sebanyak 5 (lima) orang yang terdiri dari unsur Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers dan tokoh masyarakat yang dimintakan oleh DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Untuk tingkat Kecamatan

sebanyak 3 (tiga) orang yang terdiri dari unsur Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers dan tokoh masyarakat yang diusulkan oleh Panitia Pengawas Kabupaten/Kota.

Adapun tugas Panitia Pengawas tersebut adalah sebagai berikut :

1. mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;.
2. menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
3. menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
4. meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang; dan
5. mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawasan pada semua tingkatan.

Selain pembentukan Panitia Pengawas pada tahapan persiapan ini juga dibentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Pembentukan PPK, PPS dan KPPS dilakukan oleh KPUD kabupaten/kota, yang masing-masing terdiri dari tokoh masyarakat yang independen dengan jumlah anggota, untuk PPK sebanyak 5 (lima) orang yang diusulkan oleh Camat kepada KPUD, untuk PPS sebanyak 3 (tiga) orang yang diusulkan oleh Kepala Desa/Lurah kepada PPK, dan untuk KPPS sebanyak 7 (tujuh) orang.

2. Penetapan pemilih

Warga negara yang berhak memilih dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 adalah warga negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan Kepala Daerah dan wakil Wakil Kepala Daerah sudah berumur tujuh belas tahun atau sudah/pernah kawin. Dalam undang-undang ini tidak dijelaskan warga negara Indonesia yang mana yang berhak menggunakan hak pilihnya

dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kemungkinan pertama, adalah warga negara Indonesia yang terdaftar sebagai penduduk (memiliki kartu tanda penduduk) di daerah yang bersangkutan. Sementara itu, kemungkinan kedua adalah warga negara Indonesia yang telah berdomisili di daerah yang bersangkutan dalam jangka waktu tertentu.[113] Di sini tidak ada ketegasan mengenai penduduk yang bagaimana yang diperkenankan untuk melakukan pemilihan tersebut.

Untuk itu, Rozali Abdullah dalam bukunya "Pelaksanaan otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung" memberikan pendapat bahwa :

> "yang berhak memilih dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, adalah warga negara Indonesia yang terdaftar sebagai penduduk (memiliki kartu tanda penduduk) daerah yang bersangkutan, karena hal ini menyangkut hak dan kepentingan penduduk daerah yang bersangkutan. Sementara itu, para pemukim, tidak mempunyai kepentingan langsung, Karena mereka itu merupakan penduduk dari daerah lain. Apabila warga negara Indonesa yang berstatus sebagai pemukim (berdomisili di suatu daerah) dan bukan merupakan penduduk terdaftar (tidak memiliki kartu tanda penduduk) di daerah yang bersangkutan diberi hak untuk memilih, jelas hal ini akan menimbulkan banyak masalah"[114]

Untuk dapat menggunakan hak memilih dalam pemilihan, sorang warga negara Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih. Syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk dapat didaftar sebagai pemilih menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah :

a. nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa dan ingatannya;
b. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;

   Kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 menambah 1 (satu) point yaitu :

c. berdomisili di daerah pemilihan sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan sebelum disah-

---

[113] Rozali Abdullah, *Opcit*, hlm 45
[114] *Ibid*, hlm 65 – 66.

kannya daftar pemilih pemilih sementara yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk.

Seorang warga negara yang telah terdaftar dalam daftar pemilih, kemudian ternyata tidak lagi memenuhi syarat tersebut di atas, tidak dapat menggunakan hak pilihnya.

Dalam proses pendaftaran pemilih untuk pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, daftar pemilih pada saat pelaksanaan pemilu terakhir di daerah, digunakan sebagai daftar pemilih untuk pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Daftar pemilihan dimaksud ditambah dengan daftar pemilih tambahan, yaitu warga negara Indonesia yang telah memnuhi syarat sebagai pemilih pada hari pemungutan suara.

Seorang pemilih hanya didaftar satu kali dalam daftar pemilih. Pemilih yang mempunyai lebih dari satu tempat tinggal harus menentukan salah satu di antaranya untuk ditetapkan sebagai tempat tinggal yang dicantumkan dalam daftar pemilih. Sebagai tanda bukti telah terdaftar sebagai pemilih, pemilih diberikan tanda bukti pendaftaran, kemudian ditukarkan dengan kartu pemilih.

Pemilih yang telah terdaftar sebagai pemilih, kemudian berpindah tempat tinggal atau ingin menggunakan hak pilihnya di tempat lain, harus melapor kepada Panaitia Pemungutan Suara (PPS) setempat. PPS yang bersangkutan memberikan surat keterangan pindah dan mencoret namanya dari daftar pemilih. Pemilih yang bersangkutan segera melaporkan kepindahanannya kepada PPS di tempat pemilih yang baru. Pemilih terdaftar yang karena sesuatu hal yang sifatnya memaksa, tidak dapat menggunakan hak pilihnya di TPS yang sudah ditetapkan, dapat menggunakan hak pilihnya di tempat lain dengan menggunakan kartu pemilih, serta Kartu Tanda Penduduk dan/atau surat tugas. Dalam hal ini sebagai contoh dapat disebutkan antara lain, pemilih karena sakit harus dirawat di rumah sakit di tempat lain, pemilih yang ditahan karena melakukan suatu tindak pidana, juga para pemilh yang melaksanakan tugas pelayanan umum, seperti sopir bus, wartawan, pemantau dan lain-lain sebagainya.

Selanjutnya, daftar pemilih yang sudah disusun yaitu daftar pemilih pada saat pelaksanaan pemilu terakhir di daerah yang bersangkutan ditambah pemilih baru, ditetapkan sebagai Daftar Pemilih Sementara (DPS). DPS ini diumumkan oleh PPS untuk mendapat tanggapan dari masyarakat. Pada kesempatan ini, pemilih yang belum terdaftar dalam DPS dapat mendaftarkan diri ke PPS dan dimuat dalam daftar pemilih tambahan. DPS dan daftar pemilih tambahan ditetapkan sebagai Daftar Pemilih Tetap (DPT). DPT disahkan dan diumumkan oleh PPS.

3. Tahapan pendaftaran dan penetapan calon.

Tahapan selanjutnya dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pendaftaran dan penetapan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh KPUD. Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang mempunyai kursi di DPRD sekurang-kurangnya 15% (lima belas prosen) atau 15% (lima belas prosen) dari akumulasi suara sah dalam pemilihan anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

Sebelum menetapkan pasangan calon, Partai Politik atau gabungan Partai Politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi calon perseorangan yang memenuhi syarat untuk dilakukan penyaringan sebagai bakal calon. Kesempatan yang seluas-luasnya itu diberikan sejak KPUD memberitahukan berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sampai dengan pengumuman pendaftaran pasangan calon. Proses penyaringannya dilakukan secara demokratis dan transparan sesuai dengan mekanisme yang berlaku dalam partai politik atau gabungan partai politik, dan wajib memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat. Adapun persyaratan calon yang akan diajukan tersebut adalah sebagai berikut :

a. bertaqwa kepada Tuan Yang Maha Esa;

b. setia kepada Panccasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Indonesia serta Pemerintah;

c. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;

d. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;

e. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;

f. tidak dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih;

g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;

h. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;

i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;

j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan negara;

k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;

l. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;

m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;

n. menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung suami atau isteri;

o. belum pernah menjabat sebagai Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; dan

p. tidak dalam status sebagai penjabat Kepala Daerah.

Pada saat mendaftarkan pasangan calon ke KPUD, partai politik atau gabungan partai politik wajib menyerahkan :

1. Surat pencalonan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau pimpinan partai politik yang bergabung.
2. Kesepakatan tertulis antar partai politik yang bergabung untuk mencalonkan pasangan calon.
3. Surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan, yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau pimpinan-pimpinan partai politik yang bergabung.
4. Surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara berpasangan.
5. Surat Pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon.
6. Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
7. Surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tenatara Nasional Indoneia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.
8. Surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya, bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon Kepala Daerah yang menjadi wilayah kerjanya.
9. Surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
10. Kelengkapan persyaratan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dikemukakan di atas.
11. Naskah visi, misi dan program dari pasangan calon secara tertulis.

Partai politik atau gabungan partai politik hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon dan pasangan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh partai pololitik atau

gabungan partai politik lainnya. Masa pendaftaran pasangan calon berlangsung paling lama tujuh hari, terhitung sejak pengumuman pendaftaran pasangan calon.

KPUD dalam melakukan penelitian terhadap persyaratan administrasi dari para calon, perlu melakukan klarifikasi kepada instansi pemerintah yang berwenang dan menerima masukan dari masyarakat. Hasil penelitian tersebut dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari, terhitung sejak tanggal penutupan pendaftaran, diberitahukan secara tertulis kepada pimpinan partai atau gabungan partai politik yang mengusulkan calon bersangkutan. Apabila pasangan calon, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan KPUD, ternayata belum memenuhi syarat atau ditolak karena tidak memenuhi syarat, partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan calon, diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki surat pencalonan, beserta persyaratan calon atau mengajukan calon baru, paling lambat tujuh hari sejak saat pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPUD. Selanjutnya, KPUD melakukan penelitian ulang kelengkapan dan/atau perbaikan persyaratan pasangan calon dan memberitahukan hasil penelitian tersebut paling lambat tujuh hari kepada pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan. Apabila hasil penelitian persyaratan pasangan calon untuk kedua kalinya ditolak oleh KPUD, partai politik atau gabungan partai politik yang bersangkutan tidak dapat lagi mengajukan pasangan calon baru.

