PERBANDINGAN
SISTEM PENCALONAN DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENURUT UU NO. 5 TAHUN 1974, UU NO. 22 TAHUN 1999, DAN UU NO. 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

TESIS

Oleh :

LATIFA HANNAH AMAHORU

Nomor Mahasiswa : **06912247**
BKU : **Hukum Tata Negara**
Program Studi : **Ilmu Hukum**

TELAH DISETUJUI OLEH

Pembimbing I

DR. Sudi Fahmi, SH., M.Hum. Tanggal .....

Pembimbing II

Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH. Tanggal 24-10-2008

Mengetahui
Direktur Program

DR. Ridwan Khairandy, SH., MH. Tanggal .....

HALAMAN PENGESAHAN

TESIS

PERBANDINGAN SISTEM PENCALONAN DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENURUT UU NO. 5 TAHUN 1974, UU NO. 22 TAHUN 1999, DAN UU NO. 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Disusun Oleh :

Nama : **Latifa Hannah Amahoru**
No. Mahasiswa : **06912247**
Program Studi : **Ilmu Hukum**
Bidang Kajian Utama : **Hukum Tata Negara**

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 23 Agustus 2008
Dan dinyatakan Lulus

Tim Penguji

Ketua

(Prof. DR. ELLYDAR CHAIDIR SH., M.Hum.)

Anggota I

(DR. Sudi Fahmi, SH., M.Hum.)

Anggota II

(Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH.)

MENGETAHUI
DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA - 2008

(DR. Ridwan Khairandy, SH., MH.)

ABSTRAK

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dijamin dalam konstitusi. Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen mengamanatkan bahwa "pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunannya ditetapkan dalam UU, ini menjadi pedoman bagi lahirnya UU tentang Pemda. Dalam amandemen UUD Negara RI tahun 1945 pada Pasal 18 ayat (4), mengatur Pencalonan dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ini merupakan wujud demokrasi, dan membuka peluang bagi masyarakat untuk turut serta dalam pemerintahan, terdapat dalam Pasal 27dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945. Pemilihan Kepala Daerah merupakan suatu perjalanan politik yang panjang yang diwarnai dengan tarik menarik antara kepentingan elit dan kehendak publik serta antara kepentingan pusat dan daerah. Sistem Pencalonan dan Pemilihan Kepala Daerah, terus mengalami perubahan seiring berakhir masa Orde Baru dan memasuki era reformasi dan tingginya dinamika masyarakat menuntut persamaan hak dan adanya amandemen terhadap UUD Negara RI 1945. Maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah Sistem Pencalonan dan Pilkada serta kelebihan dan kekurangannya menurut UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004, selanjutnya bagaimana peluang calon perseorangan dalam Pilkada setelah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004. Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang akan meneliti secara seksama mengenai sistem pencalonan dan Pilkada menurut UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004, untuk menemukan permasalahan jika ditinjau dari aspek perbandingan hukum. Sistem pencalonan dan Pilkada menurut UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004, mengalami perbedaan yang cukup siknifikan. Hal ini disebabkan adanya perubahan konfigurasi politik dan amandemen UUD 1945. Menurut UU No. 5 Tahun 1974, sistem pencalonan dan Pilkada kepala daerah tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh DPRD dari sedikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama pimpinan fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri selanjutnya dipilih dengan suara terbanyak akan tetapi ini bukan jaminan untuk memenangkan Pilkada, karena ketentuan akhir tetap ada pada Presiden, sedangkan untuk wakil kepala daerah itu dipilih dari pegawai negeri sipil yang prosesnya ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri, konfigurasi politik pada era ini berbentuk tirani. Sedangkan menurut UU No. 22 Tahun 1999, pencalonan kepala daerah dilakukan satu paket yakni Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diusung oleh partai politik selanjutnya pemilihan Kepala Daerah ditentukan dari suara terbanyak pada sidang pleno DPRD dimana DPRD mempunyai wewenang yang besar sehingga kemungkinan adanya deal-deal politik terjadi, pada era ini konfigurasi politiknya berbentuk oligarkhi. Menurut UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 56 ayat (1) menyebutkan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah bersangkutan, konfigurasi politiknya berbentuk demokrasi. Dalam perjalanannya Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Keputusan Nomor 5/PUU-V/2007 yang membolehkan calon perseorangan maju dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, selanjutnya lahir UU No. 12 Tahun 2008 tentang perubahan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana untuk calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sedang menjabat tidak perlu mengundurkan diri diperkuat dengan Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirrobbil`alamin penulis ucapkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan segala rahmat dan hidayah-Nya kepada kita semua serta selawat dan salam kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul "Perbandingan Sistem Pencalonan dan Pemilihan Kepala Daerah Menurut UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah", tesis ini disusun sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan S2 - di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia - Yogyakarta.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih dan penghormatan yang setinggi-tingginya kepada Bapak DR. Sudi Fahmi, SH., M.Hum, selaku Pembimbing I dan Ibu Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH., selaku Pembimbing II.

Dalam penulisan ini penulis banyak memperoleh bantuan dari berbagai pihak, dengan demikian pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan penghargaan serta ucapan terimakasih yang tidak terhingga pada semua pihak, ucapan terimakasih ini penulis tujukan diantaranya kepada :

1. Bapak Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak DR. Ridwan Khairandy, SH., MH., selaku Direktur Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Ibu Prof. DR. Ellydar Chaidir, SH., M.Hum., selaku Ketua Tim Penguji ujian Tesis.
4. Bapak/Ibu Dosen, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan pendidikan dan membagi ilmu pengetahuan yang

tidak ternilai harganya serta Staff Tata Usaha yang selalu siap membantu ketika kami membutuhkan informasi dan bantuannya.

5. Ibu Hj. Hasnati, SH., MH., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning – Pekanbaru, dan Bapak Fahmi, SH., MH., selaku Ketua Program S2 UII – Universitas Lancang Kuning yang telah memberi dukungan dan motivasi kepada penulis untuk secepatnya menyelesaikan tesis ini, serta Bapak Eddy Asnawi, SH., M. Hum yang telah memberikan inspirasi dan motivasi kepada penulis selama masa perkuliahan dan dalam penulisan tesis ini.
6. Untuk Mama yang selalu mengiringi perjalanan hidupku dengan doanya Hj. Nurtun Nadjmi dan doaku untuk Papa H. Abdul Hamid Amahoru (Alm), serta suamiku Helmi Abdul Muin yang selalu memberikan saran, dukungan, dan doa agar kehidupan ini menuju pada suatu titik keseimbangan dan kedua anakku Keyko & Ezky yang dengan caranya sendiri memberi semangat untuk menyelesaikan pendidikan ini, tidak ketinggalan saudara-saudaraku yang selalu ada di setiap saat dengan bantuan dan doanya jauh di mata dekat di hati.
7. Teman dan sahabat yang tidak dapat penulis sebut satu persatu, secara tulus ikhlas penulis menyampaikan ucapan terimakasih dan teriring doa semoga Allah SWT membalas secara setimpal semua kebaikannya, Amiin.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangannya. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati penulis selalu terbuka dalam menerima saran maupun kritik yang membangun demi kesempurnaan tulisan ini.

Pekanbaru, 23 Agustus 2008

Penulis

DAFTAR ISI

Judul

Lembaran Persetujuan

Lembar Pengesahan

Abstrak

Kata Pengantar

Daftar Isi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah 1
B. Rumusan Masalah 14
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian 14
D. Kerangka Teori 16
E. Metode Penelitian 37

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN PENGATURAN PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

A. Demokrasi 40
B. Demokrasi di Indonesia 44
1. Demokrasi Parlementer 46
2. Demokrasi Terpimpin (1959-1965) 48
3. Demokrasi Dalam Pemerintahan Orde Baru 50
C. Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia..... 53
1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah 53
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah 66
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 75

BAB III SISTEM PENCALONAN DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENURUT UU No. 5 TAHUN 1974, UU No. 22 TAHUN 1992, DAN UU NO. 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

A. Sistem Pencalonan dan Pemilihan Kepala Daerah menurut UU No.5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 88

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah 88
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah 93
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 113

B. Kekurangan dan Kelebihan Sistem Pencalonan dan Pemilihan Kepala Daerah menurut UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 129

1. Undang-Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah 129
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah 131
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 138

C. Peluang Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 146

BAB IV KESIMPULAN

A. Kesimpulan 160

B. Saran 164

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirrobbil`alamin penulis ucapkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan segala rahmat dan hidayah-Nya kepada kita semua serta selawat dan salam kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul "Perbandingan Sistem Pencalonan dan Pemilihan Kepala Daerah Menurut UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah", tesis ini disusun sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan S2 - di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia - Yogyakarta.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih dan penghormatan yang setinggi-tingginya kepada Bapak DR. Sudi Fahmi, SH., M.Hum, selaku Pembimbing I dan Ibu Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH., selaku Pembimbing II.

Dalam penulisan ini penulis banyak memperoleh bantuan dari berbagai pihak, dengan demikian pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan penghargaan serta ucapan terimakasih yang tidak terhingga pada semua pihak, ucapan terimakasih ini penulis tujukan diantaranya kepada :

1. Bapak Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak DR. Ridwan Khairandy, SH., MH., selaku Direktur Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Ibu Prof. DR. Ellydar Chaidir, SH., M.Hum., selaku Ketua Tim Penguji ujian Tesis.
4. Bapak/Ibu Dosen, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan pendidikan dan membagi ilmu pengetahuan yang

tidak ternilai harganya serta Staff Tata Usaha yang selalu siap membantu ketika kami membutuhkan informasi dan bantuannya.

5. Ibu Hj. Hasnati, SH., MH., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning – Pekanbaru, dan Bapak Fahmi, SH., MH., selaku Ketua Program S2 UII – Universitas Lancang Kuning yang telah memberi dukungan dan motivasi kepada penulis untuk secepatnya menyelesaikan tesis ini, serta Bapak Eddy Asnawi, SH., M. Hum yang telah memberikan inspirasi dan motivasi kepada penulis selama masa perkuliahan dan dalam penulisan tesis ini.
6. Untuk Mama yang selalu mengiringi perjalanan hidupku dengan doanya Hj. Nurtun Nadjmi dan doaku untuk Papa H. Abdul Hamid Amahoru (Alm), serta suamiku Helmi Abdul Muin yang selalu memberikan saran, dukungan, dan doa agar kehidupan ini menuju pada suatu titik keseimbangan dan kedua anakku Keyko & Ezky yang dengan caranya sendiri memberi semangat untuk menyelesaikan pendidikan ini, tidak ketinggalan saudara-saudaraku yang selalu ada di setiap saat dengan bantuan dan doanya jauh di mata dekat di hati.
7. Teman dan sahabat yang tidak dapat penulis sebut satu persatu, secara tulus ikhlas penulis menyampaikan ucapan terimakasih dan teriring doa semoga Allah SWT membalas secara setimpal semua kebaikannya, Amiin.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangannya. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati penulis selalu terbuka dalam menerima saran maupun kritik yang membangun demi kesempurnaan tulisan ini.

Pekanbaru, 23 Agustus 2008

Penulis

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia telah menjalani perjalanan yang panjang di mana telah diwarnai dengan tarik menarik kepentingan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta kepentingan elite dengan kehendak publik. Selanjutnya pada awal reformasi tahun 1998 telah membawa perubahan besar dalam sistem politik kenegaraan di Indonesia. Salah satu perubahan yang sangat mendasar adalah menyangkut reformasi dalam bidang hukum ketatanegaraan khususnya Pemerintahan Daerah yakni tentang pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Salah satu pencapaian penting reformasi ini adalah koreksi total atas sistem sentralisasi kekuasaan era Orde Baru menuju sistem desentralisasi kekuasaan dengan penguatan otonomi daerah. Wujud dari perubahan ini adalah lahirnya paket undang-undang otonomi daerah pada era Presiden Habibie, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dua undang-undang tersebut merupakan koreksi total atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari segi subtansi, undang-undang tersebut merupakan kontrakonsep dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Bhenyamin Hoessein menyebutnya sebagai perubahan radikal (*radical change*) atau drastis (*drastic change*) dan bukan perubahan

yang gradual (*gradual change*). Oleh karena itu, konflik, krisis, dan goncangan yang menyertai reformasi tersebut lebih besar dari pada serangkaian reformasi yang pernah terjadi sebelumnya. Dibandingkan reformasi pemerintahan daerah di berbagai negara berkembang lainnya, reformasi pemerintahan daerah di Indonesia dapat digolongkan sangat besar. Reformasi pemerintahan daerah di Indonesia tergolong *big bang approach.*[1]

Besaran perubahan yang dikehendaki dalam reformasi tersebut dapat dilihat dari pergeseran sejumlah model dan paradigma pemerintahan daerah yang terjadi. Konsep otonomi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dipandang sebagai penyebab dari berbagai kekurangan yang menyertai perjalanan pemerintah di daerah selama lebih dari dua dekade terakhir. Kenyataan belum diperolehnya pemimpin dan kepemimpinan pemerintahan yang baik sesuai dengan aspirasi masyarakat pada masa itu adalah akibat dari pola rekrutmen yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 itu. Pola ini telah memberi suatu pembenar bahwa pemerintahan ini tidak memiliki kepekaan akan tanggung jawabnya kepada masyarakat jadi jelas kelahiran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 itu telah meyulitkan lahirnya pemerintahan yang bersih.[2]

Ditinjau dari sisi positif, lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 telah mendorong demokrasi dan demokratisasi secara lebih ekstensif ke daerah-daerah. Dalam hal pemilihan kepala daerah dan proses pembuatan kebijakan daerah (perda) misalnya, sudah tidak ada campur tangan pemerintah pusat, melainkan diserahkan kepada mekanisme demokratis di daerah. Hal ini tentu saja mendorong kreativitas dan inovasi daerah dalam memajukan daerahnya. Pola

---

[1] Bhenyamin Hoessein, *Perspektif Jangka Panjang Sentralisasi dan Otonomi Daerah, makalah disampaikan dalam* "Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang" : yang diselenggarakan oleh Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah, BAPPENAS, tanggal 27 November 2002, hal 1-2.

[2] Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah : Latar Belakang dan Masa Depannya,* dalam buku *Desentralisasi & Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 4.

otonomi berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mendorong suatu pemerintahan yang lebih dekat kepada rakyat. Basis otonomi di kabupaten/kota memiliki tujuan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian pemerintah daerah lebih akuntabel kepada masyarakatnya.[3]

Namun demikian, lahirnya undang-undang tersebut bukannya tanpa kritik. Secara substansi pemberian kewenangan dari Pemerintah masih dirasa setengah hati. Di luar kewenangan pemerintah pusat misalnya, masih ada klausul "serta kewenangan bidang lain" pada Pasal 7 Ayat (1), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kewenangan pemerintah pusat masih sangat besar dan mengalami ambivalensi karena yang diatur di sana hanya merupakan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Sementara kewenangan pemerintah kabupaten/kota tidak diatur secara jelas. Selain itu, di bidang lain dari soal defenisi hingga tarik-menarik antara keinginan mewujudkan desentralisasi dan sentralisasi juga masih banyak terjadi ambivalensi. Orientasi pemberian kewenangan dinilai masih merujuk pada paradigma lama, yaitu: *administrative decentralisation* yang menekankan pada *the delegation of authority* bukan *the devolution of power* seperti yang dikehendaki dalam *political decentralisation.*[4]

Dalam aspek lain, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menempatkan posisi DPRD terlalu dominan. Hal ini berimplikasi pada jalannya pemerintahan oleh Kepala Daerah. Ketegangan dan konflik sering terjadi bahkan sampai pemberhentian seorang kepala daerah oleh DPRD karena pertanggungjawabannya ditolak untuk yang kedua

---

[3] Syaukani, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 166.

[4] Lili Romli, "*Kebijakan Otonomi Daerah Era Reformasi, Dari UU No 22 Tahun 1999 Ke UU No 32 Tahun 2004,*" dalam R. Siti Zuhro, *Menata Kewenangan Pusat-Daerah yang Aplikatif-Demokratis,* LIPI, Jakarta: 2005, hal. 43.

kalinya. *Checks and balances* yang seharusnya terjadi disalahpahami sebagai politik balas dendam dan kebencian, sementara akuntabilitas DPRD kepada publik tidak diatur.

Pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sangat berbeda dengan cara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Gubernur disamping sebagai Kepala Daerah karena jabatannya, juga merupakan Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Gubernur sebagai Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi, sedangkan sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Gubernur berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.

Sedangkan dalam bentuk pemilihan Pasangan Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada Pemilihan ditetapkan sebagai Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan kemudian disahkan oleh Presiden. Dalam hal ini tidak berlaku lagi hak prerogatif Presiden untuk menetapkan sendiri Kepala Daerah dari beberapa calon yang diajukan DPRD. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditetapkan oleh DPRD berdasarkan suara terbanyak, tugas Presiden hanya mensahkan saja. Kepala Daerah betul-betul merasa dipilih oleh rakyat melalui DPRD, sehingga mempunyai legitimasi yang besar dan dengan demikian diharapkan seorang Kepala Daerah selalu berbuat dan mau memperjuangkan sebuah kebijakan untuk kepentingan rakyat.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, untuk meningkatkan perannya sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah, maka DPRD diberi wewenang yang lebih luas, yaitu[5]:

1. Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Wali Kota/Wakil Wali Kota.
2. Memilih Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah
3. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Guberbur/Wakil Gubernur, Bupati/wakil Bupati, dan Wali Kota/Wakil Wali Kota.
4. Bersama dengan Gubernur, Bupati atau Wali Kota membentuk peraturan daerah.
5. Bersama dengan Gubernur, Bupati atau Wali Kota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
6. Melaksanakan Pengawasan terhadap :

    a. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undang lainnya.
    b. Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati dan Wali Kota.
    c. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
    d. Kebijakan Pemerintahan Daerah.
    e. Pelaksanaan kerjasama Internasional di Daerah

7. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Pusat terhadap rencana perjanjian Internasional yang menyangkut kepentingan Daerah.
8. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan Masyarakat.

---

[5] Lihat Pasal 18 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebelum memangku jabatan, seorang Kepala Daerah dilantik oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas nama Presiden. Pelantikan Kepala Daerah dilakukan bersama-sama dengan pelantikan Wakil Kepala Daerah. Masa jabatan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah adalah 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan. Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawaban akhir masa jabatannya oleh DPRD, tidak dapat dicalonkan kembali sebagai Kepala Daerah untuk masa jabatan berikutnya, ini jelas memberikan suatu gambaran betapa dominannya DPRD dalam pemerintahan di Daerah. Dan tidak bisa dipungkiri kondisi seperti ini akan melahirkan bentuk pemerintahan yang tidak stabil (dalam pemilihan yang berbentuk demokrasi perwakilan).

Selain itu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga lemah dalam memberikan ruang partisipasi publik dalam mengontrol kebijakan. Dengan kewenangan pemerintah daerah yang demikian besar, hal ini penting ditegaskan apalagi jika otonomi diarahkan sebagai otonomisasi masyarakat. Yang lainnya, aturan mengenai bagi hasil dan perimbangan keuangan (otonomi fiskal) terbukti hanya menguntungkan daerah-daerah kaya sumber daya alam (SDA). Terakhir, tidak bisa dipungkiri, desentralisasi – terutama dalam pengelolaan sumber daya alam dan potensi penghasilan lain – telah menimbulkan konflik kewenangan antar sesama daerah (terutama yang berbatasan), antarkabupaten/kota dan provinsi serta antardaerah dan pusat. Undang-Undang tidak merekomendasikan otoritas lembaga yang kuat untuk menyelesaikan konflik antardaerah tersebut.[6]

[6] Lili Romli, *Kebijakan Otonomi...Op.cit,* hlm. 34.

Uraian singkat di atas menunjukkan bahwa telah terjadi perubahan-perubahaan besar dalam desain kebijakan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Seperti diungkap di atas, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 merupakan perubahan yang drastis dan radikal. Tentu saja perubahan semacam ini lebih rawan, dalam arti lebih menimbulkan gejolak, guncangan, krisis, bahkan konflik – dibandingkan bila perubahan dilakukan secara gradual (bertahap).

Adanya perubahan posisi antara Kepala Daerah dan DPRD tidak lepas dari perbedaan corak atau langgam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Kalau Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bercorak sentralistik, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih menampakkan semangat desentralistiknya, meskipun masih ada beberapa hal yang tidak bisa dihilangkan begitu saja corak sentralistiknya. Misalnya, pengaturan tentang perlunya pengesahan Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah.

Dalam pemilihan kepala daerah, melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah dialihkan wewenang tersebut dari Presiden kepada DPRD. Presiden tidak lagi berwenang memilih kepala daerah sebagaimana dulu diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tetapi wewenang itu sudah dilimpahkan kepada DPRD untuk memilih kepala daerahnya. Itulah wujud dari pemberdayaan politik daerah. Perubahan tersebut membawa implikasi yang sangat luas, kalau sebelumnya seorang calon untuk dapat menjadi kepala daerah harus minta restu ke pusat dengan segala konsekuensinya, sekarang jalur itu seakan-akan sudah terputus.

Namun pada kenyataannya di era otonomi luas, seorang calon tetap harus berjuang mati-matian di daerah untuk memenangkan dukungan dari DPRD, tentu dengan

segala konsekuensinya. Pada akhirnya dalam praktek, tidak sedikit calon kepala daerah yang selain harus berjuang mati-matian di daerah juga masih harus minta restu "Pusat" (Pimpinan Partainya), sehingga ongkos politik yang dikeluarkan menjadi mahal. Calon yang hanya "bermodal pas-pasan" tentu akan berpikir berlipat-lipat untuk menggolkan ambisinya. Masih beruntung kalau bisa menang, tetapi kalau kalah dalam pemilihan padahal sudah terlanjur mengeluarkankan (menyuap) uang ratusan juta bahkan ada yang sampai miliaran rupiah, tentu akan menjadi cerita yang tragis dan menyedihkan.

Berangkat dari persoalan-persoalan yang muncul di daerah khususnya dalam pemilihan kepala daerah ini, akhirnya timbul berbagai gagasan untuk mengkoreksi ulang sistem tersebut. Usulan yang paling dominan pada waktu itu dan sudah mulai mengkristal adalah pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Hal ini dimaksudkan untuk mengurangi peluang terjadinya money politik dalam pemilihan kepala daerah, ini diharapkan agar pemilihan kepala daerah dapat berjalan lebih demokratis dan diharapkan mampu mencegah kemungkinan munculnya bakal calon yang tidak memiliki kemampuan dan kecakapan baik secara manajerial, leadership, moralitas yang rendah maupun akuntanbilitas publik.

Maka semakin kuat alasan untuk mengubah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, selain menyesuaikan dengan perubahan kedua UUD 1945 sekaligus diharapkan untuk menutup celah-celah KKN, namun perubahan yang akan dilakukan tidak akan merubah paradigma[7] dan visi yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.[8]

[7] Paradigma Orde Baru adalah paradigma pembangunan ekonomi yang menekankan stabilitas, integrasi dan pengendalian secara sentralistik melalui perencanaan yang terpusat, ini menimbulkan kebijakan penyeragaman dan bentuk politik yang mematikan kreatifitas daerah , Paradigma masa Orde Baru harus diubah dari paradigma pembangunan ke paradigma pelayanan dan pemberdayaan dengan pola kemitraan yang desentralistik. Paradigma

Adapun dasar pemikiran penggantian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diantaranya yakni sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi luas daerah diharapkan mampu untuk meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.[9]

Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dilakukan karena adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga memperhatikan beberapa Ketetapan MPR dan Keputusan MPR, seperti; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2002, dan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan Kepada MPR-RI untuk menyampaikan Saran Atas Laporan

---

UU No. 22 Tahun 1999 yang baru tidak dapat disebut anti pembangunan, sebab pembangunan tetap digalakkan dalam kerangka pemberdayaan daerah dan pelayanan pemerintah dengan pola kemitraan yang demokratis, dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 228.

[8] *Ibid,* hlm. 230.

[9] Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta Hakikat Otonomi & Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, Citra Media, Yogyakarta, 2006, hlm. 33.

Pelaksanaan Keputusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK, dan MA pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003.[10]

Salah satu hal yang menarik dan penting dari perubahan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah menyangkut pemilihan kepala daerah secara langsung. Pilkada langsung ini, selain ia bersifat demokratis juga sesuai dengan amanat konstitusi, sekaligus dimaksud untuk mengatasi politik dalam pemilihan kepala daerah melalui "agen" atau "calo", yakni DPRD. Selain tentang cara pemilihan kepala daerah juga masalah hubungan hierarki antara Propinsi dan Kabupaten/Kota, oleh karena itu menjadi alasan yang cukup kuat untuk mengubah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Sejalan dengan Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 juga telah melakukan perubahan atas Pasal 18 UUD 1945 melalui Perubahan Kedua yang ternyata menghendaki pengaturan tentang pemerintahan daerah secara berbeda yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.[11]

Perubahan isi pasal 18 UUD 1945 memang menghendaki pengaturan secara lain yang lebih ketat dari yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Selanjutnya beberapa perubahan kemudian dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, diantaranya mengenai pemilihan kepala daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tatacaranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dicalonkan

[10] *Ibid,* hlm. 34.
[11] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan ...Op.Cit*, hlm. 231.

baik oleh partai politik peserta Pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan jumlah tertentu.

Dalam UUD 1945 (amandemen) Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 18 ayat (4) telah mengamanatkan bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota sebagai Kepala Daerah dipilih secara demokratis. Pemahaman "demokratis" disini dapat dilihat dari 2 (dua) aspek pendekatan yakni dari segi proses pemilihan dan dari segi pelaksanaan pemilihan calon kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah itu sendiri. Salah satu faktor yang turut memegang peranan penting dalam hal ini adalah pada aturan main atau aturan hukum yang mengatur soal pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa pendekatan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilihan Kepala Daerah; yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ini dapat dikatakan sebagai pendekatan politik, karena Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah sebuah produk politik yang dilahirkan oleh pemerintah dan DPR.

Oleh karena itu keberadaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mulai mendapat tekanan dan sorotan dari berbagai kalangan di masyarakat. Hal ini dapat terjadi karena tingginya peduli masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Bahkan ada wacana untuk merivisi bahkan mencabut UU ini. Menurut Ryaas Rasyid, pakar otonomi daerah ini bahkan dengan tegas mengatakan bahwa UU ini harus diganti. Hal itu dikatakannya, saat

menjadi pembicara dalam Pertemuan Regional Pimpinan DPRD Provinsi se-Kalimantan di gedung DPRD Kaltim, Karang Paci, pada Februari 2005.[12]

Sebagaimana diketahui seseorang yang ingin ikut berpartisipasi dalam pencalonan suatu Kepala Daerah ia diharuskan untuk menggunakan suatu wadah yaitu partai politik, seseorang tidak dapat mencalonkan diri tanpa menggunakan partai politik ini artinya setiap calon pemilihan Kepala Daerah harus mengeluarkan ongkos yang besar untuk membiayai kepentingannya tersebut dan dapat dikatakan partai politik menjadi juragan dimana ia dengan sesuka hati menentukan syarat-syaratnya, yang mudah ditebak bila seorang calon tersebut berhasil menjadi pemenang apakah akan benar-benar menyuarakan aspirasi rakyat atau mendahulukan kepentingan pribadi dan kelompok. Oleh karena itu perlu dipikirkan keberadaan peluang calon perseorangan dalam pemilihan Kepala Daerah, paling tidak untuk memberdayakan masyarakat agar ikut berpartisipasi dalam pesta demokrasi dan inipun diharapkan menjadi satu alternatif untuk meredam gejolak dimasyarakat. Selanjutnya ini dapat menjadi sinyal yang baik bahwa hak setiap orang untuk menjadi pemilih atau dipilih dijamin oleh konstitusi sepanjang telah memenuhi kriteria sebagai pemilih ataupun dipilih.

Menjadi hal yang aneh bila pada masa Orde Baru keran demokrasinya cenderung dikatakan tersumbat tapi kondisi kestabilan keamanan dan politik dapat dikatakan berjalan relatif aman, dibanding ketika era reformasi keran demokrasi dibuka malah menunjukkan kestabilan politik dan ekonomi di beberapa daerah relatif mengalami ketidak stabilan, apa yang salah dari demokrasi ini bukankah demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan yang terbaik dari yang ada selama ini. Ini dapat menjadi

[12] http://www.kaltim.web.id/berita

pembelajaran politik bagi masyarakat bahwa setelah keran demokrasi dibuka bukan berarti bisa semaunya untuk dapat berpartisipasi dalam pesta demokrasi, namun tetap perlu aturan main yang jelas dan harus dipatuhi. Dalam menyuarakan aspirasi diharapkan tidak menimbulkan dampak yang buruk dalam memanfaatkan aspirasi yang telah dititipkan.

Oleh karena itu, perlu dipikirkan akan keberadaan peluang calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah, karena ini dapat menjadi sinyal baik bahwa hak setiap orang untuk menjadi pemilih atau dipilih dijamin oleh konstitusi. Kondisi ini kemudian dikuatkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 yang mengabulkan permohonan bahwa proses pencalonan kepala daerah lewat jalur perseorangan sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Tidak dapat dipungkiri dinamika masyarakat begitu tinggi untuk ikut serta dalam pemilihan kepala daerah di era reformasi, sebagai contoh setelah Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Gubernur Lampung Sjachroedin ZP, calon incumbent pemilihan kepala daerah Lampung, guna memperjuangkan hak konstitusionalnya agar diperlakukan sama dengan pejabat negara membuahkan hasil. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008 hari Senin 4 Agustus 2008 terhadap uji Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Memberikan peluang kepada seorang Kepala Daerah yang sedang menjabat tidak perlu mengundurkan diri apabila ingin kembali mencalonkan diri sebagai calon Kepala Daerah.[13]

[13] www.hukumonline.com (04 Agustus 2008)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latarbelakang di atas maka dapat diambil su

sebagai berikut :

1. Bagaimanakah sistem pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah me
Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah, Und..ig-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?.
2. Bagaimanakah kekurangan dan kelebihan sistem pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?.
3. Bagaimanakah peluang calon perseorangan dalam pemilihan Kepala Daerah setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?.

A. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

a. Untuk mengetahui sistem pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerinhan Daerah.

b. Untuk mengetahui dan melakukan identifiksi kekurangan dan kelebihan sistem pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

c. Untuk mengetahui peluang calon perseorangan dalam pemilihan Kepala Daerah setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Diharapkan dapat memberikan suatu masukan pemikiran dalam dunia akademis serta lembaga-lembaga yang terkait dengan masalah sistem pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

b. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang menyeluruh bagi penulis dan masyarakat pada umumnya untuk dapat memahami bagaimana sistem pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

B. Kerangka Teori

Esensi demokrasi yang berkembang sekarang ini pada hakekatnya memberikan kekuasaan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang didasarkan pada kehendak rakyat. Suara rakyat harus didengar dalam memberikan kata putus pada tingkat akhir menyangkut kepentingan umum termasuk menilai kebijakan-kebijakan pemerintah yang berimplikasi kepada kepentingan hajat hidup orang banyak.

1. Teori Demokrasi

Demokrasi mempunyai arti penting bagi rakyat yang menggunakannya karena dengan demokrasi hak rakyat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat walaupun secara penerapannya berbeda diberbagai negara.[14] Demokrasi pada prinsipnya adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.[15] Demokrasi sebagai dasar kehidupan bernegara memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan itu menentukan kehidupan rakyat.[16]

Ketika demokrasi ditinjau dari sudut etimologi, maka kata demokrasi berasal dari perkataan demos (rakyat) dan Cratein (memerintah). Dengan demikian demokrasi itu berarti pemerintahan oleh rakyat, yang dalam perkembangan selanjutnya, seperti kita

[14] Moh Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 19.
[15] Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 243.
[16] Deliar Noor, *Pengantar Kepemilikan Politik*, Rajawali , Jakarta, 1983, hlm. 207.

lihat di dalam declaration of independence, adalah of the people, for the people and by the people.[17]

Demokrasi dalam bentuknya yang pertama dikembangkan oleh masyarakat Yunani, khususnya Athena, sebagai sistem pemerintahan negara kota. Landasan pemikiran dari negara kota tersebut adalah suatu pemerintahan yang melibatkan peran dari banyak orang.[18] Tepatnya pada tahun 508 SM, seorang yang bernama Kleistenes mengadakan beberapa pembaharuan dalam sistem pemerintahan Kota Athena.[19]

Demokrasi adalah bentuk penyelenggaraan pemerintahan terbaik dari yang terburuk (the best among the worst). Ungkapan itu muncul pada saat membandingkan dengan bentuk-bentuk penyelenggaraan pemerintahan lainnya karena di dalam demokrasi terdapat prinsip-prinsip liberte (kebebasan, egalite (egalitarianisme), dan fraternite (kebersamaan). Prinsip kebebasan mempunyai makna bahwa rakyat mempunyai kebebasan berkumpul, beragama dan mengeluarkan pendapat; prinsip egalitarianisme maknanya adalah adanya persamaan derajat dan hak di depan hukum; dan prinsip fraternite, prinsip ini menjadi penyeimbang prinsip kebebasan yakni penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia.[20]

Dalam konteks itu kemudian rakyat menduduki posisi yang mulia dan tinggi dalam sebuah negara yang menganut paham demokrasi. Oleh karenanya sebuah negara dapat dikatakan menerapkan bentuk penyelenggaraan pemerintahannya demokrasi

---

[17] Sri Soemantri M, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 1.

