

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH
DALAM PROSES DEMOKRATISASI DI DAERAH
(STUDI PERBANDINGAN MENURUT UU NO. 22 TAHUN 1999
DAN UU NO.32 TAHUN 2004)**

TESIS



Agus Salim, S.H.I
08912328

**PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM
BKU HUKUM TATA NEGARA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2011**

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PROSES DEMOKRATISASI DI DAERAH
(STUDI PERBANDINGAN MENURUT UU NO. 22 TAHUN 1999 DAN UU NO. 32 TAHUN 2004)**

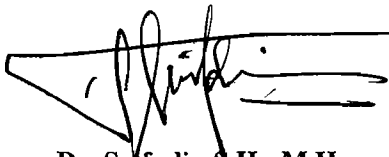
OLEH :

AGUS SALIM, SH.I

Nomor Mhs : 08912328
BKU : Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
ke Dewan Penguji dalam Ujian Tesis


Pembimbing I



Dr. Salfudin S.H., M.Hum

Tanggal 13 Juni 2011

Pembimbing II



Sri Hastuti Pušpitasaki S.H., M.H

Tanggal 11 Juni 2011

Mengetahui

Ketua Program



Dr. Hj. Ni matul Muda S.H., M.Hum

Tanggal 15 Juni 2011

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PROSES DEMOKRATISASI DI DAERAH
(STUDI PERBANDINGAN MENURUT UU NO. 22 TAHUN 1999 DAN UU NO. 32 TAHUN 2004)**

OLEH :

AGUS SALIM, SH.I

Nomor Mhs : 08912328

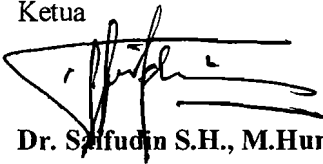
BKU : Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara

Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di hadapan Dewan Penguji
pada tanggal **05 Juni 2011** dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

Ketua



Dr. Saifudin S.H., M.Hum

Tanggal *13 Juni 2011*

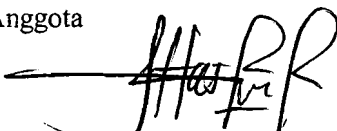
Anggota



Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag

Tanggal *11 Juni 2011*

Anggota

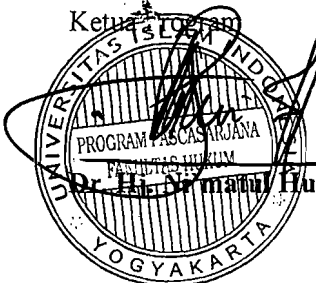


Sri Hastuti Puspitasari S.H., M.H

Tanggal *11 Juni 2011*

Mengetahui

Ketua Program



Dr. Herdiana Huda S.H., M.Hum

Tanggal *15 Juni 2011*

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PROSES
DEMOKRATISASI DI DAERAH (STUDI PERBANDINGAN
MENURUT UU NO. 22 TAHUN 1999 DAN UU NO.32 TAHUN 2004)**

Agus Salim SH.I

ABSTRAK

Perubahan mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden dari sistem perwakilan ke sistem pemilihan langsung merupakan suatu kemajuan signifikan bagi perkembangan demokrasi di Indonesia pasca reformasi. Perubahan tersebut diikuti oleh perubahan yang sama pada sistem politik lokal. Pemilihan kepala daerah mulai bulan Juni 2005 juga telah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat di berbagai daerah. Seiring perkembangan demokrasi dan perubahan pada sistem politik lokal, timbul pula berbagai permasalahan dalam implementasinya, seperti money politik dan biaya penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang ditanggung pemerintah daerah dalam bentuk APBD yang sangat tinggi.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan sistem pemilihan kepala daerah melalui pemilihan oleh DPRD berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan sistem pemilihan kepala daerah melalui rakyat berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, dan untuk mengetahui pemilihan kepala daerah yang ideal.

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) dengan pendekatan bersifat yuridis normatif. Data penelitian setelah dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, diperoleh hasil bahwa kekurangan Pemilukada oleh DPRD, meliputi: terjadi politik uang; mengabaikan aspek kapabilitas; Partai politik yang kalah sering tidak mau menerima kealahannya. Kelebihan Pemilukada oleh DPRD, meliputi: dapat meminimalisir praktek *money politic*; kepala daerah dapat langsung bertanggungjawab kepada DPRD atas segala kebijakan yang diambil; kontrol rakyat kepada kepala daerah terpilih dapat maksimal; bias saling mengawasi dengan konsep *checks and balances* diantara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kelebihan sistem pemilihan kepala daerah melalui rakyat, meliputi: makna kedaulatan ditangan rakyat akan nampak secara nyata; kepala daerah memiliki legitimasi yang kuat; kepentingan rakyat memperoleh perhatian yang lebih besar; permainan politik uang akan dapat dikurangi, sedangkan kelemahannya, meliputi memerlukan biaya yang besar; mengutamakan figur publik (*public figure*); kemungkinan akan terjadi konflik horisontal antar pendukung apabila kematangan politik rakyat di suatu daerah belum cukup matang; kemungkinan kelompok minoritas akan tersisih. Beberapa idealitas Pemilukada itu antara lain partisipasi rakyat yang tinggi dengan penggunaan hak pilih yang cerdas, proses elektoral berkualitas, terpilihnya kepala daerah yang berkualitas, pemilukada itu sendiri berjalan efektif, yaitu mencapai idealitas atau tujuan yang diharapkan dan efisien artinya tidak menelan biaya finansial, politik dan sosial yang di luar batas kewajaran. Selanjutnya, pasca Pemilukada, pemda bekerja di atas prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Kata kunci: kepala daerah, pemilihan kepala daerah, demokratisasi

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan Alhamdulillah serta puji dan syukur kehadiran Allah SWT dengan segala taufik dan hidayahnya penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Penyusun tesis ini mengambil judul **“PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PROSES DEMOKRATISASI DI DAERAH (STUDI PERBANDINGAN MENURUT UU NO. 22 TAHUN 1999 DAN UU NO. 32 TAHUN 2004)**

Adapun penyusunan tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Berkat bimbingan, pendapat dan sumbangan pemikiran yang telah diberikan oleh berbagai pihak, atas perhatian dan partisipasi, baik itu berbentuk opini, pendapat, sanggahan, saran, kritik yang kesemuanya itu bermaksud untuk mendorong aktifitas, meningkatkan semangat dan membangkitkan gairah untuk keberhasilan penyusunan tesis ini.

Oleh karena itu tidak berlebihan jika penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada pihak yang telah membantu baik secara langsung maupun tidak langsung penyusunan tesis ini hingga selesai, yaitu kepada :

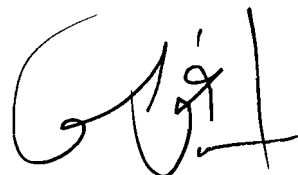
1. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Saifuddin S.H., M.Hum selaku dosen pembimbing tesis.
3. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., MH selaku dosen pembimbing tesis.

4. Bapak Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag selaku dosen penguji tesis.
5. Bapak, Ibu Dosen Pengajar beserta seluruh staf Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. Ayahanda Gunadi dan Ibunda Suratmi beserta seluruh keluarga besar.
7. Keluarga Besar H. Buchori Muslim di Senawar Jaya, Bayung Lenjer Muba.
8. Seluruh rekan-rekan yang telah banyak memberikan bantuan dan dukungan dalam penyusunan tesis ini.

Dalam penyusunan tesis ini penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan. Untuk itu kritik dan saran yang membangun sangat penulis harapkan demi kesempurnaan tesis ini. Semoga segala bantuan, bimbingan dan doa yang telah diberikan kepada penulis mendapat balasan dari Allah SWT. Amin.

Yogyakarta, 11 Juni 2011

Penulis



Agus Salim, S.H.I

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang berbentuk republik dan menjalankan pemerintahan dalam bentuk demokrasi. Dalam pokok pikiran ketiga Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 terkandung bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan.¹

Sejak gerakan reformasi dimulai pada tahun 1998 dimana tujuan utamanya adalah membentuk pemerintahan demokrasi Indonesia baru, reformasi bidang hukum menjadi prioritas dan dilakukan secara bertahap menurut urutan prioritasnya, sebab tidak mungkin untuk melakukannya semua secara simultan, mengingat reformasi pada hakekatnya bukan revolusi.² Reformasi merupakan langkah-langkah perbaikan terhadap proses pembusukan politik, termasuk buruknya kinerja birokrasi. Buruknya birokrasi diawali oleh sistem pemilihan umum yang tidak demokratis.

Demokrasi di era reformasi akan terus menuju pada proses perubahan. Reformasi yang juga dimaknai sebagai masa penuh perubahan, dalam istilah

¹ Tim Eska Media. *Edisi Lengkap UUD 1945*, Jakarta: Eska Media. 2002, hlm. 71.

² Surya Adi, *Apa dan Bagaimana Reformasi*, Jakarta: Pustaka Intan, 2002, hlm. 18.

lain juga sering dimaknai sebagai masa/demokrasi transisi. Pada masa transisi inilah, upaya perubahan konstitusi biasanya dilakukan. Reformasi konstitusi di Indonesia, diawali dengan mengamandemen UUD 1945 pada tahun 1999. Kemudian perubahan bertahap dilakukan pada sidang MPR hingga perubahan keempat tahun 2002. Perubahan tersebut, tidak hanya terbatas pada UUD 1945, akan tetapi perubahan Undang-undang lainnya, termasuk peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan di lingkungan lembaga tinggi negara dan lainnya.³

Otonomi daerah merupakan masalah yang cukup rumit mengingat otonomi daerah bukan semata-mata sekedar pengalihan kekuasaan dari pusat ke tingkat daerah, tetapi juga menyinggung masalah perkembangan demokrasi pada tingkat lokal dan melibatkan perubahan-perubahan besar dalam cara perekonomian Indonesia yang dihantam krisis ditangani. Persoalan otonomi daerah juga memunculkan persoalan mendasar tentang arah masa depan dan bentuk Indonesia sebagai negara demokratis.

Tidak banyak yang menyadari bahwa salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, seperti partai-partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal, dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik warga masyarakat, tentu saja,

³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 384.

menanamkan nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai tersebut mencakup nilai yang bersifat kognitif, afektif, ataupun evaluatif. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman, dan kecintaan serta penghormatan terhadap kehidupan bernegara, yang kemudian diikuti oleh kehendak untuk ikut mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik.⁴

Mariun menyatakan bahwa dengan melaksanakan desentralisasi maka pemerintahan akan menjadi lebih demokratis. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut paham demokrasi, kepada rakyat diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*). Kalau semboyan ini benar-benar hendak direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga pada tingkat daerah. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah negara itu terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing masyarakat mempunyai kebutuhan/kepentingan khusus yang berbeda-beda dari daerah ke daerah. Mengusahakan, menyelenggarakan kepentingan masyarakat setempat itu (mengurus rumah tangga daerah) sebaiknya diserahkan kepada rakyat daerah itu sendiri. Jadi dasar, maksud, alasan, dan tujuan bagi adanya pemerintahan daerah adalah pelaksanaan

⁴ Syaukani, HR., Afan Gaffar., M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah. Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 274-275.

demokrasi, khususnya demokrasi di atau dari bawah (*grass-roots democracy*).⁵

Dari uraian di atas dapat dilihat adanya hubungan yang sangat erat antara efektivitas pemerintahan dengan pelaksanaan demokrasi di atau dari bawah. Pelaksanaan paham demokrasi dapat menambah efektivitas pemerintahan, karena:⁶

1. Pemerintahan dilakukan oleh rakyat daerah itu sendiri; jadi dalam prinsipnya, yang menentukan politik daerah itu adalah rakyat daerah itu. Maka dapatlah diharapkan bahwa politik itu akan sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah itu (jadi juga memenuhi semboyan “pemerintahan untuk rakyat”).
2. Dalam prakteknya, para penguasa pemerintahan daerah adalah putra-putra daerah itu sendiri, setidaknya-tidaknya orang-orang yang sudah cukup lama menjadi penduduk daerah itu, yang sudah tentu dapat diharapkan lebih mengetahui keadaan-keadaan daerah daripada “orang luar”. Akibatnya, para penguasa daerah diharapkan mengetahui pula cara pemerintahan yang lebih tepat bagi daerahnya.

