Secara etimologis, kata demokrasi (dari bahasa Yunani) adalah bentukan dari dua kata, *demos* (rakyat) dan *cratein* atau *cratos* (kekuasan dan kedaulatan). Konsep demokrasi lahir dari tradisi Yunani tentang hubungan negara dan hukum yang dipraktikkan antara abad ke 6 SM sampai abad ke 4 M. Pada masa itu demokrasi yang dipraktikkan berbentuk demokrasi langsung, yaitu dimana hak rakyat dalam membuat keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara berdasarkan prosedur mayoritas. Demokrasi langsung tersebut berjalan secara efektif karena negara kota Yunani Kuno merupakan sebuah kawasan politik yang tergolong kecil, yaitu sebuah wilayah dengan jumlah penduduk tidak lebih dari 300.000 penduduk. Yang unik dari demokrasi Yunani itu adalah ternyata hanya kalangan tertentu (warga negra resmi) yang dapat menikmati dan menjalankan sistem demokrasi awal tersebut. Sementara masyarakatnya berstatus budak, pedagang asing, anak-anak dan perempuan tidak bisa menikmati demokrasi. Dalam sejarah demokrasi, demokrasi Yunani Kuno berakhir pada abad pertengahan. Pada masa itu masyarakat Yunani berubah menjadi masyarakat feodal yang ditandai oleh kehidupan keagamaan terpusat pada Paus dan pejabat agama dengan kehidupan politik yang diwarnai dengan perbutan kekuasaan di kalangan para bangsawan.[22]

Sejarah demokrasi selanjutnya tumbuh kembali di Eropa menjelang akhir abad pertengahan, ditandai oleh lahirnya *Magna Charta* (piagam besar) di negara Inggris. *Magna Charta* adalah suatu piagam yang dimana memuat perjanjian antara

[22] Utsman Ali, *Pengetian dan sejarah demokrasi di dunia*, www.pengertianpakar.com, diakses dari http://www.pengertianpakar.com/2015/02/pengertian-dan-sejarah-demokrasi-di-dunia.html, pada tanggal 29 november 2016 pukul 16.45 wib

kaum bangsawan dan Raja John Inggris. Dalam piagam *Magna Charta* menegaskan bahwa Raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan hak khusus bawahannya. Dalam hal ini terdapat dua hal yang sangat mendasar pada piagam ini, adanya pembatasan kekuasaan raja dan HAM (Hak Asasi Manusia) lebih penting daripada kedaulatan rakyat. Dalam sejarah demokrasi, momentum lainnya yang menandai kemunculan kembali demokrasi di Eropa yaitu gerakan pencerahan dan reformasi. Gerakan pencerahan adalah gerakan yang menghidupkan kembali minat pada budaya dan sastra Yunani Kuno. Gerakan reformasi yaitu penyebab lain kembalinya tradisi demokrasi di Barat, setelah pernah tenggelam pada abad pertengahan tersebut. Gerakan reformasi adalah gerakan revolusi agama di Eropa pada abad ke 16. Tujuan dari gerakan ini yaitu gerakan kritis terhadap kebekuan doktrin gereja. [23]

Lahirnya istilah kontrak sosial antara yang berkuasa dan yang dikuasai tidak lepas dari dua filsuf Eropa, John Locke dari Inggris dan Monstesquieu dari Perancis. Pemikiran keduanya telah berpengaruh pada ide dan gagasan pemerintah demokrasi. Menurut Locke, hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan dan juga hak kepemilikan, sedangkan menurut Montesquieu sistem politik tersebut adalah melalui prinsip *trias politica*. *Trias Politica* adalah suatu sistem dimana pemisahan kekuasaan dalam negara menjadi tiga bentuk kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Gagasan demokrasi dari kedua filsuf Eropa itu pada akhirnya berpengaruh pada kelahiran konsep konstitusi demokrasi Barat. Konstitusi demokrasi yang bersandar pada *trias*

[23] *Ibid*.

politica ini selanjutnya berakibat pada munculnya konsep negara kesejahteraan. Konsep negara kesejahteraan tersebut pada intinya merupakan suatu konsep pemerintahan yang memprioritaskan kinerja pada peningkatan kesejahteraan warga negara.[24]

Hakikat dari demokrasi sebagaimana yang dipahami terdapat pada makna pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by people*) dan pemerintahan untuk rakyat (*government for people*). Hakikat makna yang terkandung pada *government of the people* adalah bahwa dalam negara demokrasi, keabsahan/legitimasi terhadap siapa yang dapat diungkap dari *government by people,* yakni bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan pemerintah prosesnya diawasi oleh rakyat, sedangkan untuk *government for people*, terkandung makna bahwa dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan oleh pemerintah adalah harus dilangsungkan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.[25]

B.Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:[26]

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*);
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*);
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*);
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minmum (*minimum of coercion*);

[24] *Ibid*.
[25] Erwin Muhammad, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia,* PT Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm.130
[26] Dikutip dari uii-skripsi-12410175-adlina adelia pada 9 februari 2017 pukul 04.56 WIB.

Sementara menurut Nurcholish Madjid, yang menjadi pandangan hidup demokrasi haruslah didasari atas tujuh norma sebagai berikut:[27]

1. Kesadaran atau pluralism.

Masyarakat sudah dapat memandang secara positif kemajemukan dan keberagaman dalam masyarakat, serta telah mampu mengelaborasikan ke dalam sikap tindak secara kreatif.

2. Musyawarah.

Korelasi prinsip ini ialah kedewasaan untuk menerima bentuk-bentuk kompromi denga bersikap dewasa dalam mengemukakan pendapat, mendengarkan pendapat orang lain, menerima perbedaan pendapat, dan kemungkinan mengambil pendapat yang lebih baik.

3. Permufakatan yang jujur dan sehat.

Prinsip masyarakat demokrasi dituntut untuk menguasai dan menjalankan seni permusywaratan yang jujur dan sehat itu guna mencapai permufakatan yang juga jujur dan sehat, bukan permufakatan yang dicapai melalui intrik-intrik yang curang, tidak sehat atau yang sifatnya melalui konspirasi.