[18] Bondan Gunawan S, *Apa Itu Demokrasi,* Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. ix.

[19] I Gde Pantja Astawa, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945*, Disertasi UNPAD Bandung, 2000, hlm. 67.

[20] Abdi Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945,* Fokus Media, Bandung, 2007, hlm. 28.

apabila penyelenggaraan negara didasarkan pada kehendak dan kemauan rakyat (kedaulatan rakyat).

Menurut Moh.Mahfud MD, suatu pemerintahan atau negara yang menganut sistem demokrasi, maka pemerintahan atau kenegaraan dianggap milik rakyat karena pemerintahan atau kenegaraan didirikan dengan perjanjian masyarakat.[21]

Peletak dasar konsep kedaulatan rakyat adalah Jean Jacques Rousseau yang terkenal dengan teori perjanjian masyarakat (kontrak sosial). Menurut Rousseau negara terjadi karena adanya perjanjian dalam masyarakat. Perjanjian itu timbul disebabkan masyarakat sadar bahwa kepentingan bersama tidak dapat dilaksanakan sendiri-sendiri.[22]

Dalam teori perjanjian masyarakat, rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara (kedaulatan rakyat). Melalui perjanjian sosial, rakyat menyerahkan kedaulatan tersebut kepada sekelompok orang untuk dilaksanakan. Itu berarti, sekelompok orang (pemerintah/penguasa) merupakan mandataris rakyat untuk melaksanakan kedualatan tersebut. Sekelompok orang itu hanyalah sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, sedangkan kedaulatan tetap berada di tangan rakyat.

Bahkan pelaksana kedaulatan rakyat diwajibkan untuk memperjuangkan dan membela hak-hak dan kepentingan anggota masyarakat serta mengusahakan terciptanya kesejahteraan rakyat.

Sedangkan secara epistimologi, istilah demokrasi dapat dikemukakan oleh beberapa tokoh yang tentu memiliki pandangan dan pemahaman yang berbeda di antara para ahli, hal ini didasari pada sudut pandang masing-masing terhadap makna demokrasi yang berbeda. Menurut G.B. Shaw: mengatakan bahwa "demokrasi adalah 'pemilu

---

[21] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 95.

[22] Soehino, *Ilmu...,Op.cit.* hlm. 121.

1. Para pejabat yang dipilih
2. Pemilu yang bebas dan adil
3. Hak yang memilih yang inklusif
4. Hak dipilih atau dicalonkan dalam pemilu
5. Kebebasan menyatakan pendapat
6. Hak untuk mendapat informasi alternative
7. Kebebasan berserikat

Namun menurut Huntington, sebenarnya ada dua substansi pemikiran Robert Dahl yang menjadi prasyarat bagi demokratis, yaitu adanya kompetisi, dan adanya partisipasi. Huntington memandang bahwa pemahaman demokrasi secara empiris, deskriptis, institusional, dan procedural, lebih menjadikan konsep demokrasi bermanfaat ketimbang perdebatan klasik yang cenderung bersifat rasionalistik, utopis, dan idealistik.

Huntington mendefinisikan sistem politik demokratis sebagai suatu sistem dimana para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berlaka, dan didalam sistem itu para calon secara bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suaranya.[27]

Hal ini berarti bahwa dalam sebuah sistem politik yang demokratis diharuskan adanya pemilihan oleh rakyat sebagai bentuk mekanisme kontrol untuk menilai kebijakan yang telah dilakukan wakil rakyat dan dilaksanakan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik. Pada dasarnya sebuah pemerintahan demokrasi bersendikan pada 2 (dua) hal pokok, yakni pokok seleksi (atau

[27] Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1997, hlm, 4-5.

berada dalam pengawasan. Pada saat ini bagi negara-negara yang memiliki wilayah luas, demokrasi langsung hanya berfungsi untuk memberikan dorongan, koreksi dan pengimbangan kekuasaan tetapi bukan sebagai pengganti demokrasi perwakilan.[31]

Demokrasi perwakilan adalah bentuk pemerintahan dimana warga masyarakat juga menjalankan hak yang sama dalam menjalankan pengambilan keputusan politik, namun bukan dalam kapasitas personal melainkan melalui perwakilan yang ditunjuk dan bertanggung jawab terhadapnya.

Dalam bukunya Jimly Asshiddiqie memberikan pengertian bahwa perwakilan itu dapat dibedakan antara pengertian perwakilan fisik (representation in presence) dan perwakilan aspirasi atau perwakilan pemikiran (representation in ideas). Dalam konsep perwakilan fisik , keterwakilan rakyat diwujudkan secara fisik, yaitu dengan terpilihnya seorang menjadi wakil dalam keanggotaan parlemen. Namun dalam praktek sistem ini terbukti tidak atau belum tentu sungguh-sungguh menjamin tersalurnya aspirasi rakyat sebagai mana yang diharapkan. Oleh karena itu sistim perwakilan fisik saja dianggap tidak atau belum tentu dapat menjamin keterwakilan rakyat secara substantif, sehingga di kembangkan pengertian representation in ideas yang tidak hanya tergantung pada mekanisme kelembagaan melalui parlemen. Meskipun sudah ada lembaga parlemen secara resmi, rakyat tetap bisa menyuarakan aspirasinya melalui komunikasi media baik secara tradisional maupun inkonvensional yang secara konstitusional cara seperti ini juga dijamin dalam rangka mewujudkan hak asasi manusia.[32]

Hal yang paling esensial dalam demokrasi perwakilan yaitu dipisahkannya antara pemerintah dan warga masyarakat dan secara periodik diselenggarakan pemilihan umum

---

[31] Suyatno, *Menjelajahi Demokrasi,* Liebe Book, Yogyakarta, 2004, hlm. 65.

[32] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia,* Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 177-178.

sebagai media rakyat untuk mengontrol pemerintah, sehingga ada rasa untuk mempercayakan sepenuhnya pengambilan keputusan di tingkat parlemen dan pemerintahan melalui sistem pemilihan umum.

Pemilu dalam sebuah negara demokrasi pada hakekatnya adalah cara atau jalan yang mudah untuk membentuk dan menyatakan kehendak rakyat (volonte generale) yang diperlukan sebagai dasar kekuasaan dalam sistem demokrasi. Pemilu itu sendiri menghendaki supaya jarak sipemilih dan mereka yang akan mewakilinya itu dapat sedekat mungkin, artinya bahwa sipemilih sedapat mungkin langsung memilih orang-orang yang akan diwakilinya itu.[33] Suatu pemilu baru dapat dikatakan telah sesuai dengan makna kedaulatan rakyat, apabila memenuhi persyaratan, rakyat harus diberi ruang kebebasan untuk menentukan pilihan sesuai dengan keyakinan siapa-siapa yang akan menjalankan kedaulatannya. [34]

Kedudukan seseorang yang terpilih dalam pemilu pada hakekatnya adalah mendapat kepercayaan rakyat untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan kelangsungan seseorang yang dipilih melalui pemilu sangat tergantung pada apakah mereka mampu menyuarakan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Rakyat memiliki kekuasaan untuk menentukan apakah mereka akan dipilih kembali atau tidak dalam pemilu sangatlah tergantung pada penilaian rakyat sepenuhnya. Hal ini menunjukkan pula bahwa melalui pemilu, rakyat telah melaksanakan kontrol secara langsung terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh orang-orang yang dipilih melalui mekanisme pemilu.

---

[33] *Ibid.*

[34] Harmaily Ibrahim, *MPR Suatu Tinjauan Dari Sudut Hukum tata Negara,* Sinar Bakti, Jakarta, 1980, hlm. 2.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai hubungan erat dengan prinsip demokrasi dan prinsip hukum yang menjadi prinsip-prinsip fundamental yang banyak dipergunakan di Negara-negara modern. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhubungan erat dengan demokrasi karena sebenarnya pemilihan merupakan salah satu cara pelaksanaan demokrasi. Dimana keseluruhan warga Negara dengan nyata ikut serta dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Daerahnya.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah selayaknya dilaksanakan secara demokratis dipilih langsung oleh rakyat, sehingga Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat dan besar karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suaranya secara langsung. Sistem ini menjadi lebih accountable dibandingkan dengan sistem yang ada pada saat orde baru, dimana seorang calon kepala daerah adalah figur yang telah ditentukan oleh pihak penguasa, namun setelah memasuki masa transisi pemerintahan dari era orde baru ke era reformasi masih dijalankan bentuk pemilihan kepala daerah dimana masyarakat masih harus "menitipkan" suaranya melalui melalui sidang pleno DPRD, lain halnya pada era reformasi dimana rakyat di Daerah tidak harus menitipkan lagi suaranya melalui DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang belum tentu Kepala Daerah terpilih sesuai dengan keinginan sebagian besar rakyat di daerah. Dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara demokratis dipilih langsung oleh rakyat sehingga kriteria calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya.

Idealnya bila kriteria demokrasi dipenuhi maka semua lembaga akan mempunyai legitimasi yang kuat untuk menjalankan roda pemerintahan.

Ada dua hal penting dalam pemilihan kepala daerah langsung bila dikaitkan dengan kedaulatan rakyat (people sovereignty) di antaranya; *pertama*, rakyat secara langsung dapat menggunakan haknya secara utuh dalam memilih. Sebagaimana Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (perubahan ketiga, 2001), disebutkan: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". *Kedua*, wujud nyata asas pertanggungjawaban (resposibility) dan akuntabilitas (accountability). Dimana kepala daerah harus dapat mempertanggungjawabkan kepemimpinannya langsung kepada rakyat selaku konstituennya.

2. Teori Negara Hukum

Rechtsstaat atau the rule of law dalam kepustakaan Indonesia sering diterjemahkan sebagai Negara hukum. Notohamidjojo menggunakan rechtsstaat dalam pengertian hukum.[35] Demikian pula halnya Muhammad Yamin yang menggunakan rechtsstaat, government of law dalam pengertian Negara hukum.[36] Sudargo Gautama, menggunakan istilah negara hukum sama dengan istilah yang digunakan di Inggris yaitu the rule of law.[37] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dengan tegas mengatakan bahwa di Inggris sebutan untuk Negara hukum (rechtsstaat) adalah the rule of law, sedangkan di

---

[35] O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum,* Badan Penerbit Dian, Jakarta, 1970, hlm. 27.

[36] Muh. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 72. Lihat Sri Sumantri M, *Lembaga-lembaga Negara...,Op.Cit.*, hlm.13.

[37] Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum,* Alumni, Bandung, 1983, hlm. 3. Lihat Ismail Sunny, *Mencari Keadilan,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm.123. dan Sunaryati hartono, *Apakah the rule of Law itu?,* Alumni, Bandung, 1976, hlm. 35.

Amerika Serikat disebut sebagai "government of law, but not man."[38] Paham rechtsstaat lahir karena menentang absolutism, yang sifatnya revolusioner, dan bertumpu pada system hukum continental yang disebut common law. Walaupun demikian, perbedaan keduanya sekarang tidak lagi dipermasalahkan, karena mengarah pada sasaran yang sama yaitu perlindungan terhadap hak asasi manusia.[39]

Philipus M. Hadjon menulis bahwa menurut teori kedaulatan hukum (leer van de rechts souvereinteit), Negara pada prinsipnya tidak berdasarkan atas kekuasaan (machtsstaat), tetapi harus berdasarkan atas hukum (rechtsstaat atau the rule of law), Artinya, bahwa konsep Negara hukum (rechtsstaat atau the rule of law) senantiasa dipertentangkan dengan konsep machtsstaat (Negara yang memerintah menurut kehendaknya sendiri, atau Negara yang memerintah dengan sewenang-wenangnya). Walaupun konsep Negara hukum rule of law dan rechtsstaat sama-sama lahir sebagai upaya membatasi dan mengatur kekuasaan, sejarah perkembangannya berbeda. Gagasan Negara hukum yang berkembang dengan istilah rechtsstaat dikenal di Jerman (kawasan Eropa Continental) dan the rule of law berawal di Inggris (Anglo-Saxon). Walaupun mempunyai latar belakang sejarah dan sifat yang berbeda, pada dasarnya mengarah pada sasaran yang sama, yaitu pengakuan dan perlindungan atas hak-hak dasar manusia.[40]

Persamaan dalam kedua konsep hukum ini, baik pada the rule of law maupun pada rechtstaat, diakui adanya kedaulatan hukum atau supremasi hukum, melindungi individu terhadap pemerintah yang sewenang-wenang dan memungkinkan individu

---

[38] Moh. Kusnardi dan Harmaily, Op.Cit., hlm. 161.Lihat A. Hamid S. Attatmimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia,* Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum pada FH-UI, Jakarta. 25 April 1992, hlm.8 dengan mengutip pandangan Burken, dkk., Attamimi mengatakan "arti rechtsstaat yang berasal dari bahasa Jerman, dan dalam bahasa Inggris diterjemahkan dengan a state base on law atau a state governed by law".

[39] *Ibid*

[40] Philipus M. Hadjon, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia, Kumpulan tulisan dalam rangka 70 tahun Sri Soemantri Martosoewignjo*, Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 76.

menikmati hak-hak sipil dan politiknya sebagaimana manusia. Albert Van Dicey mengemukakan bahwa ada tiga unsur utama Negara hukum (the rule of law), yaitu :[41]

1. Supremasi hukum (Supremacy of law), artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi di dalam Negara adalah hukum (kedaulatan hukum), tidak ada peradilan administrasi;
2. Persamaan kedudukan dalam hukum bagi setiap orang (Equality before the law);
3. Konstitusi tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak-hak asasi itu diletakkan dalam konstitusi, konstitusi harus melindunginya (constitution based on individual rights).

Immanuel Kant mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit, bahwa negara hanya sebagai perlindungan hak-hak individual, sedangkan kekuasaan negara diartikan secara pasif, dalam bertugas memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Konsep negara hukum dalam arti ini dikenal dengan sebutan nachtwakerstaat.[42]

Perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa paham negara hukum yang dikemukakan Immanuel Kant mengalami perubahan dengan munculnya paham Negara Hukum Kesejahteraan (welfare state) sebagaimana yang dikemukakan Friedrich Julius Stahl, bahwa ciri-ciri negara hukum sebagai berikut :[43]

---

[41] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1983, hlm. 161. Lihat juga Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995, hlm. 39.

[42] Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implimentasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 66.

[43] S.F. Marbun & Moh. Mahfud, MD, *Pokok-pokok Hukum Adminstrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm. 44.

1. Adanya perlindungan hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan;
4. Adanya peradilan administrasi negara dalam persilisihan.

Selanjutnya, Sri Soemantri mengemukakan unsur-unsur terpenting negara hukum, yaitu;[44]

1. Bahwa pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau perundang-undangan;
2. Adanya jaminan terhadap asasi manusia (warga negara);
3. Adanya pembagian kekuasaan;
4. Adanya pengawasan dari bahan-bahan peradilan (rechterlijke controle).

Padmo Wahjono lebih lanjut menyatakan bahwa di dalam negara hukum terdapat suatu pola sebagai berikut:[45]

1. Menghormati dan melindungi hak-hak asasi manusia;
2. Mekanisme kelembagaan negara yang demokratis;
3. Tertib hukum;
4. Kekuasaan kehakiman yang bebas.

Selanjutnya, International Commission of Jurist dalam Konferensinya di Bangkok Tahun 1965 memperluas konsep rules of law dengan menekankan apa yang dinamakan "the dynamic aspects of the rule of law in the modern age", dikemukakan syarat-syarat

---

[44] Sri Soemanti, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 29-30.

[45] Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Yang Berdasarkan Atas Hukum,* Pidato Pengukuhan Guru Besar tanggal 17 November 1979, FH-UI, hlm.6. Lihat Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia,* Alumni, Bandung, 1985, hlm.148.

dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah rule of law sebagai berikut:[46]

1. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain dari menjamin hak-hak individu, harus menentukan juga cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. Badan Kehakiman yang bebas;
3. Pemilihan Umum yang bebas;
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
6. Pendidikan Kewarganegaraan.

Bagi Negara Indonesia negara adalah sebagai negara hukum (rechtsstaat), bukan negara kekuasaan (machtsstaat), di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan kewenangan oleh pihak yang berkuasa.

Pada simposium mengenai negara hukum pada tahun 1966 di Jakarta telah dirumuskan sifat negara hukum dan ciri khas bagi suatu negara hukum sebagai berikut;[47]

Pertama, sifat negara hukum itu ialah negara yang alat pelengkapannya hanya dapat bertindak menurut dan terikat kepada aturan-aturan yang telah ditentukan lebih

[46] Azhari, *Negara Hukum Indonesia,... Op.Cit,* hlm. 45-49.
[47] Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum ... Op.Cit.*, hlm. 162

dahulu oleh alat-alat perlengkapan yang dikuasakan untuk mengadakan aturan itu atau singkatnya disebut prinsip "rule of law".

Kedua, ciri-ciri khas bagi suatu negara hukum adalah:

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan;
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak, serta tidak dipengaruhi oleh kekkuasaan atas kekuatan apapun juga; dan
3. Legalitas, dalam arti dalam semua bentuknya.

Berdasarkan ketentuan di atas diketahui bahwa esensi dari negara hukum adalah terwujudnya supremasi hukum sebagai salah satu sendi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam kaitan inilah hukum harus tampil sebagai sarana yang harus mewarnai kehidupan, baik orang perseorangan, masyarakat, maupun lembaga-lembaga negara dan pemerintahan.

Negara atau pemerintah dalam konsep negara hukum selanjutnya harus menjamin tertib hukum, menjamin tegaknya hukum, dan menjamin tercapainya tujuan hukum, yaitu keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. A.Hamid S.Attamimi memberikan pengertian tertib hukum (rechtsordnung) sebagai suatu kesatuan hukum objektif yang keluar tidak tergantung kepada hukum yang lain, dan ke dalam menentukan semua pembentukan hukum dalam kesatuan tertib hukum tersebut. Rumusan ini sangat penting dalam menentukan ada atau tidak adanya kesatuan yuridis dalam suatu tertib hukum.[48]

J.H.A. Logemann mengatakan bahwa sama seperti tertib masyarakat, yang merupakan suatu keseluruhan yang saling berkaitan, juga hukum positif, yang ditemukan

[48] A.Hamid.S.Attamimi, *Pancasila Cita Hukum Dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia,* dalam Oetoyo Oesman dan Alfian (ed.), *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, BP-7 Pusat, Jakarta, 1992, hlm. 71.

dengan jalan mengabstraksikan dari suatu keseluruhan, suatu pertalian norma-norma, ialah suatu tertib hukum.[49] Dengan demikian, dalam hukum positif tidak terdapat norma-norma yang saling bertentangan.[50]

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tertib hukum tercipta jika;

a. Suatu produk peraturan perundang-undangan tidak saling bertentangan, baik secara vertikal maupun secara horizontal.
b. Perilaku anggota masyarakat sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Konsep hukum lain dari negara berdasarkan atas hukum adalah adanya jaminan penegakan hukum dan tercapainya tujuan hukum. Dalam penegakan hukum terdapat tiga unsur yang selalu harus mendapat perhatian, yaitu keadilan, kemanfaatan atau hasil guna (doelmatigheid), dan kepastian hukum.[51]

Demi menjamin penegakan hukum dan tercapainya keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum dalam suatu sistem hukum, tidak bisa tidak, sistem hukum ini menjadi materi muatan dari konstitusi. Dengan kata lain, materi muatan suatu konstitusi adalah sistem hukum itu sendiri, yakni substansi hukum, struktur hukum (lembaga-lembaga negara), budaya hukum (mengenai warga Negara). Oleh karena itu, perlu diuraikan mengenai teori konstitusi berikut ini.

---

[49] J.H.A. Logemann, *Over de Theorie van een Stelling Staatsrecht,* Universitaire Perss, Leiden, 1948, Terjemahan Makkatutu dan J.C. Pangkerego, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif,* Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1975, hlm. 31.

[50] Ibid, hlm. 31

[51] Sudikno Mertokusumo dan A.Pitlo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 1.

3. Teori Konstitusi

Konstitusi pada prinsipnya adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar. Kerajaan Inggris biasa disebut sebagai konstitusional tetapi tidak memiliki satu naskah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis.

Oleh sebab itu, di samping karena adanya negara yang dikenal sebagai negara konstitusional tetapi tidak memiliki konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam praktek penyelenggaraan negara juga diakui sebagai dasar hukum, dan tercakup pula dalam pengertian konstitusi dalam arti luas. Karena itu, Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma hukum dasar tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktek penyelenggaraan negara sehari-hari, termasuk kedalam pengertian konstitusi atau hukum dasar (droit constitusionnel) suatu negara.[52]

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis "constituer" yang berarti "membentuk".[53] Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksud ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. sedangkan istilah Undang-Undang

[52] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 35.
[53] Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm. 31, dikutip dari buku Ellydar Chaidir, *Hukum Dan Teori Konstitusi, Kreasi Total Media*, Yogyakarta, 2007, hlm. 21.

Dasar merupakan terjemahan dari perkataan Belanda grondwet juga digunakan istilah constitutie. Pada akhirnya kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang sama.[54]

C.F Strong mengemukakan konstitusi itu merupakan kumpulan asas-asas yang mengatur muatan pokok, yaitu :[55]

1. Kekuasaan pemerintah (dalam arti luas).
2. Hak-hak yang diperintah (hak-hak asasi).
3. Hubungan antara yang memrintah dan yang diperoleh.

Konstitusi sebagai kaidah yang tertuang dalam suatu dokumen khusus dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar. Sekedar catatan perlu juga diutarakan bahwa ada yang memandang Undang-Undang Dasar itu bukan kaidah hukum melainkan kumpulan pernyataan (manifesto), pernyataan tentang keyakinan, pernyataan cita-cita.[56]

Menurut Usep Ranawidjaja berpendapat bahwa ada dua arti konstitusi, yaitu arti luas dan arti sempit. Konstitusi dalam arti luas mencakup segala ketentuan yang berhubungan dengan organisasi Negara, baik yang terdapat di dalam Undang-Undang Dasar, undang-undang organik, dan peraturan perundang-undangan lainnya, maupun kebiasaan atau konvensi.

Sebaliknya, konstitusi dalam arti sempit menurut sejarahnya dimaksudkan untuk memberi nama kepada dokumen pokok yang berisi aturan mengenai susunan organisasi

---

[54] Sri Soemantri, *"UUD 1945 Kedudukan dan Artinya Dalam Kehidupan Bernegara"*, jurnal Demokrasi & HAM, Vol.1, No.4, September-November 2001, hlm. 47.

[55] Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hlm. 10.

[56] Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara,* Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 7.

Negara beserta cara kerjanya organisasi itu. Pengertian ini yang dimaksud konstitusi sama artinya dengan undang-undang dasar.[57]

Berbeda dengan itu, Joeniarto berpendapat bahwa konstitusi tidak hanya digunakan dalam dua arti tersebut, melainkan tiga arti. Arti yang pertama adalah arti luas sebagaimana di Indonesia dikenal dengan istilah "Hukum Tata Negara". Arti yang kedua lebih sempit dari Hukum Tata Negara tetapi lebih luas dari undang-undang dasar, sebagaimana dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 disebut "Hukum Dasar", yaitu peraturan-peraturan dasar baik yang tertulis maupun tidak tertulis (konvensi). Arti yang ketiga adalah arti sempit, yaitu hanya hukum dasar yang tertulis, atau disebut juga undang-undang dasar.[58]

Mengenai batasan atau definisi konstitusi, G.J.Wolhoff mengatakan bahwa undang-undang dasar atau konstitusi adalah undang-undang dasar atau konstitusi adalah undang-undang yang tertinggi dalam Negara, yang memuat dasar-dasar seluruh sistem hukum dalam Negara itu. Sementara, Sri Soemantri[59] mengatakan bahwa konstitusi dalam perkembangannya mempunyai dua pengertian, yaitu pengertian yang luas dan pengertian yang sempit.

Konstitusi dalam pengertian yang luas menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu Negara, yaitu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah Negara. Peraturan-peraturan itu ada yang tertulis sebagai keputusan badan yang berwenang dan adanya yang tidak tertulis yang berupa usages,

---

[57] Usep Ranawidjaja, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-dasarnya,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987, hlm. 26.

[58] Joeniarto, *Selayang pandang Tentang Sumber-sumber Hukum tata Negara di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm. 24-25.

[59] Usep Ranawidjaja, *Hukum Tata Negara ..., Op.cit,* hlm 32

understanding, customs atau convention, selanjutnya, konstitusi dalam pengertian yang sempit, konstitusi tidak menggambarkan keseluruhan kumpulan peraturan, baik yang tertulis dan yang tidak tertulis, maupun yang dituangkan dalam suatu dokumen tertentu seperti berlaku di Amerika Serikat dan Negra-negara lain.

Menurut Leon Duguit mengatakan bahwa konstitusi bukanlah sekadar undang-undang dasar yang memuat sejumlah/kumpulan norma-norma semata-mata, tetapi struktur Negara yang nyata-nyata terdapat dalam kenyataan masyarakat. Dengan kata lain, konstitusi adalah faktor-faktor kekuatan yang nyata (de riele machtsfactoren) yang terdapat dalam masyarakat yang bersangkutan.[60])

Menurut Maurice Hauriou konstitusi sebagai suatu institution tidak lain dari pada hukum yang hidup dalam masyarakat (sociale recht) yang merupakan penjelmaan kembali ide-ide yang baik yang menjelma dalam kenyataan masyarakat (sociale werkelijkheid), yang sebagian unsur-unsur normatifnya di-constateer dan di-abstraheer pembuat undang-undang menjadi suatu lembaga hukum (rechtstellingen).[61]

Hermann Heller mengemukakan tiga pengertian konstitusi, yaitu; pertama, konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan, jadi mengandung pengertian politis dan sosiolaogis; kedua, konstitusi merupakan satu kesatuan kaidah hukum yang hidup di dalam masyarakat. Jadi, mengandung pengertian yuridis; ketiga, konstitusi yang di tulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang tertinggi, yang berlaku dalam suatu negara.[62]

Dari pendapat Leon Duguit, Maurice Hauriou dan Hermann Heller tersebut memperlihatkan bahwa konstitusi (Undang-Undang Dasar) bukanlah sebagai dokumen

---

[60] Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara,* Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hlm. 10
[61] *Ibid.* hlm. 98-99.
[62] *Ibid,* hlm. 108.

yang membuat sejumlah norma-norma semata, tetapi konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah hukum yang hidup dalam masyarakat, dan sebagai suatu institution tidak lain dari pada hukum yang hidup dalam masyarakat, serta faktor-faktor kekuatan yang nyata yang terdapat dalam kehidupan masyarakat yang bersangkutan.

Menurut Sri Soemantri berdasarkan pendapat dari J.G.Steenbeek, konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu: *pertama*, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara; *kedua*, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara, yang bersifat fundamental; dan *ketiga*, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.[63]

Lebih jauh, Sri soemantri menyatakan bahwa undang-undang dasar sebagai sebuah dokumen formal berisi:[64]

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang, maupun untuk masa yang akan datang;
3. Suatu keinginan, bahwa perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin; dan
4. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa.

Dari beberapa penjelasan di atas maka dapat dikatakan bahwa konstitusi, pertama, merupakan sekelompok ketentuan yang mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan suatu negara. Kedua, konstitusi itu merupakan kumpulan asas-asas yang mengatur tiga materi muatan pokok. Yaitu ; (1) kekuasaan pemerintahan dalam arti luas,

---

[63] Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni, 1984, hlm. 51.

[64] Sri Soemantri Martosoewignjo, *Undang-Undang Dasar 1945 Kedudukan Dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara*, dalam Jurnal Demokrasi & HAM, Vol.1 No.4, September – November 2001, The Habibie Center (THC), Jakarta, 2001, hlm. 48.

(2) hak-hak yang diperintah (hak-hak asasi); dan (3) hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Ketiga, mengatur pembatasan kekuasaan dalam negara.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilaksanakan adalah penelitian hukum normatif, yang akan meneliti secara kritis tentang Sistem Pencalonan dan Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

2. Sumber Data

Data yang akan digunakan dalam penelitian ini secara keseluruhan bersumber dari data sekunder, yaitu :

a. Bahan hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dan setelah amandemen, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer, yaitu rancangan undang-undang tentang pemerintahan daerah serta segala sesuatu bentuk tulisan yang terkait langsung dengan permasalahan yang sedang diteliti.

c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder terdiri dari kamus hukum dan kamus bahasa Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan yakni dengan cara menelaah atau mengkaji serta membahas yang bersumber dari literatur-literatur yang ada terkait dengan permasalahan yang diteliti.

4. Analisis Data

Dalam menganalisis data penelitian ini menggunakan metode kwalitatif dengan mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertilis. Penarikan kesimpulan dalam penelitian ini menggunakan metode berfikir deduktif, dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus yang dilakukan dengan cara melakukan analisis secra kritis atas data yang dikumpulkan dan telah selesai diolah, sesuai dengan perumusan masalah yang dibahas dalam penelitian. Kemudian diuraikan ke dalam bahasa yang mudah dipahami dan dimengerti bagi pembaca maupun penulis.

5. Pendekatan Perbandingan

Pendekatan normatif yuridis yang merupakan kegiatan untuk menelaah permasalahan dengan melalui undang-undang yang lebih tinggi ke undang-undang yang lebih rendah di bawahnya yaitu dimulai dengan UUD 1945 sebagai norma dasar dilanjutkan ke undang-undang organik dan seterusnya. Kegiatan ini bermanfaat untuk

menyingkap latar belakang terjadinya undang-undang. Penyingkapan ini dapat dijadikan sebagai rekomendasi bagi penyusunan atau perubahan atas sebuah perundang-undangan.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN PENGATURAN PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

A. Demokrasi

Sebagaimana telah diketahui kata demokrasi *(democracy)* berasal dari dua akar kata bahasa Yunani Kuno yaitu "*demos*", rakyat dan "*kratein*", pemerintahan; jadi demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat.[65] Di Athena, kata demokrasi digunakan untuk menunjuk pada "*government by the many*" (pemerintahan oleh orang banyak), sebagai lawan dari "*government by the few*" (pemerintahan oleh sekelompok orang). Dengan kata lain "demokrasi" dalam pengertian yang agak lengkap dapat diberikan rumusan sbb. :

> "*a system of government in which those who have authority to make decisions (that have the force of law) acquire and retain this authority either directly or indirectly as the result of winning free elections in which the great majority of adult citizens are allowed to participate*" [66].

Dari rumusan di atas, kiranya dapat diberikan pemahaman terhadap suatu negara yang menganut sistem demokrasi yaitu : *pertama,* demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai unsur-unsur yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan. *Kedua,* orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat

---

[65]Moh. Kusnardi dan Bintan R Saragih, *Ilmu Negara* , Cetakan. Ketiga, Gaya Media Pratama, Jakarta : 1995, hlm. 164. Bandingkan dengan Miriam Budiardjo yang melihat demokrasi dari "demos" berarti rakyat dan kratos/kratein yang berarti kekuasaan /berkuasa, sehingga demokrasi berarti "rakyat berkuasa" atau "*government or rule by the people*" . Atas dasar perumusan tersebut Miriam Budiardjo melihat adanya berbagai macam demokrasi yaitu : Demokrasi Konstitusional, Demokrasi Parlementer, Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila, Demokrasi Rakyat, Demokrasi Soviet, Demokrasi Nasional. Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* , Cetakan. VIII , Gramedia, Jakarta, 1983, hlm. 50.

[66]James Mac Gregor Burns at all, *Government By The People* , Thirteenth Alternate Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1989, hlm. 3.

mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum. *Ketiga,* kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan melalui pemilihan umum yang bebas dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa dari suatu negara. Berdasarkan pada tiga ciri-ciri umum tersebut, maka suatu negara demokrasi mempunyai tiga pemahaman utama yang meliputi *hakekat, proses* dan *tujuan* dari demokrasi.[67] Dengan kata lain demokrasi adalah sistem pemerintahan yang dibentuk melalui pemilihan umum untuk mengatur kehidupan bersama atas dasar aturan hukum yang berpihak pada rakyat banyak. Jadi, sangat tepat kiranya demokrasi diberikan rumusan yang singkat, padat dan populair sebagai "*a government of the people, by the people, for the people*".[68] Atas dasar pemahaman tentang demokrasi sebagaimana di atas, maka pilihan terhadap negara demokrasi tentu mempunyai konsekuensi yang harus diperhatikan. Dalam kaitan ini, Afan Gaffar memberikan lima hal yang merupakan elemen empirik sebagai konsekuensi dari demokrasi, yaitu : [69]

a. Masyarakat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat, berkumpul *(freedom of assembly)*, hak untuk berpendapat *(freedom of speech)*, dan menikmati pers yang bebas *(freedom of the press);*
b. Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara teratur di mana si pemilih bebas menentukan pilihannya tanpa ada unsur paksaan;
c. Sebagai konsekuensi kedua hal di atas, warga masyarakat dapat mengaktualisasikan dirinya secara maksimal di dalam kehidupan politik dengan melakukan partisipasi politik yang mandiri (*autonomous participation*) tanpa digerakkan;
d. Adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas;
e. Adanya rekruitmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitment*) untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam proses penyelenggaraan negara.