Berdasarkan hasil penelitian, KPUD menetapkan pasangan calon minimal dua pasangan calon yang dituangkan dalam berita acara penetapan pasangan calon. Pasangan calon yang sudah ditetapkan oleh KPUD diumumkan secara luas paling lambat tujuh hari sejak selesainya penelitian. Kemudian, dilakukan undian secara terbuka untuk menetapkan nomor urut pasangan calon. Penetapan dan pengumuman pasangan calon oleh KPUD bersifat final dan mengikat.

Partai politik atau gabungan partai politik dilarang menarik calonnya dan/atau pasangan calonnya, dan pasangan calon atau salah seorang dari pasangan calon dilarang

mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPUD. Apabila partai politik atau gabungan partai politik menarik calonnya, dan/atau pasangan calon dan/atau salah seorang dari pasangan calon mengundurkan diri, partai politik gabungan partai politik yang mencalonkan tidak dapat mengusulkan calon pengganti.

Selanjutnya, apabila salah satu calon berhalangan tetap :

1. Sejak penetapan calon sampai pada saat dimulainya hari kampanye, partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya berhalangan tetap, dapat mengusulkan calon pengganti, paling lambat tiga hari sejak pasangan calon berhalangan tetap. Kemudian KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat empat hari sejak calon pengganti didaftarkan.
2. Sejak dimulainya kampanye sampai dengan pemungutan suara, dan masih terdapat dua pasangan calon atau lebih, tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilanjutkan dan pasangan calon yang berhalangan tetap tidak dapat diganti dan dinyatakan gugur.

Apabila salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya kampanye sampai hari pemungutan suara sehingga jumlah pasangan calon kurang dari dua pasangan, tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditunda paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak pasangan calon berhalangan tetap. Kemudian KPUD melakukan penelitian administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat empat hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan.

3. Setelah pemungutan suara putaran pertama, sampai dimulainya hari pemungutan suara putaran kedua, tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditunda paling lambat tiga puluh hari.

Dalam hal ini partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya berhalangan tetap, mengusulkan calon pengganti paling lambat tiga hari sejak pasangan

calon berhalangan tetap. Selanjutnya, KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat empat hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan.

4. Tahapan kampanye

Menurut ketentuan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa kampanye pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah suatu kegiatan dalam rangka meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program pasangan calon. Kampanye dilakukan selama 14 (empat belas) hari dan harus telah berakhir pada saat memasuki masa tenang, yaitu 3 (tiga) hari menjelang pemungutan suara dilaksanakan.

Kampanye diselenggarakan oleh tim kampanye yang dibentuk oleh pasangan calon bersama-sama partai politik atau gabungan parti politik, yang mengusulkan pasangan calon. Tim kampanye harus didaftarkan kepada KPUD, bersamaan dengan pendaftaran pasangan calon. Kampanye dilakukan secara bersama-sama atau secara terpisah oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye. Penanggungjawab kampanye, adalah pasangan calon , dalam pelaksanaannya pertanggungjawaban dilakukan oleh tim kampanye. Pembentukan tim kampanye dapat dilakukan secara berjenjang di provinsi dan kabupaten/kota bagi pasangan calon gubernur, serta di kabupaten/kota dan kecamatan bagi pasangan calon bupati/walikota. Dalam kegiatan kampanye, rakyat mempunyai kebebasan untuk menghadiri atau tidak menghadiri kegiatan kampanye. KPUD, dengan memperhatikan usul dari masing-masing pasangan calon, menetapkan jadwal pelaksanaan kampanye.

Kampanye dapat dilakukan melalui:

a. pertemuan terbatas;

b. tatap muka;

c. penyebaran melalui media masa cetak dan media elektronik;

d. penyiaran melalui radio dan/atau televisi;

e. penyebarluasan bahan kampanye kepada umum;

f. pemasangan alat peraga di tempat umum;

g. rapat umum;

h. debat publik/debat terbuka antar calon; dan

i. kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan.

Dalam kegiatan kampanye, pasangan calon wajib menyampaikan visi, misi dan program secara lisan maupun tertulis kepada masyarakat. Kampanye dilakukan dengan cara yang sopan, tertib dan bersifat edukatif. Untuk penyusunan materi kampanye, calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhak mendapatkan informasi atau data dari pemerintah daerah, sesuai ketentuan perundang-undangan.

Penyelenggaraan kampanye dilakukan di seluruh wilayah provinsi untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur, dan di seluruh wilayah kabupaten/kota untuk pemilihan bupati/walokota dan wakil bupati/walokota.

Dalam rangka mewujudkan rasa keadilan dan pemberian perlakuan yang sama kepada pasangan calon, media cetak dan media elektronik memberi kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menyampaikan tema dan materi kampanye, memasang iklan dalam rangka kampanye, disamping itu pemerintah daerah harus memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menggunakan fasilitas umum. Semua yang hadir dalam pertemuan terbatas atau rapat umum yang diadakan oleh pasangan calon hanya dibenarkan membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut pasangan calon yang bersangkutan.

Pasangan calon dalam penyelenggaraan kampanye dapat melakukan pemasangan alat peraga, dengan ketentuan harus mempertimbangkan etika, estetika, kebersihan dan keindahan kota atau kawasan setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lokasi pemasangan alat peraga ditetapkan oleh KPUD setelah

berkoordinasi dengan pemerintah daerah. Sementara itu pemasangan alat kampanye di tempat-tempat yang menjadi milik perorangan atau badan swasta harus seizin pemilik tempat tersebut. Alat-alat peraga yang dipergunakan dalam berkampanye, harus sudah dibersihkan paling lambat 3 (tiga) hari sebelum hari pemungutan suara.

Dalam penyelenggaraan kampanye dilarang melakukan hal-hal sebagai berikut :

a. mempersoalkan dasar negara Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. menghina seseoang, agama, suku, ras, golongan, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dan/atau partai politik;
c. menghasut atau mengadu domba partai politik, perseorangan dan/atau masyarakat;
d. menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau partai politik;
e. mengganggu keamanan, ketentraman dan ketertiban umum;
f. mengancam dan menganjurkan penggunaan kekerasan untuk mengambil alih kekuasaan dari pemerintahan yang sah;
g. merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye pasangan calon lain;
h. menggunakan fasiltias dan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah;
i. menggunakan tempat ibadah dan tempat pendidikan;
j. melakukan pawai atau arak-arakan yang dilakukan dengan berjalan kaki dan/atau dengan kendaraan jalan raya.

Sementara itu, dalam berkampanye dilarang melibatkan :

a. hakim pada semua pengadilan;
b. pejabat BUMN/BUMD;
c. pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri;
d. kepala desa.

Larangan tersebut tidak berlaku, apabila pejabat tersebut menjadi calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pejabat negara yang menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan :

a. tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya;
b. menjalani cuti di luar tanggungan negara;
c. pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaaraan pemerintahan.

Pasangan calon dilarang melibatkan pegawai negeri sipil, anggota TNI, anggota Polri, sebagai peserta kampanye dan juru bicara kampanye dalam pemilihan Kepala Daerah. Selama masa kampanye semua pejabat negara dan kepala desa, dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang mengutungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.

Kampanye yang mempersoalkan dasar negara Pancasila dan Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dan/atau partai politik; menghasut atau mengadu domba partai politik, perseorangan dan/atau masyarakat; menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau partai politik; mengganggu keamanan, ketenteraman dan ketertiban umum; mengancam dan menganjurkan penggunaan kekerasan untuk mengambil alih kekuasaan dari pemerintahan yang sah, menurut Pasal 81 ayat (1) merupakan tindak pidana dan akan dikenakan sanksi jika dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara itu pelanggaran/atau menghilangkan alat peraga kampanye pasangan calon lain; menggunakan fasiltias dan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah; menggunakan tempat ibadah dan tempat pendidikan; melakukan pawai atau arak-arakan

yang dilakukan dengan berjalan kaki dan/atau dengan kendaraan jalan raya adalah merupakan pelanggaran tata cara kampanye dan dapat dikenakan sanksi jika dilakukan, berupa :

a. peringatan tertulis apabila penyelenggara kampanye melanggar larangan, walaupun belum terjadi gangguan;
b. penghentian kegiatan kampanye di tempat terjadinya pelanggaran atau di seluruh dacrah pemilihan yang bersangkutan apabila terjadi gangguan terhadap keamanan yang berpotensi meluas ke daerah pemilihan lain.

Tata cara penggunaan sanksi terhadap pelanggaran larangan pelaksanaan kampanye ditetapkan oleh KPUD. Sementara itu, pelanggaran atas ketentuan larangan pelaksanan kampanye yang melibatkan hakim pada semua jenis dan tingkatan pengadilan, pejabat BUMN/BUMD, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa dapat dijatuhi sanskinya oleh KPUD dalam bentuk penghentian kampanye selama masa kampanye.

Dalam berkampanye, pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Bagi mereka yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana tersebut di atas, berdasarkan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 juga mengatur mengenai penggunaan dana Jalam berkampanye. Menurut Pasal 83 ayat (1), dana kampanye dapat diperoleh dari :

a. pasangan calon;
b. partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan;
c. sumbangan pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/badan hukum swasta.

Bagi pasangan calon diwajibkan untuk memiliki rekening khusus dana kampanye, dan rekening tersebut didaftarkan kepada KPUD. Sumbangan dana kampanye dari perseorangan tidak boleh melebihi Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah), dan dari badan hukum tidak boleh melebih 350.000.000,- (tiga ratus leima puluh juta rupiah). Sementara itu pasangan calon dapat menerima dan/atau menyetujui pembayaran bukan dalam bentuk uang secara langsung untuk kegiatan kampanye. Sumbangan kepada pasangan calon yang melebihi Rp. 2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah) baik dalam bentuk uang maupun bukan dalam bentuk uang yang dapat dikonversikan dalam nilai uang, wajib dilaporkan kepada KPUD mengenai jumlah dan identitas pemberi sumbangan. Lapaoran sumbangan dana kampanye disampaikan oleh pasangan calon kepada KPUD dalam waktu 1 (satu) hari sesudah masa kampanye berakhir. KPUD mengumumkan kepada masyarakat melalui media massa laporan sumbangan dana kampanye setiap pasangan calon satu hari setelah menerima laporan dari pasangan calon.