4. Kerjasama

Prinsip kerjasama antarwarga dalam masyarakat dan sikap saling mempercaya itikad baik masing-masing, kemudian jalinan dukun-mendukung secara fungsional antar berbagai unsur kelembagaan kemasyarakatan yang ada, merupakan segi penunjang efisiensi untuk demokrasi.

5. Pemenuhan segi-segi ekonomi

Untuk mendukung hadirnya situasi demokrasi dalam masyarakat sangat perlu memperhatikan pemenuhan segi-segi ekonominya terutama pemenuhan terhadap keperluan pokok, yaitu pangan, sandang dan papan. Pemenuhan kebutuhan ekonmi harus pula mempertimbangkan aspek keharmonisan dan keteraturan social (seperti masalah mengapa kita makan nasi, bersandangkan sarung, kopiah, kebaya, serta berpapankan rumah ‘joglo’ yang dalam pemenuhannya tidak lepas dari perencanaan social budaya).

6. Pertimbangan moral.

Pandangan hidup demokratis mewajibkan adanya keyakinan bahwa cara berdemokrasi haruslah sejalan dengan tujuan. Bahkan sesungguhnya klaim atas suatu tujuan yang baik haruslah diabsahkan oleh kebaikan cara yang ditempuh untuk meraihnya.

7. Sistem pendidikan yang menunjang

Pendidikan demokrasi selama ini pada umumnya masih terbatas pada usaha indoktrinisasi dan penyuapan konsep-konsep secara verbalistik. Terjadinya diskrepansi (jurang pemisah) antara *das sein* dan *das sollen* dalam konteks

[27] *Ibid*.

ini ialah akibat dari kuatnya budaya "menggurui" dalam masyarakat kita, sehingga verbalisme yang dihasilkannya juga menghasilkan kepuasan tersendiri dan membuat yang bersangkutan merasa telah berbuat sesuatu dalam penegakan demokrasi hanya karena telah berbicara tanpa perilaku.

1. Pengertian Demokrasi

Adapun pengertian demokrasi menurut para ahli sebagai berikut :[28]

a. Aristoteles mengemukakan bahwa demokrasi ialah suatu kebebasan atau prinsip demokrasi ialah kebebasan, karena hanya melalui kebebasanlah setiap warga negara bisa saling berbagi kekuasaan didalam negaranya. Aristoteles pun mengatakan apabila seseorang hidup tanpa kebebasan dalam memilih cara hidupnya, maka sama saja seperti budak.

b. Harris Soche menjelaskan bahwa demokrasi ialah suatu bentuk pemerintahan rakyat, karenanya kekuasaan pemerintahan melekat pada rakyat juga merupakan HAM bagi rakyat untuk mempertahankan, mengatur dan melindungi diri dari setiap paksaan dalam suatu badan yang diserahkan untuk memerintah.

c. Abraham Lincoln mengartikan demokrasi itu ialah pemerintah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

d. Kranemburg mengemukakan demokrasi sesuai dengan pengertian dasarnya yakni memerintah rakyat.

e. Henry B. Mayo menjelaskan dalam menjalankan sistem politik demokratis, pemerintahan yang mengambil suatu kebijakan umum ditetapkan oleh kebanyakan dari wakil rakyat dan diawasi secara efektif oleh masyarakat atau rakyat.

f. Koentjoro Poerbopanoto mengartikan bahwa demokrasi ialah suatu sistem dimana rakyat harus ikut berpartisipasi dalam suatu pemerintahan negara secara aktif.

g. Charles Costello, menurutnya demokrasi ialah suatu sistem polotik pemerintahan dan sosial dengan kekuasaan pemerintah yang dibatasi oleh hukum juga merupakan suatu kebebasan bagi warga negara dalam melindungi hak-haknya.

h. Samuel Huntington mengatakan bahwa demokrasi ada bila para pembuat keputusan terkuat dalam suatu sistem dipilih lewat pemilu yang

[28] Seputar Pengetahuan, *15 Pengertian Demokrasi Menurut Para Ahli Terlengkap*, www.seputarpengetahuan.com, diakses dari https://www.seputarpengetahuan.com/2015/02/15-pengertian-demokrasi-menurut-para-ahli-terlengkap.html, pada tanggal 29 november 2016 pukul 16.50 wib

jujur, adil, dan berkala serta adanya kebebasan bersaing bagi setiap calon dalam memperoleh suara.

i. Sidney Hook, menurutnya demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan dimana suatu keputusan pemerintah secara langsung ataupun tidak harus didasarkan pada kesepakatan umum yang diberikan rakyat secara bebas.

j. Maurice Duverger mengartikan demokrasi sebagai cara pemerintahan dimana suatu golongan yang diperintah dan memerintah sama atau tidak terpisahkan.

k. Muhamad Yamin mengemukakan bahwa demokrasi merupakan suatu dasar dalam pembentukan pemerintahan dan yang ada didalamnya (masyarakat) dalam kekuasaan mengatur dan memerintah dikendalikan secara sah oleh seluruh anggota masyarakat.

l. Yusuf Al-Qordhawi menjelaskan demokrasi sebagai wadah bagi masyarakat untuk memilih seseorang yang pantas dalam mengatur segala urusan mereka. Segala sesuatunya dikehendaki masyarakat seperti: pemimpinnya bukanlah orang yang dibenci, peraturan yang ditetapkan sesuai sesuai yang dikehendaki mereka, dan memiliki hak untuk minta pertanggung jawaban pada para pemimpin tersebut serta memiliki hak untuk memecat para penguasa atau pemimpin jika menyeleweng.

m. International Commission of Jurist. Demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan dimana hak dalam membuat suatu keputusan politik harus diselenggarakan oleh rakyat melalui para wakil yang terpilih dalam suatu proses pemilu.

n. Affan Ghafar memaknai demokrasi kedlam dua hal yaitu normatif dan empirik. Demokrasi normatif merupakan demokrasi yang secara umum diwujudkan oleh suatu negara. Sedangkan empirik merupakan suatu demokrasi yang perwujudannya hanya pada dunia politik.

o. Sumarno AP dan Yeni R.Lukiswara. Mereka berpendapat bahwa demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat dalam declaration of independent ialah of the people, for the people, and by the people.