---

[67] Bandingkan dengan Samuel P Huntington yang melihat demokrasi dalam tiga pendekatan umum yaitu : *pertama,* sumber wewenang bagi pemerintah; *kedua,* tujuan yang dilayani oleh pemerintah; *dan ketiga,* prosedur untuk membentuk pemerintahan. Lihat Samuel P Huntington dalam : *Gelombang Demokratisasi Ketiga,* Penerjemah Asril Marjohan, Cetakan Kedua, Pustaka Utama Grafitri, Jakarta, 1995, hlm. 4.

[68] Harris G. Warren at all, *Our Democracy at Work,* Printice Hall, Inc., Englewood Cliffs, USA, 1963, hlm. 2.

[69] Afan Gaffar, *Pembangunan Hukum dan Demokrasi,* Dalam Politik Pembangunan Hukum Nasional, Penyunting Muh. Busyro Muqoddas dkk, UII Press, Yogyakarta, 1992, hlm. 106.

Konsekuensi ini akan memberikan kesempatan kepada rakyat selaku warga negara untuk melakukan hak dan kewajiban politiknya dalam bernegara. Sebab, dengan demokrasi akan memberikan kesempatan untuk , *pertama*, partisipasi yang efektif; *kedua,* persamaan dalam memberikan suara; *ketiga*, mendapatkan pemahaman yang jernih; *keempat,* melaksanakan pengawasan akhir terhadap agenda; *kelima,* pencakupan orang dewasa.[70] Konsekuensi ini dapat dijadikan ukuran untuk melihat apakah Negara tersebut dapat dikatakan layak masuk kategori Negara yang demokrasi. Dengan kata lain, apabila konsekuensi dari ukuran umum negara demokrasi ini tidak dijalankan, maka negara tersebut dapat kelompokkan sebagai Negara yang tidak demokrasi.

Robert A Dahl mengemukakan ada delapan akibat yang ditimbulkan dengan adanya penerapan demokrasi pada Negara/bangsa yang wilayahnya luas. Akibat-akibat ini adalah perwakilan, perluasan yang tidak terbatas, batas-batas demokrasi partisipatif, keanekaragaman, konflik, poliarki, pluralisme sosial & organisasional dan perluasan hak-hak pribadi.[71] Oleh karena itu, bentuk dan susunan negara demokrasi pada masa Yunani Kuno sangat berbeda dengan bentuk dan susunan negara demokrasi pada jaman sekarang.

Pada negara kota bentuk demokrasinya dilakukan secara langsung, yaitu rakyat berkumpul di suatu tempat yang dinamakan *ecclesia*[72] untuk memecahkan secara langsung masalah yang muncul secara bersama-sama. Oleh karena itu demokrasi di

---

[70] Dalam hal ini Robert A Dahl mengemukakan bahwa "*Democracy provides opportunities for : 1. effective participation; 2. equality in voting; 3. gaining enlightened understanding; 4. exercising final control over the agenda; 5. inclusion of adults*". Lihat Robert A Dahl dalam *Democracy,* Yale University Press, USA, 1998, hlm. 38.

[71] *Ibid.*, hlm. 7-14.

[72] Moh. Kusnardi dan Bintan R Saragih, ...*Op. cit.*, hlm. 85.

negara kota pada masa Yunani Kuno dikenal pula sebagai demokrasi partisipatif[73] dan tidak mengenal lembaga perwakilan. Sedangkan untuk negara bangsa dengan wilayah negara yang luas sulit atau bahkan tidak mungkin untuk mempraktekkan model demokrasi langsung walaupun demokrasi langsung ini mempunyai derajat yang tinggi.

Pada negara-negara modern dikembangkan model demokrasi tidak langsung melalui lembaga perwakilan.[74] Oleh karena itu lembaga perwakilan ini memegang peranan yang penting dalam menata jalannya roda pemerintahan bagi negara demokrasi modern, walaupun pada mulanya keberadaan lembaga perwakilan bukan dimaksudkan sebagai perangkat sistem demokrasi. Inilah perbedaan secara mendasar antara negara kota dengan negara bangsa dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Praktek demokrasi pada negara-negara kota, sebagaimana telah dikemukakan di atas di negara kota tidak terdapat lembaga perwakilan, sebab demokrasi menjadi pertemuan warga kota untuk membahas masalah secara bersama-sama. Meskipun demikian, keberadaan lembaga perwakilan dalam demokrasi modern adalah sangat penting dan berarti dalam suatu negara bangsa.[75]

Melalui lembaga perwakilan, persoalan-persoalan yang komplek dihadapi masyarakat akan dapat diselesaikan. Dengan demikian, lembaga perwakilan berfungsi untuk menjembatani dan menyalurkan aspirasi rakyat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu secara umum lembaga perwakilan ini mempunyai fungsi perundang-undangan (termasuk menetapkan APBN), fungsi pengawasan dan fungsi

---

[73] Robert A Dahl, *Perihal Demokrasi : Menjelajahi Teori dan Praktek Secara Singkat,* Penerjemah A Rahman Zainuddin, Edisi Pertama, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 16.

[74] Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia,* Cetakan Pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 79.

[75] C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, E.L.B.S. Edition First Published, The English Language Book Society and Sidwgwick & Jackson Limited, London, 1966, hlm. 171.

sebagai sarana pendidikan politik.[76] Fungsi-fungsi ini dilakukan oleh lembaga perwakilan dalam rangka mewujudkan cita-cita demokrasi modern yang dewasa ini diikuti oleh sebagian besar negara-negara di dunia

Penggunaan fungsi-fungsi tersebut secara teoretis mudah dipahami, tetapi dalam praktek sulit dilakukan. Kesulitan ini muncul karena lembaga perwakilan lebih menempatkan sebagai perwakilan politik dari pada perwakilan rakyat. Padahal menurut Jimly Ashiddiqie secara teori dalam masyarakat terdapat tiga prinsip perwakilan, yaitu, *political representative* (perwakilan melalui partai politik), *regional representative* (perwakilan daerah) dan *functional representative* (perwakilan fungsional atau utusan golongan).[77] Selain itu di masyarakat masih terdapat juga adanya "*representastion in ideas*" yang mungkin belum tertampung oleh representasi yang telah ada.[78] Oleh karena itu, apa yang diputuskan oleh lembaga perwakilan belum tentu diterima oleh masyarakat. Pada akhirnya akan ada kesenjangan yang muncul antara wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan dengan rakyat yang diwakilinya.

Artinya, apa yang dilakukan oleh wakil-wakil rakyat dalam lembaga perwakilan tidak selamanya dapat diterima oleh rakyat. Dimana terkadang apa yang diamanahkan oleh yang mewakili ternyata tidak menyuarakan apa yang menjadi aspirasi yang diwakili.

B. Demokrasi di Indonesia

Para penyelenggara Negara pada awal periode kemerdekaan mempunyai komitmen yang sangat besar dalam mewujudkan demokrasi politik di Indonesia. Hal ini

---

[76] Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan... Op. cit.*, hlm. 88.

[77] Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, (Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 2002, hlm. 183-184. Lihat pula : *Pengantar Pemikiran Undang-undang Dasar Negara Kesatuan RI,* The Habibie Center, Jakarta, hlm. 36.

[78] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi ... , Ibid.*, hlm. 150. Lihat TA. Legowo, *Pemilihan Umum Dan Perwakilan Politik,* Jentera Jurnal Hukum, Edisi 16 – Tahun IV, edisi April-Juni 7007.

terjadi karena latar belakang pendidikan mereka. Mereka percaya, bahwa demokrasi bukan merupakan sesuatu yang hanya terbatas pada komitmen, tetapi juga merupakan sesuatu yang perlu diwujudkan.[79] Tentu saja, tidak terlampau banyak yang akan dibicarakan menyangkut demokrasi pada pemerintahan periode ini (1945-1949), kecuali beberapa hal yang fundamental yang merupakan peletakan dasar bagi demokrasi di Indonesia selanjutnya.[80]

Pertama, political franchise yang menyeluruh. Para pembentuk Negara, sudah sejak semula, mempunyai komitmen yang sangat besar terhadap demokrasi, sehingga begitu kita menyatakan kemerdekaan dari pemerintah kolonial Belanda, semua warga Negara yang sudah dianggap dewasa memiliki hak-hak politik yang sama, tanpa ada diskriminasi yang bersumber dari ras, agama, suku, dan kedaerahan.

Kedua, Presiden yang secara konstitusional ada kemungkinan untuk menjadi seorang diktator, dibatasi kekuasaannya ketika Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dibentuk untuk menggantikan parlemen.

Ketiga, dengan maklumat Wakil Presiden, maka dimungkinkan terbentuknya sejumlah partai politik, yang kemudian menjadi peletak dasar bagi sistem kepartaian di Indonesia untuk masa-masa selanjutnya dalam sejarah kehidupan politik kita. Implementasi demokrasi pada masa pemerintahan revolusi kemerdekaan baru terbatas pada interaksi politik di parlemen dan berfungsinya pers yang mendukung revolusi kemerdekaan.[81] Elemen-elemen demokrasi yang lain belum sepenuhnya terwujud, karena situasi dan kondisi yang tidak memungkinkan. Sebab, pemerintah harus memusatkan

---

[79] *Risalah sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPKI), juga terdapat dalam Naskah UUD 1945*, dalam Afan Gaffar, Politik Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 46.

[80] Afan Gaffar, *Politik Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 47.

[81] Mohtar Mas'oed, Colin Mac.Andrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 257.

seluruh energinya untuk bersama-sama dengan rakyat mempertahankan kemerdekaan dan menjaga kedaulatan Negara, agar Negara kesatuan tetap terwujud.

1. Demokrasi Parlementer

Periode kedua pemerintahan Negara Indonesia adalah tahun 1950-1959, dengan menggunakan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) sebagai landasan konstitusionalnya. Saya menyebutnya periode pemerintahan dalam masa ini sebagai pemerintahan parlementer, karena pada masa ini merupakan kejayaan parlemen dalam sejarah politik Indonesia. Periode itu dapat juga disebut sebagai "representative/Participatory democracy". Oleh Herbert Feith, pemerintahan pada masa ini disebut juga sebagai Constitutional Democracy. Affan Gaffar kurang sependapat untuk menamakan periode pemerintahan saat ini sebagai periode Demokrasi Liberal. Karena penamaan seperti itu, di Indonesia, muatan "politik"-nya sangat tinggi, sehingga sulit untuk dipertanggungjawaban secara akademik.[82] Sementara itu, istilah liberal itu sendiri mempunyai makna yang berbeda-beda, sesuai dengan muatan apa yang hendak dikaitkan dengan istilah tersebut. Seperti halnya dengan istilah konservatif.

Masa Demokrasi Parlementer merupakan masa kejayaan demokrasi di Indonesia, karena hamper semua elemen demokrasi dapat kita temukan dalam perwujudannya dalam kehidupan politik di Indonesia.[83]

Pertama, lembaga perwakilan rakyat atau parlemen memainkan peranan yang sangat tinggi dalam proses politik yang berjalan. Perwujudan kekuasaan parlemen ini diperhatikan dangan adanya sejumlah mosi tidak percaya kepada pihak pemerintah yang mengakibatkan kabinet harus meletakkan jabatannya.

---

[82] Affan Gaffar, ... *Op.cit,* hlm. 12
[83] *Ibid,* hlm. 13

Kedua, akuntabilitas pemegang jabatan dan politisi pada umumnya sangat tinggi. Hal ini dapat terjadi karena berfungsinya parlemen dan juga sejumlah media massa sebagai alat kontrol sosial. Sejumlah kasus jatuhnya kabinet dalam periode ini merupakan contoh konkret dari tingginya akuntabilitas jabatannya.

Ketiga, kehidupan kepartaian boleh dikatakan memperoleh peluang yang sebesar-besarnya untuk berkembang secara maksimal. Dalam periode ini, Indonesia menganut sistem banyak partai (multy party system). Ada hampir 40 partai politik yang terbentuk dengan tingkat otonomi yang sangat tinggi dalam proses rekruitmen, baik pengurus atau pimpinan partainya maupun para pendukungnya. Campur tangan pemerintah dalam hal rekrutmen internal partai boleh dikatakan tidak ada sama sekali. Sehingga setiap partai bebas memilih ketua dan segenap anggota pengurusnya. Persaingan antara sejumlah tokoh partai politik untuk menjadi ketua partai berjalan dengan wajar dan demokratik. Hal ini terlihat dengan jelas dalam sejarah Partai Nasional Indonesia (PNI) dan partai Masyumi.[84]

Keempat, sekalipun Pemilihan Umum hanya dilaksanakan satu kali – yaitu pada 1955 – tetapi Pemilihan Umum tersebut benar-benar dilaksanakan dengan prinsip demokrasi. Kompetisi antara partai politik berjalan dengan sangat intensif. Partai-partai politik dapat melakukan nominasi calonnya dengan bebas, kampanye dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab, dalam rangka mencari dukungan yang kuat dari masyarakat pemilih. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah, setiap pemilih dapat menggunakan hak pilihnya dengan bebas tanpa ada tekanan atau rasa takut. Undang-Undang Pemilihan Umum tahun 1953 merupakan landasan berpijak yang sangat

[84] Mohtar Mas'oed, Colin Mac.Andrews, *Perbandingan Sistem Politik*...., hlm. 262

demokratik dan tidak memberikan peluang kepada Panitia Pemilihan Indonesia untuk melakukan pengaturan lebih lanjut. Dengan demikian, Pemilihan Umum berjalan dengan sangat kompetitif sebagaimana halnya dalam suatu pemerintahan yang demokratik, sekalipun Pemilihan Umum tersebut tidak dapat melahirkan satu partai politik yang kuat, yang mampu membentuk eksekutif.[85]

Kelima, masyarakat pada umumnya dapat merasakan bahwa hak-hak dasar mereka tidak dikurangi sama sekali, sekalipun tidak semua warga Negara dapat memanfaatkannya dengan maksimal. Hak untuk berserikat dan berkumpul dapat diwujudkan dengan jelas, dengan terbentuknya sejumlah partai politik dan organisasi peserta Pemilihan Umum (voter's association)

Selanjutnya demokrasi parlementer tidak berumur panjang, yaitu antara tahun 1950 sampai 1959, ketika Soekarno sebagai Presiden mengeluarkan Dekrit pada 5 Juli 1959, yang membubarkan Konstituante dan menyatakan kembali ke Undang-Undang Dasar 1945.

2. Demokrasi Terpimpin (1959-1965),

Sejak berakhirnya Pemilihan Umum 1955, Presiden Soekarno sudah menunjukkan gejala ketidaksenangannya kepada partai-partai politik. Hal itu terjadi karena partai politik sangat berorientasi pada kepentingan ideologinya sendiri dan kurang memperhatikan kepentingan politik nasional secara menyeluruh.

Demokrasi terpimpin merupakan pembalikan total dari proses politik yang berjalan pada masa demokrasi parlementer. Apa yang disebut dengan demokrasi tidak lain merupakan perwujudan kehendak presiden dalam rangka menempatkan dirinya

[85] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia,* LP3S, Jakarta, 2006), hlm. 88.

sebagai satu-satunya institusi yang paling berkuasa di Indonesia. Adapun karakteristik yang utama dari perpolitikan pada era Demokrasi Terpimpin adalah:[86]

1. Mengaburnya sistem kepartaian. Kehadiran partai-partai politik, bukan untuk mempersiapkan diri dalam kerangka kontestasi politik untuk mengisi jabatan politik di pemerintahan (karena Pemilihan Umum tidak pernah dijalankan), tetapi lebih merupakan elemen penopang dari tarik tambang antara Presiden Soekarno, Angkatan darat, dan Partai Komunis Indonesia. Namun yang perlu dicatat adalah bahwa partai-partai politik masih memiliki otonomi dalam proses internalnya, walaupun kemudian dalam perjalanan selanjutnya dibatasi hanya sepuluh partai politik saja.
2. Dengan terbentuknya DPR-GR, peranan lembaga legislatif dalam sistem politik nasional menjadi sedemikan lemah. Sebab, DPR-GR kemudian lebih merupakan instrumen politik Presiden Soekarno. Proses rekrutmen politik untuk lembaga ini pun ditentukan oleh Presiden.
3. Basic human rights menjadi sangat lemah. Soekarno dengan mudah menyingkirkan lawan-lawan politiknya yang tidak sesuai dengan kebijaksanaannya atau yang mempunyai keberanian untuk menentangnya. Sejumlah lawan politiknya menjadi tahanan politik Soekarno, terutama yang berasal dari kalangan Islam dan Sosialis.
4. Masa Demokrasi Terpimpin adalah masa puncak dari semangat anti kebebasan pers. Sejumlah surat kabar dan majalah diberangus oleh Soekarno, seperti misalnya Harian Abadi dari Masyumi dan Harian Pedoman dari PSI.

[86] Afan Gaffar, *Politik Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 29.

5. Sentralisasi kekuasaan semakin dominan dalam proses hubungan antara pemerintah Pusat dengan pemerintah Daerah. Daerah-daerah memiliki otonomi yang sangat terbatas Undang-Undang Tentang Otonomi Daerah No.1/1957, diganti dengan penetapan Presiden, yang kemudian dikembangkan menjadi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.

3. Demokrasi Dalam Pemerintahan Orde Baru

Pemberontakan G-30S/PKI merupakan titik kulminasi dari pertarungan atau tarik tambang politik antara Soekarno, Angkatan Darat, dan partai Komunis Indonesia. Sebagaimana kita ketahui, akibat dari usaha kudeta yang gagal dari Partai Komunis Indonesia membawa akibat yang amat fatal bagi partai itu sendiri, yakni dengan tersisihkannya partai tersebut dari arena perpolitikan Indonesia. Demikian juga dengan Soekarno, yang begitu besar kekuasaannya pada masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965), sedikit demi sedikit kekuasaannya dikurangi. Bahkan Soekarno tersingkir dari politik nasional, sampai meninggal tahun 1971. Akhirnya, Angkatan Darat muncul sebagai kekuatan politik yang sangat menentukan dalam proses politik selanjutnya, dengan apa yang dikenal sebagai dwifungsi ABRI.

Era baru dalam pemerintahan dimulai setelah melalui masa transisi yang singkat, yaitu antara tahun 1965 sampai 1968, ketika jendral Soeharto dipilih menjadi Presiden Republik Indonesia. Era yang kemudian dikenal sebagai Orde Baru. Orde Baru memberikan pengharapan baru, terutama yang berkaitan dengan perubahan-perubahan politik, dari yang bersifat otoriter pada masa Demokrasi Terpimpin di bawah Soekarno menjadi lebih demokratik.

Sejumlah indikator demokrasi yang digunakan dapat dijadikan dasar untuk mengamati demokrasi pada masa Orde Baru, yang oleh masyarakat, baik dari kalangan pemerintah, Angkatan Bersenjata, para politisi, bahkan akademi, disebut dengan label Demokrasi Pancasila, yaitu:[87] Rotasi Kekuasaan, Rekrutmen Politik Tertutup dan Pemilihan umum.

Rotasi kekuasaan eksekutif boleh dikatakan hampir tidak pernah terjadi. Kecuali yang terdapat pada jajaran yang lebih rendah, seperti: gubernur, bupati/walikota, camat dan kepala desa. Kalaupun ada perubahan, selama pemerintah Orde Baru hanya terjadi pada jabatan wakil presiden, sementara pemerintahan secara esensial masih tetap sama. Demokrasi mempersyaratkan adanya kemungkinan rotasi kekuasaan. Tetapi, hal itu hampir tidak mungkin terjadi di Indonesia pada masa pemerintahan Orde Baru. Salah satu indikator dari keberhasilan demokrasi adalah terjadinya rotasi kekuasaan secara teratur dan damai tanpa melalui kekerasan.

Sejak awal UUD 1945 dipandang sebagai UUD yang tidak ideal dan lebih bersifat darurat dapat juga dilihat dari pilihan politik tentang UUD Negara ketika Indonesia keluar secara sepihak dari Negara Federal menjadi Negara Kesatuan kembali pada tahun 1950. Ketika Mosi Integral M. Nasir menggelinding untuk membubarkan Uni Indonesia-Belanda dan Negara Republik Indonesia Serikat untuk menjadi Negara Kesatuan ternyata Undang-Undang Dasar yang dipergunakan untuk itu bukan (kembali ke) UUD 1945 melainkan UUDS 1950. Pilihan untuk tidak menggunakan UUD 1945 dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa UUD 1945 bukan pilihan yang tepat untuk Indonesia sehingga

[87] *Ibid*, hlm. 31

pada waktu itu disepakati untuk membuat Undang-Undang Dasar yang baru dengan menggunakan jembatan UUDS 1950 dan bukan UUD 1945.[88]

Di dalam UUDS 1950 yang menganut sistem parlementer itu ditentukan adanya sebuah Majelis Konstituante yang harus dibentuk melalui pemilu dengan tugas membentuk Undang-Undang Dasar yang baru sama sekali. Pilihan atas UUDS 1950 dan ketentuannya tentang Konstituante itu memperjelas bahwa pada saat itu sudah diyakini bahwa UUD 1945 tak cukup baik untuk dipergunakan di dalam membangun Negara hukum yang demokratis.

Seperti diketahui, UUD 1945 berlaku dalam tiga periode (yaitu periode 1945-1949, periode 1959-1966. Dan periode 1966-1999) yang jika dikaitkan dengan sistem politik yang ditampilkan ternyata selalu melahirkan sistem politik yang otoriter dengan pemusatan kekuasaan dan agenda politik di tangan Presiden. Perubahan-perubahan sistem politik itu sendiri sampai era reformasi dibagi dalam tiga periode yang diselingi juga oleh berlakunya tiga macam Undang-Undang Dasar yaitu periode demokrasi parlementer, periode demokrasi terpimpin (orde lama), dan periode demokrasi Pancasila (orde baru).

Hubungan berlakunya Undang-Undang Dasar dengan sistem politik dapat digambarkan dengan ragaan sebagai berikut:[89]

---

[88] Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara,* LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 23-25.
[89] *Ibid*

Periode Sistem Demokrasi	UUD yang berlaku	Sistem Politik yang Muncul
1945-1959: Demokrasi Parlementer	UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, UUD1950	Demokratis
1959-1966: Demokrasi Terpimpin	UUD 1945	Otoriter
1966-1998: Demokrasi Pancasila	UUD 1945	Otoriter

Tabel 1. Hubungan UUD dengan sistem politik sumber Moh Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara, LP3ES, Jakarta, 2007.

Periode pertama (1945-1959) sistem demokrasinya berbentuk parlementer dan Undang-Undang Dasar yang berlaku adalah UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUD 1950, sistem politik yang muncul bersifat demokratis. Pada periode kedua (1959-1966) sistem demokrasinya berbentuk demokrasi terpimpin dengan Undang-Undang Dasar yang berlaku adalah UUD 1945, dan sistem politik yang muncul adalah otoriter, selanjutnya pada periode ketiga sistem demokrasi berbentuk demokrasi Pancasila yang berlaku adalah UUD 1945 dengan sistem politik yang muncul tetap otoriter.[90]

C. Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia

1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, ditetapkan tanggal 23 Juli tahun 1974, isi undang-undang ini membagi wilayah Indonesia ke dalam Daerah Tingkat I (Provinsi) dan Daerah Tingkat II (Kabupaten). Menurut Pasal 11, dengan alasan karena Daerah Tingkat II lebih langsung berhubungan dengan masyarakat. Oleh karena itu, tidak lagi menggunakan otonomi seluas-luasnya karena otonomi yang dilakukan tidak semata-mata diartikan hak, melainkan lebih

[90] *Ibid.*

diartikan sebagai kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan. Undang-undang ini menggunakan asas otonomi nyata dan bertanggungjawab sebagai pengganti asas otonomi yang seluas-luasnya, sehingga tampak adanya kewenangan Pemerintah Pusat untuk mengangkat kepala daerah tanpa terikat pada hasil pemilihan DPRD yang menempatkan Kepala Daerah sebagai wilayah dalam kedudukannya sebagai penguasa tunggal yang menjadi alat pemerintah pusat di daerah, serta adanya mekanisme pengawasan preventif, represif dan umum yang menganut asa desentralisasi, yang disebut desentralisasi sentralistik.[91]

Untuk memahami pelaksanaan Pemerintahan Daerah secara lengkap, jelas, dan utuh, tak banyak diperoleh rujukan dari UUD 1945 selaku sumber dari segala sumber hukum Indonesia. Di sana hanya ada sebuah pasal yang menyinggung Pemerintah Daerah, yaitu pasal 18 dengan penjelasannya yang singkat saja; yang intinya mengandung enam (6) pokok pikiran berikut ini :[92]

1. Wilayah RI akan dibagi ke dalam propinsi yang kemudian akan dibagi lagi menjadi daerah-daerah yang lebih kecil.
2. Daerah-daerah itu tidak bersifat sebagai staat.
3. Daerah-daerah itu dapat berupa daerah otonom atau administratif belaka.
4. Daerah itu mempunyai pemerintahan.
5. Dalam membagi wilayah Indonesia serta menentukan bentuk dan struktur pemerintahannya harus dilakukan berdasar Undang-undang.

---

[91] Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Daerah di Indonesia,* Pustaka Setia, Bandung, 2006, hlm. 127.

[92] Nurul Aini, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dan Demokratisasi Pemerintahan Daerah,* dalam buku *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah,* LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 138

6. Pembagian wilayah dan penentuan struktur pemerintahan tersebut di atas terutama di daerah-daerah otonom, dilakukan dengan mengingat sistem permusyawaratan dalam pemerintahan negara dan hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa.

Terkait dengan butir kelima, yaitu tentang penentuan bentuk dan struktur Pemerintahan Daerah harus dilakukan Undang-undang, maka (sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999) telah berlaku delapan peraturan perundangan, yaitu:[93]

1. UU No.1/1945 (berlaku 3 tahun),
2. UU No.22/1948 (berlaku 9 tahun),
3. UU No.44/1950 (berlaku 7 tahun),
4. UU No.1/1957 (berlaku 2 tahun),
5. Penpres No.6/1959,
6. Penpres No.5/1960 (berlaku 6 tahun),
7. UU No.18/1965 (berlaku hanya beberapa bulan),
8. UU No.5/1974 (berlaku 25 tahun)

Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di Daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.

Pada prinsipnya hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang

[93] *Ibid*

setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintah daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi, hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah.

Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.[94]

Bila diperhatikan di awal pemerintahan Orde Baru, ada suatu perdebatan apakah Daerah diberikan otonomi seluas-luasnya atau dalam batas-batas tertentu. Ketetapan MPRS No.XXI/MPRS/1966 menentukan pula bahwa otonomi daerah harus otonomi yang riil dan seluas-luasnya. Keadaan ini tidak sesuai dengan Garis-garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR No.IV/MPR/1973) yang menentukan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab, maka dengan TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 dicabut berikutnya. Oleh karena itu Undang-undang No.18 tahun 1965 diganti dengan Undang-undang No.5 tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah pada tanggal 23 Juli 1974. Keistimewaan undang-undang ini adalah bahwa didalamnya diatur suatu hal baru yang belum pernah dilakukan sebelumnya yaitu Instansi Vertikal. Dengan demikian undang-undang ini selain mengatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan Daerah otonom, juga mengatur penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di Daerah. Hal ini berarti pula bahwa di dalam Undang-undang ini diatur pokok-pokok

---

[94] Dann Suganda: *Masalah Otonomi Serta Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia,* Sinar Biru, Bandung, 1981, hlm. 66.

penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan azas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan azas tugas pembantuan di Daerah.[95]

Oleh karena itulah nama Undang-undang ini bukan Undang-undang tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah seperti kebiasaan nama undang-undang desentrailsasi sebelumnya, yang hanya mengatur organisasi Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Jadi lebih luas lagi daya cakupnya, yaitu meliputi organisasi-organisasi Pemerintah Daerah maupun organisasi Pemerintah Pusat yang ada di Daerah. Di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah ini dinyatakan bahwa dalam rangka melancarkan pelaksanaan Pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan Bangsa, maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggungjawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi.

Tidak digunakannya kembali prinsip otonomi yang seluas-luasnya ini karena berdasarkan pengalaman ternyata hal itu dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak sesuai dengan maksud dan tujuan otonomi yang diberikan kepada daerah seperti yang digariskan prinsipnya dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.

Penyelenggaraan pemerintah di Daerah menurut Undang-undang No.5 tahun 1974 ini didasarkan pada prinsip-prinsip :[96]

---

[95] *Ibid,* hlm. 62.
[96] *Ibid*, hlm. 64.

a. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan Rakyat Indonesia seluruhnya;
b. Pemberian otonomi kepada Daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab;
c. Azas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan azas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan azas tugas pembantuan;
d. Pemberian otonomi kepada Daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan di samping aspek pendemokrasian;
e. Tujuan pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Dalam membagi wilayah Negara Republik Indonesia, orientasi undang-undang desentralisasi ini berusaha untuk memegang teguh pasal 18 Undang-Undang dasar 1945. Oleh karena itulah daerah yang ada dapat berupa daerah Otonom dan Wilayah Administratif.

Daerah Otonom akan dibentuk berdasar azas desentralisasi sedang wilayah Administratif berdasar azas dekonsentrasi.[97] Jangan dilupakan bahwa karena Gubernur?Bupati/ Walikotamadya merupakan wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerjanya berimpitan dengan daerah yang dikepalainya dalam fungsinya sebagai Kepala Daerah maka Daerah Otonom Tingkat I, dan Tingkat II adalah juga wilayah

[97] Sudi Fahmi, *Hukum Pemerintahan Daerah Modul I,* Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru, 2006, hlm. 25-29

Administratif. Akan tetapi wilayah Kecamatan, dan wilayah Kota Administratif bukan Daerah Otonom.

Oleh karena penyerahan urusan-urusan pemerintahan dilakukan secara bertahap sesuai dengan kemampuan nyata Daerahnya, maka isi otonomi Daerah yang satu mungkin berbeda dengan Daerah lainnya. Disamping itu apabila ternyata suatu Daerah otonom tidak mampu melaksanakan urusan yang telah diserahkan kepadanya walaupun telah dilakukan pembinaan dan bimbingan serta diberi kesempatan untuk mengembangkan dirinya, sehingga selalu tergantung hidupnya dari Pemerintah Pusat, maka sebagi konsekuensinya Pusat dapat menghapuskan Daerah otonom tersebut dan tinggal sebagai wilayah administratif belaka. Sebaliknya, sesuai dengan perkembangan Daerah dan meningkatnya kemampuan Daerah yang bersangkutan, maka urusan-urusan yang diserahkan kepada Kepala Daerah tersebut dapat ditambah. Penambahan urusan, pengurangan atau penghapusan suatu Daerah demikian juga pembentukan suatu Daerah Baru akan dilakukan etelah dilakukan penelaahan oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah yang akan mempersiapkan dan memberikan saran kepada Presiden.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 meninggalkan prinsip "otonomi yang riil dan seluas-luasnya" dan diganti dengan prinsip "Otonomi yang nyata dan bertanggungjawab." Dalam penjelasan dari undang-undang tersebut dinyatakan bahwa,

" *istilah seluas-luasnya tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemeberian otonomi kepala daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan oleh Garis-garis Besar Haluan Negara.* "

Sementara itu dalam GBHN dinyatakan bahwa otonomi daerah:

1. Harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan Bangsa;

2. Harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat Dan Daerah atas dasar keutuhan Negara kesatuan;
3. Harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Pada bagian lain dari penjelasan dari undang-undang ini dinyatakan bahwa ada beberapa prinsip dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, yaitu :[98]

(1) pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan Masyarakat;

(2) pemberian otonomi kepada Daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab;

(3) asas desentralisasi dilaksanakan secara bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan;

(4) pemberian otonomi kepada Daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan di samping aspek pendemokrasian;

(5) tujuan pemberian otonomi kepada Daerah adalah utnuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Otonomi Daerah menurut undang-undang ini bukanlah merupakan hak dari masyarakat dan Pemerintah Daerah. Otonomi Daerah merupakan kewajiban daerah dalam rangka mensukseskan pembangunan Nasional.

"Jadi pada hakekatnya Otonomi Daerah itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban Daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan

[98] Syaukani HR, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah... Op.cit.* hlm. 145-148.

sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab".

Demikian salah satu dari penjelasan undang-undang tersebut. Dengan penjelasan ini kita dapat melihat bahwa Pemerintah dengan ideologi pembangunan memandang Daerah sebagai institusi yang sepenuhnya bertanggungjawab dalam melaksanakan dan melancarkan pembangunan nasional.