Selain itu, penguasa yang dianggap penting adalah penguasa hasil pemilihan oleh rakyat daerah itu. Bahwa penguasa itu terpilih merupakan bukti kepercayaan rakyat kepada penguasa terpilih, dan kepercayaan kepada pemerintah akan menimbulkan kewibawaan, yang merupakan salah satu syarat bagi kelancaran jalannya pemerintahan. Selanjutnya, karena pemerintah daerah terdiri dari putra-putra daerah, maka dapatlah diharapkan akan bekerja dengan penuh semangat, keikhlasan, dan rasa tanggung jawab

⁵ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia. Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 11.

⁶ *Ibid*, hlm. 12.

yang tebal. Hal ini mempunyai pengaruh yang baik atas kelancaran pemerintahan.⁷

Dengan demokrasi yang dikembangkan dari bawah maka akan tercipta mekanisme pola hubungan yang seimbang antara pemerintah pusat dengan daerah, karena masyarakat di daerah akan memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi yang dimiliki, baik yang menyangkut rekrutmen ataupun perencanaan pembangunan di daerah, dan masyarakat di daerah akan mampu memberikan kontrol terhadap pemerintahan nasional. Dengan demikian, akan terbentuk sebuah pemerintahan yang sehat dan seimbang, yang akan membawa pada kehidupan masyarakat yang lebih baik di masa-masa yang akan datang. Hal itu dapat terjadi karena demokrasi tidak hanya terbatas menjadi milik pemerintah pusat. Masyarakat di daerah berhak dan harus mampu menyatakan dengan tegas dan jelas bahwa tidak semua yang ditentukan dari pusat itu benar dan sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah.⁸

Demokrasi menurut teorisasi masa kini yang dilontarkan oleh Joseph Schumpeter yaitu demokrasi sebagai metode politik. Artinya pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan-keputusan politik di dalam mana individu-individu, melalui perjuangan memperebutkan suara rakyat pemilih, memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan. Ini mensyaratkan adanya pemilu sebagai metode penyerapan aspirasi rakyat.⁹

⁷ *Ibid.*

⁸ Syaukani, HR., Afan Gaffar., M. Ryaas Rasyid, *Op.cit*, hlm. 275.

⁹ Andi Mallarangeng, dkk, *Otonomi Daerah, Demokrasi Dan Civil Society*, Media Grafika, Jakarta, 2000, hlm. xiv.

Pemilu merupakan sarana tak terpisahkan dari kehidupan politik negara demokratis modern. Di bangsa yang matang demokrasinya pun pemilu mutlak perlu. Tetapi, karena cenderung rutin, banyak warga yang tidak hadir, bahkan tidak mendaftar. Tetapi bangsa yang dulu dijajah, yang telah mengalami kekecewaan dalam usahanya melembagakan kekuasaan rakyat (semua paham itu makna dari akar Yunani kata “demokrasi”), masih menghayati pemilihan umum sebagai suatu ritual massal, suatu perayaan kebersamaan, yang bisa gagal atau mengecewakan, tetapi berpotensi juga menjadi langkah maju dalam melembagakan kedaulatan rakyat secara efektif dan lestari.¹⁰

Pembagian wilayah pemerintah di Indonesia berdasarkan Amandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen menyatakan bahwa:

Pasal 18:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap

¹⁰ Lance Castles, *Pemilu 2004, Dalam Konteks Komparatif & Historis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 1-2.

provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan 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) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pada masa reformasi keluarlah undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dimana berdasarkan undang-undang ini Kepala Daerah dipilih oleh DPRD.

Perubahan mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden dari sistem perwakilan ke sistem pemilihan langsung merupakan suatu kemajuan signifikan bagi perkembangan demokrasi di Indonesia pasca reformasi. Perubahan tersebut diikuti oleh perubahan yang sama pada sistem politik lokal. Pemilihan kepala daerah mulai bulan Juni 2005 juga telah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat di berbagai daerah.

Seperti disebutkan dalam Penjelasan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis. Penyelenggaraan pemilihan umum merupakan unsur yang harus ada dalam pemerintahan demokrasi. Pemilihan umum di negara demokrasi dapat dipandang sebagai awal dari paradigma demokrasi. Dalam perjalanan berbangsa dan bernegara, Indonesia mengalami perdebatan panjang mengenai pilihan diterapkannya sistem pemilihan, apalagi setelah mekanisme pemilihan langsung.

Sebagaimana telah disinggung di atas bahwa dalam hal pemilihan Kepala Daerah, melalui UU No. 22 Tahun 1999, wewenang tersebut telah dialihkan dari Presiden kepada DPRD. Presiden tidak lagi berwenang memilih Kepala Daerah sebagaimana dulu diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974. Hal ini wujud dari pemberdayaan politik daerah. Perubahan tersebut membawa implikasi yang sangat luas. Apabila sebelumnya seorang calon untuk dapat menjadi Kepala Daerah ia harus "minta restu" ke Pusat dengan "segala konsekuensinya", sekarang jalur itu sudah terputus. Di era otonomi luas, seorang calon harus berjuang mati-matian di daerah untuk "memenangkan" dukungan dari DPRD, tentu saja dengan "segala konsekuensinya". Dalam praktik, tidak sedikit calon Kepala Daerah yang, selain harus berjuang mati-matian di Daerah, juga masih harus minta restu "Pusat" (pimpinan partainya), sehingga menjadi mahal biaya politiknya. Calon yang hanya "bermodal pas-pasan" tentu akan berpikir ulang untuk menggolkan ambisinya. Masih "beruntung" kalau bisa menang, tetapi kalau

kalah dalam pemilihan, padahal sudah telanjur menghamburkan (menyuap) uang ratusan juta, bahkan ada yang sampai miliaran rupiah, tentu akan menjadi cerita yang tragis dan menyedihkan.¹¹

Beranjak dari persoalan yang banyak muncul di Daerah khususnya dalam hal pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD, muncullah berbagai gagasan untuk mengoreksi ulang sistem tersebut. Usulan yang sudah mulai mengkristal adalah pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. Hal ini dimaksudkan untuk mengurangi peluang terjadi *money politic* dalam pemilihan Kepala Daerah, supaya lebih demokratis, dan kemungkinan muncul bakal calon yang tidak memiliki kemampuan dan kecakapan baik manajerial, *leadership*, moralitas yang "rendah" maupun akuntabilitas publik, dapat dicegah.¹²

Akhir-akhir ini, ada wacana yang berkembang secara national bahwa pemilihan kepala daerah sebaiknya dikembalikan kepada DPRD baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Pemikiran ini timbul dengan alasan bahwa ditengarai setelah kurun waktu lebih kurang lima tahun diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung, telah banyak menimbulkan permasalahan, baik konflik vertikal maupun horizontal yang sering kemudian berakhir di Mahkamah Konstitusi. Dari segi hasil juga belum menunjukkan hasil yang memuaskan karena sering sekali rakyat, yaitu masyarakat pemilih, disuguhkan pilihan-pilihan yang tidak rasional seperti pendekatan keluarga, atau adanya intimidasi, juga karena baik partai politik maupun sang kandidat

¹¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 189.

¹² *Ibid*, hlm. 189-190.

tidak memberikan pendidikan politik yang baik kepada masyarakat terutama dalam urusan menentukan pilihan politik. Sering partai politik tidak memberikan keleluasaan kepada masyarakat pemilih untuk menilai sang kandidat secara objektif dengan pendekatan kompetensi calon bersangkutan. Dengan kondisi sebagian besar masyarakat seperti sekarang ini, dimana latar belakang pendidikan, ekonomi yang masih terbelakang, money politik sulit dihindarkan didalam pemilihan langsung serta biaya yang ditanggung pemerintah daerah dalam bentuk APBD juga tergolong sangat tinggi. Sebuah lembaga studi keuangan memperkirakan dana APBN banyak yang tersedot untuk biaya pilkada langsung baik Gubernur, Bupati maupun Wali Kota.¹³

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut guna penyusunan tesis dengan mengambil judul: PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PROSES DEMOKRATISASI DI DAERAH (STUDI PERBANDINGAN MENURUT UU NO. 22 TAHUN 1999 DAN UU NO.32 TAHUN 2004).

B. Rumusan Masalah

Bertolak dari uraian latar belakang masalah di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi kelebihan dan kekurangan sistem pemilihan kepala daerah melalui pemilihan oleh DPRD berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999?

¹³ Dirga, "Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD Kenapa Tidak?", dalam <http://dirga18.wordpress.com/2010/01/25/pemilihan-kepala-daerah-oleh-dprd-kenapa-tidak/>, diakses 20 Mei 2011.

2. Apa yang menjadi kelebihan dan kekurangan sistem pemilihan kepala daerah melalui rakyat berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004?
3. Bagaimana pemilihan kepala daerah yang ideal?

C. Tujuan Penelitian

Berpegang pada perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan sistem pemilihan kepala daerah melalui pemilihan oleh DPRD berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999.
2. Untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan sistem pemilihan kepala daerah melalui rakyat berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004.
3. Untuk mengetahui pemilihan kepala daerah yang ideal.

D. Tinjauan Pustaka

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari Pemilihan Umum, karena pemilihan umum (Pemilu) merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.¹⁴

¹⁴ Dahlan Thaib, *Impelmentasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 94.

Dari sudut pandang etimologi demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *cratein* (memerintah). Jadi secara harafiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat memerintah.¹⁵

Baik sebagai sistem maupun proses, demokrasi dalam dekade-dekade belakangan dianggap sebagai yang terbaik apabila dibandingkan dengan sistem dan proses politik yang lain. Ini karena demokrasi mengedepankan aspek manusia dan kemanusiaan. Demokrasi juga dapat menghindari adanya penyalahgunaan dari kesewenang-wenangan terhadap kekuasaan. Ini karena demokrasi, menurut Giovanni Sartori, merupakan "*a system in which no one can choose himself, no one can invest himself with the power to rele, therefore, no one can arrogate to himself unconditional and unlimited power*".¹⁶

Menurut Melvin I. Urofsky, terdapat prinsip-prinsip dasar yang harus ada dalam setiap bentuk demokrasi. Prinsip-prinsip yang telah dikenali dan diyakini sebagai kunci untuk memahami bagaimana demokrasi bertumbuh kembang antara lain adalah:¹⁷

1. Prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi
2. Pemilihan umum yang demokratis
3. Federalisme, pemerintahan negara bagian dan lokal
4. Pembuatan undang-undang
5. Sistem peradilan yang independen

¹⁵ B. Hestu Ciptohandoyo, *Op.cit.*, hlm. 98.

¹⁶ Kacung Marijan, "*Wajah Demokrasi Kita*", <http://www.republika>, 23 Januari 1999.

¹⁷ Melvin I. Urofsky dalam Harsono Suwardi dkk, *Politik, Demokrasi dan Manajemen Komunikasi*, Galang Press Yogyakarta, 2002, hlm. 32-39.

6. Kekuasaan lembaga kepresidenan
7. Peran media yang bebas
8. Peran kelompok-kelompok kepentingan
9. Hak masyarakat untuk tahu
10. Melindungi hak-hak minoritas
11. Kontrol sipil atas militer.

Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁸ Asas Pemilu adalah: Pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.¹⁹

Dari sudut demokrasi, otonomi daerah, dalam arti formal, diperlukan dalam rangka memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Dari segi materiil, otonomi daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip negara kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan atas hukum. Oleh karena otonomi daerah bertalian dengan

¹⁸ Republik Indonesia, Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹⁹ Republik Indonesia, Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

demokrasi, maka harus ada lembaga dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan demokrasi di daerah.²⁰

Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratis. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya, haruslah dijalankan secara demokratis yang meliputi tata cara penunjukkan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain. Mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratis pula.²¹

Berdasarkan hal-hal tersebut, lahirlah berbagai mekanisme demokratis, seperti sistem pemilihan anggota perwakilan, sistem pemilihan penyelenggara pemerintahan (bupati, walikota, gubernur), sistem hubungan tanggung jawab antara badan perwakilan dengan penyelenggara pemerintahan, dan lain sebagainya.²²

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak memberikan definisi tentang Kepala Daerah. Hanya dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa: "Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah". Kemudian dalam ayat (2) disebutkan bahwa: "Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut

²⁰ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 190.

²¹ *Ibid*, hlm. 190.

²² *Ibid*, hlm. 190-191.

walikota”. Selanjutnya dalam ayat (3) disebutkan bahwa: “Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah”.

Mengenai kewajiban kepala daerah Pasal 27 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur sebagai berikut:

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban:

Ayat (1):

1. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
3. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
4. melaksanakan kehidupan demokrasi;
5. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
6. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
7. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
8. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
9. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;

10. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
11. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Ayat (2):

Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Ayat (3):

Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

Ayat (4):

Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ayat (5):

Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara mengumpulkan dan mempelajari data yang terdapat dalam buku dan literature, tulisan-tulisan ilmiah, dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan obyek penelitian.

2. Obyek Penelitian

Obyek penelitian ini adalah Pemilihan Kepala Daerah Dalam Proses Demokratisasi Di Daerah (Studi Perbandingan Menurut UU No. 22 Tahun 1999 Dan UU No.32 Tahun 2004).

3. Sumber Data

Menurut Soerjono Soekanto bahan-bahan hukum yang dapat dijadikan obyek dalam studi kepustakaan dikelompokkan menjadi 3 (tiga) golongan) yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, yang terdiri dari.²³

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat terdiri dari norma-norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi, yuridprudensi, traktat, antara lain:

1) Undang-Undang Dasar 1945

²³ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1986, hlm. 23.

- 2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
 - 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku literatur, makalah-makalah, dokumen-dokumen resmi yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti.
 - c. Bahan hukum tertier, adalah bahan hukum yang dapat menunjang keterangan ataupun data yang terdapat dalam bahan-bahan hukum primer maupun sekunder, seperti Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Inggris.
4. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini memakai metode studi dokumen sebagai teknik pengumpulan data, sehingga cara mengumpulkan data akan dilakukan dengan cara studi kepustakaan, yaitu penulis mengkaji Peraturan Perundang-Undangan dan literature-literature yang menyangkut masalah yang diteliti.

5. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan peneliti adalah hukum yuridis normatif yaitu data-data yang diperoleh atau dikaji dari sudut pandang aturan hukum.

6. Analisis Data

Data yang terkumpul akan dianalisis menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif yaitu data yang diperoleh diseleksi menurut kualitas dan kebenarannya kemudian dianalisis dengan pasal-pasal perundangan yang sesuai untuk mendapatkan kesimpulan dari hasil penelitian yang selanjutnya disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif.

F. Sistematika Penulisan Tesis

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Tinjauan Pustaka
- E. Metode Penelitian
- F. Sistematika Penulisan Tesis

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, PEMILU DAN OTONOMI DAERAH

- A. Demokrasi
- B. Pemilu
- C. Otonomi Daerah

BAB III PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PROSES
DEMOKRATISASI DI DAERAH (STUDI PERBANDINGAN
MENURUT UU NO. 22 TAHUN 1999 DAN UU NO.32
TAHUN 2004)

- A. Penyelenggaraan Pemilu Menurut UU Nomor 22 Tahun
1999
- B. Penyelenggaraan Pemilu Menurut UU Nomor 32 Tahun
2004
- C. Kekurangan dan Kelebihan Pemilukada oleh DPRD
- D. Kekurangan dan Kelebihan Pemilukada oleh Rakyat
- E. Pemilukada yang Ideal di Indonesia

BAB IV PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Saran

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB II
TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, PEMILU DAN OTONOMI
DAERAH

Bab ini berisi teori demokrasi, pemilu dan otonomi daerah. Teori-teori ini dikemukakan untuk menjawab permasalahan yang dikemukakan berkaitan dengan proses pengisian jabatan kepala daerah. Sebagaimana diketahui bahwa dewasa ini demokrasi dan prinsip-prinsipnya merupakan tujuan politik dalam kebijakan otonomi daerah yang diamanatkan dalam UU No. 32 Tahun 2004. Selanjutnya upaya implementasi nilai-nilai demokrasi seolah menjadi obsesi berbagai masyarakat di dunia. Meluasnya minat untuk menegakkan demokrasi terutama di kalangan negara-negara dunia ketiga sejak awal abad 20 menunjukkan bahwa partisipasi rakyat yang besar dalam pembuatan keputusan politik adalah sesuatu yang didambakan siapa saja. Ini berarti demokrasi mengandung nilai-nilai universal yang tidak hanya dirasakan penting oleh masyarakat Barat tempat asal lembaga demokrasi, tetapi juga oleh masyarakat non Barat termasuk negara Indonesia.

A. Demokrasi

Munculnya konsep pemerintahan demokrasi, dimulai dari perdebatan antar filosof Yunani seperti Socrates, Plato, Aristoteles, Thomas Aquinas, Polybius dan Cicero. Socrates (469-399 SM) mengatakan negara yang dicita-citakan tidak hanya melayani kebutuhan penguasa, tetapi negara yang

berkeadilan bagi warga masyarakat (umum). Plato menempatkan demokrasi pada bentuk pemerintahan yang dicitakan (bagus, baik), sementara Aristoteles menempatkan demokrasi pada kelompok pemerintahan yang korup (jelek, tidak bagus).¹

Konsep demokrasi yang sudah dikenal sejak abad ke-5 SM, yang pada awalnya sebagai respon terhadap pengalaman buruk pemerintahan monarkhi dan kediktatoran di negara-negara kota di zaman Yunani kuno. Tetapi ide-ide demokrasi modern mulai berkembang di abad 16, yakni dengan dikembangkannya ide-ide sekularisme yang diprakarsai oleh Niccolo Machiavelli (1469-1527), ide Negara Kontrak oleh Thomas Hobbes (1588-1679), gagasan tentang Konstitusi Negara dan Liberalisme, serta pembagian kekuasaan legislatif, eksekutif, dan lembaga federal oleh John Locke (1632-1755), kemudian dengan idenya mengenai pemisahan kekuasaan menjadi lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif oleh Baron de Montesquieu (1689-1755), serta ide-ide tentang kedaulatan rakyat dan kontrak sosial yang diperkenalkan oleh Jean JacquesRousseau (1712-1778).²

Menurut arti harfiahnya, demokrasi (Inggris : *democracy*) berasal dari bahasa Yunani, yakni *demos* artinya rakyat dan *kratia* artinya pemerintahan.³ Dengan demikian demokrasi berarti pemerintahan (oleh) rakyat, sebagaimana diungkapkan Giddens bahwa demokrasi pada dasarnya mengandung makna

¹ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum, Konstitusi Dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 60.

² *Ibid*, hlm. 60-61.

³ Pringgodigdo dkk, *Ensilkopedi Umum, Kanisius*, Yogyakarta: Kanisius, 1993, hlm. 260.

suatu sistem politik di mana rakyat memegang kekuasaan tertinggi, bukan raja atau kaum bangsawan.⁴

Selanjutnya Sidney Hook dalam *Encyclopaedia Americana* mendefinisikan: “demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan ini secara langsung maupun tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa”.⁵

Memang kata demokrasi mempunyai varian makna yang cukup beragam. Namun, dalam dunia modern, pengertian demokrasi lebih ditekankan pada makna bahwa kekuasaan tertinggi dalam urusan-urusan politik ada di tangan rakyat.⁶ Oleh karena itu, dalam wacana politik modern demokrasi didefinisikan seperti yang dirumuskan oleh negarawan Amerika, Abraham Lincoln, pada tahun 1863, yang mengatakan: “*government of the people, by people, for the people*”⁷ yakni pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat. Oleh sebab itu demokrasi juga sering dikatakan sebagai “*rule by the people*”, yakni sistem pemerintahan atau kekuasaan oleh rakyat, baik yang bersifat langsung (*direct democracy*) maupun demokrasi dengan sistem perwakilan (*representative democracy*).⁸

⁴ Anthony Giddens, *Beyond Left and Right : The Future of Radical Politics*, Cambridge: Polity Press, 1994, hlm. 330.

⁵ Sidney Hook, *The Encyclopedia Americana*, New York: Americana Corporation, Vol. 3, 1975: 685.

⁶ *Ibid*, 1975.

⁷ William Ebenstein, *Collier's Encyclopedia*, New York: Macmillan Educational Company, 1989, hlm.75.

⁸ David Jary and Julia Jary, *Collins Dictionary of Sociology*, Glosgow: Harper Collins Publisher, 1991, hlm. 152.

Sebagai sistem yang lahir dari teori kedaulatan rakyat (*volkssoeriniteits theorie*), demokrasi meletakkan rakyat dalam posisi sentral dalam negara. Rakyat merupakan pemegang kadaulatan, rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintahan.⁹

Walaupun dalam konsepnya demokrasi telah meletakkan rakyat dalam posisi yang sentral dalam negara, namun dalam kenyataannya demokrasi diimplementasikan berbeda-beda dalam sistem politik negara-negara yang mengaku menganut demokrasi. Paling tidak, terdapat 3 (tiga) model rute yang ditempuh oleh negara-negara di dunia dalam mengimplementasikan demokrasi. Negara Inggris, Perancis, dan Amerika Serikat membawa demokrasi melalui revolusi borjuis yang ditandai dengan kapitalisme dan demokrasi liberal; Jerman dan Jepang menjelang Perang Dunia II membawa demokrasi melalui rute kapitalistik dan revolusioner yang kemudian berpuncak pada fasisme; sedangkan (bekas) Uni Sovyet dan Cina membawa demokrasi melalui rute sosialis-komunis dengan revolusi oleh kaum proletar.¹⁰

Dalam prakteknya, demokrasi dapat melahirkan mekanisme liberal dengan dasar bahwa negara dan pemerintahan itu betul-betul dan, oleh dan untuk rakyat. Tetapi demokrasi dapat juga melahirkan sistem yang otoriter dan bahkan totaliter dengan alasan bahwa sistem tersebut diciptakan untuk

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Cet. I, 1994, hlm.11.

¹⁰ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1999, hlm.180.

kemanfaatan bagi rakyat dengan kontrol penuh dari negara. Dengan demikian, perkataan “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat” sebagai makna terdalam dari demokrasi bisa dipakai dalam suatu pemaknaan yang utuh, tetapi dapat pula dipenggal-penggal menjadi unsur yang berbeda-beda dan hanya diambil salah satunya untuk diterapkan sesuai kebutuhan pemerintah dan negara yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penilaian terhadap suatu sistem politik yang demokratis tidak dapat hanya disandarkan pada definisi yang telah diuraikan di atas, bahkan definisi paling populer yang telah diberikan oleh Lincoln tersebut. Namun harus ada definisi-definisi lain yang dapat lebih memudahkan penilaian terhadap demokratis tidaknya suatu sistem politik, dan juga diperlukan adanya suatu batasan yang jelas yang berguna untuk menguji sistem yang bersangkutan.

Dalam hal ini Lyman Tower Sargent, menyatakan kunci atau elemen yang harus dipenuhi negara demokrasi adalah:

1. *Citizen involvement in political decision making.*
2. *Same degree of equality among citizens.*
3. *Same degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens.*
4. *A system of representation.*
5. *An electoral system majority role.*¹¹

¹¹ Lyman TS, *Contemporary Political Ideologies*, Chicago: The Dorsey Press, 1984 hlm.32-33.

Selanjutnya Usep Ranawijaya menyatakan pengaruh kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi di lembaga melalui kaidah hukum, yaitu:

1. Jaminan mengenai hak-hak asasi dan kebebasan manusia, syarat dapat berfungsinya kedaulatan rakyat.
2. Penentuan dan pembatasan wewenang pejabat negara.
3. Sistem pembagian tugas antar lembaga yang bersifat saling membatasi dan mengimbangi (*check and balance*).
4. Lembaga perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dengan tugas perundang-undangan dan mengendalikan badan eksekutif.
5. Pemilihan umum yang bebas dan rahasia.
6. Sistem kepartaian yang menjamin kemerdekaan politik rakyat (multi atau dua partai).
7. Perlindungan dan jaminan bagi kelangsungan oposisi mereka sebagai potensi alternatif pelaksanaan kedaulatan rakyat.
8. Desentralisasi teoritik kekuasaan negara untuk memperluas partisipasi rakyat dalam pengelolaan negara.
9. Lembaga perwakilan yang bebas dari kekuasaan badan eksekutif.¹²

Rumusan demokrasi tersebut dan masih banyak lagi pada hakekatnya merupakan prinsip pemahaman kedaulatan rakyat yang diartikan sebagai suatu pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat (*the Government of the People, by the People and for the People*). Rumusan rumusan tersebut

¹² Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hlm. 13.

di atas memberikan gambaran bahwa pada hakekatnya negara tidak lain adalah suatu organisasi dalam bentuk pemerintahan sebagai alat untuk mencapai tujuan yaitu melindungi dan menjaga kepentingan rakyat.

Mengenai konsep demokrasi, Henry B. Mayo menyatakan: "*A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representative subject to effective popular control at periode elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*".¹³

Pendapat yang dikemukakan oleh Henry B. Mayo tersebut menyimpulkan tentang sistem politik yang demokratis adalah suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan atau kebijaksanaan umum diselenggarakan oleh warga negara melalui waki-wakil yang dipilih oleh mereka melalui suatu pemikiran yang bebas.

Selanjutnya Henry B. Mayo juga menyebutkan sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo, ada nilai-nilai yang harus dipenuhi untuk mendefinisikan demokrasi:

1. Menyelesaikan pertikaian secara damai dan sukarela;
2. Menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam masyarakat yang selalu berubah;
3. Penggantian penguasa dengan teratur,
4. Penggunaan paksaan sedikit mungkin;

¹³ Henry B Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, New York: Oxford University Press, 1960, hlm.70.

5. Pengakuan dan penghormatan terhadap nilai-nilai keanekaragaman;
6. Menegakkan keadilan;
7. Memajukan ilmu pengetahuan;
8. Pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan;
9. Adanya nilai-nilai yang dihasilkan oleh kelemahan-kelemahan sistem yang lain.¹⁴

Joseph Schumpeter mengungkapkan kelemahan definisi tradisional demokrasi yang dikemukakan oleh Lincoln. Menurutnya demokrasi harus dilihat sebagai sebuah prosedur ketimbang terpaku kepada makna demokrasi yang menekankan pada sumber dan tujuan demokrasi itu sendiri. Schumpeter mengungkapkan apa yang disebut dengan “teori lain dari demokrasi”. Dalam hal ini Schumpeter menyatakan: “*The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote*”.¹⁵

Untuk memperkaya pemahaman kita tentang demokrasi, patut dikutip pendapat Samuel Huntington, yang menyatakan prosedur utama demokrasi adalah pemilihan para pemimpin secara kompetitif oleh rakyat yang mereka pimpin. Selanjutnya dikemukakan juga oleh Huntington: “sebuah sistem politik disebut demokratis bila para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam system itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan

¹⁴ Miriam Budiardjo, *Masalah Kenegaraan*, Jakarta: PT Gramedia, 1982, hlm.165-191.

¹⁵ Joseph A Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: George Alien and Unwin Ltd, 1974, hlm.169.

berkala dan di dalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara".¹⁶

Proses demokrasi yang ideal yang menggambarkan demokrasi sebagai ideal atau sistem teoritis menurut Robert A. Dahl akan memenuhi lima (5) kriteria:¹⁷

1. **Persamaan hak pilih:** dalam membuat keputusan kolektif yang mengikat, hak istimewa dari setiap warganegara seharusnya diperhatikan secara berimbang dalam menentukan keputusan terakhir.
2. **Partisipasi efektif:** dalam seluruh proses pembuatan keputusan secara kolektif, termasuk tahap penentuan agenda kerja, setiap warga negara harus mempunyai kesempatan yang sama dan memadai untuk menyatakan hak-hak istimewanya dalam rangka mewujudkan kesimpulan terakhir.
3. **Pembeberan Kebenaran:** dalam waktu yang dimungkinkan, karena untuk suatu keputusan, setiap warganegara harus mempunyai peluang yang sama dan memadai untuk melakukan penilaian yang logis demi mencapai hasil yang paling diinginkan.
4. **Kontrol terakhir terhadap agenda:** masyarakat harus mempunyai kekuasaan eksklusif untuk menentukan soal-soal mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses-proses yang memenuhi ketiga kriteria yang disebut pertama. Dengan cara lain, tidak memisahkan

¹⁶ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, Cet. 2, 2001, 4-5.

¹⁷ Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis Antara Otonomi dan Kontrol*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 10-11.

masyarakat dari hak kontrolnya terhadap agenda dan dapat mendelegasikan kekuasaan dan mendelegasikan wewenang kekuasaan kepada orang-orang lain yang mungkin dapat membuat keputusan-keputusan lewat proses-proses non demokratis.

5. **Pencakupan:** masyarakat harus meliputi semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum, kecuali pendatang sementara.

Di negara modern seperti sekarang, cara untuk melaksanakan demokrasi sebagaimana pernah dilakukan pada zaman Yunani Kuno jelas tidak mungkin lagi dapat terselenggara dengan baik, karena:¹⁸

1. Jumlah penduduk negara dewasa ini sudah sedemikian besarnya. Ini mengakibatkan pelaksanaan demokrasi secara langsung justru akan menyulitkan dalam pengambilan keputusan. Perlu diketahui bahwa pada umumnya pengambilan keputusan dengan jumlah peserta yang demikian besar sulit dilakukan bila dibandingkan dengan pengambilan keputusan dengan jumlah peserta yang relatif sedikit.
2. Masalah ketatanegaraan di negara-negara modern dewasa ini sudah sedemikian kompleks. Sehingga tidaklah mungkin dalam setiap penyelesaian masalah tersebut selalu melibatkan rakyat secara langsung melalui suatu forum pertemuan yang bersifat kolosal.
3. Pelaksanaan demokrasi langsung memerlukan dana yang relatif besar.
4. Ditinjau dari aspek teknis, bagi negara yang letak geografisnya terdiri dari pulau-pulau seperti Indonesia, penyelenggaraan demokrasi langsung jelas

¹⁸ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 2003, hlm. 99-100.

akan menghadapi kendala yang cukup berat. Hal ini mengingat untuk memobilisasi rakyat dibutuhkan tenaga, dana dan alat transportasi yang memadai.

Berdasarkan pada kesulitan-kesulitan prinsipil tersebut di atas, maka cara yang cukup efektif dan efisien untuk dilakukan adalah dengan mempergunakan model demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan (*indirect democracy/representative democracy*) sebagaimana disebutkan di atas.

B. Pemilu

Salah satu prinsip demokrasi adalah adanya pemilihan umum, seperti dikatakan B. Cipto Handoyo:

Prinsip demokrasi dan Kedaulatan Rakyat menghendaki adanya keikutsertaan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan. Rakyat bukan merupakan objek melainkan subjek.¹⁹ Menurut paham demokrasi modern Partai politik, Pemilihan Umum dan Badan Perwakilan Rakyat merupakan tiga institusi yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain.²⁰

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari Pemilihan Umum, karena pemilihan umum (Pemilu) merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa

¹⁹ *Ibid*, hlm. 119.

²⁰ *Ibid*, hlm. 207.

dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.²¹

Menurut Daniel Sparringa (Kompas, 19-3-2004) terdapat tiga alasan mengapa pemilu merupakan institusi strategis dalam demokrasi. *Pertama*, pemilu menyediakan untuk rakyat kesempatan mengejawantahkan mandat institusional langsung. *Kedua*, pemilu menyediakan kesempatan bagi perubahan politik secara damai melalui proses sirkulasi elite dan atau peneguhan komitmen politik baru. Kemungkinan menghadirkan muka dan atau kebijakan politik baru melalui pemilu adalah mekanisme membuat perubahan politik tanpa revolusi. *Ketiga*, pemilu memberikan kesempatan rakyat menjadi penentu atas kontestasi, kompetisi dan rivalitas politik serta pilihan nilai yang menentukan nasib mereka hingga pemilu berikutnya.²²

Rakyat adalah subjek demokrasi dalam arti sesungguhnya. Sebagai subjek demokrasi, rakyat memainkan peran dan posisi sebagai pelaku demokrasi melalui saluran-saluran yang disediakan baik dalam proses pembuatan kebijakan publik maupun rekrutmen pimpinan politik. Dengan demikian, rakyat tidak hanya didorong-dorong untuk memilih calon pemimpinnya akan tetapi juga memiliki hak untuk mencalonkan diri. Hak warga untuk dipilih dan memilih itu merupakan bagian terpenting dari prinsip demokrasi, yakni *universal suffrage* (hak pilih universal).²³

²¹ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 94.

²² Said Ruhpina, *Menuju Demokrasi Pemerintahan*, Universitas Mataram Press, Mataram, 2005, hlm. 8.

²³ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, sistem Dan Problema Penerapan Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 23.

Salah satu sistem pemilu yang demokratis dapat dilihat dari asas-asas yang dianut, asas adalah suatu pangkal tolak pikiran untuk sesuatu kasus atau suatu jalan dan sarana untuk menciptakan sesuatu tata hubungan atau kondisi yang dikehendaki. Asas pemilu adalah pangkal tolak pikiran untuk melaksanakan pemilu. Dengan kata lain, asas pemilu merupakan prinsip-prinsip atau pedoman yang harus mewarnai proses penyelenggaraan. Asas pemilu juga berarti jalan atau sarana agar pemilu terlaksanakan secara demokrasi. Dengan demikian, asas-asas pemilu harus tercermin dalam tahapan-tahapan kegiatan atau diterjemahkan secara teknis dalam elemen-elemen kegiatan pemilu. Adapun pengertian asas tersebut adalah sebagai berikut:²⁴

1. Langsung

Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.

2. Umum

Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan perundangan berhak mengikuti pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.

²⁴ *Ibid*, hlm. 207.

3. Bebas

Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.

4. Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin dan pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada Surat Suara dengan tidak diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.

5. Jujur

Dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, calon/peserta pemilih, pengawas pemilu, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

6. Adil

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

Pemilu tahun 1999 merupakan pemilihan umum pertama yang berbasas persaingan terbuka (*competitive elections*) sejak pemilihan umum untuk DPRD Provinsi se-Kalimantan pada tahun 1958. Perbedaan paling besar yang dapat dilihat antara pemilu 1999 dan pemilu sebelumnya adalah di bidang

penyelenggaraan pemilu. Pada pemilu sebelumnya badan penyelenggara pemilu ikut menjamin kemenangan (dan kelangsungan) sistem politik Orde Baru. Pada tahun 1999 fungsi badan penyelenggara pemilu berubah agar menjamin (termasuk dengan pelembagaan beberapa mekanisme pembuktian integritas) bahwa preferensi para pemilih benar-benar dicerminkan dalam hasil pemilu sendiri.²⁵

Selain badan penyelenggara pemilu, unsur-unsur lain yang mempengaruhi proses kepemiluan (*electoral* atau masalah-masalah yang menyangkut pemilihan umum) juga berperan dalam mendukung pelaksanaan pemilu secara kompetitif. Unsur-unsur ini termasuk:²⁶

1. Kebebasan pers untuk meliput pemilu secara netral.
2. Kebebasan masyarakat untuk mendirikan partai politik baru yang bebas dan "restu" pemerintah.
3. Kebebasan masyarakat untuk memantau proses pemilihan umum.
4. Kebebasan pegawai negeri sipil untuk tidak harus mendukung dan memilih Golkar.
5. Pendirian posisi netral dari aparaturnegara terhadap masing-masing peserta pemilu.
6. Kebebasan tekanan negara terhadap pemilih agar memilih atau tidak memilih salah satu peserta pemilu.

Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan

²⁵ *Ibid*, hlm. 190-191.

²⁶ *Ibid*, hlm. 191.

kota dipilih secara demokratis. Implikasi dari perubahan sistem pemilihan presiden secara langsung telah membuka peluang penerapan model pemilihan kepala daerah secara langsung.²⁷

Ada banyak pilihan model yang dapat dilakukan untuk pemilihan. Paling tidak ada tiga model yang secara sederhana bisa dipilih yang tidak akan membingungkan baik pemilih maupun panitia pemilihan. Yang pertama adalah *two round system* seperti dalam pemilihan presiden 2004. Pemilih hanya memberikan pilihannya pada satu calon kepala daerah. Untuk model ini, calon kepala daerah hanya dapat menduduki jabatan kalau sudah mencapai 50 persen plus satu suara. Dengan demikian, pemilihan pada putaran pertama yang belum menghasilkan suara tersebut harus diulang dengan mengikutsertakan pemenang pertama dan pemenang kedua. Kedua adalah model *approval*, yakni model yang memberikan peluang bagi pemilih untuk memilih semua (pilihan ganda) calon kepala daerah. Calon yang memperoleh *approval* (persetujuan) terbanyak dari pemilih akan menjadi pemenang pemilu. Ketiga adalah model *first past the post* seperti pemilihan kepala desa. Pada pemilihan model ini, calon yang memperoleh suara terbanyak otomatis akan menduduki posisi sebagai kepala daerah betapapun suara yang dipilih sangat minimal.²⁸

Pada hakikatnya pemilu merupakan kontrak sosial (*the social contract*) bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai satu kesatuan dengan para

²⁷ Agus Pramusinto, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah*, dalam Jurnal CSIS, Vol. 33, No.2 Juni 2004, hlm. 239.

²⁸ *Ibid*, hlm. 239-240.

wakilnya yang terpilih, yang kelak menjadi penguasa pemerintahan yang berwenang untuk menentukan segala kebijakan di negara ini. J.J. Rousseau mengatakan, bahwa penyerahan kekuasaan, milik dan kebebasan seseorang kepada penguasa yang berdaulat hanya sebesar yang terkait dengan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu seorang penguasa berdaulat harus memperhatikan kepentingan umum (*general will*) yang terkait dengan kepentingan bersama masyarakat dan bukan kemauan atau kepentingan dirinya.

Dalam kontrak sosial ada hubungan timbal balik (asas resiprositas) antara wakil rakyat dengan wakil atau penguasa yang dipilihnya dalam setiap pemilu. Di satu sisi rakyat memberikan suara atau dukungan dari sebagian kekuasaan, bahkan miliknya untuk kepentingan umum, sebaliknya mereka yang terpilih menjadi wakil atau penguasa adalah alat untuk mencapai cita-cita kesejahteraan rakyat. Untuk itu penguasa tidak boleh berlaku diskriminasi sosial, ia harus menerapkan asas kesetaraan dalam menjalankan kekuasaannya. Dalam suatu negara, rakyat merupakan sentral dan sumber kekuasaan, karena pada hakikatnya rakyat adalah pemegang kekuasaan yang tertinggi, yakni kedaulatan, sedangkan demokrasi merupakan bentuk pengejawantahan dari kedaulatan itu.²⁹ Pemilu merupakan sarana demokrasi sebagai pengejawantahan kedaulatan rakyat yang berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan serta rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak

²⁹ *Ibid*, hlm. 61.

dicapai.³⁰ Oleh karena itu secara spesifik demokrasi adalah sistem yang membuka peluang yang luas pada rakyat untuk memilih wakilnya atau penguasa dan memberikan legitimasi padanya dengan harapan kepentingan masyarakat dapat diperjuangkan.³¹

C. Otonomi Daerah

Dalam waktu lebih dari 30 (tiga puluh) tahun, penyelenggara negara tidak dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal, hal ini terjadi karena adanya pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab pada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Disamping itu masyarakat belum sepenuhnya berperan serta dalam menjalankan fungsi kontrol sosial yang efektif terhadap penyelenggara negara.

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar.³²

³⁰ Said Ruppina, *Op.cit.*, hlm. 97.

³¹ *Ibid*, hlm. 99.

³² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 21.

Tidak banyak yang menyadari bahwa salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, terutama partai-partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal, dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik warga masyarakat, tentu saja, menanamkan nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai tersebut mencakup nilai yang bersifat kognitif, afektif, ataupun evaluatif. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman, dan kecintaan serta penghormatan terhadap kehidupan bernegara, yang kemudian diikuti oleh kehendak untuk ikut mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik³³.

Pemerintahan akan menjadi lebih demokratis apabila melaksanakan desentralisasi. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut paham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*). Kalau semboyan ini benar-benar hendak direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga pada tingkat daerah. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah negara itu

³³ Syaukani, HR., Afan Gaffar., M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah, Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 274-275.

terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing masyarakat mempunyai kebutuhan/kepentingan khusus yang berbeda-beda dari daerah ke daerah. Mengusahakan, menyelenggarakan kepentingan masyarakat setempat itu (mengurus rumah tangga daerah) sebaiknya diserahkan kepada rakyat daerah itu sendiri. Jadi dasar, maksud, alasan, dan tujuan bagi adanya pemerintahan daerah adalah pelaksanaan demokrasi, khususnya demokrasi di atau dari bawah (*grass-roots democracy*).³⁴

Dari uraian di atas dapat dilihat adanya hubungan yang sangat erat antara efektivitas pemerintahan dengan pelaksanaan demokrasi di atau dari bawah. Tegasnya, pelaksanaan paham demokrasi dapat menambah efektivitas pemerintahan. Hal ini disebabkan karena:³⁵

1. Pemerintahan dilakukan oleh rakyat daerah itu sendiri; jadi dalam prinsipnya, yang menentukan politik daerah itu adalah rakyat daerah itu. Maka dapatlah diharapkan bahwa politik itu akan sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah itu (jadi juga memenuhi semboyan “pemerintahan untuk rakyat”).
2. Dalam prakteknya, para penguasa pemerintahan daerah adalah putra-putra daerah itu sendiri, setidaknya-tidaknya orang-orang yang sudah cukup lama menjadi penduduk daerah itu, yang sudah tentu dapat diharapkan

³⁴ Mariun dalam Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 11.

³⁵ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 12.

lebih mengetahui keadaan-keadaan daerah daripada “orang luar”. Akibatnya, para penguasa daerah diharapkan mengetahui pula cara pemerintahan yang lebih tepat bagi daerahnya.

Selain itu, penguasa yang dianggap penting adalah penguasa hasil pemilihan oleh rakyat daerah itu. Bahwa penguasa itu terpilih merupakan bukti kepercayaan rakyat kepada penguasa terpilih, dan kepercayaan kepada pemerintah akan menimbulkan kewibawaan, yang merupakan salah satu syarat bagi kelancaran jalannya pemerintahan. Selanjutnya, karena pemerintah daerah terdiri dari putra-putra daerah, maka dapatlah diharapkan akan bekerja dengan penuh semangat, keikhlasan, dan rasa tanggung jawab yang tebal. Hal ini mempunyai pengaruh yang baik atas kelancaran pemerintahan³⁶.

Dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah, seorang Kepala Daerah dalam implementasi pola kepemimpinannya seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna Otonomi Daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan, yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.³⁷

Paradigma baru Otonomi Daerah harus diterjemahkan oleh Kepala Daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena Otonomi

³⁶ *Ibid.*

Daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Instrumen tersebut harus digunakan secara arif oleh Kepala Daerah tanpa harus menimbulkan konflik antara Pusat dan Daerah, atau antar Propinsi dan Kabupaten/Kota karena jika demikian makna Otonomi Daerah menjadi kabur. Dalam kondisi yang sedemikian ini setiap Kepala Daerah harus waspada terhadap munculnya hubungan antar-tingkat pemerintahan yang bergerak dalam saling ketidakpercayaan, atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoisme masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi pemerintahannya hanya meliputi tiga hal yaitu pelayanan kepada masyarakat (*services*); membuatkan pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat (*regulation*); dan pemberdayaan (*empowerment*). Kemungkinan lain adalah bahwa Kepala Daerah hanya menuntut kewenangan yang menjadi miliknya, tanpa menyadari bahwa kewenangan tersebut harus diartikan sebagai membesarnya pula tanggung jawab Kepala Daerah dan seluruh rakyat di Daerah untuk menciptakan keadilan, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat demi terciptanya tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.³⁸

Otonomi Daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat Daerah dan bukan otonomi "daerah" dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalaupun implementasi Otonomi Daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan Daerah, kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur dan demokratis. Dalam hubungan itu, Kepala Daerah harus

³⁷ *Ibid*, hlm. 15-16.

³⁸ *Ibid*, hlm. 16-17.

mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Daerah. Cara pandang yang demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara Kepala Daerah dan otonomi daerah.³⁹

Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah, Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota, adalah jabatan politik atau jabatan publik yang di dalamnya melekat mekanisme dan nilai-nilai demokratis (terbuka dan akuntabel) dalam proses pemilihan, pertanggungjawaban tugas, serta pemberhentiannya.

Mekanisme pemilihan Kepala Daerah disebut demokratis apabila memenuhi beberapa parameter. Mengutip pendapat Robert Dahl, Samuel Huntington (1993) dan Bingham Powel (1978), Afan Gafar dan kawan-kawan mengatakan, parameter untuk mengamati terwujudnya demokrasi antara lain:⁴⁰

1. Pemilihan Umum

Rekrutmen jabatan politik atau publik harus dilakukan dengan pemilihan umum (pemilu) yang diselenggarakan secara teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif jujur dan adil. Pemilu merupakan gerbang pertama yang harus dilewati karena dengan pemilu lembaga demokrasi dapat dibentuk. Kemudian setelah pemilihan biasanya orang akan melihat dan menilai seberapa besar pejabat publik terpilih memenuhi janji-janjinya. Penilaian terhadap kinerja pejabat publik itu akan digunakan

³⁹ *Ibid*, hlm. 17.

⁴⁰ Joko J. Prihatmoko, *Op.cit.*, halm. 35.

sebagai bekal untuk memberikan ganjaran atau hukuman (*reward and punishment*) dalam pemilihan mendatang. Pejabat yang tidak memenuhi janji-janjinya dan tidak menjaga moralitasnya akan dihukum dengan cara tidak terpilih, sebaliknya pejabat yang berkenan di hati masyarakat akan dipilih kembali.

2. Rotasi kekuasaan

Rotasi kekuasaan juga merupakan parameter demokratis tidaknya suatu rekrutmen pejabat politik. Rotasi kekuasaan mengandaikan bahwa kekuasaan atau jabatan politik tidak boleh dan tidak bisa terus menerus oleh seseorang, seperti dalam sistem monarkhi. Artinya, kalau seseorang yang berkuasa terus menerus atau satu partai politik mengendalikan roda pemerintahan secara dominan dari waktu ke waktu sistem itu kurang layak disebut demokratis. Dengan kata lain, demokrasi memberikan peluang rotasi kekuasaan atau rotasi pejabat politik secara teratur dan damai dari seorang Kepala Daerah satu ke Kepala Daerah lain, dari satu partai politik ke partai politik lain.

3. Rekrutmen Terbuka

Demokrasi membuka peluang untuk mengadakan kompetisi karena semua orang atau kelompok mempunyai hak dan peluang sama. Oleh karena itu dalam mengisi jabatan politik, seperti Kepala Daerah, sudah seharusnya peluang terbuka untuk semua orang yang memenuhi syarat, dengan kompetisi yang wajar sesuai dengan aturan yang telah disepakati.

4. Akuntabilitas Publik

Para pemegang jabatan publik harus dapat mempertanggung jawabkan kepada publik apa yang dilakukan baik sebagai pribadi maupun sebagai pejabat publik.

Berdasarkan hal tersebut di atas untuk mewujudkan negara yang demokrasi dalam Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Selanjutnya dalam angka 7-nya disebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disebut KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, adalah penyelenggara Pemilu di provinsi dan kabupaten/kota.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah di samping pemerintah daerah. DPRD memiliki tiga fungsi yaitu:⁴¹

1. fungsi legislasi, yaitu membentuk peraturan daerah;
2. fungsi anggaran, yaitu menetapkan anggaran;
3. fungsi pengawasan, yaitu melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

⁴¹ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daeah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 105.

Berdasarkan ketiga fungsi tersebut di atas, DPRD mempunyai tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yaitu:⁴²

1. memberitahukan kepada kepala daerah mengenai akan berakhirnya masa jabatan;
2. mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya dan mengusulkan pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih;
3. melakukan pengawasan pada semua tahapan pelaksanaan pemilihan;
4. membentuk panitia pengawas;
5. meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD; dan
6. menyelenggarakan rapat paripurna untuk mendengarkan penyampaian visi, misi, dan program dari pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dari tugas dan wewenang tersebut ada perubahan yang cukup signifikan untuk mewujudkan kedudukan sebagai mitra sejajar antara kepala daerah dan DPRD, yaitu sebagai berikut:⁴³

1. Tidak ada lagi tugas dan wewenang DPRD untuk memilih kepala daerah, sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999, menurut UU No. 32 Tahun 2004, kepala daerah dan wakil, kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat.

⁴² *Ibid*, hlm. 105-106.

⁴³ *Ibid*, hlm. 107.

2. Tidak ada lagi tugas dan wewenang DPRD untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah, sebagaimana diatur dalam UU No. 22 tahun 1999. Menurut UU No. 32 Tahun 2004, DPRD hanya berwenang meminta laporan keterangan peranggung jawaban kepala daerah.

Dari hal ini dapat disimpulkan bahwa DPRD tidak dapat lagi menjatuhkan seorang kepala daerah sebelum berakhir masa jabatannya, terkecuali apabila seorang kepala daerah dinyatakan bersalah secara hukum dan atau diberhentikan karena alasan-alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 UU No. 32 Tahun 2004.

Perkembangan pemilihan langsung oleh rakyat sejak lama dilakukan untuk membentuk lembaga yang melakukan pengawasan (legislatif) terhadap pemerintahan sehari-hari. Hal itu dilakukan untuk membatasi kekuasaan raja. Tetapi, dalam perjalanannya, praktik penyelenggaraan negara terutama untuk lebih menjamin penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, kemudian presiden pun perlu dipilih secara langsung.⁴⁴

Secara umum dikatakan bahwa pilkada secara langsung itu lebih demokratis. Setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu. *Pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya Kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua*, untuk

⁴⁴ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 204.

menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.⁴⁵

Salah satu fungsi konstitusi adalah sebagai *a politico-legal document*, yakni dokumen politik dan hukum suatu negara yang berfungsi sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum suatu negara (*as a means of forming the state's own political and legal system*).⁴⁶

Merujuk pada fungsi konstitusi tersebut di atas, sistem politik di Indonesia menjadi sangat tidak lazim apabila anggota DPR, DPD, DPRD, dan Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat tetapi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota tidak pula dipilih secara langsung oleh rakyat.⁴⁷

UU Nomor 32 Tahun 2004 merupakan pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Sejak pembahasan di DPR, pilihan terhadap sistem pilkada langsung mengundang pelbagai macam perdebatan. Hal ini karena pilkada langsung akan memengaruhi kehidupan demokrasi daerah dan format pemerintahan daerah sehingga banyak pihak merasa berkepentingan, baik yang berasal dari lingkungan pemerintah, partai politik, DPR/DPRD, DPD, lembaga swadaya masyarakat (LSM), maupun lembaga baru Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Dengan lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, akhirnya pilkada langsung

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 24.

⁴⁶ Joko J. Prihatmoko, *Op.cit.*, hlm. 19-20.

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 20.

merupakan keputusan hukum yang harus dilaksanakan. Dengan pemilihan langsung, yang menggunakan asas-asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, pilkada langsung layak disebut sebagai sistem rekrutmen pejabat publik yang hampir memenuhi parameter demokratis. Dalam *textbook* ilmu politik, suatu rekrutmen politik disebut demokratis apabila: (1) menggunakan mekanisme pemilihan umum yang teratur; (2) memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan; (3) mekanisme rekrutmen dilakukan secara terbuka; dan (4) akuntabilitas publik.⁴⁸

Sebagai suatu sistem, sistem pilkada langsung mempunyai bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder (*secondary system*) atau sub-sub sistem (*subsystem*). Bagian-bagian tersebut adalah *electoral regulation*, *electoral process*, dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai pilkada langsung yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing. *Electoral process* dimaksudkan seluruh kegiatan yang terkait secara langsung dengan pilkada yang merujuk pada ketentuan perundang-undangan baik yang bersifat legal maupun teknis. *Electoral law enforcement* yaitu penegakan hukum terhadap aturan-aturan pilkada baik politis, administratif atau pidana. Ketiga bagian pilkada langsung tersebut sangat menentukan sejauhmana kapasitas sistem dapat menjembatani pencapaian tujuan dari proses awalnya. Masing-masing bagian tidak dapat dipisah-pisahkan karena merupakan suatu kesatuan

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 20.

utuh yang komplementer. Mekanisme, prosedur dan tata cara dalam pilkada langsung merupakan dimensi *electoral regulation*.⁴⁹

D. Kepala Daerah

Undang-undang, baik Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah maupun revisinya yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak memberikan definisi tentang Kepala Daerah. Hanya dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa: "Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah". Kemudian dalam ayat (2) disebutkan bahwa: "Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota". Selanjutnya dalam ayat (3) disebutkan bahwa: "Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah".

Begitu strategisnya kedudukan dan peran Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan, sehingga seorang Kepala Daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamik, aktif serta komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat maupun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing Kepala Daerah. Dengan Kepemimpinan yang efektif, Kepala Daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma baru

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 201.

otonomi daerah, di tengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *re inventing government*, akuntabilitas, serta *good governance*.⁵⁰

Dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah, seorang Kepala Daerah dalam implementasi pola kepemimpinannya seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna Otonomi Daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan, yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.⁵¹

Paradigma baru Otonomi Daerah harus diterjemahkan oleh Kepala Daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena Otonomi Daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Instrumen tersebut harus digunakan secara arif oleh Kepala Daerah tanpa harus menimbulkan konflik antara Pusat dan Daerah, atau antar Propinsi dan Kabupaten/Kota karena jika demikian makna Otonomi Daerah menjadi kabur. Dalam kondisi yang sedemikian ini setiap Kepala Daerah harus waspada terhadap munculnya hubungan antar-tingkat pemerintahan yang bergerak dalam saling ketidakpercayaan, atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoisme masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi pemerintahannya hanya meliputi tiga hal yaitu pelayanan kepada masyarakat

⁵⁰ J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah*, dalam *Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 15.

⁵¹ *Ibid*, hlm. 15-16.