Saat ini kebebasan dan demokrasi telah menjadi bagian penting dalam interaksi antara sesama manusia. Sekalipun demokrasi berasal dari tradisi Barat, ia telah menjadi wabah global. Hampir dapat dipastikan tidak ada satu negara pun di dunia ini yang sepi dari tuntutan demokrasi. Meskipun penerapan demokrasi

tidaklah seragam pada masing-masing kawasan dunia, demokrasi telah menjadi media masyarakat dunia untuk mengekspresikan kebebasan individu dan hak-haknya sebagai warga negara. [29]

2. Parameter Tatanan Kehidupan Demokratis

Suatu pemerintahan dikatakan demokratis bila dalam mekanisme penyelenggaraannya melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip-prinsip dasar demokrasi itu adalah persamaan, kebebasan, dan pluralisme. Dalam pandangan Robert A. Dahl, terdapat tujuh prinsip yang harus ada dalam sistem demokrasi, yaitu kontrol atas keputusan pemerintah, pemilihan umum yang jujur, hak memilih dan dipilih, kebebasan menyatakan pendapat tanpa ancaman, kebebasan mengakses informasi, dan kebebasan berserikat.[30]

Namun demikian, demokrasi tidak sekedar wacana yang mengundang prinsip-prinsip di atas, ia mempunyai parameternya sebagai ukuran apakah suatu negara atau pemerintahan bisa dikatakan demokratis atau sebaliknya. Sedikitnya tiga aspek dapat dijadikan landasan untuk mengukur sejauh mana demokrasi itu berjalan dalam suatu negara. Ketiga aspek tersebut antara lain:[31]

1. *Pemilihan umum sebagai proses pembentukan pemerintah.* Hingga saat ini pemilihan umum diyakini oleh banyak kalangan ahli demokrasi sebagai salah satu instrumen penting dalam proses pergantian pemerintahan.
2. *Susunan kekuasaan negara*, yakni kekuasaan negara dijalankan secara distributive untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan atau satu wilayah.
3. *Kontrol rakyat*, yaitu suatu relasi kuasa yang berjalan secara simetris, memiliki sambungan yang jelas, dan adanya mekanisme yang memungkinkan control dan keseimbangan (*check and balances)* terhadap kekuasaan yang dijalankan eksekutif dan legislatif.

---

[29] A.Ubaedillah & Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan,* Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm 65

[30] *Ibid*.

[31] *Ibid*.

Parameter demokrasi juga bisa diketahui melalui adanya unsur-unsur sebagai berikut: (a) hak dan kewajiban politik dapat dinikmati dan dilaksanakan oleh warga negara berdasarkan prinsip-prinsip dasar HAM yang menjamin adanya kebebasan, kemerdekaan, dan rasa merdeka; (b) penegakkan hukum yang berasaskan pada prinsip supremasi hukum (*supremacy of law)*, kesamaan di depan hukum *(equality before the law)*, dan jaminan terhadap HAM; (c) kesamaan hak dan kewajiban anggota masyarakat; (d) kebebasan pers dan pers yang bertanggung jawab; (e) pengakuan terhadap hak minoritas; (f) pembuatan kebijakan negara yang berlandaskan pada asas pelayanan, pemberdayaan, dan pencerdasan; (g) sistem kerja yang koperatif dan kolaboratif; (h) keseimbangan dan keharmonisan; (i) tentara yang profesional sebagai kekuatan pertahanan; dan (j) lembaga peradilan independen.[32]

3. Macam-Macam Demokrasi Berdasarkan Penyaluran Kehendak Rakyat

Macam-macam demokrasi:[33]

1. Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*): Demokrasi yang secara langsung melibatkan rakyat untuk pengambilan keputusan terhadap suatu negara. Contohnya seperti pemilu.
2. Demokrasi Tidak Langsung (*Indirect Democracy*): Demokrasi yang tidak secara langsung melibatkan seluruh rakyat suatu negara dalam pengambilan suatu keputusan. Contohnya seperti suatu keputusan yang dilakukan oleh wakil-wakil rakyat (DPR, DPD, DPRD)

---

[32] *Ibid*, hlm 82-83

[33] Sofyan Hadi, *Pengertian, ciri-ciri, Macam-macam, dan Prinsip Demokrasi*, www.satujamsaja.com, diakses dari http://www.satujam.com/pengertian-demokrasi/, pada tanggal 30 november 2016 pukul 22.17 wib

4. Demokrasi Menurut Islam

Sebagai agama yang sesuai dengan fitrah manusia, Islam memberikan prinsip-prinsip dasar dan tata nilai dalam mengelola organisasi atau pemerintahan. Al-qur'an dan As-sunnah dalam permasalahan ini telah mengisyaratkan beberapa prinsip pokok dan tata nilai yang berkaitan dengan kepemimpinan, kehidupan bermasyarakat, berorganisasi, bernegara termasuk di dalamnya ada system pemerintahan yang nota-benenya merupakan kontrak sosial. Prinsip-prinsip atau nilai-nilai tersebut antara lain: prinsip Tauhid, As-syura (bermusyawarah) Al-'adalah (berkeadilan) Hurriyah Ma'a Mas'uliyah (kebebasan disertai tanggung jawab) Kepastian Hukum, Jaminan Haq al Ibad (HAM) dan lain sebagainya.[34]

a. Prinsip Tauhid

Prinsip tauhid merupakan salah satu prinsip dasar dalam kepemimpinan Islam (pemerintahan Islam). Sebab perbedaan akidah yang fundamental dapat menjadi pemicu dan pemacu kekacauan suatu umat. Oleh sebab itu, Islam mengajak ke arah satu kesatuan akidah di atas dasar yang dapat diterima oleh semua lapisan masyarakat, yaitu tauhid. Dalam alqur'an sendiri dapat ditemukan dalam surat An-nisa' 48, Ali Imron 64 dan surat al Ikhlas.[35]

