

**PENERAPAN ASAS DEMOKRASI DALAM PEMILIHAN
KEPALA DAERAH LANGSUNG**
(Study Terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 6 Tahun 2005)

TESIS



Oleh :

BURHAN

Nomor Mhs : 05912064
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2008**

**PENERAPAN ASAS DEMOKRASI DALAM PEMILIHAN
KEPALA DAERAH LANGSUNG**
(Study Terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 6 Tahun 2005)

TESIS

Oleh :

BURHAN

Nomor Mhs : 05912064
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke
Dewan Penguji dalam ujian tesis

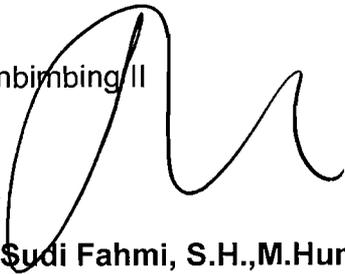
Pembimbing I



Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H.,M.Si.

Tanggal

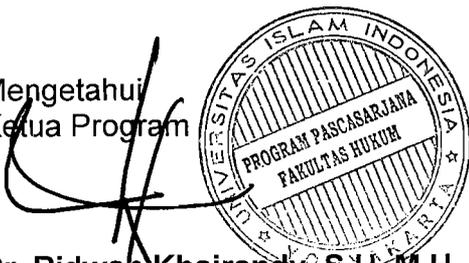
Pembimbing II



Dr. Sudi Fahmi, S.H.,M.Hum.

Tanggal

Mengetahui
Ketua Program



Dr. Ridwah Khairandy, S.H.,M.H.

Tanggal

**PENERAPAN ASAS DEMOKRASI DALAM PEMILIHAN
KEPALA DAERAH LANGSUNG**
(Study Terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 6 Tahun 2005)

TESIS

Oleh :

BURHAN

Nomor Mhs : 05912064
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 14 Pebruari 2008 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

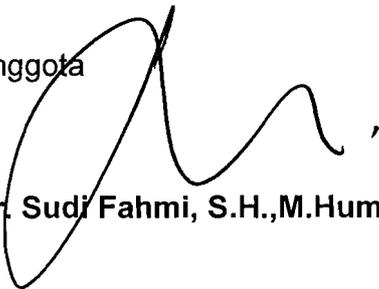
Ketua



Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H. M.Si

Tanggal

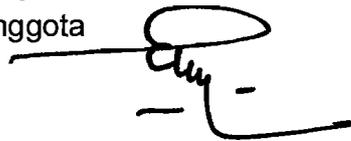
Anggota



Dr. Sudi Fahmi, S.H., M.Hum.

Tanggal

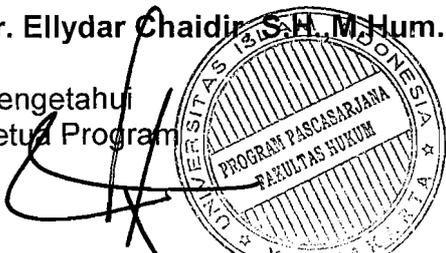
Anggota



Dr. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum.

Tanggal

Mengetahui
Ketua Program



Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.

Tanggal

Abstrak

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang pertama kali dilaksanakan dalam sejarah sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan jalan terbaik untuk mencairkan kebekuan demokrasi dari praktek pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999, sebagai proses demokratisasi di tingkat lokal membuka ruang bagi masyarakat luas di daerah untuk menentukan lahirnya Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis.

Permasalahan yang terdapat dalam penelitian ini adalah apakah pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sudah mewujudkan pemilihan Kepala Daerah yang demokratis serta apa yang menjadi kelemahan dan kelebihanannya.

Tujuan penelitian ini adalah : Pertama untuk mengetahui apakah sistem pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sudah mewujudkan PILKADA yang demokratis dan kedua untuk mengetahui apa kelemahan dan kelebihan sistem pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Metode penelitian ini adalah jenis penelitian normatif yang menjadikan data kepustakaan sebagai tumpuan utama dan sumber data yang digunakan adalah sumber data sekunder yang dapat dibedakan dengan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier, dianalisis dengan menggunakan metode deduktif yaitu menarik kesimpulan dari suatu pernyataan dan dalil-dalil yang bersifat umum menjadi suatu pernyataan atau kasus yang bersifat khusus.

Hasil yang dicapai dalam penelitian ini masih banyak mengandung berbagai kelemahan, oleh karenanya penulis berkesimpulan bahwa pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah belumlah mewujudkan pemilihan Kepala Daerah yang demokratis.

*Kepada Instansi terkait sebelum pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah secara langsung ini, supaya mensosialisasikan aturan main (**the rule of game**) kepada masyarakat agar masyarakat dapat berpartisipasi seluas-luasnya dalam memilih Kepala Daerah sesuai dengan hati nuraninya masing-masing, untuk melahirkan pemimpin yang dapat mengemban amanat rakyat.*

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur hanya tertuju semata pada Allah SWT atas berkat taufiq dan hidayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan tugas akademis dalam bentuk penulisan Tesis sebagai salah satu syarat untuk mengakhiri Pendidikan Akademis Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta.

Dalam rangka tugas tersebut penulis menyelesaikan Tesis dengan judul **“PENERAPAN ASAS DEMOKRASI DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG (STUDY TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 DAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 6 TAHUN 2005).”** Penulisan Tesis ini tentu saja banyak menemui kesulitan dan hambatan, sehingga dalam menyelesaikannya hanya mungkin dilaksanakan dengan dukungan banyak pihak baik petunjuk dan saran dari semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Penulis merasa patut menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dorongan dan bantuan atas penulisan Tesis ini, sehingga sampai pada tahap akhir penyelesaiannya. Sebagai ungkapan rasa terima kasih penulis menyampaikan dengan rasa tulus dan ikhlas kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H, M.Si., selaku Dosen Pembimbing yang telah banyak memberikan masukan-masukan guna perbaikan dalam Tesis ini.

2. Bapak Dr. Sudi Fahmi, S.H, M.Hum selaku Pembimbing yang telah banyak mengorbankan waktu, pikiran dan tenaganya untuk membimbing penyusunan Tesis ini.
3. Seluruh Dosen dan Karyawan Program Magister (S2) Ilmu Hukum atas bimbingan dan bantuannya selama ini.
4. Pengelola Program Magister Hukum (S2) UII Yogyakarta Kelas Indragiri Hilir.
5. Ayah dan Ibu yang telah memberikan do'a dan restu sehingga terselesainya penulisan Tesis ini.
6. Teman-teman pada Program Magister Ilmu Hukum (S2) UII Yogyakarta atas segala bantuan dan masukannya.
7. Semua pihak yang tidak mungkin disebutkan satu-persatu atas segala bantuan dan dorongan sehingga penyusunan Tesis ini dapat diselesaikan dalam waktu yang singkat.

Dalam penulisan Tesis ini penulis menyadari akan segala kekurangan, hal ini disebabkan karena keterbatasan baik dalam ilmu maupun pengalaman yang sangat kurang memadai. Oleh karena itu penulis sangat mengharapkan saran dan kritik yang membangun guna kesempurnaan Thesis ini.

Penulis berharap semoga Tesis ini dapat mempunyai nilai tambah dan bermanfaat bagi semua pihak yang membutuhkan.

Tembilahan, Oktober 2007

Penulis

BURHAN

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PANITIA PENGUJI	iii
HALAMAN PENILAIAN	iv
ABSTRAK.....	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan dan Kegunaan	10
D. Kerangka Teori.....	12
E. Metode Penelitian.....	18
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI.....	21
A. Arti dan Makna Demokrasi.....	21
1. Demokrasi Langsung (<i>Direct Democracy</i>)	23
2. Demokrasi Tidak Langsung (<i>Indirect Democracy</i>).....	24
B. Landasan Demokrasi Indonesia.....	25
C. Pemilu Merupakan Perwujudan Nilai Demokrasi.....	27
BAB. III TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI	
DAN KEPALA DAERAH.....	33
A. Arti dan Makna Otonomi Daerah dan Kepala Daerah di Indonesia	33
1. Otonomi dan Kepala Daerah Sebelum Indonesia Merdeka	34

2. Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Setelah Indonesia Merdeka	38
B. Sistim Pengangkatan, Penunjukan dan Pemilihan Kepala Daerah	47
1. Berdasarkan UU No. 1 Tahun 1945 Tentang Pembentukan Komite- Nasional Daerah (KND).....	47
2. Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah	49
3. Berdasarkan UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok- Pemerintahan Daerah.....	52
4. Berdasarkan UU No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok- Pemerintahan Daerah	54
5. Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok- Pemerintahan Daerah	57
6. Berdasarkan UU No. 22/1999 Tentang Pemerintahan Daerah	60
 BAB. IV PENERAPAN ASAS DEMOKRASI DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG BERDASARKAN UU NO. 32 TAHUN 2004 DAN PP NO 6 TAHUN 2005	
A. Sistim Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UU NO 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah	63
1. Masa Persiapan	64
2. Tahap Pelaksanaan	65
B. Analisis Tentang Pengajuan calon Kepala/Wakil Kepala Daerah	66
C. Kelemahan dan Kelebihan Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah	70
1. Kelemahan	70
2. Kelebihan	73
BAB. V PENUTUP.....	75

A. Kesimpulan	75
B. Saran.....	76
DAFTAR PUSTAKA	78
LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	81

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia memiliki sejarah desentralisasi yang cukup panjang, yakni mulai dari *Decentralisatie Wet 1903 (Stblid 1903 No. 329)* pada zaman Hindia Belanda¹ sampai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang berlaku saat sekarang ini.

Para pendiri Negara (the founding father) dari sejak awal menyadari bahwa Indonesia yang wilayahnya terdiri dari ribuan pulau dan kepulauan serta penduduknya yang terdiri dari ratusan suku bangsa, tidak mungkin dikelola secara sentralistik, dengan kata lain Otonomi bagi kesatuan masyarakat hukum yang sudah ada sebelum Negara Indonesia terbentuk merupakan suatu keharusan (*condition sine qua non*).

Prinsip dasar tersebut dituangkan kedalam konstitusi yang menjadi pedoman dasar dalam menyelenggarakan kehidupan berbangsa, bernegara dan berpemerintahan.² Sepanjang sejarah Pemerintah Negara Indonesia khususnya mengenai Pemerintahan Daerah mengalami pasang naik dan pasang surut. sebagai gambaran sebuah dinamika sejak Negara Republik Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus 1945 sampai dengan saat sekarang ini sudah ada 7 (tujuh) buah Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah antara lain :

¹ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, (Yogyakarta : Liberty, 2002), hlm. 1.

² Sadu Wasistianto, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Cetakan II*. (Bandung : Pokusmedi, 2003), hlm. 1.

1. UU Nomor 1 tahun 1945 Tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah.
3. UU Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
4. UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
5. UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemeritnahan di Daerah.
6. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sedang berlaku saat sekarang ini.

Perkembangan beberapa undang-undang tentang penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam rentang waktu 60 tahun dengan segala kelemahan dan kelebihanannya merupakan pengalaman berharga bagi bangsa Indonesia. Pada masa mendatang, dengan disahkannya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang baru, diharapkan bangsa kita dapat menyusun dan menjalankan peraturan tentang pemerintahan daerah dengan lebih adil dan demokratis dengan tidak mengulangi kesalahan dan kelemahan yang telah terjadi sebelumnya,³ seperti persoalan tarik menarik kewenangan antara pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang terus terjadi, hal ini menunjukkan bahwa desentralisasi merupakan suatu yang bersifat dinamis, dan persoalan otonomi daerah tidak akan pernah selesai sepanjang kebutuhan dan keinginan masyarakat itu sendiri masih terus berubah.⁴ Persoalan yang sangat esensial adalah mengenai pembagian kekuasaan dan alokasi sumber keuangan antar Pemerintahan Pusat

³ Http : *www.ipcosid/No_56 Laporan Utama , htm*. Diakses tanggal 16 Mei 2005.

⁴ Sadu Wasistianto, *Kapita Selekta Penyelenggaraan...Loc.Cit.*

dan pemerintah Daerah, terutama sekali setelah diberlakukannya UU No. 32 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah.

Dengan perubahan (amandemen) Undang-Undang Dasar 1945 pertamakali tahun 1999 sampai dengan yang keempat tahun 2002 yang dilakukan oleh MPR membawa implikasi terhadap perubahan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, terutama perubahan kelembagaan negara menyangkut reposisi peran MPR, berlakunya sistem bikameral, yang menciptakan *chek and blance*, digunakannya sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, dan pemilihan Kepala Daerah secara demokratis, terdapatnya mekanisme secara impeachment, tidak adanya lagi lembaga DPA dan kekuasaan Kehakiman tidak hanya dijalankan oleh Mahkamah Agung tetapi juga dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi.⁵ Dalam beberapa perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut di atas, salah satu yang sangat mendasar adalah *Bab VI Pasal 18 UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah*. Dalam Pasal 18 UUD 1945 perubahan ke II tahun 2000 berbunyi sebagai berikut :

- (1). Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota yang tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai Pemerintah Daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2). Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota itu mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut Azas Otonomi dan tugas pembantuan.

⁵ Saldi Isra, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Implikasinya terhadap sistem Ketatanegaraan Indonesia*, dalam *Jurnal Hukum Respublika Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning No. 3 Vol. 2*, (Pekanbaru : Oktober 2002), hlm. 18.

- (3). Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4). Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5). Pemerintah Daerah berhak menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6). Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- (7). Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.⁶

Implementasi Perubahan ke II tahun 2000 Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (4) dan ayat (7) diatas, maka pada tanggal 15 Oktober 2004 disahkan dan diundangkanlah Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, atas persetujuan bersama DPR dan Pemerintah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD 1945.

Pemerintahan Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dan peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem negeri Kesatuan Republik Indonesia.