Ada beberapa karakteristik yang sangat menonjol dari prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut undang-undang ini, antara lain: *Pertama*, Wilayah Negara dibagi ke dalam Daerah besar dan kecil yang bersifat otonom atau administrative saja. Sekalipun tidak ada perbedaan yang tegas antara Daerah Otonom dengan daerah Administratif, tetapi kenyataannya sebuah wilayah pemerintahan mempunyai dua kedudukan sekaligus, yaitu sebagai Daerah Otonom yang berpemerintahan sendiri dan sebagai Wilayah Administratif yang merupakan representasi dari kepentingan Pemerintah Pusat yang ada di Daerah. Prinsip ini diwujudkan sebagai refleksi dari prinsip dekonsentrasi yang diselenggarakan sekaligus dengan desentralisasi.

Kedua, Pemerintahan Daerah diselenggarakan secara bertingkat, yaitu Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II sebagai Daerah Otonom, dan kemudian Wilayah Administratif berupa Provinsi, Kabupaten/Kotamadya, dan Kecamatan. Daerah otonom tingkat yang lebih tinggi berhak memberikan pengawasan terhadap Daerah yang lebih rendah. Hubungan antara Daerah Tingkat I dengan Tingkat II bersifat hirarkis di dalam hampir semua aspek pemerintahan, terutama yang menyangkut kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif.[99]

---

[99] Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai suatu Alternatif*, Raja Grafindo, Jakarta, 2003, hlm. 16-17, lihat Syaukani HR, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi...Op.cit*, hlm. 188.

Dalam Pasal 11 dinyatakan pula bahwa Titik Berat Otonomi Daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II. Akan tetapi, keberadaan Pasal ini saama sekali tidak ada artinya karena adanya sistem otonomi yang bersifat hirarkis yang pada dasarnya bertentangan dengan makna otonomi itu sendiri, apalagi DPRD yang merupakan lembaga legislasi di Daerah dan yang menjadi penjelmaan kepentingan masyarakat Daerah memainkan peranan yang sangat minimal dengan sistem yang hirarkis ini. Jadi sebenarnya, undang-undang ini mengandung prinsip-prinsip yang bertentangan antara satu dengan yang lainnya. Dengan adanya DPRD maka diharapkan demokrasi dapat diwujudkan, tetapi dengan sistem otonomi yang bertingkat dan hirarkis dengan sedirinya akan menafikan demokrasi itu sendiri. *Ketiga*, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik Tingkat I maupun Tingkat II dan Kotamadya merupakan bagian dari Pemerintah Daerah. Hal ini dinyatakan dengan jelas dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang berbunyi *Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah.* Prinsip ini baru pertama kali dalam sejarah perjalanan pemerintahan daerah di Indonesia karena umumnya DPRD terpisah dari Pemerintah Daerah. Memang, undang-undang ini tidak memberikan tempat yang terhormat kepada DPRD dan hal itu memperlihatkan dengan lemahnya kemandirian sebuah lembaga legislatif dimana seharusnya menjadi pilar utama bagi demokrasi pada suatu pemerintahan Negara. Semua Peraturan Daerah yang telah dibuat oleh DPRD harus disyahkan oleh pejabat yang berwenang (Pasal 28), yang dalam hal ini Menteri Dalam Negeri untuk Perda Daerah Tingkat I dan Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I untuk Perda yang dibuat oleh DPRD Tingkat II.[100]

Keempat, peranan Menteri Dalam Negeri dalam penyelenggaraan pemerintahan daearah dapat dikatakan bersifat sangat eksesif atau berlebih-lebihan yang diwujudkan

[100] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 28

dengan melakukan pembinaan langsung terhadap Daerah. Hal itu diperlihatkan dalam Pasal 67 dari undang-undang tersebut yang menyatakan :

"Menteri Dalam Negeri melaksanakan pembinaan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mencapai hasilguna yang sebesar-besarnya, baik mengenai urusan rumah tangga daerah maupun mengenai urusan tugas pembantuan."

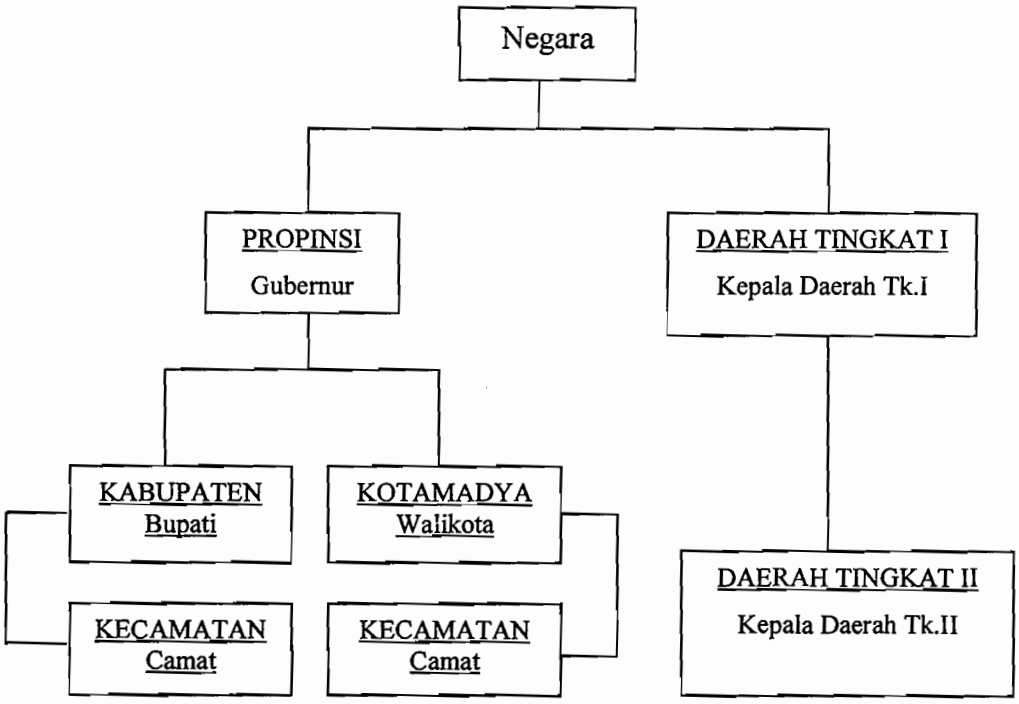
Jelas ini merupakan suatu pengebirian yang sangat mencolok dari makna otonomi dan desentralisasi dalam kehidupan politik dan pemerintahan daerah. Menteri Dalam Negeri dapat melakukan apa saja dalam menafikan kebijaksanaan Daerah yang dianggap dan dirasakan olehnya dalam rangka peningkatan hasil guna dalam pemerintahan. Ini juga merupakan perwujudan yang sangat konkrit dari dominannya sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia masa pemerintahan Orde Baru yang berjalan selama tiga puluh tahun lebih , sekalipun Undang-Undang ini baru berlaku pada tahun 1974. [101]

Istilah pembinaan ini dapat bermakna apa saja sesuai dengan interpretasi Menteri dalam Negeri pada suatu kurun waktu tertentu yang pada akhirnya menafikan hak dari masyarakat daerah. Hal itu menjadi bertambah kompleks lagi dengan adanya pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang dikategorikan ke dalam pengawasan Preventif, Represif, dan Pengawasan Umum yang juga dapat dimanipulasi atas nama kepentingan Pemerintah Pusat di Jakarata.

Kelima, Undang-Undang ini memberikan tempat yang sangat terhormat dan sangat kuat kepada Kepala Wilayah ketimbang kepada Kepala Daerah. Negara Indonesia disamping terdiri dari Daerah Otonom juga terdiri dari Wilayah Administratif. Daerah Otonom dipimpin oleh Kepala Daerah Tingkat I dan Kepala daerah Tingkat II, sementara

[101] Syaukani HR, Afan Gaffar dan M.Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah ...Op.Cit*, hlm. 147.

itu untuk Wilayah Adiministratif diberi nama Propinsi yang dipimpin oleh seorang Gubernur. Kemudian Propinsi yang dipimpin oleh seorang Gubernur. Kemudian Propinsi dibagi ke dalam Kabupaten dan Kotamadya yang dipimpin oleh Bupati dan Walikota. Selain itu, Kabupaten dan Kotamadya dibagi pula ke dalam Kecamatan-kecamatan yang dipimpin oleh Camat. Hal ini dapat dilihat dalam skema sebagai berikut.



Gambar 2.1: Hubungan Hirarkhi Kepala Pemerintahan sumber UU No. 5 Tahun 1974.[102]

Seorang Kepala Wilayah merupakan aparat pemerintah Pusat yang ada di Daerah, yang merupakan representasi dari semua kepentingan Pusat di Daerah. Aparat ini bertanggungjawab sepenuhnya kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, sedangkan Bupati dan Walikota bertanggungjawab kepada Gubernur (Pasal

[102] *Ibid*, hlm. 148.

78). Dengan demikian, pejabat pemerintahan yang merupakan Kepala Wilayah dapat menafikan keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas nama Pemerintah Pusat.

Dinyatakan pula bahwa "Kepala Wilayah sebagai kepala Pemerintahan adalah Penguasa Tunggal di bidang Pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang" (Pasal 80).

Pasal ini menjadikan Gubernur, Bupati, walikota, dan bahkan Camat merupakan penguasa yang sama sekali tidak terkontrol kekuasaannya kecuali oleh pejabat yang lebih tinggi tingkatannya. Kedudukan politik yang sangat besar bagi Kepala Wilayah ini menjadikan elemen-elemen yang lain dalam sebuah pemerintahan dapat menafikan keberadaannya. Pasal 81 menguraikan secara terperinci kekuasaan dari Kepala Wilayah ini.[103]

Wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Wilayah adalah:

a. Membina ketentraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah;
b. Melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideology, negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah;
c. Menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan instansi vertikal dan instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai dayaguna dan hasilguna yang sebesar-besarnya;
d. Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
e. Mengusahakan secara terus menerus agarsegala peraturan perundang-undangan dan Peraturan daerah dijalankan oleh Instansi-instansi Pemerintah dan Peraturan Daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintah;
f. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau atas berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diberikan kepadanya;

[103] Undang-Undang No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Pasal 81.

g. Melaksanakan segala tugas pemerintah yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya.

Keenam, keuangan daerah, sebagaimana umumnya dengan undang-undang terdahulu, diatur secara umum saja. Keuangan Daerah bersumber dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil Perusahaan Daerah, dan lain-lain hasil usaha daerah yang sah. Daerah juga mendapat bantuan dari Pemerintah Pusat berupa " Pemberian Pemerintah", sebuah istilah yang menandakan kemurahan hati Pemerintah di Jakarta, bukan sebagai sebuah kewajiban dari Pusat sebagai imbalan dilaksanakannya tugas-tugas pemerintahan di Daerah yang seharusnya dilaksanakan oleh Pusat. Daerah sama sekali tidak memiliki keleluasaan dalam menggali sumber daya keuangan dengan memanfaatkan sumber daya alam yang dimiliki oleh Daerah. Sumber daya alam seperti hutan, pertambangan, gas alam, dan mineral sepenuhnya diatur dan dikuasai oleh Pemerintah Pusat, sementara daerah hanya menerima sekadar imbalan yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 disahkan dan diundangkan pada tanggal 7 Mei 1999 (Lembaran Negara RI 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3839), berbeda dengan undang-undang sebelumnya selalu mencantumkan pengaturan tugas pembantuan di bawah judul "daerah otonom" yang tidak langsung menunjuk pada wewenang dan kewajiban pemerintah daerah seperti lazimnya digunakan beberapa undang-undang sebelumnya, tetapi pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 , menganut otonomi formal. Hal ini tampak dalam Pasal 7, 8, 9, 10 dan 11. Oleh karena itu, pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab. Dengan demikian, pelaksanaan otonomi yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan kota, sedangkan otonomi pada daerah provinsi

merupakan otonomi yang terbatas serta tugas pembantuan diatur pada 4 Pasal yang terpisah, yaitu pada Pasal 1 huruf g mengenai rumusan tugas pembantuan dan Pasal 13 yang secara khusus mengatur tugas pembantuan di bawah judul bab kewenangan daerah yang langsung menunjuk pada wewenang dan kewajiban pemerintah daerah seperi lazim disebutkan beberapa undang-undang sebelumnya dan Pasal 99 huruf c mengenai kewenangan desa, serta Pasal 100.[104]

Pada awal 1990 an telah berkembang wacana di antara para pemerhati pemerintahan tentang sentralisasi pemerintahan di Indonesia. Konsep otonomi yang tertuang dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 mendapat sorotan dan kajian kritis. Ada dua pendapat yang muncul dalam diskusi-diskusi itu: *Pertama,* Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 masih relevan, hanya belum dilaksanakan secara konsisten. Pendapat ini kemudian mendorong lahirnya kebijakan pemerintah berupa proyek percontohan otonomi disatu daerah tingkat II untuk masing-masing propinsi. *Kedua,* Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 sudah harus diganti sama sekali. Sistem yang sarat dengan nuansa sentralistik itu, yang selama puluhan tahun kita praktekkan, telah membawa berbagai akibat kurang baik. Sistem ini dinilai telah dianggap menghambat proses demokratisasi pemerintahan.

Salah satu agenda reformasi nasional yang dicanangkan oleh pemerintah Habibie adalah yang menyangkut masalah desentralisasi dan otonomi daerah. Yang menyangkut masalah ini Departemen Dalam Negeri membuat secara serius rancangan Undang-Undang Otonomi daerah yang baru dan telah diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan kemudian menjadi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah.

---

[104] Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Daerah di Indonesia,* Pustaka Setia, Bandung, 2006, hlm. 131.

Demikian juga dalam rangka memahami aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, terutama masyarakat di Daerah, khususnya tentang pembagian keuangan Daerah yang lebih adil, pemerintah juga mengajukan sebuah Rancangan Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, yang kemudian setelah melalui pembicaraan yang alot di DPR diterima oleh lembaga tersebut, dan kemudian dikenal dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan Antara Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Tentang Otonomi Daerah telah membawa warna baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena Undang-Undang tersebut memandang penyelenggaran pemerintahan, terutama pemerintahan di daerah dengan sebuah cara pandang yang baru sama sekali. Atau katakanlah sebuah paradigma baru telah diperkenalkan, yang berbeda dengan apa yang telah lama diperlakukan oleh para penyelenggara negara sebelumnya, terutama yang didasarkan pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang " Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah."

Ada beberapa ciri khas yang menonjol dari Undang-Undang yang baru ini, yaitu antara lain :[105]

1. Demokrasi dan Demokratisasi.

Diperlihatkan dalam dua hal utama, yaitu pertama mengenai rekrutmen pejabat pemerintah daerah, dan yang kedua adalah yang menyangkut proses legislasi di daerah. Yang menyangkut rekrutmen pejabat di daerah, Undang-Undang yang baru ini memberikan kewenangan sepenuhnya kepada masyarakat di daerah, melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik di Propinsi ataupun di Kabupaten dan Kota. Tidak ada

[105] Syaukani HR, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi...Op.Cit.*, hlm 185-190.

lagi campur tangan pemerintah pusat melalui Departemen Dalam Negeri, Menteri Sekretariat Negara, dan Panglima TNI. Siapa yang akan menjdi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil walikota sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat di daerah untuk menetukannya.

Jelas ini merupakan sesuatu yang baru sama sekali dan sekaligus merupakan usaha untuk memberdayakan masyarakat di daerah. Diharapkan dengan mekanisme yang baru ini maka masyarakat di Daerah lebih memiliki kepercayaan dan memberikan dukungan yang kuat kepada para pemimpinnya, terutama Gubernur/wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota, karena para pejabat tersebut merupakan figur-figur yang mereka pilih sendiri dan mereka percayakan di lingkungan mereka.[106]

Diharapkan lebih jauh agar penyelenggaraan pemerintahan akan membawa hasil guna dan daya guna yang diharapkan di masa-masa yang akan datang. Dalam hal proses legislasi dan regulasi di Daerah, terjadi pula perubahan yang sangat menonjol. Semua peraturan daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Propinsi, Kabupaten, dan Kota tidak lagi harus disyahkan oleh Pemerintah Pusat melalui Departemen dalam Negeri RI. Begitu DPRD menyetujui sebuah rancangan PERDA dan Gubernur/Bupati/Walikota mengesahkannya maka dengan sendirinya menjadi PERDA, tidak lagi menunggu pengesahan dari Jakarta.[107] Jelas, ini berbeda sekali dengan mekanisme yang diberlakukan sebelumnya melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1974.

---

[106] Faisal H Basri, *Tantangan dan Peluang Otonomi Daerah*, Otonomi Daerah dan Evaluasi Proyeksi, Trio Rimba Persada, Jakarta, 2003, hlm. XV.

[107] M Solly Lubis, *Masalah-Masalah Hukum Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, dalam buku Otonomi Daerah,...*Op.cit.*, hlm. 175.

2. Mendekatkan Pemerintahan Dengan Rakyat.

Salah satu yang sangat menonjol dari Undang-Undang Otonomi Daerah diletakkan kepada daerah kabupaten dan kota, bukan kepada daerah propinsi. Dengan demikian, diharapkan pelayanan dan perlindungan yang diberikan kepada rakyat dapat dilakukan dengan cepat dan tepat. Tentu saja yang harus diantisipasi adalah adanya kenyataan bahwa tidak semua daerah kabupaten dan kota memiliki potensi ekonomi dan sosial yang sama dan memiliki basis yang kuat. Ada daerah yang memiliki basis sosial-ekonomi yang sangat terbatas. Ada kota yang penduduknya kurang dari 50.000 jiwa, dengan tingkat pendidikan dan kapasitas ekonomi yang jauh dari memadai. Luas wilayah pemerintahannya hanya terdiri dari dua atau tiga kecamatan. Akan tetapi ada pula sejumlah kota yang sangat potensial, dengan luas wilayah pemerintahan yang sangat besar. Tentu saja, semuanya ini akan berpengaruh terhadap kinerja dari masing-masing Daerah Otonomi di dalam memberikan pelayanan dan perlindungan kepada masyarakat dilingkungannya.

3. Sistem Otonomi Luas dan Nyata.

Kalau Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 menganut sistem Otonomi yang nyata, dinamis, dan bertanggungjawab, maka Undang-Undang Otonomi Daerah menganut Sistem Otonomi Luas dan Nyata. Dengan sistem ini pemerintah daerah berwenang untuk melakukan apa saja yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan, kecuali lima hal yaitu yang berhubungan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan;

(1) Politik Luar Negeri

(2) Pertahanan dan Keamanan Negara

(3) Moneter

(4) Sistem Peradilan, dan

(5) Agama

Akan tetapi daerah juga harus memahami potensi yang secara nyata yang mereka miliki sehingga otonomi yang luas tidak diperlukan dengan begitu saja, misalnya dengan membentuk semua Dinas dan Fungsi pelayanan yang belum tentu secara nyata didukung oleh kondisi sosial, ekonomi dan keuangan di Daerah masing-masing. Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 sekalipun menganut sistem otonomi yang nyata, dinamis, dan bertanggungjawab, dalam kenyataannya warna sentralisasi sangatlah menonjol, yang diperhalus dengan munculnya mekanisme Dekonsentrasi dan kehadiran sejumlah lembaga pemerintah Pusat di Daerah baik di tingkat propinsi maupun di tingkat kabupaten dan kotamadya.

4. Tidak Menggunakan Sistem Otonomi Bertingkat.

Hal lain yang perlu dicatat dari keberadaan Undang-Undang Otonomi Daerah yang baru ini adalah tidak diberlakukannya sistem otonomi yang bersifat bertingkat dan residual seperti yang dikenal dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974. Hal itu diperlihatkan dengan adanya Daerah Tingkat I di propinsi, dan Daerah Tingkat II di Kabupaten dan Kotamadya. Dalam sistem ini, daerah-daerah pada tingkat yang lebih rendah menyelenggarakan urusan yang sifatnya residual, yaitu yang tidak diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Pejabat pemerintah Daerah yang lebih tinggi juga sekaligus merupakan atasan dari pejabat yang ada di daerah otonom yang lebih rendah. Hal ini sudah berbeda sama sekali, karena Undang-undang Otonomi daerah yang baru tidak mengenal sistem otonomi bertingkat dan residual. Gubernur sebagai Kepala Daerah di Propinsi tidak secara otomatis menjadi

atasan para Bupati dan Walikota di Propinsi tersebut. Sementara itu yang menjadi kewenangan Propinsi adalah menyelenggarakan urusan-urusan yang sifatnya " Lintas kabupaten dan Lintas Kota"

5. No Mandate Without Funding

Persoalan klasik yang selalu diperdebatkan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan keuangan daerah, tampaknya sangat disadari oleh pembentuk Undang-Undang Pemerintah Daerah No. 22 Tahun 1999 yang kemudian juga ditegaskan dengan jelas dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Penyelenggaraan tugas "Pemerintah" di "daerah" harus dibiayai dari dana Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara (Pasal 78 ayat 2), dan

"Penyerahan atau pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota diikuti dengan pembiayaannya"

(Pasal 2 ayat [4] Undang-Undang Perimbangan Keuangan No. 25 Tahun 1999). Jelas, hal ini merupakan sesuatu yang dapat dikatakan baru sama sekali, karena selama ini tidak ada klausal yang setegas ini dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang pernah diberlakukan di Indonesia.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 mengandung prinsip, yaitu money follows function. Artinya, daerah diberi kewenangan yang seluas-luasnya, dan dengan kewenangan itu maka Daerah akan menggunakannya untuk menggali sumber dana keuangan yang sebesar-besarnya sepanjang bersifat legal dan diterima oleh segenap lapisan masyarakat.

6. Penguatan Rakyat melalui DPRD.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 membuka peluang yang sangat besar bagi penguatan masyarakat di Daerah dengan diperkuatnya DPR Propinsi, kabupaten dan kota. Penguatan tersebut baik dalam proses rekrutmen politik lokal, ataupun dalam pembuatan kebijaksanaan publik di Daerah. Kalau pada masa-masa sebelumnya kebijaksanaan publik di Daerah merupakan domain sekelompok kalangan elite politik lokal, maka pada masa-masa yang akan datang partisipasi rakyat akan sangat meluas dalam menentukan, pemerintah harus melakukan apa dengan cara bagaimana dalam rangka memberikan pelayanan dan perlindungan kepada rakyat di Daerah. Hal itu dapat digambarkan secara mendetail dalam konteks hubungan antara legislatif dan eksekutif di Daerah.

Salah satu implikasi dari Undang-Undang Otonomi Daerah yang baru ini adalah yang menyangkut hubungan antara lembaga Legislatif dan lembaga Eksekutif di Daerah, yang peluangnya untuk menjadi sangat dinamis tinggi sekali. Dan ini sangat berbeda dengan apa yang sudah dipraktekkan selama 25 tahun lebih dibawah pemerintahan Orde Baru.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Klausal ini jelas menempatkan DPRD dalam posisi yang lebih rendah dari Gubernur di Propinsi, Bupati di Kabupaten, dan Walikota di Kotamadya, karena ketiga pejabat yang disebut terakhir ini merupakan aparat pemerintah Pusat di Daerah dalam rangka penyelenggaraan sistem dekonsentrasi.[108] Sebagai pejabat pemerintah Pusat di Daerah mereka dapat dengan mudah melakukan veto atas nama

[108] *Ibid*, hlm. 191.

Presiden, ataupun tidak menganggap ada semua inisiatif kebijaksanaan yang muncul dari lembaga legislatif di Daerah.[109]

Undang-Undang Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 memberikan tempat yang berbeda antara Lembaga Legislatif dan Lembaga Eksekutif. Di dalam pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa " Di Daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah." sementara itu yang dimaksudkan dengan Pemerintah Daerah adalah hanya "Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah lainnya." dan yang perlu kita catat adalah "kedudukan" di antara kedua lembaga tersebut bersifat "sejajar dan menjadi mitra" sekaligus (Pasal 16). Kalau ini dikatakan sebagai ide demokrasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, maka kita dapat melihat misi demokrasi yang diemban oleh Undang-Undang Otonomi Daerah yang baru ini. [110]

Kalau kita bandingkan dengan pengalaman penyelenggaraan pemerintahan pada masa sekarang dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, DPRD menempati posisi yang sangat kuat dan setara dengan kekuasaan eksekutif, akan tetapi ada perbedaan-perbedaan yang sangat menonjol dibandingkan dengan DPRD seperti yang sekarang ini.

DPRD telah dibekali dengan sejumlah hak yang tentu saja kalau dijalankan dengan baik akan mengakibatkan lembaga tersebut akan mampu memainkan peranan yang sangat kuat dalam menciptakan checks and balance dengan pihak eksekutif.

---

[109] Dann Suganda, *Masalah Otonomi Serta Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia,* Sinar Baru, Bandung, 1981, hlm. 62.

[110] Darmansyah, *Optimalisasi Pelaksanaan Otonomi Daerah,* dalam buku Otonomi Daerah,...*Op.cit.*, hlm. 194.

Sehingga segala sesuatunya terpulang kembali kepada Dewan itu sendiri untuk mampu atau tidaknya memainkan peranan yang diharapkan oleh warga masyarakat.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah:

a. Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota.
b. Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah.
c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota.
d. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah.
e. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan APBD
f. Melaksanakan pengawasan terhadap:
    1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lain
    2. Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota
    3. Pelaksanaan APBD
    4. Kebijakan Pemerintah Daerah dan
    5. Pelaksanaan kerja sama international di Daerah
g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah
h. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat (Pasal 18 ayat 1).

3. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disahkan dan diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004 (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran negara RI Nomor 4437), yang terdiri atas 16 Bab, dan 240 pasal, berbeda dengan undang-undang sebelumnya. Undang-Undang RI Nomor

32 Tahun 2004 merupakan Undang-Undang pemerintahan daerah yang kedelapan, dibuat berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 yang telah diamendemen.[111] Ada prinsip-prinsip dan asas-asas yang penting dalam Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004.

Prinsip-prinsip tersebut antara lain :

a. Prinsip Otonomi seluas-luasnya;

b. Prinsip otonomi nyata;

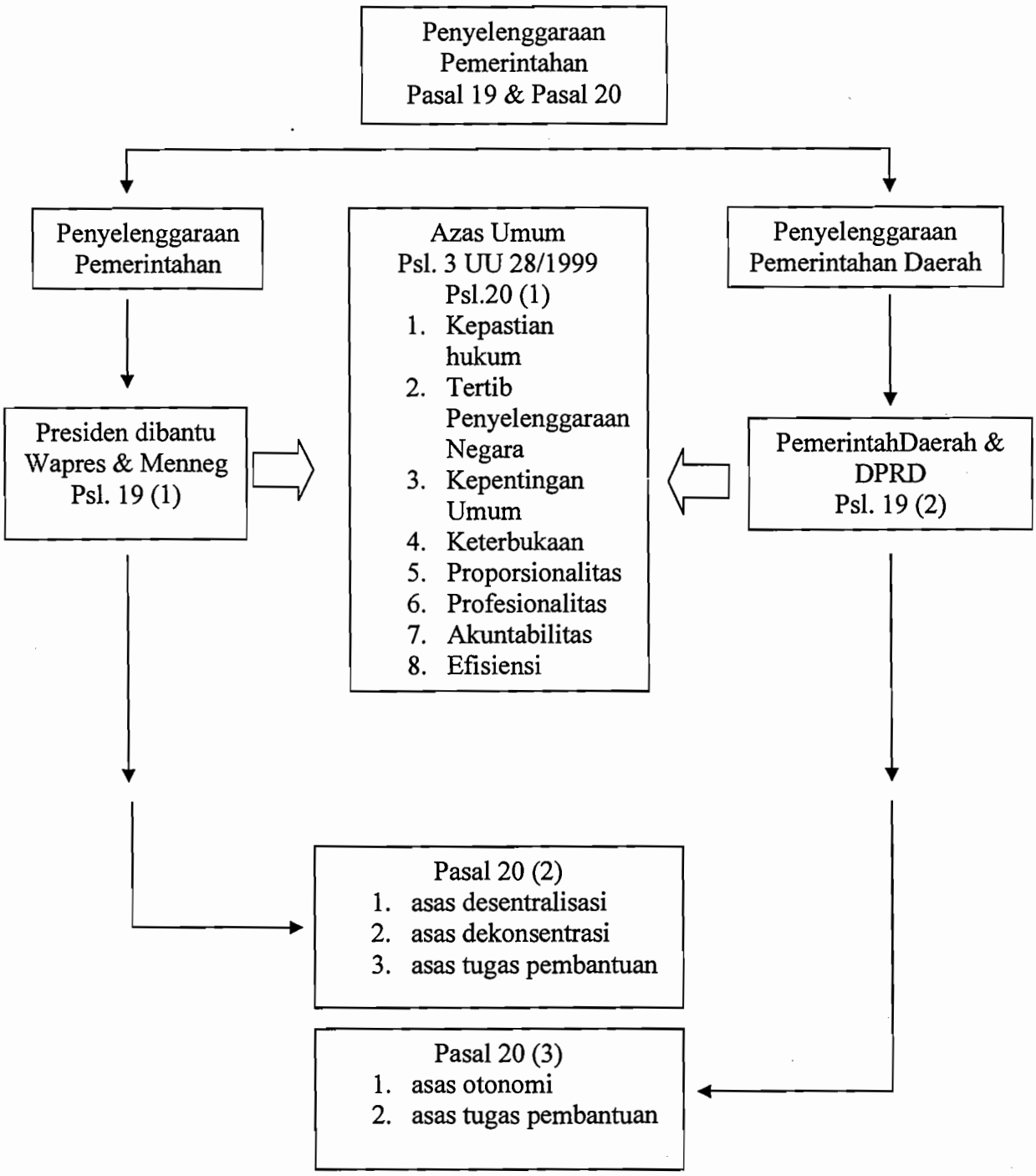
c. Prinsip otonomi yang bertanggungjawab.

Penyelenggaraan pemerintahan adalah Presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden dan para Menteri Negara. Sedangkan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD.

Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada azas umum penyelenggaran Negara yang terdiri dari :

a. asas kepastian hukum;
b. asas tertib penyelenggara Negara;
c. asas kepentingan umum;
d. asas keterbukaan;
e. asas proporsionalitas;
f. asas professionalitas
g. asas akuntanbilitas;
h. asas efisiensi, dan;
i. asas efektivitas

[111] Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Otonomi... Op.Cit*, hlm., 135.



Gambar 2.2 : Penyelenggaraan Pemerintahan menurut UU No. 32 Tahun 2004

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi. Sedangkan dalam penyelenggaran pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Prinsip otonomi daerah menggunakan 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 memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senjatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.[112]

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaran otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan

---

[112] I. Widarta, *Cara Mudah Memahami Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Pondok Edukasi, Yogyakarta, 2005, hlm. 34-35.

otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara Daerah dengan Daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antardaerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar Daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.

HAK DAN KEWAJIBAN DAERAH

Hak Daerah :

a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan;
b. Memilih pimpinan daerah;
c. Mengelola aparatur daerah;
d. Mengelola kekayaan daerah;
e. Memungut pajak dan retribusi daerah;
f. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
g. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah, dan;
h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kewajiban Daerah :

1. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan NKRI;
2. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
5. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
6. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
7. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;

8. Mengembangkan sistim jaminan sosial;
9. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
10. mengembangkan sumberdaya produktif di daerah;
11. Melestarikan lingkungan hidup;
12. Mengelola administrasi kependudukan;
13. Melestarikan nilai sosial budaya;
14. Membentuk dan menetapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya, dan
15. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan

Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintahan Daerah dan DPRD.

Pemerintahan Daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah.

Aspek hubungan kewenangan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem NKRI. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Disamping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.[113]

Pemerintahan Daerah mengatur mengenai :

[113] *Ibid,* hlm. 39.

1. Hak, Kewajiban, Tugas dan Wewenang

Kewajiban Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah:

a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI;
b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
e. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
f. Menjaga etika dan norma dalam menyelenggaraan pemerintahan daerah;
g. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
h. Melaksanakan prinsip tat pemerintahan yang bersih dan baik;
i. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
j. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
k. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dan menginformasikan laporan penyelenggaran pemerintahan daerah kepada masyarakat; laporan kepada pemerintah disampaikan satu kali dalam satu tahun

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat; unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan

ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Tatacara atau prosedur, persyaratan kriteria pembentukan suatu organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam peraturan daerah yang mengacu pedoman yang ditetapkan Pemerintah.

Tugas dan Wewenang Kepala Daerah:

a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah;
b. Mengajukan Raperda;
c. Menetapkan Perda;
d. Menyusun dan mengajukan raperda APBD;
e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan;
g. Melaksanakan tugas dan wewenang lainnya.

Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah:

a. Membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
b. Mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di Daerah;
c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten / kota / kecamatan;
d. Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah;
e. Melaksanakan tugas yang diberikan Kepala Daerah;
f. Melaksanakan tugas Kepala Daerah apabila berhalangan.

Gubernur dalam melaksanakan hak, wewenang dan kewajibannya di Daerah memiliki dua posisi:[114]

1. Sebagai Kepala Daerah Otonom Propinsi, dan;
2. Sebagai wakil Pemerintah di Daerah : Gubernur sebagai Kepala Daerah Propinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan

[114] *Ibid.* hlm. 45.

urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya tersebut, Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden.