---

[34] Deska Effendi, *Demokrasi Dalam Perspektif Islam*, www.sumbbu.com, diakses dari http://www.sumbbu.com/2016/03/demokrasi-dalam-perspektif-islam.html, pada tanggal 12 januari 2017 pukul 14.12 wib

[35] *Ibid*.

b. Prinsip Musyawarah (Syuro)

Musyawarah berarti mempunyai makna mengeluarkan atau mengajukan pendapat. Dalam menetapkan keputusan yang berkaitan dengan kehidupan berorganisasi dan bermasyarakat, paling tidak mempunyai tiga cara:

1. Keputusan yang ditetapkan oleh penguasa.
2. Keputusan yang ditetapkan pandangan minoritas.
3. Keputusan yang ditetapkan oleh pandangan mayoritas

Ini menjadi ciri umum dari demokrasi, meski perlu diketahui bahwa "demokrasi tidak identik dengan syuro" walaupun syuro dalam Islam membenarkan keputusan pendapat mayoritas, hal itu tidak bersifat mutlak. Sebab keputusan pendapat mayoritas tidak boleh menindas keputusan minoritas, melainkan tetap harus memberikan ruang gerak bagi mereka yang minoritas. Lebih dari itu, dalam Islam suara mayoritas tidak boleh berseberangan dengan prinsip-prinsip dasar syariat. Dalam Al-quran ada beberapa ayat yang berbicara tentang musyawarah.[36]

c. Prinsip Keadilan (Al-'adalah)

Dalam memanajemen pemerintahan, keadilan menjadi suatau keniscayaan, sebab pemerintah dibentuk antara lain agar tercipta masyarakat yang adil dan makmur. Tidaklah berlebihan kiranya jika al- Mawardi memasukkan syarat yang pertama seorang pemimpin negara adalah punya sifat adil. Dalam al-Qur'an, kata al-'Adl dalam berbagai bentuknya terulang dua puluh delapan kali. Paling tidak ada empat makna keadilan yang dikemukakan oleh ulama :[37]

[36] *Ibid*.
[37] *Ibid*.

1. Adil dalam arti sama. Artinya tidak menbeda-bedakan satu sama lain. Persamaan yang dimaksud adalah persamaan hak. Ini dilakukan dalam memutuskan hukum. Sebagaimana dalam al qur'an surat an-Nisa' 58. "apabila kamu memutuskan suatu perkara diantara manusia maka hendaklah engkau memutuskan dengan adil".
2. Adil dalam arti seimbang. Disini keadilanidentik dengan kesesuaian. Dalam hal ini kesesuaian dan keseimbangan tidak mengharuskan persamaan kadar yang besar dan kecilnya ditentukan oleh fungsi yang diharapkan darinya.
3. Adil dalam arti perhatian terhadap hak-hak individu dan memberikan hak-hak itu kepada pemiliknya.
4. Keadilan yang dinisbatkan kepada Allah Swt. Adil disini berarti memelihara kewajaran atas berlanjutnya eksistensi. Dalam hal ini Allah memiliki hak atas semuanya yang ada sedangkan semua yang ada, tidak memiliki sesuatau disisinya. Jadi, system pemerintahan

d. Prinsip Kebebasan (al-Hurriyah)

Kebebasan dalam pandangan al-Qur'an sangat dijunjung tinggi termasuk dalam menentukan pilihan agama sekaligus. Namun demikian, kebebasan yang dituntut oleh Islam adalah kebebasan yang bertanggungjawab. Kebebasan disini juga kebebasan yang dibatasi oleh kebebasan orang lain. Dalam konteks kehidupan politik, setiap individu dan bangsa mempunyai hak yang tak terpisahkan dari kebebasan dalam segala bentuk fisik, budaya, ekonomi dan politik serta berjuang dengan segala cara asal konstitusional untuk melawan atas semua bentuk pelanggaran.[38]

B. Tinjauan Umum tentang Pemerintahan Daerah

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan ada pada pemerintah pusat. Namun, agar pemerintahan dapat berjalan baik hingga ke seluruh wilayah negara, dibutuhkan adanya satuan-satuan pemerintahan di daerah.

[38] *Ibid*.

Demikian pula halnya dengan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Wilayah Indonesia yang sangat luas tidak memungkinkan segala urusan pemerintahan dijalankan oleh pemerintah pusat. Apalagi daerah-daerah di Indonesia memiliki keanekaragaman yang membutuhkan pengaturan dan kebijakan pengelolaan yang berbeda-beda. Oleh karena itu pemerintahan daerah mutlak dibutuhkan. Seiring dengan adanya Perubahan UUD 1945, kebijakan tentang Pemerintahan Daerah mengalami perubahan yang cukup mendasar. Perubahan tersebut dilatarbelakangi oleh kehendak untuk menampung senmangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah. Sebelumnya, pemerintah pusat sangat dominan (sentralistis) dalam mengatur dan mengendalikan daerah. Pada masa sekarang, daerah diberikan keleluasaan untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri secara demokratis dan bertanggung jawab dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). [39]

Daya tarik terpenting dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah adalah ditetapkannya metode pemilihan langsung untuk memilih kepala daerah. Pasal 24 ayat 5 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menegaskan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah yang

[39] Janedri M. Gaffar, *Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2010, hlm 105

bersangkutan. Kepala daerah terpilih, akan memikul tanggung jawab kekuasaaan dengan melandaskan diri pada asas-asas penyelenggaraan negara.[40]

Undang-undang No. 23 Tahun 2014 mengatur terkait asas-asas penyelenggaraan negara, antara lain;

a. kepastian hukum;
b. tertib penyelenggara negara;
c. kepentingan umum;
d. keterbukaan;
e. proporsionalitas;
f. profesionalitas;
g. akuntabilitas;
h. efisiensi;
i. efektivitas; dan
j. keadilan.

1. Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah

Setiap pemerintahan daerah memiliki dua lembaga, yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah daerah provinsi oleh gubernur, pemerintah daerah kabupaten dipimpin oleh bupati, dan daerah kota dipimpin oleh walikota. Gubernur/ bupati/ walikota yang biasa disebut kepala daerah memiliki kedudukan yan sederajat dan seimbang dengan DPRD daerah masing-masing.

a. Kepala Daerah

Tugas Kepala Daerah:[41]

[40] Damang averroes al-khawarizmi, *Tugas dan wewenang pemerintaha daerah,* www.negarahukum.com, diakses dari http://www.negarahukum.com/hukum/tugas-dan-kewenangan-pemerintahan-daerah.html, pada tanggal 6 desember 2016 pukul 22.52 wib

[41] Pasal 65 Undang-undang No.23 Tahun 2014

1) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
3) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
5) Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6) Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah ; dan
7) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Kepala Daerah:[42]

1) Mengajukan rancangan Perda;
2) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3) Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4) Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
5) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Salah satu perubahan yang mendasar setelah tumbangnya Orde Baru ialah mekanisme pemilihan kepala daerah. Pada masa Orde Baru kepala daerah diajukan oleh DPRD kepada pemerintah pusat untuk ditetapkan sehingga sangat bergantung pada kehendak pemerintah pusat. Pada awal masa reformasi, kepala daerah dipilih sepenuhnya oleh DPRD. Kemudian,sejak 2004 kepala daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, dilakukan secara langsung oleh rakyat.

b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

[42] *Ibid*.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam kedudukannya tersebut, DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, Fungsi legislasi berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah, yang meliputi pembahasan dan memberikan persetujuan terhadap Raperda (rapat per daerah), serta hak anggota DPRD mengajukan Raperda. Fungsi anggaran berkaitan dengan kewenangannya dalam hal anggaran daerah (APBD), sedangkan fungsi pengawasan berkaitan dengan pengawasan pelaksanaan Perda dan peraturan lainnya serta kebijakan pemerintah daerah.[43]

Dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 ditegaskan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah yang dimaksud dalam ketentuan tersebut adalah pemerintah daerah dan DPRD sehingga yang berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain di daerah adalah kedua lembaga tersebut.

Berdasarkan ketentuan tersebut, DPRD memiliki tugas dan wewenang:

Tugas dan wewenang DPRD Provinsi: [44]

1) Membentuk Perda Provinsi bersama gubernur;
2) Membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur;
3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi;
4) Memilih Gubernur dan Wakil Gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan;

[43] *Ibid,* hlm 114-115

[44] Pasal 101 Undang-undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

5) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi;
7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi;
8) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi;
9) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi;
10) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang: [45]

1) Membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;
2) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
4) Memilih Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan;
5) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;
7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
8) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota
9) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
10) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

[45] Pasal 154 Undang-undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

1. Ruang Lingkup Hubungan Pusat dan Daerah

Bagi kalangan Marxian pada umumnya, tidak relevan untuk membedakan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Mereka semua adalah "*monolithic state apparatus*" yang '*unity*', yang tidak perlu untuk dideferensiasikan menurut level geografis. Pemerintah daerah tidak lebih sekedar institusi yang mereproduksi kehadiran negara di daerah bagi penciptaan kondisi yang memungkinkan proses akumulasi kapital berlangsung. Walaupun pandangan ini direvisi oleh kalangan Marxian berikutnya, namun tetap tidak terdapat perubahan substansial yang dilakukan.[46]

Model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga, yakni: *Pertama, The Relative Autonomy Model*. Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. *Kedua, The Agency Model.* Model di mana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karena nya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme control yang sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal

[46] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah,* Nusa Media, Bandung, 2009, hlm 11-12

penting dan system keuangan daerah nya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat. *Ketiga, The Interaction Model.* Merupakan suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. [47]

Upaya menemukan format hubungan antara pusat dan daerah yang ideal dalam kerangka negara kesatuan bukanlah persoalan yang mudah, karena hal itu merupakan proses yang berjalan seiring denga perjalanan sejarah bangsa Indonesia. Persoalan hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi selain bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, bersumber pula pada hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.[48]

2. Asas-asas Pemerintahan Daerah

a. Desentralisasi

Definisi desentralisasi menurut beberapa pakar berbeda redaksionalnya, tetapi pada dasarnya mempunyai arti yang sama. Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Amrah Muslimin, mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam tertentu untuk mengurus

[47] *Ibid*
[48] *Ibid*

rumah tangganya sendiri. Irawan Soejipto. Mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.[49]

Menurut UU No. 5 Tahun 1974 Pasal I butr b, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Dalam UU No.22 Tahun 1999 Pasal I butir e ditegaskan, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU No. 32 Tahun 2004 Pasal I angka 7, mengartikan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sisten Negara Kesatuan Republik Indonesia.[50]

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan: (1) Satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat; (2) Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien; (3) Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif; (4) Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.[51]

---

[49] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia,* Rajawali Press, Yogyakarta, 2005. hlm 307

[50] *Ibid,* hlm 308

[51] *Ibid*

Sedangkan menurut Pasal 1 Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

b. Asas Dekonsentrasi

Amrah Muslimin mengartikan, dekonsentrasi ialah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada ala-ala pemerintah pusat yang ada di daerah. Irawan Soejito mengartikan, dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri. Menurut Joeniarto, dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintahan atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.[52]

Menurut UU No. 5 Tahun 1974 Pasal I huruf (f), dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah. Asas dekonsentrasi di dalam Penjelasan UU No. 5 Tahun 1974 dipandang bukan sekadar komplemen atau pelengkap terhadap asas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dari penegasan ini semakin memperkuat penilaian masyarakat bahwa spirit yang dibangun oleh UU No. 5 Tahun 1974 sentralistik.[53]