⁶ Marsono, *Susunan dalam satu naskah UUD 1945 dengan Perubahan-perubahannya 1999-2002*, (Jakarta : Eko Jaya, 2002), hlm. 37-38.

Juga efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keaneka ragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban penyelenggaraan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Berdasarkan Pertimbangan singkat di atas, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada tanggal 15 Oktober 2004 yang isi dan muatannya lebih spesifik dan efisien telah mengatur mengenai pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat seperti halnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, diharapkan dapat menjadi titik awal bagi terwujudnya masyarakat sipil yang demokratis, sebab pada dasarnya pemberian otonomi daerah dalam rangka desentralisasi diarahkan untuk peningkatan penyelenggaraan pemerintahan dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat yang ada di daerah.⁷

Dengan demikian diharapkan pemilihan Kepala Daerah merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, diselenggarakan lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya dan dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

⁷ *Ibid*.....

Kepala Daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi, pemerintahan daerah yang dilakukan oleh Lembaga Pemerintahan Daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dalam hal Pemilihan Kepala Daerah disebutkan bahwa :

Pasal 56

- (1). Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokrasi berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.
- (2). Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Pasal 57

- (1). Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) yang bertanggung jawab kepada publik.
- (2). Dalam melaksanakan Tugasnya KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada Publik (Pasca Yudisial Review).⁸
- (3). Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang keanggotannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers dan tokoh masyarakat.
- (4). Anggota panitia pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berjumlah 5 (lima) orang untuk provinsi, 5 (lima) orang untuk Kabupaten/kota dan 3 (tiga) orang untuk Kecamatan.
- (5). Panitia pengawas kecamatan diusulkan oleh panitia pengawas Kabupaten/kota untuk ditetapkan oleh DPRD.
- (6). Dalam hal tidak ditetapkan unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3), panitia pengawas kabupaten/kota, kecamatan, dapat diisi oleh unsur yang lainnya.

⁸ *Putusan Mahkamah Konstitusi Pasca Yudisial review.*

- (7). Panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya.

Ditambah pula dalam pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) bahwa :

- (1). Peserta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
- (2). Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendapatkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15 % (lima belas persen suara) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi peroleh suara sah dalam pemilihan anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.
- (3). Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang luas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 58 dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.
- (4). Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.⁹

Untuk menindak lanjuti pasal 56, 57, 59, 65 ayat (4), ayat (3), 111 ayat (4) dan pasal 114 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah maka pemerintah mengeluarkan *Peraturan Pemerintah* sebagai perangkat pendukungnya dengan tujuan untuk melengkapi serta memuat detail dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah secara langsung yaitu :

“Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”.

⁹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam peraturan Pemerintah ini mengatur antara lain hal : persiapan pemilihan, penyelenggaraan pemilihan, penetapan pemilih, pendaftaran pasangan calon, kampanye, pemungutan suara, dan sampai penetapan calon terpilih serta pengangkatan dan pelatihan.

Tata cara pencalonan Kepala Daerah pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah hanya diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai yang memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi DPRD atau 15% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan anggota DPRD di daerahnya.

Dengan demikian diharapkan agar partai politik atau gabungan partai politik dapat menampilkan figur pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang benar-benar dapat mengemban amanat rakyat serta mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap melakukan ke arah yang lebih baik, sehingga didalam pemilihan yang diselenggarakan secara langsung akan mendapat dukungan dari masyarakat pemilih.¹⁰

Pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan secara langsung oleh rakyat, hal ini merupakan suatu proses politik bangsa Indonesia menuju politik yang lebih demokratis dan tanggung jawab juga untuk menjamin pelaksanaan pemilihan yang berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan dapat dipertanggung jawabkan. Di samping itu pula pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang secara langsung oleh rakyat akan memberikan legitimasi yang kuat kepada

¹⁰ *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, (Jakarta : Eko Jaya). Hlm. i

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih dalam menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan pemerintahan daerah, serta antara daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian diharapkan perhelatan yang dikemas dengan sistem baru dalam perpolitikan di Indonesia kembali rakyat Indonesia di beberapa daerah pada tahun 2005 ini akan melaksanakan haknya untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung memiliki posisi penting, karena dari hasil tersebut akan sangat berdampak pada perkembangan suatu daerah di masa-masa selanjutnya. Terlebih dalam era otonomi daerah, di mana peran pemerintahan daerah yang besar, kualitas pemerintahan daerah akan sangat menentukan maju mundurnya “Pembangunan” di daerah.¹¹ Juga diharapkan dapat menjamin hubungan keutuhan Wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.

Atas dasar uraian singkat diatas maka penulis berkeinginan untuk melakukan suatu penelitian yang dibentuk dalam suatu thesis yang berjudul **“PENERAPAN ASAS DEMOKRASI DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG (STUDY TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 DAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 6 TAHUN 2005).”**

B. Rumusan Masalah

¹¹ *Ibid.....hlm ii*

Berdasarkan uraian singkat diatas yang telah penulis paparkan dalam latar belakang masalah, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah sudah mewujudkan PILKADA yang demokratis ?
2. Apa kelemahan dan kelebihan sistem Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UUD No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ?
3. Usaha-usaha apa yang ditempuh untuk memajukan PILKADA yang lebih ideal ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui apakah sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah mewujudkan PILKADA yang demokratis.
- b. Untuk mengetahui apa kelemahan dan kelebihan pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- c. Mencari alternatif solusi untuk mewujudkan Pilkada yang lebih ideal.

2. Kegunaan Penelitian

Adapun yang menjadi kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. **Bagi Penulis**

Hasil penelitian ini diselesaikan sebagai syarat untuk mendapatkan gelar magister hukum, dan tentunya bagi penulis juga diharapkan untuk menambah ilmu dan cakrawala pemikiran dalam bidang ilmu hukum khususnya sistem hukum ketatanegaraan Indonesia.

b. Bagi Instansi terkait

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi masukan bagi instansi terkait khususnya yang bersentuhan langsung dengan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

c. Bagi Masyarakat

Bagi masyarakat luas juga diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan literatur bagi peneliti sejenis, serta kalangan akademisi yang bersentuhan langsung dengan bidang ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara Indonesia.

D. Kerangka Teori

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan (*gejagverhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Artinya, prinsip demokrasi itu

harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara horizontal maupun secara vertikal.¹²

Suatu kekuasaan yang tidak dipencar bukanlah kekuasaan yang dapat diterima di Negara Demokrasi, melainkan merupakan kekuasaan yang terjadi di negara-negara dengan sistem politik yang absolut dan otoriter. Pemencaran kekuasaan secara horizontal (ke samping) melahirkan lembaga-lembaga negara ditingkat pusat yang berkedudukan sejajar seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang diatur dengan mekanisme *check and blance*, sedangkan pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan Pemerintah Pusat, dan Pemerintahan Daerah otonomi yang memikul hak desentralisasi.

Bagir Manan juga berpendapat bahwa desentralisasi dan otonomi bagian yang sangat penting dari prinsip negara hukum sebab dengan desentralisasi dan otonomi dengan sendirinya ada pembatasan kekuasaan seperti yang dituntut didalam negara hukum dan penganut kontitusionalisme. Ciri-ciri negara hukum adanya tiga prinsip pokok yakni : adanya undang-undang Dasar sebagai hukum dasar tertulis yang dapat menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan adanya pemencaran kekuasaan negara dan pemerintahan, hal ini sejalan dengan para pendiri bangsa (*the founding father*) yang memilih demokrasi sebagai salah satu prinsip bernegara yang *fundamental*.¹³

Konsekwensi perubahan (amandemen) Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan oleh MPR yang pertama kali pada tahun 1999 sampai dengan yang keempat pada tahun 2002, salah satu perubahan yang sangat mendasar

¹² Moh. Mahfud MD. Pergaulan Politik dan Hukum di Indonesia (Yogyakarta : Gama Media, 1999). Hlm. 185.

¹³ *Ibid* hlm...188

menyangkut reformasi dalam bidang hukum ketatanegaraan Indonesia khususnya pemerintahan daerah mengenai pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat.¹⁴

Berdasarkan undang-undang pemerintahan daerah yang baru, yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemilihan Kepala Daerah baik di Provinsi (Gubernur) maupun di Kabupaten (Bupati) dan kota (Wali Kota) dilaksanakan secara langsung. Dalam hal ini rakyatlah yang memilih Kepala Daerah, berbeda dengan UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ketika masih dinyatakan berlaku sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa pada saat itu pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD, bahkan sebelum UU No. 22 Tahun 1999 penunjukan/pengangkatan oleh Pemerintah Pusat.

Dengan demikian dari sejarah pemerintahan daerah di Indonesia baru pertama kali undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku seperti sekarang ini yakni UU No. 32 tahun 2004 memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat di daerah untuk memilih Kepala Daerahnya. Dari gambaran penjelasan singkat di atas bahwa Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen telah mengembalikan kedaulatan sepenuhnya kepada rakyat, Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 perubahan ke III-2001 dengan tegas menyatakan bahwa : *"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang."* Konsep kedaulatan rakyat pada hakekatnya tidak lain adalah wujud dari prinsip musyawarah untuk mencapai

¹⁴ Eddy Asnawi, *Tinjauan Hukum dan Politik Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam Jurnal Hukum Respublica Fakultas Hukum Unilak, Vol. 4, No. 02 (Pekanbaru Mei 2005), hlm. 158.*

mufakat hal ni menunjukkan bahwa kedaulatan dari rakyatlah yang paling menonjol, paling top dan paling sentral. Untuk menunjukkan rakyat diletakkan pada posisi penting dalam azas demokrasi adalah bahwa rakyat memberikan ketentuan pada tingkat terakhir mengenai memilih, menilai, kebijaksanaan pemerintah karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat banyak. Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan atas kehendak dan kemauan rakyat.¹⁵

Dengan demikian perwujudan sistem kedaulatan rakyat lewat pemilihan umum, pemilihan Presiden dan wakil Presiden serta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan realitas pelaksanaan kedaulatan politik rakyat. Namun yang perlu *digarisbawahi* bahwa "Pemilihan Umum bukanlah merupakan tujuan", melainkan alat untuk menyehatkan kehidupan demokrasi, karena lewat pemilihan umum inilah rakyat sendiri dapat secara langsung memilih wakil-wakilnya yang dipercaya,¹⁶ terutama sekali untuk memilih pemimpinnya, baik di pusat (Presiden) maupun di daerah (Kepala Daerah).

Korelasi Pasal 1 ayat (2) dengan Pasal 18 ayat (1) yang berbunyi : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang.

¹⁵ Moh. Mahfud MD, *Pergulatanlan Politik dan Hukum...Op. Cit hlm. 1.*

¹⁶ Dahlan Thaib, *Impelementasi Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, (Yogyakarta Liberty), hlm,14.

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa setiap daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah, dan untuk memilih Kepala Daerah tersebut maka haruslah berdasarkan Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sistem pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah terdapat Pasal 56, Pasal 57, Pasal 59, Pasal 65 ayat (4), pasal 89 ayat (3), Pasal 111 ayat (4) dan Pasal 114 ayat (4). Pada pasal 56 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1). Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.
- (2). Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Sedangkan penyelenggara pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah terdapat pasal 57 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1). Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) yang bertanggung jawab kepada publik. Pasca Yudisial review oleh Mahkamah Konstitusi (MK).
- (2). Dalam melaksanakan tugasnya KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada publik.
- (3). Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dibentuk panitia pengawas pemilihan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, penguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah menggambarkan bahwa adanya tarik ulur negara dan masyarakat. Di dalam

negara yang mengunut asas demokrasi, kedudukan rakyat sangat penting, karena rakyatlah yang memegang kedaulatan sepenuhnya yakni kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang undang. Dalam negara demokrasi suatu negara dianggap milik masyarakat karena secara formal negara didirikan dengan perjanjian masyarakat.¹⁷ Dengan demikian maka anggapan bahwa masyarakat adalah pemilik negara, diterima dalam kesepakatan umum. Setelah timbul konsep *welfer state* pada abad ke 20 persoalannya adalah seberapa besar peranan negara untuk menguasai rakyat ? dan sebaliknya seberapa besar peranan rakyat untuk menguasai negara, ataukah sebaliknya negara yang diletakkan pada posisi di atas untuk menguasai rakyat.

Dalam *fiksi yuridis* (anggapan hukum) tentang negara milik masyarakat telah terjadi tolak tarik kepentingan, antara negara dan masyarakat. Untuk menunjukkan bahwa rakyat diletakkan pada posisi penting dalam asas demokrasi adalah bahwa rakyat memberikan ketentuan dalam tingkat terakhir dalam masalah-masalah pokok mengenai memilih, menilai kebijaksanaan pemerintah karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan atas kehendak dan kemauan rakyat.¹⁸

Sejalan dengan konsep-konsep teori di atas maka kehadiran UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah langkah awal bagi seluruh rakyat Indonesia dalam dunia perpolitikan untuk berpartisipasi seluas-luasnya.

¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Kontitusi di Indonesia Study tentang Integrasi Politik dan Kehidupan ketatanegaraan*, (Yogyakarta : Liberty, 1993), hlm.

¹⁸ *Ibid*..... 19

Dalam UU No. 32 tahun 2004 khususnya pasal-pasal yang mengatur penyelenggaraan PILKADA dan didukung oleh Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, merupakan langkah positif untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, karena sebelumnya untuk memilih Kepala dan Wakil Kepala Daerah itu hanya dilakukan oleh Anggota DPRD saja, rakyat tidak pernah dilibatkan dan diikutsertakan dalam menentukan siapa yang menjadi pemimpin daerahnya baik untuk provinsi yakni memilih Gubernur/Wakil Gubernur, maupun untuk Kabupaten dan Kota untuk memilih Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota.

Kalau dilihat penyelenggaraan pemilihan Kepala dan Wakil Kepala Daerah sebelum Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diundangkan, terdapat perbedaan yang sangat signifikan yaitu tidak adanya peran serta masyarakat dalam menentukan calon dan memilih calon tersebut untuk menjadi Kepala Daerah.

E. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang akan digunakan dalam penelitian termasuk penelitian hukum normatif yang mencakup :

1. Penelitian terhadap UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004 ayat 1 disebutkan. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu

pasangan Calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umumnya bebas, rahasia, jujur dan adil,

2. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 merupakan penjabaran dari UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengenai perlunya di bentuk pedoman dalam pemilihan, pengesahan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam bentuk peraturan Pemerintah ini. Asas-asas hukum dan unsur-unsur atau faktor-faktor yang berhubungan dengan objek penelitian yang akan diteliti yaitu :
 - a. Seputar mengenai pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005.
 - b. Berkaitan dengan penerapan asas demokrasi dalam pemilihan Kepala Daerah langsung sebagai mana diatur dalam pasal. Pasal UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005.

2. Bahan Atau Materi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat normatif maka sumber data yang digunakan adalah data skunder yang ditinjau dari sudut pengikatnya yaitu bahan hukum primer, bahan hukum skunder dan bahan hukum tertier.

Bahan-bahan yang digunakan dalam penelitian ini ialah :

- a. Bahan hukum Primer
 1. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
 2. Peraturan pemerintah No. 6 tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

3. Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
4. UU No. 12 tahun 2003 tentang Partai Politik.

b. *Bahan Hukum Skunder*

1. Kepustakaan yang ada hubungannya dengan masalah-masalah pemilihan Kepala Daerah langsung.
2. Karya ilmiah yang berkaitan dengan teor-teori hukum dan asas-asas Demokrasi.

c. *Bahan-bahan Hukum Tertier*

Yaitu bahan yang bersifat penunjang bahan, hukum primer dan bahan-bahan hukum skunder terdiri dari :

- a. Kamus besar bahasa Indonesia.
- b. Kamus istilah otonomi daerah.
- c. Kamus istilah hukum.
- d. Artikel-artikel dan laporan dari media massa jurnal hukum, majalah dan sebagainya.

3. Alat Pengumpulan Data

Penelitian ini lebih banyak menggunakan data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum primer, bahan hukum skunder dan bahan hukum tertier untuk memperoleh data yang relevan guna menjawab persoalan-persoalan yang ada. Oleh karenanya pengumpulan data dalam penelitian ini hanya

menggunakan satu alat pengumpulan data yaitu studi kepustakaan dengan pengumpulan data. Menurut bukti-bukti yang kuat dengan cara mempelajari dan mendalami beberapa peraturan perundang-undangan, literatur, makalah, artikel dan jurnal hukum yang ada hubungannya dengan objek penelitian. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan dasar atau landasan yang bersifat teoritis dari permasalahan yang ada sekaligus untuk kepentingan analisis.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI

A. Arti dan Makna Demokrasi

Demokrasi yang menurut asal kata berasal dari Bahasa Yunani yaitu : Demos berarti rakyat, kratos/kratein berarti kekuasaan/berkuasa. Demokrasi "berarti rakyat berkuasa" atau *government or rule by the people*.¹⁹ Menurut kamus umum bahasa Indonesia *demokrasi* adalah politik pemerintahan rakyat ; (bentuk) pemerintahan Negara yang segenap rakyat serta memerintah dengan perantara wakil-wakilnya. Sedangkan *demokrasi adalah* politik secara atau menurut paham (sifat) demokrasi.²⁰

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya memberikan pengertian bahwa *pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan* dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan masyarakat.²¹ Dengan demikian negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kekuasaan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti sebagai suatu perorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang".

¹⁹ Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : PT. Gramedia, 1983), hlm. 50.

²⁰ W.J.S.Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta : PN Balai Pustaka, 1976), hlm. 239.

²¹ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan KONstitusi di Indonesia*,*Loc. Cit*, hlm 3.

Pada umumnya negara-negara di dunia ketiga yang lahir dari pengalaman kolonialisme sesudah abad XX telah memilih demokrasi sebagai salah satu dasar yang fundamental. Hasil *study UNISCO* pada awal dasawarsa 1950-an yang melibatkan lebih dari 100 Sarjana Barat maupun Sarjana Timur menunjukkan bahwa tidak satupun tanggapan yang menolak demokrasi, sehingga barangkali untuk peratamakalnya dalam sejarah demokrasi dipandang sebagai pergejawantahan yang paling tepat dan ideal.²²

Meskipun pada umumnya pengertian demokrasi itu dapat dikatakan tidak mengandung kontradiksi karena di dalamnya meletakkan posisi rakyat dalam posisi amat penting, namun pelaksanaan (perwujudannya) dalam lembaga kenegaraan, ternyata prinsip ini telah menempuh berbagai rute yang tidak selalu sama. Adanya berbagai rute atau pengejawantahan tentang demokrasi itu menunjukkan pula beragamnya kapasitas peranan negara maupun peranan rakyat, ada negara yang memberikan peluang yang amat besar terhadap peranan rakyat melalui sistem pluralisme-liberal, dan ada juga yang justru sebaliknya negara yang memegang dominasi yang jauh lebih besar.

Berbagai upaya pemahaman dengan memberikan pijakan teoritis itu telah menunjukkan betapa di negara Indonesia telah terjadi hubungan tolak tarik antara "negara" dan "masyarakat" dalam memainkan peranannya. Indonesia sebagai satu negara yang juga lahir dari pengalaman kolonialisme sesudah perang dunia ke II telah menjadikan pula demokrasi sebagai salah satu prinsip ketata negarannya. Terjadinya beberapa kali perubahan konstitusi atau

²² *Ibid.*

pertukaran rejim dan pimpinan nasional tidak pernah menggeser prinsip demokrasi ini, bahkan tema penting yang selalu dikampanyekan adalah "Menegakkan Kehidupan Demokrasi" yang diyakini sebagai hak politik yang amat penting bagi rakyat.²³

Tetapi perjalanan demokrasi di Indonesia berjumlah menemukan rute yang pasti artinya, pengejawantahan "Peran" masih berlangsung dalam tolak tarik yang tidak seimbang antara "negara" dan "masyarakat", hal inilah yang harus dibuat pembatasan yang jelas antara peranan negara dan masyarakat.

1. Demokrasi Langsung (Direct Democracy).

Pada permulaan pertumbuhannya demokrasi telah mencakup beberapa azas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dan kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran Reformasi.

Sistem demokrasi yang terdapat di negara-negara kota (*city state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 S.M) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*)²⁴, yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah

²³ Ibit.....hlm. 4.

²⁴ Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*,*Op. Cit*, hlm 53.

sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000) penduduk dalam satu negara kota).

Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, melainkan bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).²⁵

2. Demokrasi Tidak Langsung (Indirect Democracy)

Demokrasi tidak langsung atau perwakilan (*indirect democracy*) yang dilaksanakan pada zaman modern selama ini hampir seluruh negara dalam konstitusinya menganut asas kedaulatan rakyat berdasarkan sistem perwakilan tidak terkecuali negara Indonesia. Hal ini dilaksanakan merupakan tuntutan zaman seiring dengan berkembangnya negara-negara di dunia yang semakin besar dan jumlah penduduknya yang semakin banyak sehingga demokrasi tidak langsung (perwakilan) menjadi pilihan yang tepat baik ditinjau dari efektifitas maupun efisiensi walaupun disadari juga mengandung banyak kelemahan-kelemahan tentunya.²⁶ Memang tidak dapat dipungkiri Negara Indonesia setelah merdeka tanggal 17 Agustus 1945 sampai dengan tahun 2004 (kurang lebih 59 tahun) selalu memakai asas demokrasi perwakilan (*indirect democracy*), hal ini telah sama-sama kita rasakan selama ini, adanya beberapa sisa kelemahan dan kelebihannya.

²⁵ Zulkarnaen Nurdin, *Hubungan Partai Politik dengan Wakilnya di Lembaga Perwakilan, dalam Jurnal Hukum Respublika Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning Vol. 2 No. 3* (Pekanbaru : Oktober 2002), hlm. 71.

²⁶ Ibid.....

Berdasarkan alasan di atas, sejak perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang pertama kali dilakukan tahun 1999 sampai dengan ke-empat tahun 2002 yang lalu, seiring dengan tuntutan rakyat dan perkembangan zaman, maka Negara Indonesia yang menganut asas demokrasi tidak langsung (perwakilan) berangsur beralih ke demokrasi langsung. Hal ini dapat dilihat setelah pemilihan umum tahun 2004 yaitu pemilihan anggota legislatif dan disusul dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang secara langsung oleh rakyat.

Konsekwensi hal diatas menyusul pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dengan disahkannya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 15 Oktober 2004 serta PP No 6 tahun 2005 pada tanggal 11 Februari tahun 2005 sebagai perangkat pendukungnya yang telah memuat dan mengatur tentang tata cara "pemilihan, pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah".

B. Landasan Demokrasi Indonesia

Beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusi nasional cukup jelas tersirat di dalam Undang-Undang Dasar 1945. selain itu UUD kita menyebutkan secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah itu yang dicantumkan dalam penjelasan mengenai sistem pemerintahan negara yaitu.²⁷

1. Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechts staat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).
2. Sistem Konstitusional

²⁷ Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op. Cit.*, hlm. 51.

Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Berdasarkan dua istilah "rechtsstaat" dan "sistem konstitusi", maka jelaskan bahwa demokrasi yang menjadi dasar dari UUD 1945, ialah *Demokrasi konstitusional*. Di samping itu corak khas demokrasi Indonesia yaitu : Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dimuat dalam pembukaan UUD 1945.

Juga dalam UUD 1945 dengan tegas dikatakan "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD".²⁸

Apabila berbicara mengenai kedaulatan rakyat tidak terlepas dari demokrasi karena sarana untuk mencapai kedaulatan rakyat itu adalah musyawarah untuk mufakat, dan/atau melalui pemilu, sedangkan dalam pelaksanaan pemilu harus secara demokratis agar dapat menghasilkan yang demokratis pula, sama halnya dengan apabila sistem politik demokratis, maka akan menghasilkan produk hukum yang demokratis pula.

Dalam menilai kebijaksanaan pemerintahan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan masyarakat banyak, maka "Kedaulatan haruslah benar-benar berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar", agar dapat dicapai seperti yang dikatakan Abraham Licoln, *government of the people by the people and for the people*,²⁹ (dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat). Hal ini dapat dihubungkan dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat yakni rakyat yang memilih, rakyat yang

²⁸ Pasal 1 ayat (2) UUD setelah perubahan ke III tahun 2001.

²⁹ Asri Muhammad Saleh, *Politik Hukum Dekrit Presiden*, (Pekanbaru : Bina Mandiri) Press, 2002) hlm. 10.

akan dipimpin, dan rakyat juga yang menikmati hasil kepemimpinan seorang pemimpin, dan rakyat juga yang menikmati hasil kepemimpinan seorang pemimpin yang baik, karena semua kekuasaan pemerintah berasal dari rakyat (*All Government power comes from the peoples*).³⁰

C. Pemilu Merupakan Perwujudan Nilai Demokrasi

Pemilihan umum dalam negara demokrasi merupakan sarana yang sangat penting bagi terselenggaranya pemerintahan yang demokratis, karenanya dalam beberapa negara di dunia, pemilihan umum dianggap sebagai lambang dan sekaligus tolak ukur untuk disebut sebagai negara demokrasi.³¹ Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara demokratis dan transparan.

Pemilu merupakan sarana demokrasi guna mewujudkan sistem pemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat. Pemerintahan negara yang dilantik melalui pelaksanaan pemilu itu berasal dari rakyat dijalankan sesuai dengan kehendak rakyat dan diabdikan untuk kesejahteraan rakyat (*government of the people by the people and for the people*).

Berbicara soal pemilihan umum baik itu pemilihan legislatif, maupun eksekutif yaitu presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah merupakan pesta demokrasi yang sangat penting bagi rakyat Indonesia, karena lewat pemilu inilah seluruh rakyat dapat menyalurkan aspirasinya, yaitu untuk menentukan siapa yang menjadi wakilnya di legislatif

³⁰ Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta : PT. Grapindo Persada, 1993), hlm, 163.

³¹ Zulkarnaen Nurdin, *Hubungan Partai Politik...Op. Cit*, hlm 72.

dan terlebih lagi untuk memilih eksekutif, yakni siapa yang akan menjadi pemimpin di pusat untuk Presiden sebagai Kepala Negara dan Pemerintah maupun di daerah yaitu untuk provinsi sebagai Gubernur, untuk Kabupaten sebagai Bupati, dan untuk kotamadya sebagai Wali Kota, yang masing-masing sebagai Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.

Dalam *Pemilu* baik itu pemilihan umum legislatif, pemilihan presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan Kepala dan Wakil Kepala Daerah merupakan perwujudan kehidupan demokrasi tentunya tidak terlepas dari keberadaan partai politik.

Partai politik merupakan sarana yang sangat penting. Arti, fungsi, dan perannya sebagai perwujudan kemerdekaan terserikat, dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang.³² Merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan berbangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, demokrasi dan menghormati hukum. Besarnya aspirasi rakyat disalurkan melalui pemilihan umum merupakan perwujudan kehidupan demokrasi dalam pemerintahan negara dan pemerintahan daerah.

Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok yaitu :

1. Single-member constituency.
2. Multi-member constituency

³² *Undang-Undang Dasar* 1945. pasal 28.

Sistem distrik ini merupakan sistem pemilihan umum yang paling dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang diliputi mempunyai satu wakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk keperluan itu negara dibagi dalam sejumlah besar distrik dan jumlah wakil rakyat dalam Dewan Perwakilan Rakyat di tentukan oleh jumlah distrik.