Tugas dan Wewenang Gubernur:

1. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten / kota;
2. Koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah propinsi dan kabupaten / kota;
3. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah propinsi dan kabupaten / kota.

Pedanaan tugas dan wewenang Gubernur dibebankan kepada APBN. Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai. Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Disamping itu diberikan pula batasan, arahan, bimbingan , pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah Wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Pembentukan dan Penyidikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Pemberhentian melalui usulan DPRD, Kepala Daerah dan/Wakil Kepala Daerah yang berhenti karena:

a. Meninggal, dan;
b. Permintaan sendiri, serta;
c. Diberhentikan karena:
    1. Berakhirnya masa jabatan;
    2. Berhalangan tetap;

3. Tidak lagi memenuhi syarat, dan;
4. Melanggar larangan, diberitahukan oleh Pimpinan DPRD untuk diputuskan dalam Rapat Paripurna (biasa) dan diusulkan oleh Pimpinan DPRD kepada Presiden melalui Gubernur/Menteri dalam Negeri.

Sedangkan Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah yang berhenti karena:

a. Diyatakan melanggar sumpah janji jabatan, dan;
b. Tidak melaksanakan kewajiban, diusulkan oleh pimpinan DPRD kepada presiden melalui Gubernur/Menteri dalam Negeri, berdasarkan keputusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD, setelah melalui proses pemberitahuan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya ¾ jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota DPRD yang hadir.

Dalam hal Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana dan melibatkan tanggungjawabnya, DPRD menggunakan hak angket setelah mendapat persetujuan rapat Paripurna DPRD yang dihadiri quorum ¾ dan putusan diambil dengan persetujuan 2/3 yang hadir untuk melakukan penyelidikan. DPRD menyerahkan proses penyelesaian kepada aparat penegak hukum, dan apabila dinyatakan bersalah namun belum memperoleh kekuatan hukum tetap, maka DPRD mengusulkan pemberhentian sementara kepada Presiden melalui Gubernur/Mendagri, dengan keputusan DPRD.

Apabila kemudian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara ternyata terbukti tidak bersalah berdasar keputusan pengadilan yang

memperoleh kekuatan hukum tetap, maka Presiden merehabilitasi dan ia kembali memegang jabatan hingga akhir jabatan.

Pemberhentian Tanpa Melalui Usulan DPRD,

Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dapat diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD berdasar putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, apabila:

a. Dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara sedikitnya 5 tahun atau lebih;
b. Diduga melakukan tindak pidana terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara;
c. Terbukti melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI.

Apabila terjadi kekosongan jabatan kepala daerah, maka akan digantikan oleh wakil kepala daerah, dan apabila masa jabatan masih lebih dari 18 bulan maka kepala daerah mengajukan 2 calon untuk mengisi jabatan wakil kepala daerah dan dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD. Dalam jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah kosong, maka Rapat Paripurna DPRD memutuskan dan menugaskan KPUD menyelenggarakan Pilkada paling lambat 6 bulan terhitung sejak ditetapkannya penjabat kepala daerah, maka sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.

Tindakan Penyidikan KDH dan Wakil KDH

1. Tindakan penyelidikan dan penyidikan dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari presiden atas permintaan penyidikan;
2. Dalam waktu 60 hari terhitung sejak diterimanya permohonan, presiden tidak memberikan persetujuan tertulis, proses yang dimaksud dapat dilakukan;

3. Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis sesuai dengan ketentuan ayat 1 san 2;
4. Dalam hal penelidikan dan penyidikan yang tanpa persetujuan presiden apabila:
   a. Tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan, atau;
   b. Disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan ayng diancam dengan pidana mati, atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.
5. Tindakan penyidikan seperti dimaksud ayat 4 setelah dilakukan, wajib dilaporkan kepada Presiden paling lambat dalam waktu 2 kali 24 jam.

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

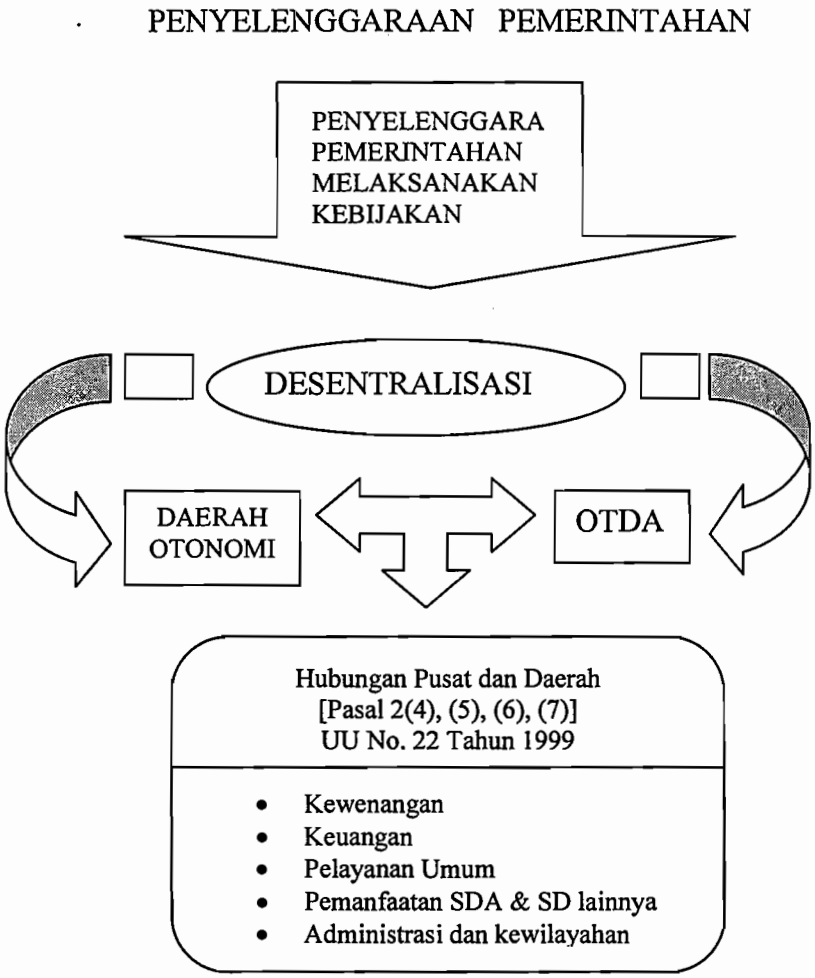
Hak, Kewajiban, Tugas dan Wewenang

Susunan dan kedudukan DPRD yang mencakup keanggotan, pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, prototkoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan sanksi, diatur tersendiri di dalam Undang-Undang Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang tersebut dan yang masih memerlukan pengaturan lebih lanjut baik yang bersifat penegasan maupun melengkapi diatur dalam Undang-Undang ini.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, disebutkan:

a. Kedudukan: sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah;
b. Fungsi: legislasi, anggaran dan pengawasan;
c. Hak : interpelasi, angket dan menyatakan pendapat
d. Tugas dan Wewenang (sama dengan Pasal 62 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 ditambah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 42): memilih wakil

kepala daerah (dalam kondisi tertentu); membentuk panwas pilkada, dan; melakukan pengawasan dan meminta laporan pelaksanaan pilkada kepada KPUD.



Gambar 2. 3 Penyelenggaraan Pemerintahan menurut UU No. 22 Tahun 1999

BAB III

SISTEM PENCALONAN DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENURUT UU No. 5 TAHUN 1974, UU No. 22 TAHUN 1999, DAN UU NO. 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

A. Sistem Pencalonan dan Pemilihan Kepala Daerah menurut UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Sejarah politik mencatat, pemilihan kepala daerah telah dilakukan dengan tiga jenis sistem. Yakni sistem penunjukan/pengangkatan oleh Pemerintah Pusat {masa kolonial Belanda, Jepang (UU No.27 tahun 1902); UU No.22 Tahun 1948; Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959 juncto Penetapan Presiden No.5 Tahun 1960}, selanjutnya sistem pemilihan perwakilan semu yang dianut pada (UU No.18 Tahun 1965; UU No.5 Tahun 1974) dan sistem pemilihan perwakilan (dan UU No.22 Tahun 1999). Penerapan UU No.22 Tahun 1948 dan Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959 juncto Penetapan Presiden No.5 Tahun 1960.[115]

Ketiga sistem di atas memiliki kelemahan dengan derajat yang variatif. Sistem penunjukan/pengangkatan mengandung subjektivitas dan diskriminasi yang kental denganKKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Para kepala daerah terpilih sangat tunduk pada Pusat, dan sebagian besar kepala daerah terpilih teridentifikasi sebagai keluarga kepala daerah terdahulu.

Dalam sistem pemilihan perwakilan semu menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, ditemukan penyimpangan yang cukup menarik. Syaukani HR, Affan Gafar dan M.Ryaas Rasyid menggambarkan situasi tersebut dengan adanya rekrutment politik

---

[115] Syaukani HR, Afan Gaffar dan M.Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 147.

lokal dimana ditentukan sepenuhnya oleh orang Jakarta, khususnya pejabat Departement Dalam Negeri (Depdagri) untuk pengisian jabatan Bupati, Walikota, Sekretaris Daerah, dan Kepala-Kepala Dinas di Provinsi.[116]

Setelah pemerintahan Orde Baru berhasil melaksanakan konsolidasi kekuasaan yang mulai dilaksanakan sejak tahun 1968 di samping agenda pembangunan ekonomi yang merupakan prioritas utama pemerintah, secara perlahan agenda-agenda lainnya mulai dicanangkan, termasuk dalam bidang pemerintahan daerah. Undang-Undang No.18 Tahun 1965 dirasakan tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan keadaan kehidupan politik pada waktu itu, apalagi sarat dengan jargon-jargon yang diwariskan oleh politik masa demokrasi Terpimpin.

Oleh karena itu lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, pada undang-undang ini mengatur sistem pencalonan dan pemilihan kepala daerah. Seperti biasa setiap calon kepala daerah harus memenuhi persyaratan, ini diatur dengan pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, sebagai berikut :[117]

Pasal 14

Yang dapat diangkat nenjadi Kepala Daerah ialah Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

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 pernahterlibat 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;

[116] Ibid
[117] Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

f. Mempunyai kepribadian dan kepemimpinan;
g. Berwibawa;
h. Jujur;
i. Cerdas, kemampuan dan trampil;
j. Adil;
k. Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan Pengadilan yang mempunyai kekuatan pasti;
l. Sehat jasmani dan rohani;
m. Berumur sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) tahun bagi Kepala Daerah Tingkat I dan 30 (tigapuluh) tahun bagi Kepala Daerah Tingkat II;
n. Mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang cukup dibidang pemerintahan;
o. Berpengetahuan yang sederajat dengan Perguruan Tinggi atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dapat dipersamakan dengan Sekolah lanjutan Atas bagi Kepala Daerah Tingkat II;

Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, sistem pencalonan dan pemilihan kepala daerah dalam pasal 15 ayat (1) dinyatakan bahwa Kepala Daerah Tingkat I 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 Menteri Dalam Negeri.[118]

Meskipun gagasan awal penataan pemerintahan di daerah yang kemudian dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dimaksudkan untuk mewadahi gagasan otonomi daerah sebagai implementasi prinsip demokrasi, namun dalam kenyataannya sistem hubungan antara Pusat dan Daerah adalah sistem hubungan yang sentralistik. Hal ini dapat terlihat dari proses pemilihan dan penetuan kepala daerah. Pasal 15 menegaskan :

a. Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh DPRD dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orabg calon yang

[118] Pasal 15 UU No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Gubernur.

b. Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh DPRD yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.

Penjelasan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, disebutkan Presiden dalam mengangkat Kepala Daerah dari antara calon-calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon, karena hal ini adalah merupakan hak prerogatif Presiden.

Selanjutnya Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menggambarkan proses calon Kepala Daerah Tingkat II sebagai berikut :

Pasal 16

(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.

Kemudian didalam Penjelasan pasal 16 disebutkan, hal yang sama juga terjadi dalam pemilihan Kepala Daerah Tingkat II,[119]sebagai berikut:

[119] Dann Sugandha. *Masalah otonomi serta Hubungan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah di Indonesia,* Sinar Baru, Bandung, 1981, hlm. 62.

Menteri Dalam Negeri, yang dalam hal ini bertindak atas nama Presiden dalam mengangkat Kepala Daerah Tingkat II tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon Menteri Dalam Negeri, yang dalam hal ini bertindak atas nama Presiden dalam mengangkat Kepala Daerah Tingkat II tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon.

Ketentuan tersebut secara jelas sangat tidak demokratis dan cenderung mengabaikan aspirasi masyarakat di daerah, sehingga berapapun jumlah suara yang diperoleh seorang calon menjadi tidak penting lagi, karena kuncinya bukan pada jumlah dukungan suara tetapi kehendak Presiden yang dibungkus dengan kata hak prerogatif.[120]

Posisi wakil Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tidak melalui pemilihan melainkan seseorang yang mempunyai kedudukan sebagai Pegawai Negri yang diisyaratkan memenuhi persyaratan.

Pasal 24

(1) Wakil Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan.

(2) Dengan memperoleh persetujuan dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa melalui pemilihan, Gubernur Kepala Daerah mengajukan calon Wakil Kepala Daerah Tingkat I kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

(3) Wakil Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan.

(4) Dengan memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa melalui pemilihan Bupati/Walikotamadya Kepala daerah mengajukan calon Wakil Kepala Daerah Tingkat II kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah.

---

[120] Lihat kasus-kasus yang pernah mencuat di masa Orde baru, misalnya : Ismail Suko, Sri Roso Sudarmo, Warsito Rasman dan seterusnya, menunjukkan betapa dominasi Pusat sangat kental dalam Syaukani, Affan Gaffar, dan Ryaas Rashid, *Otonomi Daerah...Op.Cit.*, hlm. 154.

(5) Pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah dilakukan menurut kebutuhan.

(6) Wakil Kepala daerah adalah pejabat Negara.

(7) Ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal-pasal 14, 19, 20 dan 21 Undang-undang ini berlaku juga untuk Wakil Kepala Daerah.

(8) Wakil Kepala daerah diambil sumpanya/janjinya dan dilantik oleh Menteri Dalam negeri atas nama Presiden bagi Wakil Kepala Daerah Tingkat I dan oleh Gubernur Kepala Daerah atas nama Menteri dalam Negeri bagi Wakil Kepala Daerah Tingkat II.

(9) Tatacara pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam ayat-ayat (2) dan (4) pasal ini diatur lebih lanjut dengan peraturan Menteri Dalam Negeri.

2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sesuai dengan keinginan dan aspirasi masyarakat.

Perkembangan pemilihan langsung oleh rakyat sejak lama dilakukan untuk membentuk lembaga yang melakukan pengawasan (legislative) terhadap pemerintahan sehari-hari. Hal itu dilakukan karena untuk membatasi kekuasaan raja. Akan tetapi dalam perjalannya praktek penyelenggaraan Negara terutama untuk lebih menjamin terselenggaranya pemerintahan demokratis, kemudian presidenpun perlu dipilih secara langsung termasuk dalam pemilihan kepala daerah.

Sebagus apapun sebuah negara yang ditata secara demokratis tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu menjadi tolok ukur sebuah Negara demokratis atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-mata ditentukan oleh ada tidaknya

pemilihan oleh rakyat atas pemimpin-pemimpinnya. Pemilihan memerlukan perangkat lain untuk mendukung proses pemilihan.[121]

Secara umum dikatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung itu lebih demokratis. Setidaknya 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 di tengah jalan. Praktek selama berlangsungnya Undang-Undang No.22 Tahun 1999 menunjukkan bahwa pilihan DPRD seringkali bersebrangan dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah. DPRD punya tafsir sendiri terhadap aspirasi masyarakat, bahkan penyelewengan pun tidak jarang terjadi, berbagai cara terlarangpun ditempuh (misalnya; pemalsuan identitas calon, money politic, mark up suara dan seterusnya). Disamping itu, sering muncul ketegangan antara kepala daerah dengan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sepanjang berlakunya Undang-Undang No.22 Tahun 1999 cerita tentang penjatuhan (pemberhentian) Kepala Daerah oleh DPRD berkali-kali terjadi diberbagai tempat. Sistem Pemerintahan Daerah seperti layaknya parlementer saja. Tidak ada kepastian bagi jabatan kepala daerah, karena setiap saat harus menghadapi serangan dari DPRD.

Disadari bahwa pembentukan Undang-Undang No.22 Tahun 1999 diselimuti oleh semangat reformasi di segala aspek kehidupan bernegara, berlangsung secara cepat sehingga pada akhirnya dirasakan ada substansi atau praktek penyelenggaraannya yang kurang sesuai dengan jiwa dan semangat berdemokrasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

[121] Jimly Asshiddiqie, *Pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden,* Jurnal UNISIA No. 51/XXVII/I/2004, hlm. 10

Adanya kekurangan dalam Undang-Undang No.22 Tahun 1999 telah disadari oleh wakil rakyat yang duduk di MPR RI yang melahirkan Ketetapan MPR No.IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Bersamaan denganitu dalam Sidang Tahunan MPR RI tahun 2000 telah dilakukan Perubahan Kedua UUD1945 yang antara lain telah merubah Bab VI tentang Pemerintahan Daerah dengan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B sehingga dikeluarkan Ketetapan MPR No.IV/MPR/2000 tersebut sejalan dengan perubahan UUD 1945.

Salah satu butir rekomendasi menyebutkan "sejalan dengan semangat desntralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Revisi dimaksud dilakuakn sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945 ..." Atas amanat TAP MPR di atas, kebutuhan untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tidak terelakkan, apalagi Pasal 18 UUD 1945 yang menjadi dasarnya, pada perubahan kedua UUD 1945 telah disempurnakan dan ditambah menjadi jelas dan rinci.[122]

Peninjauan dan penyesuaian dalam Undang-Undang No.22 Tahun 1999 yang perlu dilakukan antara lain, mengenai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan segala aspek yang terkait dengan perubahan tersebut. Hal ini sudah dimulai dengan perubahan dari Undang-Undang No.4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD menjadi Undang-Undang No.22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR , DPD dan DPRD yang didalamnya tidak lagi tercantum kewenangan DPRD untuk memilih Kepala Daerah.

[122] Lihat dalam "Keterangan Pengusung atas RUU RI tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tanggal 10 September 2003 oleh Badan Legislatif DPR RI".

Perubahan kedua UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pemakaian kata demokratis tersebut memiliki dua makna, yaitu baik pemilihan langsung maupun tidak langsung melalaui DPRD kedua-duannya demokratis. Setelah UUD 1945 diamendemen (2001), terjadi perubahan dalam sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yakni secara langsung oleh rakyat. Sementara itu, model pemilihan kepala daerah menurut Undang-Undang No.22 Tahun 1999 dipilih tidak langsung oleh rakyat tetapi melalui lembaga perwakilan yaitu DPRD.[123] Model lainnya yang diatur secara khusus, misalnya dalam Undang-Undang No.18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh darussalam (NAD). Di dalam undang-undang tersebut ditegaskan, Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi NAD dipilih secara langsung setiap 5 (lima) tahun sekali melalui pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia serta dilaksanakan secara jujur dan adil. Demikian pula untuk pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota, juga dipilih secara langsung.[124] Model yang lain lagi dan banyak disorot masyarakat adalah yang berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta. Di Daerah ini, Gubernur dan Wakil Gubernur tidak dipilih oleh DPRD ataupun rakyat secara langsung tetapi melalui pengangkatan. Dengan kata lain, sampai saat ini Undang-Undang No.22 Tahun 1999 masih memberikan keistimewaan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta berupa pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari

[123] Didalam Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusu Bagi Provinsi papua, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRD) dengan memperhatikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon dari Majelis Rakyat Papua (MRP).

[124] Lihat Pasal 12 dan Pasal 15 Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggro Aceh Darussalam.

keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat. Untuk pemilihan Kepala Desa, justru sudah lama dipraktekkan dilakukan pemilihan langsung oleh rakyat.[125]

Dari uraian di atas terlihat bahwa model pemilihan kepala daerah yang dipraktekkan di daerah selam ini (pasca Orde baru) bervariasi, untuk itu perlu ada penyempurnaan dalam sistem, bahwa tuntutan masyarakat menghendaki pemilihan langsung untuk kedudukan kepala pemerintahan dari tingkat pusat sampai ke desa.

Pemilihan langsung Kepala daerah oleh Rakyat akan membawa beberapa implikasi lainnya yang perlu diatur substansinya dalam undang-undang pemerintahan daerah seperti menyangkut tugas dan wewenang DPRD, hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah, serta penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah.

Proses pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan melalui beberapa tahapan dimulai dari tahap pendaftaran, penyaringan, penetapan pasangan calon, rapat paripurna khusus, pengiriman berkas pemilihan, pengesahan dan pelantikan.

Guna memperoleh figur Kepala Daerah yang mampu, pasangan calon Kepala Daerah sebelum memangku jabatan wajib memaparkan visi, misi, dan program kerjanya agar masyarakat melalui lembaga perwakilannya dapat menilai sejauh mana kemampuan calon tersebut.

Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah dibebaskan dari jabatan organiknya tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri. Ia tidak lagi menerima tunjangan jabatan dan fasilitas lainnya sejak yang bersangkutan dilantik menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Salah satu bentuk pengembangan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah dengan cara pemilihan dan penetapan Kepala Daerah dan Wakil Kepala

[125] Syaukani HR, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, Otonomi ... Op.cit., hlm. 154.

Daerah melalui proses pertanggungjawaban Kepala daerah yang sepenuhnya kepada DPRD.

Pada dasarnya pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD merupakan kewajiban Pemerintah Daerah untuk menjelaskan kinerja penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat. Guna menjaga kesinambungan penyelenggaraan pemerintah daerah, pada prinsipnya masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah 5 tahun. Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah kepada DPRD bersifat laporan pelaksanaan tugas (progress report).

Karena itu, pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah kepada DPRD bukan merupakan wahana untuk menjatuhkan Kepala Daerah akan tetapi merupakan wahana untuk penilaian dan perbaikan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD tidak semata-mata dimaksudkan sebagai upaya untuk menemukan kelemahan pelaksanaan pemerintahan daerah melainkan juga untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, prodiktivitas dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah daerah serta fungsi pengawasan DPRD terhadap jalannya pemerintahan.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD meliputi pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, akhir masa jabatan dan hal tertentu. Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; pertanggungjawaban akhir masa jabatan merupakan pertanggungjawaban selama masa jabatan Kepala Daerah; sedangkan pertanggungjawaban hal tertentu merupakan pertanggungjawaban atas dugaan tindak pidana.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, mengenai sistem pencalonan dan pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 33, yang dimulai dari apa saja syarat Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yaitu :[126]

Warga Negara Republik Indonesia yang dapat ditetapkan menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah yang memenuhi syarat-syarat :

1. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
2. Setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah yang sah.
3. Tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang dinyatakan dengan surat keterangan Ketua Pengadilan Negeri.
4. Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah lanjutan Tingkat Atas dan/atau sederajat yang dibuktikan dengan pendidikan formal.
5. Berumur sekurang-kurangnya 30 tahun
6. Sehat jasmani dan rohani
7. Nyata-nyata tidak terganggu jiwa atau ingatannya
8. Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana
9. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan Keputusan Pengadilan Negeri.
10. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya.
11. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi
12. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Daerah/Wakil Kepala daerah

1. Syarat Bakal Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

[126] Undang-Undang Otonomi Daerah dan Jukla, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Selain memenuhi syarat sebagimana dimaksud, seseorang yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi bakal calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus memenuhi syarat-syarat lain sebagai berikut:

a. Mendaftarkan diri atau didaftarkan pihak lain kepada panitia pemilihan
b. Menyerahkan bukti-bukti tertulis yang mempunyai kekuatan hukum, yang diperlukan untuk memenuhi persyaratan.

Seorang Pegawai Negeri Sipil dan atau TNI/POLRI yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah wajib memperoleh izin tertulis dari atasan yang berwenang mengeluarkan izin.

Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi calon Gubernur atau calon Wakil Gubernur wajib mengundurkan diri dari jabatannya sejak saat pendaftaran.

2. Kepanitiaan

Panitia pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terdiri dari panitia khusus dan panitia pemilihan

Panitia khusus yang selanjutnya disebut Pansus dibentuk dengan keputusan Pimpinan DPRD dan bertugas untuk penyusunan peraturan tata tertib pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Anggota pansus terdiri dari unsur-unsur fraksi. Tugas panitia khusus berakhir pada saat peraturan tata tertib pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditetapkan.

Panitia Pemilihan dibentuk dengan Keputusan Pimpinan DPRD yang mempunyai tugas sebagai penyelenggara dan penanggungjawab pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Anggota Panitia Pemilihan terdiri dari unsur-unsur Fraksi. Ketua dan para Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panitia Pemilihan merangkap anggota. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia pemilihan tetapi bukan anngota. Tugas Panitia Pemilihan berakhir pada saat Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di lantik.

Apabila sesorang anggota Panitia Pemilihan dicalonkan atau mencalonkan diri menjadi bakal calon, yang bersangkutan harus mengundurkan diri dari keanggotaan panitia pemilihan. Pengunduran diri yang bersangkutan sebagai anggota Panitia Pemilihan sejak yang bersangkutan mendaftarkan diri/ didaftarkan sebagai bakal calon.

Panitia pemilihan mempunyai tugas:

1. Melaksanakan administrasi yang berkaitan dengan kegiatan pebdaftaran
2. Melaksanakan administrasi yang berkaitan dengan kegiatan penyaringan.
3. Melaksanakan administrasi yang berkaitan dengan kegiatan penetapan pasangan bakal calon.
4. Melaksanakan kegiatan rapat paripurna khusus tingkat I
5. Melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan pengujian public apabila terdapat pengaduan.
6. Melaksanakan administrasi penetapan pasangan calon terpilih.
7. Melaksanakan kegiatan rapat paripurna khusus tingkat II
8. Melaksanakan administrasi yang berkaitan dengan pengiriman barkas pasangan calon terpilih.
9. Melaksanakan kegiatan pelantikan pasangan calon terpilih.

3. Tahapan Pemilihan, Pengesahan dan Pelantikan

Tahapan Pemilihan, pengesahan, dan pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dilihat pada Tabel 2.1

Tahapan Pemilihan	Pembentukan Kepanitiaan Penyusunan Tata Tertib Pengumuman Jadwal Pemilihan Pendaftaran Bakal calon Penyaringan Bakal calon Penetapan Pasangan calon Rapat Paripurna Khusu Tahap I Rapat Paripurna Khusu Tahap II Pemilihan Ulang Pengiriman Berkas Pemilihan
Tahapan Pengesahan	Mendagri Otda setelah Keputusan DPRD dan berkas pemilihan mengusulkan Pengesahan pasangan Gubernur dan wakil Gubernur terpilih kepada Presiden pengesahan oleh Presiden untuk pasangan Gubernur dan wakil Gubernur Untuk pasangan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota, Ketua DPRD menyampaikan Keputusan DPRD dan berkas pemilihan kepada mendagri Otda melalui Gubernur Pengesahan oleh Presiden melalui Mendagri Otda untuk pasangan Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota
Pelantikan	Pelantikan dilaksanakan setelah diterbitkan SK pengesahan Gubernur dan Wakil Gubernur dilantik oleh Presiden yang didelegasikan kepada Mendagri Otda Bupati/Wakil Bupati dan walikota/Wakil Walikota dilantik oleh Presiden yang didelegasikan kepada Gubernur Pelantikan dilaksanakan pada saat berakhirnya masa jabatan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah Pelantikan dilakukan di gedung DPRD atau di gedung lain dan tidak dilaksanakan dalam rapat

Sumber: PP151/2000 Tentang Tatacara Pemilihan, Pengesahan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pembentukan Kepanitiaan

Selanjutnya panitia pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dibentuk paling lambat 4 bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. Tata cara pembentukan kepanitiaan adalah sesuai dengan tata tertib DPRD.

Penyusunan Tata Tertib

Penyusunan tata tertib dilaksanakan oleh panitia khusus untuk menyiapkan dan menyelesaikan tata tertib pemilihan. Penyelesaian penyusunan tata tertib pemilihan dilaksanakan paling lambat 14 hari setelah panitia khusus ditetapkan.

Pengumuman Jadwal Pemilihan

Panitia pemilihan mengumumkan jadwal pemilihan yang meliputi kegiatan pendaftaran sampai dengan perkiraan pelaksanaan pelantikan. Pengumuman jadwal pemilihan dilaksanakan melalui media komunikasi massa yang ada di daerah setempat.

Pendaftaran Bakal Calon

Panitia pemilihan melaksanakan kegiatan pendaftaran yang meliputi penerimaan pendaftaran, penyerahan bukti pendaftaran dan penyusunan dokumen bakal calon.

Setiap bakal calon menyerahkan formulir pendaftaran dan dokumen kelengkapan administrasi. Atas penyerahan dokumen tersebut, panitia pemilihan menyerahkan bukti pendaftaran kepada bakal calon. Pendaftaran bakal calon dibuka paling lambat 3 bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. Pada hari terakhir tahap pendaftaran, panitia menyusun daftar nama bakal calon sesuai nomor urut pendaftaran. Daftar nama tersebut dilengkapai dokumen administrasi masing-masing bakal calon berikut kelengkapannya disertai berita acara kepada pimpinan fraksi.

Penyaringan Bakal Calon

Penyaringan bakal calon terdiri dari penyaringan tahap I dan penyaringan tahap II. Penyaringan tahap I merupakan kegiatan fraksi untuk meneliti pasangan bakal calon berdasarkan daftar nama. Masing-masing fraksi meneliti dokumen kelengkapan administrasi setiap nama bakal calon.

Untuk penelitian dokumen, masing-masing fraksi menerima dan menampung aspirasi dari perorangan, masyarakat, organisasi social politik dan lembaga kemasyarakatan serta mensosialisasikan nama-nama bakal calon. Penyaringan tahap I dimulai sejak pendaftaran tutup dan berlangsung paling lama 14 hari.

Dalam menampung aspirasi dari perorangan, masyarakat, dan organisasi sosial politik, fraksi-fraksi melakukan pertemuan dengan berbagai kelompok masyarakat/tokoh masyarakat, LSM, dan Organisasi Kemasyarakatan lainnya untuk memperoleh gambaran sejauh mana dukungan masyarakat terhadap nama-nama bakal calon tersebut. Kegiatan ini dimasyarakatkan melalui media massa setempat.

Penyaringan tahap II merupakan kegiatan masing-masing fraksi melakukan proses seleksi baik kelengkapan dan keabsahan administrasi, maupun tentang kemampuan dan kepribadian bakal calon. Pengujian kemampuan dan kepribadian bakal calon sebagaimana dimaksud dilakukan melalui paparan, wawancara atau metode lainnya. Paparan bakal calon berisikan visi, misi dan program kerja masing-masing bakal calon.

Berdasarkan hasil pengujian kemampuan dan kepribadian bakal calon, masing-masing fraksi menetapkan paling banyak 2 pasangan bakal calon. Hasil penetapan pasangan bakal calon ditetapkan dangan keputusan fraksi dan ditandatangani oleh ketua dan sekretaris fraksi. Penyaringan tahap II diakhiri dengan penetapan pasangan bakal calon. Penyaringan tahap II berlangsung paling lama 14 hari.

Penetapan Pasangan Calon.

Pimpinan DPRD bersama pimpinan fraksi-fraksi menetapkan bakal calon menjadi pasangan calon. Masing-masing pasangan bakal calon memaparkan visi, misi, dan program kerjanya pada rapat paripurna DPRD. Pada saat pemaparan visi, misi, dan program kerja, Tanya jawab hanya dilakukan oleh anggota dewan berkenaan dengan materi paparan.

Dua fraksi atau lebih dapat bersama-sama mengajukan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah. Pengajuan pasangan bakal calon yang sama oleh fraksi-fraksi dilakukan melalui kesepakatan atau tanpa kesepakatan antar fraksi.

Pengajuan pasangan bakal calon untuk ditetapkan menjadi pasangan calon paling sedikit 2 pasang bakal calon, paling banyak sama dengan jumlah fraksi. Setiap fraksi hanya berhak mengajukan satu pasangan bakal calon. Penetapan pasanagan bakal calon menjadi pasangan calon ditetapkan dengan keputusan DPRD secara musyawarah atau melalui pemilihan. Rapat paripurna penetapan pasangan bakal calon ini bersifat terbuka untuk umum. Apabila pasangan calon hanya terdapat 2 pasangan dan salah satu pasangan calon diulang. Penetapan pasangan calon dilaksanakan paling lama 7 hari setelah berakhirnya masa penyaringan.

Nama-nama pasangan calon Gubernur dan wakil Gubernur yang telah ditetapkan dengan keputusan DPRD, dikonsultasikan kepada Presiden oleh DPRD yang pelaksanaannya didelegasikan kepadaMenteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Konsultasi DPRD kepada Presiden mengenai nama-nama pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur telah didelegasikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.