[52] *Ibid,* hlm 310
[53] *Ibid,* hlm 311

Sedangkan menurut Pasal 1 Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

c. Tugas Pembantuan

Di samping pengertian otonomi, menurut Amrah Muslimin, kita dapati juga istilah yang selalu bergandengan dengannya, yaitu "*medebewind"*, yang mengandung arti kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir dari pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.[54]

Menurut Joeniarto, di samping pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat pula diberi tugas-tugas pembantuan (tugas *medebewind,* sertatantara). Tugas pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Beda tugas pembantuan dengan tugas rumah tangga sendiri, disini urusannya bukan menjadi urusan rumah tangga sendiri, tetapi merupakan urusan pemerintah pusat atau pemerintah atasannya. Kepada

[54] *Ibid*, hlm 312

pemerintah lokal yang bersangkutan diminta untuk ikut membantu penyelenggaraannya saja. Oleh karena itu, dalam tugas pembantuan tersebut pemerintah lokal yang bersangkutan, wewenangnya mengatur dan mengurus, terbatas kepada penyelenggaraan saja. [55]

Sedangkan menurut Pasal 1 Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

C. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Kepala Daerah

Sejalan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, peranan Kepala Daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) sejauh mana dapat mengembangkan visi dan misi organisasi.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antar Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejalan dengan hal tersebut di atas, diperlukan figur Kepala

[55] *Ibid,* hlm 313

Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan kedepan dan siap melakukan perubahan ke arah yang lebih baik. Proses pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan melaui beberapa tahapan dimulai dari tahap pendaftaran, penyaringan, penetapan pasangan calon, rapat paripurna khusus, pengiriman berkas pemilihan, pengesahan, dan pelantikan.[56]

Untuk menjadi Kepala Daerah, seseorang diharuskan memenuhi persyaratan tertentu yang intinya agar Kepala Daerah selalu bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki etika dan moral, berpengetahuan, dan berkemampuan sebagai pimpinan pemerintahan, berwawasan kebangsaan, serta mendapatkan kepercayaan rakyat. Kepala Daerah di samping sebagai pimpinan pemerintahan, sekaligus adalah Pimpinan Daerah dan pengayom masyarakat sehingga Kepala Daerah harus mampu berpikir, bertindak, dan bersikap dengsn lebih mengutamakan kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat umum daripada kepentingan pribadi, golongan,dan aliran. Karena itu, dari kelompok atau etnis, dan keyakinan mana pun Kepala Daerah harus bersikap arif, bijaksana, jujur, adil, dan netral.

Pemilukada merupakan bagian dari rezim pemilu yang berada di tingkat daerah, yaitu untuk memilih kepala daerah, baik legislatif maupun eksekutif. Pemilu yang dipahami sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, berfungsi sebagai mekanisme untuk mengevaluasi, mengontrol perilaku pemerintah, serta sarana legal bagi suatu sirkulasi elite atau pergantian kekuasaan.

[56] Deddy Supriady Bratakusumah, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,* PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003 hlm 61

Efektivitas fungsi pemilu tersebut akan sangat terkait dengan kondisi masyarakat pemilih, di samping instrumen-instrumen lain yang mengatur proses tersebut, sehingga memberi peluang bagi pemilih untuk secara bebas menentukan pilihannya. Dalam kaitannya dengan kondisi masyarakat pemilih, dikenal adanya pendekatan yang disebut sebagai *voting behaviour approach* (pendekatan perilaku memilih). Secara garis besar pendekatan perilaku memilih mencakup tiga hal, yaitu penjelasan atas perubahan perilaku memilih dari sisi sosiologis, yang kemudian berkembang menjadi mazhab Chicago, perubahan perilaku memilih dari sisi psikologis, yang kemudian dikenal dengan mazhab Michigan, dan perkembangan dari kedua pendekatan tersebut yang kemudian dikenal dengan pendekatan antropologi, dan pendekatan pilihan rasional (*rational choice*).[57]

1. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah

Mekanisme pemilihan Kepala Daerah disebut demokratis apabila memenuhi beberapa parameter. Mengutip pendapat Robert Dahl, Samuel Huntington dan Bingham Powel, Affan Gaffar dan kawan-kawan mengatakan, parameter untuk mengamati terwujudnya suatu demokrasi apabila :[58]

1. Menggunakan mekanisme pemilihan umum yang teratur;
2. Memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan;
3. Mekanisme rekrutmen dilakukan secara terbuka; dan
4. Akuntabilitas publik.

[57] Muslim Mufti, *Teori Politik: Pemilukada*, www.anakadam.com, diakses dari https://www.anakadam.com/2016/08/teori-politik-pemilukada/, pada tanggal 11 januari 2017 pukul 13.55 wib

[58] Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Kajian Etika Politik Pemerintahan, Yogyakarta, 2002, hlm. 12-13

Selain itu, pilkada langsung dapat disebut sebagai praktik politik demokratis apabila memenuhi beberapa prinsipal, yakni menggunakan azas-azas yang berlaku dalam rekutmen politik yang terbuka, seperti pemilu legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) dan oemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yakni azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber dan jurdil)[59]

2. Asas-asas Pemilihan Umum

Asas-asas pemilihan umum menurut UUD NRI Tahun 1945:

1. Langsung
   Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.
2. Umum
   Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan perundangan berhak mengikuti pilkada. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdsarkan suku, agama, ras, golonga, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan dan status sosial.
3. Bebas
   Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Dalam melaksanakan hakya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.
4. Rahasia
   Dalam memberikan suaranya pemilih dijamin dan pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya diberikan.
5. Jujur
   Dalam penyelenggara pilkada, setiap penyelenggara pilkada, aparat pemerintah, calon/peserta pilkada, pengawas pilkada, pemntau pilkada, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
6. Adil

[59] Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, Cetakan Pertama, LP2I Press, 2003. hlm 110-111.

