

BAB IV

PEMBAHASAN DAN ANALISIS DATA

C. Pengisian Jabatan Kepala Daerah

Dalam penelitian ini penulis membandingkan atau mengkomparasikan 3 (tiga) Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun yang menjadi variabel perbandingan adalah mengenai tata cara pengisian jabatan kepala daerah dan pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pemerintah daerah oleh kepala daerah. Pada bagian ini yang akan dibahas terlebih dahulu adalah mengenai pengisian jabatan kepala daerah. Sebelum masuk pada pembahasan mengenai perbedaan tiap Undang-Undang tersebut, penulis ingin membahas terlebih dahulu mengenai arti dan pengertian dari kepala daerah berdasarkan ketentuan yang ada pada setiap Undang-Undang yang diperbandingkan.

Dari ketiga Undang-Undang tersebut, terdapat beberapa perbedaan dan persamaan mengenai apa yang dimaksud dengan Kepala Daerah dan hubungannya dengan Pemerintahan Daerah. Persamaan yang dimaksud adalah ketiga Undang-Undang tersebut dengan kompak menyebutkan bahwa Kepala Daerah adalah pemimpin dari pemerintah daerah beserta perangkat daerah.¹³² Tetapi yang menjadi perbedaan adalah penafsiran mengenai pemerintah daerah itu sendiri. Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang disebut dengan Pemerintah Daerah adalah Kepala

¹³² Lihat pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, pasal 14 dan pasal 30 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan pasal 24 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹³³ Sedangkan pada Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah terdapat pemisahan antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.¹³⁴ Pemerintah Daerah hanya berarti cabang kekuasaan eksekutif yang dipimpin oleh Kepala Daerah beserta perangkat daerah, sedangkan jika ditambah dengan cabang kekuasaan legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maka sebutannya menjadi Pemerintahan Daerah.

Gejolak politik-hukum Indonesia selalu bergerak dinamis, antara konfigurasi politik dan konfigurasi hukum selalu terdapat hubungan yang saling sebab-menyebabkan. Sehingga tepatlah apa yang dikatakan oleh Prof. Dr. Moh. Mahfud MD S.H S.U., bahwa antara politik dan hukum terdapat kekuatan saling mengisi atau inter-determinan. Hal itu dapat diamati dalam sejarah Indonesia, khususnya dalam hukum yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah.

Undang-undang yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku di Indonesia antara lain:

- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah.

¹³³ Lihat pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

¹³⁴ Lihat pasal 1 huruf b dan d Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, serta pasal 1 angka 2 dan 3 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara (Pemerintah) Pusat dan (Pemerintah) Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 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;

- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 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;

Dari sekian banyak Undang-Undang tersebut, yang terdapat perbedaan signifikan dan mendasar mengenai dua variabel yang penulis perbandingkan hanyalah 3 Undang-Undang. Yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berikut ini penulis akan membahasnya satu persatu:

4. Menurut Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Berbeda dengan peraturan-peraturan sebelumnya mengenai Pemerintahan Daerah, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ini jabatan Kepala Daerah dan Kepala Wilayah diberikan kepada satu orang pejabat yang sama.¹³⁵ Undang-Undang ini menganut asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan bersama-sama, maka

¹³⁵ Lihat pasal 79 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

seorang pejabat di Daerah menjalankan dan mempunyai dua fungsi, yakni fungsi sebagai kepala daerah dan fungsi sebagai kepala wilayah.¹³⁶

Fungsi sebagai Kepala Daerah adalah menjadi bagian dari Pemerintah Daerah dan menjadi pemimpin dari Pemerintah Daerah tersebut dalam menjalankan otonomi daerah, yaitu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.¹³⁷ Dalam pemberian otonomi daerah ini bukan lagi didasari prinsip “Otonomi yang riil dan seluas-luasnya” tetapi “Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”. Dengan demikian prinsip Otonomi yang riil atau nyata tetap merupakan prinsip yang harus melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah. Sedang 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 pemberian otonomi kepada Daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.¹³⁸ Selain itu otonomi yang diberikan juga sewaktu-waktu dapat ditambah dan dikurangi oleh Pemerintah Pusat.¹³⁹

Sedangkan fungsi sebagai Kepala Wilayah Berdasarkan wewenang, tugas dan kewajiban yang dibebankan¹⁴⁰ adalah menjadi bagian dari Pemerintah Pusat dan menjadi wakil Pemerintah Pusat di

¹³⁶ HRT. Sri Soemantri M, *Op.Cit.*, Hlm. 42

¹³⁷ Lihat pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

¹³⁸ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah pada bagian Dasar Pemikiran poin e

¹³⁹ Lihat pasal 8 dan pasal 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

¹⁴⁰ Lihat pasal 81 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Daerah. Dalam peraturan ini disebutkan bahwa titik berat dari otonomi berada di daerah tingkat II.¹⁴¹ Hal ini berarti Kepala Daerah Tingkat II tidak merangkap fungsi sebagaimana Kepala Daerah Tingkat I. Tetapi terdapat klausul berikutnya yang menyebutkan bahwa seluruh Kepala Daerah baik daerah tingkat I maupun tingkat II juga merangkap fungsi sebagai Kepala Wilayah.¹⁴²

Hal tersebut membawa persoalan bagi tiap-tiap Kepala Daerah, yaitu bagaimana memfungsikan diri sebagai bagian dari Pemerintah Daerah disamping sebagai Gubernur / Bupati / Walikota yang merupakan aparat dan wakil dari Pemerintah Pusat di daerah.

Untuk dapat dicalonkan dan diangkat menjadi Kepala Daerah, Undang-Undang ini mengatur beberapa persyaratan.¹⁴³ Yang dapat diangkat menjadi 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 pernah terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam setiap kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan PANCASILA dan Undang-undang Dasar 1945, seperti gerakan G-30-S/PKI dan atau Organisasi terlarang lainnya;
- e. mempunyai rasa pengabdian terhadap Nusa dan Bangsa;
- f. mempunyai kepribadian dan kepemimpinan;
- g. berwibawa
- h. jujur
- i. cerdas, kemampuan dan terampil
- j. adil;

¹⁴¹ Lihat pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

¹⁴² Lihat pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

¹⁴³ Lihat pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

- 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 (tiga puluh) 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 Sarjana Muda bagi Kepala Daerah Tingkat I dan berpengetahuan yang sederajat dengan Akademi atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dapat dipersamakan dengan Sekolah Lanjutan Atas bagi Kepala Daerah Tingkat II.

Dari persyaratan tersebut dapat dilihat ada beberapa syarat yang untuk menilainya tidak memiliki tolak ukur yang jelas dan subjektif. Seperti bagaimana menilai seseorang itu berwibawa, berkemampuan dan terampil, dan lain sebagainya. Serta terdapat persyaratan yang mengeliminasi calon-calon potensial namun tidak berasal dari birokrat, yaitu syarat mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang cukup di bidang pemerintahan.

Kemudian setelah memenuhi semua persyaratan diatas, mekanisme selanjutnya adalah Pencalonan Kepala Daerah Tingkat I dimusyawarahkan oleh Pimpinan DPRD / Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri.¹⁴⁴ Sedangkan untuk Pencalonan Kepala Daerah Tingkat II dimusyawarahkan oleh Pimpinan DPRD / Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah.¹⁴⁵ Karena terdapat klausul dalam Undang-Undang ini untuk tata cara pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri, maka

¹⁴⁴ Lihat pasal 15 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

¹⁴⁵ Lihat pasal 16 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 1974 tentang Tata Cara Pencalonan Pemilihan dan Pengangkatan Kepala Daerah. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri diatas, proses pencalonan adalah sebagai berikut:¹⁴⁶

- a. Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pimpinan Fraksi – Fraksi terlebih dahulu bermufakat untuk menetapkan nama-nama calon Kepala Daerah. Yang harus disepakati adalah minimal 3 (tiga) calon dan maksimal 5 (lima) calon.
- b. Nama – nama calon Kepala Daerah tersebut dinyatakan dalam Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- c. Keputusan Pimpinan DPRD tersebut oleh Ketua DPRD disampaikan kepada pejabat yang berwenang untuk mendapat persetujuan. Pejabat yang berwenang itu adalah Menteri Dalam Negeri atau pejabat yang ditunjuknya untuk Kepala Daerah Tingkat I dan Gubernur Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuknya untuk Kepala Daerah Tingkat II.
- d. Setelah mendapat persetujuan, pejabat yang berwenang menyatakan persetujuannya kepada ketua DPRD. Kemudian DPRD segera menyelenggarakan pemilihan calon Kepala Daerah.

Sebelum proses pemilihan calon Kepala Daerah dilaksanakan, perlu dilakukan penelitian terhadap para calon; apakah yang bersangkutan telah memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan oleh Undang-

¹⁴⁶ Lihat Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 1974 tentang Tata Cara Pencalonan Pemilihan dan Pengangkatan Kepala Daerah

Undang.¹⁴⁷ Untuk melaksanakan pemilihan itu dibentuk Panitia teknis melalui Keputusan Kepala Daerah. Panitia teknis tersebut terdiri atas:

- a. Ketua DPRD sebagai Ketua merangkap anggota;
- b. Sekretaris Daerah sebagai anggota;
- c. Kepala Direktorat Pemerintahan sebagai anggota;
- d. Sekretaris DPRD sebagai sekretaris bukan anggota.

Apabila diantara anggota-anggota teknis tidak ada kata sepakat tentang dipenuhinya syarat-syarat dalam Undang-Undang, keputusan diserahkan kepada Penanggung Jawab, yaitu pejabat yang bertugas mengikuti dan mengawasi pelaksanaan pemilihan calon Kepala Daerah. Penanggung Jawab itu adalah pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri.¹⁴⁸

Permendagri tersebut juga menyebutkan bahwa kesepakatan tentang nama-nama calon Kepala Daerah tersebut harus sudah terlaksana 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah sebelumnya (yaitu 5 (lima) tahun).¹⁴⁹ Mengenai pemilihan calon Kepala Daerah, Permendagri tersebut juga telah mengaturnya dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Selambat-lambatnya sebulan setelah adanya kesepakatan bersama mengenai nama-nama calon, DPRD menyelenggarakan pemilihan calon Kepala Daerah. Rapat Pleno I DPRD tersebut harus dihadiri minimal $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari total jumlah anggota DPRD (kuorum). Apabila kuorum tidak terpenuhi,

¹⁴⁷ HRT. Sri Soemantri M, *Op.Cit.*, Hlm. 44

¹⁴⁸ *Ibid.*, Hlm. 45

¹⁴⁹ Lihat Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 1974 tentang Tata Cara Pencalonan Pemilihan dan Pengangkatan Kepala Daerah

maka selambat-lambatnya 10 (sepuluh) hari kemudian diadakan rapat pleno I DPRD yang tidak terikat kuorum 2/3 tersebut.

- b. Rapat Pleno tersebut menetapkan nama minimal 2 (dua) calon terpilih Kepala Daerah.
- c. Nama-nama calon terpilih tersebut dituangkan kedalam keputusan DPRD dengan dicantumkan pula jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon.
- d. Nama-nama calon terpilih tersebut oleh ketua DPRD diajukan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Kepala Daerah Tingkat I dan diajukan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Kepala Daerah Tingkat II.

Pada akhirnya proses pengangkatan Kepala Daerah ini dilakukan oleh Presiden. Presiden akan memilih satu dari para calon Kepala Daerah terpilih yang dimufakati oleh proses sebelumnya. Dalam Undang-Undang ini disebutkan yang dipilih oleh Presiden adalah Kepala Daerah Tingkat I,¹⁵⁰ sedangkan untuk Kepala Daerah Tingkat II akan dipilih oleh Menteri Dalam Negeri.¹⁵¹ Namun, karena secara hierarki struktural Menteri Dalam Negeri merupakan bawahan Presiden, maka bisa dipastikan keputusan Menteri Dalam Negeri untuk memilih Kepala Daerah Tingkat II juga merupakan instruksi ataupun sepersetujuan Presiden.

Pada saat Undang-Undang ini berlaku (yaitu pada masa Orde Baru), konfigurasi politik saat itu adalah terdapat beberapa pihak yang

¹⁵⁰ Lihat pasal 15 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

¹⁵¹ Lihat pasal 16 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

sangat dominan perannya untuk menentukan urusan bernegara. Selain Presiden yang memegang pusat kendali, terdapat Fraksi Golongan Karya dan Fraksi ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) yang menguasai mayoritas kursi dalam parlemen pusat (DPR) dan parlemen daerah (DPRD). Sehingga proses inventarisasi calon Kepala Daerah saat itu tidak akan jauh dari tiga hal, yaitu ABRI, Birokrat, dan Golongan Karya.

Otonomi yang diberikan melalui Undang-Undang ini juga dirasa kurang karena tidak diimbangi dengan Undang-Undang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sehingga peran Pemerintah Pusat atas Pemerintah Daerah sangat dominan dan cenderung sentralistik. Kedudukan dan peranan Presiden dan Menteri Dalam Negeri sangat menentukan. Hal itu dapat dilihat dari proses pemilihan akhir Kepala Daerah. Walaupun para calon Kepala Daerah yang sudah terpilih melalui Rapat Pleno DPRD yang diajukan kepada Presiden atau Menteri Dalam Negeri dengan melampirkan hasil jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon, hal tersebut tidak mengikat Presiden atau Menteri Dalam Negeri untuk memilihnya. Karena untuk memilih tersebut merupakan hak prerogatif dari Presiden atau Menteri Dalam Negeri.¹⁵² Bahkan, yang akan menjadi Gubernur atau Bupati atau Walikota telah dapat diketahui sebelumnya. Semisal ada dua calon yang diajukan, satu orang calon hanya menjadi calon pendamping semata mata agar memenuhi persyaratan yang dikehendaki Undang-Undang.¹⁵³ Salah satu

¹⁵² Lihat Penjelasan Pasal 15 dan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

¹⁵³ HRT. Sri Soemantri M, *Op.Cit.*, Hlm. 44

contoh yang cukup terkenal adalah ketika pemilihan Gubernur Riau pada masa Pemerintahan Presiden Soeharto.¹⁵⁴

Setelah Kepala Daerah tersebut terpilih, maka tahapan selanjutnya adalah pengambilan sumpah jabatan dan pelantikan. Untuk Kepala Daerah Tingkat I, yang berwenang untuk melantik dan mengambil sumpahnya adalah Presiden atau Presiden dapat menunjuk Menteri Dalam Negeri untuk mewakilinya.¹⁵⁵ Sedangkan untuk Kepala Daerah Tingkat II, yang berwenang untuk melantik dan mengambil sumpahnya adalah Menteri Dalam Negeri atau Menteri Dalam Negeri dapat menunjuk Gubernur Kepala Daerah untuk mewakilinya.¹⁵⁶

Tahapan Pencalonan, Pemilihan dan Pengangkatan serta Pelantikan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dapat dilihat pada tabel 1.1 berikut:

Tabel 1.1

Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Tahapan Pencalonan	Para bakal calon Kepala Daerah dicalonkan oleh DPRD dan dimufakati untuk menetapkan minimal 3 nama dan maksimal 5 nama. Para bakal calon tersebut kemudian diteliti apakah telah memenuhi persyaratan atau tidak. Jika sudah terpenuhi maka dituangkan kedalam Keputusan Pimpinan DPRD dan meminta persetujuan Mendagri untuk Kepala Daerah Tingkat I
---------------------------	---

¹⁵⁴ Ismail Suko, salah satu orang yang kerap melawan kebijakan Pemerintahan Orde Baru. Berani ikut dalam pemilihan calon Gubernur Riau pada tahun 1985, dan saat itu lawannya adalah Imam Munandar dari Partai Golkar. Dari jumlah perolehan suara di DPRD, Ismail Suko jauh mengungguli Imam Munandar. Namun Pemerintah Pusat tidak mengindahkan hasil perolehan suara tersebut dan mengangkat dan melantik Imam Munandar sebagai Gubernur Riau .

¹⁵⁵ Lihat pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

¹⁵⁶ Lihat pasal 18 ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

	atau Gubernur untuk Kepala Daerah Tingkat II.
Tahapan Pemilihan	Maksimal satu bulan sejak disepakati bersama, DPRD harus menyelenggarakan proses pemilihan calon Kepala Daerah dan proses tersebut harus menghasilkan minimal 2 nama untuk diajukan kepada Presiden atau Menteri Dalam Negeri
Tahapan Pengangkatan dan Pelantikan	Presiden akan memilih calon Kepala Daerah Tingkat I yang diajukan DPRD dan Menteri dalam Negeri akan memilih calon Kepala Daerah Tingkat II. Pelantikan dan Pengambilan Sumpah Jabatan Kepala Daerah Tingkat I akan dilaksanakan oleh Presiden dan Presiden dapat menunjuk Menteri Dalam Negeri untuk mewakilinya. Pelantikan dan Pengambilan Sumpah Jabatan Kepala Daerah Tingkat II akan dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri dan Menteri Dalam Negeri dapat menunjuk Gubernur Kepala Daerah untuk mewakilinya.

5. Menurut Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Dengan berakhirnya rezim Pemerintahan Orde Baru, pola ketatanegaraan Indonesia pun mengalami perubahan signifikan, terutama dalam hal yang mengatur Pemerintahan Daerah. Tuntutan Reformasi dalam bidang politik hukum dilaksanakan dengan ditetapkannya dua Undang-Undang Baru, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Otonomi daerah yang diberikan pun mengalami perubahan dari “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab” menjadi “otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab”.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada bagian Dasar Pemikiran poin b, poin d, poin h dan poin i

Implikasi dari penambahan klausul kata luas tersebut adalah pemberian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus seluruh urusan pemerintahan, kecuali yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan.¹⁵⁸ Hal yang dilarang tersebut adalah kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Hal yang berubah lainnya yaitu Kepala Daerah tidak lagi merangkap fungsi sebagai Kepala Wilayah. Sehingga Kepala Daerah murni menjalankan tugas, wewenang dan kewajiban sebagai pemimpin Pemerintah Daerah. Tidak ada lagi hierarki struktural antara Kepala Daerah dengan Pemerintah Pusat. Bahkan diantara kewajiban yang dibebankan kepada Kepala Daerah, tidak ada lagi klausul kata harus bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat atau mengikuti instruksi Pemerintah Pusat.

Dari kewenangan yang diberikan tersebut, salah satunya adalah kewenangan daerah untuk menentukan dan memilih sendiri Kepala Daerahnya masing-masing. Kewenangan tersebut diberikan kepada DPRD, mulai dari mengusulkan, memilih, meminta pertanggungjawaban, dan memberhentikan Kepala Daerah.¹⁵⁹

Adapun persyaratan untuk menjadi Kepala Daerah menurut Undang-Undang ini adalah sebagai berikut:¹⁶⁰

Yang dapat ditetapkan menjadi Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat :

¹⁵⁸ Lihat pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁵⁹ Lihat pasal 18 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁶⁰ Lihat pasal 33 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

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

Dari persyaratan tersebut terlihat beberapa perubahan dari Undang-Undang sebelumnya, yaitu syarat-syarat yang tidak memiliki tolak ukur yang jelas dan subjektif seperti jujur, berwibawa, dsb telah dihapus dan digantikan dengan syarat-syarat yang memiliki tolak ukur objektif untuk menilainya. Dan selain persyaratan di atas, terdapat beberapa persyaratan lainnya yang harus dipenuhi oleh calon Kepala Daerah, yaitu:¹⁶¹

- a. mendaftarkan diri atau didaftarkan pihak lain kepada panitia pemilihan.
- b. Menyerahkan bukti-bukti tertulis yang mempunyai kekuatan hukum, yang diperlukan untuk memenuhi persyaratan.
- c. Untuk PNS dan/atau TNI/POLRI yang mencalonkan diri atau dicalonkan harus memperoleh izin tertulis dari atasan yang berwenang mengeluarkan izin.
- d. Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi calon Gubernur atau Wakil Gubernur wajib mengundurkan diri dari jabatannya sejak pendaftaran.

¹⁶¹ Lihat Pasal 3, Pasal 4 dan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Agar lebih mudah dipahami penulis akan menulis mekanisme berikutnya dan membaginya kedalam tahapan bagian-bagian:¹⁶²

- **Pembentukan Kepanitiaan**

Kepanitiaan terdiri dari Panitia Khusus dan Panitia Pemilihan, dibentuk paling lambat 4 bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah sebelumnya. Tata cara pembentukan Panitia Pemilihan adalah sesuai tata tertib DPRD. Panitia khusus hanya untuk menyusun tata tertib pemilihan dan setelah itu dibubarkan.

- **Penyusunan Tata Tertib**

Penyusunan tata tertib dilaksanakan oleh panitia khusus untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah. panitia khusus hanya diberi waktu maksimal 14 hari sejak ditetapkan untuk menyusunnya.

- **Pengumuman Jadwal Pemilihan**

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

- **Pendaftaran Bakal Calon**

Kegiatan pendaftaran meliputi penerimaan pendaftaran, penyerahan bukti pendaftaran dan penyusunan dokumen bakal calon. Pendaftaran dibuka paling lambat 3 bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah sebelumnya. Panitia menyusun daftar nama dan

¹⁶² Dirangkum dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta beberapa mengutip dari buku Deddy S. Bratakusumah dan Dadang Solihin... *Op.Cit.*, Hlm. 68

dokumen administrasi bakal calon sesuai dengan nomor urut pendaftaran, lalu menyerahkan secara resmi dilengkapi dengan berita acara kepada para pimpinan Fraksi.

- **Penyaringan Bakal Calon**

Penyaringan terdiri dari tahap I dan tahap II. Penyaringan Tahap I adalah kegiatan fraksi untuk meneliti pasangan bakal calon dan dokumen administrasinya. Kemudian melakukan penelitian dengan mensosialisasikan para bakal calon kepada masyarakat, lalu menerima dan menampung aspirasi perorangan, masyarakat, organisasi sosial politik dan lembaga kemasyarakatan. Hal ini dilakukan maksimal selama 14 hari semenjak pendaftaran ditutup. Tujuan dari hal ini adalah untuk memperoleh gambaran sejauh mana dukungan masyarakat terhadap nama-nama tersebut.

Penyaringan Tahap II adalah kegiatan Fraksi untuk menyeleksi keabsahan dan kelengkapan administrasi para bakal calon dan menilai kemampuan dan kepribadian bakal calon melalui metode pemaparan visi misi, wawancara dan metode lainnya. Kemudian masing-masing fraksi menetapkan maksimal dua pasang bakal calon dan dituangkan dalam keputusan fraksi. Penyaringan tahap II ini dilakukan maksimal selama 14 hari.

- **Penetapan Pasangan Calon**

Pimpinan DPRD bersama Pimpinan Fraksi-Fraksi menetapkan pasangan bakal calon menjadi pasangan calon. Para pasangan bakal calon tersebut melakukan pemaparan visi misi dan program kerja dalam rapat paripurna DPRD dan terdapat sesi tanya jawab.

Setiap fraksi berhak untuk mengajukan satu pasangan bakal calon untuk menjadi pasangan calon. Dua fraksi atau lebih dapat mengajukan pasangan yang sama pasangan yang akan dipilih minimal harus dua pasang dan maksimal sama banyak dengan jumlah fraksi. Lamanya proses penentuan bakal calon menjadi calon adalah 7 hari setelah masa penjangkaran.

Setelah ditentukan siapa pasangan bakal calon yang bisa menjadi pasangan calon, selanjutnya dilakukan konsultasi. Untuk Kepala Daerah Tingkat I, setelah ditetapkan dengan keputusan DPRD, kemudian dikonsultasikan dengan Presiden yang pelaksanaannya didelegasikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Sedangkan untuk Kepala Daerah Tingkat II, setelah ditetapkan dengan keputusan DPRD, kemudian dikonsultasikan dengan Gubernur.

Tujuan dari tersebut adalah:

- Meneliti dokumen kelengkapan administrasi setiap pasangan calon, sebagai salah satu bentuk transparansi terhadap proses pemilihan
- Meneliti dokumen tata tertib pemilihan, sebagai bentuk transparansi terhadap proses penetapan pasangan calon dan membuktikan bahwa proses tersebut berlangsung secara demokratis sesuai peraturan perundang-undangan.

Pemberitahuan dari Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah maupun Gubernur atas hasil penelitian ini dilakukan maksimal 14 hari sejak dokumen diterima, dan apabila terdapat koreksi terhadap

kesalahan maka DPRD wajib menyempurnakannya maksimal 7 hari setelah pengumuman hasil penelitian.

- **Rapat Paripurna Khusus Tahap I**

Rapat Paripurna Khusus Tahap I adalah Rapat Paripurna khusus untuk memilih satu pasangan calon dari sejumlah pasangan calon dan harus dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari total jumlah anggota DPRD.

Setelah didapatkan pemenang dari hasil pemilihan yaitu yang memperoleh suara mayoritas, kemudian dilakukan pengujian publik yang berlangsung selama 3 hari kerja sejak ditutupnya Rapat Paripurna. Tujuan dari uji publik adalah untuk memberi kesempatan kepada masyarakat untuk mengadukan dugaan adanya praktik politik uang oleh calon Kepala Daerah, yang diduga terjadi sebelum, selama dan setelah proses pemilihan selesai.

Apabila tidak terdapat pengaduan, maka DPRD menetapkan calon terpilih dan dituangkan kedalam Berita Acara Pemilihan.

- **Rapat Paripurna Khusus Tahap II**

Rapat Paripurna Khusus Tahap II adalah Rapat Paripurna khusus untuk membahas bukti atas pengaduan masyarakat terkait dugaan politik uang oleh calon Kepala Daerah. rapat ini dilaksanakan maksimal 3 hari setelah masa pengujian publik berakhir dan harus dihadiri minimal $\frac{2}{3}$ dari total jumlah anggota DPRD.

Pengaduan dianggap terbukti apabila panitia menerima pengakuan tertulis dari DPRD yang terlibat dugaan politik uang, dan hasil pemilihan dianggap batal serta calon yang melakukannya dinyatakan gugur.

Apabila tidak terdapat pengaduan tersebut tidak terbukti, maka DPRD menetapkan calon terpilih dan dituangkan kedalam Berita Acara Pemilihan.

- **Pemilihan Ulang**

Apabila pemilihan calon terbukti adanya praktik politik uang dan dinyatakan batal, maka dilakukan pemilihan ulang terhadap calon lainnya. Calon yang terbukti melakukan politik uang tidak dapat dipilih lagi karena dinyatakan gugur, serta anggota DPRD yang terbukti terlibat politik uang dapat dijatuhi sanksi administrasi hingga pemecatan seagai anggota. Sanksi administrasi yang dijatuhi biasanya larangan untuk mengikuti proses pemilihan ulang.

- **Pengiriman Berkas Pemilihan**

DPRD mengirimkan Berita Acara Pemilihan mengenai calon Kepala Daerah terpilih kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah untuk Kepala Daerah Tingkat I, sedangkan untuk Kepala Daerah Tingkat II kepada Gubernur.

Berkas pemilihan terdiri dari tata tertib, berita acara hasil rapat paripurna khusus, risalah persidangan rapat paripurna khusus dan dokumen lain sejak pendaftaran pasangan bakal calon.

- **Tahap Pengesahan**

- Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah mengesahkan pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih
- Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur mengesahkan pasangan Bupati / Walikota dan Wakil Bupati / Walikota terpilih

- **Pelantikan**

- Pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah baru dapat dilaksanakan setelah surat keputusan pengesahan diterbitkan
- Pelantikan dilakukan pada saat berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah sebelumnya
- Pelantikan dilakukan di gedung DPRD atau di gedung lain atau di Gedung lain dan tidak dilaksanakan dalam rapat DPRD
- Kepala Daerah terpilih dilantik oleh Presiden. Untuk pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih pelaksanaannya didelegasikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dan untuk pelantikan Bupati / Walikota dan Wakil Bupati / Walikota terpilih pelaksanaannya didelegasikan kepada Gubernur.

Namun dalam praktiknya, ternyata Undang-Undang ini menimbulkan polemik tersendiri. Otonomi daerah yang mengalami perubahan dan dianggap sebagai suatu kemajuan bagi masyarakat daerah, justru banyak disalah-gunakan dan disalah-artikan. Satu dari sekian banyak faktor yang mempengaruhinya adalah kualitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang patut untuk dipersoalkan. Menurut Prof. DR.

HRT. Sri Soemantri M S.H., peraturan tersebut menimbulkan berbagai kasus yang mencuat. Masalah yang timbul antara lain:¹⁶³

- a. Masalah pemilihan Gubernur dan Bupati / Walikota sebagai Kepala Daerah.
- b. Masalah laporan pertanggungjawaban Gubernur / Kepala Daerah Tk. I dan Bupati / Walikota / Kepala Daerah Tk. II.
- c. Masalah berbagai produk Daerah tentang pungutan – pungutan.
- d. Masalah fasilitas para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- e. Masalah hubungan antara Daerah Tingkat II dengan Daerah Tingkat I dan dengan Pemerintah Pusat.

Akibat dari munculnya berbagai polemik yang ditimbulkan, tidak sampai setahun Undang-Undang ini berlaku Majelis Permusyawaratan Rakyat atau MPR melalui sidang tahun 2000 mengeluarkan Ketetapan MPR atau TAP MPR yang berisi rekomendasi untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan juga Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara (Pemerintah) Pusat dan (Pemerintah) Daerah agar sesuai dengan amanat pasal 18 UUD 1945.¹⁶⁴

Rekomendasi itu berbunyi:

“sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi dan keteraan hubungan pusat dan daerah, diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan juga Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara (Pemerintah) Pusat dan (Pemerintah) Daerah. revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap provinsi, kabupaten/kota, desa/marga/nagari/ dan sebagainya.”

¹⁶³ HRT. Sri Soemantri M, *Op.Cit.*, Hlm. 7

¹⁶⁴ Lihat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah terutama Rekomendasi Nomor 7

Tahapan Pemilihan, Pengesahan dan Pelantikan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dilihat pada tabel 1.2 berikut:

Tabel 1.2

Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Tahapan Pemilihan	<ul style="list-style-type: none"> - Pembentukan Kepanitiaan - Penyusunan Tata Tertib - Pengumuman Jadwal Pemilihan - Pendaftaran Bakal Calon - Penyaringan Bakal Calon - Penetapan Pasangan Calon - Rapat Paripurna Khusus Tahap I - Rapat Paripurna Khusus Tahap II - Pemilihan Ulang - Pengiriman Berkas Pemilihan
Tahapan Pengesahan	<ul style="list-style-type: none"> - Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah mengesahkan pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih - Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur mengesahkan pasangan Bupati / Walikota dan Wakil Bupati / Walikota terpilih
Tahapan Pelantikan	<ul style="list-style-type: none"> - Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah atas nama Presiden melantik Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih - Gubernur atas nama Presiden melantik Bupati /

6. Menurut Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 18 ayat 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 hasil amandemen menyebutkan bahwa pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara demokratis. Penafsiran atas konstitusi yang mensyaratkan pemilihan secara demokratis untuk pemilihan Kepala Daerah, dijawab oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan mekanisme Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.¹⁶⁵ Hal ini menandakan bahwa Undang-Undang ini menerapkan prinsip-prinsip demokrasi langsung, persis seperti yang terjadi ditempat dilahirkannya demokrasi murni yaitu di Yunani. Hal ini juga meningkatkan *bargaining power* atau daya tawar Kepala Daerah karena dipilih langsung oleh konstituen atau rakyatnya sendiri, bukan dipilih oleh parlemen ataupun Pemerintah Pusat.

Peraturan teknis untuk menerapkan pemilihan langsung ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan

¹⁶⁵ Lihat pasal 24 ayat 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan pedoman teknis pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah.

Peraturan Pemerintah tersebut baru lahir pada tahun 2005 karena Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengalami perubahan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang. Penyebab dari perubahan ini dan perubahan lainnya akan dibahas pada akhir bagian dari pembahasan Undang-Undang ini.

Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut, maka mekanisme Tahapan Pilkada secara langsung dibagi menjadi 2 (dua) tahap yaitu tahap persiapan dan tahap pelaksanaan.¹⁶⁶

Tahap Persiapan meliputi¹⁶⁷ :

- a. Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah dan KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah.
- b. Dengan adanya pemberitahuan dimaksud Kepala Daerah berkewajiban untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah dan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD.
- c. Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dengan pemberitahuan dimaksud menetapkan rencana penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang meliputi penetapan tatacara

¹⁶⁶ Lihat pasal 65 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁶⁷ Lihat pasal 65 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

dan jadwal tahapan Pilkada, membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara pemungutan Suara (KPPS) serta pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

- d. DPRD membentuk Panitia pengawas Pemilihan yang unsurnya terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan, perguruan Tinggi, Pers dan Tokoh masyarakat.

Dalam tahap persiapan tugas DPRD semenjak memberitahukan berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah, DPRD paling lambat 21 hari setelah pemberitahuan tersebut, sudah membentuk Panitia pengawas (panwas) sampai dengan tingkat terendah. Misal untuk pemilihan Gubernur Panwas Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota dan Panwas Kecamatan. Hal ini agar Panwas dapat mengawasi proses penetapan Daftar Pemilih Sementara (DPS) sampai dengan Daftar Pemilih Tetap (DPT), begitu juga proses pencalonan, kampanye sampai dengan pemungutan dan penghitungan suara.¹⁶⁸

Kepada KPUD, dalam penetapan jadwal pelaksanaan Pilkada khususnya terhadap hari pemungutan suara, diminta kepada KPUD untuk memperhitungkan waktu penetapan hari pemungutan suara jangan terlalu cepat, karena Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih baru dapat dilantik sesuai dengan tanggal berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah yang lama. Walaupun dalam ketentuan tidak diatur batasan waktu paling cepat untuk hari pemungutan suara.

¹⁶⁸ Lihat Pasal 2 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Tahap Pelaksanaan meliputi:¹⁶⁹

a. Penetapan daftar pemilih.¹⁷⁰

Penetapan Daftar Pemilih Untuk menggunakan hak memilih, WNRI harus terdaftar sebagai pemilih dengan persyaratan tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya dan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Meski telah terdaftar dalam daftar pemilih tetapi pada saat pelaksanaannya ternyata tidak lagi memenuhi syarat, maka yang bersangkutan tidak dapat menggunakan hak pilihnya.

Penetapan daftar pemilih dalam Pilkada menggunakan daftar pemilih Pemilu terakhir di daerah yang telah dimutakhirkan dan divalidasi ditambah dengan data pemilih tambahan digunakan sebagai bahan penyusunan daftar pemilih sementara. Daftar pemilih sementara disusun dan ditetapkan oleh PPS dan harus diumumkan oleh PPS ditempat yang mudah dijangkau oleh masyarakat untuk mendapatkan tanggapan dari masyarakat.

Setiap pemilih yang telah terdaftar dan ditetapkan sebagai pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) diberi tanda bukti pendaftaran untuk ditukarkan dengan kartu pemilih yang digunakan setiap pemungutan suara. Dalam penyusunan daftar pemilih

¹⁶⁹ Lihat pasal 65 ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁷⁰ Lihat Pasal 15 – Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

sementara diminta kepada KPUD untuk melibatkan RT dan RW untuk mendapat tanggapan masyarakat.

b. Pengumuman pendaftaran dan penetapan pasangan calon.¹⁷¹

Pengumuman Pendaftaran dan Penetapan Pasangan Calon Peserta pemilihan adalah pasangan calon yang diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15 % jumlah kursi di DPRD atau 15 % dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh sekurang-kurangnya 15 % jumlah kursi DPRD apabila hasil bagi jumlah kursi menghasilkan angka pecahan maka perolehan 15 % dari jumlah kursi dihitung dengan pembulatan ke atas, sebagai contoh jumlah kursi DPRD 45 dikali 15 % sama dengan 6,75 kursi sehingga untuk memenuhi persyaratan 15 % adalah 7 kursi.

Selanjutnya di dalam melakukan penelitian persyaratan pasangan calon diminta kepada KPUD untuk selalu independen dan memberlakukan semua pasangan calon secara adil dan setara serta berkoordinasi dengan instansi teknis seperti Diknas apabila ijazah calon diragukan. Begitu juga apabila terjadi pencalonan ganda oleh Partai Politik agar dikonsultasikan dengan pengurus tingkat lebih atas Partai Politik yang bersangkutan. Dalam melakukan penelitian persyaratan pasangan calon agar dilakukan secara terbuka, apa

¹⁷¹ Lihat Pasal 36 – Pasal 53 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

kekurangan persyaratan dari pasangan calon dan memperhatikan waktu agar kekurangan persyaratan tersebut dapat dilengkapi oleh pasangan calon. Bila ada persyaratan yang belum lengkap agar diberitahukan secepatnya untuk menghindari prates dan ketidakpuasan Partai Politik atau pasangan calon yang bersangkutan.

Didalam menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, KPUD provinsi menetapkan KPUD kabupaten/Kota sebagai bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan, sehingga diperlukan langkah-langkah koordinasi yang optimal.

c. Kampanye.¹⁷²

Kampanye Kampanye dilaksanakan antara lain melalui pertemuan terbatas, tatap muka, penyebaran melalui media cetak/elektronik, pemasangan alat peraga dan debat publik yang dilaksanakan selama 14 (empat belas) hari dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum pemungutan suara yang disebut masa tenang. Terkait dengan kampanye melalui media cetak/elektronik, Undang-undang menegaskan agar media cetak/elektronik memberi kesempatan yang sama pada setiap pasangan calon untuk menyampaikan tema dan materi kampanye.

Selain daripada itu pemerintah daerah juga diwajibkan memberi kesempatan yang sama pada setiap pasangan calon untuk menggunakan fasilitas umum. Pengaturan lainnya tentang kampanye adalah :

¹⁷² Lihat Pasal 54 – Pasal 69 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

- pasangan calon wajib menyampaikan visi misi dan program secara lisan maupun kepada masyarakat.
- Penyampaian materi kampanye dilakukan dengan carasopan, tertib dan bersifat edukatif.
- Larangan kampanye antara lain menghasut atau mengadu domba partai politik atau kelompok masyarakat dan menggunakan fasilitas dan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah serta melakukan pawai arak-arakan yang dilakukan dengan berjalan kaki atau dengan kendaraan di jalan raya.
- Dalam kampanye pasangan calon atau tim kampanye dilarang melibatkan PNS, TNI/Polri sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan.
- Pejabat negara yang menjadi calon kepala daerah dan wakil Kepala daerah dalam melaksanakan kampanye tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dan harus menjalankan cuti.

d. Masa tenang.¹⁷³

Waktu 3 (tiga) hari sebelum pemungutan suara adalah masa tenang, sehingga tidak lagi diperbolehkan untuk melaksanakan kampanye ataupun propaganda lainnya untuk mengarahkan memilih salah satu calon.

e. Pemungutan suara.¹⁷⁴

¹⁷³ Lihat Pasal 55 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Pemungutan suara dilakukan pada hari libur atau hari yang diliburkan.

f. Penghitungan suara.¹⁷⁵

Pengaturan Suara dan Penghitungan Suara Pemungutan suara adalah merupakan puncak dari pesta demokrasi diselenggarakan paling lambat 30 hari sebelum masa jabatan Kepala Daerah berakhir, dan dilakukan dengan memberikan suara melalui kotak suara yang berisi nomor dan foto pasangan calon di TPS yang telah ditentukan. Di hari ini hati nurani rakyat akan bicara, sekaligus menentukan siapakah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diinginkan untuk memimpin daerahnya dan yang akan menentukan perjalanan daerah selanjutnya. Pemungutan suara ditingkat TPS dilaksanakan mulai dari jam 07.00 sampai dengan jam 13.00 waktu setempat dan pelaksanaan penghitungan suara di TPS dimulai dari jam 13.00 sampai dengan selesai yang dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon Panwas, pemantau dan warga masyarakat.

Proses rekapitulasi perhitungan suara dilakukan berjenjang mulai dari TPS, PPS, PPK sampai ke KPU Kabupaten/Kota. Apabila Pemilihan Gubernur sampai dengan KPU Provinsi. Berita acara, rekapitulasi hasil perhitungan suara disampaikan kepada pelaksana Pilkada bersangkutan, pelaksana Pilkada satu tingkat di

¹⁷⁴ Lihat Pasal 70 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

¹⁷⁵ Lihat Pasal 70 – Pasal 94 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

atasnya, dan juga untuk para saksi yang hadir. Jadi, jika proses rekapitulasi dilakukan ditingkat PPS berita acara dan rekapitulasi itu disampaikan kepada PPS, PPK, dan para saksi pasangan calon yang hadir. Berdasarkan berita acara dan rekapitulasi suara yang disampaikan PPK, KPU Kabupaten/Kota kemudian menetapkan hasil rekapitulasi perhitungan suara dan pengumuman hasil pemilihan Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota.

Apabila Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur berita acara dan rekapitulasi penghitungan suara dari KPU Kabupaten/Kota disampaikan kepada KPU Provinsi dan kemudian KPU Provinsi menetapkan hasil rekapitulasi perhitungan suara dan pengumuman hasil pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur. Penetapan hari yang diliburkan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur serta untuk pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota oleh Gubernur atas usul KPUD masing-masing.

- g. Penetapan pasangan calon terpilih serta pengusulan pasangan calon terpilih.¹⁷⁶

Penetapan pasangan Calon Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% jumlah suara sah langsung ditetapkan sebagai pasangan terpilih. Apabila perolehan suara itu tidak terpenuhi, pasangan calon yang memperoleh suara terbesar lebih dari 25% dari suara sah dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Dalam hal pasangan

¹⁷⁶ Lihat Pasal 95 – Pasal 104 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

calon tidak ada yang memperoleh 25% dari jumlah suara sah maka dilakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah putaran kedua. Sesuai dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/1808/SJ tanggal 21 Juli 2005, pelaksanaan Pilkada putaran kedua rentang waktu pelaksanaannya dilaksanakan selambat-lambatnya 60 hari terhitung mulai tanggal berakhirnya masa waktu pengajuan keberatan hasil penghitungan suara, apabila terdapat pengajuan keberatan terhadap hasil penghitungan suara selambat-lambatnya 60 hari dihitung mulai tanggal adanya keputusan Mahkamah Agung/Pengadilan Tinggi tentang sengketa hasil pemungutan suara.

Keberatan terhadap hasil penghitungan suara merupakan kewenangan MA dan dapat mendelegasikan wewenang pemeriksaan permohonan keberatan hasil penghitungan suara yang diajukan oleh pasangan calon Bupati/Walikota kepada Pengadilan Tinggi di wilayah hukum Pengadilan Tinggi yang bersangkutan. Mahkamah Agung atau Pengadilan Tinggi memutus permohonan keberatan pada tingkat pertama dan terakhir, dan putusannya bersifat final dan mengikat selama 14 (empat belas) hari. Keberatan terhadap hasil pemilihan hanya dapat diajukan berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon dan diajukan paling lambat 3 (tiga) hari setelah

penetapan hasil akhir pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.¹⁷⁷

Pengesahan dan Pelantikan DPRD Provinsi mengusulkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPUD Provinsi dan dilengkapi berkas pemilihan untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan. Sedangkan pengusulan pasangan calon Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota selambat-lambatnya dalam waktu 3 hari DPRD Kabupaten/Kota mengusulkan pasangan calon melalui Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPUD Kabupaten/Kota dan dilengkapi berkas pemilihan untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan.¹⁷⁸

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik Gubernur bagi Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota, Menteri Dalam Negeri bagi Gubernur dan Wakil Gubernur. Pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan di gedung DPRD dalam rapat paripurna DPRD yang bersifat istimewa atau ditempat lain yang dipandang layak untuk itu.

Untuk mempermudah pemahaman, berikut akan penulis tampilkan bagan yang menjelaskan bagaimana Undang-Undang Nomor 32 Tahun

¹⁷⁷ Lihat pasal 65 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁷⁸ Lihat pasal 107 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai mekanisme pemilihan Kepala Daerah:

Tabel 1.3

**Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan
Daerah**

Tahap Persiapan	<ul style="list-style-type: none"> - Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah dan KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. - Dengan adanya pemberitahuan dimaksud Kepala Daerah berkewajiban untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah dan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD. - Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dengan pemberitahuan dimaksud menetapkan rencana penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah yang meliputi penetapan tatacara dan jadwal tahapan PILKADA, membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara pemungutan Suara (KPPS) serta pemberitahuan dan pendaftaran pemantau. - DPRD membentuk Panitia pengawas Pemilihan yang unsurnya terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan, perguruan Tinggi, Pers dan Tokoh masyarakat.
Tahapan Pelaksanaan	<ul style="list-style-type: none"> - Penetapan pasangan calon terpilih serta pengusulan pasangan calon terpilih. - Penghitungan suara. - Masa tenang. - Pemungutan suara. - Kampanye. - Pengumuman pendaftaran dan penetapan pasangan calon. - Penetapan daftar pemilih.
Tahapan Pelantikan	<ul style="list-style-type: none"> - Menteri Dalam Negeri melantik Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih - Gubernur melantik Bupati / Walikota dan Wakil Bupati / Walikota terpilih

Terkait mekanisme teknis dari pemilihan langsung oleh rakyat tersebut kerap mengalami perubahan karena menyesuaikan dengan kendala-kendala yang timbul. Perubahan mekanisme tersebut dilakukan dengan membuat pedoman teknis pelaksanaan melalui peraturan dibawah Undang-Undang tersebut (sesuai hierarki peraturan perundang-undangan) ataupun mengubah atau merevisi Undang-Undang tersebut. Peraturan-peraturan perubahan ataupun penggantian yang ada setelah lahirnya Undang-Undang ini antara lain:

a. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyebab dari lahirnya Undang-Undang perubahan ini adalah belum diaturnya kemungkinan penundaan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang dapat disebabkan karena terjadinya peristiwa bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya di seluruh atau sebagian wilayah pemilihan. Undang-Undang perubahan tersebut pun tidak merevisi secara mendasar mengenai mekanisme pemilihan, dan hanya mengubah kurang lebih 3 pasal. Sehingga karena dirasa telah mapan dengan sistem yang ada, pemerintah segera menyiapkan pedoman teknis pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah ini dengan membuat Peraturan Pemerintah.

b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Penyebab dari lahirnya Undang-Undang perubahan ini adalah belum diaturnya mengenai calon perseorangan atau calon independen. Terutama setelah Putusan Mahkamah Konstitusi tentang calon perseorangan.¹⁷⁹ Serta belum diaturnya mekanisme pengisian kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah yang menggantikan Kepala Daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

Hal lainnya yang belum diatur adalah mekanisme pengisian kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

c. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Undang-Undang ini lahir karena adanya konfigurasi politik pasca Pemilihan Presiden (pilpres) Tahun 2014. Partai-partai peserta Pilpres 2014 terbagi menjadi dua koalisi, yaitu Koalisi Merah Putih (terdiri dari Partai Gerindra, Partai Golkar, PKS, PBB, PAN dan PPP) dan Koalisi Indonesia Hebat (terdiri dari PDIP, PKB, Partai Nasdem, Partai Hanura, PKPI). Pilpres tersebut dimenangi oleh KIH dengan Joko Widodo sebagai Presiden dan M. Jusuf Kalla sebagai Wakil

¹⁷⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007

Presiden untuk masa jabatan 2014-2019. Tetapi, KMP berhasil unggul dalam parlemen dengan menjadi mayoritas di DPR RI. Selain itu, KMP juga unggul dan menjadi mayoritas di parlemen-parlemen daerah (DPRD).

Dengan kekuatan politik yang dimilikinya, KMP berinisiatif untuk menggunakan hak legislasi sebagai Legislatif untuk mengubah mekanisme pemilihan Kepala Daerah. Mereka mengubah metode pemilihan Kepala Daerah secara pemilihan langsung menjadi pemilihan dengan diwakili oleh lembaga perwakilan (DPRD). Menurut hemat penulis, hal itu disertai kepentingan agar dapat menguasai eksekutif di daerah-daerah, mengingat mereka menjadi mayoritas di banyak parlemen daerah. Kepentingan tersebut dibungkus dengan alasan demokrasi langsung yang terjadi selama ini melalui pemilihan umum telah banyak mengalami kegagalan dan menimbulkan permasalahan di masyarakat.

d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang ini lahir karena Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah sudah tidak lagi relevan dan sudah tidak lagi mengikuti perkembangan zaman. Secara teori, Undang-Undang ini memang perlu untuk dibuat karena UU sebelumnya sudah berumur 10 tahun, tentu sudah banyak dinamika dan konteks yang telah berubah, sehingga harus ada peraturan sebagai payung hukum untuk mengimbangnya.

Namun yang menjadi catatan adalah, Undang-Undang ini diselipkan kepentingan seperti yang penulis jelaskan pada Undang-Undang sebelum ini. Jarak dengan Undang-Undang sebelumnya hanya berselang 1 bulan. Sehingga hal itu mengindikasikan bahwa Undang-Undang ini hanyalah sebagai komplementer untuk memperlulus inisiatif KMP agar Pemilihan Kepala Daerah menggunakan metode pemilihan lewat lembaga perwakilan. Hal tersebut terlihat pasal yang mengatur mengenai tugas, wewenang dan kewajiban DPRD, ditambahkan dengan hak untuk memilih Kepala Daerah.

e. **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.**

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau disingkat Perppu ini lahir sebagai respon atas dua Undang-Undang sebelum ini. Konfigurasi politik yang terjadi saat itu adalah Fraksi Partai Demokrat tidak dapat menentukan sikap apakah ikut dalam barisan Pilkada langsung (digawangi KIH) atau Pilkada tidak langsung (digawangi KMP). Partai ini mengambil jalan tengah dengan memberikan opsi baru, namun opsi tersebut gagal diakomodir oleh DPR sehingga seluruh anggota fraksi ini memilih *walk out* atau keluar dari forum persidangan.

Kemudian Ketua Umum Partai Demokrat saat itu, Susilo Bambang Yudhoyono yang sekaligus juga menjabat sebagai Presiden

Indonesia meresponnya dengan mengeluarkan Perppu yang merupakan kewenangan dari Pemerintah. Syarat dari Perppu adalah adanya kegentingan yang memaksa, hal tersebut dijawab pemerintah dengan alasan kedaulatan rakyat serta demokrasi sesuai amanat konstitusi telah terancam dengan adanya dua Undang-Undang sebelumnya. Serta ditambah alasan telah terjadi penolakan oleh masyarakat luas.

Menurut hemat penulis, Perppu ini tidak perlu sampai dikeluarkan, karena Presiden saat itu dengan kapasitasnya sebagai Ketua Umum Partai dapat memberikan instruksi kepada fraksinya untuk tidak melakukan aksi *walk out* dan mendukung opsi Pilkada Langsung. Karena perolehan suara atas dua opsi tersebut dapat dimenangi oleh Opsi Pilkada Langsung apabila Fraksi Partai Demokrat ikut. Selain hal itu, tentu terdapat biaya dan tenaga yang mubazir untuk menerbitkan Perppu ini.

f. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Senada dengan Perppu sebelumnya, Perppu ini juga sebagai respon atas Undang-Undang sebelumnya untuk mengubah agar Pilkada melalui lembaga perwakilan kembali menjadi Pilkada langsung yang melibatkan rakyat.

g. 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.

Undang-Undang ini lahir karena adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengatakan bahwa pemilihan umum antara legislatif dan eksekutif harus dilaksanakan serentak.¹⁸⁰ Hal ini dilandasi teori *coattail effect* yang mengatakan dalam sistem presidensiil, setelah adanya pemilihan Presiden rakyat cenderung akan memilih Partai Politik atau Koalisi yang sama dengan Presiden pilihannya. Tetapi Undang-Undang ini mengartikannya dengan cara menyerentakkan pemilukada atau pilkada di seluruh Daerah Indonesia. Hal tersebut disertai dengan alasan efisiensi waktu, anggaran dan demokrasi serta meminimalisir konflik.

Efisiensi waktu karena setiap 2-3 hari sekali di Indonesia selalu diadakan Pilkada di daerah-daerah yang berbeda. Efisiensi Anggaran karena biaya yang dikeluarkan untuk melaksanakan Pilkada sangat besar, maka dengan diadakannya Pilkada serentak diasumsikan hal itu dapat mengurangi biaya yang dikeluarkan (Berdasarkan data KPU, Pilkada Serentak pada tanggal 9 September 2015 walaupun tidak dilaksanakan di seluruh daerah di Indonesia, ternyata menelan biaya yang lebih besar daripada Pilkada tidak serentak). Efisiensi demokrasi karena dengan persamaan waktu dalam memulai masa jabatan setiap Kepala Daerah, hal itu dapat mengsinergiskan arah perencanaan pembangunan.

¹⁸⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

Dengan adanya Pilkada serentak ini, ternyata menimbulkan permasalahan lainnya. Karena terdapat target waktu untuk melaksanakan pemilihan pada tanggal yang ditetapkan, maka seluruh jadwal agenda tidak dapat dimundurkan atau meskipun diundur, tidak dengan jangka waktu yang lama. Masalah yang timbul adalah di beberapa daerah terdapat hanya sepasang calon, dengan faktor yang bermacam-macam seperti calon *incumbent* atau petahana yang dirasa terlalu kuat sehingga tidak ada yang berani melawannya, ketidaksiapan Partai Politik di daerah, dan lain sebagainya. Untuk melaksanakan pemilihan, walaupun tidak dikatakan atau dijelaskan secara eksplisit di Undang-Undang, haruslah terdapat minimal dua pasang calon. Karena sesuai dengan esensi memilih, yaitu harus terdapat minimal dua pilihan. Permasalahan ini dijawab dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang memperbolehkan dilakukannya pemilihan meskipun hanya terdapat satu pasang calon.¹⁸¹ Pilihan yang tertera pada kertas suara adalah setuju dan tidak setuju.

D. Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah

Daerah

Secara etimologi kata “pertanggungjawaban berasal dari bentuk kata dasar majemuk “tanggung jawab”. Kata tanggung jawab tersebut pada konteks ini merupakan kata benda yang abstrak dan berbentuk majemuk, terdiri dari dua suku kata yaitu “tanggung” dan “jawab”. Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan arti terhadap kata “tanggung jawab” yaitu keadaan wajib menanggungsegala sesuatunya (jika terjadi apa-apa boleh dituntut,

¹⁸¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015

dipersalahkan, diperkarakan, dsb), sedangkan pertanggungjawaban adalah perbuatan (hal dan sebagainya) bertanggungjawab, atau sesuatu yang di pertanggung jawabkan.

Tanggung jawab dalam kamus hukum dikenal dengan istilah *liability* dan *responsibility*.¹⁸² Serta menurut Miriam Budiardjo, ditambahkan istilah *accountability* untuk menggambarannya¹⁸³. Tiap kata tersebut memiliki pengertian dan makna yang berbeda, tetapi secara esensi artinya tetaplah tanggung jawab. Istilah *liability* merupakan istilah hukum yang luas, yang di dalamnya menunjuk pada makna yang paling komprehensif, meliputi hampir setiap karakter resiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung, atau yang mungkin. Istilah ini didefinisikan untuk menunjuk semua karakter hak dan kewajiban.¹⁸⁴ Selain itu, istilah ini juga merupakan kondisi tunduk kepada kewajiban secara aktual atau potensial; kondisi bertanggung jawab terhadap hal-hal yang aktual atau mungkin seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya, atau beban; kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang dengan segera atau pada masa yang akan datang.¹⁸⁵

Sementara istilah *responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan. Istilah ini juga berarti kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan, dan memperbaiki atau sebaliknya memberi ganti rugi atas kerusakan apa pun yang telah

¹⁸² Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*. Fifth Edition, ST. Paul Minn, West Publishing Co. USA. 1979.

¹⁸³ Miriam Budiardjo, *Masalah Accountability dalam Ilmu Politik*. Pidato Pengukuhan Gelar Doktor Kehormatan dalam Ilmu Politik. Universitas Indonesia. 13 Desember 1997. Hlm. 4

¹⁸⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2006. Hlm. 335

¹⁸⁵ Henry Campbell Black, *Op.Cit.*, Hlm. 823

ditimbulkannya.¹⁸⁶ Dari *responsibility* ini muncul istilah *responsible government*; yang memiliki makna bahwa pemerintah dalam hal pertanggungjawaban terhadap ketentuan atau undang-undang publik dibebankan pada departemen atau dewan eksekutif, yang harus mengundurkan diri apabila penolakan terhadap kinerja mereka dinyatakan melalui mosi tidak percaya, di dalam majelis legislatif, atau melalui pembatalan terhadap suatu undang-undang penting yang dipatuhi mereka.¹⁸⁷

Sedangkan istilah *accountability* menurut *Webster Dictionary* memiliki pengertian dapat dipertanggungjawabkan, bertanggung jawab, atau dapat dikenakan tanggung jawab. Miriam Budiardjo mengartikan *accountability* sebagai pertanggungjawaban dari pihak yang diberikan mandat untuk memerintah, kepada mereka yang memberi mandat.¹⁸⁸ Dalam hal ini rakyatlah yang memberikan kekuasaan kepada pihak lain untuk memerintah dan pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat, hal inilah yang lazim disebut dengan “Kedaulatan Rakyat”.

Setiap pemerintah mencita-citakan pemerintah yang dapat berjalan dengan baik dan efisien serta sesuai dengan visi kenegaraan yang telah dibangun bersama, maka seorang Kepala Daerah selaku pemimpin dari suatu pemerintah harus dapat mempertanggung-jawabkan kinerjanya dalam suatu masa jabatan. Konsep pertanggungjawaban ini sejatinya lahir sebagai turunan dari konsep pemisahan dan pembagian kekuasaan. Untuk mencegah timbulnya tindakan sewenang-wenang dan otoriter, serta agar kekuasaan tersebut tidak mutlak dan absolut berada pada satu cabang, maka pihak yang

¹⁸⁶ Ridwan HR., *Ibid.*

¹⁸⁷ Henry Campbell Black, *Op.Cit.*, Hlm. 1180

¹⁸⁸ Miriam Budiardjo, *Masalah Accountability dalam Ilmu Politik...*, *Ibid.*

mempertanggung-jawabkan dan pihak yang menilai pertanggungjawaban tersebut haruslah berada pada cabang kekuasaan yang terpisah. Hal ini sesuai dengan esensi pemisahan dan pembagian kekuasaan yaitu agar terciptanya mekanisme *check and balances* dan saling mengawasi antar cabang kekuasaan.

Dalam konteks pemerintah daerah, pertanggungjawaban ini dibebankan kepada Kepala Daerah sebagai pemimpin dalam cabang kekuasaan eksekutif. Laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah harus diberikan kepada pihak yang mempunyai hak untuk memintanya sesuai dengan yang ditetapkan di dalam peraturan yang berlaku. Nama dari laporan tersebut mengalami beberapa perubahan, tergantung kepada Undang-Undang yang berlaku serta instansi mana yang diberikan pertanggung jawaban tersebut. Dari hasil pengamatan penulis, terdapat dua macam nama untuk laporan ini yaitu Laporan Pertanggungjawaban dan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban.

Hal-hal yang perlu dipertanggungjawabkan oleh Kepala Daerah baik kepada DPRD maupun pemerintah pusat telah diatur didalam peraturan dan lazimnya hal itu disebut sebagai kewajiban pertanggungjawaban Kepala Daerah, Hal itu meliputi:¹⁸⁹

1. Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran

Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam bentuk perhitungan APBD berikut penilaian kinerja berdasarkan tolak ukur renstra (rencana strategis). Laporan Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah terdiri atas laporan perhitungan APBD, nota perhitungan APBD,

¹⁸⁹ Haw. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Rajawali Press, Jakarta. 1996. Hlm. 190

laporan aliran kas dan Neraca Daerah. Penilaian kinerja berdasarkan tolak ukur renstra didasarkan pada indikator:¹⁹⁰

Dampak: bagaimana dampaknya terhadap kondisi yang ingin dicapai berdasarkan manfaat yang dihasilkan.

Manfaat: bagaimana tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat, maupun bagi Pemerintah.

Hasil: bagaimana tingkat pencapaian kinerja yang diharapkan terwujud berdasarkan keluaran (output) kebijakan atau program yang telah dilaksanakan.

Keluaran: bagaimana bentuk produk yang dihasilkan langsung oleh kebijakan atau program berdasarkan masukan (input) yang digunakan.

Masukan: bagaimana tingkat atau besaran sumber-sumber yang digunakan, sumber daya manusia, dana, material, waktu, teknologi, dan sebagainya.

Laporan ini biasanya dibuat tiap tahun selama masa jabatan Kepala Daerah tersebut.

2. Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan

Pertanggungjawaban akhir masa jabatan merupakan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan yang merupakan kinerja setiap Kepala Daerah berdasarkan tolak ukur renstra (rencana strategis).

3. Pertanggungjawaban Karena Hal Tertentu

¹⁹⁰ Deddy S. Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Op.cit.*, Hlm. 84

Pertanggungjawaban karena hal tertentu merupakan keterangan sebagai wujud pertanggungjawaban Kepala Daerah yang berkaitan dengan dugaan atas perbuatan pidana Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah yang oleh DPRD dinilai dapat menimbulkan krisis kepercayaan publik yang luas.

Berikut akan penulis uraikan bagaimana mekanisme pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pemerintah oleh Kepala Daerah menurut Undang-Undang yang penulis perbandingkan:

1. Menurut Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian-bagian sebelumnya, Undang-Undang ini dibuat dan berlaku pada masa Pemerintahan yang memiliki pola pikir cenderung sentralistik. Tidak terkecuali ketika mengatur mengenai pertanggung jawaban atas penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Kepala Daerah. Adanya dwifungsi jabatan pada Kepala Daerah yang juga merangkap sebagai Kepala Wilayah,¹⁹¹ menimbulkan konsekuensi logis berupa hierarki struktural dan pertanggungjawaban struktural antara Kepala Daerah dengan Pemerintah Pusat. Sebagaimana hubungan struktural antara atasan dan bawahan. Hal tersebut dipertegas dengan pasal yang menyebutkan bahwa dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintah Daerah, Kepala Daerah menurut hirarki bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam

¹⁹¹ Lihat pasal 79 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Negeri.¹⁹² Sedangkan kepada lembaga legislatif Daerah atau DPRD yang memiliki fungsi pengawasan atau *controlling*, Kepala Daerah hanya berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban.¹⁹³

Penjelasan lebih lanjut dapat dilihat pada penjelasan umum Undang-Undang ini:¹⁹⁴

Sejalan dengan konstruksi yang demikian ini maka undang-undang ini menetapkan bahwa Kepala Daerah menurut hirarki bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Hal ini adalah sesuai dengan kedudukan Presiden sebagai penanggung jawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan diseluruh wilayah negara. Dan ditinjau dari segi prinsip-prinsip organisasi dan ketatalaksanaan, adalah tepat sekali jika Kepala Daerah hanya mengenal satu garis pertanggungjawaban, oleh karena itu Kepala Daerah tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun demikian, Kepala Daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang pelaksanaan pemerintahan Daerah yang dipimpinnya, agar supaya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai salah satu unsur Pemerintah Daerah dapat selalu mengikuti dan mengawasi jalannya Pemerintahan Daerah. Dalam memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut Kepala Daerah perlu memperhatikan ketentuan-ketentuan pasal-pasal 62, 63 dan 64¹⁹⁵ undang-undang ini. Dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memberikan tanggapantanggapannya sesuai dengan hak-haknya sebagaimana tercantum dalam pasal 29 undang-undang ini.

Frasa kata “melalui” dalam kalimat “Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri” dijelaskan lebih lanjut menjadi:¹⁹⁶

Telah jelas, bahwa Kepala Daerah menurut hirarki bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Istilah

¹⁹² Lihat pasal 22 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

¹⁹³ Lihat pasal 22 ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

¹⁹⁴ Lihat Penjelasan Umum Angka 4 (Daerah otonom) Huruf e (Kepala Daerah) Poin 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

¹⁹⁵ Pasal 62, 63 dan 64 mengatur tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan serta Barang Milik Daerah

¹⁹⁶ Lihat Penjelasan Umum Angka 4 (Daerah otonom) Huruf e (Kepala Daerah) Poin 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

“melalui” di sini bukanlah berarti bahwa Menteri Dalam Negeri hanya meneruskan bahan-bahan pertanggungjawaban Kepala Daerah, mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu sesuai dengan wewenangnya dan melaporkan kepada Presiden mengenai hal-hal yang prinsipil dan penting.

Berdasarkan penjelasan di atas dan jika dihubungkan dengan penjelasan-penjelasan sebelumnya, maka tak heran jika Undang-Undang ini tidak mengatur mengenai implikasi jika laporan pertanggungjawaban maupun laporan keterangan pertanggungjawaban jika ditolak ataupun diterima. Berdasarkan pengamatan penulis, sangat jarang bahkan nihil kasus Kepala Daerah yang menentang atau bersebrangan dengan kebijakan Pemerintah Pusat. Sehingga laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah pun dipastikan sesuai dengan keinginan Pemerintah Pusat. Selain itu, setidaknya ada beberapa faktor lainnya yang menurut hemat penulis turut andil dalam menyebabkan hal tersebut. Diantaranya:

- a. Para Kepala Daerah terpilih pada saat Undang-Undang ini berlaku tidak akan jauh dari ketiga unsur berikut, yakni ABRI, Birokrat dan Golongan Karya. Ketiga unsur tersebut dikenal dengan Jalur ABG, yang merupakan akronim dari masing-masing huruf depannya. Ketiga unsur tersebut sangat erat hubungannya dengan Presiden sebagai Pemimpin Pemerintah Pusat, dan terdapat jalur instruksi resmi Presiden dalam ketiga unsur tersebut. Sehingga Kepala Daerah terpilih bisa dipastikan tunduk dan patuh kepada Pemerintah Pusat.
- b. Terdapat kebiasaan membuat petunjuk teknis (Juknis) dan petunjuk pelaksanaan (Juklak) sebagai pola komunikasi sekaligus instruksi dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Ditambah

dengan adanya peraturan perundang-undangan lainnya selain Undang-Undang seperti Instruksi Presiden (Inpres), Peraturan Menteri, Peraturan Pemerintah, dan lain sebagainya. Hal itu menyebabkan ruang kreasi untuk bergerak bebas Kepala Daerah memimpin instansinya sangat minim dan terbatas. Wewenang bebas atau *freis ermessen* atau diskresi yang merupakan kewenangan Kepala Daerah menjadi jarang digunakan, karena pedoman yang bersifat umum hingga teknis sudah ada dan tinggal dijalankan. Efek negatif yang ditimbulkan adalah semakin kentalnya dominasi pusat atau sentralisasi dan menekan keragaman dan perbedaan yang ada karena semua diasumsikan sama. Efek positifnya hanyalah kesatuan visi terutama dalam hal pembangunan, yang menjadi fokus utama Pemerintah saat itu. Maka implikasinya adalah Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang sesuai dengan keinginan Pemerintah Pusat.

- c. Presiden sebagai Kepala Pemerintah Pusat memimpin dengan gaya dan pola yang represif dan menekan. Bukan hanya kepada Instansinya (termasuk Pemerintah Daerah), bahkan media dan masyarakat saat itu sangat tabu untuk menentang dan melawan kebijakan pemerintah. Jika ada perlawanan, maka sanksi verbal maupun non verbal akan dijatuhkan. Baik dengan proses hukum maupun main hakim sendiri atau *eigenrichting*.

Dengan konfigurasi politik-hukum yang seperti itu, maka fungsi pengawasan DPRD terhadap pertanggungjawaban Kepala Daerah hanyalah sebatas dapat memberikan tanggapan sebagaimana hak dan

kewenangan yang mereka miliki. Sedangkan konsekuensi hukum atas tanggapan DPRD maupun penilaian oleh Pemerintah tidaklah berpengaruh kepada jabatan Kepala Daerah. Selain itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah ini yang disebut dengan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁹⁷ Dengan adanya penyatuan antara cabang eksekutif dan legislatif di Daerah, maka implikasinya adalah legislatif tidak bisa menilai eksekutif.

Berikut akan penulis sertakan Tabel untuk mempermudah memahami mekanisme mengenai pertanggung jawaban atas penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah:

Tabel 2.1

Mekanisme Pertanggung Jawaban atas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Pihak yang dituju untuk melaporkan Pertanggung Jawaban	Kepala Daerah berkewajiban memberikan pertanggungjawaban kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan dengan tembusan kepada Gubernur. Serta berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang pelaksanaan pemerintahan Daerah yang dipimpinnya, agar supaya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai salah satu unsur Pemerintah Daerah dapat selalu mengikuti dan mengawasi jalannya Pemerintahan Daerah.
Fungsi Pengawasan	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memberikan tanggapan-tanggapannya sesuai dengan hak-haknya,

¹⁹⁷ Lihat pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

DPRD terhadap LPJ	yaitu: Anggaran; Mengajukan pertanyaan bagi masing-masing Anggota; Meminta keterangan; Mengadakan perubahan; Mengajukan pernyataan pendapat; Prakarsa; Penyelidikan.
Konsekuensi Hukum atas Penilaian LPJ	Tidak ada konsekuensi hukum terhadap jabatan Kepala Daerah.

2. Menurut Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Pola sentralisasi pada Undang-Undang sebelumnya, segera diubah secara mendasar pada Undang-Undang ini. Hal ini disebabkan oleh adanya tuntutan reformasi dalam politik dan hukum serta sindrom kewenangan pusat yang semena-mena. Otonomi daerah yang diberikan mengalami perubahan mendasar, baik dari prinsip, substansi maupun hal-hal teknis. Salah satu yang mengalami perubahan adalah mekanisme pertanggung jawaban atas penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Kepala Daerah.

Dengan dihapusnya ketentuan yang mengatakan bahwa Kepala Daerah terlibat secara hierarki struktural kepada Pemerintah Pusat, maka kewenangan untuk menentukan, memilih, menilai pertanggungjawaban serta memberhentikan Kepala Daerah menjadi kewenangan Daerah. Konsep yang diterapkan adalah demokrasi tidak langsung yaitu melalui rakyat daerah yang diwakili oleh lembaga perwakilan daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain memiliki tugas dan wewenang untuk memilih dan mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah,¹⁹⁸ DPRD juga

¹⁹⁸ Lihat Pasal 18 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota.¹⁹⁹

Namun lebih lanjut Undang-Undang ini membedakan antara Kepala Daerah Tingkat I dengan Kepala Daerah Tingkat II, yaitu Gubernur dengan Bupati atau Walikota. Kepala Daerah Tingkat I atau Gubernur memiliki dua kewajiban terkait pertanggungjawabannya. Sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi.²⁰⁰ Sedangkan sebagai wakil Pemerintah Pusat, Gubernur berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.²⁰¹ Meskipun terkesan masih ada hierarki struktural Gubernur ke Presiden, namun hal itu tidaklah sekaku seperti yang terjadi saat Undang-Undang sebelumnya berlaku. Wakil Pemerintah yang dimaksud adalah karena Daerah Tingkat I atau provinsi mendapatkan kedudukan sebagai Wilayah Administrasi,²⁰² sehingga Gubernur perlu menjalankan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah Tingkat II atau Kabupaten atau Kota.²⁰³ Pembinaan dan pengawasan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur. Pelimpahan wewenang itulah yang menjadikan adanya pertanggungjawaban Gubernur kepada Presiden. Pembinaan dan pengawasan yang dimaksud yaitu:²⁰⁴

Yang dimaksud dengan pembinaan adalah lebih ditekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan Daerah Otonom, sedangkan pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif

¹⁹⁹ Lihat Pasal 19 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

²⁰⁰ Lihat Pasal 31 ayat 2 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

²⁰¹ Lihat Pasal 31 ayat 4 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

²⁰² Lihat Pasal 9 ayat 3 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

²⁰³ Lihat Penjelasan Pasal 4 ayat 2 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

²⁰⁴ Lihat Penjelasan Umum Angka 10 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

untuk lebih memberikan kebebasan kepada Daerah Otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah. Karena itu, Peraturan Daerah yang ditetapkan Daerah Otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.

Selain itu, Kepala Daerah Tingkat II juga memiliki keterkaitan dengan Presiden dalam hal pertanggungjawaban. Yaitu kewajiban untuk memberikan laporan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur dalam rangka pembinaan dan pengawasan seperti disebutkan diatas.²⁰⁵ Laporan tersebut merupakan laporan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yang harus dilaporkan sekurang-kurangnya sekali dalam setahun atau apabila diminta oleh Presiden.²⁰⁶ Laporan tersebut berbeda dengan pertanggungjawaban, karena laporan diberikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur, sedangkan pertanggungjawaban diberikan kepada DPRD.²⁰⁷ Perbedaan lainnya adalah, Laporan berisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD,²⁰⁸ sedangkan pertanggungjawaban berisi tugas dan kewajiban Kepala Daerah.²⁰⁹ Namun yang dijelaskan lebih lanjut dan memiliki konsekuensi hukum atas penilaiannya hanyalah pertanggungjawaban kepada DPRD.

Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran, serta Kepala Daerah wajib

²⁰⁵ Lihat Pasal 44 ayat 3 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Penjelasan Umum Angka 6 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

²⁰⁶ Lihat Pasal 44 ayat 3 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

²⁰⁷ Lihat Pasal 45 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

²⁰⁸ Lihat Pasal 44 ayat 1 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

²⁰⁹ Lihat Pasal 44 ayat 2 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD.²¹⁰ Apabila pertanggungjawaban tersebut ditolak, baik pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan maupun pertanggungjawaban keuangan, maka Kepala Daerah tersebut harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari. Kemudian menyampaikannya sekali lagi di rapat paripurna DPRD, dan apabila ditolak untuk kedua kalinya, maka DPRD berhak untuk mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden.²¹¹

Alasan penolakan oleh DPRD diantaranya adalah karena terdapat penyimpangan realisasi Anggaran Pendapatan dan Biaya Daerah atau APBD²¹² atau penyimpangan penyelenggaraan pemerintahan yang alasannya tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolak ukur rencana strategis.²¹³ Implikasi Hukum dari penolakan tersebut adalah pemberhentian serta tidak dapat dicalonkan kembali sebagai Kepala Daerah dalam masa jabatan berikutnya.²¹⁴

Kewenangan DPRD yang diberikan oleh Undang-Undang ini sejatinya tidak tepat untuk diterapkan dalam sistem pemerintahan presidensial. Karena kewenangan untuk melakukan *impeachment* atau pemakzulan oleh parlemen atau lembaga legislatif adalah corak sistem pemerintahan parlementer, yang lazim dikenal dengan kewenangan mengeluarkan mosi tidak percaya. *Mudharat* dari sistem ini adalah

²¹⁰ Lihat Pasal 45 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

²¹¹ Lihat Pasal 46 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

²¹² Lihat Pasal 7 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah

²¹³ Lihat Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah

²¹⁴ Lihat Pasal 54 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

ketidak-stabilan jalannya roda pemerintahan karena sewaktu-waktu dapat dimakzulkan oleh parlemen. Serta terbukti dikemudian hari bahwa kewenangan ini banyak disalah-gunakan dan dijadikan alat tawar menawar politik, sehingga menghilangkan unsur objektif penilaian.²¹⁵ Karena banyaknya permasalahan yang timbul dari Undang-Undang ini, maka tak heran selang setahun Undang-Undang ini berlaku MPR mengeluarkan rekomendasi untuk melakukan revisi secara mendasar.²¹⁶

Berikut akan penulis sertakan tabel untuk mempermudah memahami mekanisme mengenai pertanggung jawaban atas penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Kepala Daerah menurut Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah:

Tabel 2.2

Mekanisme Pertanggung Jawaban atas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Kepala Daerah Menurut Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Pihak yang dituju untuk melaporkan Pertanggung Jawaban	Laporan berisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD ditujukan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur, sedangkan pertanggungjawaban berisi tugas dan kewajiban Kepala Daerah kepada DPRD.
Fungsi Pengawasan DPRD terhadap LPJ	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memberikan penilaian apakah menerima atau menolak pertanggung jawaban Kepala Daerah.
Konsekuensi Hukum atas Penilaian LPJ	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden apabila laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

²¹⁵ Lihat mekanisme pelengseran Darlis Ilyas, Walikota Payakumbuh, Sumatera Barat, pada tahun 2001. Mekanisme pelengseran Ketut Wirata Shindu, Bupati Buleleng, Bali, pada tahun 2001. Mekanisme pelengseran Soenarto, Walikota Surabaya, Jatim, pada tahun 2002. Serta mekanisme pelengseran Syahriel Darham, Gubernur Kalimantan Selatan, pada tahun 2002.

²¹⁶ Lihat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

	ditolak.
--	----------

3. Menurut Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Sebagaimana telah dijelaskan sebelum-sebelumnya, Undang-Undang ini lahir dengan konteks untuk menyempurnakan Undang-Undang sebelumnya. Dengan tetap mempertahankan konsep Otonomi Daerah yang ada, dan mengubah hal-hal yang dirasa menimbulkan permasalahan. Dalam hal pengisian jabatan Kepala Daerah, menurut hemat penulis terjadi perbaikan mutu dan kualitas terhadap demokrasi Indonesia. Yaitu dengan bergantinya sistem pemilihan melalui lembaga perwakilan menjadi pemilihan langsung oleh rakyat. Tetapi dalam hal yang mengatur mengenai pertanggungjawaban atas urusan penyelenggaraan pemerintahan oleh Kepala Daerah, menurut hemat penulis terjadi kemunduran. Karena sebelumnya telah diberikan kewenangan untuk meminta dan menilai pertanggungjawaban tersebut kepada Daerah, kemudian kewenangan tersebut ditarik kembali menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.²¹⁷

Undang-Undang ini menyebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.²¹⁸ Penambahan frasa “keterangan” pada kata “laporan keterangan pertanggungjawaban” ternyata memiliki implikasi yaitu pemangkasan hak,

²¹⁷ Lihat Pasal 27 ayat 2 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

²¹⁸ *Ibid*

tugas dan wewenang DPRD untuk mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah berdasarkan penilaian laporan tersebut, sebagaimana Undang-Undang sebelumnya mengatur.²¹⁹ DPRD hanya diberikan kewenangan untuk meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Laporan Keterangan tersebut berisi sekurangnya meliputi laporan realisasi APBD, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan, keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan badan usaha milik daerah. Kemudian Kepala daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan tersebut disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.²²⁰

Kewenangan selanjutnya yang dimiliki DPRD atas pertanggungjawaban Kepala Daerah hanyalah memberikan saran dan masukan. Serta dapat memberikan koreksi, baik terhadap laporan tersebut, realisasi program, atau menginisiasikan program kedepan. Hal ini tentu telah mereduksi kewenangan DPRD sebagaimana Undang-Undang sebelumnya mengatur. Pada konteks ini, pola sentralisasi kembali diterapkan, seperti pada masa pemerintahan orde baru.

Menurut hemat penulis, dengan tidak adanya konsekuensi hukum terhadap penilaian pertanggungjawaban tersebut, maka hal ini

²¹⁹ Lihat Pasal 42 dan Pasal 43 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

²²⁰ Lihat Pasal 184 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

dikembalikan kepada masyarakat sebagai pengawas (ekstra parlemen) atas penyelenggaraan pemerintah. Terutama dengan diterapkannya konsep demokrasi langsung dalam hal pengisian jabatan Kepala Daerah. sehingga masyarakat diminta untuk peka terhadap konfigurasi dan dinamika pemerintahan, dan menerapkannya dalam pemilihan umum yang akan datang.

Berikut akan penulis sertakan Tabel untuk mempermudah memahami mekanisme mengenai pertanggung jawaban atas penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Kepala Daerah menurut Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah:

Tabel 2.3

Mekanisme Pertanggung Jawaban atas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Kepala Daerah Menurut Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pihak yang dituju untuk melaporkan Pertanggung Jawaban	Kepala Daerah memberikan Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota Serta wajib memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.
Fungsi Pengawasan DPRD terhadap LPJ	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memberikan saran, masukan serta koreksi atas laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah .
Konsekuensi Hukum atas Penilaian LPJ	Tidak ada implikasi dan konsekuensi apapun terhadap jabatan Kepala Daerah.

E. Konsep Ideal Mekanisme Pengisian Jabatan dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah untuk Diterapkan di Negara Republik Indonesia

Mencari suatu konsep yang ideal, maka menurut hemat penulis dapat menggunakan dua pendekatan. Yaitu melalui pendekatan normatif dan pendekatan empiris. Pendekatan normatif yaitu mencari konsep ideal melalui teori-teori dan pemikiran-pemikiran para ahli, sedangkan pendekatan empiris yaitu mencari konsep ideal dengan menganalisis pengalaman yang telah dilalui, yakni dengan cara meneruskan yang baik dan memperbaiki yang buruk. Tidak terkecuali dalam hal ini, maka penulis berusaha untuk mencarinya melalui pendekatan normatif dan pendekatan empiris. Pendekatan normatif dengan cara menganalisa melalui teori-teori dan pemikiran para ahli dalam hal pengisian jabatan dan pertanggungjawaban Kepala Daerah untuk diterapkan di Negara Republik Indonesia. Sedangkan pendekatan empiris, yaitu dengan cara menganalisa peraturan-peraturan yang pernah berlaku dan mengatur tentang pengisian jabatan dan pertanggungjawaban Kepala Daerah untuk diterapkan di Negara Republik Indonesia.

Adapun yang menjadi tolak ukur penulis untuk menentukan konsep yang ideal di Negara Indonesia yaitu sejauh mana rakyat dapat terlibat secara aktif untuk menentukan dan mengawasi jalannya roda pemerintahan, terkhusus pemerintahan daerah. Sesuai dengan amanat pasal 1 ayat 2 UUD NRI 1945 dan perwujudan dari negara yang demokratis.

1. Konsep Ideal Mekanisme Pengisian Jabatan Kepala Daerah untuk Diterapkan di Negara Republik Indonesia

Sejarah hukum ketatanegaraan Indonesia mencatat, pemilihan Kepala Daerah di Indonesia telah berlangsung dengan menggunakan tiga sistem. Yaitu sistem penunjukan, sistem perwakilan semu dan sistem pemilihan berdasarkan perwakilan. Sedangkan sistem terbaru yang tengah berlaku saat ini adalah pemilihan langsung oleh rakyat. Sebagai pendekatan empiris, penulis akan membandingkannya dengan disertai analisa serta menyimpulkan pada akhir bagian sistem manakah yang paling ideal. Berikut tabel perbandingan Undang-Undang yang telah dibahas sebelumnya untuk mempermudah menganalisanya:

Tabel 3.1

Perbandingan Mekanisme Pengisian Jabatan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

TAHAPAN	UU No 5 Tahun 1974	UU No 22 Tahun 1999	UU No 32 Tahun 2004
Tahapan Pencalonan	Dicalonkan oleh DPRD dengan sepersetujuan Mendagri untuk Kepala Daerah Tingkat I atau Gubernur untuk Kepala Daerah Tingkat II.	Pendaftaran dibuka untuk umum, para calon mendaftar sendiri atau didaftarkan orang lain ke Panitia Pemilihan yang anggotanya terdiri dari para anggota DPRD	Pendaftaran dibuka untuk umum, para calon mendaftarkan diri ke Komisi Pemilihan Umum yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota
Tahapan Pemilihan	DPRD memilih minimal 2 nama dari bakal calon untuk	DPRD menyelenggarakan pemilihan secara	Pemilihan langsung oleh rakyat

	diajukan kepada Presiden atau Menteri Dalam Negeri, kepada Presiden atau Menteri Dalam Negeri memilih dan menetapkan 1 diantaranya menjadi Kepala Daerah	demokratis dalam rapat paripurna DPRD dan memilih satu orang untuk menjadi Kepala Daerah	
Tahapan Pelantikan	Kepala Daerah Tingkat I dilantik oleh Presiden dan Presiden dapat menunjuk Menteri Dalam Negeri untuk mewakilinya. Kepala Daerah Tingkat II dilantik oleh Menteri Dalam Negeri dan Menteri Dalam Negeri dapat menunjuk Gubernur Kepala Daerah untuk mewakilinya.	Kepala Daerah dilantik oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas nama Presiden.	Gubernur dan wakil Gubernur dilantik oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota dilantik oleh Gubernur atas nama Presiden.

Pertama, meskipun tidak termasuk dalam Undang-Undang yang diperbandingkan, tapi sistem ini perlu dibahas untuk memperkaya khazanah keilmuan. Yaitu sistem penunjukan atau pengangkatan oleh Kepala Daerah terdahulu kemudian menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Hal tersebut berlangsung selama masa kolonial kependudukan Belanda dan dilanjutkan dengan Jepang, lalu pasca kemerdekaan dengan dasar hukumnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah dan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Pemerintah Daerah dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah Pusat secara subjektif menunjuk orang dipandang mampu dan layak untuk menjadi Kepala Daerah. Penerapan

peraturan ini disertai dengan alasan “situasi yang memaksa”, yaitu situasi untuk mempertahankan kemerdekaan. Ada suatu istilah yang lazim digunakan oleh Presiden Soekarno untuk menggambarkan situasi ini, yaitu “Revolusi Belum Selesai”. Sehingga segala tindak tanduk Pemerintah dimaklumi dan dianggap sebagai suatu usaha untuk kepentingan bangsa dan negara. Hingga akhirnya pada tahun 1965 terjadi pelengseran dari Presiden Soekarno kepada Presiden Soeharto, yang dibarengi dengan terjadinya peristiwa penuh misteri “G30S/PKI”.

Kedua, sistem perwakilan semu sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya. Yaitu tiap Daerah dapat memilih para calon Kepala Daerahnya sendiri dengan diwakilkan oleh lembaga perwakilan (DPRD), kemudian Pemerintah Pusat akan memilih satu dari para calon tersebut untuk menjadi Kepala Daerah. dasar hukum untuk sistem ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Sistem ini berlangsung pada masa orde baru dan dipandang sebagai suatu cara oleh Presiden Soeharto untuk dapat mempertahankan kekuasaan dan kebijakannya. Sistem ini terus berlangsung hingga akhirnya terjadi peristiwa Reformasi pada tahun 1998 dan lengsernya Presiden Soeharto.

Ketiga, sistem pemilihan berdasarkan perwakilan. Seperti sudah dibahas sebelumnya, sistem ini memberikan kewenangan kepada Daerah untuk memilih sendiri Kepala Daerahnya. Dasar hukum dari sistem ini adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pemilihan tersebut dilaksanakan secara demokratis oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dianggap sebagai representasi keinginan

rakyat daerah. Implikasi yang timbul adalah Kepala Daerah juga bertanggungjawab kepada DPRD, serta DPRD berhak menilai dan memberhentikan Kepala Daerah. Namun karena dirasa terjadi banyak penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan, sistem ini hanya bertahan sebentar. Kemudian pada tahun 2000 Majelis Permusyawaratan Rakyat mengeluarkan rekomendasi agar merevisi secara mendasar peraturan yang menjadi payung hukum untuk sistem ini.²²¹ Rekomendasi itu baru dapat direalisasikan pada tahun 2004 dan ditambah situasi ketatanegaraan Indonesia yang telah berubah dengan diamandemennya Undang Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. Hal tersebut sebagai pertanda berakhirnya sistem pemilihan berdasarkan perwakilan ini.

Ketiga sistem diatas memiliki kelemahan-kelemahan tersendiri. Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh Pemerintah Pusat mengandung subjektifitas dan diskriminasi yang kental dengan KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme), bahkan sebagian besar Kepala Daerah terpilih teridentifikasi sebagai keluarga Kepala Daerah terdahulu. Para Kepala Daerah terpilih sangat tunduk dan patuh kepada Pusat. Penelitian Sutherland menunjukkan,²²² pada tahun 1930 dari 75 orang Bupati, 30 orang diantaranya menggantikan ayahnya, 3 orang menggantikan mertuanya, 24 orang berasal dari kabupaten lain dan hanya 18 orang yang tidak mempunyai pertalian kekeluargaan dengan seorang Bupati dari garis

²²¹ Lihat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah terutama Rekomendasi Nomor 7

²²² Joko J. Priatmoko, *Pilkada Langsung, Solusi Kemacetan Demokrasi dan Catatan Untuk Didik G. Soeharto*. Dikutip dari <http://www.suaramerdeka.com/harian/0411/19/opi4.htm> diakses: Kamis, 05 Februari 2016 Pukul 01.19 WIB

Kakek atau Ayah Mertua (Sutherland, *The Making of A Bureaucratic Elite*; 1979).

Dalam sistem pemilihan perwakilan semu juga ditemukan penyimpangan yang cukup menarik. Syaukani HR, Afan Gafar dan M. Ryaas Rasyid menggambarkan bahwa rekrutmen politik lokal untuk jabatan Bupati, Walikota, dan para wakilnya serta Sekretaris Daerah dan Kepala-Kepala Dinas Provinsi ditentukan oleh orang Jakarta, khususnya pejabat Departemen Dalam Negeri. Sementara untuk jabatan Gubernur ditentukan oleh Departemen Dalam Negeri, Markas Besar TNI dan Sekretariat Negara.²²³

Maka ketika dilakukannya amandemen konstitusi terutama dalam hal yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, tidak disebutkan secara eksplisit dan jelas tentang sistem pemilihan Kepala Daerah.²²⁴ Klausul kata yang digunakan hanyalah “pemilihan dilakukan dengan cara yang demokratis”. Penafsiran dari kata demokratis tersebut adalah pemilihan yang melibatkan rakyat, maka muncul dua alternatif mekanisme pemilihan. Pemilihan Kepala Daerah dapat dilakukan lewat Lembaga Perwakilan (DPRD) sebagai representasi rakyat atau dilakukan lewat pemilihan langsung (pemilu). Berkaca dari pemilihan melalui Lembaga Perwakilan yang ternyata juga menimbulkan permasalahan tersendiri, maka mekanisme yang dipilih adalah pemilihan langsung oleh rakyat. Serta situasi saat itu adalah telah berlangsungnya Pemilihan Legislatif dan Pemilihan Presiden pada tahun 2004 dengan mekanisme pemilihan

²²³ *Ibid*

²²⁴ Lihat Pasal 18 ayat 4 UUD NRI 1945

langsung oleh rakyat. Pelaksanaan Pemilu 2004 yang berlangsung relatif tertib dan demokratis dirasa perlu untuk ditularkan kepada Daerah-Daerah. maka lahirlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai babak baru untuk sistem ketatanegaraan di Daerah.

Didalam negara Republik Indonesia yang menganut sistem Presidensial dan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan, kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah memegang peran penting dalam menentukan suatu keputusan publik. Agar keputusan publik di dukung oleh masyarakat dan berpihak kepada kepentingan publik maka :

- a. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga Kepala Daerah terpilih memiliki dukungan yang luas dari rakyat.
- b. Perumusan kebijakan publik disusun secara partisipatif dan transparan.
- c. Memiliki akuntabilitas publik yang jelas.
- d. Adanya pengawasan dari masyarakat dan lembaga perwakilan rakyat.

Di era otonomi daerah pengembangan demokrasi dan partisipasi publik daerah, merupakan konsekuensi yang tidak dapat dihindari. Diharapkan demokrasi di tingkat lokal, mampu menjadi pintu masuk bagi kemajuan daerah, karena dengan adanya pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung legitimasi politik Kepala Daerah besar, walaupun demikian tidak berarti Kepala Daerah dapat

mengeluarkan kebijakan dan bertindak semaunya. Proses demokrasi di daerah juga diharapkan akan memunculkan partisipasi politik masyarakat lokal yang tinggi dan kritis, juga diharapkan akan muncul 'civil society' yang kuat di daerah. Kalau demokrasi berjalan dengan baik maka prinsip "chek and balance" akan otomatis terjadi. Yang perlu dilakukan dan dijaga betul oleh semua komponen di daerah kaitannya dengan demokrasi ini adalah ekses-ekses yang tidak diinginkan. Terjadinya ekses-ekses tersebut bukan demokrasinya yang salah tetapi pada perilaku demokrasi. Oleh karena itu agar proses demokrasi berjalan dengan baik kami harapkan agar penyelenggara Pilkada (KPUD dan panwas) tetap selalu berpegang pada peraturan perundang-undangan dan memberlakukan pasangan calon secara adil dan setara. Kepada jajaran pemerintahan daerah kami juga mengharapkan agar mendukung kelancaran pelaksanaan Pilkada dan berlaku netral tidak berpihak kepada salah satu pasangan calon.

Maka menurut penulis, sistem pemilihan langsung oleh rakyat merupakan sistem pengisian jabatan Kepala Daerah yang paling ideal untuk diterapkan di Indonesia. Sistem ini sendiri telah mengalami beberapa perubahan mekanisme, mulai dari penyelenggaraan serentak di beberapa daerah dan diperbolehkannya pemilihan yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon. Sejatinya mekanisme teknis apapun tidaklah menjadi persoalan selama hal itu mampu menjawab permasalahan utama yang timbul selama berlangsungnya proses pemilihan tersebut.

Permasalahan yang harus dijawab menurut penulis yaitu perbedaan yang selalu timbul setiap menentukan daftar pemilih tetap. Hal ini penting untuk menjadi patokan jumlah total warga negara yang berhak

ikut pemilihan, sehingga dari hasil pemilihan dapat disimpulkan seberapa besar jumlah dukungan masyarakat daerah terhadap calon terpilih. Selain itu juga harus dijaganya integritas dan totalitas lembaga penyelenggaraan pemilu untuk menjamin proses yang jujur, bersih dan adil. Serta permasalahan lainnya yang harus bisa dijawab adalah bagaimana menanggulangi budaya politik uang atau *money politic* yang akan merusak kehidupan demokrasi di Indonesia.

2. Konsep Ideal Mekanisme Pertanggungjawaban Kepala Daerah untuk Diterapkan di Negara Republik Indonesia

Pertanggungjawaban dalam ilmu hukum erat kaitannya dengan perlindungan hukum. Dalam bidang hukum perdata, perlindungan hukum dikenal dengan konsep "*Onrechtmatige daad*".²²⁵ Dalam perspektif ilmu hukum, prinsip tersebut berarti tindakan subjek hukum yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain mengharuskan adanya pertanggungjawaban bagi subjek hukum yang bersangkutan. Namun prinsip ini menjadi sulit jika diterapkan kepada Pemerintah. Bahkan terjadi perdebatan panjang diantara para ahli hukum mengenai hal ini, dan antara satu literatur dengan literatur lainnya dapat berbeda pendapat secara signifikan. Bahkan yurisprudensi di tiap negara mengenai gugatan terhadap Pemerintah atau negara menghasilkan hasil yang berbeda-beda.²²⁶

Pergeseran konsep dari kedaulatan negara menjadi kedaulatan hukum juga turut andil untuk menentukan apakah hal tersebut bersifat

²²⁵ Lihat pasal 1365, 1366 dan 1367 KUH Perdata

²²⁶ Lihat perkembangan beberapa yurisprudensi terhadap hal ini dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2006. Hlm. 340-344

justisibialitas (menurut kamus hukum adalah dapat dituntut atau dapat dimintai pertanggungjawaban). Kedaulatan negara mengasumsikan negara itu berada diatas hukum dan semua aktivitas negara tidak dapat dijangkau oleh hukum, sebab hukum dibuat dan diperintahkan oleh negara (penguasa atau pemerintah) sehingga tidak logis apabila buatan itu menghakimi pembuatnya. Tetapi konsep kedaulatan hukum mengatakan bahwa negara atau pemerintah merupakan salah satu subjek hukum. Hukum adalah kedaulatan tertinggi dan subjek hukum apapun bentuknya tidak dapat melepaskan tindakannya dari konsekuensi hukum. Sehingga urusan penyelenggaraan pemerintahan dapat bersifat justisibialitas. Namun pembahasan selanjutnya adalah siapakah yang berwenang untuk meminta pertanggung jawaban tersebut?

Indonesia setidaknya pernah memberlakukan beberapa mekanisme terkait hal tersebut, yang akan penulis jelaskan dengan menggunakan tabel untuk mempermudah pemahaman. Berikut tabel perbandingan berdasarkan Undang-Undang yang telah dibahas sebelumnya:

Tabel 3.2

Perbandingan Mekanisme Pertanggung Jawaban atas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Kepala Daerah Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

TAHAPAN	UU No 5 Tahun 1974	UU No 22 Tahun 1999	UU No 32 Tahun 2004
Pihak yang dituju untuk melaporkan	Pertanggungjawaban kepada Presiden melalui Menteri	Laporan berisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah

Pertanggung Jawaban	Dalam Negeri dan dengan tembusan kepada Gubernur. Keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang pelaksanaan pemerintahan Daerah yang dipimpinnya.	berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD ditujukan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur, sedangkan Pertanggungjawaban berisi laporan tugas dan kewajiban Kepala Daerah kepada DPRD.	kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota Serta wajib memberi laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.
Fungsi Pengawasan DPRD terhadap LPJ	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memberikan tanggapan-tanggapannya sesuai dengan hak-haknya, yaitu: Anggaran; Mengajukan pertanyaan bagi masing-masing Anggota; Meminta keterangan; Mengadakan perubahan; Mengajukan pernyataan pendapat; Prakarsa; Penyelidikan.	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memberikan penilaian apakah menerima atau menolak pertanggung jawaban Kepala Daerah.	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memberikan saran, masukan serta koreksi atas laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah .
Konsekuensi Hukum atas Penilaian LPJ	Tidak ada konsekuensi hukum terhadap jabatan Kepala Daerah.	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden apabila laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah ditolak.	Tidak ada implikasi dan konsekuensi apapun terhadap jabatan Kepala Daerah.

Berdasarkan pendekatan konsep kedaulatan rakyat atau demokrasi, dimana rakyat terlibat secara langsung untuk menentukan dan mengawasi jalannya roda pemerintahan, maka terdapat turunan-turunan yang timbul sebagai mekanisme yang dapat merepresentasikan hal tersebut. Berdasarkan sejarah dan praktek atas teori demokrasi, demokrasi langsung hanya dapat dilaksanakan pada daerah yang sempit, dengan jumlah penduduk yang sedikit serta kompleksitas urusan penyelenggaraan negara masih sangat sederhana. Sehingga dewasa ini konsep demokrasi yang banyak diterapkan adalah demokrasi partisipatif, yaitu pelibatan rakyat secara langsung namun tidak di semua lini pemerintahan, melainkan memilih perwakilannya untuk meneruskan kepentingan tersebut. Konsep tersebut lazim disebut dengan konsep lembaga perwakilan.

Adapun turunan lainnya dari konsep kedaulatan rakyat adalah adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan. hal tersebut bertujuan untuk meminimalisir adanya kekuatan absolut yang cenderung akan melahirkan pemimpin otoriter dan diktator. Sehingga, lembaga perwakilan yang dimaksud diatas lumrah diasosiasikan dengan lembaga legislatif. Dalam konteks pencarian konsep ideal pertanggung jawaban kepala daerah, hal ini merupakan suatu hal yang positif jika diterapkan. Yaitu karena kepala daerah dan lembaga legislatif daerah sama-sama dipilih langsung oleh rakyat, maka sudah sepantasnya jika kedua lembaga tersebut saling mengawasi sehingga terciptanya *check and balances*.

Namun yang menjadi kendala adalah, hal ini pernah diterapkan dan ternyata menimbulkan permasalahan tersendiri, sebagaimana telah

dibahas pada sebelumnya. Sehingga menurut penulis, perlu adanya perbaikan-perbaikan dalam hal tersebut agar dapat dikatakan sebagai suatu konsep yang ideal. Salah satu alternatif yang dapat penulis tawarkan yaitu pelibatan lembaga lainnya untuk menjawab permasalahan tersebut. Pertanggungjawaban Kepala Daerah idealnya merupakan wewenang DPRD untuk menilai dan mengkritisnya, bukan kewenangan Pemerintah Pusat. Sedangkan konsekuensi hukum atas penilaian tersebut harus diatur lebih lanjut. Jika sebelumnya konsekuensi hukum berupa pemakzulan banyak disalah-gunakan, maka yang harus diperbaiki adalah mekanisme pemakzulan atau *impeachment* tersebut. Adapun lembaga yang dapat dilibatkan menurut penulis yaitu Lembaga Keterbukaan Informasi Publik, Ombudsman RI, BPK dan Lembaga Peradilan.

Lembaga KIP, Ombudsman RI dan BPK serta lembaga lainnya yang dapat menunjang pengawasan dapat dilibatkan untuk mengawasi akuntabilitas serta transparansi penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan lembaga peradilan dapat dilibatkan untuk memberikan fatwa hukum serta penilaian hukum terhadap pelanggaran hukum yang didasari Laporan Pertanggung Jawaban tersebut. Sehingga, apabila Kepala Daerah terbukti bersalah oleh seluruh lembaga yang terlibat, barulah DPRD dapat menggunakan haknya untuk memberhentikan Kepala Daerah tersebut.