Pelaksanaan Konsultasi tersebut dimaksudkan untuk:

a. Meneliti dokumen kelengkapan administrasi setiap pasangan calon, sebagai salah satu bentuk transparan terhadap proses penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
b. Meneliti dokumen tata tertib pemilihan, sebagai salah satu bentuk transparan terhadap proses penetapan pasanagan calon dan proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dimana proses ini berlangsung secara demokratis sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Pemberitahuan Menteri dalam Negeri dan Otonomi Daerah atas hasil penelitian ini dilakukan paling lambat 14 hari setelah dokumen diterima. Apabila terdapat koreksi sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b, DPRD wajib menyempurnakan dokumen paling lambat 7 hari setelah pemberitahuan hasil penelitian.

Nama-nama pasangan calon Bupati/wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota yang telah ditetapkan dengan keputusan DPRD, diberitahukan kepada Gubernur oleh DPRD. Pemberitahuan DPRD kepada Gubernur tentang pasangan calon Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Wali kota disertai dengan dokumen kelengkapan administrasi setiap calon dan tata tertib pemilihan.

Pemberitahuan tersebut dimaksud untuk :

a. Meneliti dokumen kelengkapan administrasi setiap pasangan calon, sebagai salah satu bentuk transparan terhadap proses penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
b. Meneliti dokumen tata tertib pemilihan, sebagai salah satu bentuk transparan terhadap proses penetapan pasanagan calon dan proses pemilihan Kepala Daerah

dan Wakil Kepala Daerah dimana proses ini berlangsung secara demokratis sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Pemberitahuan Gubernur atas hasil penelitian ini dilakukan paling lambat 14 hari setelah dokumen diterima. Apabila terdapat koreksi, DPRD wajib menyempurnakan dokumen paling lambat 7 hari setelah pemberitahuan hasil penelitian.

Rapat Paripurna Khusus terdiri dari Rapat Paripurna Khusus Tahap I dan Rapat Paripurna Khusus Tahap II.

Rapat Paripurna Khusus Tahap I

Rapat Paripurna Khusus Tahap I merupakan Rapat Paripurna Khusus untuk memilih satu pasangan calon dari sejumlah pasangan calon.

Rapat Paripurna Khusus tahap I dilaksanakan setelah kegiatan konsultasi nama-nama pasangan calon dan peraturan tata tertib pemilihan diselesaikan. Rapat paripurna Khusus tahap I dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD.

Apabila pada pembukaan Rapat Paripurna Khusu Tahap I jumlah anggota DPRD belum mencapai quorum, rapat ditunda paling lama satu jam. Penundaan Rapat Paripurna diumumkan dalam Rapat Paripurna oleh pimpinan rapat, dan Sekretaris DPRD membuat berita acara penundaan rapat.

Apabila quorum belum dipenuhi, rapat Paripurna Khusus tahap I ditunda paling lama satu jam lagi. Penundaan Rapat Paripurna diumumkan dalam rapat Paripurna oleh pimpinan rapat dan sekretaris DPRD membuat berita acara penundaan rapat.

Apabila quorum belum dipenuhi tetapi telah dihadiri lebih dari satu fraksi, Rapat Paripurna Khusus Tahap I tetap dilaksanakan.

Apabila fraksi belum terpenuhi, rapat ditunda paling lama 10 hari sejak penundaan.

Setelah penundaan selama 10 hari rapat dilaksanakan kembali. Apabila rapat paripurna khusus tidak terlaksana, sedangkan masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah telah berakhir. Presiden menunjuk Pejabat Gubernur, dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah menunjukPejabat Bupati/Walikota, sampai dengan dilantiknya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah hasil pemilihan.

Pemilihan pasangan calon pada rapat paripurna khusus tahap I dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Setiap anggota DPRD memberikan suaranya kepada satu pasangan calon dari sejumlah pasangan calon.

Apabila hasil perhitungan suara satu pasangan calon telah mendapatkan perolehan suara sekurang-kurangnya setengah ditambah satu dari jumlah anggota DPRD yang hadir, pemilihan satu pasangan calon dinyatakan selesai.

Apabila hasil perolehan suara belum mencapai ketentuan diambil 2 pasangan calon yang memperoleh suara urutan terbesar pertama dan kedua.

Apabila hasil perolehan perhitungan suara pasangan calon urutan terbesar kedua terdapat 2 pasangan calon atau lebih yang memperoleh jumlah suara yang sama, dilakukan pemilihan di antara pasangan dimaksud untuk menentukan pasangan calon yang berhak dipilih bersama-sama dengan pasangan calon urutan pertama. Terhadap pasangan calon yang memperoleh urutan terbesar pertama dan kedua, dilakukan pemilihan untuk memperoleh pasangan calon yang mendapatkan suara terbanyak.

Terhadap hasil pemilihan dilakukan pengujian public yang berlangsung selama 3 hari kerja terhitung sejak ditutupkannya Rapat Paripurna Khusus Tahap I. pengujian

publik dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat luas secara teratur, terbuka, dan bertanggung jawab guna menyampaikan pendapatnya terhadap pasangan calon, anggota DPRD dan/atau anggota masyarakat yang diduga melakukan politik uang dalam proses pencalonan dan/atau pemilihan pasangan calon Kepala Daerah.

Pendapat masyarakat pada pengujian publik terbatas pada adanya dugaan politik uang, yang diduga terjadi sebelum, selama dan setelah Rapat Paripurna Khusus Tahap I. Yang dimaksud dengan politik uang dalam ayat ini adalah pemeberian berupa uang atau bentuk lain, yang dilakukan oleh calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah atau yang berkaitan dengan pasangan calon, kepada anggota DPRD dengan maksud terang-terangan dan/atau terselubung untuk memperoleh dukungan guna memenangkan pemilihan Kepala Daerah, yang dikategorikan sebagai tindak pidana suap sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap.

Panitia Pemilihan menerima pengaduan tertulis dari beberapa anggota masyarakat melalui pimpinan organisasi kemasyarakat setempat yang terdaftar. Pengaduan masyarakat kepada panitia pemilihan dilakukan sebagai berikut :

a. Surat pengaduan harus ditandatangani sekurang-kurangnya oleh 2 orang pimpinan tertinggi organisasi kemasyarakatan yang terdaftar pada Pengadilan Negeri setempat untuk Kabupaten/Kota, dan Pengadilan Tinggi setempat untuk Propinsi.
b. Pengaduan tertulis dan dilampiri salinan tanda terdaftar organisasi kemasyarakatan yang dikeluarkan oleh pengadilan negeri setempat untuk Kabupaten/Kota dan Pengadilan Tinggi setempat untuk Propinsi.
c. Surat pengaduan harus dilampiri bukti-bukti indikasi adanya politik uang.

Apabila tidak terdapat pengaduan, DPRD menetapkan pasangan calon terpilih.

Penetapan tersebut dituangkan dalam Berita Acara Pemilihan yang ditandatangani oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota panitia pemilihan dan saksi-saksi yang terdiri dari unsur-unsur fraksi.

Rapat Paripurna Khusus Tahap II

Apabila panitia pemilihan menerima pengaduan tertulis sampai dengan masa Tahap Pengujian Publik berakhir, Rapat Paripurna Khusus Tahap II diadakan paling lambat 3 hari setelah masa Tahap Pengujian Publik berakhir.

Rapat Paripurna Khusus Tahap II merupakan rapat untuk membahas bukti atas pengaduan masyarakat, dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD. Apabila pada pembukaan rapat, jumlah peserta belum mencapai quorum, Rapat Paripurna Khusus Tahap II ditunda selama satu jam. Apabila setelah ditunda satu jam peserta rapat belum mencapai quorum, Rapat Paripurna Khusus Tahap II ditunda satu jam lagi. Apabila setelah dibuka untuk kedua kalinya rapat belum mencapai quorum, Rapat Paripurna Khusus Tahap II taetap dilaksanakan.

Pengaduan masyarakat dinyatakan terbukti apabila panitia pemilihan menerima pengakuan tertulis perihal tersebut dari beberapa anggota DPRD. Pengakuan tertulis dinyatakan sah apabila ditulis pada lembar bersegel atau kerta bermaterai cukup. Apabila pengaduan masyarakat terbukti, hasil pemilihan pasangan calon dinyatakan batal.

Pasangan calon yang terbukti terlibat politik uang dinyatakan gugur sebagai calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dan tidak dapat dipilih kembali pada pemilihan ulang. Pembatalan ini ditetapkan dalam Berita Acara yang dikeluarkan oleh Panitia Pemilihan. Apabila pengaduan masyarakat tidak terbukti, DPRD menetapkan pasangan calon terpilih. Penetapan pasangan calon terpilih dituangkan dalam Berita Acara

Pemilihan yang ditandatangani oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota Panitia Pemilihan dan saksi-saksi yang terdiri dari unsur-unsur fraksi.

Pemilihan Ulang

Apabila pemilihan pasangan calon dinyatakan batal, pemilihan ulang dilakukan mulai dari Penyaringan Tahap II jika pemilihan ulang diikuti oleh lebih dari satu pasangan calon. Pemilihan ulang diikuti oleh pasangan calon yang telah dinyatakan memenuhi persyaratan dalam penyaringan tahap II.

Apabila pasangan calon yang akan mengikuti pemilihan ulang hanya diikuti oleh satu pasangan calon, pemilihan ulang mulai dari Penyaringan Tahap I, pasangan calon tidak kehilangan haknya sebagai pasangan calon pada pemilihan ulang.

Anggota DPRD yang memberikan pengakuan tertulis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28, melalui Peraturan Tata Tertib DPRD dapat dijatuhi sanksi administrasi sampai dengan pemberhentian keanggotaan. Sanksi tersebut antara lain berupa larangan mengikuti proses pemilihan ulang.

Atas pengakuan tertulis dari anggota DPRD, DPRD dan/atau organisasi kemasyarakatan menyerahkan penyelesaian bagi pihak-pihak yang terlibat politik uang kepada pihak yang berwenang sesuai peraturan perundang-undangan. Pemberi dan/atau yang menerima dalam praktek politik uang dikenakan ancaman sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap.

Pengiriman Berkas Pemilihan

DPRD mengirimkan Berita Acara pemilihan mengenai pasangan calon terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur beserta berkas pemilihan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Pengiriman keputusan DPRD mengenai hasil

pemilihan beserta berkas pemilihan disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri san Otonomi Daerah bagi pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur terpilih, dan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur bagi pasangan calon Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota.

DPRD mengirimkan Berita Acara Pemilihan mengenai pasangan calon terpilih Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota beserta berkas pemilihan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur. Berkas pemilihan terdiri dari tata tertib, berita acara hasil rapat paripurna khusus, risalah rapat paripurna khusus dan dokumen lain sejak pendaftaran pasangan bakal calon.

Tahap Pengesahan

Berdasarkan keputusan DPRD dan berkas pemilihan yang telah diterima :

a. Presiden mengesahkan pasangan Gubernur/Wakil Gubernur
b. Presiden mengesahkan pasangan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota yang pelaksanaannya didelegasikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.

Pengesahan pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah :

a. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah setelah menerima Kepututsan DPRD dan berkas pemilihan, mengusulkan pengesahan pasangan Gubernur/Wakil Gubernur terpilih kepada Presiden.
b. Pengesahan pasangan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota, Ketua DPRD menyampaikan Keputusan DPRD dan berkas pemilihan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur.

Pelantikan

a. Pelantikan pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan setelah diterbitkan surat keputusan pengesahan pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
b. Pelantikan pasangan Sebelum memangku jabatan, Gubernur/Wakil Gubernur dilantik oleh Presiden yang pelaksanaannya didelegasikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.
c. Sebelum memangku jabatan, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota dilantik oleh Presiden yang pelaksanaannya didelegasikan kepada Gubernur
d. Pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan pada saat berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
e. Pelantikan pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan di Gedung DPRD atau di Gedung lain dan tidak dilaksanakan dalam rapat DPRD

Pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah didelegasikan kepada :

a. Menteri dalam Negeri dan Otonomi Daerah atas nama Presiden bagi Gubernur dan Wakil Gubernur.
b. Gubernur atas nama Presiden bagi Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota

3. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

Kepala daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR,

DPR, DPD,dan DPRD, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam Undang-Undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil Kepala Daerah, dan perangkat Daerah.

Pentahapan Pilkada langsung.

Secara umum, pentahapan pilkada dibagi dalam dua periode, yakni:

a. Masa Persiapan, prosesnya meliputi:
    1. Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
    2. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah;
    3. Perencanaan penyelenggaraan meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pilkada;
    4. Pembentukan panitia pengawas, PPK, PPS, dan KPPS;
    5. Pemberitahuan dan pendaftaran Pemantau oleh KPUD.

    Total masa persiapan selama 37 hari

b. Tahap Pelaksanaan, meliputi:
    1. Penetapan daftar pemilih (selama 30 hari);
    2. Pendaftaran dan penetapan calon meliputi: pendaftaran; penelitian; melengkapi syarat; penelitian ulang; pengumuman pasangan (masing-

masing proses 7 hari, sehingga total waktu yang dibutuhkan selama 35 hari);

3. Persiapan pelaksanaan kampanye (7 hari);
4. Kampanye (14 hari);
5. Persiapan pelaksanaan pemungutan suara (3 hari);
6. Pemungutan suara (1 hari);
7. Penghitungan suara (30 hari);
8. Penetapan pasangan calon terpilih (3 hari);
9. Pengusulan pasangan calon terpilih (3 hari);
10. Pengesahan (30 hari);
11. Pelantikan (7 hari);
12. Kemungkinan ada masalah/sengketa (10 hari).

Proses Penetapan Pasangan Calon

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan peraturan perundangan-undangan. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memperoleh sejumlah kursi sebesar 15% dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara kumulatif sebesar 15% dalam pemilu legislatif. Tugas parpol dalam proses pilkada di sebutkan : (1) seleksi internal parpol/gabungan parpol secara demokratis dan transparan; (2) wajib menerima dan membuka kesempatan calon perseorangan; (3) menerima

masukan dari masyarakat, dan (4) penetapan dan pengajuan pasangan calon (setiap parpol/gabungan parpol).

Partai politik merupakan saluran utama untuk memperjuangkan kehendak rakyat, bangsa, dan negara. Sekaligus sebagai sarana kaderisasi dan rekrutmen kepemimpinan di daerah. Dengan demikian keberadaan parpol diharapkan sebagai sarana partisipasi politik rakyat dimana telah melakukan seleksi awal bagi calon kepala daerah sebelum diusulkan. Sebagaimana diketahui bahwa calon kepala daerah diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang meraih kursi di DPRD melalui proses terbuka, diketahui, serta ditawarkan kepada masyarakat. Selanjutnya masyarakat berhak memberikan penilaian atau catatan terhadap calon kepala daerah yang diusulkan partai politik sebelum didaftarkan secara resmi kepada penyelenggara pemilihan.

Beberapa persyaratan yang harus dipenuhi untuk menjadi calon yang akan diusulkan sebagai berikut :

a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
b. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik 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 pernah dijatihi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih;
g. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berddasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh 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 memperoleh kekuatan hukum tetap;
l. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
m. Memiliki 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 istri;
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 pejabat kepala daerah.

Selanjutnya untuk kelengkapan lain yang harus dipenuhi bagi bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, adalah;

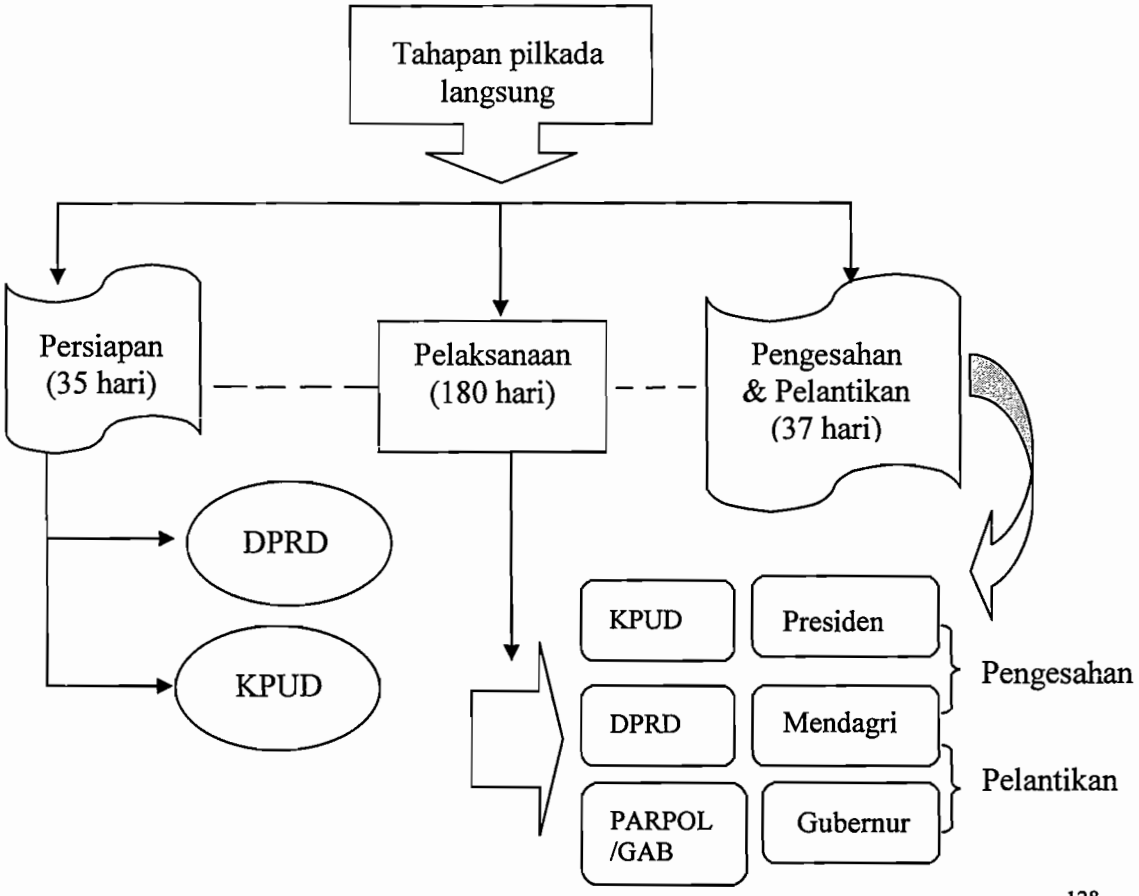
a. Surat pencalonan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau pimpinan partai politik yang bergabung.
b. Kesepakatan tertulis antarpartai politik yang bergabung untuk mencalonklan pasangan calon;
c. Surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau para pimpinan partai politik yang bergabung;
d. Surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan;
e. Surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;
f. Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
g. Surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya;
h. Surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

No.	Kegiatan	Waktu	Penanggung Jawab
1	Tahap Persiapan:		
	a. Pemberitahuan akhir masa jabatan dan persiapan pilkada;	7 hari	DPRD
	b. Perencanaan dan penetapan jadwal;	7 hari	KPUD
	c. Pembentukan Panwas, PPK, PPS, dan KPPS;	7 hari	DPRD dan KPUD
	d. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau;	14 hari	KPUD
2	Tahap Perlaksanaan:		
	p. Penetapan daftar pemilih;	30 hari	KPUD
	q. Pengumuman dan pendaftaran pasangan calon;	7 hari	KPUD
	r. Penelitian dan penetapan pasangan calon;	28 hari	KPUD
	s. Kampanye pasangan calon;	21 hari	KPUD
	t. Pemungutan dan perhitungan suara;	31 hari	KPUD
	u. Penetapan berita acara hasil perhitungan suara;	1 hari	KPUD
	v. Penetapan pasangan calon terpilih	2 hari	KPUD
3	Tahap Pengesahan dan Pelantikan:		
	f. Pengusulan pasangan calon terpilih;	3 hari	DPRD
	g. Pengesahan pasangan calon;	30 hari	Presiden/Mendagri
	h. Pelantikan KDH dan WKDH	7 hari	Mendagri/Gubernur
	Total	180 hari	

Tabel 3.1 : Tahap Pelaksanaan Proses Pemilihan Kepala Daerah langsung menurut UU No. 32 Tahun 2004.[127]

[127] Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Selanjutnya dapat dilihat dalam gambar alur tahapan pilkada langsung yang selain membutuhkan waktu yang panjang juga membutuhkan dana yang cukup besar, tidak dapat dipungkiri ternyata dalam proses demokrasi ini membutuhkan pengorbanan dan ongkos yang cukup besar.



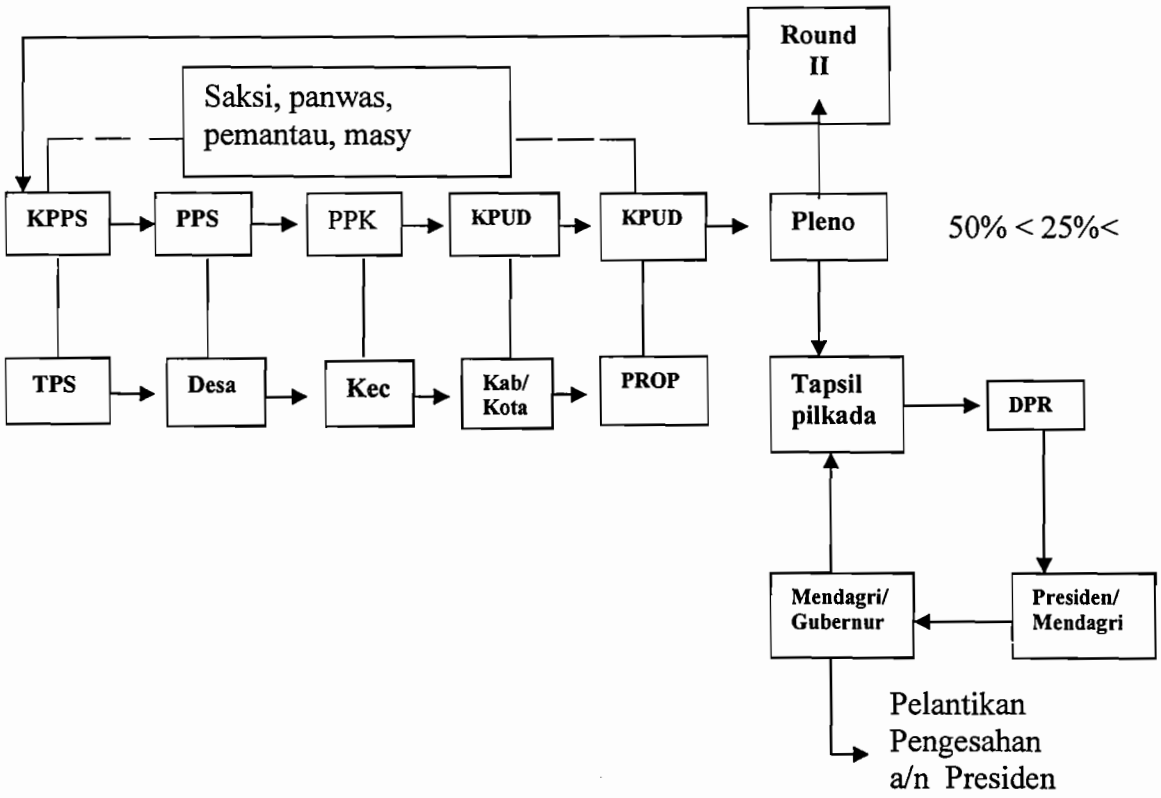
Gambar 3. 1 : Bagan Tahapan Pilkada Langsung menurut UU No. 32 Tahun 2004.[128]

Dalam tahapan yang harus dilalui jelas membutuhkan waktu yang cukup untuk melaksanakan semua proses yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan tidak dapat dipungkiri akan membutuhkan biaya yang cukup besar sehingga

[128] Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, lihat Ikhsan Syakrani, *Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Secara Demokratis Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004,* Jurnal Respublica, Vol.IV, No.2. Edisi Mei 2005, Pekanbaru, hlm. 179.

dikatakan bahwa proses pemilihan kepala daerah menelan ongkos yang besar itu artinya sistem demokrasi ini membutuhkan waktu dan biaya yang besar.

Selanjutnya perlaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil dimana membutuhkan biaya dan waktu yang cukup panjang tidak begitu saja dilaksanakan, sudah seharusnya ada panitia pengawas yang bertugas untuk mengawal jalanya pemilihan ini sesuai dengan yang diamanatkan undang-undang adapun prosesnya dapat dilihat pada bagan sebagai berikut.



Gambar 5.1 : Bagan Tahapan Saksi, Panitia Pengawas menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.[129]

[129] Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, lihat I.Widarta, *Cara Mudah Memahami Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah,* Pondok Edukasi, Yogyakarta, 2005, hlm. 90.

Dalam ketentuan dikatakan bahwa tugas dan wewenang panwas pilkada adalah meliputi: a) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu; b) menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu; c) menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu; dan meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan sendiri kepada instansi yang berwenang demikian terdapat dalam Pasal 76, Pasal 78 dan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Sedangkan yang menjadi kewajiban bagi panwas pilkada diatur berdasarkan Pasal 77, Pasal 79, dan Pasal 81 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.

Bila diperhatikan dalam menghadapi sengketa pilkada diperlukan prosedur/mekanisme penyelesaian sengketa pilkada dan dasar hukumnya. Potret pelaksanaan pilkada di berbagai daerah sering diwarnai oleh berbagai peristiwa muram. Hal yang paling kecil dapat ditemukan dari pencopotan atau penurunan atribut kampanye kandidat lain oleh masing-masing massa pendukung. Sekiranya hal itu dilakukan dalam masa kampanye maka hal tersebut membuktikan masih belum terwujudnya kedewasaan berpolitik dari kubu pasangan calon tertentu.

Ketidakdewasaan berpolitik juga ditandai dengan terjadinya bentrok fisik antar massa pendukung yang berlainan. Peristiwa ini merupakan cerminan dari tidak adanya rasa saling menghormati antar massa pendukung yang berbeda. Bentrok fisik terkadang tidak hanya terjadi ketika pada saat pawai kendaraan. Namun, juga terjadi ketika berada di luar jadwal pawai atau kampanye. Walaupun kerugian akibat bentrokan ini sangat besar namun pada kenyataannya hal ini terus menerus terjadi di lapangan. Persoalan bertambah pelik ketika pelaksanaan kampanye juga diikuti dengan adanya berita gelap yang menjelek-jelekan salah satu pasangan calon, berita atau isu tersebut disebarkan oleh

orang-orang yang tidak bertanggungjawab untuk menyudutkan posisi pasangan calon lainnya.

Seandainya isu gelap ini terus berlangsung maka wajah pelaksanaan pilkada akan selalu diwarnai oleh fitnah-fitnah yang secara etika politik akan menghancurkan sendi-sendi kehidupan yang demokratis. Mewujudkan kedewasaan berpolitik dan tanggungjawab politik memang suatu hal yang agak sulit. Tetapi, apabila kita ingin mengembangkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang jauh lebih baik maka sudah saatnya kita memulai perubahan dari sekarang. Berani bertanggungjawab merupakan salah satu contoh yang dapat dilakukan. Jarang sekali pihak-pihak yang mau bertanggungjawab atas terjadinya berbagai insiden buruk selama massa kampanye. Permasalahan-permasalahan politik seputar pelaksanaan pilkada pada umumnya akan memuncak ketika hari pencoblosan dan pada saat penghitungan suara. Sebelum pencoblosan dimulai kita sering mengenal istilah yang disebut dengan 'serangan fajar'. Dengan adanya kejadian serangan fajar menunjukkan bahwa demokrasi di negara kita masih sangat lemah sebab masih banyak masyarakat dan pihak-pihak tertentu yang mau menjual dan membeli demokrasi dengan uang.

Dengan harapan agar sang kandidat terpilih menjadi kepala daerah maka berbagai hal bisa saja dilakukan pasca pencoblosan. Salah satunya dengan manipulasi penghitungan suara di beberapa tempat yang sekiranya luput dari pengawasan pihak lain. Kejadian inilah yang kemudian menimbulkan kecurigaan terhadap hasil penghitungan suara yang telah diumumkan. Sebagai buntutnya adalah terjadi kericuhan dan saling protes atas hasil yang telah diumumkan. Hanya beberapa daerah saja yang pada kenyataannya bisa menyelesaikan keseluruhan rangkaian pilkada tanpa biaya politik yang

begitu besar, tanpa harus saling mengerahkan atau menunjukkan kekuatan fisik. Penyelenggaraan pilkada untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di Provinsi Banten dan DKI Jakarta, merupakan salah satu contoh penyelenggaraan pilkada yang dapat dijadikan tolak ukur kemajuan kehidupan berdemokrasi. Dalam pelaksanaan pilkada di Banten dan DKI Jakarta setiap permasalahan yangterjadi dalam sengketa pelaksanaan dan hasil pilkada ditempuh melalui jalur hukum.

Pengerahan kekuatan diupayakan sekecil mungkin tidak terjadi. Kalaupun ada demonstrasi maka tidak terjadi saling serang antara massa pendukung yang berlawanan, di samping itu ada pihak yang bertanggungjawab sebagai koordinator massa demonstrasi. Kedewasaan berpolitik begitu tercermin dari adanya ketaatan terhadap hukum dan rasa saling menghormati. Permasalahan pilkada dapat timbul pada semua tahapan dalam pelaksanaannya baik pada tahap persiapan maupun tahap pelaksanaan pilkada seperti ; *pertama,* tidak akuratnya penetapan data pemilih, *kedua*,persyaratan (ijazah palsu/tidak punya ijazah), *ketiga*, permasalahan internal parpol dalam hal pengusulan pasangan calon *keempat*, KPUD yang tidak tranparan, tidak independen dan memberlakukan pasangan calon tidak adil dan setara, *kelima* adanya dugaan money politik, *keenam*, pelanggaran kampanye, dan perhitungan suara yang dianggap tidak akurat.

Gonjang-ganjing pilkada di berbagai daerah di negeri ini banyak yang bermuara pada ketidakpuasan terhadap proses dan hasil pilkada itu sendiri, atau berangkat dari proses politik yang tak mampu mengakomodasikan aspirasi akar rumput. Banyak kasus menunjuk ke arah itu. Pilkada di berbagai wilayah di tanah air terkadang berujung dengan kekacauan politik. Publik selalu diimformasikan dengan istilah pembatalan pilkada, pilkada ulang, dan sebagainya. Ini peristilahan yang keliru dan tidak benar

karena peraturan perundang-undangan pilkada seperti UU No 32 Tahun 2004, Perpu No 3 Tahun 2005, PP No 6 Tahun 2005, dan PP No 17 Tahun 2006 sama sekali tidak mengenal yang namanya pilkada ulang atau pembatalan pilkada.

Yang ada hanya penghitungan suara ulang, pemungutan suara ulang, atau penundaan pilkada. Hal ini menunjukkan ketidaktahuan publik terhadap mekanisme penyelesaian sengketa pilkada. Ketidaktahuan publik masyarakat bisa disebabkan oleh penyelenggara pemilu yang tidak cukup melakukan sosialisasi mengenai mekanisme penyelesaian sengketa meski mungkin saja sosialisasi proses pilkada di tahap lainnya dilaksanakan dengan baik. Hal ini bisa terjadi karena ekspektasi yang terlalu tinggi dari para penyelenggara pilkada bahwa pilkada tidak banyak menimbulkan masalah. UU No 32 Tahun 2004 pada prinsipnya mengatur kewenangan DPRD dalam pilkada sehingga KPUD bertanggungjawab kepada DPRD. Namun kewenangan itu lalu dihapus dan dibatalkan Mahkamah Konstitusi melalui putusannya No 072-073/PUU-II/2004 tanggal 22 Maret 2005. Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi, kewenangan DPRD hanya sebatas memberi rekomendasi pengangkatan dan pengesahan pasangan calon terpilih kepada Mendagri melalui Gubernur berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dan berkas pemilihan dari KPUD, sedangkan KPUD sendiri memiliki kemandirian penuh untuk melaksanakan pilkada secara bebas dan transparan.

Meski demikian, kemandirian KPUD itu menuai masalah ketika terjadi penolakan dan/atau intervensi dari DPRD dan/atau masyarakat. Dalam hal penolakan terhadap pilkada berdasar kasus-perkasus permasalahan dimulai dari tekanan masyarakat dan/atau kontestan yang merasa dirugikan kepada panwas pilkada untuk membuat laporan pelanggaran pilkada yang diteruskan kepada pihak DPRD. DPRD kemudian membuat

rekomendasi kepada KPUD untuk menunda atau membatalkan pilkada. UU Pemda menentukan bahwa putusan MA dalam sengketa hasil pilkada bersifat final dan mengikat serta dapat didelegasikan kepada pengadilan tinggi (PT).