Dalam penyelenggaraan pilkada, setiap pemilih dan calon/peserta pilkada mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

3. Ciri-ciri Pemilihan Kepala Daerah

Pilkada sering disebut dengan pemilihan lokal atau pemilu lokal. Adapun ciri-cirinya adalah:[60]

1) Diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Lokal/Daerah (*Local Election Commission*) yang mandiri dan otonom. Yang dimkasud "mandiri" adalah bahwa *Local Election Commission* tidak berhubungan secara struktural dan hierarkis dengan Komisi Pemilihan yang lebih tinggi, Komisi Pemilihan Federal (*Federal Election Commission*). Sedangkan otonom berarti *Local Election Commission* berwenang membuat regulasi tersendiri.
2) Penyelenggaraan pilkada dibiayai dari anggaran daerah lokal.
3) Penyelenggaraan dan pembiayaan dipertanggungjawabkan oleh *Local Election Commission* kepada parlemen lokal atau dipertanggungjawabkan kepada publik.
4) Peraturan (regulasi) pilkada, tahapan kegiatan dann jadwal waktu pelaksanaan tahapan kegiatan ditentukan oleh *Local Election Commission* berdasarkan ketentuan perundagan yang dilahirkan oleh parlemen lokal.
5) Acapkali peraturan pilkada, tahap kegiatan dan jadwal waktu pelaksanaan tahapan berbeda-beda antar daerah.

Di Indonesia, ciri-ciri pemilihan kepala daerah tentunya tidak jauh berbeda dengan ciri-ciri kepala daerah diatas, berikut ciri-ciri pilkada di Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota:

1) Diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah tingkat Provinsi untuk Pemilihan Kepala Daerah tingkat Provinsi, dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota untuk Pemilihan Kepala Daerah tingkat Kabupaten/Kota.
2) Penyelenggaraan Pilkada dibiayai dari anggaran daerah lokal
3) Peraturan (regulasi) pilkada dan tahapan kegiatan diatur melalui Peraturan KPU
4) Pilkada dilakukan secara serentak yang dibagi dalam 3 waktu pelaksanaan sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 201 Undang-Undang No.8 Tahun 2015

[60] *Ibid.*, hlm. 112.

Perbincangan dan diskursus mengenai pilkada selalu dikaitkan dengan kerangka utama, yaitu prinsip demokrasi dan negara hukum. Bingkai demokrasi menjadi penting mengingat bahwa pilkada merupakan wujud dari demokrasi, sehingga prinsip dan nilai-nilai demokrasi harus disertakan dalam penyelenggaraan pilkada. Sedangkan bingkai negara hukum memberikan jaminan hak asasi manusia didalamnya. Dalam paham negara hukum, jaminan hak asasi manusia merupakan salah satu elemen penting dan utama. Bahkan adanya jaminan hak asasi manusia juga sekaligus menjadi spirit dan ruh demokrasi itu sendiri sebagaimana dijamin oleh UUD NRI 1945.[61]

Menguatkan pendapat itu, bahwa kedaulatan rakyat (demokrasi) tidak berdiri sendiri. Kehadirannya akan selalu dikaitkan dengan asas negara hukum (nomokrasi). Salah satu prinsip dalam negara hukum ialah adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia. Oleh karena itu, pelaksanaan demokrasi harus didasarkan pada nilai-nilai hukum dengan menghormati hak asasi manusia sebagai basis utamanya.[62]

Berangkat dari prinsip demokrasi dan negara hukum inilah seharusnya aturan main terkait pilkada dirumuskan. Aturan terkait pilkada harus jelas dan tegas memuat prinsip-prinsip demokrasi dan hak asasi

[61] Jamaluddin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Problematika Pengaturan Cuti Kampanye Bagi Incumbent dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia*, Yogyakarta, penelitian FH UII, 2016, hlm.1

[62] *Ibid*

manusia, termasuk disini yang terkait dengan persyaratan cuti kampanye kepala daerah *incumbent* dalam pilkada.[63]

4. Faktor Pendorong Pilkada Langsung

Keputusan untuk memilih sistem pilkada langsung bukan datang dengan tiba-tiba. Banyak faktor yang mendorong percepatan digunakannya system langsung tersebut, dengan semangat utamanya memperbaiki kehidupan demokrasi. Adapun factor-faktor pendorong tersebut antara lain:[64]

1. Sistem pemilihan perwakilan diwarnai banyak kasus.
   Sebagai sebuah sistem, pilkada melalui perwakilan DPR selama ini terdapat tiga kelompok kasus. *Pertama.* Proses pemilihan dan pelantikan, dugaan kasus politik uang dan intervensi pengurus partai politik di level local maupun pusat (DKI Jakarta, Jatim, Jateng, Provinsi Lampung). *Kedua,* Laporan Pertanggungjawaban. Kasus suap untuk meloloskan Laporan Pertanggungjawaban tahunan (di Provinsi Jabar, Provinsi Sulawesi Utara, dan Kota Manado). *Ketiga,* proses pemecatan. Kasus pemecatan atau pemberhentian akibat kepentingan DPRD tidak diakomodasi (kota Surabaya, Provinsi Kalimantan Selatan, Provinsi Lampung, Kabupaten Kampar). Mengarah ke akuntabilitas pemerintahan daerah yang buruk.
2. Rakyat dapat berperan langsung.
   Pilkada langsung sering disebut sebagai kemenangan demokrasi massa atas demkrasi perwakilan. Dalam system demokrasi, rakyat adalah pemilik kedaulatan sejati sehingga sudah sewajarnya apabila kepercayaan dan amanah yang diberikan pada wakil rakyat tidak dapat dipertanggungjawabkan dengan baik, maka kepercayaan dan amanah tersebut dikembalikan pada pemiliknya sendiri. Dengan begitu, manipulasi dan invervensi berlebihan gaya politisi dan anggota DPRD dapat dihndarkan. Pemilihan langsung keala daerah bukan sekadar wujud pengembalian kedaulatan di tangan rakyat, lebih dari itu rakyat berperan langsung. Biarkan rakyat memilih pemimpin dan memengarhi kebijakan-kebijakan public di daerah yang menyentuh kepentingan mereka sendiri. Negara berkewajiban memfasilitasi rakyat mewujudkan kedauatan tersebut.