Calon yang dalam satu distrik memperoleh suara terbanyak menang sedangkan suara-suara yang ditujukan kepada calon-calon ini dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi, bagaimana kecilpun selisih kealahannya. Jadi, tidak ada sistem menghitung suara lebih seperti yang dikenal dalam sistem perwakilan berimbang. Misalnya. Dalam distrik dengan jumlah suara 100.000,- ada dua calon, yakni A dan B. Calon A memperoleh 60.000 dan B 40.000 suara, maka calon A memperoleh kemenangan, sedangkan jumlah suara 40.000 dari Calon B dianggap hilang.³³

Sistem ini mempunyai beberapa kelemahan antara lain :

- a. Sistem ini kurang memperhitungkan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi golongan itu terpecah dalam beberapa distrik.
- b. Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa calon yang kalah dalam satu distrik, kehilangan suara-suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti bahwa ada sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali.

Disamping kelemahan-kelemahan tersebut diatas ada juga segi positifnya antara lain :

³³ Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, ... Op. Cit. Lm. 177.*

- a. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk distrik lebih erat dan dia akan lebih terdorong untuk memperjuangkan distriknya.
- b. Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Sistem ini mendorong ke arah penyederhanaan partai tanpa diadakan paksaan.
- c. Berkurangnya partai dan meningkatkan kerjasama antar partai-partai mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan mempertingkat stabilitas nasional.
- d. Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

Sistem perwakilan berimbang di maksudkan untuk menghilangkan beberapa kelemahan dari sistem distrik. Gagasan pokok ialah bahwa jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh. Untuk keperluan ini ditentukan sesuatu perimbangan, misalnya 1 :400.000, yang berarti bahwa sejumlah pemilih tertentu (dalam hal ini 400.000 pemilih) mempunyai satu wakil dan perwakilan rakyat. Jumlah total anggota dewan perwakilan rakyat ditentukan atas dasar pertimbangan (1:400.000). negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan yang besar, akan tetapi untuk keperluan teknis-administratif dibagi dalam beberapa daerah pemilihan yang besar (yang lebih besar daripada distrik dalam sistem distrik). Dimana setiap daerah pemilihan memilih sejumlah wakil sesuai dengan banyaknya penduduk dalam daerah pemilihan itu. Jumlah wakil dalam setiap

daerah pemilihan ditentukan oleh jumlah pemilih dalam daerah pemilihan itu dibagi dengan 400.000.

Dalam sistem ini setiap suara dihitung, dalam arti bahwa suara lebih yang diperoleh oleh suatu partai atau golongan dalam suatu daerah pemilihan dapat ditambahkan pada jumlah suara yang diterima oleh partai atau golongan itu dalam daerah pemilihan lain, untuk menggenapkan jumlah suara yang diperlukan guna memperoleh kursi tambahan.

Sistem perwakilan berimbang ini sering dikombinasikan dengan beberapa prosedur lain antara lain dengan sistem daftar (*list system*). Dalam sistem daftar setiap partai atau golongan mengajukan satu daftar calon dan sepemilih memilih salah satu daftar dirinya dan dengan demikian memilih satu partai dengan semua calon yang diajukan oleh partai politik itu untuk bermacam-macam kursi yang sedang diperebutkan. Sistem perwakilan berimbang ini dipakai di negeri Belanda, Swedia, Belgia, dan Indonesia tahun 1955, 1971 dan 1976.³⁴

Dalam sistem ini mengandung beberapa kelemahan antara lain :

- a. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai dan timbulnya partai-partai baru. Umumnya dianggap bahwa sistem ini mempunyai akibat memperbanyak jumlah partai.
- b. Wakil yang dipilih merasa dirinya terikat kepada partai dan kurang merasakan loyalitas kepada daerah yang telah memilihnya.
- c. Banyaknya partai mempersukar terbentuknya pemerintahan yang stabil, oleh karena umumnya harus mendasarkan diri atas koalisi dari dua partai atau lebih.

³⁴ *Ibit, Im*, 179.

Disamping kelemahan tersebut diatas sistem ini juga mempunyai satu keuntungan yang besar, yaitu : bahwa dia bersifat representatif dalam arti bahwa setiap suara turut diperhitungkan dan praktis tidak ada suara hilang.

Golongan-golongan yang bagaimanapun kecilnya dapat menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan rakyat. Masyarakat yang *heterogen* sifatnya, umumnya lebih tertarik pada sistem ini oleh karena dianggap lebih menguntungkan bagi masing-masing golongan.³⁵

³⁵ *Ibit.....*hlm. 180

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAN KEPALA DAERAH

A. Arti dan Makna Otonomi Daerah dan Kepala Daerah di Indonesia

Otonomi berasal dari bahasa Yunani *Auto* yang berarti sendiri dan *Nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut ensklopedia ilmu sosial, otonomi dalam pengertian orisinil adalah mencakup kebutuhan berdasarkan aturan (*the legal self sufficiency of social body and is actual independence*). Jadi ada 2 (dua) ciri hakikat dari otonomi yakni : *legal self and actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau dengan pemerintahan, otonomi daerah berarti pemerintahan mandiri atau situasi dibawah aturan pemerintah daerah.³⁷

Kamus umum bahasa Indonesia memberikan pengertian mengenai :

- a. Otonom adalah memerintah dan mengurus sendiri, daerah otonom daerah yang berpemerintahan sendiri.
- b. Otonomi adalah memerintah sendiri.
- c. Berotonomi adalah berpemerintahan sendiri dan mengurus daerah (negeri sendiri).
- d. Desentralisasi adalah tata cara pemerintahan yang lebih banyak memberi kekuasaan kepada pemerintahan daerah.
- e. Kepala Daerah adalah pemimpin daerah atau yang mengepalai suatu daerah.³⁸

³⁷ Sujantoo dkk, Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, (Jakarta : PT. Melton Putra, 1977), hlm. 32.

³⁸ W.J.S. Poerwadarminta, Kamis Umum Bahasa..... Op. Cit.

Jadi rapat ditarik kesimpulan bahwa pemerintahan sendiri atau meemrintah dan mengurus sendiri, harus ada yang mengepalai dan memimpin atau yang memerintah disuatu daerah dalam hal ini adalah Kepala Daerah. Kepala Daerah sebagai peran kunci mengingat Kepala Daerah merupakan komponen yang sangat signifikan bagi keberhasilan pembangunan Nasional. Di samping itu pemerintah daerah merupakan sub-sistem dari system pemerintahan nasional (Negara).³⁹

1. Otonomi Daerah dan Kepala Daerah sebelum Indonesia Merdeka

Pada zaman Belanda pengaturan tentang pemerintahan di daerah umumnya dibedakan antara daerah Jawa dan Madura dengan yang diluar Jawa dan Madura. Sesuai dengan politik penjajahannya. Pada masa itu pemerintah Hindia Belanda dibagi-bagi dalam wilayah administrative umum yang menyelenggarakan pemerintahan umum pusat di daerah, sebagai cabang pemerintahan Pusat Hindia Belanda di daerah, sedangkan jawatan-jawatan sebagai administrasi pada satu itu belum berkembang.⁴⁰

Peran dan fungsi Kepala Daerah pada masa penjajahan Belanda mengalami banyak perubahan dan pasang surut, dibandingkan dengan tugas dan kewajiban yang dijalankan oleh Kepala Daerah saat ini, para pejabat pemerintahan pada masa penjajahan memiliki kewenangan yang jauh lebih besar baik untuk pangreh praja Belanda maupun Bumiputra.⁴¹

³⁹ J. Kaloh, *Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Umum, 2003), Hlm 173.

⁴⁰ *Ibid*,hlm. 25

⁴¹ http://www.ipcos.or.id/cakap/no_56/Laporan_Utama.htm diakses tanggal 20 Mei 2005.

Beberapa fungsi yang pernah tercatat dijalankan para Kepala Daerah selama masa penjajahan Belanda antara lain :

- a. Sebagai Kepala Daerah yang bertugas sebagai Wakil Pemerintah Pusat merangkap Wakil Daerah dalam berurusan dengan pemerintah yang lebih tinggi.
- b. Sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Dewan Wilayah).
- c. Sebagai Kepala Badan Pemerintah Harian (BPH).
- d. Sebagai Kepala Lembaga Peradilan dan Kejaksaan.

Dalam perkembangannya tugas, fungsi dan wewenang Kepala Daerah terfokus pada tiga hal yakni :

1. Sebagai Kepala Daerah.
2. Ketua DPRD (*Raad*) sesuai dengan jenjangnya provinsi, Kabupaten (*regentschap* di Jawa atau *afdeling* di luar Jawa). Serta kota (*stadsgemeente*).
3. Ketua merangkap anggota Dewan Pemerintah Harian (*College van Gedeputeerden*) untuk provinsi, *College van Gecommitteerden* untuk Kabupaten dan *College van Burgermeester* untuk kota).⁴²

Mulai awal abad 20, pemerintah Hindia Belanda menetapkan pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi dalam pengendalian pemerintahan di daerah, pada dasarnya pelaksanaan desentralisasi yang diterapkan pada Penjajahan Belanda mencakup pemberian wewenang kepada pemerintah daerah untuk menjalankan beberapa hak antara lain :

⁴² *Ibid.....*

- a. Hak untuk mengatur rumah tangga daerah (berlaku bagi daerah swapraja) ;
- b. Hak legislative (memiliki DPRD) yang dapat menerapkan peraturan daerah sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi derajatnya serta penentuan sanksi pidana bagi yang melanggar ketentuan dalam peraturan daerah tersebut ;
- c. Mengadakan dan memungut pajak daerah ;
- d. Hak menentukan anggaran (*budget*) daerah ;
- e. Hak untuk berkerja sama dengan daerah lain.

Selain beberapa hak yang tersebut diatas, beberapa daerah di Jawa dan Madura telah mendapat penyerahan urusan yang sebelumnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat, antara lain :

Urusan kesehatan rakyat, pendidikan dan pengajaran, penyuluhan pertanian dan urusan dinas kehewan/perternakan.⁴³

Untuk menjaga kesinambungan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, pemerintah Hindia Belanda juga telah menetapkan peraturan perimbangan kekuatan untuk daerah-daerah swatantra (otonom) di Jawa dan Madura, kelompok-kelompok wilayah pemerintahan di Luar Jawa serta beberapa kota/kotapraja di luar Jawa.

Kepentingan pusat di daerah diterapkan melalui dekonsentrasi. Dekonsentrasi dijalankan oleh Departemen yang memiliki instansi vertical dengan menetapkan pegawai untuk menjalankan urusannya di daerah. Kepala Daerah

⁴³ http://www.ipcos.or.id/cakap/no_56/Laporan_Utama.htm diakses tanggal 16 Mei 2005

selaku wakil pemerintahan pusat di daerah menjadi koordinator penyelenggaraan urusan pusat tersebut. Selain dekontrasi, daerah juga disertai tugas pembantuan (*medebewind*) adalah pelaksanaan urusan pusat yang dilakukan oleh daerah disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia pelaksanaannya. Daerah yang disertai tugas pembantuan wajib melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada yang menugasi.

Pola pemerintahan daerah model Hindia Belanda tersebut tidak banyak mengalami perubahan sampai Indonesia Merdeka, diselingi masa pendudukan militer Jepang dan penduduk Belanda. Masa pendudukan militer Jepang yang singkat pada dasarnya masih mempertahankan system administrasi pemerintahan daerah warisan Belanda dengan meniadakan unsure Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaga penasehat *Tyuoo Sangi In*, yang kemudian berubah menjadi BPUPKI dan PPKI hanya ada di tingkat pusat dan berkedudukan ibu kota. Pelaksanaan pemerintah di daerah dilaksanakan secara sentralisasi di bawah komando *Gunseikan* (Pemerintah Balatentara Jepang) yang kemudian berubah nama menjadi *Saikoo Siikikan*. Peninggalan pemerintahan balatentara Jepang yang sekarang masih dilestarikan adalah pengelompokan warga dalam satuan rukun tetangga dan rukun tetangga dan rukun warga yang kini dikenal sebagai RT/RW.⁴⁴

Setelah pengakuan kedaulatan dan Belanda benar-benar meninggalkan Indonesia, Republik Indonesia rapat menyelenggarakan pemerintah di daerah tanpa campur tangan pihak luar.

⁴⁴ *Ibid*.....

a. Otonomi Daerah dan Kepala Daerah setelah Indonesia Merdeka.

Setelah UU No. 1 Tahun 1945 yang singkat dan mengandung banyak keracuan, penyelenggaraan pemerintahan di daerah selanjutnya diatur melalui UU No. 22 tahun 1948. setelah diundangkan, undang-undang baru tersebut tidak dapat segera berkelakuan karena adanya agresi Belanda. Pada kenyataannya, Undang-undang tersebut baru dapat dilaksanakan pada tahun 1950 setelah Republik Indonesia kembali sebagai negara kesatuan. Dalam UU No. 22 tahun 1948 disebutkan bahwa Republik Indonesia terbagi atas :

- Provinsi
- Kabupaten dan Kota Besar
- Desa, Kota, Kecil, Nagari, Marga, dan sebagainya yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁴⁵

Pemerintahan daerah yang dimaksud dalam UU No. 22 Tahun 1948 adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Kepala Daerah tidak merupakan lembaga eksekutif di daerah melainkan hanya sekedar Ketua merangkap anggota Dewan Pemerintah Daerah. Setelah berjalan tersendat-sendat pengaturan pemerintahan daerah dicoba disempurnakan dengan berlakunya UU No. 1 tahun 1957 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Hakikat UU No. 1 tahun 1957 sama dengan UU No. 22 tahun 1948, utamanya tentang tugas dan wewenang Kepala Daerah, Perbedaan wewenang Kepala Daerah terdapat pada hal pemahaman penerapan putusan DPRD. Pada UU No. 22

⁴⁵ *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.*

tahun 1948 Kepala Daerah memiliki kewenangan tersebut, pada UU No. 1 tahun 1957 kewenangan untuk menahan putusan DPRD tidak dimiliki lagi Kepala Daerah hanya menjalankan tugas-tugas sesuai dengan lingkup kewenangannya saja dan tidak lagi memiliki fungsi pengawasam terhadap DPRD.

Dalam UU No. 1 tahun 1957 disebutkan bahwa : Wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri dan yang merupakan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) tingkat yang derajatnya termasuk didalamnya Kotapraja Jakarta Raya, Daerah Swatantra Tingkat II (Daswati II) setingkat kabupaten termasuk kotapraja, Daerah Swantatra Tingkat III (Daswati III) setingkat Kecamatan.⁴⁶

Setelah pemberlakuan negara dalam keadaan bahaya dan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan kembali berlakunya UUD 1945 dan pembubaran Konstituante, Presiden Soekarno mengeluarkan Penetapan Presiden (Pen-Pres) No. 6 tahun 1959 yang berlaku sebagai pengganti undang-undang untuk merevisi UU No. 1 tahun 1957. Pada prinsipnya Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959 menyatakan pemerintah daerah, terdiri dari : Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Melalui penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah, Dewan Pemerintah Daerah dihapus dan fungsi Kepala daerah dikembalikan seperti semula yang memiliki kewenangan eksekutif dan

⁴⁶ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengawasan. Dalam menjalankan tugasnya Kepala Daerah dibantu oleh lembaga penasehat bernama Badan Pemerintah (BPH) yang menggantikan fungsi DPD.⁴⁷

Ketentuan yang berlaku dalam Pen Pres No. 6 tahun 1959 diubah lagi melalui Penetapan Presiden No. 5 tahun 1960 seiring dengan pembubaran DPR diganti DPRP-GR (Gotong Royong). Analogi serupa juga diberlakukan di daerah dengan mengganti DPRD menjadi DPRD-GR. Ketentuan dalam Pen-Pres No. 5 tahun 1960 diubah lagi melalui UU No. 18 tahun 1965 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah Wilayah Republik Indonesia dibagi habis menjadi :

- Provinsi atau Kota Raya sebagai Daerah Tingkat I ;
- Kabupaten dan Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II ;
- Kecamatan atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III ;

Kepala Daerah tingkat I diangkat oleh Presiden dari sedikitnya dua calon yang diajukan DPRD-GR daerah yang bersangkutan. Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden dari sedikitnya dua atau paling banyak empat calon yang diusulkan DPRD-GR setempat. Kepala Daerah Tingkat III diangkat oleh Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri dari sedikitnya dua dan paling banyak empat calon yang diusulkan DPRD-GR setempat.

Dalam menjalankan tugas sehari-hari Kepala Daerah dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah dan BPH (Badan Pemerintah Harian). Penyelenggaraan Administrasi pemerintahan daerah yang berkaitan dengan tugas

⁴⁷ *Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960, tentang DPR dan Sekretaris Daerah.*

perintah daerah dijalankan oleh Sekretariat Daerah yang dipimpin seorang Sekretaris Daerah.⁴⁸

Perubahan mendasar dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah terjadi dengan berlakunya UU Nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Dalam UU No. 5 tahun 1974 ditegaskan bahwa Republik Indonesia dibagi dalam daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administratif⁴⁹

Daerah yang dimaksud adalah daerah yang dianggap mampu menjalankan rumah tangganya sendiri. Daerah sebagaimana dimaksud sebagai perwujudan desentralisasi yang melekat dengan keberadaan pememrintah daerah. Menurut ketentuan UU No. 5 tahun 1974 Republik Indonesia terbagi dalam Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II.⁵⁰

Untuk kelancaran dekonsentrasi wilayah Republik Indonesia terbagi dalam wilayah yang terdiri dari Provinsi, Kabu[at]aten dan Kotamadya dan Kecamatan. Bila dipandang perlu dengan memperhatikan tingkat kebutuhan dan kompleksitas masalah dalam suatu kabupaten dapat dibentuk kota Administratif.

Kesatuan wilayah Provinsi melekat dengan Daerah Tingkat I dan disebut Provinsi Daerah Tingkat I, Jabatan Kepala Daerah dan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Kesatuan wilayah Kabupaten/Kotamadya melekat dengan Daerah Tingkat II. Jabatan Kepala Daerah adalah Bupati/Walikota/Daerah Tingkat II. Wilayah Kecamatan tidak merupakan satu entitas

⁴⁸ Undang-Undang Nomor 18 tentang pokok-pokok Pemeritanaan Daerah.

⁴⁹ *Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.*

⁵⁰ *Ibid.....pasal 3*

Pemerintahan sendiri tapi berada dalam lingkup daerah Tingkat II, Kepala Wilayah Kecamatan adalah Camat. Wilayah kota administrative di kepalai oleh Walikota.⁵¹

Menurut UU No. 5 tahun 1974, pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Kepala Daerah selain merupakan kepala daerah otonomi juga merupakan wakil Pemerintah pusat di daerah dengan kedudukan sebagai kepala wilayah, Kepala Daerah Tingkat I karena jabatannya adalah kepala wilayah provinsi dengan pangkat gubernur. Kepala Daerah Tingkat II karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Kabupaten atau Kotamadya dengan pangkat Bupati atau Walokotamadya. Kecamatan satu entitas pemerintahan tersendiri tapi merupakan wilayah terkecil dari rentang pemerintah pusat di daerah. Kepala Wilayah Kecamatan adalah camat.

Penyatuan tugas Kepala Daerah dan Kepala Wilayah di satu tangan menimbulkan berbagai macam komplikasi dalam implementasi tugasnya. Sebagai Kepala Daerah, Gubernur/Bupati dan Walikotamadya selaku Kepala Daerah harus mengutamakan kepentingan daerahnya, sementara sebagai wakil pemerintah pusat (Kepala Wilayah) adalah penguasa tunggal yang harus mengutamakan kepentingan Pemerintah Pusat. Perangkapan jabatan tersebut akan menyulitkan untuk mendahulukan kepentingan daerah bila ada komplis kepentingan dengan pusat. Posisi rangkap Kepala Daerah dan Wakil Kepala Wilayah di satu tangan akan meminimalisir pelaksanaan desentralisasi dan terjadi pengutamaan

⁵¹ Undang-Undang Nomor 5 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

kepentingan pusat. Dengan kata lain, UU Nomor 5 tahun 1974 sangat bernuansa *sentralisme* dengan bungkus otonomi nyata yang bertanggung jawab.

Selain itu, ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UU No. 5 tahun 1974 hanya hal-hal yang pokok saja. Artinya, ketentuan-ketentuan tentang peraturan pelaksanaannya diatur melalui peraturan Pemerintah dan Keputusan Menteri – dalam hal ini Menteri Dalam Negeri. Tidak kurang dari 20 peraturan pelaksana berupa peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan Peraturan Menteri telah diberlakukan sebagai implementasi UU No. 5 tahun 1974. peraturan pelaksanaan tersebut bisa berupa hal-hal yang bersifat prinsipal maupun hal-hal yang bersifat teknis seperti bentuk dan lambang daerah, papan nama Kantor Kepala Daerah, format surat, dan sebagainya. Sekian banyak peraturan pelaksanaan tersebut menunjukkan betapa dominannya pemerintah pusat yang direpresentasikan Menteri Dalam Negeri – dalam mengendalikan daerah.⁵²

Meski sangat *executive heavy*, pemberlakuan UU No. 5 tahun 1974 sebetulnya membawa angin agar sekali karena memberi ruang bagi partisipasi publik untuk terlibat dalam pemerintahan – utamanya di daerah. Partisipasi rakyat dalam menyelenggaraan negara ditunjukkan oleh keberadaan lembaga perwakilan rakyat – tingkat pusat dan daerah hasil pemilihan umum. Partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara sangat terbatas karena enam kali pemilu selama Orde Baru lebih digunakan untuk memenangkan penguasa yang direpresentasikan oleh Golkar. Golkar identik dengan pemerintah. Lembaga perwakilan rakyat juga

⁵² [http://www.or.id/new% 20Undang-Undang/uu%20tahun%201974.htm](http://www.or.id/new%20Undang-Undang/uu%20tahun%201974.htm) diakses 16-05-05.

didominasi Golkar. Dengan demikian partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara selalu diambil alih Golkar yang selalu berusaha memenangkan pemilihan umum – walau kadang kala bertentangan dengan asas dan kepastian demokrasi.

Meskipun sangat terbatas. Kesempatan bagi partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara di daerah mulai terbuka karena lembaga perwakilan rakyat yang ada merupakan hasil pemilihan umum. Sebelum pemilu 1971, hampir tidak ada DPRD yang merupakan hasil pilihan rakyat. Pemilu 1955 – yang dianggap paling demokratis selain pemilu 1999 – hanya memilih para anggota DPR dan Kontituante saja. Pemilihan umum ditingkat lokal pernah diselenggarakan di beberapa provinsi dalam kurun waktu 1957-1959, tapi DPRD yang terbentuk juga tidak berumur lama karena hanya harus berganti dengan DPRD-GR. Seluruh anggota DPR-GR dan DPRD-GR diangkat dengan mengacu pada komposisi Nasakom.⁵³

Pengalaman tersebut menunjukkan bahwa partisipasi rakyat dalam penyelenggara pemerintahan ternyata sangat minim baik dalam era Orde Lama maupun Orde Baru. Pada hakikatnya tidak ada perbedaan yang signifikan antara UU No. 5 tahun 1974 dengan UU dan Pen-Pres yang pernah dinyatakan berlaku sebelumnya, selain daripada memberi peranan lebih besar pada pemerintah pusat (Presiden dan Menteri Dalam Negeri) dalam mengatur dan mengendalikan pemerintahan di daerah. Hal itu terlihat pada peranan DPRD I dan DPRD II dalam memilih Kepala Daerah. Peran DPRD sebatas pada musyawarah unsur pimpinan dewan, fraksi dan Menteri Dalam Negeri untuk Daerah Tingkat I dan antara unsur

⁵³ *Ibid*.....

pimpinan dewan, fraksi dan gubernur untuk Daerah Tingkat II. Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD selaku wakil rakyat melainkan kepada Presiden untuk Daerah Tingkat I dan kepada Menteri Dalam Negeri untuk daerah Tingkat II. Menurut UU No. 5 tahun 1974, DPRD adalah bagian unsur dari pemerintah daerah jadi bukan lembaga legislative tingkat daerah.

Setelah kurang lebih berusia 25 tahun, UU Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah tersebut diganti dengan UU Otonomi pada masa pemerintahan BJ Habibie, sesuai dengan tuntutan reformasi. Dalam UU yang baru disebut terdapat perubahan yang mendasar dalam pengaturan pemerintahan di daerah. Terdapat perbedaan mendasar mengenai ketentuan-ketentuan umum pada UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 5 tahun 1974. Dalam UU No. 5 tahun 1974 disebutkan bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi dalam daerah otonom dan wilayah Administratif.

Daerah otonom terdiri Daerah Tingkat I dan dalam Daerah Tingkat I terdapat beberapa Daerah Tingkat II, Wilayah administrative melekat pada masing-masing daerah otonom sesuai dengan jenjangnya. Wilayah Provinsi melekat pada Daerah Tingkat I, dan wilayah Kabupaten atau Kotamadya melekat pada Daerah Tingkat II. Undang-Undang No. 5 tahun 1974 mengenal otonomi berjenjang di mana daerah yang lebih rendah adalah bagian vertical daerah yang lebih tinggi. Provinsi Daerah Tingkat I membawahi Kabupaten/Kotamadya daerah Tingkat II.

Dalam UU No. 22 tahun 1999 otonomi berjenjang tidak ada lagi.⁵⁴ Daerah otonomi terdiri dari Provinsi, Kota, dan Kabupaten. Provinsi tidak lagi membawahi

⁵⁴ Syaukani, Afan Gaffar, M.. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003), hlm 303.

Kota dan Kabupaten. Wilayah administrasi hanya sampai tingkat provinsi sesuai dengan wilayah kerja gubernur yang bersangkutan. Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah Otonom (Gubernur/Bupati/Walikota) beserta perangkat daerah otonom sebagai badan Eksekutif Daerah. Badan legislative Daerah adalah DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota.

Kepala Daerah dipilih oleh anggota DPRD dan bertanggung jawab kepada DPRD.⁵⁵ Dalam UU No. 22 tahun 1999 kedudukan DPRD bukan lagi sebagai bagian dari pemerintah daerah tetapi menjadi mitra sejajar. Artinya kedudukan antara Kepala Daerah dan DPRD adalah setara. Undang-Undang otonomi yang dimaksudkan untuk memberdayakan rakyat memberi kesempatan lebih luas bagi partisipasi rakyat melalui DPRD. Nuansa *Legislative heavy* sangat mewarnai UU Otonomi dengan menjadikan DPRD lebih berdaya.

Impelementasi pemberdayaan rakyat melalui penguatan posisi DPRD sering salah kaprah karena lebih sering digunakan sebagai sarana adu kekuatan dengan eksekutif daerah. Komplikasi pelaksanaan UU Otonomi yang baru berjalan kurang lebih 4 (empat) tahun itu telah membuat pemerintah berupaya melakukan revisi. Beberapa kajian akademis sampai rancangan undang-undang telah beberapa kali disempurnakan. Ketika naskah rancangan undang-undang tersebut akan diajukan untuk dibahas di DPR muncul tentangan terutama dari kalangan asosiasi pemerintah Kota dan asosiasi pemerintah Kabupaten. Sebaliknya asosiasi pemerintah Provinsi menyatakan setuju untuk segera dilakukan revisi terhadap Undang-Undang otonomi tersebut.

⁵⁵ Pasal 18 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999...*Loc.Cit*

Istilah Kepala Daerah sejak awal kemerdekaan, khususnya dalam pengaturan Undang-undang tentang pemerintahan daerah selalu mengandung arti sebagai Kepala Daerah Otonomi, yakni penjabaran asas desentralisasi yang berlaku pada tingkat Kabupaten dan kota yang pada masa undang-undang pemerintahan daerah sebelum Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, lebih dikenal sebagai Daerah tingkat II. Pengaturan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 telah mengubah pengaturan daerah kabupaten/kota hanya menjadi otonom belaka, sedangkan provinsi berkedudukan sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom terbatas⁵⁶ Landasan normative penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terus berubah dalam beberapa kurun waktu tertentu, sebagai akibat pengaruh perubahan politik pemerintahan telah memberi warna tersendiri dalam pola kegiatan, pola kekuasaan dan pola perilaku kepemimpinan Kepala Daerah.⁵⁷

B. Sistem Pengangkatan, Penunjukan dan Pemilihan Kepala Daerah

1. Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah (KND)

Dalam masa berlakunya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah (KND), yang ditetapkan pada tanggal 23 Nopember 1945 dan didasarkan pada pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. walaupun judul UU No. 1 Tahun 1945 ini tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah (KND) tetapi oleh pengamat selama ini menganggap sebagai Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang pertama di Indonesia sejak Negara Indonesia

⁵⁶ J. Kaloh, *Kepala Daerah Pola Kegiatan.....Loc. Cit. hlm. 21*

⁵⁷ *Ibid.....hlm. 3.*

merdeka. Dalam UU ini sifat otonomi yang dianut daerah-daerah masih sebagai peralihan sebelumnya ke masa kemerdekaan sehingga Kepala Daerah masih dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Penjelasan UU No. 1 tahun 1945 menyebutkan otonomi Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat, lebih luas dari otonomi Hindia Belanda dan batasnya ialah “asal tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih luas dari daerahnya”.⁵⁸

Dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 itu, sudah mengatur dan menyinggung : Kepala Daerah, Eksekutif Daerah, Badan Perwakilan Rakyat, mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya (otonomi) pemerintahan daerah, desentralisasi, dan *medebewind*, pertanggungjawaban Kepala Daerah yaitu Pasal 2, pasal 3, pasal 5 dan penjelasan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945.⁵⁹

Mengenai hal pengangkatan Kepala Daerah dapat dilihat dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 butir (d) mengatakan :

- a. Kehendak anggota badan eksekutif senantiasa harus melalui Kepala Daerah.
- b. Kepala Daerah adalah alat (wakil) Pemerintah pusat dan sebagai alat Pemerintah Daerah (Pemimpin Badan-Badan/Organ Daerah).
Istilah yang digunakan penjelasan UU No. 1 tahun 1945, sifatnya Kepala Daerah itu dua.

⁵⁸ Andi Musrtari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, (Jakarta : Gray Media Pratam, 1999), hlm. 3.

⁵⁹ *Ibid*.....hlm.64

- c. Pertanggungjawab Kepala Daerah mengenai segala lapangan pekerjaan (tugasnya) itu ditafsirkan kepada Pemerintah Pusat bukan kepada KND yang dipimpinnya.
- d. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah masa berlakunya UU No. 1 tahun 1945, Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Pemerintah Pusat.⁶⁰

Undang-Undang ini juga menjelaskan bahwa kedudukan Kepala Daerah bersifat dualisme yaitu :

1. Sebagai Wakil Pemerintah (Pusat) di Daerah.
2. Sebagai ketua, pemimpin badan-badna perangkat Daerah yaitu KND, BPRD dan Badan Eksekutif.

Kepala Daerah ini bertanggungjawab atas pelaksanaan tugas dalam rangka mengurus rumah tangganya kepada KND/BPRD, tetapi karena Kepala Daerah diangkat oleh Pemerintah Pusat, maka sudah barang tentu ia tidak dapat diberhentikan oleh KND/BPRD. Sebutan untuk Kepala Daerah Kabupaten masih disebut Bupati dan Kota berotonom ialah Walikota, belum disebut sebagai Kepala Daerah Tingkat II (dua).

2. Berdasarkan UU Nomor 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 diundangkan tanggal 10 Juli 1948 atau hampir 3 tahun setelah UU No. 1 tahun 1945. walaupun Undang-Undang ini ditetapkan pada saat UUD 1945 berlaku secara formal, tetapi sistem

⁶⁰ *Ibid.....hlm. 70*

Pemerintahan yang dianut sudah berubah, bukan lagi presidensial (yang semu) sebagaimana ditentukan UUD 1945, tetapi sudah berubah menjadi system parlementer. Menteri-menteri bukan lagi bertanggung jawab kepada Presiden tetapi kepada Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat. Perubahan ini menjadi akibat dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden tanggal 16 Oktober 1945 No. X dan Maklumat Pemerintah pada tanggal 14 Nopember 1945.

Perubahan Ketatanegaraan (system pemerintahan) di pusat tersebut, mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Itulah sebabnya dasar pertimbangan dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1948 dalam “mengingat” jelas disebutkan dasarnya adalah Pasal 5 ayat (1), pasal 18, pasal 20, ayat (1) dan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar dan Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945. Kontruksi system pemerintahan di pusat yang mengenal pertanggungjawaban Menteri berdasarkan UU No. 22 tahun 1948 dilaksanakan juga pada pemerintahan di daerah. Dalam pasal 18 ayat (4) diatur dengan jelas bahwa Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh yang berwajib atas usul DPRD yang bersangkutan. Anggota Dewan Pemerintah Daerah (Eksekutif) baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertanggung jawab kepada DPRD bersangkutan.

Menurut UU No. 22 tahun 1948 yang dimaksud dengan pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pemerintahan sehari-hari dijalankan oleh DPD yang diketuai oleh Kepala Daerah. DPD inilah yang mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan. DPRD dan DPD memegang kekuasaan tertinggi di daerahnya,

sedangkan Kepala Daerah bukan lagi merupakan satu alat (organ) pemerintahan tersendiri di luar DPD dan DPRD. Hak *medebewind* pun harus diserahkan kepada DPRD atau DPD bukan kepada Kepala Daerah.

Dengan UU No. 22 tahun 1948 ini pemerintahan yang dualistis dihapus karena tidak ada lagi pemerintahan di daerah yang dijalankan oleh Kepala Daerah tersendiri, akan tetapi pemerintahan di daerah seluruhnya dijalankan oleh DPRD dan DPD (eksekutif yang didalamnya termasuk Kepala Daerah). Tetapi Kepala Daerah mempunyai 2 kewajiban yaitu : *Pertama* sebagai dari dan memimpin eksekutif. *Kedua* sebagai wakil Pemerintahan Pusat yang bertugas mengawasi pekerjaan DPRD.

Kepala Daerah menjabat Ketua dan anggota DPD dan anggota lainnya dipilih oleh dan dari anggota DPRD bersangkutan atas dasar perwakilan berimbang. Tetapi kepala daerah bukan merupakan organ (alat) pemerintahan daerah tersendiri, diluar DPRD dan DPD.⁶¹ UU No. 22 tahun 1948 menentukan bahwa yang memegang kekuasaan tertinggi dari daerah-daerah tersebut ialah DPRD dan DPD. Maka dapat dikatakan bahwa kedudukan Kepala Daerah tidak sederajat dengan DPRD karena ia bagian dari DPD yang bernama DPRD disebut sebagai pemerintah daerah. Disamping itu, Kepala Daerah juga berkedudukan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerahnya. Dari uraian singkat diatas jelaslah bahwa kedudukan Kepala Daerah menurut UU No. 22 tahun 1948 tidak lagi

⁶¹ *Penjelasan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.*

sekuat kedudukannya menurut UU No. 1 tahun 1945, di mana Kepala Daerah juga menjabat sebagai Ketua KND/BPR.⁶²

3. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang – undang Nomor 1 tahun 1957 ditetapkan sebagai pelaksana Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950. UUDS tahun 1950 menganut system pemerintahan parlementer, karena itu sangatlah wajar bila sistem pemerintahan menurut UUDS 1950 ini, dianut juga oleh Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 tentang pokok-pokok Pemerintahan di daerah, mengenai pemerintahan Daerah yang dibentuk. UUDS 1950 mengatur dalam pasal-pasal sebagai berikut :

1. Pasak 131 :

Ayat (1) Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (otonom) dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam system pemerintahan.

Ayat (2) Kepala daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

Pasal 132 :

Ayat (1) Kedudukan daerah-daerah Swapraja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan dalam pasal 131 dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan Negara.

⁶² Andi Musrtari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah....Op. Cit, hm.75.*

Ayat (2) Daerah-daerah Swapraja yang ada tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang yang menyatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada pemerintah.⁶³

Dalam UU No. 1 tahun 1957 ini hanya mengenal Daerah otonom yang terdiri atas 3 (tiga) tingkatan yaitu :

1. Daerah tingkat I, termasuk Kotapraja Jakarta raya.
2. Daerah tingkat II, termasuk Kotapraja.
3. Daerah tingkat III

Dengan demikian UU ini sudah jelas mengatur tingkatan daerah, demikian juga tingkatan Kepala Daerahnya, yaitu Kepala Dadrah Tingkat I, II, dan III. Daerah-daerah tersebutlah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri disebut juga sebagai “daerah swatantra”.⁶⁴

UU No. 1 tahun 1957 ini sama halnya dengan UU No. 22 tahun 1948 bahwa Pemerintahan Daerah terdiri dari DPRD dan DPD, Kepala Daerah adalah Ketua dan merangkap anggota DPD dan Kepala Daerah bukan lagi alat Pemerintahan Pusat yang menurut UU No. 22 tahun 1948 menjalankan tugas pengawasan atas DPRD dan DPD-nya. Berdasarkan ketentuan tersebut maka dualisme benar-benar dihilangkan. Mengenai kedudukan kepala Daerah Tingkat II menurut UU No. 1 tahun 1957 diuraikan sebagai berikut :

Pertama : Kepala Daerah karena jabatannya adalah ketua serta anggota DPD. Kepala Daerah hanya menjadi perangkat (alat) pemerintahan daerah, yaitu hanya melaksanakan tugas-tugas yang termasuk urusan otonomi saja.

⁶³ *Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950*

⁶⁴

Kedua : Tata cara pemilihan Kepala Daerah Tingkat II adalah pasal 23 UU No. 1 tahun 1957 mengatur bahwa Kepala Daerah Tingkat II dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang, dan tata cara pengangkatan dan pemberhentiannya ditetapkan juga dengan undang-undang. Tetapi sebelum Undang-Undang dimaksud ada, maka Kepala Daerah Tingkat II dipilih oleh DPRD Tingkat II bersangkutan. Hasil pemilihan DPRD Tingkat II memerlukan pengesahan Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya.

Apabila DPRD Tingkat II belum terbentuk, maka dapat diadakan penyimpangan dimana Kepala Daerah Tingkat II diangkat langsung oleh Menteri Dalam Negeri tanpa melalui pemilihan. Demikian juga halnya dimana DPRD Tingkat II sudah terbentuk tetapi sampai 2 tahun belum terlaksana pemilihan Kepala Daerah Tingkat II, pengangkatan mana sedapat-dapatnya diambil dari calon-calon sedikit-dikitnya 2 orang dan sebanyak-banyak 4 orang yang diajukan oleh DPRD tingkat II yang bersangkutan.⁶⁵

4. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Dikeluarkannya Undang-Undang ini menurut pertimbangannya adalah bahwa sehubungan dengan perkembangan ketatanegaraan dalam rangka kembali ke UUD 1945, sejak Dekrit Presiden RI tanggal 5 Juli 1959, maka ketentuan Perundang-Undanga tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah “Perlu

⁶⁵ Andi Musrtari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah.... Op. Cit, hlm. 88.*

diperbaharui” sesuai dengan manifesto politik RI sebagai GBHN dan pedoman-pedoman pelaksanaannya.

Pembaharuan ini dilakukan dengan mencabut UU No. 1 tahun 1957, Penpres No. 6 tahun 1959, Penpres No. 2 tahun 1960 dan Penpres No. 5 tahun 1960 jo Penpres No. 7 tahun 1965 dan mengatur penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang baru. Undang-undang ini membagi habis wilayah Republik Indonesia dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dan tersusun dalam tiga tingkat yaitu :

- a. Provinsi dan/atau kotamadya sebagai Daerah Tingkat I.
- b. Kabupaten dan/atau kotamadya sebagai daerah Tingkat II dan.
- c. Kecamatan dan/atau Kotapraja, adalah istilah untuk nama jenis daerah dan bukan merupakan penunjukan suatu wilayah administrasi.

Istilah-istilah provinsi, kabupaten dan kecamatan sebagaimana halnya istilah-istilah kotaraya, kotamadya dan kotapraja, adalah istilah untuk nama jenis daerah dan bukan merupakan penunjukan sesuatu wilayah Administrasi. Dengan demikian undang-undang ini tidak mengenal lagi wilayah administrasi.

Desentralisasi dan otonomi yang dianut UU No. 1 tahun 1965 ini menyebutkan “bahwa pemerintah akan terus konsekwen menjalankan politik desentralisasi yang kelak akan menuju arah tercapainya desentralisasi teritorial yang meletakkan tanggung jawab *teritorial riil* dan seluas-luasnya dalam tangan pemerintah daerah, disamping menjalankan dekonsentrasi sebagai komponen yang vital. Ini berarti bahwa sendi (asas) utama penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dianut adalah desentralisasi *territorial* dengan dekonsentrasi sebagai

komplemen yang vital, sedang otonomi yang dianut, penjelasan undang-undang ini menyebutkan sebagai otonomi seluas-luasnya dan riil.

Menurut undang-undang ini kedudukan Kepala Daerah menjadi lebih kuat dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) karena bukan Kepala Daerah yang bertanggung jawab kepada DPRD, tetapi pimpinan DPRD-lah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan Kepala Daerah bukan lagi Ketua DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Walaupun pasal 5 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1965 ini menyebutkan Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD tetapi dalam penjelasan II (dua) tentang Bentuk Susunan Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa kekuasaan pemerintahan di daerah diletakkan dalam tangan Kepala Daerah dan dibantu oleh Wakil Kepala Daerah serta Badan Pemerintah Harian (BPH).

Dalam UU No. 18 Tahun 1965 ini, disebutkan mengenai tata cara pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai berikut : Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh :

- a. Presiden bagi Daerah Tingkat I.
- b. Menteri dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah Tingkat II dan.
- c. Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi daerah Tingkat III yang ada dalam Daerah Tingkat I.⁶⁷

⁶⁶ Andi Musrtari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah....Op. Cit. Hm. 110.*

⁶⁷ *Pasal 11 Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.*

5. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Pada permulaan orde baru, belum ada waktu untuk mengganti UU No. 18 tahun 1965, karena semua daya dan dana dikerahkan untuk menyusun dan melaksanakan pembangunan nasional yang dimulai tahun 1969/1970. MPRS yang bersidang tahun 1966 hanya memberikan arahan mengenai prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui ketetapan MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi seluas-luasnya kepada daerah yang harus dilaksanakan selambat-lambatnya dalam waktu 3 tahun.⁶⁸

Melalui sidang umum MPR tahun 1973 arahan tersebut diperbaiki melalui ketetapan MPR No. 5 tahun 1974 tentang GBHN sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional yang sedang dilaksanakan. Berdasarkan arahan baru tersebut maka presiden dengan persetujuan DPR menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah.

Undang-Undang No. 5 tahun 1974 ditetapkan dalam kondisi ketatanegaraan sudah jauh berubah dari saat itu UU No. 18 tahun 1965 ditetapkan dan diberlakukan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah, walaupun kedua didasarkan pada Undang-Undang Dasar yang yaitu UUD 1945. Orde lama dengan Orde baru, Demokrasi terpimpin berganti dengan Demokrasi Pancasila dan judulpun berubah yaitu dari pokok-pokok Pemerintahan Daerah menjadi pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Waktu UU No. 5 tahun 1974 dikeluarkan di, DPR secara keseluruhan telah terbentuk dari hasil Pemilihan Umum tahun

⁶⁸ *Ketetapan MPRS Nomor XXI/MPR/1966, Tentang GBHN.*

1971 dan tidak lagi diberi sebutan DPR-GR, sejalandengan kondisi pemerintahan di pusat.

Untuk melaksanakan prinsip-prinsip penyelenggaraan di daerah, maka asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi dimana asas dekonsentrasi bukan sekedar komplemen atau pelengkap terhadap desentralisasi maka UU No. 5 tahun 1974 membagi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka pelaksanaan daerah-daerah otonomi dan wilayah-wilayah administratif. Dalam rangka pelaksanaan atas desentralisasi (pasal 3) dibentuk dan disusun : Daerah Tingkat I, dan Daerah Tingkat II. Dengan demikian menurut undang-undang ini, hanya ada 2 (dua) daerah otonomi yaitu Tingkat I dan Tingkat II.⁶⁹

Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas :

- a. Wilayah Propinsi dan Ibu Kota Negara
- b. Wilayah Propinsi dibagi atas wilayah-wilayah Kabupaten dan Kotamadya
- c. Wilayah Kabupaten dan Kotamadya dibagi dalam Wilayah Kecamatan

Dari pembagian wilayah di atas maka setiap wilayah/daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten dan Kotamadya. Dalam hal ini pemilihan Kepala Daerah Tingkat I maupun Tingkat II (Kabupaten/ Kotamadya) dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Untuk Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima)

⁶⁹ Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan di daerah.

orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri.

Hasil pemilihan ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-sedikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang di antaranya.

Tata cara pelaksanaan ketentuan yang dimaksud diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Untuk Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah.

Hasil pemilihan yang dimaksud diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur kepala daerah sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.⁷⁰

Tata cara pelaksanaan ketentuan yang dimaksud diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri, yaitu Peraturan Mendagri No. 10 Tahun 1974 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan dan Pengangkatan Kepala Daerah.⁷¹

⁷⁰ *Ibid*..... Pasal 15 dan Pasal 16

⁷¹ Andi Musrtari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah*.... Op. Cit, hm. 128

6. Berdasarkan UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Pengisian Kepala Daerah yang layak disebut pemilihan adalah berdasarkan UU No. 22/1999 dan PP No. 151/2000. Sistem perwakilan via DPRD itu memungkinkan terwujudnya mekanisme pemilihan teratur, rotasi kekuasaan, keterbukaan, rekrutmen, dan akuntabilitas publik. Artinya, secara substansi demokrasi, tidak terlalu bermasalah. Namun, karena prosedur tidak dilakukan secara konsisten dan terbuka, maka pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU Nomor 22 tahun 1999 dan PP Nomor 151 tahun 2000 mengalami penyimpangan.

Situasi Pilkada dengan UU no. 22/1999 dan PP No. 151/2000 sering digambarkan sebagai kemandegan atau kebekuan, dan akuntabilitas publik.

Penyimpangan lain yang harus digaris bawahi adalah maraknya dugaan kasus *money politics* dan intervensi pengurus parpol, baik dari level lokal maupun pusat, misalnya pada pemilihan gubernur Jatim, Jateng, DKI Jakarta, Lampung, Kalimantan Timur, Bupati Painai di Papua, dan lain-lain.⁷²

Sistem pilkada membuka akses peningkatan kualitas demokrasi di tingkat lokal. Namun kualitas demokrasi di daerah sebenarnya harus didasarkan pada banyak hal, khususnya menyangkut penerapan prinsip transparansi anggaran, akomodasi kepentingan-kepentingan masyarakat dalam pengambilan keputusan/perda, peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan/tanggung jawabnya yang berhubungan dengan peningkatan kualitas pelayanan publik, dan lain sebagainya. Dari itu, sistem pemilihan perwakilan

⁷² http://www.ipcos.or.id/cakap/no_56/laporan_utama.htm diakses tanggal 22 Mei 2005

berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan PP Nomor 151 tahun 2000 belum mampu mewujudkan demokratisasi di daerah.

Peningkatan kualitas demokrasi lokasi dipengaruhi oleh sejumlah faktor yang lazim disebut prakondisi demokrasi lokal. Prakondisi demokrasi tersebut mencakup (1) kualitas yang baik ; (2) sistem rekrutmen DPRD yang kompetitif, selektif dan akuntabel ; (3) Partai yang berfungsi ; (4) pemilih yang kritis dan rasional (7) keberdayaan masyarakat madani (civil society).⁷³

Di sisi lain, partai-partai politik belum berfungsi dengan baik dalam pendidikan politik. Mereka tidak berorientasi pendidikan politik pada rakyat, bahkan tidak jarang aspirasi rakyat di manipulasi. Realitas lain, rakyat kurang memiliki akses mempengaruhi keputusan publik yang dilahirkan kepada daerah dan DPRD. Walaupun secara formal ada media yang memungkinkan keterlibatan dan berlangsungnya fungsi kontrol, misalnya melalui LSM, Parpol. dan media masa, namun secara empiris tidak berlangsung efektif.

Jangankan mengharap peningkatan kualitas demokrasi, legitimasi, kepala daerah saja bermasalah padahal, kedudukan dan posisi kepala daerah sebagai pengambil kebijakan publik sangat menentukan arah dan strategi peningkatan kualitas demokrasi lokal (daerah). Dengan seluruh kewenangan, seorang Kepala Daerah bisa memainkan peran sebagai motivator, fasilitator, dan sekaligus aktor demokratisasi lokal.

Pada konteks itu, pada porsi yang proporsional, penulis berpendapat bahwa pilkada dengan sistem perwakilan bukan alternatif buruk bagi peningkatan

⁷³ *Ibid*

kualitas demokrasi di tingkat lokal, bahkan sistem tersebut membuka peluang terpilihnya kepala daerah yang kapabel, bermoral dan memiliki integritas, profesional dan akuntabel. Namun, efektivitas sistem itu bergantung penuh pada kualitas DPRD. Faktanya, Orientasi dan tindakan politik DPRD tidak seperti dikehendaki rakyat.

BAB IV

**PENERAPAN ASAS DEMOKRASI DALAM PEMILIHAN KEPALA
DAERAH LANGSUNG BERDASARKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 32 TAHUN 2004 DAN PP NO 6 TAHUN 2005**

A. Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung merupakan peristiwa baru dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia, artinya sepanjang sejarah system ketatanegaraan Indonesia belum pernah dilaksanakan baik pada masa Orde Lama [(UU No. 1/1945), (UU No. 22/1948), (UU No.22/1948), (UU No.1/1957), (UU No. 18/65)], Orde Baru (UU No. 5/74), maupun Pasca Reformasi (UU No. 22/99), yang kesemuanya mengatur Tentang Pemerintahan Daerah. Peristiwa ini merupakan bentuk dan perwujudan dalam upaya menggeliatkan demokrasi di Indonesia yang bertumpu pada konsep kedaulatan rakyat.

Berkaitan dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat nuansa yang dibangun sangat berbeda dengan UU sebelumnya ketika dinyatakan masih berlaku pada waktu itu. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung akan berjalan dengan mulus. Minimal bila payung hukum yang digunakannya mampu mengakomodir berbagai elemen masyarakat.

Sebagus apapun sebuah negara yang ditata secara demokratis tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih

secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu menjadi tolok ukur sebuah negara demokratis atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-mata ditentukan oleh ada tidaknya pemilihan oleh rakyat atas pemimpinnya.⁷⁴

Secara umum dikatakan bahwa pemilihan Kepala Daerah secara langsung itu lebih demokratis setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu : *Pertama* untuk membuka pintu bagi tampilnya Kepala Daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah itu sendiri, *Kedua* untuk menjaga stabilitas pemerintahan daerah agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.

Sebagaimana ditegaskan dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat, dilaksanakan melalui masa persiapan dan tahapan pelaksanaan.

1. Masa Persiapan meliputi :

- a. Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan.
- b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah.
- c. Perencanaan penyelenggaraan PILKADA meliputi : Penetapan tata cara dan jadwal pelaksanaan PILKADA, Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS, KPPS.
- d. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

⁷⁴ Ni'matul Huda, *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dalam Perspektif Yuridis, dalam Jurnal Hukum Respublica Fakultas Hukum Unilak, Vol. 4 No. 02 (Pekanbaru : Mei 2005), hlm. 144-145.*

2. Tahapan Pelaksanaan meliputi :

- a. Penetapan daftar pemilih
- b. Penetapan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- c. Kampanye
- d. Pemungutan suara
- e. Penghitungan suara
- f. Penetapan pasangan calon Kepala/Wakil Kepala Daerah terpilih.
- g. Pengesahan dan Pelantikan.⁷⁵

Sedangkan tata cara pelaksanaan masa persiapan dan tahap pelaksanaan diatur oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dengan berpedoman pada PP. No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Dalam UU No. 32 tahun 2004, KPUD ditetapkan sebagai badan penyelenggara PILKADA, tetapi tidak dijelaskan bagaimana hubungan tata kerja antara KPU (pusat) dengan KPUD. Tidak ada satu pasalpun dalam UU No. 32 tahun 2004 maupun PP No. 6 tahun 2005 yang mengatur kewenangan KPU, hanya menjelaskan kewenangan KPUD. Tidak adanya hubungan hirarki antara KPU dengan KPUD di dalam pelaksanaan pilkada karena pemerintah menganggap pemilihan Kepala Daerah bukan merupakan bagian dari pemilihan Umum sebagaimana yang dijelaskan pada pasal 22 E UUD 1945.

B. Analisis tentang Pengajuan Calon Kepala/Wakil Kepala Daerah

⁷⁵ Pasal 65 ayat (1) sampai dengan ayat (4)

Sistem pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan jalan keluar terbaik untuk mencairkan kebekuan demokrasi dari praktek pemilihan Kepala Daerah menurut UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sewaktu dinyatakan masih berlaku, ketika itu hanya dilakukan lewat perwakilan *via DPRD*.

Kekuatan pilkada langsung terletak pada pembentukan dan implikasi legitimasinya. Kepala Daerah membutuhkan legitimasi yang terpisah dari DPRD, sehingga harus dipilih sendiri oleh rakyat, Kepala Daerah juga harus bertanggung jawab kepada rakyat. Dengan pemilihan terpisah, Kepala Daerah memiliki kekuatan yang seimbang dengan DPRD, sehingga mekanisme *check and balance*, akan berjalan lebih baik.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat tidak dengan sendirinya menjamin peningkatan kualitas demokrasi di tingkat lokal, tetapi yang juga telah membuka akses terhadap peningkatan kualitas demokratisasi. Akses tersebut terletak pada berfungsinya mekanisme *check and balance*. dimensi *check and balance* meliputi hubungan Kepala Daerah dengan Rakyat, DPRD dengan Rakyat, Kepala Daerah dengan DPRD, juga Kepala Daerah dan DPRD dengan Lembaga Yudikatif dan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, haruslah dipahami sebagai proses demokratisasi di tingkat lokal dalam rangka membuka ruang bagi masyarakat luas untuk menentukan lahirnya Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis. Seberapa besar keterlibatan masyarakat

untuk ikut serta dalam pesta demokrasi pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung sangat ditentukan dalam factor proses penentuan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 56 ayat (1) dan ayat (2) dengan tegas menyebutkan bahwa :

- (1). Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.
- (2). Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Ditambahkan juga pasal 59 ayat (1), (2), (3), (4) sebagai berikut :

- (1). Peserta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
- (2). Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendaftarkan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan surat sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.
- (3). Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pasal 58 dan selanjutnya memperoses calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.
- (4). Dalam proses pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.

Mengkritisi pasal-pasal tersebut diatas tentang proses pencalonan Kepala dan Wakil Kepala Daerah, yang hanya dilakukan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik, penulis yang berpendapat bahwa :

Pertama, tidak adanya ruang/kesempatan masyarakat (balon) untuk menjadi kontestan tanpa dipayungi oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Kedua Adanya indikasi perpindahan tempat *money politik* (politik uang) dari lembaga DPRD, beralih ke partai politik atau gabungan partai politik yang notabennya didalam partai politik atau gabungan partai politik tersebut adalah para anggota DPRD, artinya hanya perpindajan tempatnya saja. *Ketiga*, Tertutuplah penyampaian asfirasi masyarakat yang disediakan oleh partai politik atau gabungan partai politik, untuk melakukan kontrol terhadap calon-calon Kepala/Wakil Kepala Daerah yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. *Keempat*, Besarnya potensi pencalonan yang tidak asfiratif yang bias pada kepentingan partai politik saja. *Kelima*, Rendahnya partisipasi masyarakat dalam pemilihan Kepala/ Wakil Kepala Daerah karena terabaikannya peran/pemberdayaan politik masyarakat dalam penentuan calon, yang hanya dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. *Keenam*, Kemungkinan besarnya kost tiket yang ditetapkan partai politik terhada pembayaran transportasi menuju KPUD yang hanya untuk mendaftarkan pencalonan.

Dalam proses penetapan calon yang hanya dilakukan partai politik, penulis berpendapat bahwa dalam system pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah secara langsung ini, kedudukan partai politik sangatlah dominan, karena partai politik merupakan satu-satunya *pintu gerbang*, artinya jalan yang harus dilewati dalam arti *tidak ada jalan lain* untuk menuju KPUD hanya untuk mendaftarkan pasangan calon Kepala/Wakil Kepala.

Padahal kendati dicalonkan dan didukung oleh sebuah partai atau koalisi antara partai politik, sebenarnya tidak serta merta menjamin kandidat

lolos memenangkan suara dominan, karena keberhasilan meraih dukungan mayoritas suara lebih banyak nantinya ditentukan hasil pemungutan suara secara langsung di kotak suara yang dilakukan sendiri oleh peserta pemilih.

⁷⁶ Kiranya sulit memberi jaminan bahwa struktur organisasi Partai Politik sebagai mesin pilkada (*electoral Macine*) yang mencalonkan kandidat Kepala Daerah dan Waki Kepala Daerah mampu mengantar kandidat tersebut ke kursi kemenangan.

Kenyataan menegaskan bahwa kebiasaan buruk elit politik negeri ini belum juga berubah, umumnya para politisi di negeri ini adalah pemburu kekuasaan. Jadi tidak heran jika segala cara dilakukan untuk mendapatkan kekuasaan misalnya dengan melakukan upaya manipulasi politik. Ada alasan mengapa hal ini dikatakan sebagai manipulasi politik.⁷⁷ secara prosudural calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak ada satupun Organisasi atau komunitas tertentu yang bisa mengajukan calon selain Partai Politik. Calon yang diajukan partai politik inilah akan diseleksi KPUD setempat untuk ditetapkan menjadi kontestan resmi dalam pilkada langsung.⁷⁸ calon hasil konvensi parpol inilah yang harus dikampanyekan saat jadwal kampanye resmi kepada masyarakat dengan cara yang elegan, rakyatlah yang akan menilai apakah calon ini layak atau tidak untuk dipilih.

Dari berbagai analisis di atas maka penulis berpendapat bahwa pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat *belum mewujudkan*

⁷⁶ Agung Wibawanto, Syamsudin, Eko Hilal, *Memenangkan Hati dan Pikiran Rakyat, Pembaruan*, (Bantul Yogyakarta), hlm.2.

⁷⁷ <http://www.hariansib.com/date27//rubrik2.htm>, (diakses tanggal 20 Mei 2005).

⁷⁸ *Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UUD No. 32 Tahun 2004*. Pasca Yudisial review MK.

pemilihan Kepala Daerah yang demokratis, baru sebatas membuka kran demoktisasi di tingkat lokal/daerah.

C. Kelemahan dan Kelebihan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

1. Kelemahan

Dalam setiap Undang-Undang yang baru diundangkan sudah pasti masih banyak mengandung berbagai kelemahan, tidak terkecuali Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang berlaku pada saat sekarang ini dan muatan undang-undang ini merangkum dua aspek yaitu tentang Otonomi Daerah dan sekaligus mengatur hal pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat yang baru pertama kali dilaksanakan dalam sejarah system ketatanegharaan Indonesia.

Oleh sebab itu penulis berpendapat ada beberapa kelemahan dalam hal pelaksanaan pilkada antara lain :

- a. Pasal 59 ayat (1) Peserta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ayat (2) Partai Politik atau gabungan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan prolehan sekurang-kurangnya 15% (lima

belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

Mengingat sistem kepartaian yang ada di Indonesia masih dikelola secara oligarkis, ini artinya kepentingan elit partai akan lebih besar untuk mendesak kepentingan mereka atau kelompok mereka kedalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung. Jika sistem kepartaian masih bercorak oligarkis, maka optimisme publik atas pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah secara langsung untuk memperbaiki kualitas demokrasi maupun kualitas kepemimpinan di daerah tampaknya tidak akan terwujud.

- b. Pasal 112 Biaya kegiatan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dibebankan pada APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Jika pemerintah daerah tidak mampu untuk menganggarkan dana untuk pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah secara langsung, lantas siapa yang membiayainya.⁷⁹
- c. Besarnya anggaran biaya yang harus dikeluarkan dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Dari uraian pasal-pasal di atas penulis berpendapat, ini merupakan titik kritik pemilihan Kepala Daerah yang pertama kali ini, artinya bukan tidak mungkin

⁷⁹ Joko J. Prihatmoko <http://www.suaramerdeka.com/harian/0411/19/opi4.htm>

kendali Pilkada ada pada segelintir elit baik dari partai maupun non-partai.

Juga bukannya tidak mungkin akan dibiayai oleh para cukong dengan *money politicsnya*,” Bayang-bayang *money public* ini perlu kita *garisbawahi* karena bukan tidak mungkin bahwa ada cukong yang siap membiayai pilkada dengan maksud dan tujuan tertentu.⁸⁰

melihat fakta itu, artinya elit politik yang maju ke medan pertempuran Pilkada bukanlah mereka yang mewakili aspirasi konstituennya, tetapi lebih kepada mereka-mereka yang menitipkan kepentingannya dengan membiayai sang calon. Dalam kesimpulan adanya kecenderungan saling intrik antara kandidat dalam satu partai politik yang membawa isu-isu untuk kepentingan pribadi dan bukan kehendak konstituennya.

- d. Masalah yang sering mencuat di lapangan perlu juga dicermati secara kritis adalah adanya sebutan atau istilah “putra daerah”. Sebutan ini sering kali menjadi isu politik pada setiap kali pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah baik untuk Gubernur. Bupati dan Walikota. Misalnya, isu yang berbunyi, “Gubernur” Bupati dan Walikota mendatang harus putra daerah”. Sebab, hanya putra daerah yang paling memahami masalah-masalah di daerahnya, putra daerah adalah calon aspiratif dan jika kita mau maju, pilihlah putra daerah kita sendiri, dan isu sejenis lainnya.

⁸⁰ Yusra Abdiv, <http://www.hariansib.com/date27/rubrik2.htm>, diakses 25 Mei 2005.

Masalahnya, siapakah yang dimaksudkan dengan putra daerah?, apakah keputra daerahan seseorang dilihat dari tempat kelahirannya, dominasilnya, atau tempat ia bekerja ? Isu putra daerah memang sepele namun akan berdampak pada *negatif tingking* seorang yang merasa dirinya bukan putra daerah bahkan berdampak pada yang lebih besar bagi yakni disintegrasi bangsa di kemudian hari.

Oleh karena itu, perlu ada batasan atau aturan yang jelas dan tegas menyangkut keputradaerahan seseorang. Juga bukan tidak mungkin yang putra daerah lebih cenderung memanfaatkan untuk KKN.

Dari berbagai kelemahan-kelemahan diatas, penulis berpendapat bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat yang pertamakali dilaksanakan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ini, **Belumlah Mewujudkan Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis secara murni.**

2. kelebihan

Kalau ditelaah secara cermat UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, sesuai dengan yang diharapkan semua elemen masyarakat agar dapat menjadi batu loncatan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, ada beberapa cacatan yang menjadi kelebihan diantaranya :

- a. Pemilihan Kepala Daerah dalam sejarah sistem ketatanegaraan Indonesia selama ini dengan sistem perwakilan, bahkan

penunjukan/pengangkatan langsung oleh pemerintah Pusat, sekarang berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah Daerah, dilaksanakan secara langsung oleh rakyat yang berasaskan langsung, umum, bebas rahasia, jujur, dan adil.

- b. Dengan kehadiran UU No. 32 tahun 2004 ini telah membuka akses peningkatan kualitas Demokratisasi di tingkat lokal (daerah).
- c. Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004, telah mengembalikan kedaulatan sepenuhnya kepada rakyat sesuai dengan amanat UUD 1945 perubahan ke III tahun 2001 Pasal 1 ayat (2), Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang, artinya telah mengembalikan sepenuhnya ketangan rakyat yang menggambarkan sebuah negara yang menganut sistem demokrasi.
- d. Dengan kehadiran UU No. 32 tahun 2004 ini, kedudukan dan peranan Kepala Daerah menjadi sejajar dan mitra DPRD, artinya dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Diharapkan berfungsinya mekanisme *check and balance*. Dimensi *check and balance* meliputi hubungan Kepala Daerah dengan Rakyat, DPRD dengan Rakyat, Kepala Daerah dengan DPRD, juga Kepala Daerah dan DPRD dengan Lembaga Yudikatif dan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat.

BAB V

PENUTUP

Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dalam tulisan ini dapat diambil beberapa kesimpulan antara lain :

1. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005 menunjukkan suatu kemajuan dari sistem pemilihan Kepala Daerah yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 di mana kedaulatan telah dikembalikan kepada rakyat, sesuai dengan amanat perubahan pertama sampai ke empat pasal 18 ayat 4 UUD 1945. Namun masih adanya berbagai kelemahan, sehingga dalam pelaksanaannya belumlah mewujudkan pemilihan Kepala Daerah yang demokratis.
2. Kelemahan yang paling mendasar dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005 adalah terletak pada proses awal pencalonan. Di mana seorang calon Kepala Daerah harus berasal dari partai politik atau gabungan partai politik dengan sekurang-kurangnya 15 % dari jumlah kursi yang ada di DPRD. Atau 15 % dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilu anggota DPRD di daerah yang bersangkutan dan tidak adanya jalur lain selain partai politik untuk ikut dalam pencalonan sedangkan kelebihanannya adalah rakyat telah dikembalikan kedaulatannya

untuk turut dalam memilih Kepala Daerahnya secara langsung tanpa perantara.

3. Untuk mewujudkan Pilkada yang lebih ideal hendaknya di samping partai politik sebagai jalur utama untuk dapat maju dalam pencalonan kiranya dapat diciptakan jalur alternatif lain sehingga partai politik bukan satu-satunya pilihan. Hal ini sesuai dengan UUD 1945 di mana semua warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan. Sehingga dapat tercipta suasana di mana semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memilih maupun dipilih, tentunya dengan kriteria-kriteria tertentu.

B. Saran

1. Pemerintah, KPUD dan Instansi terkait wajib mensosialisasikan aturan PILKADA itu kepada masyarakat, agar masyarakat dapat memahami aturan main (*the rule of game*) dalam arti harus menjadikan payung hukum, sehingga tidak ada golongan-golongan yang memaksakan kehendak masing-masing baik sendiri maupun kelompok agar pilkada berjalan dengan mulus sesuai dengan harapan kita semua demi mewujudkan pilkada demokratis.
2. Dengan dikeluarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi tentang calon Indevenden, kiranya semua pihak dapat menerima dengan lapang dada dan segera dapat dituntaskan aturan main sehingga partisipasi politik

masyarakat semakin meningkat, seiring dengan peningkatan kualitas demokrasi.

Demikianlah hasil penelitian ini yang dibentuk dalam suatu Thesis semoga bermanfaat bagi kita semua, A m i n!

DAFTAR PUSTAKA

- Agung Wibawanto, Syamsudin, Eko Hilal, *Menenangkan Hati dan Pikiran Rakyat*. Bantul Yogyakarta : Pembaruan, 2005.
- Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad ke-XZI*. Jakarta : Gaya Media Pratama, 1999.
- Asri Muhammad Saleh *Politik Hukum Dekrit Presiden*. Pekanbaru : Bina Mandiri Press, 2002.
- Dahlan Thaib, *Implementasi Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta : Liberty.
- J. Kaloh, *Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Study tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Yogyakarta : Liberty, Oktober 1993.
- *Pegulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta : Gama Media, 1999.
- Marsono, *Susunan Dalam Satu Naskah Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta : CV. Eko Jaya, 2002.
- Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : PT. Gramedia, 1983.
- Penetapan Presiden Nomor 5 tahun 1960 tentang DPRD dan Sekretaris Daerah.

- Roziki Daman, *Hukum Tata Negara*, Jakarta : PT. Grapindo Persada, 1993.
- Sadu Wasistianto, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Cetakan Ke-I*. Bandung : Pokusmedia, 2003.
- Saldi Isra, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Implikasinya terhadap sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Jurnal Hukum Respublica*. Pekanbaru : Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning, Oktober 2002.
- Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*. Yogyakarta : Liberty, 2002.
- Sujamto dkk, *Pokok-pokok Pemerintahan Daerah*, Jakarta : PT. Melton Putra, 1977.
- Syaukani, Afan Gaffar, M. Rias Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003.
- Zulkarnaen Nurdin, *Hubungan Partai Politik dengan wakilnya di Lembaga Perwakilan, Dalam Jurnal Hukum Respublica*, Pekanbaru : Fakultas Hukum Unilak, 2002.
- Eddy Asnawi, *Tinjauan Hukum dan Politik Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Jurnal Hukum Respublica Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning, Vol.4 No. 02, Pekanbaru : Mei 2005*.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah Amandemen.*

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

PP. RI No. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

http://www.ipcos.or.id/No_56/Laporan_Utama.htm

http://www/ipcos.or.id/cakap/No_56/Laporan_Utama.htm

<http://www/ipcos.or.id/new%20undang-undang/uu%20tahun%201974.htm>

<http://www.hariansih.com/date27/rubrik2.htm>

Joko prihatmoko, <http://www.suaramerdeka.com/harian/0411/9/opi4.htm>