Tetapi penjelasan Pasal 106 Ayat (7) mementahkan sifat final tersebut karena putusan PT yang bersifat final adalah putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan tidak bisa lagi ditempuh upaya hukum. Sifat final dan mengikat putusan pengadilan merupakan kunci bagi kepastian politik dan hukum hasil pilkada. Tetapi sifat tersebut tidak diterapkan sebagai *lex specialis* oleh MA. Penetapan hasil pilkada oleh KPU Kota Depok telah digugat ke PT Jawa Barat dan dikoreksi oleh putusan No 01/Pilkada/2005/PT.Bdg. KPU Depok pun meminta peninjauan kembali dan putusan MA No 01 PK/Pilkada/2005 membatalkan putusan PT Jawa Barat (sekaligus menyalahi Perma No 6/2005; Putusan MA kemudian disengketakan ke MK meskipun permohonan untuk memperkarakan putusan tersebut tidak diterima). Rumusan UU Pemda tidak menghapus ketentuan hukum acara MA mengenai peninjauan kembali meskipun hasil revisi UU Pemda lebih mutakhir (*lex posterior*) dibanding hasil revisi UU MA dan UU Kekuasaan Kehakiman pada tahun 2004. Pengaturan dan praktik penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah masih membuka ketidakpastian hukum maupun kestabilisasi politik. Sebuah desain penyelesaian hukum atas sengketa politik seharusnya mengandung kejelasan substantif dan ketegasan prosedural sehingga tidak mudah dibajak di pengadilan.

Dalam pasal 112-114 PP No.6/2005 yang mengatur tahapan penyelesaian sengketa, Panwas akan mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk melakukan musyawarah dalam mencapai kesepakatan. Bila tidak terjadi kesepakatan, maka Panwas

akan membuat keputusan. Keputusan tersebut bersifat final dan mengikat. Sementara, bila terjadi laporan sengketa yang mengandung unsur tindak pidana, maka akan dilakukan sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Kemudian pemeriksaan dilakukan di pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.

Dalam berbagai pengalaman pilkada langsung yang telah diselenggarakan di berbagai daerah di Indonesia, konflik yang terjadi antara lain : konflik antara kandidat dengan KPUD, konflik antar kandidat serta konflik antar pendukung. Konflik antara kandidat dengan KPUD dapat terjadi apabila kandidat menggunakan mekanisme legal untuk melawan keputusan KPUD. Pasal 106 UU Pemerintah Daerah disebutkan "Mahkamah Agung diberi kewenangan untuk menerima, memeriksa, dan memutus sengketa hasil penetapan perhitungan suara Pilkada & Pilwakada dan KPUD."

Sengketa pilkada yang menggunakan jalur ini dapat dilihat pada kasus Pilkada Sulawesi Barat dimana pasangan Salim Mengga dan Hatta Dai menggugat keputusan KPUD Sulbar. Konflik antar kandidat dapat terjadi apabila kandidat memiliki ketidakpuasan atas cara-cara yang dilakukan oleh kandidat lainnya dalam memenangkan pilkada. Ketidakpuasan ini diekspresikan menggunakan jalur yang disediakan oleh peraturan perundangan. Potensi konflik yang paling mengkhawatirkan adalah konflik antar pendukung. Pengerahan massa yang tidak terkendali akibat ketidakpuasan kolektif akan menghasilkan anarkisme.

Di sini dibutuhkan moralitas politik para pemimpin yang bertikai jangan sampai para pemimpin mengedepankan konsep Machiavelli dalam meraih kekuasaan. Menurut Machiavelli, kekuasaan adalah lingkaran setan yang tidak bermoral karena seringnya menghalalkan segala cara. Seorang penguasa menurutnya adalah orang yang sanggup

meraih dan mempertahankan kekuasaan, lepas dari dimensi etis yang digunakan. Peran media massa sangat dibutuhkan sebagai *agent of change* dengan *independensinya* untuk tidak memberitakan secara berlebihan gejolak-gejolak yang timbul di masyarakat karena dapat menjadi stimulan bagi gerakan-gerakan lainnya. Selain itu, media massa diharapkan mensosialisasikan mekanisme penyelesaian sengketa pilkada agar masyarakat memahami bahwa kelompok-kelompok yang melakukan kekerasan atas nama demokrasi justru melakukan proses dekonstruksi terhadap demokrasi yang sedang dibangun.

Partai pendukung sebagai simpul-simpul massa harus memberikan pendidikan politik yang baik bagi masyarakat. Pasal 9 UU No 31/2002 tentang partai politik menyebutkan, partai politik berfungsi sebagai sarana pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat agar menjadi warga negara Republik Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Selain itu, partai politik wajib menciptakan iklim yang kondusif dalam pentas politik. Partai politik harus menjadi garda terdepan dalam mencegah meluasnya konflik.

B. Kekurangan dan Kelebihan Sistem Pencalonan dan Pemilihan Kepala Daerah menurut UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah

Kelebihan dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah pemerintah tidak perlu mengeluarkan dana yang besar dan menyediakan waktu yang panjang dalam menyelenggarakan pemilihan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Hal ini terjadi karena tidak banyak melalui tahapan yang berliku. Di bidang politik berdasarkan Undang-Undang Nomor

5Tahun1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah penjelasan angka I.4.d. menunjukkan bahwa pemerintah daerah adalah Kepada Daerah dan DPRD dengan tujuan tercapainya kerjasama yang serasi antara KDH dan DPRD untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah. Keterangan ini menunjukkan pemerintah pusat berupaya menyatukan kekuasaan legislatif dan ekskutif guna menekan keinginan rakyat yang dapat merusak tatanan dalam konsep NKRI.

Dibidang Hukum, pengambilan keputusan baik dalam bentuk kebijakan Kepala Daerah maupun Peraturan Daerah harus sesuai dengan kerangka yang telah ditetapkan pemerintah atasannya. Hal ini merupakan konsekuensi NKRI dalam kaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden (sistem kabinet pressidentil).

Kekurangan dalam sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah DPRD tidak pernah memiliki hak untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah karena hal itu merupakan hak prerogatif Presiden. DPRD hanya memilih bakal calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah selanjutnya diajukan kepada Presiden dan Presiden yang menentukan pilihannya.

Selanjutnya dari sudut politik Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 telah menciptakan pemerinthan yang terpusat dan memberikan otonomi yang harus dipagari oleh kepentingan untuk mewujudkan keutuhan negara kesatuan dalam arti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 lahir dari semangat politik yang tidak demokratis karena program pembangunan berorientasi pada paradigma pertumbuhan sehingga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak dapat menyembunyikan watak sentralistiknya.[130]

---

[130] Moh. Mahfud MD, "*Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah*", Makalah Seminar Nasional *Pergeseran Otonomi Daerah dan Demokratisasi di Indonesia,* kerjasama FH UII Yogyakarta, Yogyakarta, dengan PERSAHI Jakarta, 5 Februari 1995, hlm. 1.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak diberikan wewenang politik yang memadai, karean semua putusan yang akan diambil harus dikonsultasikan terlebih dahulu ke Pusat atau setidaknya kepada Kepala Daerah (Kepala Wilayah).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 telah menumpulkan aspirasi masyarakat di Daerah karena wakil-wakil mereka di DPRD tidak diberi wewenang untuk memilih, mengangkat, meminta pertanggungjawaban dan memberhentikan Kepala Daerahnya.[131]

DPRD tidak dikonstruksikan sebagai lembaga legislatif daerah yang berfungsi mengawasi kepala daerah dan jalannya pemerintahan di daerah, tetapi menjadi bagian dari kelembagaan pemerintah daerah (Pasal 1). Kepala daerah diberi kekuasaan yang sangat kuat di daerah sementara itu DPRD dibuat tidak berdaya.

Meskipun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 telah melengkapi anggota DPRD dengan berbagai macam hak untuk dapat melaksanakan fungsinya, [132] tetapi semua hak DPRD tidak dapat diimplementasikan secara optimal. Sistem yang diciptakan tidak memungkinkan hak-hak itu dapat dilaksanakan oleh DPRD, karena cara-cara penggunaan hak-hak tersebut diatur di dalam peraturan tata tertib DPRD.

Kepala Daerah dalam konstruksi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 justru dijadikan " *Mata-mata dan perpanjangan tangan ":* Pemerintah Pusat di Daerah dengan sebutan penguasa tunggal di daerah. Dalam diri Kepala Daerah melekat dua jabatan sekaligus, sebagai Kepala Daerah dan Kepala Wilayah. Penempatan posisi Kepala Daerah yang demikian itu sangat efektif mendukung kepentingan pemerintah pusat tanpa ada satu

[131] Lihat Pasal 15 dan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah beserta Penjelasan Pasal tersebut.

[132] Hak-hak DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

kekuatan tawar menawar untuk melawan kepentingan pusat. Kepala Daerah diakhir masa jabatannya harus bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat, [133] kepada DPRD hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban. Hal ini sebagai konsekuensi logis dari kewenangan yang dimiliki oleh Pusat dalam hal mengangkat dan memberhentikan kepala daerah, karena hal ini merupakan hak prerogatif Presiden (Penjelasan Pasal 15 dan Pasal 16).

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Kelebihan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bertolak dari kehendak masyarakat untuk mengembangkan semangat demokratisasi, peningkatan partisipasi masyarakat serta pemerataan keadilan. Filosofi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah keanekaragaman dalam kesatuan dengan semangat desentralisasi sebagai kontra konsep dari filosofi keseragaman yang digunakan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan semangat sentralisasi. Salah satu dasar pemikiran pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah meningkatkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), agar benar-benar dapat melakukan fungsi legislasi dan pengawasan serta sungguh-sungguh berperan sebagai penyalur aspirasi rakyat dalam rangka pengembangan demokrasi, sehingga diharapkan terlalin hubungan yang harmonis antara Kepala Daerah dan DPRD. Secara filosofis, DPRD dan Pemerintahan Daerah adalah institusi yang diproduk oleh, dari dan untuk rakyat melalui mekanisme kedaulatan rakyat, yakni pemilihan Umum. DPRD bertugas mengemban aspirasi rakyat untuk melakukan pengawasan kepada Pemerintah daerah,

[133] Dalam hal ini Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dan Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur {Pasal 22 ayat (2)} dalam Jurnal Respublika, Vol IV, April 2006, Pekanbaru

sedangkan Pemerintah Daerah bertugas mewujudkan aspirasi sesuai dengan kehendak rakyat. Kedua institusi ini sama-sama mengemban amanat rakyat dan bertanggungjawab kepada rakyat (akuntabilitas publik), maka disinilah letak mitra sejajarnya. Jadi tidak ada institusi penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang merasa sebagai super body dan ada yang inferior body. Artinya antara DPRD dan Pemerintah daerah mempunyai kedudukan hukum yang setara.

Penetapan dan pemilihan kepala daerah diserahkan sepenuhnya kepada daerah di mana DPRD memilih tanpa campur tangan Pusat. Posisi Pemerintah Pusat hanya mengesahkannya sesuai pilihan DPRD.

Konsekuensinya, kepala daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat, tetapi kepada DPRD. Makna lain yang terkandung di sini adalah adanya pemisahan secara tegas fungsi antara eksekutif dan legislatif. DPRD diberdayakan sedemikian rupa sehingga benar-benar dapat berperan sebagai penyalur aspirasi rakyat. DPRD dan Kepala Daerah menjadi mitra sejajar. Kesejajaran dan menjadi mitra dimaksudkan untuk terciptanya hubungan kerja yang harmonis antara eksekutif dan legislatif.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, efektifitas kontrol legislatif terhadap eksekutif begitu ketat sehingga peluang penyelewengan kekuasaan eksekutif makin sempit. Hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 18 tentang tugas dan wewenang DPRD, pasal 19 tentang hak DPRD, pasal 20, 21, 22 dan 23.

Kekurangan, berkaitan dengan masalah pemilihan kepala daerah, nuansa yang dibangun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sangat berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. di dalam Pasal 40 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ditegaskan, "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". Begitu pula dalam hal pemberhentian Kepala Daerah. Pemberhentian Kepala Daerah ditetapkan dengan Keputusan DPRD dan disahkan oleh Presiden (Pasal 50 ayat (1). Adanya pengesahan dari Presiden tentu dimaksudkan antara lain untuk memberi penegasan bahwa mekanisme yang dilalui dalam proses pemilihan kepala daerah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi, jika adanya pengesahan Presiden dalam masalah ini dimaksudkan untuk "klep pengaman" kepentingan tertentu Pemerintah Pusat di Daerah, sebagiamana yang pernah dipraktekkan di masa Orde Baru, tentu pengaturan yang seperti itu akan kontra produktif terhadap demokrasi yang ingin dibangun dan diujudkan di daerah.[134]

Demikian halnya, syarat adanya pengesahan dari Presiden atas keputusan DPRD dalam pemberhentian Kepala Daerah sebagaimana yangdiatur didalam Pasal 50 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, tentu juga dimaksudkan sebagai "klep pengaman" terkahir, jangan sampai ada kepala daerah yang diperlakukan secara tidak adil oleh DPRD dan kemudian dijatuhkan secara sewenang-wenang. Akan tetapi, jika pengesahan tersebut justru dipakai sebagai klep pengaman atas kepentingan-kepentingan

[134] Sebagai contoh dalam persoalan ini bisa kita lihat, misalnya kasus calon terpilih Gubernur Lampung, Gubernur Sumatera Selatan, Gubernur Maluku, Bupati Karanganyar dan lain-lainnya, Syaukani, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, *Otonomi... Op.cit.* hlm. 45.

politik tertentuatau sebagai bentuk intervensi dari Pemerintah Pusat, maka ketentuan dalam Pasal 50 ayat (2) tersebut akan menjadi batu sandunagn bagi proses demokrasi di daerah. Bukan tidak mungkin akan muncul konflik-konflik baru di masyarakat.[135]

Keharusan adanya pengesahan dari Presiden secara umum dipahami sebagai campur tangan Pusat terhadap Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 masih juga menyisakan unsur sentralistiknya. Suatu hal yang bertolak belakang dengan kehendak memberikan otonomi luas kepada Daerah.

Ketakutan masyarakat akan terjadinya sentralisasi kekuasaan dan sikap tidak demokratis dari Pemerintah Pusat tentu akan menjadi penghalang atas keinginan Pemerintah merevisi Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999. dengan kata lain, apabila Presiden menolak mengesahkan hasil pemilihan atau pemberhentian kepala daerah yang sudah diputuskan oleh DPRD yang merupakan representasi kehendak rakyat, maka otonomi yang berisi kebebasan dan kemandirian daerah menjadi kehilangan makna. Presiden harus sungguh-sungguh menghormati kehendak DPRD sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dari daerah tersebut. Penolakan pengesahan Presiden akan mempersulit hubungan kepala daerah dengan DPRD. Pemerintahan di daerah tidak akan dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Disadari bahwa pembentukan Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 diselimuti oleh semangat reformasi di segala aspek kehidupan bernegara, berlangsung secara cepat sehingga pada akhirnya dirasakan ada substansi atau praktek penyelenggaraannya yang

[135] Ni'matul Huda, *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dalam Perspektif Yuridis*, Jurnal Respublica, Vol. 4, No. 2, Edisi Mei 2005, Pekanbaru, hlm. 144.

kurang sesuai dengan jiwa dan semangat berdemokrasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya kekurangan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah disadari oleh para 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 antara lain telah merubah Bab VI tentang Pemerintahan Daerah dengan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B sehingga dikeluarkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tersebut sejalan dengan perubahan UUD 1945.[136]

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 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945..." Atas dasar amanat TAP MPR di atas, kebutuhan untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 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 rinci.[137]

Peninjauan dan penyesuaian dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang perlu dilakukan antara lain, mengenai pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan segala aspek yang terkait dengan perubahan tersebut. Hal ini sudah

---

[136] *Ibid*, hlm. 147

[137] Lihat dalam "Keterangan Pengusul atas RUU RI tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tanggal 10 September 2003 oleh Badan Legislatif DPR RI."

menghendaki pemilihan langsung untuk kedudukan kepala pemerintahan dari tingkat pusat sampai ke Desa.

Tonggak sejarah baru dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia pasca Orde Baru telah dimulai, masyarakat Indonesia dapat menentukan sendiri pilihan politiknya secara langsung untuk pemimpin tingkat nasional maupun daerahnya (Presiden dan Wakil Presiden; Anggota DPR, DPD dan DPRD).[140] Nampaknya inilah salah satu berkah reformasi yang diberikan Allah SWT. untuk rakyat Indonesia.

Selama ini untuk jabatan politik dari pusat sampai daerah masyarakat melakukan pilihan secara tidak langsung, yakni melalui wakil-wakilnya di parlemen (MPR untuk pilihan Presiden dan Wakil Presiden; DPRD Propinsi untuk pilihan Gubernur dan Wakil Gubernur; DPRD Kabupaten/Kota untuk pilihan Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota).

3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Kelebihan dalam pemilihan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah diusungnya pemilihan kepala daerah secara langsung, sebagaimana diketahui ada beberapa argumen penting dalam pemilihan kepala daerah secara langsung bila dikaitkan dengan kedaulatan rakyat (people sovereignty) di antaranya: *pertama*, rakyat secara langsung dapat menggunakan haknya secara utuh dalam memilih. Sebagaimana Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (perubahan ketiga, 2001), disebutkan: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

[140] Namun untuk masyarakat di desa bukanlah hal baru karena sudah sejak lama masyarakat melakukan pemilihan langsung untuk pemimpin di desa (Kepala Desa)

Kedua, wujud nyata asas pertanggungjawaban (resposibility) dan akuntabilitas (accountability). Dimana kepala daerah harus dapat mempertanggungjawabkan kepemimpinannya langsung kepada rakyat selaku konstituennya.

Salah satu syarat dasar bagi negara demokrasi perwakilan di bawah rule of law adalah diselenggarakannya pemilihan umum (pilkada: penulis) yang bebas. Demikian dirumuskan oleh International Commision of Jurist dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965. Pilkada yang bebas lagi jurdil (jujur dan adil) sangat ditentukan dari peran pengawas (panwas pilkada) atau bawaslu: pusat) setelah lembaga KPUD (KPU; Komisi Pemilihan Umum) sebagai badan pelaksana. Keharusan adanya panwas dalam pilkada, karena pilkada sebagai sebuah sistem norma dalam proses penyampaian hak demokrasi rakyat dalam memilih pemimpinnya, tidak bekerja dalam ruang dan waktu yang terpisah dari prinsip-prinsip demokrasi, transparansi serta pertanggungjawaban berdasarkan aturan main melalui perundang-undangan. Di samping itu, pilkada memiliki tujuan yang jelas menurut sistem ketatanegaraan di Indonesia, yakni 1) untuk melaksanakan kedaulatan rakyat di daerah; 2) dan dalam rangka melaksanakan hak-hak asasi warga negara; 3) serta jika terjadi peralihan pemerintahan di daerah, akan berlangsung secara aman dan tertib.

Dalam perspektif desentralisasi dan demokrasi prosedural, sistem pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada langsung) merupakan sebuah inovasi yang bermakna dalam proses konsolidasi demokrasi di tingkat lokal. Setidaknya, sistem Pilkada Langsung memiliki sejumlah keunggulan dibandingkan dengan sistem rekruitmen politik yang ditawarkan oleh model sentralistik "ala" Undang-Undang Nomor

5 Tahun 1974 atau model demokrasi perwakilan yang diretas oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Pilkada Langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal, *pertama*, sistem demokrasi langsung melalui Pilkada Langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukkan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan-yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekruitmen politik di tangan segelintir orang di DPRD (Oligarkis).

Kedua, dari sisi kompetisi politik, Pilkada Langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. Pilkada Langsung bisa memberikan sejumlah harapan pada upaya pembalikan "syndrome" dalam demokrasi perwakilan yang ditandai dengan model kompetisi yang tidak fair, seperti praktek politik dagang sapi dan money politics.

Ketiga, sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik-seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga di tingkat lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik; training kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik. *Keempat*, Pilkada Langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figure pemimpin yang aspiratif, kompeten dan legitimate. Karena,

melalui Pilkada Langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD.

Dengan demikian, Pilkada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggungjawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakarat-warganya. *Kelima*, Kepala daerah yang terpilih melalui Pilkada akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balances*) di daerah; antara kepala daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik yang monolitik.

Akan tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung tidak dengan sendirinya menjamin peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri tetapi jelas kondisi ini telah membuka jalan terhadap peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri. Artinya akan memberi jalan berfungsinya mekanisme *check and balances* yang meliputi hubungan kepala daerah dengan rakyatnya, DPRD dengan rakyatnya, kepala daerah dengan DPRD, serta DPRD dengan lembaga yudikatif dan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat.

Dalam kerangka mewujudkan pemilihan Kepala Daerah yang demokratis, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah menentukan bahwa Kepala Daerah dan wakil Kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.[141] Walaupun pemilihan Kepala Daerah bukan merupakan bagian dari penyelenggaraan pemilu[142]

---

[141] Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

[142] Pasal 22E ayat (92):" Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah." Dalam pasal ini termasuk di dalamnya pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

sebagaimana yang dimaksud pengaturan tentang pemilu didalam pasal 22E UUD 1945, namun dari asas yang dipakai merujuk pada ketentuan pasal 22E UUD 1945, yakni: pemilihan umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.[143]

Kemudian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 beserta PP Nomor 6 tahun 2005 menentukan bahwa usulan calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD yang memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15 % dari jumlah kursi DPRD atau 15 % dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu anggota DPRD di Daerah yang bersangkutan. Usulan partai atau gabungan partai politik hanya dapat dilakukan terhadap satu pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi calon perseorangan (independen) untuk diproses sebagai bakal calon yang dilakukan secara demokratis dan transparan sesuai dengan mekanisme yang berlaku dalam partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.[144]

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana ditentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dilaksanakan melalui masa persiapan dan tahap pelaksanaan. Masa persiapan meliputi: pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan, pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah: perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah; pembentukan panitia pengawas, PPK, PPS dan KPPS; dan pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

---

[143] 22 E ayat (1) Undang-Undand Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

[144] Pasal 59 (1) sampai dengan ayat (4) UU Nomor 32 tahun 2004. Lihat juga pasal 36 dan 37 PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Tahap pelaksanaan meliputi: penetapan daftar pemilih; pendaftaran dan penetapan calon Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah; kampanye; pemungutan suara; penghitungan suara; dan penetapan pasangan calon Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.[145] Tentang tata cara pelaksanaan masa persiapan dan tahap pelaksanaan diatur oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dengan berpedoman pada PP Nomor 6 Tahun 2005.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, terdapat *kelemahan* dalam penyelenggaraan pemilihan kepada daerah dan wakilnya, diantaranya ; KPUD ditetapkan sebagai badan penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak dijelaskan bagaimana hubungan tata kerja antara KPU (pusat) dengan KPUD. Tidak ada satu pasal pun di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun PP Nomor 6 Tahun 2005 yang mengatur tugas dan kewenangan KPU, hanya menjelaskan tugas dan kewenangan KPUD. Tidak adanya hubungan hirarki antara KPU dan KPUD didalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah, karena pemerintah menganggap pemilihan Kepala Daerah bukan merupakan bagian dari pemilu sebagaimana yang dimaksud Pasal 22E UUD 1945 sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya.

Dengan demikian segala pengaturan tentang penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (baik pada masa persiapan dan tahap pelaksanaan) ditentukan oleh pemerintah. KPU tidak mempunyai kewenangan lagi untuk mengeluarkan segala pengaturan atau keputusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, seperti halnya pada saat dilaksanakannya pemilihan Presiden dan wakil Presiden pada pemilu tahun 2004. Bahkan

[145] Pasal 65 ayat (1) sampai dengan ayat (4)

dari segi pertanggungjawaban KPUD tidak bertanggungjawab kepada KPU, walaupun yang memilih dan mengangkat anggota KPUD adalah KPU (pusat). Pertanggungjawaban yang diberikan KPUD sebagai badan penyelenggara pemilihan Kepala Daerah adalah kepada DPRD.[146] Termasuk di dalamnya pertanggungjawaban KPUD terhadap penggunaan anggaran kepada DPRD.[147] Ini jelas memberikan ruang yang cukup untuk rentan terjadi konflik pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah, keadaan ini tentu tidak dapat dibiarkan, begitu besar desakan dari masyarakat yang diwakili oleh institusi yang terkait maka lahirlah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang mengakhiri konflik tentang hubungan KPU dengan KPUD.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah akan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud Pasal 58 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah secara berpasangan diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi suara sah dalam Pemilihan Umum DPRD di daerah yang bersangkutan. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan melalui masa persiapan dan tahap pelaksanaan. Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yaqng memperoleh suara lebih dari 50% (lima Puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Apabila tidak terpenuhi maka calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh

[146] Pasal 57 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004
[147] Pasal 67 ayat (1) huruf e UU Nomor 32 tahun 2004

lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai hubungan erat dengan prinsip demokrasi dan prinsip hukum sebagaimana prinsip-prinsip fundamental yang banyak dipergunakan di negara-negara modern. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhubungan erat dengan demokrasi. Di mana keseluruhan warga negara dengan nyata ikut serta dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Daerah nantinya, karena hal ini merupakan wujud dari kedaulatan rakyat. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Daerah nantinya juga dapat berjalan, aman, damai, dan tertib demi kepentingan bersama di dalam hidup berbangsa dan bernegara.

Dalam kerangka pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, diharapkan dapat terciptanya ekuilibrium (keseimbangan) legitimasi sekaligus checks and balances antar lembaga legislatif dan lembaga eksekutif, karena mereka sama-sama dipilih langsung oleh rakyat.

Hampir setiap hari berbagai media massa selalu memberitakan perilaku menyimpang dari Kepala Daerah ataupun anggota DPRD, entah dalam kasus money politic dalam pemilihan Kepala Daerah, pembahasan laporan pertanggungjawaban, korupsi dana APBD ataupun penjualan aset-aset pemerintah daerah dan lain-lain. Kasus-kasus yang mencuat tersebut secara langsung maupun tidak langsung telah menodai kepercayaan masyarakat dimana mereka berharap melalui otonom daerah kehidupan demokrasi, kemasyarakatan, dan juga ekonomi akan lebih baik dari sebelumnya. Tetapi ternyata, otonomi baru berjalan beberapa tahun yang lebih banyak muncul kepermukaan justru penyimpangan-penyimpangan oleh para elit lokal yang kurang punya kepekaan

terhadap penderitaan masyarakat dan kurang mampu menjalankan fungsi manajerial di daerah. Sehingga sisi positif dari otonomi daerah seolah menjadi terhalang oleh persoalan tersebut. Otonomi daerah bukannya mendatangkan berkah tetapi justru musibah bagi masyarakat di daerah.

Sudah bertahun-tahun kita menginginkan adanya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih desentralistik, karena selama pemerintahan Orde Baru warna sentralistik begitu kental melingkupi hubungan pusat dan daerah. Pemerintah Daerah tidak pernah mendapat kesempatan untuk berkembang secara dinamis dan demokratis, semua serba ditentukan oleh Pusat. Pemerintah Pusat seolah bertindak sebagai atasan bagi daerah, dan yang paling mengerti apa kebutuhan daerah. Tidak heran apabila selama Orde baru daerah hanya menjadi sapi perah dari berbagai kebutuhan dan kepentingan Pusat. Restu dari Pusat menjadi segala-galanya. Siapa yang memiliki akses ke Pusat itulah yang akan menjadi pemenang di daerah, baik untuk urusan politi, ekonomi, bahkan hukum sekalipun.begitu pula dalam masalah hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD. Cerita tentang ketidak harmonisan hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD sudah sering terjadi sejak masa Orde Baru. Bedanya dengan saat sekarang (pasca Orde Baru), kalau di masa Orde Baru ketidak harmonisan itu akibat terlalu dominannya posisi Kepala Daerah dibanding posisi DPRD. DPRD sering merasa dilecehkan oleh Kepala Daerah. Sedangkan sekarang, DPRD posisinya lebih dominan (bahkan menentukan) dibanding posisi Kepala Daerahnya.

Adanya perubahan posisi antara Kepala Daerah dan DPRD tidak lepas dari perbedaan corak atau langgam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Kalau Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bercorak sentralistik,

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih menampakkan semangat desentralistiknya, meskipun masih ada beberapa hal yang tidak bisa dihilangkan begitu saja corak sentralistiknya. Misalnya, pengaturan tentang perlunya pengesahan Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah.

C. Peluang Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah Setelah Berlakunya UU No. 32 Tahun 2004.

Berawal dari Putusan Mahkamah Konstitusi yang meloloskan pengajuan calon kepala daerah perseorangan pada Pemilihan Kepala Daaerah. Dalam putusan uji materi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian dari sejumlah pasal yang diajukan pemohon.

Uji materi UU Pemda ini diajukan oleh anggota DPRD Kabupaten Lombok, Lalu Ranggalawe dengan kuasa hukum Suriahadi SH. Lalu Ranggalawe mengangap sejumlah pasal dalam UU Pemda itu bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam amar putusan Nomor 5/PUU-V/2007, Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk membatalkan pasal 56 ayat (2), pasal 59 ayat (1), pasal 59 ayat (2), dan pasal 59 ayat (3) UU Pemda dengan menghapus seluruh atau sebagian rumusan pasal-pasal tersebut. Pasal 56 ayat (2) dibatalkan melalui penghapusan keseluruhan isi ayat yang berbunyi :

"Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik".

Oleh karena itu, pasal 56 menjadi tanpa ayat dan hanya berbunyi :

"Kepala daerah dan Wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil".

Penghapusan itu dilakukan karena ayat (2) tersebut dianggap menjadi penghalang pencalonan perseorangan dalam pilkada.

Sedangkan untuk pasal 59 ayat (1), pasal 59 ayat (2), dan pasal 59 ayat (3), Mahkamah Konstitusi melakukan pembatalan dengan menghapus sebagian rumusan pasal-pasal. Pasal 59 ayat (1) yang semula berbunyi :

"Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik", diubah menjadi *"Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon".*

Mahkamah Konstitusi juga mengurangi frase *"sebagaimana dimaksud pada ayat (1)"* yang terdapat pada pasal 59 ayat (2), sehingga pasal tersebut berbunyi :

"Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15 persen dari jumlah kursi DPRD atau 15 persen dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan".

Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga mengubah pasal 59 ayat (3) yang sebelumnya berbunyi :

"Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 58 dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan".

Pasal tersebut diubah menjadi :

"Membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuh syarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan". [148]

[148] http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/berita.php/newscode=420

Putusan pembatalan pasal-pasal itu salah satunya didasarkan pada fenomena calon perseorangan dalam Pilkada Nangroe Aceh Darussalam (NAD).

Oleh karena itu putusan Mahkamah Konstitusi yang memungkinkan calon perseorangan berpartisipasi dalam pilkada merupakan putusan yang memberikan pencerahan dalam keberadaan partai politik di negeri ini. Putusan ini diharapkan menjadi kesempatan yang baik bagi partai politik untuk meningkatkan kinerjanya agar mendapatkan simpati dari masyarakat luas khususnya dalam mengikuti pemilihan kepala daerah, karena selama ini partai politik asyik dengan menjalankan aturan main sendiri tanpa memberikan sentuhan pendidikan politik bagi masyarakat pada umumnya.

Di Amerika Serikat, sistem kepolitikannya telah tertata sedemikian rupa. Orang kerap keliru melihat seolah hanya ada dua partai politik saja di sana. Padahal sejatinya sistem politiknya multipartai, hanya yang kuat sekali ada dua yaitu Partai Republik dan Partai Demokrat. Sehingga boleh dikatakan yang terjadi adalah sistem multipartai sederhana, yang kuat pada praktik sistem dwi-partai. Perlu dicatat bahwa pada kenyataannya, walaupun calon independen diberikan peluang untuk tampil di panggung politik demokrasi elektoral di segenap lini, tetapi calon-calon dari partai politik, terutama Partai Republik dan Partai Demokrat lah yang lebih populer dan lebih banyak terpilih.

Sebagaimana Amerika, Indonesia juga merupakan sebuah negara yang plural. Hadirnya beragam partai sesungguhnya mencerminkan pluralitas politik berdasarkan pembelahan sosial-masyarakatnya. Ideologi-aliran sempat menjadi ciri hadirnya partai-partai kita tempo dulu. Sekarang, tampak sudah lebih cair, ketika ideologi terkesan makin

tergerus oleh pragmatisme politik. Pembelahan dan penambahan (divergensi) jumlah partai masih menggejala di sini. Tetapi, sayangnya pertumbuhan partai belum diiringi oleh proses penguatan kelembagaan partai.[149]

Sementara itu, survei yang dilakukan Lembaga Survei Indonesia (LSI) menunjukkan bahwa masyarakat mendukung pencalonan dari kalangan perseorangan baik bagi pilkada maupun pada pemilihan presiden (pilpres). Direktur Eksekutif LSI Saiful Mujani mengatakan, secara umum masyarakat punya aspirasi bahwa pencalonan presiden dan kepala daerah tidak harus dari partai politik tetapi, calon perseorangan harus diberi ruang dan kesempatan untuk turut serta dalam pemilihan kepala daerah ataupun dalam pemilu.

Arus pro-calon independen saat ini memang menguat di kalangan masyarakat, dapat dilihat temuan survei lembaga Survei Indonesia (LSI) yang dipimpin Saiful Mujani mengkonfirmasikannya Survei nasional LSI yang dilakukan pada awal Juli 2007 terhadap 1.300 responden dari 33 provinsi di Indonesia menunjukkan, ada 64,3 persen responden yang setuju calon perseorangan diperbolehkan mengikuti pilpres, sedangkan 4,5 persen lainnya menyatakan sangat setuju. Untuk pemilihan gubernur, 65,8 persen menyatakan setuju dan 4,5 persen sangat setuju. Adapun pada pemilihan bupati/wali kota, 66,6 persen responden setuju dan 3,7 persen responden sangat setuju. [150]

Munculnya dukungan yang luas dari publik atas calon perseorangan tumbuh dari rendahnya kepercayaan publik pada partai politik. Sentimen positif terhadap calon perseorangan tersebut juga dilihat sebagai reaksi dari pengalaman bahwa calon dari partai politik dianggap cenderung bekerja kurang efektif.

---

[149] http://www.suaramerdeka.com/harian/0408/12/opi 04.htm
[150] www.lsi.or.id

Namun tidak dapat dipungkiri perlu payung hukum untuk mengatur mekanisme agar calon perseorangan ini segera dapat menggunakan kesempatan yang telah dibuka oleh Mahkamah Konstitusi untuk berpartisipasi dalam pemilihan kepala daerah maupun dalam pemilihan Presiden sehingga ini tidak dianggap hanya sebagai eforia reformasi belaka.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437), seorang calon dari jalur perseorangan untuk dapat serta dalam mengikuti pemilihan Kepala Daerah, ia harus memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam perubahan kedua Undang-Undang Pemerintahan Daerah, agar seorang calon Kepala Daerah dari jalur perseorangan untuk dapat serta dalam pilkada ia harus memenuhi semua aturan sebagaimana disebut di atas.

Posisi Mahkamah Konstitusi pada prinsipnya sebagai institusi harus bebas dari pertarungan politik adalah tindakan yang harus dilakukan. Akan tetapi independensi Mahkamah Konstitusi bukan berarti Mahkamah Konstitusi tidak harus memihak kepada kepentingan rakyat. Rumusan Pasal 58 huruf q dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tidak dapat dilepaskan dari dorongan masyarakat madani untuk mencegah kepala daerah yang akan maju dalam pemilihan kepala daerah tidak sekadar berspekulasi. Persyaratan pengunduran diri dan tidak dapat kembali lagi menjabat sebagai kepala

daerah diharapkan para kandidat incumbent akan lebih bersungguh-sungguh dalam pemilihan ini.[151]

Sebagaimana yang sering terjadi *incumbent* dapat dikatakan selalu lekat dengan ketidakadilan politik yang dilakukannya selama ini. Artinya, ada ketumpangtindihan antara peran dirinya sebagai kepala daerah yang sedang dijabat dengan posisi dirinya sebagai calon. Jika fakta ini tidak bisa diatasi, prinsip keadilan politik dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkadal) tidak akan pernah terwujud.

Demokrasi salah satu pilarnya adalah keadilan. Artinya, memberikan hak dan kewajiban pada setiap orang secara sama. Masing-masing orang punya akses yang sama terhadap layanan publik demikian juga diatur dalam konstitusi. Seorang *incumbent*, seringkali tidak bisa berbuat adil karena mencampuradukkan antara posisi dirinya sebagai kepala daerah dengan kedudukannya sebagai calon kepala daerah. Tidak ada bukti konkrit bahwa ada *incumbent* tidak memanfaatkan atau mencampuradukan antara fasilitas sebagai kepala daerah dengan calon kepala daerah.[152]

Bermula dari rasa ketidakadilan calon incumbent, dimana seorang kepala daerah yang akan ikut bertarung lagi dalam pemilihan kepala daerah harus mengundurkan diri lain halnya, bila pimpinan DPRD yang mau ikut pilkada hanya diwajibkan non aktif dari jabatannya, maka kepala daerah yang jadi incumbent seharusnya diperlakukan sama. Tak perlu harus mundur secara permanen, demikian alasan dari seorang calon kepala daerah yang kebetulan sedang menjabat kepala daerah.

Usaha Gubernur Lampung Sjachroedin ZP, calon incumbent pilkada Lampung, memperjuangkan hak konstitusionalnya agar diperlakukan sama dengan pejabat negara

[151] J Kristiadi, *"Incumbent" Tidak Perlu Mundur?*, Kompas, Selasa, 12 Agustus 2008.
[152] Harian Kontan, Januari 2008

membuahkan hasil. Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 58 huruf q UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah yang mensyaratkan calon incumbent harus mengundurkan diri dari jabatannya bila ingin ikut lagi dalam pemilihan kepala daerah bertentangan dengan konstitusi, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Hakim Konstitusi HAS Natabaya menjelaskan kewajiban calon incumbent dalam pilkada untuk mundur secara permanen bertentangan dengan prinsip perlakuan yang sama (equal treatment). "Calon yang sedang menjabat (incumbent) seharusnya cukup diberhentikan sementara sejak pendaftaran sampai dengan ditetapkannya calon kepala daerah terpilih oleh KPU sebagaimana ketentuan yang diberlakukan bagi pimpinan maupun anggota DPRD," ucap Natabaya membaca pertimbangan hukum mahkamah di ruang sidang Mahkamah Konstitusi, senin 4 Agustus 2008.[153]

Natabaya menyebut Pasal 59 ayat (5) huruf h dan i UU Pemda. Kedua pasal tersebut tak mewajibkan pimpinan dan anggota DPRD untuk mundur dari jabatannya bila mau mengikuti pilkada. Untuk pimpinan DPRD, Pasal 59 ayat (5) huruf h hanya mensyaratkan surat pernyataan tidak aktif (mundur sementara) dari jabatannya.

Sedangkan ketentuan untuk anggota DPR, DPD, maupun DPRD yang mau mencalonkan diri dalam pilkada lebih ringan lagi. Pasal 59 ayat (5) huruf i hanya mensyaratkan surat pemberitahuan kepada pimpinan masing-masing lembaga bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mau ikut serta dalam pilkada.[154]

---

[153] Kompas, Selasa 5 Agustus 2008

[154] www.hukumonline.com, Selasa , 05 Agustus 2008

Pro kontra terhadap suatu keputusan biasa terjadi, tidak terkecuali terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008 hari Senin 4 Agustus 2008 terhadap uji Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.

Mahkamah Konstitusi memutuskan, Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pasal 58 huruf q berbunyi,

"Calon kepala daerah dan wakil calon kepala daerah adalah warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat... mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya".

Dalil Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut :

pasal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum atas masa jabatan kepala daerah, perlakuan yang tidak sama diantara pejabat Negara, serta mengandung ketentuan yang tidak proporsional dan rancu dari segi formulasi dan substansi.

Pasal tersebut diharapkan dapat mencegah praktek politik yang dilakukan oleh para incumbent dalam pemilihan kepala daerah, dalam bentuk pertama menyalahgunakan APBD dengan mata anggaran samar-samar, seperti mata anggaran bantuan kepada ormas, pemberdayaan masyarakat, dan pembinaan media. Kedua, memanfaatkan pegawai negeri sipil sebagai tim sukses pemenangan Pilkada. Praktek ini menyebabkan birokrasi di daerah menjadi ajang perebutan partai politik sehingga pelayanan masyarakat yang menjadi tugas utamanya terbengkalai. Ketiga, menyalahgunakan fasilitas Negara, mulai mobil dinas untuk kampanye sampai dengan kunjungan resmi di daerah yang dimanfaatkan untuk konsolidasi.

Perkembangan yang terjadi pada akhir-akhir ini khususnya dalam bidang Tata Negara begitu dinamis ini memperlihatkan bahwa hubungan politik dan hukum begitu kuat. Sebagaimana dikatakan bahwa politik dan hukum mempunyai hubungan kausalitas, dimana hukum adalah produk politik .Ada dua pendapat mengenai hubungan kausalitas antara politik dan hukum. Kaum idealis yang lebih berdiri pada sudut das sollen mengatakan bahwa hukum harus mampu mengendalikan dan merekayasa perkembangan masyarakat, termasuk kehidupan politiknya. Roscue Pound telah lama berbicara tentang " law as a tool of social engineering". Sebagai keinginan tentu saja wajar jika ada upaya untuk meletakkan hukum sebagai penentu arah perjalanan masyarakat karena dengan itu fungsi hukum untuk menjamin ketertiban dan melindungi kepentingan masyarakatnya akan menjadi lebih relevan. Tetapi kaum realis seperti Savigny mengatakan bahwa "hukum selalu berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya". Ini berarti bahwa hukum, mau tidak mau, menjadi independent variable atas keadaan di luarnya, terutama keadaan politiknya.[155]

Memang di dalam kenyataan hukum itu lahir sebagai refleksi dari konfigurasi politik yang melatar belakanginya. Dengan kata lain, kalimat-kalimat yang ada di dalam aturan hukum itu tidak lain merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaingan. Banyak sekali praktik politik yang secara substantif bertentangan dengan aturan-aturan hukum.

Hal-hal di atas dimaksudkan untuk menegaskan bahwa di dalam kenyataan empirik politik sangat menentukan bekerjanya hukum. Pengaruh politik terhadap hukum

[155] Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum Di Indonesia,* Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 71.

dapat berlaku terhadap penegakan hukumnya dan karakteristik produk-produk serta proses pembuatannya. Philipe Nonet dan Philip Selznick, misalnya, pernah mengatakan bahwa tingkat perkembangan masyarakat tertentu dapat mempengaruhi pola penegakan hukumnya. Dikatakannya bahwa masyarakat yang baru dilahirkan harus menunjukkan dan membuktikan dirinya bisa menguasai keadaan, menguasai anggota-anggotanya, dan menciptakan ketertiban sebagai komitmen politiknya yang utama. Negara baru tersebut, kata Nonet dan Selznick, biasanya lebih mengutamakan tujuan dan isinya dibandingkan dengan prosedur dan aturan-aturan resmi untuk meraih substansi itu sehingga masalah prosedur atau cara (atau hukum) tidak dipentingkan; dan yang penting adalah tujuan politisnya. Dengan demikian, menjadi jelas bahwa pengakuan hukum di sini sangat tergantung pada keadaan politiknya.[156]

Jika studi teoritis tentang politik dan produk hukum dilakukan secara lebih mendalam akan terbukti bahwa aksioma tersebut terutama berlaku pada produk hukum publik yang berkaitan dengan hubungan kekuasaan atau gezagsverhouding. Moh.Mahfud MD telah melakukan studi yang cukup mendalam tentang hubungan kausalitas tersebut yang perangkat teorinya menggunakan dikotomi tentang sistem politik demokratis dan otoriter/nondemokratis serta dikotomi antara hukum responsif dan ortodoks/konservatif. Secara garis besar pencirian dan pengukuran atas konsep-konsep tersebut dapat dilihat dalam identifikasi sebagai berikut :[157]

---

[156] Philipe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Transition : Toward Responsive Law*, Harper & Row, 1978, diterjemah Raisul Muttqien, *Hukum Responsif*, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 64.

[157] Moh. Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum*, disertasi doctor dalam Ilmu Hukum di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1993.

Sistem Politik		Produk Hukum	
Demokratis	Notoriter/Non Demokratis	Responsif	Ortodoks/ Konservatif
Peranan lembaga perwakilan rakyat menonjol; berada pada posisi tidak di bawah kekuatan politik pemerintah dan dapat menetukan garis politik nasional. Kebebasan Pers relatif terjamin dan partai-partai dapat aktif berperan melalui lembaga perwakilan.	Lembaga perwakilan secara praktis ada pada kondisikalah kuat dari pengaruh politk pemerintah sehingga penetu agenda dan arah politik nasional lebih didominasi oleh pemerintah. Kehidupan Pers berada di bawah bayang-bayang kontrol ketat pemerintah. Hal yang sama terjadi pada partai-partai yang lebih menjadi asesori dari pada demokrasi formal.	Pembuatannya melalui proses yang partisipatif, menyerap aspirasi kelompok-kelompok sosial dan individu-individu di dalam masyarakat serta melibatkan lembaga-lembaga kenegaraan. Oleh karenanya ia menggambarkan muatan yang aspiratif dan hanya memberikan space yang sempit bagi pemerintah untuk membuat interpretasi	Pembuatannya lebih banyak di dominasi oleh lembaga-lembaga negara dan isinya lebih bersifat "positivis instrumentalis" artinya menggambarkan visi dan kemauan politik pemerintah. Materi muatannya banyak memberikan space kepada pemerintah untuk membuat interprestasi melalui delegasi perundang-undangan dan dorit function.

Tabel 3.1 : Sumber Moh. Mahfud MD, Perkembangan Politik Hukum, disertasi doktor dalam Ilmu Hukum di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1993.

Sejarah politik dan hukum di Indonesia dibagi ke dalam tiga periode, yaitu periode 1945-1959, periode 1959-1966, dan periode 1966 sampai sekarang; sedangkan produk-produk hukum diarahkan pada hukum-hukum publik dengan contoh hukum-hukum tentang Pemilihan Umum, Pemerintah Daerah, dan Agraria.

Hasil studi tersebut ternyata memperlihatkan secara sangat signifikan bahwa sistem politik yang demokratis dapat melahirkan hukum-hukum yang responsif, sedangkan sistem politik yang otoriter dan nondemokratis melahirkan hukum-hukum yang memiliki karakter konservatif/ortodoks. Jadi, ada hubungan kausalitas antara politik dan hukum, dimana hukum itu begitu *dependent* terhadap politik yang melahirkannya.[158]

Produk-produk hukum tentang Pemerintah Daerah memperkuat tentang hubungan kausalitas tersebut. Berbagai Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah yang lahir pada periode 1945-1959 yang demokratis muncul secara eksperimental yang semakin lama semakain responsif. Itu terlihat pada perjalanan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, dan akhirnya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957. Di dalam ketiganya terlihat ciri-ciri responsif dengan dimuatnya peraturan bagi daerah untuk leluasa mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri dengan asas otonomi yang seluas-luasnya; DPRD menjadi penanggungjawab *desentralisasi,* sedangkan *azas medebewind* dilakukan oleh DPD; Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat sehingga tidak dapat campur tangan dalam penentuan kepala daerah.[159]

Produk hukum Pemerintah Daerah yang *responsif* ini ternyata memang menimbulkan efek buruk bagi integrasi bangsa karena memancing tindakan-tindakan disintegratif dari beberapa daerah yang mengancam kesatuan nasional. Oleh sebab itu, pada awal periode Demokrasi Terpimpin (1959-1966) yang sangat otoriter pemerintah segera mengeluarkan produk hukum (dalam bentuk Penpres No.6 Tahun 1959 yang kemudian diperbaharui bentuknya dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1959)

[158] *Ibid.* hlm. 76.
[159] *Ibid.* hlm. 77.

sebagai produk hukum yang lahir pada periode otoriter. Kedua hukum Pemerintah Daerah tersebut memuat ciri-ciri yang konservatif seperti yang terlihat pada: pertama, campur tangan pusat yang begitu jauh pada daerah menunjukkan saat sentralistiknya yang kuat; kedua, tidak dielaborasinya asas otonomi yang seluas-luasnya di dalam Undang-Undang tersebut (meskipun istilahnya tetap dipergunakan secara resmi); ketiga, kepala daerah ditentukan sepenuhnya oleh pusat dan diberi wewenang untuk mengawasi jalannya pemerintahan di daerah; keempat, DPRD secara praktis tidak diberi peran apa-apa bahkan keputusan-keputusannya dapat ditanguhkan oleh kepala daerah.

Lahirnya Orde Baru dengan obsesi pembagunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan juga melahirkan produk hukum Pemerintah Daerah yang tidak responsif. Hal itu didasarkan pada keinginan untuk memperkokoh kesatuan dan persatuan yang dapat menjamin stabilitas yang menjadi prasyarat pembangunan. Langgam otoritarian periode ini telah melahirkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang muatan ciri-ciri konservatifnya terlihat pada: *pertama,* asas otonomi yang seluas-luasnya diganti dengan asas otonomi nyata dan bertanggungjawab; *kedua,* dominasi pusat terhadap daerah cukup menonjol yang ditandai dengan kewenangan pusat untuk mengangkat kepala daerah tanpa terikat pada peringkat hasil pemilihan di DPRD; *ketiga,* kepala daerah merangkap sebagai Kepala Wilayah dengan kedudukan sebagai penguasa tunggal; keempat, adanya mekanisme pengawasan preventif, responsif, dan umum dari pusat terhadap daerah.

BAB IV

A. KESIMPULAN

1. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai hubungan erat dengan prinsip demokrasi dan prinsip hukum sebagai prinsip-prinsip fundamental yang banyak dipergunakan di Negara-negara modern. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhubungan erat dengan demokrasi karena sebenarnya pemilihan merupakan salah satu cara pelaksanaan demokrasi. Di mana keseluruhan warga Negara dengan nyata ikut serta dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Daerah nantinya.

Bila dilihat perjalanan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah di mulai dari UU No. 5 Tahun 1974, UU No.22 Tahun 1999, dan UU No 32 Tahun 2004 ada suatu dinamika yang cukup signifikan dalam menerapkan sistem pemilihan kepala daerah.

UU No. 5 Tahun 1974, untuk pemilihan kepala daerah harus mendapat persetujuan dari Presiden walaupun seorang calon telah mendapat suara yang terbanyak itu tidak ada artinya bila bila Presiden telah menentukan maka calon yang ditunjuklah yang menjadi Kepala Daerah, walaupun ada proses seperti diisyaratkan dalam Pasal 15, namun proses itu dapat dikatakan sebagai formalitas belaka. Sehingga bentuk pemerintahannya dapat dikatakan berbentuk Tirani dimana kekuasaan berada di satu orang.

Menurut UU No. 22 Tahun 1999, dalam pemilihan kepala daerah, peranan DPRD menjadi lebih besar untuk menentukan siapa yang dapat menjadi Kepala Daerah, sehingga tidak dapat dipungkiri ada tawar-menawar dari calon kepala daerah dengan beberapa fraksi yang terdapat di DPRD, selanjutnya seorang Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang terpilih dalam suara terbanyak ditetapkan oleh DPRD dan disahkan

oleh Presiden sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 50 ayat (1), ini dianggap Pemerintah Pusat masih ada intervensi dalam menentukan siapa yang dianggap layak menjadi Kepala Daerah. Pergeseran bentuk pemerintahannya dari bentuk Tirani pada UU No. 5 Tahun 1974 menjadi ke arah Oligarkhi, dimana kekuasaan berada pada sekelompok orang ini dapat kita lihat pada pemilihan kepala daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999.

Sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004, dalam pemilihan kepala daerah sudah dilakukan dengan pemilihan kepala daerah secara langsung ini memberikan beberapa manfaat diantaranya membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga Negara untuk turut serta menentukan siapa yang layak dicalonkan sebagai Kepala Daerah, sehingga akan ada peningkatan kualitas tanggungjawab pemerintah daerah pada warganya yang hakekatnya warga merasa lebih mengenal siapa kepala daerahnya.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilaksanakan secara demokratis dipilih langsung oleh rakyat akan member harapan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat dan besar karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suaranya secara langsung. Sistem ini dianggap menjadi lebih accountable dibandingkan dengan sistem yang ada pada saat lalu digunakan, karena rakyat di Daerah tidak harus menitipkan suaranya melalui DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang belum tentu Kepala Daerah terpilih sesuai dengan keinginan sebagian besar rakyat di daerah. Dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara demokratis dan dipilih langsung oleh rakyat maka kriteria seorang calon juga dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya.

2 Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, peran Pemerintah Pusat sangat dominan dalam menentukan garis kebijaksanaan Pemerintah di Daerah. Hampir dapat dipastikan kecil kemungkinan daerah dapat bergerak secara leluasa mengatur dirinya sendiri, baik dalam proses pemilihan Kepala Daerah, Pembuatan Peraturan Daerah, Penyusunan dan Pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, Kebijakan Pembangunan Daerah, dan seterusnya.

Bila melihat garis besar UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dapat diperoleh gambaran perubahan tekanan di dalam pengaturan tentang pemerintahan daerah, dari dominasi eksekutif (menurut UU No 5 Tahun 1974) menjadi dominasi legislatif (menurut UU No 22 Tahun 1999), dan kembali lagi pada dominasi eksekutif (menurut UU No 32 Tahun 2004). Perbedaan lain, di dalam UU No 22 Tahun 1999 pengaturan tentang DPRD ditempatkan di bagian depan sebelum pengaturan tentang Kepala Daerah dan Perangkat Daerah, sementara dalam UU No 32 Tahun 2004, pengaturan tentang DPRD ditempatkan sesudah pengaturan tentang Kepala Daerah. Komposisi seperti UU No 32 Tahun 2004 ini sama dengan komposisi UU No 5 Tahun 1974.

3. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-V/2007 yang membuka kesempatan bagi calon perseorangan untuk maju dalam kontes Pilkada, menjadi jelas selain partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi calon perseorangan yang memenuhi syarat dan memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan, juga dimungkinkan calon perseorangan apabila telah memenuhi persyaratan untuk dapat berpartisipasi dalam kemeriahan pesta demokrasi dan ini memberi sinyal bahwa setiap orang dimungkinkan secara perseorangan

untuk mencalonkan diri melalui mekanisme yang ditentukan oleh undang-undang secara demokratis dan transparan. Mahkamah Konstitusi (MK) telah memutuskan bahwa calon independen diperbolehkan menjadi calon kepala daerah. Demokratisasi di daerah terbuka sedikit. Selanjutnya tidak dapat dipungkiri setelah Menteri Dalam Negeri mengirimkan surat edaran nomor 188.2/2302/sj tertanggal 7 Agustus 2008 tentang tindak lanjut keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008. Dalam surat edaran tersebut Menteri Dalam Negeri menegaskan bahwa Pasal 58 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa Undang-Undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku sebelum ada keputusan yang menyatakan bahwa Undang-Undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Dengan demikian kepala daerah/wakil kepala daerah yang telah mendaftarkan diri/didaftarkan sebagai pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah sebelum tanggal 4 Agustus 2008 berlaku ketentuan Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan adanya surat edaran dan petunjuk teknis tentang keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut dengan sendirinya tidak berlaku bagi calon Gubernur dan Wakil Gubernur incumbent yang mendaftarkan sendiri sebelum tanggal 4 Agustus 2008 tetap berlaku ketentuan Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, dimana calon incumbent harus mundur dari jabatannya.

B. Saran

1. Perjalanan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dari Orde Baru hingga masa reformasi jelas menunjukkan perubahan yang signifikan, ini tidak dapat dipungkiri bahwa masyarakat Indonesia juga sangat dinamis seiring dengan perkembangan global sehingga

pemerintah juga harus cepat tanggap dalam merespon setiap aspirasi dari masyarakat yang dianggap dapat memberikan pencerahan dalam mengisi pembangunan di Negara ini. Akhirnya menjadi sesuatu yang wajar bila undang-undang mengalami perubahan karena perubahan yang diharapkan akan menjadi solusi dalam permasalahan yang dihadapi pada saat itu.

2 Dari setiap kelebihan dan kekurangan dari suatu Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sudah seharusnya dijadikan pedoman untuk melakukan revisi undang-undang sehingga diharapkan tidak lagi ditemui adanya multi-tafsir pada Undang-undang tentang pemerintahan daerah. Sehingga masyarakatpun dapat menerima bila dalam mengusung calon kepala daerah dan wakilnya ternyata tidak menang dalam pilkada, ini akan menjadi sesuatu yang penting dalam pembelajaran politik bagi masyarakat pada umumnya.

3. Sesungguhnya, untuk jangka panjang keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut, akan berdampak positif pada penguatan kelembagaan partai-partai politik. Partai-partai politik suka tidak suka harus bekerja ekstra keras, mengoptimalkan fungsi-fungsinya, termasuk pengkaderan dan sirkulasi kepemimpinan yang sehat. Partai politik tidak boleh hanya mengandalkan suatu aturan yang bersifat spekulatif dalam menempatkan kadernya, bentuk spekulatif ini dengan sendirinya akan *"terseleksi oleh alam"*, ini jelas akan mengancam keberadaan/kelangsungan partai ke depan.

Bagi yang pro-sistem multipartai sederhana, pembolehan calon perseorangan akhirnya akan bermuara ke sana. Karena bila partai-partai kuat secara kelembagaannya, maka jumlah partai politik dapat dikatakan dapat makin mengecil. Selanjutnya diharapkan partai politik juga akan lebih mampu menyajikan yang terbaik bagi

masyarakat, termasuk calon-calonnya. Masyarakat pun makin tertata pola pikirnya, bahwa apa yang disajikan oleh partai, memang yang terbaik, karena sistemnya jalan.

Pada saat yang sama, calon perseorangan tentu akan menjadi sesuatu yang anomali, tidak wajar kalau perilaku partai-partai membaik, sistemnya bagus dan jalan, maka celah apalagi yang dapat dimanfaatkan para calon perseorangan itu?. Karenanya kalau partai politik mau obyektif dan bekerja ekstra-keras, maka tidak perlu ada kekhawatiran atas dibukanya kran calon perseorangan itu. Karena dalam konstitusi setiap warga Negara mempunyai hak dan kewajiban yang sama sepanjang ia telah memenuhi semua syarat yang telah ditentukan, dalam mengisi pembangunan di segala bidang demi menjaga Negara ini tetap tegak berdiri dan mampu bertahan dalam segala kondisi sebagaimana yang dicita-citakan para pendiri Negara ini. Jalan keluar setelah keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut untuk mengurangi penyalahgunaan kekuasaan para incumbent, adalah sebagai berikut; meningkatkan kualitas pengawasan terhadap pemilihan kepala daerah, *pertama* Menteri Dalam Negeri harus menerbitkan surat perintah untuk seluruh jajaran inspektur jendral, inspektorat, dan Badan Pengawasan Daerah agar melaksanakan tugas pengawasan secara lebih ketat, terutama supaya birokrasi tetap netral, Pegawai Negeri Sipil dan APBD tidak diselewengkan. *Kedua*, aparat Kepolisian dan KPK juga harus sigap dalam mengantisipasi perilaku korup para incumbent yang akan menjadi peserta pemilihan kepala daerah. *Ketiga,* masyarakat tidak boleh lengah dan kendur semangat dalam melakukan control social dan memberikan sanksi social. Selanjutnya kita boleh berharap, tetapi jangan terlalu optimistis. Bagi penulis demokratisasi di daerah akan semakin terbuka lebar jika ada pelarangan terhadap *incumbent.* Bagi Bangsa Indonesia inilah agenda politik terbesar tahun 2008.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abdi Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945,* Bandung Fokus Media, 2007.

Abdul Bari Azed, *Pemilu & Partai Politik Indonesia*, Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

Afan Gaffar, *Politik Indonesia*, Cetakan VI, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2006.

A.Hamid.S.Attamimi, *Pancasila Cita Hukum Dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia,* dalam Oetoyo Oesman dan Alfian (ed.), *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, BP-7 Pusat, Jakarta, 1992.

Aribowo, Muh Asfar dkk, Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia, PuSDeHAM, Surabaya, 2003.

Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta Hakikat Otonomi & Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, Yogyakarta : Citra Media, 2006.

Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara,* Bandung : Mandar Maju, 1995.

Bondan Gunawan S, *Apa Itu Demokrasi,* Jakarta : Sinar Harapan, 2000.

Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.

Deliar Noor, *Pengantar Kepemilikan Politik,* Jakarta : Rajawali, 1983.

Didik Suprianto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu,* Jakarta: Perludem, 2007

_____, *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004,* Jakarta: Perludem, 2006

E.E Schattschneider, *The Semisovereign People, Holt, Reinhart and Winston*, New York, 1960.

Ellydar Chaidir, *Hukum Dan Teori Konstitusi,* Yogyakarta : Kreasi Total Media, 2007.

Deliar Noor, *Pengantar Kepemilikan Politik*, Rajawali , Jakarta, 1983.

Hans Kelsen, alih bahasa Soemardi, *Teori Umum Hukum dan Negara*, Edisi Revisi, Jakarta : Bee Media Indonesia, 2007.

Harmaily Ibrahim, *MPR Suatu Tinjauan Dari Sudut Hukum tata Negara,* Jakarta: Sinar Bakti, 1980.

HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi,* Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.

Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford : Oxford University Press, 1960.

I.Widarta, *Cara Mudah Memahami UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,* Bantul: Pondok Edukasi, 2005.

Indra J. Piliang, *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi,* Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 2003.

Ismail Sunny, *Mencari Keadilan,* Jakarta : Ghalia Indonesia, 1982.

J.H.A. Logemann, *Over de Theorie van een Stelling Staatsrecht,* Universitaire Perss, Leiden, 1948, Terjemahan Makkatutu dan J.C. Pangkerego, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif,* Ichtiar Baru-van Hoeve : Jakarta, 1975.

J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah,* Jakarta: Rineka Cipta, 2007.

James N. Danziger, *Understanding the Political World: A comparative Introduction to Polotical Sciene*, 4th ed, Longman, New York, 1988.

Jimly Assiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Cetakan Pertama, Jakarta : Konsitusi Press, 2006.

_____, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia,*Jakarta : Konstitusi Press 2005.

Joeniarto, *Selayang pandang Tentang Sumber-sumber Hukum tata Negara di Indonesia,* Yogyakarta : Liberty, 1981.

Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia* , Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.

Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi,* Bandung : Eresco, 1987.

Lili Romli, "*Kebijakan Otonomi Daerah Era Reformasi, Dari UU No 22 Tahun 1999 Ke UU No 32 Tahun 2004.*

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Jakarta:Gramedia, 1983.

Muh. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia,* Jakarta : Ghalia Indonesia, 1982.

Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2001.

Moh Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta, 2003.

_____, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*,Yogyakarta : UII Press, 1993.

_____, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta : LP3ES, 2006.

_____, *Hukum dan Pilar- Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.

O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum,* Jakarta : Badan Penerbit Dian, 1970.

R. Siti Zuhro, *Menata Kewenangan Pusat-Daerah yang Aplikatif-Demokratis,* Jakarta: LIPI, 2005.

Robert A. Dahl, *On Democracy, New Haven,* CN : Yale University Press, 1998.

Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai suatu Alternatif*, Jakarta : Raja Grafindo, 2003.

Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah : Latar Belakang dan Masa Depannya, Desentralisasi & Otonomi Daerah*, Jakarta : LIPI Press, 2005.

Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta : Liberty, 2000.

Sri Soemantri M, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*,Bandung : Citra Aditya Bakti, 1993.

Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Perubahan Konstitusi*, Bandung : Alumni, 1984.

_____, *Undang-Undang Dasar 1945 Kedudukan Dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara,* dalam Jurnal Demokrasi & HAM, Vol.1 No.4, September – November 2001, The Habibie Center (THC) : Jakarta, 2001.

Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum,* Bandung : Alumni, 1983.

Syamsuddin Haris, dkk, *Membangun Format Baru Otonomi Daerah,* Jakarta: LIPI Press, 2006.

_____, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah,* Jakarta: LIPI Press, 2005.

Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.

Suyatno, *Menjelajahi Demokrasi,* Liebe Book, Yogyakarta, 2004.

Sunaryati hartono, *Apakah the rule of Law itu?,* Bandung : Alumni, 1976.

Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, 1997.

Sudikno Mertokusumo dan A.Pitlo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum,* Bandung : Citra Aditya Bakti, 1993.

B. Peraturan Perundang-undangan

UUD 1945 Hasil Amandemen & Proses Amandemen UUD 1945 Lengkap (Pertama 1999-Keempat 2002), Bandung : M2S, 2004

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah tangganya Sendiri

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggro Aceh Darussalam

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap *Perkara 005/PUU-V/2007*

Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap *Perkara 17/PUU-VI/2008*

C. Disertasi, Jurnal, Makalah, Surat Kabar

I Gde Pantja Astawa, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945*, Disertasi UNPAD Bandung, 2000.

Sudi Fahmi, *Hukum Pemerintahan Daerah Modul I,* Pekanbaru : Fak- Hukum Unilak, 2006.

Moh. Mahfud MD, "*Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah",* Makalah Seminar Nasional *Pergeseran Otonomi Daerah dan Demokratisasi di Indonesia,* Yogyakarta : kerjasama FH UII Yogyakarta dengan PERSAHI Jakarta, 5 Februari 1995

Bhenyamin Hoessein, *Perspektif Jangka Panjang Sentralisasi dan Otonomi Daerah, makalah disampaikan dalam* "Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang" : yang diselenggarakan oleh Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah, BAPPENAS, 27 November 2002

Jurnal Demokrasi & HAM, Vol.1 No.4, Jakarta : The Habibie Center (THC), September – November 2001

Jurnal Respublika, Vol 4 No. 2, Pekanbaru, 2005

Jurnal Hukum Jentera, Edisi 16 – Tahun IV, edisi April-Juni 2007

Koran Tempo, 14 Agustus 2007

Koran Riau Pos, 21 Juli 2008

Koran Kompas, 5 Agustus 2008

Koran Kompas, 12 Agustus 2008

Koran Riau Pos, 10 Agustus 2008

Harian Kontan, Januari 2008

http://www.kaltim.web.id/berita

http://www.lsi.or.id

www.hukumonline.com

http://www.suaramerdeka.com/harian/0408/12/opi 04.htm

www.mahkamahkonstitusi.go.id