[63] *Ibid*
[64] *Ibid,* hlm. 25-27

3. Peluang terjadinya politik uang akan semakin tipis.
   Politik 'daging sapi' dan politik uang merupakan fenomena yang tak terhindarkan dalam pilkada dengan system perwakilan (DPRD). Mekanismenya, calon memberi uang pada anggota DPRD untuk memilihnya. Karena jumlah anggota DPRD sedikit, maka control terhadap penerima uang tadi sangat mudah. Dengan pemilihan langsung, politik uang tidak akan efektif karena calon pemberi uang tidak mudah melakukan control. Apalagi mekanisme pengawasan pilkada dilakukan secara ketat oleh lembaga tersendiri (Panitia/Pengawas/Panwas). Masyarakat bias beraksi jika terjadi politik uang.
4. Peluang campur tangan partai berkurang.
   System pemilihan langsung mengandaikan terpilihnya calon yang dikenal mayarakat dan memahami daerah. Calon *drop-dropan* atau calon rekayasa cenderung tidak populer. Campur tangan atau intervensi pengurus partai politik tingkat local maupun pusat berarti mempermudah calon *drop-dropan* atau tidak popular dan sebaliknya menyingkirkan calon yang memiliki basis massa dan dikenal masyarakat. Campur tangan merupakan tindakan anti-demokrasi karena berarti rekayasa. Hal itu akan mendapatkan reaksi dari masyarakat, karena mereka memilih calon-calon yang dikenal.
5. Pilkada langsung menghasilkan kepala daerah objektif, dalam arti, siapa pun yang terpilih itulah kehendak mayoritas masyarakat. Hasil objektif tidak selalu identic dengan terpilihnya kepala daerah yang memiliki kapasitas dan kapabilitas yang baik dan dibutuhkan daerah. Namun, hal itu harus diterima sebai bagian dari proses pembelajaran demokrasi. Resiko semacam itu waja terjadi dalam masyarakat yang belum rasional dan transaksional. Artinya, objektivitas pemilihan terkadang berbanding lurus dengan rasionalitas dan kekritisan rakyat.

5. Pilkada Serentak

Pilkada serentak adalah proses pemilihan kepala daerah (baik itu di tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota) dalam lingkup wilayah atau kawasan tertentu yang dilakukan serentak / dalam waktu bersamaan. Selama kurun waktu 10 tahun ke belakang di Indonesia telah terjadi banyak perubahan dalam system pemilihan, hal tersebut dimaksudkan untuk melahirkan tata cara dan pelaksanaan pemilu yang lebih efisien. Sebelum tahun 2005 kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih sendiri oleh

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan hal ini berubah sejak berlakunya UU No 32 tahun 2004 maka peserta pilkada adalah pasangan yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Namun ketentuan ini berubah sejak diterbitkannya UU No.12 tahun 2008 yang menyatakan bahwa peserta pilkada bisa saja berasal dari calon perseorangan yang hanya didukung oleh sekelompok orang. [65]

Lalu pada tahun 2015 pemerintah pusat menyepakati diadakannya pilkada serentak untuk daerah-daerah yang masa jabatannya akan berakhir tahun 2015. Tujuan dilaksanakannya pilkada serentak adalah untuk efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaannya, dengan harapan dapat dilakukannya penghematan waktu, energy dan anggaran pilkada yang tentunya tidak sedikit.[66]

Pilkada serentak diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2015. Dengan jadwal yang telah diatur pada undang-undang tersebut, maka di tahun 2024 harapan daripada pemerintah bukan hanya Pilkada saja yang dilangsungkan serentak, tetapi pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum presiden.

Berikut adalah pengaturan Pilkada Serentak dalam Pasal 201 Undang-Undang No.8 Tahun 2015:

---

[65] Pengertian menurut para ahli, *Pengertian Pilikada Serentak,* www.pengertianmenurutparaahli.net, diakses dari http://www.pengertianmenurutparaahli.net/pengertian-pilkada-serentak/, pada tanggal 20 januari 2017 pukul 22.18 wib

[66] *Ibid*.

1) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni tahun 2016 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Desember tahun 2015.
2) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada bulan Juli sampai dengan bulan Desember tahun 2016 dan yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2017 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Februari tahun 2017.
3) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2018 dan tahun 2019 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Juni tahun 2018.
4) Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2015 dilaksanakan pada tahun 2020.
5) Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2017 dilaksanakan pada tahun 2022.
6) Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2018 dilaksanakan pada tahun 2023.
7) Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada tahun 2027.
8) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (9) Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
9) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur dengan Peraturan KPU.

Sedangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 akan menjadi landasan hukum bagi pelaksanaan pilkada serentak tahun 2017. Polemik terkait cuti kampanye bagi kepala daerah petahana ini muncul pada awal

Agustus lalu. Gubernur Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, Basuki Tjahaja Purnama alias Ahok mempersoalkan aturan terkait cuti kampanye dalam Pilkada. Ahok yang sudah dipastikan akan maju lagi dalam Pilkada DKI Jakarta tahun depan mengajukan uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi dengan menggugat aturan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Sebagaimana bunyi Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang No.10 Tahun 2016 tersebut:[67]

a) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan:
b) Menjalani cuti di luar tanggungan negara;
c) Dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Sejarah undang-undang yang pernah mengatur hal yang berkaitan dengan Pilkada dan Pemerintahan Daerah:[68]

1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang;

[67] Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

[68] Jamaluddin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Problematika… Op.Cit*, hlm.46

5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang