

BAB III

PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM OTONOMI DAERAH

A. Otonomi Daerah

Ditinjau dari sistemnya, negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.⁸⁸

Desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom, maka setiap pembicaraan mengenai desentralisasi dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi. Esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian, yakni proses penyerahan kepada pemerintah yang lebih rendah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Dengan kata lain, desentralisasi dan otonomi merupakan dua sisi dalam satu mata uang (*both sides of one coin*).⁸⁹

Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam sistem negara kesatuan ini melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi adalah pemusatan semua kewenangan pemerintah (politik dan administrasi)

⁸⁸ Ni'matul Huda, *Op.Cit., Hukum.....*, hlm. 28.

⁸⁹ Sirajuddin, Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 332.

pada pemerintah pusat. Yang dimaksud pemerintah pusat adalah presiden dan para menteri. Jika suatu negara memusatkan semua kewenangan pemerintahannya pada tangan presiden dan para menteri, tidak dibagi kepada pejabat-pejabat di daerah dan / atau pada daerah otonom maka disebut sentralisasi.⁹⁰

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan undang-undang.⁹¹

Sesuai rumusan di atas, otonomi adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Berdasarkan pasal 7 ayat (1) UU No. 2 tahun 1999, kewenangan yang diberikan kepada daerah (otonom) mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama, berikut kewenangan bidang lain, yang tercantum dalam ayat (2).⁹²

Otonomi daerah merupakan wujud kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan negara kesatuan (*eenheidstaat*). Otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi. Rakyat melalui para wakil mereka (DPRD), turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, berdasarkan otonomi daerah yang dibangun dalam sistem pemerintahan desentralisasi.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ HRT. Sri Soemantri M, *Otonomi Daerah*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2014, hlm. 13.

⁹² *Ibid.*

Rakyat mengatur rumah tangga mereka sendiri dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.⁹³

Periode Demokrasi Terpimpin di era rezim orde lama, hukum pemerintahan daerah yang berlaku secara konstitusional di dasarkan pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut mengaplikasikan sistem pemusatan kekuasaan di tangan pemerintah pusat. Hal ini sesuai dengan konsep negara kesatuan (*unitary state*) yang identik dengan kekuasaan tertumpu pada satu titik kekuasaan. Selanjutnya masa otoritarianisme era orde baru di bawah presiden Soeharto yang menggantikan demokrasi terpimpinnya Soekarno masih bersifat sentralistis. Ketika itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah diberlakukan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965. Mencermati Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sebenarnya telah mengatur hubungan kekuasaan pusat dan daerah dalam bobot yang seimbang dalam arti kekuasaan yang dimiliki pusat dan daerah dalam titik keseimbangan (*balance power sharing*).

Perancangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ditujukan sebagai resolusi dari ketimpangan perjalanan pemerintahan daerah dalam periode sebelum tahun 1974, tarik menarik kewenangan di antara pusat dan daerah, sehingga bobot kekuasaan selalu bergerak bagaikan bandul yaitu periode tertentu bobot kekuasaan berada pada pemerintah pusat dan pada periode lainnya berada pada pemerintah daerah. Sayangnya gerak penyelenggaraan

⁹³ Ni'matul Huda, *Op.Cit., Perkembangan.....*, hlm. 411.

pemerintah daerah yang telah ditata secara seimbang antara kekuasaan pusat dan daerah awalnya berjalan baik, namun lambat laun mengalami distorsi dan deviasi akibat paradigma dan cara pandang rezim orde baru yang menjadikan kebijakan otonomi daerah sebagai instrumen sentralisasi, eksploitasi, dan penyeragaman atas daerah yang sangat beragam. Deviasi dan distorsi tersebut tidak hanya berimplikasi pada ketidakjelasan arah otonomi, melainkan telah menciptakan ketergantungan daerah yang makin hari semakin besar terhadap pemerintah pusat.⁹⁴

Maka ketika penguasa Orde Baru jatuh dari tampuk kekuasaannya, hal ini membuka peluang terjadinya reformasi politik dan demokratisasi di Indonesia. Dengan berubahnya konfigurasi politik otoriter menjadi konfigurasi politik demokratis maka implikasinya adalah lahirnya produk hukum yang lebih responsif. Kebijakan hubungan pemerintah pusat dan daerah yang bersifat sentralistik diubah menjadi bersifat desentralistik. Akibat adanya desentralisasi tersebut maka terjadilah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Menurut Hans Kalsen, yang disebut otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh para subyek dari norma-norma ini. Sebuah contoh dari satuan daerah otonom adalah kotaparaja atau kotamadya dan walikota. Ini sebuah pemerintahan daerah yang otonom