Penggunaan dana kampanye oleh pasangan calon secara teknis pelaksanaannya dilakukan oleh tim kampanye. Penggunaan dana kampanye tersebut wajib dilaporkan kepada KPUD paling lambat tiga hari setelah hari pemungutan suara. Selanjutnya KPUD menyerahkan laporan dana kampanye dimaksud kepada kantor akuntan publik paling lambat dua hari setelah KPUD menerima laporan dana kampanye dari pasangan calon. Kantor akuntan publik yang bersangkutan wajib menyelesaikan audit paling lambat lima belas hari setelah menerima laporan dana kampanye dari KPUD. Hasil audit tersebut diumumkan oleh KPUD, paling lambat tiga hari setelah KPUD menerima hasil audit dari kantor akuntan publik. Laporan dana kampanye yang disampaikan oleh pasangan calon kepada KPUD wajib dipelihara dan terbuka untuk umum. KPUD harus memberi akses kepada warga masyarakat yang ingin mengetahui laporan dana kampanye tersebut.

Pasangan calon dilarang untuk menerima sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang berasal dari :

a. negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing, dan warganegara asing.
b. penyumbang atau pemberi bantuan yang tidak jelas identitasnya.
c. Pemerintah, BUMN dan BUMD.

Pasangan calon yang menerima bantuan sebagaimana tersebut di atas, tidak dibenarkan menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPUD paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa kampanye berakhir dan menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas daerah. Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut di atas, dikenakan sanksi yaitu pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPUD.

5. Tahapan pemungutan suara

Tahapan pemungutan suara adalah tahapan yang paling menentukan bagi calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pemungutan suara dilakukan paling lambat satu bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. Pemungutan suara dilakukan pada hari libur atau hari yang diliburkan, mulai dari pukul 07.00 dan berakhir pada pukul 13.00 waktu setempat. Pemungutan suara dilakukan dengan cara memberikan suara melalui surat suara yang berisikan nomor urut, foto, dan nama pasangan calon. Jumlah surat suara dicetak sama dengan jumlah pemilih ditambah 2,5% (dua setengah prosen) dari jumlah pemilih. Tambahan sebanyak 2,5% (dua setengah prosen) digunakan sebagai cadangan disetiap TPS untuk mengganti surat suara yang rusak atau yang keliru dicoblos oleh pemilih. Penggunaan surat suara cadangan di setiap TPS harus dibuatkan berita acarnya. Pemberian suara untuk pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan dengan mencoblos salah satu pasangan calon dalam surat suara.

Bagi tunanetra, tunaksa, atau yang mempunyai halangan fisik lain pada saat memberikan suaranya di TPS dapat dibantu oleh petugas KPPS atau orang lain atas permintaan pemilih. Petugas KPPS atau orang lain yang membantu pemilih tunanetra,

tunaksa, atau yang mempunyai halangan fisik lain, wajib merahasiakan pilihan pemilih yang dibantunya.

Dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, jumlah pemilih di setiap TPS sebanyak-banyaknya 300 (tiga ratus) orang. Sedangkan lokasi TPS ditempatkan di tempat yang mudah dijangkau, termasuk oleh penyandang cacat, serta menjamin setiap pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas dan rahasia. Mengenai jumlah, lokasi, bentuk dan tata letak TPS ditetapkan oleh KPUD. Mengenai kotak suara, sebagai tempat pemungutan suara, jumlah, bahan, bentuk, ukuran dan warnanya ditetapkan oleh KPUD dengan berpedoman pada peraturan perundang undangan yang berlaku.

Sebelum melakukan pemungutan suara, KPPS melakukan :

a. pembukaan kotak suara;
b. pengeluaran seluruh isi kotak suara;
c. pengindentifikasian seluruh jenis dokumen dan peralatan;
d. penghitungan jumlah setiap jenis dokumen dan peralatan.

Kegiatan KPPS tersebut di atas dapat dihadiri oleh saksi dari pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Kegiatan KPPS tersebut dibuatkan berita acarnya dan ditandatangani oleh Ketua KPPS, dan sekurang-kurangnya 2 (dua) anggota KPPS dan dapat ditandatangani oleh saksi dan pasangan calon. Setelah kegiatan tersebut dilaksanakan oleh KPPS, KPPS memberikan penjelasan mengenai tata cara pemungutan suara.

Dalam memberika suara, pemilih diberi kesempatan oleh KPPS berdasarkan prinsip urutan kehadiran pemilih. Apabila pemilih menerima surat suara yang rusak, atau terdapat kekeliruan dalam memberikan suara, pemilih dapat meminta surat suara pengganti kepada KPPS, kemudian KPPS memberikan surat suara pengganti hanya satu

kali. Bagi pemilih yang telah memberikan suaranya, diberi tanda khusus oleh KPPS berupa tinta pada salah satu jari tangan.

Suara pemilih dinyatakan sah apabila :

a. surat suara ditandatangani oleh KPPS; dan
b. tanda coblos hanya terdapat pada 1 (satu) pasangan kotak segi empat yang memuat satu pasangan calon; atau
c. tanda coblos terdapat dalam salah satu kotak segi empat yang memuat nomor, foto dan nama pasangan calon telah ditentukan; atau
d. tanda coblos lebih dari satu, tetapi masih dalam salah satu kotak segi empat yang memuat nomor, foto, dan nama pasangan calon; atau
e. tanda coblos terdapat pada salah satu garis kotak segi empat yang memuat nomor, foto, dan nama pasangan calon.

6. Tahapan penghitungan suara

Setelah berakhirnya pelaksanaan pemungutan suara pada pukul 13.00 Wib waktu setempat, maka proses selanjutnya adalah penghitungan suara oleh KPPS hingga selesai. Sebelum penghitungan suara dimulai, KPPS terlebih dahulu menghitung :

a. jumlah pemilih yang memberikan suara berdasarkan salinan daftar pemilih tetap untuk TPS;
b. jumlah pemilih dari TPS lain;
c. jumlah surat suara yang tidak terpakai; dan
d. jumlah surat suara yang dikembalikan oleh pemilih karena rusak atau keliru dicoblos.

Khusus untuk surat suara tambahan (cadangan) yang digunakan harus dibuatkan berita acara yang ditandatangani oleh Ketua KPPS dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota KPPS.

Penghitungan suara harus dilakukan dan diselasikan di TPS yang bersangkutan dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau dan warga

masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari tim kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada ketua KPPS.

Penghitungan suara dilakukan dengan cara yang memungkinkan saksi, pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat yang hadir dapat menyaksikan secara jelas proses perhitungan suara. Pasangan calon dan warga masyarakat dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya perhitungan suara oleh KPPS melalui saksi yang hadir, apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jika keberatan tersebut dapat diterima oleh KPPS, seketika itu juga KPPS melakukan pembetulan.

Setelah selesai perhitungan suara, KPPS segera membuat berita acara dan sertifkat hasil perhitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota KPPS serta dapat ditandatangani oleh saksi. Kemudian KKPS memberikan salinan berita acara dan sertifikat hasil perhitungan suara kepada masing masing saksi pasangan calon yang hadir senabyak 1 (satu) eksemplar, dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil perhitungan suara di tempat umum. Berita acara tersebut beserta kelengkapannya dimasukkan dalam sampul khusus yang disediakan dan dimasukkan ke dalam kotak suara yang pada bagian luar ditempel label atau segel. Kemudian KPPS menyerahkan berita acara, sertifikat hasil perhitungan suara, surat suara, dan alat kelengkapan administrasi pemungutan dan perhitungan suara kepada PPS segera setelah selesai perhitungan suara.

PPS setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil perhitungan suara, membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat desa/kelurahan dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarkat. Pada saat PPS melakukan rekapitulasi, dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau dan warga masyarkat. Dalam hal ini saksi pasangan calon juga harus membawa surat mandat dari tim kampanye yang

bersangkutan dan menyerahkannya kepada PPS. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh PPS apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jika keberatan yang diajukan oleh saksi pasangan calon, atau warga masyarakat dapat diterima oleh PPS, seketika itu juga didakan pembetulan oleh PPS. Setelah selesai melakukan rekapitulasi perhitungan suara dari semua TPS dalam wilayah kerja desa/kelurahan yang bersangkutan, PPS membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil perhitungan suara yang ditandatangi oleh ketua dan paling sedikit 2 (dua) orang anggota PPS serta saksi pasangan calon. PPS wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil perhitungan suara di PPS kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplarnya di tempat umum. Berita acara beserta kelengkapannya dimasukkan dalam sampul khusus yang disediakan dan dimasukkan ke dalam kotak suara yang pada bagian luar ditempel label atau segel. Selanjutnya PPS menyerahkan 1 (satu) eksemplar berkas berita acara dan sertifikat hasil perhitungan suara di PPS kepada PPK setempat, selambat-lambatnya 3 (tiga) hari setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil perhitungan suara dari TPS.

PPK setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil perhitungan suara dari PPS, membuat berita acara penerimaan, dan selanjutnya PPK melakukan rapat pleno untuk merekapitulasi jumlah suara untuk tingkat kecamatan. Dalam rapat pleno tersebut dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarkat. Untuk menghadiri rapat pleno ini saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari tim kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada PPK. Dalam rapat pleno ini, pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya perhitungan suara oleh PPK, apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jika keberatan tersebut dapat diterima dengan alasan dan bukti yang kuat, ketika itu juga PPK melakukan pembetulan. Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil perhitungan suara di semua PPS dalam wilayah kerja kecamatan yang bersangkutan, PPK membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil perhitungan suara yang ditandatangani oleh ketua PPK dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota PPK serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon. Dalam hal ini PPK wajib memberikan satu eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil perhitungan suara tersebut kepada saksi yang hadir dan menempelkan satu eksemplar sertifikat hasil perhitungan suara di tempat umum. Seterusnya PPK wajib menyerahkan 1 (satu) eksemplar berkas berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil perhitungan suara tersebut kepada KPUD kabupaten/kota selambat-lambatnya 3 (tiga) hari setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil perhitungan suara dari PPS.

KPUD kabupaten/kota, setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil perhitungan suara, membuat berita acara penerimaan dan mengadakan rapat pleno guna melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat kabupaten/kota. Dalam rapat pleno ini dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, dan warga masyarkat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari tim kampanye yang bersangkutan dan kemudian diserahkan kepada KPUD kabupaten/kota. Melalui saksi pasangan calon, pasangan calon dan warga masyarakat dapat mengajukan keberatan terhadap perhitungan suara di KPUD kabupaten/kota, apabila terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perudang-undangan yang berlaku. Apabila keberatan yang diajukan tersebut, dengan alasan dan bukt-bukti yang kuat diterima, maka seketika itu juga rapat pleno KPUD kabupaten/kota melakukan pembetulan. Setelah rekapitulasi hasil perhitungan suara untuk semua kecamatan yang ada dalam wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan selesai, KPUD kabupaten/kota yang bersangkutan membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil perhitungan suara, yang ditandatangani oleh ketua dan

sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota KPUD kabupaten/kota yang bersangkutan, serta ditandatangani oleh saksi masing-masing pasangan calon yang hadir. Jika berita acara tersebut tidak ditandatangani oleh saksi pasangan calon dan saksi tidak mengajukan keberatan, berita acara tersebut dinyatakan sah.

Selanjutnya KPUD kabupaten/kota wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil perhitungan suara di KPUD kabupaten/kota kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar hasil perhitungan suara di tempat umum. KPUD kabupaten/kota wajib menyerahkan 1 (satu) eksemplar berita acara sertifkat rekapitulasi hasil perhitungan suara yang telah dimasukkan ke dalam sampul dan telah disegel di KPUD kabupaten/kota, kepada KPUD Provinsi paling lambat 3 (tiga) hari setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil perhitungan suara dari PPK.

Dalam hal pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota, setelah membuat berita acara dan rekapitulasi hasil perhitungan suara, selambat-lambatnya 1 (satu) hari diputuskan dalam rapat pleno KPUD kabupaten/kota untuk menetapkan pasangan calon terpilih. Penetapan pasangan terpilih tersebut disampaikan kepda DPRD kabupaten/kota yang bersangkutan untuk diproses pengesahan dan pengangkatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara itu, untuk Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi, KPUD Provinsi setelah menerima berita acara dan sertifikat perhitungan suara , membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara. Ini dilakukan dalam suatu rapat pleno yang dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau dan warga masyarakat. Untuk dapat menghadiri rapat pleno ini, saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari tim kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada KPUD Provinsi. Pasangan calon dan warga masyrakat dapat mengajukan keberatan melalui saksi yang hadir mengenai jalannya perhitunan suara

apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Apabila keberatan yang diajukan oleh atau melalui saksi tersebut dapat diterima, KPUD Provinsi seketika itu juga mengadakan pembetulan.

Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil perhitungan suara di semua KPUD kabupaten/kota, KPUD Provinsi membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil perhitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota KPUD Propvinsi serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon selambat-lambatnya 3 (tiga) hari setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil perhitungan suara dari KPUD kabupaten/kota. Dalam hal berita acara tidak ditandatangani oleh saksi pasangan calon dan tidak mengajukan keberatan, berita acara tersebut dinyatakan sah. KPUD Provinsi wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara di KPUD Provinsi kepada saksi pasangan calon yang hadir, dan menempelkannya 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil perhitungan suara di tempat umum.

Setelah membuat berita acara dan rekapitulasi hasil perhitungan suara, selambat lambatnya 1 (satu) hari telah diputuskan dalam rapat pleno KPUD Provinsi untuk menetapkan pasangan calon terpilih. Penetapan pasangan terpilih disampaikan kepada DPRD Provinsi setelah jangka waktu 3 (tiga) hari. Dalam hal adanya keberatan yang diajukan oleh pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota kepada Mahkamah Agung mengenai hasil pemilihan, KPUD Provinsi, kabupaten/kota menyampaikan pemberitahuan kepada DPRD Provinsi, kabupaten/kota mengenai adanya kebertan tersebut. Setelah adanya putusan Mahkamah Agung terhadap pengajuan keberatan, KPUD Provinsi, kabupaten/kota menyampaikan penetapan pasangan terpilih dan putusan tersebut selambat-lambatnya 3 (tiga) hari setelah putusan dijatuhkan.

Penghitungan ulang surat suara di TPS dilakukan apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan terbukti terdapat satu atau lebih penyimpangan sebagai berikut :

a. penghitungan suara dilakukan secara tertutup;
b. penghitungan suara dilakukan di tempat yang kurang penerangan cahaya;
c. saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat tidak dapat menyaksikan proses penghitungan suara secara jelas;
d. penghitungan suara dilakukan di tempat lain di luar tempat dan waktu yang telah ditentukan; dan/atau
e. terjadi ketidakkonsistenan dalam menemukan suarat suara yang sah dan surat suara yang tidak sah.

Penghitungan ulang surat suara dilakukan pada tingkat PPS, apabila terjadi perbedaan data jumlah suara dari TPS. Penghitungan ulang dilakukan pada tingkat PPK, apabila terjadi perbedaan data jumlah suara dari PPS. Apabila terjadi perbedaan data jumlah suara pada tingkat KPUD kabupaten/kota dan provinsi, dilakukan pengecekan ulang terhadap sertifikat rekapitulasi penghitungan suara pada 1 (satu) tingkatan di bawahnya.

Pemungutan suara di TPS dapat diulang apabila terjadi kerusuhan yang mengakibatkan hasil pemungutan suara tidak dapat digunakan atau penghitungan suara tidak dapat dilakukan. Selain itu, pemungutan suara dapat diulang di TPS apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan Panitia Pengawas Kecamatan terbukti terdapat satu atau lebih dari keadaan :

a. pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
b. petugas KPPS meminta pemilih memberi tanda khusus, menandatangani, atau menulis nama atau alamatnya pada surat suara yang sudah digunakan;
c. lebih dari seorang pemilih menggunakan hak pilih lebih dari satu kali, pada TPS yang sama atau TPS yang berbeda;

d. petugas KPPS merusak lebih dari satu surat suara yang sudah digunakan oleh pemilih sehingga surat suara tersebut menjadi tidak sah; dan/atau
e. lebih dari seorang pemilih tidak terdaftar sebagai pemilih, mendpat kesempatan memberi suara pada TPS.

Penghitungan suara dan pemungutan suara ulang diputuskan oleh PPK dan dilaksanakan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sesudah hari pemungutan suara. Perlengkapan pemungutan suara dan penghitungan suara di TPS, disimpan di TPS atau kantor desa/kelurahan.

Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan. Keberatan tersebut hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung dapat disampaikan melalui pengadilan Tinggi untuk Gubernur dan Wakil Gubernur dan Pengadilan Negeri untuk Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Mahkamah Agung memutuskan sengketa hasil perhitungan suara paling lambat 14 (empat belas hari) sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengailan Tinggi/Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat. Dalam melaksanakan kewenangannya, Mahkamah Agung dapat mendelegasikan kewenangannya kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Putusan Pengdilan Tinggi bersifat final dan mengikat.

7. Tahapan penetapan pasangan calon terpilih dan pelantikan.

Berdasarkan berita acara dan sertifikat hasil perhitungan suara, KPUD Provinsi atau KPUD kabupaten.kota melakukan rapat pleno menetapkan calon terpilih dengan ketentuan sebagai berikut :

1) Pasanan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% dari jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.
2) Apabila tidak ada pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% dari jumlah suara sah, pasangan calon yang memperoleh suara lebih 25% dari jumlah suara sah, pasangan calon yang memperoleh suaranya terbesar, diantara yang memperoleh suara 25%, dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.
3) Apabila terdapat lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suaranya sama dan diatas 25% dari suara sah, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
4) Apabila tidak ada pasangan calon yang perolehan suaranya mencapai 25% dari suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua.
5) Apabila pemenang pertama sebagaimana dimaksud pada point (4), diperoleh tiga pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
6) Apabila pemenang kedua, sebagaimana dimaksud pada poin (4), diperoleh oleh lebih dari satu pasangan calon, penentuan pasangan calon yang dapat ikut pada putaran kedua dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
7) Apabila pemenang kedua sebagaimana dimaksud pada poin (4) diperoleh lebih dari satu pasangan calon, penentuannya dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
8) Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.

Apabila calon Wakil Kepala Daerah terpilih berhalangan tetap, calon Kepala Daerah terpilih tetap dilantik sebagai kepala daeah. Selanjutnya Kepala Daerah yang baru dilantik mengusulkan dua orang calon Wakil Kepala Daerah kepada DPRD untuk

dipilih. Sebaliknya, apabila calon Kepala Daerah terpilih yang berhalangan tetap, calon Wakil Kepala Daerah terpilih dilantik menjadi Kepala Daerah. selanjutnya Kepala Daerah yang baru dilantik mengusulkan dua orang calon Wakil Kepala Daerah kepada DPRD untuk dipilih.

Jika pasangan calon terpilih yang berhalangan tetap, partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua di bawah pasangan calon terpilih, mengusulkan pasangan calon kepada DPRD untuk dipilih menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari. Demikian juga halnya dalam pemilihan Wakil Kepala Daerah yang berhalangan tetap harus dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari.

Setelah pasangan calon terpilih ditetapkan oleh KPUD yang bersangkutan, diteruskan ke DPRD untuk selanjutnya diusulkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi pasangan calon Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota, untuk mendapat pengesahan dan pengangkatan.

Sebelum memangku jabatan, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik dengan sumpah/janji sebagai berikut :

"Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya denan selurus-lurusnya, serta berbakti kepada masyarakat, nusa dan nagsa".

Gubernur dan Wakil Gubernur dilantik oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden, sedangkan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota dilantik oleh

Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri. Pelantikan tersebut dilaksanakan dalam rapat paripurna DPRD.

Demikian pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung menurut ketentuan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Perauturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangktan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

BAB IV

PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAANPEMERINTAHAN DI ERA PEMILIHAN SECARA LANGSUNG

A. Pertanggungjawaban Kepala Daerah

1. Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, menempatkan tata cara pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan berbeda dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Jika di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pertanggungjawaban Kepala Daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana yang dicantumkan di dalam Pasal 44 ayat (2), maka di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1999 disampaikan kepada Pemerintah Pusat, sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 27 ayat (2) yang berbunyi "Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat".

Ada 3 bentuk laporan yang harus dipersiapkan oleh Kepala Daerah dalam penyelenggarakan pemerintahan daerah setiap akhir tahunnya, yaitu laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada Pemerintah Pusat, laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, dan informasi laporan penyelenggaran pemerintahan daerah kepada masyarakat. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 22

Tahun 1999, pertanggungjawaban akhir tahun tersebut hanya disampaikan kepada DPRD saja.

Di dalam ayat (3) disebutkan pula bahwa "Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota satu kali dalam satu tahun". Selanjutnya di dalam ayat (4) disebutkan pula bahwa "Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Berkaitan dengan mekanisme pelaksanaan pertanggungjawaban Kepala Daerah ini, mengacu pada ayat (5) Pasal 27, diatur dalam Peraturan Pemerintah. Mengingat Peraturan Pemerintah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini belum dikeluarkan, menurut point ke-2 Surat Menteri Dalam Negeri Nomor : 120/1306/SJ, tanggal 09 Juni 2005 yang ditujukan kepada Gubernur, Bupati dan Walikota seluruh Indonesia berpedoman kepada Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2001 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Adapun bunyi point ke-2 Surat Menteri Dalam Negeri sebgaiamana tersebut di atas sebagai berikut :

"Untuk menyampaikan LPPD (Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah) tahun 2004 dilaksanakan sebagai berikut :

a. Prosedur, tata cara, waktu, isi, jenis dan format pelaporan mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2001 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

b. LPPD Provinsi disampaikan oleh Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dan LPPD Kabupaten/Kota disampaikan oleh Bupati/Walokota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.
c. Bagi Kepala Daerah yang belum menyampaikan LPPD Taun 2004 agar segera menyampaikan paling lambat 2 (dua) bulan setelah diterbitkannya surat ini.

2. Alasan Pertanggunjawaban disampaikan kepada Pemerintah

Sebagaimana dimaklumi, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjelaskan bahwa seluruh pertanggungjawaban Kepala Daerah yaitu pertanggungjawaban akhir tahun, pertanggungjawaban akhir masa jabatan, dan pertanggungjawaban hal tertentu disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana yang tercantum dalam beberapa Pasal di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut, yaitu:

Pasal 19 ayat (1) a : DPRD mempunyai hak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Pasal 44 ayat (2) : Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD.

Pasal 45 ayat (1) : Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran.

ayat (2) : Kepala Daerah wajib memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 44 ayat (2).

Pasal 53 ayat (2) : Kepala Daerah mempersiapkan pertanggungjawaban akhir masa jabatannya kepada DPRD dan menyampaikan pertanggung

jawaban tersebut selambat-lambatnya empat bulan setelah pemberitahuan.

Adanya pertanggungjawaban Kepala Daerah yang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah melahirkan beberapa persoalan di dalam pelaksanaan hubungan antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Persoalan tersebut berupa ketegangan antara DPRD dengan Kepala Daerah Daerah dalam membangun kemitraan kerja di daerah. DPRD yang sekarang merasa kedudukannya sekarang lebih tinggi dari Kepala Daerah, dapat meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, dan bahkan dapat menjatuhkan Kepala Daerah. Tidak sedikit media massa tentang permainan kotor anggota DPRD yang menjadikan Kepala Daerah sebagai "sapi perahan" melalui laporan pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah, laporan akhir tahun anggaran maupun laporan akhir masa jabatan. Dalam praktinya, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Pertanggungjawaban Kepala Daerah, permasalahan dilakukan oleh DPRD dengan menggunakan Pasal 8, 9, dan 10, yakni berkaitan dengan penolakan LPJ. Apbila pertanggungjawaban ditolak Kepala Daerah harus melengkapi dan/atau menyempurnakan dalam waktu paling lambat 30 hari. Jika dalam waktu tersebut pertanggungjawaban tidak dilengkapi atau disempurnakan, DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Gubernur, kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur bagi Bupati/Walikota. Jadi setidaknya setiap tahun DPRD dapat melakukan "tekanan" kepada Kepala Daerah dengan ancaman penolakan LPJ-nya. Itulah yang sudah dilakukan oleh DPRD disejumlah daerah di tanah air.[114]

---

[114] Ni'matul Huda, Op-cit, 149 dan 182

Untuk lebih lengkapnya penulis akan kemukakan bunyi Pasal 8, 9 dan 10 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Pertanggungjawaban Kepala Daerah sebagai berikut :

Pasal 8 :

(1) Apabila pertanggungjawaban di tolak, Kepala Daerah harus melengkapi dan atau menyempurnakan dalam waktu paling lambat 30 hari.

(2) Apabila Kepala Daerah tidak melengkapi atau menyempurnakan dokumen pertanggungjawaban dalam waktu paling lama 30 hari, DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Gubernur, kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur bagi Bupati/Walikota.

Pasal 9 :

(1) DPRD melakukan penilaian atas laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran yang telah disempurnakan paling lambat selama 1 (satu) bulan setelah laporan tersebut diserahkan.

(2) Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang telah disempurnakan dapat ditolak apabila dalam laporan yang telah disempurnakan masih tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolok ukur Renstra.

(3) Penilaian DPRD atas pertanggungjawaban yang telah disempurnakan, dialksanakan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD.

(4) Penolakan DPRD atas laporan yang telah disempurnakan hanya dapat diputuskan atas persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota yang hadir dan mencakup seluruh Fraksi.

Pasal 10

(1) Apabila laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Gubernur ditolak untuk kedua kalinya, DPRD mengusulkan pemberhentian Gubernur dan Wakil Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.

(2) Apbila laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Bupati/ Walikota/Walikota ditolak untuk kedua kalinya, DPRD mengusulkan pemberhentian Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota kepda Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur.

Akibat adanya hak DPRD untuk dapat menerima atau menolak Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah sebagaimana yang ditentukan dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, dalam beberapa tahun berlakunya undang-undang tersebut dijumpai beberapa daerah terjadi perseteruan antara Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bahkan sampai pada pengusulan pemberhentian Kepala Daerah akibat laporan pertanggungjawabannya yang tidak diterima oleh DPRD tersebut. Sebagai contoh adalah kasus pemberhentian Bupati Kampar oleh DPRD Kabupaten Kampar sebagai akibat laporan pertanggungajwabannya yang tidak diterima yang kedua kalinya.

Melihat kondisi seperti ini, Pemerintah dan DPRRI di dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi atas Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, menetapkan bahwa laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah mengenai penyelenggaraan pemerintahan tidak lagi disampaikan kepada DPRD melainkan disampaikan kepada Pemerintah. Hal ini termaktub di dalam Pasal-Pasal Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah baik yang diajukan oleh Pemerintah maupun maupun usul inisiatif DPRRI.

Di dalam Rapat Kerja antara Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri (Hari Sabarno) dengan Panitia Khusus DPRRI yang diketuai oleh A. Teras Narang, SH. Pemerintah menjelaskan bahwa salah satu pasal yang diajukan oleh Pemerintah sebagai implikasi dari pemilihan Kepala Daerah secara langsung ialah berkaitan dengan pertanggungjawaban Kepala Daerah. Menurut Pemerintah cq. Menteri Dalam Negeri "apabila sebelumnya (UU Nomor 22 Tahun 1999) Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD maka kewajiban ini telah mengalami pegeseran yaitu Kepala Daerah menyampaikan laporan pemerintah Daerah kepada Presiden, sedangkan kepada DPRD adalah keterangan pertanggungjawaban. Jadi pertanggungjawabannya kepada Presiden sebagai laporan keterangan pertanggungjawabannya kepada DPRD sehingga di sana tidak ada konteks untuk diterima atau ditolak. Hal tersebut baik untuk konsekuensi Negara Kesatuan, keberadaan Pemerintahan Daerah yang merupakan satu kesatuan dalam sistem Pemerintahan Nasional". [115]

Dari penjelasan pemerintah tersebut tersimpul bahwa adanya pertanggungjawaban Kepala Daerah disampaikan kepada pemerintah, merupakan konsekuesnsi dari Negara Kesatuan yang keberadaan pemerintahan daerah merupakan satu kesatuan pemerintahan nasional.

Menyikapi adanya penjelasan dari pemerintah tersebut, beberapa orang anggota Panitia Khusus DPRRI yaitu :

1. Drs. Ferry Musyridan Baldan;
2. Drs. Portdam Hutasoid;

---

[115] Sekretariat Jenderal DPRRI, *Risalah Rapat Paripurna dalam Pembahasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.*

[116] *Ibid*

3. Hobbes Sinaga, SH;

4. Alexander Litaay;

menyikap hal ini sebagai berikut : [116]

1. Drs. Ferry Musyridan Baldan

"... Terhadap substansi yang menurut saya itu agak penting dan kursial adalah yang pertama betul soal LPJ, mau tidak mau memang sesuatu yang harus kita katagori-kan penyempurnaan bukan kita hilangkan tapi kita sempurnakan,karena sesungguhnya filosofinya betul Pak Menteri"....

2. Drs. Portdam Hutasoid

"... Kalau saya lihat di sini pertanggung jawaban laporan, kalau kita lihat yang diajukan oleh Pemerintah di Pasal 54 ayat (2) Kepala Daerah selain mempunyai kewajiban sebagai dimaksud pada ayat (1) berkewajiban pula untuk memberikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan daerah kepada Presiden dan memberikan keterangan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD, kemudian kita baca ayat (2) seolah-olah ini tidak wajib karena di sini dikatakan kalau saya salah mohon maaf mudah mudahan salah sekurang-kurangnya sekali dalam setahun atau apabila Kepala Daerah memandang perlu atau diminta oleh Pemerintah. Apakah memang ayat (2) ini bahwa ini tidak sesuai dengan ayat (3) bahwa ini kewajiban karena kita lihat pak selama ini, kalau laporan pertanggungjawaban itu dibuat di daerah setiap tahunnya wah ini beban buat Kepala Daerah di Tingkat I dan Tingkat II".

Di sini terliaht bahwa anggota Dewan yang terhormat Portdam Hotasoid tidak mempermasalahkan pertanggungjawaban ini disampaikan kepada Pemerintah, hanya saja ia mempersoalkan waktu penyampaiannya, sangat merepotkan Kepala Daerah jika dilakukan sekali dalam setahun dalam tiga bentuk laporan.

3. Hobbes Sinaga, SH

"... Yang kedua, mengenai laporan baik dari DPR sebenarnya juga menyampaikan bahwa Kepala Daerah menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, juga dari Pemerintah usul yang sama hanya mungkin perlu kita pikirkan apakah laporan penyelenggaraan ini apakah bisa sama juga seprti laporan pertanggungjawaban yang sementara bagaimana kedudukan Pemerintah terhadap laporan yang disampaikan oleh Gubernur. Kemudian bagaimana kedudukan DPRD untuk mendengarkan keterangan laporan yang disampaikan Gubernur apakah itu juga bisa mengakibatkan atau mempunyai konsekuensi hukum terhadap Gubernur pengertian pertanggungjawaban di sini, karena saya kira nanti kalau kita lihat pasal-pasal berikut barangkali pertanggungjawaban ini kita tidak mengenal lagi pertanggungjawaban seperti dalam sistem Parlementer tapi mungkin untuk menjatuhkan seorang Gubernur juga harus melalui proses *impeachment* jadi mengukur ini secara lebih hati-hati barangkali perlu nanti ketemu di PANJA"

4. Alexander Litaay

"... Soal pertanggungjawaban Pak menteri, jadi saya juga tidak tahu bagaimana tapi coba kita pikirkan caranya sehingga ada pertanggungjawaban Kepala Daerah yang dipilih oleh rakyat itu kepada rakyat yang memilihnya, kan kita katakan bahwa DPRD tidak lagi bisa merupakan presentasi daripada yang harus menerima pertanggung jawaban itu. Sebab kalau saya pikir, jika ini tidak kita letakkan, Kepala Daerah yang akan datang lebih enak, bahkan biar dipilih langsung oleh rakyat tapi lebih enak dia, kontrol rakyat terhadapnya itu hampir tidak ada, hanya tergantung Presiden, Mendagrinya selesai. Saya jadi takut, ide dasar daripada kita meminta supaya Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat itu, justru bergeser, itu yang pertama.

Yang kedua mungkin nanti tolong dijelaskan oleh Pemerintah itu tadi dalam kaitannya dengan laporan pertanggungjawaban disebut laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada pemerintah dalam hal ini Pemerintah Pusat, oke. Laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, tapi tambahan Pak menteri tadi tidak untuk dinyatakan disetujui atau tidak disetujui kalau nggak salah tadi keterangan lisan Pak Meneri tadi begitu. Nah, kalau tidak disetujui untuk disetujui atau tidak disetujui saya justru khawatir di situ soalnya. Jadi rakyat ini hanya menonton saja permainan apa di atas ini semua dan mereka tidak mempunyai akses apapun untuk melakukan kontrol, kalau tadi di asumsikan bahwa kontrol bisa terjadi sehari-hari karena transparansi dan sebagainya, instrumennya nggak ada Pak, nggak ada mekanismenya, nggak ada instrumennya, saya kira justru los sama sekali".

Dari bebrapa hal yang dikemukakan yang berkaitan dengan laporan pertanggungajwaban Kepala Daerah oleh beberapa anggota Pansus, kemudian Pemerintah (dalam hal ini Menteri Dalam Negeri) menjelaskan sebagai berikut :[117]

"... Kemudian yang kedua yang terkait dengan laporan pertanggungjawab Kepala Daerah, memang konteks pemilihan Kepala Daerah secara langsung itu tentu tanggungjawabnya kepada memilih. Persoalannya pengertian rakyat ini memang secara sosiologis ya apa adanya itu. Lalu bagaimana model, metode, cara mempertanggung jawabkan kepada orang-orang yang memilih itu tentu ada medianya, kalau kita bicara DPRD berarti dia rakyat secara politik, sedangkan rakyat di DPR/MPR ini adalah rakyat secara konstitusi. Dengan demikian memang kalau forum ini menghendaki bagaimana bentuk pertanggungjawaban kepada rakyat secara langsung, ya mari kita

---

[117] *Ibid,* hlm

buat, tetapi ya tentu tidak semudah itu sebab nanti ukurannya seperti apa rakyat itu bisa melihat bisa menerima atau tidak bisa menerima. Misalnya dia terpilih lebih dari 50% tidak usah banyak-banyak 10% dari jumlah pemilih itu marah-marah saja sudah tidak punya wibawa kredibilitas, nah ini juga tentu harus kita pertimbangkan dengan demikian memang dalam konsep rancangan ini yang semula bertanggungjawab yang lima tahun sekali itu tetap diberikan kepada rakyat namun pelaksanaan kepada DPRD pada masa akhir jabatan".

Dari dengar pendapat antara anggota Pansus DPRRI dan Pemerintah sebagaimana telah penulis kemukakan di atas, jelaslah bahwa di dalam membahas pasal mengenai laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah ini, pihak DPRRI yaitu yang disampaikan oleh Alex Litaay menginginkan pertanggungjawaban itu disampaikan kepada rakyat secara langsung, namun selainnya menyetujui konsep Pemerintah yaitu pertanggung jawaban Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah.

Dari penjelasan pemerintah di dalam pembahasan Undang-Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan beberapa tulisan yang penulis kutip, tersimpul bahwa beberapa hal yang penulis kemukakan di atas, maka dapat disimpulkan alasan adanya pertanggungjawaban Kepala Daerah di dalam penyelenggaraan pemerintahan disampaikan kepada Pemerintah disebabkan beberapa faktor yaitu :

1. Sebagai konsekuensi negara kesatuan yang keberadaan Pemerintahan Daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem pemerintahan nasional.
2. Menghindari terjadinya praktek KKN dan *money politic* dalam pertanggungjawaban Kepala Daerah.
3. Menghilangkan perseteruan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD yang ujung ujungnya terjadi pemecatan Kepala Daerah.

Tiga alasan pokok sebagaimana tersebut di atas menurut hemat penulis perlu dilakukan pembahasan secara mendalam, jika tidak akan melahirkan penafsiran yang dapat memudarkan semangat otonomi daerah yang telah dibangun bersusah payah dengan semangat reformasi.

Konsep Negara kesatuan yang tertuang di dalam Undang-Undang Dasar 1945, meletakkan daerah sebagai suatu pemerintahan yang menganut azas desentralisasi. Azas ini tertuang di dalam Pasal 18 ayat (2) yang berbunyi "Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan".

Berbicara tentang azas otonomi dan tugas pembantuan, Pasal 1 angka 5 dan 9 menyebutkan :

Angka 5 "Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Selanjutnya di dalam angka 9 disebutkan "Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah/dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu".

Menurut penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 huruf b, prinsip otonomi daerah menggungakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-undang ini. Daerah memilki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pelayanan masyarakatyang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sehingga dengan demikian, konteks negara kesatuan tersebut bukan terletak pada adanya pertanggungjawaban tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, melainkan adalah bahwa daerah merupakan bagian dari Pemerintah Pusat yang diberi kewenangan tertentu di dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Selanjutnya berbicara tentang KKN dan *money politic* serta adanya perseteruan antara Kepala Daerah dengan DPRD, dapat dikemukakan bahwa KKN sudah merupakan wujud daripada sistem pemerintahan kita dari sejak diproklamirkannya kemerdekaan Indonesia. Wujud KKN tersebut telah mengakar bagi rakyat Indonesia dalam segala hal, baik dalam bidang administrasi, pengangkatan pegawai dan lain sebagainya. Sementara itu, *money politic* yang dikenal sejak adanya pemerintahan di bawah orde reformasi yang mana Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah telah mengalami pergeseran yang signifikan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga dikenal saat ini, di saat dimana Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberlakukan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Kekhawatiran Pemerintah Pusat terhadap kegiatan *money politic* di dalam pelaksanaan pemilihan dan laporan pertanggungajawaban Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, saat ini terjadi juga.

Saat ini untuk menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, seorang calon yang bukan dari kalangan partai politik harus menyediakan uang yang cukup besar untuk membeli perahu sebagai sarana yang mengusungnya. Jika tidak, ia tidak akan dapat mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah. Besarnya dana yang harus dikeluarkan oleh seorang bakal calon tidaklah sedikit, melainkan milyaran rupiah. Adanya kondisi ini menunjukkan bahwa *money politic* di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dipungkiri.

Selanjutnya berkaitan dengan perseteruan antara DPRD dengan Kepala Daerah yang ujung-ujungnya melahirkan pemecatan, dapat dikemukakan bahwa konflik tersebut di dalam pemerintahan daerah kapan dan dimana juga dapat terjadi. Sebagai contoh, jika Kepala Daerahnya adalah dari partai A yang suaranya di DPRD minim sekali, sementara mayoritas suara di DPRD adalah partai B maka partai B dapat memainkan peranan yang cukup besar guna menolak kebijakan pemerintahan daerah. Apapun yang dilakukan oleh Kepala Daerah jika tidak memenuhi keinginan mayoritas anggota DPRD tidak mendapat dukungan dari DPRD, akibatnya akan terjadi perseteruan antara DPRD dengan Kepala Daerah.

Dengan demikian alasan sebagaimana tersebut di atas sebagai penyebab adanya peralihan pertanggungjawaban Kepala Daerah dari DPRD kepada Pemerintah Pusat terlalu berlebihan.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah di era pemilihan secara langsung seharusnya disampaikan kepada DPRD sebagai manisfestasi dari rakyat di suatu daerah tersebut. Karena keduanya sama-sama dipilih oleh rakyat, hanya saja DPRD adalah lembaga yang mewakili rakyat dalam segala hal sementara Kepala Daerah adalah Badan Eksekutif yang melaksanakan urusan kepentingan rakyat.

Bila dilihat dari sistem pertanggungjawaban yang dibangun oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana tersebut di atas, menunjukkan telah terjadi sistem hirarki atasan bawahan antara Gubernur sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dengan Bupati/Walikota dan Menteri Dalam Negeri dengan Gubernur. Bagiamana mungkin pertanggungjawaban yang disampaikan tersebut dapat berjalan efektif jika Gubernurnya adalah dari partai yang berbeda. Kondisi ini juga tentu akan berpengaruh

terhadap kinerja Bupati/Walikota, jika dua partai yang berbeda tersebut berseberangan di dalam menafsirkan berbagai hal.

B. Hubungan DPRD dengan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

1. Kedudukan DPRD dalam Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD tidak berhak lagi untuk meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota), hak DPRD itu hanya tinggal interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat. Dengan demikian pertanggungjawaban Kepala Daerah itu tidak lagi disampaikan kepada DPRD, dan undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tidak menjelaskan kepada siapa pertanggungjawaban Kepala Daerah itu disampaikan, yang ada hanyalah bahwa DPRD meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati/Walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Barulah dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pertanggungjawaban Kepala Daerah itu diperjelas, yaitu disampaikan kepada Pemerintah sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 27 ayat (2) dan ((3) yang berbunyi :

(2) Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) , Kepala Daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan dimaksud kepada masyarakat.

(1) Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) Tahun.

Dari bunyi Pasal tersebut, dapat dijelaskan bahwa kedudukan DPRD dalam pelaksanaan pertanggungjawaban berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak ada, dimana DPRD tidak punya hak untuk meminta laporan pertanggung jawaban Kepala Daerah, apalagi menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban tersebut sebagaimana diatur di dalam undang-undang sebelumnya. Kedudukan DPRD di dalam pertanggungjawaban Kepala Daerah ini adalah sebatas meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah. Sebagai sebuah laporan keterangan, DPRD tidak punya hak untuk melakukan penolakan apalagi sampai pada posisi untuk memberhentikan Kepala Daerah. Fungsi dari laporan keterangan tersebut hanyalah sebatas memberikan penjelasan kepada DPRD tentang kegiatan yang telah dilaksanakan selama jangka waktu satu tahun atau lima tahunan. DPRD hanya berperan memberikan penilaian terhadap kinerja Kepala Daerah selama ia memangku jabatannya.

Pola pertanggungjawaban seperti tersebut di atas cendrung mematikan kedaulatan masyarakat daerah, karena ternyata Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah lebih cendrung melihat ke atas.[118]

Bila ditelaah ketentuan yang diatur di dalam Pasal 27 ayat (2) dan (3) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana tersebut di atas, maka akan nampak bahwa

---

[118] Sarundajang, *Babak Baru....*, *Op-cit*, hlm 192

Undang-undang ini seolah-olah penjelmaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

yang juga mengatur hal yang sama seperti yang disebutkan di dalam Pasal 22 ayat (2) dan (3) yang berbunyi :

(2) Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan Daerah, Kepala Daerah menurut khirarki bertanggungjawab kepada Presiden melalui menteri Dalam Negeri;

(3) Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan Daerah, Kepala Daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Bedanya adalah bahwa jika menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang mengangkat Kepala Daerah tersebut adalah Pemerintah Pusat, sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah Pusat hanya meresmikan pengangkatan Kepala Daerah yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setelah disahkan perolehan suara oleh KPU Daerah, sehingga yang menentukan sebagai Kepala Daerah itu adalah rakyat melalui pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

2. Hak-hak DPRD dalam Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa DPRD mempunyai hak :

a. interpelasi;
b. angket; dan
c. menyatakan pendapat.

Hak-hak ini berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang di dalam Pasal 19 menyebutkan bahwa DPRD mempunyai hak :

"a. meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota;

b. meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah;

c. mengadakan penyelidikan;

d. mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah;

e. mengajukan pernyataan pendapat;

f. mengajukan Rancangan Peratauran Daerah;

g. menetapkan Anggaran Belanja DPRD; dan

h. menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD".

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah menghilangkan beberapa hak DPRD, salah satu diantaranya adalah hak untuk meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota. Hak meminta pertanggungjawaban tersebut di atas berubah menjadi kewajiban Kepala Daerah untuk menyampaikannya kepada Pemerintah dan memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD.

Terjadinya pergeseran hak tersebut menyebabkan DPRD tidak lagi sebagai lembaga yang dapat menerima atau menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah, melainkan adalah sebagai lembaga yang hanya mendengarkan keterangan pertanggungjawaban yang disampaikan oleh Kepala Daerah. Apalagi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan DPRD merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah, sebagaimana tersebut dalam Pasal 40 yang berbunyi "DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah".

Hak interpelasi, hak angket; dan hak menyatakan pendapat dipergunakan oleh anggota DPRD dalam hal-hal tertentu yang dilakukan oleh Kepala Daerah. Hak-hak tersebut diatur sedemikian rupa, teknis dan cara penggungaannya. Penggungaan hak-hak tersebut harus melalui mekanisme yang telah diatur di dalam Peraturan Pemerintah (saat ini Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) yang juga merupakan bagian dari Peraturan Tata Tertib Dewan yaitu mulai dari Pasal 22 sampai dengan Pasal 27. Untuk jelasnya kita kutip pasal-pasal tersebut sebagai berikut :

Pasal 22

(1) Sekurang-kurangnya lima orang anggota DPRD dapat menggunakan hak interpelasi dengan mengajukan usul kepada DPRD untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah secara lisan maupun tertulis mengenai kebijakan pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.

(2) Usul meminta keterangan dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Pimpinan DPRD, disusun secara singkat, jelas dan ditandatangani oleh para pengusul serta diberikan Nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD.

(3) Usul meminta keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), oleh Pimpinan DPRD disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD.

(4) Dalam Rapat Paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (3) para pengusul diberi kesempatan menyampaikan penjelasan lisan atas usul permintaan keterangan tersebut.

(5) Pembicaraan mengenai sesuatu usul meminta keterangan dilakukan dengan memberi kesempatan kepada :

a. Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan melalui Fraksi;

b. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota DPRD.

(6) Keputusan persetujuan atau penolakan terhadap usul permintaan keterangan kepada Kepala Daerah ditetapkan dalam Rapat Paripurna.

(7) Usul permintaan keterangan DPRDsebelum memperoleh keputusan, para pengusul berhak mengajukan perubahan atau menarik kembali usulannya.

(8) Apabila Rapat Paripurna menyetujui terhadap usul permintaan keterangan, Pimpinan DPRD mengajukan permintaan keterangan kepada Kepala Daerah.

Pasal 23

(1) Kepala Daerah wajib memberikan keterangan lisan maupun tertulis terhadap permintaan keterangan anggota DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, dalam Rapat Paripurna DPRD.

(2) Setiap anggota DPRD dapat mengajukan pertanyaan atas keterangan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

(3) Terhadap jawaban Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), DPRD dapat menyatakan pendapatnya.

(4) Pernyataan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan secara resmi oleh DPRD kepada Kepala Daerah.

(5) Pernyataan pendapat DPRD atas keterangan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dijadikan bahan untuk DPRD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan dan untuk Kepala Daerah dijadikan bahan dalam penetapan pelaksanaan kebijakan.

Pasal 24

(1) Sekurang-kurangnya lima orang anggota DPRD dapat mengusulkan penggunaan hak angket untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Kepala Daerah yang

penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada Pimpinan DPRD, disusun secara singkat, jelas, dan ditandatangani oleh para pengusul serta diberikan Nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD.