⁹⁴ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah; Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Cetakan Pertama, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 65.

dan desantrilistis. Desentralisasi menunjuk hanya kepada masalah-masalah tertentu menyangkut kepentingan khusus daerah, dan ruang lingkup wewenang kotapraja atau kotamadya dibatasi kepada tingkatan norma-norma khusus. Tetapi kadang-kadang lembaga administratif terpilih, yakni dewan kotapraja/kotamadya, berkompeten untuk membuat norma-norma umum, yang disebut undang-undang otonom, tetapi undang-undang ini harus ada dalam kerangka undang-undang pusat, yang dibuat oleh organ legislatif negara.⁹⁵ Ni'matul Huda berpendapat, desentralisasi merupakan cara sebuah rezim atau negara untuk menghadirkan suatu sistem yang lebih mencerminkan nilai-nilai demokratis, karena sebagian kewenangan telah diserahkan kepada pemerintah lokal (daerah) untuk melibat aktif dalam merespon hal-hal yang berkaitan erat dengan kehidupan rakyat di daerah.⁹⁶

Otonomi daerah muncul dari implikasi penerapan konsep desentralisasi dalam ketatanegaraan. Sehingga, ketika pemerintah pusat menyerahkan urusan pemerintahan kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi, maka daerah memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini masih dipandang sejalan dengan konsep negara kesatuan dengan model pengembangan konsep otonomi daerah

Permulaan desentralisasi pada masa Orde Reformasi dimulai dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan

⁹⁵ Ni'matul Huda, *Disentralisasi Asimetris Dalam NKRI*, Nusa Media, Cetakan Pertama, Bandung, 2014, hlm. 42.

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 43.

Daerah. Undang-undang ini dinilai merupakan buah dari reformasi di dalam permasalahan hubungannya dengan pemerintahan daerah. Tarik ulur yang terjadi semenjak kemerdekaan telah melahirkan berbagai produk hukum yang sesuai dengan zamannya. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 itu pula otonomi daerah boleh dikatakan menemukan bentuk dan sesuai dengan keadaan masyarakat Indonesia yang sangat heterogen pada waktu itu.⁹⁷ Undang-undang tersebut lahir dari implikasi reformasi sistem pelaksanaan pemerintah di Indonesia, yang secara langsung menjawab aspirasi masyarakat daerah-daerah di Indonesia dalam merevisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah. Undang-undang ini berawal dari ketidakadilan dan ketimpangan hubungan yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diharapkan dapat mengakomodasi perubahan paradigma pemerintahan, dari yang sentralistik menjadi desentralistik, mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, memperhatikan perbedaan potensi dan keanekaragaman, serta dapat mencegah terjadinya disintegrasikan bangsa.⁹⁸ Hal ini menjadi momen besar perubahan konfigurasi politik otoriter ke konfigurasi politik yang lebih demokratis.

Tahapan kedua adalah ketika pemerintah orde reformasi memberlakukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Apabila Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bercorak sentralistik, Undang-Undang Nomor

⁹⁷ Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah dari Masa Ke Masa*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 95.

⁹⁸ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 161.

22 Tahun 1999 lebih menampakkan semangat desentralistiknya meskipun masih ada beberapa hal yang tidak bisa dihilangkan begitu saja corak sentralistiknya. Misalnya, pengaturan tentang pengesahan oleh presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah.⁹⁹ Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dilakukan oleh DPRD. Realisasi dari amanat perubahan UUD NRI Tahun 1945 secara langsung membawa konsekuensi terhadap landasan hukum pemerintahan daerah. Kaidah Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan diperluas (ditambah) dengan 2 pasal, yang tentunya kaidah yang terkandung di dalamnya turut berubah. Untuk itu, pemerintahan Megawati, setelah melakukan evaluasi yang mendasar, maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai landasan hukum pemerintah daerah (yang menggantikan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang dianggap tidak sesuai lagi setelah perubahan UUD 1945 rampung dilaksanakan).¹⁰⁰

Sementara itu ada alasan yang didasarkan pada kondisi ideal, sekaligus memberikan landasan filosofis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah (desentralisasi) sebagaimana dinyatakan oleh The Liang Gie berikut:¹⁰¹

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.

⁹⁹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 189.

¹⁰⁰ Agussalim Andi Gadjong, *Op.Cit.*, *Pemerintahan.....*, hlm. 167.

¹⁰¹ Dede Rosyada, A. Ubaidillah, Abdul Rozak, Wahyudi Sayuti, M. Arskal Salim GP, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civil Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta Timur, 2005, hlm. 153.

2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah.
4. Dari sudut kultur, desentralisasi perlu diadakan supaya adanya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintahan daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah menjadi hal yang *urgent* diperhatikan meliputi beberapa unsur penting dalam pencapaian dan terwujudnya tujuan. Diantaranya adalah memantapkan kelembagaan, peningkatan kemampuan aparatur pemerintah daerah dan kemampuan finansial (keuangan) daerah untuk membiayai pembangunan. Pemerintah daerah dituntut untuk bisa memperbaiki dan mengembangkan unsur – unsur sehingga bisa mengatasi problematika yang terjadi di daerah, dalam periode penyelenggaraan otonomi daerah itu sendiri. Penyelenggaraan otonomi memerlukan pula peran serta masyarakat sebagai *stakeholder* penting. Mengingat implikasi positif yang terjadi pada masyarakat lokal.

Partisipasi rakyat merupakan salah satu kebutuhan yang tidak bisa dinafikan dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam rangka membangun daerahnya. Dasar penting dalam otonomi daerah adalah membuka kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat di daerah untuk terlibat dalam

keputusan-keputusan yang menyangkut pembangunan di daerah. Keterlibatan itu selama ini hanya dipresentasikan lewat demokrasi elit, melalui peran DPRD seperti pada zaman orde baru, dimana kepala daerah dipilih oleh DPRD dengan mekanisme suara terbanyak. Sistem seperti ini walaupun terjadi di ruang demokrasi kental beraroma oligarki, di mana suara rakyat digantikan oleh segelintir elit. Yang diuntungkan oleh sistem semacam ini ialah partai pemenang pemilu legislatif. Pihak merekalah yang akan menentukan kandidat kepala daerah, dikendaki atau tidak dikehendaki oleh rakyatnya. Sementara itu, partai-partai menengah dan kecil tidak dapat mengajukan calon. Kalaupun ada, hanya akan menjadi aksesori atau pelengkap penderita.¹⁰²

Menjadi penting keterlibatan rakyat dalam berjalannya roda pemerintahan. Konsep keterwakilan yang diberikan rakyat kepada dewan perwakilannya menjadi salah satu cara berkontribusi dalam memberikan aspirasinya, sehingga akan ada keterbukaan pemikiran dan pandangan dalam masyarakat, bagian dari pendidikan politik rakyat termasuk memacu daya kritis dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan dan pembangunan negara.

B. Pencalonan Kepala Daerah

Seperti dikemukakan oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam paham kedaulatan rakyat (democracy), rakyat yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Rakyatlah

¹⁰² Tjahjo Kumolo, *Op.Cit., Politik.....*, hlm. 176-177.

yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu.¹⁰³

Dalam praktik, sering dijumpai bahwa di negara yang jumlah penduduknya sedikit dan ukuran wilayahnya tidak terlalu luas pun, kedaulatan rakyat itu tidak dapat berjalan secara penuh. Apalagi di negara-negara yang jumlah penduduknya banyak dan dengan wilayah yang sangat luas, dapat dikatakan tidak mungkin untuk menghimpun pendapat rakyat seorang demi seorang dalam menentukan jalannya suatu pemerintahan. Lagipula, dalam dalam masyarakat modern seperti sekarang ini, tingkat kehidupan berkembang sangat kompleks dan dinamis, dengan tingkat kecerdasan warga yang tidak merata dan dengan tingkat spesialisasi antar sektor pekerjaan yang cenderung berkembang semakin tajam. Akibatnya, kedaulatan rakyat tidak mungkin dilakukan secara murni. Kompleksitas keadaan menghendaki bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan dengan melalui sistem perwakilan (*representation*).¹⁰⁴

Pemilu dalam sistem modern seperti ini sesungguhnya adalah bagian dari perwujudan kedaulatan rakyat karena rakyat diberikan kesempatan politik untuk memilih wakil-wakilnya. Menurut Kacung Marijan, sistem pemilu berarti instrument untuk menerjemahkan perolehan suara di dalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Adapun variabel-variabel dasar yang sering dipakai mencakup formula

¹⁰³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 168.

¹⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 169.

pemilahan (*electoral formula*), struktur penyuaaraan (*ballot structure*), dan besaran distrik (*district magnitude*).¹⁰⁵

Secara teoritis pemilu dianggap merupakan tahap paling awal dari berbagai rangkaian kehidupan ketatanegaraan yang demokratis. Pemilu merupakan penggerak mekanisme sistem politik demokrasi. Dalam konteks negara Indonesia, dengan pemilu itulah pengisian badan-badan atau organ-organ negara dimulai. Entah itu organ negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat seperti MPR, DPR, dan DPD, ataupun organ negara yang melaksanakan pemerintahan, yakni presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, hingga bupati atau walikota. Sehubungan dengan hal ini Reinhold Zippelius mengemukakan bahwa pemilihan umum harus secara efektif menentukan siapa yang memimpin negara dan arah kebijaksanaan apa yang mereka ambil, serta bahwa dalam demokrasi pendapat umum memainkan peranan penting.¹⁰⁶

Persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara republik Indonesia menurut Komisi Pemilihan Umum (KPU) Daerah yang memenuhi syarat :

1. Bertaqwa kepada Tuhan yang maha Esa
2. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945, cita-cita proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan kepada negara republik Indonesia serta pemerintah
3. Berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat
4. Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun bagi calon gubernur atau wakil gubernur dan berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun

¹⁰⁵ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2012, hlm. 156.

¹⁰⁶ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009, hlm. 228-229.

bagi calon bupati atau wakil bupati dan walikota atau wakil walikota pada saat pendaftaran

5. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim pemeriksa kesehatan
6. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih
7. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
8. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya
9. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan
10. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan / atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara
11. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
12. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak
13. Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri
14. Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, dan
15. Tidak dalam status sebagai pejabat kepala daerah

Dalam Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 1 tahun 2016 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 8 tahun 2015 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintahan pengganti Undang-Undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam pasal 41 ayat (1) dan (2) :

- (1) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon gubernur dan calon wakil gubernur jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan :
 - a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen)
 - b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen).

- c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen).
 - d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen).
 - e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di Provinsi tersebut.
- (2) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon Bupati dan calon Wakil Bupati serta calon Walikota dan calon Wakil Walikota, jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan :
- a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen)
 - b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen)
 - c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen)
 - d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen)
 - e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota.

Dalam hal pencalonan kepala daerah di Indonesia terdapat 2 mekanisme yang dapat ditempuh untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah yaitu melalui jalur partai politik dan jalur perseorangan. Mekanisme yang telah diatur dalam Undang-Undang ini menjadi alternatif bagi seseorang yang akan menyalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Menurut UU Nomor 31 tahun 2002 tentang partai politik, yang disebut partai politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara republik Indonesia secara sukarela atas dasar

persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan umum.¹⁰⁷

Partai politik bertindak sebagai perantara dalam proses-proses pengambilan keputusan bernegara, yang menghubungkan antara warga negara dengan institusi-institusi kenegaraan. Adapun tujuan didirikannya partai politik menurut UU Nomor 31 tahun 2002 ditentukan dengan jelas tujuannya sebagai berikut :

- a. Pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas menjadi warga negara republik Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara
- b. Penciptaan iklim yang kondusif serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk mensejahterakan masyarakat
- c. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara
- d. Partisipasi politik warga negara
- e. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.¹⁰⁸

Dalam hal ini partai politik sebagai wadah atau alternatif bagi para calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang ingin mencalonkan dirinya pada pemilihan kepala daerah. Partai politik memiliki kewenangan untuk menyeleksi kadernya yang akan dikirimkan pada pemilihan kepala daerah.

Mekanisme dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang lain dengan melalui jalur perseorangan atau independen. Calon kepala daerah dapat mencalonkan diri tanpa harus melalui partai politik tetapi

¹⁰⁷ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara*, Teras, Yogyakarta, 2011, hlm. 210.

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 211-212.

dengan persyaratan salah satunya mengumpulkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dari daerah yang sasaran pencalonannya.

Pengertian independen adalah bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang eksekutif, sedangkan pengertian calon independen adalah seorang warga negara yang mencalonkan diri sebagai kandidat presiden atau kepala daerah pada pemilihan umum dengan tidak melalui partai politik. Calon presiden atau kepala daerah independen dapat mencalonkan diri secara perseorangan atau maupun dari suatu instansi non partai.¹⁰⁹

Pada umumnya independensi dimaknai secara berbeda-beda oleh para ahli. Fraser dan Mayer membedakan independensi itu kedalam kategori *pertama*, *Goal Independence*, independensi dilihat dari segi penetapan tujuan, dan *kedua*, *Instrument Independence*, independensi dalam cara mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Jimly Asshiddiqie mengintegrasikan keseluruhan kategori independensi terkait kedalam tiga bentuk, yaitu :

- a. Independensi institusional atau struktural (*institutional of structural independence*) yang tercemin dalam mekanisme hubungan eksternal antar lembaga negara.
- b. Independensi fungsional (*functional independence*) yang tercemin dalam proses pengambilan keputusan, yang dapat berupa *goal independence*, yaitu bebas dalam menetapkan tujuan atau kebijakan pokok, dan *instrument independence*, yaitu bebas dalam menetapkan instrumen kebijakan yang tidak ditetapkan sendiri.
- c. Independensi administrasi, yaitu merdeka dalam menentukan kebijakan administrasi untuk mendukung kedua macam independensi di atas (*institutional and functional independence*), yaitu merdeka dalam menentukan anggaran pendukung, independensi personalia (*personel independence*),

¹⁰⁹Dikutip dari

http://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/71182/FryscaKusumaWardani%20-%20100710101166_Part1.bak.pdf?sequence=1 pada 18 Januari 2017 pukul 18.52 WIB.

yaitu merdeka dalam mengatur dan menentukan pengangkatan serta pemberhentian kepegawaian sendiri.¹¹⁰

Prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokrasi) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan. Dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis, pemilu merupakan perwujudan instrument untuk mewujudkan cita-cita demokrasi, yaitu terbentuknya masyarakat yang adil, makmur, sejahtera, memiliki kebebasan berpendapat, dan mendapatkan akses terpenuhinya hak-hak politik mereka sebagai warga negara. Oleh karena itu, untuk melihat ada tidaknya kedaulatan rakyat / demokrasi dalam penyelenggaraan negara, indikatornya sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi waktu pemilu yang dilakukan secara langsung, bebas, jujur, adil dan berkesinambungan.¹¹¹

Melihat pasal 28 D ayat (1) dan (3) Undang- undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) yang berbunyi :

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Melihat isi pasal diatas, calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dari jalur perseorangan atau independen mendapat jaminan dari undang-undang untuk dapat berkontribusi dalam pencalonan kepala daerah. Penjelasan isi

¹¹⁰Dikutip dari http://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/71182/FryscaKusumaWardani%20-%20100710101166_Part1.bak.pdf?sequence=1 pada 18 Januari 2017 pukul 18.52 WIB.

¹¹¹ Dahlan Thaib, *Op.Cit.*, *Ketatanegaraan.....*, hlm. 164.

ayat diatas jelas bahwa setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum serta memiliki hak yang sama dalam pemerintahan.

C. Pemilihan Kepala Daerah

Sejak awal Orde baru yang dipimpin Soeharto peranan partai dalam pemilihan kepala daerah sepakat untuk melaksanakan demokrasi secara penuh melalui pemilihan langsung untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pada saat itu kemenangan pemilihan selalu diraih oleh partai Golkar, yang notabene adalah partai di bawah komando Soeharto. Dalam masa Orde Baru yang berlangsung selama tiga puluh dua tahun, Soeharto memunculkan dirinya sebagai penguasa yang otoriter dan sekaligus banyak kebijakan yang dibuat melalui berbagai bentuk Instruksi Presiden.¹¹² Banyak ilmuwan politik yang mengamati Indonesia. Ada yang menamakan rezim pemerintahan Orde Baru sebuah *Bureucratic Polity Jackson* (1978), Emmerson (1983) menyebutkan sebagai *Bereucratic State*, King (1983) menyebutnya sebagai *Bereucratic Authoritarian*, sementara McVey (1983) menyebutkan sebagai *Beamtenstaat*. Keempat pakar politik yang mengamati perpolitikan Indonesia memiliki pendapat yang sama, yakni kehadiran sebuah birokrasi yang sangat kuat dalam pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto.¹¹³

Dengan runtuhnya rezim Soeharto pada tahun 1998 segala macam atributnya yang bersifat negatif tentang anti-demokrasi berubah secara sporadik positif menuju demokratisasi. Tetapi bukan berarti prosesnya

¹¹² Nurhamin Nahar Usman, *Percepatan dan Perlambatan Demokrasi di Tingkat Lokal*, Kompas Gramedia, Jakarta, 2015, hlm. 38.

¹¹³ *Ibid.*

berjalan secara lancar begitu saja, masih banyak permasalahan-permasalahan yang harus dibenahi. Setelah adanya pemerintahan baru pasca-Soeharto muncul pemikiran reformis presiden Habibie pada awal era Reformasi dengan adanya amandemen konstitusi sampai pada tahap empat kali perubahan maka muncul peluang bagi masyarakat membuat partai bermacam-macam bentuk paham dan ideologi.

Sejak menggantikan Soeharto sebagai Presiden, Habibie melahirkan beberapa peraturan di antaranya rancangan penyelenggaraan pemilihan umum yang dipercepat, kebebasan menumbuhkan partai politik, rancangan perubahan UUD 1945, reformasi militer dan perubahan UU otonomi daerah, dan beberapa peraturan lainnya. Langkah perubahan beberapa dasar ini telah membuka proses demokrasi yang nyata, sebab menurut Dahl, terdapat tiga kriteria demokrasi, di mana salah satunya yakni munculnya kebebasan awam pemberlakuan hak politik bagi warga masyarakat secara nyata. Dan Habibie membuka jalan bagi kebebasan awam dan pelebagaan hak politik tersebut.¹¹⁴

Pada era reformasi sebelum diberlakukannya peraturan pemerintah mengenai pemilihan kepala daerah langsung, pilkada jauh lebih baik karena kewenangan DPRD untuk memilih dan mengangkat kepala daerah sangat besar. Pasal 34 UU No. 22 Tahun 1999 mengamanahkan, “Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui tahapan pencalonan dan pemilihan”. Dan pemerintah pusat hanya bertugas mengesahkan keputusan yang telah disepakati.

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm. 88.

Perkembangan cepat atas proses pematangan demokrasi di peringkat lokal semakin menemukan bentuk pada masa Sidang Umum tahunan MPR-RI tahun 2000, PAH 1 MPR turut mengesahkan Pasal 18 UUD 1945 yang berkaitan dengan persoalan Kepala Daerah. pasal 18 ayat (4) mengatakan bahwa, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Ini dapat dilakukan oleh dua cara, yaitu melalui pemilihan oleh DPRD dan pemilihan secara langsung oleh rakyat. Apabila mengacu pada UU No. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, khususnya dalam pasal 62 dan pasal 78 yang mengatur tentang tugas dan wewenang DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, ternyata mereka tidak diberi wewenang dalam melaksanakan pemilukada. Oleh karenanya, untuk mendukung pelaksanaan pemilukada secara langsung, Pemerintah Pusat kemudian memberlakukan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai landasan bagi diselenggarakannya pemilukada langsung pada tahun 2005.¹¹⁵

Dalam sejarah sistem perekrutan ataupun pemilihan kepala daerah sejak Indonesia merdeka, kita sudah mengeluarkan cukup banyak peraturan yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah. Dari semua aturan yang telah dibuat tersebut dapat dikelompokkan sesuai periode dan sistem penyelenggaraan pemilihannya.¹¹⁶ Pada tahun 1974, rezim orde baru

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm. 93.

¹¹⁶ Rahmat Hollyson MZ dan Sri Sundari, *PILKADA Penuh Euforia, Miskin Makna*, Bestari, Jakarta, 2015, hlm. 27.

memberlakukan secara sah tentang dominasi pusat. Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 itu menetapkan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, prosedur untuk memilih (ketua) eksekutif daerah (kepala daerah) dan sifat otonomi daerah.

Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tersebut, kewenangan untuk memilih kepala daerah dipilih oleh DPRD Kabupaten/Kota untuk Bupati/Walikota dan DPRD Provinsi untuk Gubernur, akan tetapi keputusan dan penetapan dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini karena Pemerintah Pusat harus mendapatkan bupati gubernur atau bupati yang mampu bekerjasama dengan Pemerintah Pusat. Bagaimanapun, gubernur atau bupati menurut UU No. 5/1974 menegaskan kedudukan tersebut sebagai penguasa tunggal.¹¹⁷ Namun, peranan gubernur atau bupati tidak jarang mengesampingkan kepentingan daerah. dengan model seperti di atas, kericuhan dan penolakan kerap kali berlaku. Pemerintah pusat sering kali memilih individu yang punya akses dengan pusat kekuasaan. Tidak jarang, kepala daerah yang dipilih bukan pilihan nomor satu yang diusulkan oleh DPRD lokal.¹¹⁸

Setiap upaya yang dilakukan pemerintah untuk membangun kekuasaannya di daerah selalu mendapatkan pertentangan yang disebabkan calon diusung oleh daerah tidak mendapat respon positif oleh pusat, dan kejadian ini juga terjadi sebaliknya. Melihat fenomena-fenomena seperti ini partai politik berusaha untuk mencari jalan keluar sebagai pemecah

¹¹⁷ Nurhamin Nahar Usman, *Op.Cit., Percepatan.....*, hlm. 137.

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 138.

permasalahan dengan mendukung otonomi daerah. hasilnya, diberlakukan UU. No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.¹¹⁹

Ada perbedaan signifikan antara UU No. 5/1974 dengan UU No. 22/1999 yaitu terletak pada pemberian kekuasaan. Pemerintah pusat diamanahkan untuk menyerahkan semua kendali politik kecuali kekuasaan untuk merumuskan hubungan dengan luar negeri, keselamatan, masalah undang-undang, moneter dan fiscal, agama, dan kewenangan bidang lain. Dengan rumusan yang begini undang-undang yang baru cenderung lebih dekat kepada pemerintahan yang demokratis.

Pemilukada memang telah mengalami perubahan signifikan. Di era Orde Baru, diatur oleh UU No. 5/1974, manakala di era Orde Reformasi diatur oleh UU No. 22/1999. Perbedaan antara kedua sistem juga menunjukkan bagaimana sebetulnya politik lokal bekerja serta bagaimana sesungguhnya demokrasi itu berjalan. Sebagai bahan perbandingan, di era Orde Baru, pemilukada lebih banyak ditentukan oleh Jakarta. Pemilihan gubernur, bupati/walikota dilakukan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota, tetapi pasca pemilihan oleh legislatif lokal, yang bakal menyetujui sekaligus menentukan ditetapkan menjadi kepala daerah atau tidak adalah Menteri Dalam Negeri.

Setiap ditetapkannya peraturan tentang pemilihan kepala daerah tentu akan memberikan warna tersendiri terhadap penyelenggaraan pemilihan

¹¹⁹ *Ibid.*

kepala daerah. Hal tersebut terjadi karena undang-undang yang baru ditetapkan merupakan perbaikan ataupun perubahan dari pada undang-undang sebelumnya.¹²⁰ Cukup banyak peraturan perundang-undangan yang sudah dilahirkan tentang pilkada ini. Yang paling terakhir adalah UU. No. 10 tahun 2016 yang mengatur tentang pemilihan yang dilakukan secara serentak. Dan sekarang adalah eranya pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung.

Pada tahun 2004 DPR telah mengesahkan UU No. 32 tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 tahun 1999, pada Pasal 56 ayat (1) telah membuat regulasi bersejarah pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD dan Kepala Daerah serta Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat diintrodusir oleh UUD 1945 hasil amandemen maupun oleh UU No. 32 tahun 1999 merupakan perwujudan dari gema tuntutan penegakan prinsip negara hukum dan kedaulatan rakyat dalam kehidupan politik ketatanegaraan Indonesia pasca runtuhnya rezim Orde Baru.¹²¹

Pada tahun 2004 inilah Indonesia untuk pertama kali telah menyelenggarakan pemilu secara langsung berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, dan DPRD. Sedangkan untuk pemilihan Kepala Daerah secara langsung mulai dijalankan bulan Juni 2005.¹²²

¹²⁰ Rahmad Hollyson MZ dan Sri Sundari, *Op.Cit.*, *PILKADA.....*, hlm. 29.

¹²¹ Dahlan Thaib, *Op.Cit.*, *Ketatanegaraan.....*, hlm. 49.

¹²² *Ibid.*

Pelaksanaan pemilukada langsung hampir dikembalikan kepada pemilihan melalui DPRD. DPR memutuskan untuk kembali pada pemilihan melalui DPRD dengan ditetapkannya UU No. 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Bab II Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), ayat (1) menyebutkan Gubernur dipilih oleh DPRD Provinsi secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka, dan adil. Ayat (2) menyebutkan Bupati/Walikota dipilih oleh anggota DPRD Kabupaten/Kota secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka, dan adil.

Penetapan UU No. 22 tahun 2014 ini mendapatkan penentangan yang luar biasa di hampir semua komponen bangsa. Oleh karena itu, sebelum undang-undang tersebut dilaksanakan, Presiden SBY mengambil kebijakan untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 tahun 2015 yang semangatnya adalah mengembalikan pemilihan kepala daerah secara langsung.¹²³

Dengan lahirnya UU. No. 1 tahun 2015 tentang Perppu No. 1 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang-undang maka ini mengembalikan esensi pemilukada secara langsung. Kemudian untuk penyempurnaan maka undang-undang ini direvisi kembali dan diubah menjadi UU No. 8 tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti

¹²³ Rahmat Hollyson MZ dan Sri Sundari, *Op.Cit.*, *PILKADA.....*, hlm. 34.

Undang-Undang No. 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang-undang.¹²⁴

Pemilihan kepala daerah sekarang ini dilakukan secara langsung, dan telah berlangsung sejak tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan UU No. 32 tahun 2004 dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Apabila dicermati sesungguhnya ketentuan di atas, tidak menegaskan keharusan Gubernur, Bupati, dan Walikota harus dipilih melalui satu pemilihan yang dilaksanakan secara langsung. Akan tetapi, menurut Rozali Abdullah, oleh karena daerah tidak dapat dipisahkan dari Negara Republik Indonesia, maka dalam pemilihan kepala daerah seharusnya sinkron dengan pemilihan presiden, yaitu secara langsung.¹²⁵

Setelah proses demokrasi berlangsung, ternyata muncul perdebatan yang mengatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung dianggap boros anggaran dan tidak seimbang dengan *cost* politik yang dikorbankannya.¹²⁶ Ditambah lagi adanya upaya perbandingan dengan mekanisme pemilihan melalui DPRD, maka gagasan pemilihan secara langsung juga menarik untuk dikaji ulang. Dalam pemilihan kepala daerah belakangan ini, fenomena yang paling menonjol adalah banyaknya sengketa

¹²⁴ *Ibid.*, hlm. 35.

¹²⁵ Rozali Abdullah, *Op.Cit.*, *Pelaksanaan.....*, hlm. 53.

¹²⁶ *Ibid.*

yang terjadi di Mahkamah Konstitusi (MK), dan ini menjadi perkara yang paling dominan dalam sidang yang dilaksanakan oleh MK itu sendiri.

Pelaksanaan pemilukada langsung lahir atas pelaksanaan pemilukada melalui perwakilan (DPRD) sebagaimana pernah diamanatkan UU No. 22 tahun 1999, perubahan ini berdasarkan undang-undang penyelenggaraan pemilukada langsung, yakni UU No. 32 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yakni kemudian diperbaiki melalui UU No. 12 tahun 2008. Ketidakjelasan UU No. 32 tahun 2004 mengenai kewenangan penyelenggara pemilukada langsung yang tidak dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) menimbulkan banyak persoalan, salah satunya: apakah pemilukada masuk rezim pemilihan umum atau bukan?¹²⁷

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 lahir bersamaan dengan Pasal 18A dan Pasal 18B, dimasukkan dalam bab tentang Pemerintah Daerah. Selanjutnya, Pasal 22E lahir melalui perubahan ketiga, tetapi tidak memasukkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) melainkan hanya ketentuan Pasal 18 ayat (3) yang mengatur mengenai DPRD. Hal ini setidaknya dapat diartikan bahwa konstitusi tidak bermaksud memasukkan pemilukada dalam pengertian pemilihan umum, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (1) yang menyebutkan pemilihan umum diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.¹²⁸

Adapun dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4), pengertian frasa dipilih secara demokratis tidak harus dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi

¹²⁷ Nurhamin Nahar Usman, *Op.Cit., Percepatan.....*, hlm. 98.

¹²⁸ *Ibid.*, hlm. 99.

dipilih melalui DPRD dapat diartikan secara demokrasi, sepanjang prosesnya demokrasi. Sebagaimana dijelaskan, bahwa sesuai dengan sejarah pembentukan pasal 18 ayat (4) dan pasal 22E UUD 1945 sangat berbeda filosofi serta maksud dan tujuannya. Dengan demikian pemilihan kepala daerah bukan termasuk rezim pemilihan umum, anggota DPR, DPD, dan DPRD, karena gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dapat dipilih melalui dua cara, yakni (i) melalui pemilihan oleh DPRD atau (ii) dipilih langsung oleh rakyat.¹²⁹

UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan, dan Kedudukan MRP, DPR, DPD dan DPRD, dalam pasal 62 dan pasal 78 yang mengatur tentang tugas dan wewenang DPRD provinsi, kabupaten, dan kota yang tidak memberikan wewenang kepada DPRD dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah. ini berarti pemilihan secara demokrasi bagi gubernur, bupati, dan walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD adalah pemilihan kepala daerah secara langsung.

¹²⁹ *Ibid.*