(3) Usul melakukan penyelidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh Pimpinan DPRD disampaikan dalam Rapat Paripurna DPRD setelah mendapatkan pertimbangan dari Panitia Musyawarah.

(4) Pembicaraan mengenai usul melakukan penyelidikan, dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan melalui Fraksi dan selanjutnya pengusul memberikan jawaban atas pandangan anggota DPRD.

(5) Keputusan atas usul melakukan penyelidikan terhadap Kepala Daerah dapat disetujui atau ditolak, ditetapkan dalam Rapat Pripurna DPRD.

(6) Usul melakukan penyelidikan sebelum memperoleh Keputusan DPRD, pengusul berhak mengajukan perubahan atau menarik kembali usulannya.

(7) Apabila usul melakukan penyelidikan disetujui sebagai permintaan penyelidikan, DPRD menyatakan pendapat untuk melakukan penyelidikan dan menyampaikannya secara resmi kepada Kepala Daerah.

(8) Pelaksanaan penyelidikan dilakukan oleh Panitia Khusus dan hasilnya ditetapkan dengan Keputusan DPRD dalam Rapat Paripurna DPRD.

Pasal 25

(1) Apabila hasil penyelidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 diterima oleh DPRD dan ada indikasi tindak pidana, DPRD menyerahkan penyelesaiannya kepada aparat penegak hukum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Apabila hasil penyelidikan Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah berstatus sebagai terdakwa, Presiden memberhentikan sementara Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah yang bersangkutan dari jabatannya.

(3) Apabila keputusan Pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menyatakan Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah bersalah, Presiden memberhentikan Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah yang bersangkutan dari jabatannya.

(4) Apabila Keputusan Pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menyatakan Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah tidak bersalah, Presiden mencabut pemberhentian Sementara serta merehabilitasi nama baik Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah.

(5) Pemberhentian sementara, pemberhentian dan merehabilitasi nama baik Bupati dan atau Wakil Bupati, dan Walikota dan atau Wakil Walikota, pelaksanaanya didelegasikan kepada Menteri Dalam Negeri.

Pasal 26

(1) DPRD dalam melakukan penyelidikan terhadap Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 berhak meminta Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah, Badan Hukum, dan warga masyarakat di daerahnya masing-masing untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan daerah, bangsa, dan negara.

(2) Setiap Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, Badan Hukum, atau warga masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib memenuhi permintaan DPRD.

(3) Setiap Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, Badan Hukum, atau warga masyarkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dikenakan panggilan paksa yang dilakukan oleh Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia atau Penyidik Kejaksaan, atas permintaan Pimpinan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(4) Dalam panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama lima belas hari sesuai ketentuan peratura perundang-undangan.

(5) Dalam hal Pejabat yang disandera sebagaimana dimaksud pada ayat (4) habis masa jabatannya atau berhenti dari jabatannya, yang bersangkutan dilepas dari penyanderaan demi hukum.

Pasal 27

(1) Sekurang-kurangnya lima orang anggota DPRD dapat mengajukan usul pernyataan pendapat terhadap kebijakan Kepala Daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah.

(2) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1), serta penjelasannya disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD, dengan disertai daftar nama dan tanda tangan para pengusul serta diberi Nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD.

(3) Usul menyatakan pendapat tersebut, oleh pimpinan DPRD disampaikan dalam Rapat Paripurna DPRD setelah mendapat pertimbangan dari Panitia Musyawarah.

(4) Dalam Rapat Paripurna DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (3), para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul pernyataan pendapat tersebut.

(5) Pembicaraan mengenai sesuatu usul pernyataan pendapat dilakukakan dengan memberikan kesempatan kepada :

a. Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan melalui Fraksi;

b. Kepala Daerah untuk memberikan pendapat;

c. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota dan pendapat Kepala Daerah.

(6) Usul pernyataan pendapat sebelum memperoleh keputusan DPRD, pengusul berhak mengajukan perubahan atau menarik kembali usulannya.

(7) Pembicaraan diakhiri dengan Keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul pernyataan pendapat tersebut menjadi pernyataan pendapat DPRD.

(8) Apabila DPRD menerima usul pernyataan pendapat, Keputusan DPRD berupa :

a. pernyataan pendapat;

b. saran penyelesaiannya; dan

c. peringatan.

Demikian mekanisme penggungaan hak yang dapat diajukan oleh anggota DPRD, yang kemudian jika diterima melalui suatu keputusan maka menjadi hak DPRD.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Beranjak dari uraian yang telah dikemukakan berdasarkan pada hasil penelitian perpustakaan yang telah penulis lakukan, maka di sini penulis akan menyampaikan beberapa kesimpulan antara lain :

1. Alasan adanya pertanggungjawaban Kepala Daerah di dalam penyelenggaraan pemerintahan disampaikan kepada Pemerintah disebabkan oleh beberapa faktor yaitu :
   a. Sebagai konsekuensi negara kesatuan yang keberadaan Pemerintahan Daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem pemerintahan nasional.
   b. Menghindari terjadinya praktek Kolusi Korupsi dan Nepotisme dan money politik dalam pertanggungjawaban Kepala Daerah.
   c. Menghilangkan perseteruan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD yang ujung-ujungnya terjadi pemecatan Kepala Daerah, dalam hal terjadinya penolakan laporan pertanggungajwaban yang kedua kalinya.
2. Kedudukan DPRD dalam pelaksanaan pertanggungjawaban berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak ada sekali, dimana DPRD tidak punya hak untuk meminta laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah, apalagi menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban tersebut. DPRD di dalam pertanggungjawaban tersebut hanyalah sebatas meminta laporan keterangan pertanggungjawaban dan tidak punya hak untuk menolak atau menerima apalagi sampai memberhentikan Kepala Daerah.

B. Saran-saran

Dari beberapa kesimpulan yan telah dikemukakan tersebut di atas, kiranya di sini dapat disampaikan beberapa saran antara lain :

1. Untuk dapat melaksanakan fungsi kontrol yang sebaik-baiknya di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, masyarakat melalui DPRD lebih diberi wewenang di dalam laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah dan tidak hanya sebatas mendengarkan keterangan saja.
2. Untuk menghindari terjadinya arogansi DPRD di dalam menggunakan wewenangnya jika hal itu sudah dilaksanakan sebagaimana tersebut di atas, perlu disusun aturan-aturan yang membatasi wewenang tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Gaffar Karim, dan kawan-kawan, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Abu Daud Busroh, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1989.

Ateng Syafrudin, *Pasang Surut otonomi Daerah*, Binacipta, 1985.

Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni Bandung, 1997.

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1994.

Bambang Yudouono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

CST. Kansil dan Christine ST. Kansil. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Bag. 2*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.

Hamid, S. Attamimi, A. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Program Pascasarjana. Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme dalam kebijakan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi tiga masa demokrasi*. PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994.

---------- *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004.

Joko, J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosfi, Sistem dan Problem Penerapan di Indonesia,* LP3M, Universitas Wahid Hasyim, Semarang, 2005.

Krisna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.

Kuntjoro Purbopronoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Adminsitsrasi Negara,* Alumni, Bandung, 1985

Marbun, B.N. *Otonomi Daerah 1945 – 2005, Proses dan Realita, Perkembangan Otda sejak zaman kolonial sampai saat ini*, Sinar Harapan, Jakarta, 2005.

Mariun, *Asas-asas Ilmu Pemerintahan.* Badan penelitian dan Pengembangan Fakultas Sospol UGM, Yogyakarta, 1979.

Marwati Djoenet Poesponegro dan Noegroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia*, Jilid VI, Depdikbud dan PN Balai Pustaka, Jkt, 1984.

Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam perspektif Otonomi Daerah,* Yayasan Pustaka Nusantara, Yogyakarta, 2005.

Mashuri Maschab, dalam *Kompleksitas Persoalan otonomi Daerah di Indonesia* (Editor Abdul Ghafar), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Moh Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Susunan dan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945,* Gramedia, Jakarta, 1978

---------- dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia,* Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum UI dan Sinar Bhakti, 1978.

Moh. Mahfud, MD. *Politik Hukum di Indonesia*, Disertasi, LP3ES Indonesia, Jakarta, 1998.

---------- *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politk dan Kehidupan Ketatanegaraan,* Rineka Cipta, Jakarta, 2003

---------- *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Yogyakarta, 2000

Moloeng, Lexi, J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, CV. Remaja Karya, Bandung, 2000.

Ni'matul Huda, Otonomi Daerah, Filosofi, *Sejarah Perkembangan, dan Problematikanya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.

----------, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review,* Penerbit, UII Press, Yogyakarta, 2005

Nick Devas et al, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia, Universitas Indonesia*, Jakarta, 1989.

Philipus, M. Hadjon, dan kawan-kawan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1993.

Ramlan Surbakti, *Memasuki Ilmu Politik*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1999.

Richard M. Kectchum, *Demokrasi Sebuah Pengantar* (terjemahan), Niagara, Yogyakarta, 2004

Ridwan, HR, *Hukum Administrasi negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.

Rozali Abdullah, H. *Pelaksanaan otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

SF. Marbun dan Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Lyberti, Yoguakarta, 1987.

Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*, Kata Hasta, Jakarta, 2005.

---------- *Arus Balik kekuasaan Pusat ke Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 2000.

Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*. Andi Ofset Yogyakarta, 1990.

Winarna Surya Adisubrata, *Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia – sejak Proklamasi sampai Awal Reformasi*, jilid 1, Aneka Ilmu, Semarang, 2003

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, PT. Eresco, Jakarta, 1981.

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Di Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehakiman

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Peerwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengakatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.