(*services*); membuat pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat (*regulation*); dan pemberdayaan (*empowerment*). Kemungkinan lain adalah bahwa Kepala Daerah hanya menuntut kewenangan yang menjadi miliknya, tanpa menyadari bahwa kewenangan tersebut harus diartikan sebagai membesarnya pula tanggung jawab Kepala Daerah dan seluruh rakyat di Daerah untuk menciptakan keadilan, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat demi terciptanya tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.⁵²

Otonomi Daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat Daerah dan bukan otonomi "daerah" dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalaupun implementasi Otonomi Daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan Daerah, kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur dan demokratis. Dalam hubungan itu, Kepala Daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Daerah. Cara pandang yang demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara Kepala Daerah dan otonomi daerah.⁵³

Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat administrasi negara dalam lingkungan pemerintah daerah lainnya. Kepala daerah dibantu wakil kepala daerah. Kepala daerah adalah pimpinan eksekutif (*chief executive*) di lingkungan pemerintah daerah. Kepala daerah propinsi adalah gubernur. Kepala daerah kabupaten adalah bupati. Kepala daerah kota

⁵² *Ibid*, hlm. 16-17.

⁵³ *Ibid*, hlm. 17.

adalah walikota. Kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 menghapus sebutan Kepala Daerah Tingkat I dan Tingkat II. Hal ini sejalan dengan penghapusan sebutan Daerah Tingkat I dan Tingkat II.⁵⁴

⁵⁴ Bagir Manan, *Op. cit.*, hlm. 129.

BAB III

PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PROSES DEMOKRATISASI DI DAERAH (STUDI PERBANDINGAN MENURUT UU NO. 22 TAHUN 1999 DAN UU NO.32 TAHUN 2004)

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

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

Sejalan dengan hal tersebut di atas, diperlukan figur Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap melakukan perubahan ke arah yang lebih baik.

A. Pengaturan Pemilukada Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999

Sejak bergulirnya reformasi pada tahun 1998 telah membawa perubahan pada sistem pemerintahan, termasuk sistem pemilihan kepala daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dijabarkan lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah

Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tatacara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Secara normatif ketentuan mengenai proses Pilkada mulai dari tahapan penetapan calon hingga pemilihan kepala daerah semua diatur dan dibawah wewenang dari lembaga legislatif daerah (DPRD).

1. Pemilihan Kepala Daerah

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sesuai dengan keinginan dan aspirasi masyarakat. Proses pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan melalui beberapa tahapan dimulai dari tahap pendaftaran, penyaringan, penetapan pasangan calon, rapat paripurna khusus, pengiriman berkas pemilihan, pengesahan, dan pelantikan. Guna memperoleh figur Kepala Daerah yang mampu, pasangan calon Kepala Daerah sebelum memangku jabatan, wajib memaparkan visi, misi, dan program kerjanya agar masyarakat melalui lembaga perwakilannya dapat menilai sejauhmana kemampuan calon dimaksud.

Menurut Pasal 18 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, tugas dan wewenang DPRD adalah:

- a. memilih Guberaur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota;
- b. memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah;

- c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota;
- d. bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah;
- e. bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- f. melaksanakan pengawasan terhadap:
 - 1). Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
 - 2). Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
 - 3). pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 - 4). kebijakan Pemerintah Daerah; dan
 - 5). pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah.
- g. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah; dan.
- h. menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

Dilihat dari tugas dan wewenang DPRD, tugas dan wewenang yang mengalami penambahan atau perluasan yang sangat besar. Demikian pula, dalam pola hubungan kelembagaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah terjadi perubahan yang signifikan. Kewenangan yang diurus oleh Daerah mencakup semua bidang pemerintahan kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, peradilan, agama,

dan beberapa kewenangan lainnya, antara lain perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara, dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

2. Tata Cara Pemilukada

Demokrasi tidak langsung sering pula diistilahkan sebagai demokrasi perwakilan. Artinya masyarakat tidak secara langsung berbagi kepentingannya kepada agenda kebijakan publik, melainkan mewakilkannya kepada para sejumlah kecil orang tertentu. Lembaga tempat orang-orang yang mewakili artikulasi kepentingan masyarakat tersebut sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Lembaga ini kemudian banyak mengambil peran-peran legislasi dan keputusan-keputusan publik yang mengikat secara formal, termasuk didalamnya keputusan publik mengenai siapa yang akan menjadi pimpinan eksekutif di daerah.

Kedudukan DPRD dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sangat sentral dalam pemilihan maupun pemberhentian kepala daerah. Padahal nuansa politis dari sistem perwakilan ini sangat kental, sehingga memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kewenangan yang dapat berakibat justru menimbulkan perseteruan kepentingan pribadi maupun golongan melalui fraksi sebagai alat partai politik. Kecenderungan

kepentingan politis ini dalam pelaksanaannya sering tidak sejalan dengan konstruksi logis dari sebuah demokrasi karena kepentingan pribadi maupun golongan yang cenderung lebih dikedepankan. Karena kedudukan DPRD yang cukup kuat, maka dalam pengelolaan sistem pemerintahan daerah menimbulkan kontroversi. Tercatat beberapa kasus pada saat pemilihan dan pelantikan kepala daerah diwarnai dengan dugaan politik uang dan intervensi pengurus partai politik di level lokal maupun pusat (DKI Jakarta, Jatim, Jateng, Provinsi Lampung).¹ Kasus suap untuk meloloskan laporan Pertanggungjawaban Tahunan (di Provinsi Jawa Barat, Provinsi Sulawesi Utara dan kota Manado). Serta kasus pemecatan atau pemberhentian kepala daerah akibat kepentingan DPRD tidak diakomodasi (Kota Surabaya, Provinsi Kalimantan Selatan, Provinsi Lampung, Kabupaten Kampar).²

Hampir setiap hari berbagai media massa selalu memberitakan perilaku menyimpang dari Kepala Daerah ataupun anggota DPRD, entah dalam kasus *money politic* dalam pemilihan Kepala Daerah, pembahasan laporan pertanggungjawaban, korupsi dana APBD, penjualan aset-aset Pemerintah Daerah, ataupun dalam kasus-kasus lain. Kasus-kasus yang mencuat tersebut secara langsung ataupun tidak, telah menodai kepercayaan masyarakat, yang berharap bahwa melalui otonomi daerah kehidupan demokrasi, kemasyarakatan, juga ekonomi akan lebih baik

¹ Amzulian Rifai, *Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 21.

² Bambang Purwoko, Mashuri Maschab, Dody Riyamadji, Kastorius Sinaga dalam Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Fisip UGM bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Agustus 2003, hal. 191.

dari sebelumnya. Tetapi ternyata, setelah otonomi berjalan \pm 4 tahun, yang lebih banyak muncul ke permukaan justru penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh para elite lokal yang kurang peka terhadap penderitaan masyarakat dan kurang mampu menjalankan fungsi manajerial di daerah, sehingga sisi positif dari otonomi daerah seolah menjadi terhalang oleh persoalan tersebut. Otonomi daerah bukannya mendatangkan berkah, tetapi justru menimpakan musibah bagi masyarakat di daerah.

Sudah bertahun-tahun diharapkan ada penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih desentralistik, karena selama Pemerintahan Orde Baru warna sentralistik begitu kental melingkupi hubungan Pusat dan Daerah. Pemerintah Daerah tidak pernah mendapat kesempatan untuk berkembang secara dinamis dan demokratis. Semua serba ditentukan oleh Pusat. Pemerintah Pusat bertindak sebagai atasan bagi daerah, dan seolah "paling mengerti" kebutuhan Daerah. Tidak heran apabila selama Orde Baru, Daerah hanya menjadi "sapi perah" dari berbagai kebutuhan dan kepentingan Pusat. "Restu" dari Pusat menjadi segala-galanya. Siapa yang memiliki akses ke Pusat, dialah yang akan menjadi pemenang di daerah, baik untuk urusan politik, ekonomi, bahkan hukum sekalipun.

Begitu pula dalam masalah hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD. Cerita tentang ketidakharmonisan hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD sudah sering terjadi sejak masa Orde Baru. Bedanya

dengan saat sekarang (pasca-Orde Baru), kalau di masa Orde Baru ketidakharmonisan itu muncul sebagai akibat dari terlalu dominan posisi Kepala Daerah dibanding posisi DPRD. DPRD sering merasa "dilecehkan" oleh Kepala Daerah. Sedangkan sekarang, DPRD posisinya lebih dominan (bahkan menentukan) dibanding posisi Kepala Daerahnya.

Perubahan posisi antara Kepala Daerah dan DPRD tidak lepas dari perbedaan corak atau langgam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Kalau UU No. 5 Tahun 1974 bercorak sentralistik, UU No. 22 Tahun 1999 lebih menampakkan semangat desentralistiknya, meskipun masih ada beberapa hal yang tidak bisa dihilangkan begitu saja corak sentralistiknya, misalnya pengaturan tentang pengesahan oleh Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah.

Dalam hal pemilihan Kepala Daerah, melalui UU No. 22 Tahun 1999, wewenang tersebut telah dialihkan dari Presiden kepada DPRD. Itulah wujud dari pemberdayaan politik daerah. Perubahan tersebut membawa implikasi yang sangat luas. Apabila sebelumnya seorang calon untuk dapat menjadi Kepala Daerah harus "minta restu" ke Pusat dengan "segala konsekuensinya", sekarang jalur itu sudah terputus. Di era otonomi luas, seorang calon harus berjuang mati-matian di daerah untuk "memenangkan" dukungan dari DPRD, tentu saja dengan "segala konsekuensinya". Dalam praktik, tidak sedikit calon Kepala Daerah yang selain harus berjuang mati-matian di Daerah, juga masih harus minta

restu "Pusat" (pimpinan partainya), sehingga menjadi mahal biaya politiknya. Calon yang hanya "bermodal pas-pasan" tentu akan berpikir ulang untuk menggolkan ambisinya. Masih "beruntung" kalau bisa menang, tetapi kalau kalah dalam pemilihan, padahal sudah telanjur menghamburkan (menyuap) uang ratusan juta, bahkan ada yang sampai miliaran rupiah, tentu akan menjadi cerita yang tragis dan menyedihkan.

Berdasarkan persoalan yang banyak muncul di Daerah khususnya dalam hal pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD, muncullah berbagai gagasan untuk mengoreksi ulang sistem tersebut. Usulan yang sudah mulai mengkristal adalah pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. Hal ini dimaksudkan untuk mengurangi peluang terjadi *money politic* dalam pemilihan Kepala Daerah, supaya lebih demokratis, dan kemungkinan muncul bakal calon yang tidak memiliki kemampuan dan kecakapan baik manajerial, *leadership*, moralitas yang "rendah" maupun akuntabilitas publik, dapat dicegah.

Dari sudut demokrasi, otonomi daerah, dalam arti formal, diperlukan dalam rangka memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Dari segi materiil, otonomi daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip negara kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan atas hukum. Oleh karena otonomi daerah bertalian dengan demokrasi, maka harus ada lembaga dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan demokrasi di daerah.

Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratik. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya, haruslah dijalankan secara demokratis yang meliputi tata cara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain. Mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratis pula.³

Berdasar UU No.22 Tahun 1999, pengisian jabatan kepala daerah diatur Pasal 34 sampai dengan Pasal 42 sebagai berikut:

Menurut Pasal 34 UU No.22 Tahun 1999, pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan. Untuk pncalonan dan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dibentuk Panitia Pemilihan.

Panitia Pemilihan tersebut di atas, menurut Pasal 35 UU No.22 Tahun 1999 bertugas:

- a. melakukan pemeriksaan berkas identitas mengenai bakat calon berdasarkan persyaratan yang telah ditetapkan dalam ;
- b. melakukan kegiatan teknis peiiailihan calon ; dan
- c. menjadi penanggungjawab penyelenggaraan pemilihan.

³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 59-60.

Selanjutnya bakal calon Kepala Daerah dan-bakal calon Wakil Kepala Daerah yang memenuhi persyaratan sesuai dengan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diajukan kepada DPRD untuk Ditetapkan sebagai calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah.

Selanjutnya Pasal 36 UU No.22 Tahun 1999 mengatur bahwa setiap fraksi melakukan kegiatan penyaringan pasangan bakal calon sesuai dengan syarat yang ditetapkan dalam Pasal 33. Setiap fraksi menetapkan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah dan menyampaikannya dalam rapat paripurna kepada pimpinan DPRD. Dua fraksi atau lebih dapat secara bersama-sama mengajukan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah.

Dalam Rapat Paripurna DPRD, setiap fraksi atau beberapa fraksi memberikan penjelasan mengenai bakal calonnya. Pimpinan DPRD mengundang bakal calon dimaksud untuk menjelaskan visi, misi, serta rencana-rencana kebijakan apabila bakal calon dimaksud terpilih sebagai Kepala Daerah. Anggota DPRD dapat melakukan tanya jawab dengan para bakal calon. Pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi-fraksi melakukan penilaian atas kemampuan dan kepribadian para bakal calon dan melalui musyawarah atau pemungutan suara menetapkan sekurang-kurangnya dua pasang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang akan dipilih satu pasang di antaranya oleh DPRD.

Nama-nama, calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD dikonsultasikan dengan Presiden. Nama-nama calon-Bupati dan calon Wakil Bupati serta calon Walikota dan calon Wakil Walikota yang akan dipilih oleh DPRD ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPRD.

Pemilihan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD. Apabila jumlah anggota DPRD belum mencapai kuorum, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan rapat dapat menunda rapat paling lama satu jam. Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), belum dicapai, rapat paripurna diundur paling lama satu jam Lagi dan selanjutnya pemilihan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah tetap dilaksanakan.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Setiap anggota DPRD dapat memberikan suaranya kepada satu pasang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dari pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (4) UU No.22 Tahun 1999. Pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) UU No.22 Tahun 1999, ditetapkan

sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.

Untuk dapat menjalankan berbagai fungsi yang ada pada dirinya, DPRD dibekali dengan berbagai macam hak yang tentu saja kalau dijalankan dengan baik akan menjadikan lembaga tersebut mampu memainkan peran yang sangat kuat dalam menciptakan *checks and balances* dengan pihak eksekutif.⁴ Hak-hak anggota DPRD meliputi:

- a. meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota;
- b. meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah;
- c. mengadakan penyelidikan;
- d. mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah;
- e. mengajukan pernyataan pendapat;
- f. mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- g. menentukan Anggaran Belanja DPRD; dan
- h. menetapkan Peraturan Tata tertib DPRD.

Kewenangan Pemerintah yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi itu akan disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut (Pasal 8). Hal ini sangat berbeda dari masa sebelumnya, di mana penyerahan urusan ke Daerah tidak disertai dengan pembiayaan, peralatan dan personel (3 P). Hal

⁴ Syaukani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, kerja sama Pustaka Pelajar dengan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, Yogyakarta, 2002, hlm.192.

inilah yang selama ini menjadi keluhan Daerah dalam melaksanakan pembangunan di Daerah.

Berkaitan dengan hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD masih banyak dijumpai masalah dalam implementasinya. Sinergitas kerja mutualisme antara Pemerintah Daerah dan DPRD juga belum sepenuhnya terwujud. Tidak jarang antara Kepala Daerah dan DPRD terjadi ketegangan dan rivalitas yang tinggi di berbagai daerah. Sebagai contoh, permusuhan antara DPRD dengan Walikota Payakumbuh; DPRD dengan Walikota Surabaya, dan lain sebagainya.

Masyarakat juga sering dikecewakan oleh wakil-wakilnya, khususnya dalam kaitannya dengan pemilihan Kepala Daerah (Bupati/Walikota). Pemilihan bupati di beberapa daerah di Jawa Timur, di Sampang, Mojokerto, dan Walikota Surabaya, hasil pilihan DPRD ditolak oleh masyarakat. Kesan yang muncul selama ini, anggota DPRD cenderung arogan, kurang dewasa dalam bersikap, sumber daya manusianya kurang berkualitas, kurang pengalaman di bidang politik, dan sebagian tidak membangun kariernya dari bawah, sehingga apa yang dihasilkan, apakah itu berupa peraturan daerah, pengawasan terhadap Kepala Daerah, pemilihan Kepala Daerah, ataupun dalam menjalin kemitraan dengan eksekutif daerah kurang memuaskan rakyat yang diwakilinya.⁵

⁵ Ni'matul Huda, "Otonomi Luas (Perspektif Yuridis dan Politis)", *Jurnal Studi Agama Millah* Vol.1, No.1, Agustus 2001, hlm. 92.

Apabila di masa sebelumnya (Orde Lama dan Orde Baru) ruang gerak DPRD diperketat, sekarang ketika ruang gerak kekuasaannya diperluas, DPRD ternyata belum mampu memanfaatkan kekuasaan itu secara wajar. Hal ini disebabkan, antara lain, karena masih kurang pengetahuan dan minim pengalaman di kalangan anggota DPRD mengenai hakikat fungsi DPRD dan seluk beluk pengaturan dan cara-cara pengelolaan pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam berbagai peristiwa telah terjadi *spanning* hubungan antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Keadaan makin "kelabu", karena dalam suasana kebebasan baru, berbagai kekuatan masyarakat memberikan bermacam-macam tekanan yang acapkali tidak proporsional lagi dalam tatanan berdemokrasi yang menuntut *rules of the game* yang menjunjung tinggi hukum, damai, tertib, teratur, dan tenteram. Kiranya perlu pola kesadaran baru dari Kepala Daerah beserta jajarannya. Demokrasi memang menuntut agar DPRD dapat berperan secara wajar, dan menuntut keterbukaan. Kepala Daerah dan jajarannya bukan alat kekuasaan sentralisme yang lebih menampakkan diri sebagai *pangreh* dengan simbol-simbol dan tingkah laku otoritarian, melainkan sebagai penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab dan harus tunduk pada pengawasan publik untuk mewujudkan kesejahteraan umum di daerahnya.⁶

⁶ Bagir Manan, *Men yongsong ...*, *op. cit.*, him. xi-xii.

Di dalam Pasal 40 ayat (3) UU No. 22 Tahun 1999 ditegaskan, *"Pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden."* Begitu pula dalam hal pemberhentian Kepala Daerah. Pemberhentian Kepala Daerah ditetapkan dengan Keputusan DPRD dan disahkan oleh Presiden (Pasal 50 ayat [1]). Adanya pengesahan dari Presiden dimaksudkan, antara lain, untuk memberi penegasan bahwa mekanisme yang dilalui dalam proses pemilihan Kepala Daerah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tetapi, jika adanya pengesahan Presiden dalam masalah ini dimaksudkan untuk "klep pengaman" kepentingan tertentu Pemerintah Pusat di Daerah, sebagaimana yang pernah dipraktikkan di masa Orde Baru, tentu pengaturan yang seperti itu akan kontraproduktif terhadap demokrasi yang ingin dibangun dan diwujudkan di Daerah.

Demikian halnya, syarat ada pengesahan dari Presiden atas keputusan DPRD dalam pemberhentian Kepala Daerah sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 50 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999, tentu juga dimaksudkan sebagai "klep pengaman" terakhir, jangan sampai ada Kepala Daerah yang diperlakukan secara tidak adil oleh DPRD dan kemudian dijatuhkan secara sewenang-wenang. Tetapi, jika pengesahan tersebut justru dipakai sebagai "klep pengaman" atas kepentingan-kepentingan politik tertentu, atau sebagai bentuk intervensi dari

Pemerintah Pusat, maka ketentuan dalam Pasal 50 ayat (2) tersebut akan menjadi batu sandungan bagi proses demokrasi di daerah. Bukan tidak mungkin akan muncul konflik-konflik baru di masyarakat.

Keharusan ada pengesahan dari Presiden secara umum dipahami sebagai campur tangan Pusat terhadap Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa UU No. 22 Tahun 1999 masih menyisakan unsur sentralistiknya. Suatu hal yang bertolak belakang dengan kehendak memberikan otonomi luas kepada daerah.

Ketakutan masyarakat terhadap sentralisasi kekuasaan dan sikap tidak demokratis dari Pemerintah Pusat tentu akan menjadi penghalang atas keinginan Pemerintah merevisi UU No. 22 Tahun 1999. Dengan kata lain, jika Presiden menolak mengesahkan hasil pemilihan atau pemberhentian Kepala Daerah yang sudah diputuskan oleh DPRD, yang merupakan representasi kehendak rakyat, maka otonomi yang berisi kebebasan dan kemandirian Daerah menjadi kehilangan maknanya. Presiden harus sungguh-sungguh menghormati kehendak DPRD sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dari daerah tersebut. Penolakan pengesahan Presiden akan mempersulit hubungan Kepala Daerah dengan DPRD. Pemerintahan di daerah tidak akan dapat berjalan sebagaimana mestinya.

3. Syarat-syarat Kepala Daerah

Pasal 33 UU No. 22 Tahun 1999 menentukan bahwa yang dapat ditetapkan menjadi Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat:

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

Sedangkan kewajiban Kepala Daerah menurut Pasal 43 UU No. 22 Tahun 1999 meliputi:

- a. mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana cita-cita Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945;
- b. memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- c. menghormati kedaulatan rakyat;
- d. menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- e. meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat;
- f. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;. Dan
- g. mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama dengan DPRD.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa bahwa ada beberapa ciri khas yang membedakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan undang-undang sebelumnya, antara lain:⁷

1. Adanya upaya untuk melakukan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu dengan memberikan kewenangan sepenuhnya kepada masyarakat di daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk memilih kepala daerah dan membuat peraturan daerahnya sendiri.
2. Upaya mendekatkan pemerintah kepada rakyat dengan menitikberatkan otonomi daerah pada kabupaten dan kota, tentunya dengan asumsi akan mempermudah masyarakat dalam memperoleh pelayanan (*publik service*).

⁷ Affan Gaffar Dalam Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi: Studi Atas Artikulasi Politik Nahdliyyin dan Dinamika Politik dalam Pilkada Langsung di Kab. Gresik, Jatim*, Averroes Press, Malang, 2005, hal. 106-107.

3. Sistem otonomi luas dan nyata di semua bidang pemerintahan kecuali yang menyangkut kebijaksanaan politik luar negeri, hankam, moneter dan fiscal, sistem peradilan dan agama.
4. Tidak menggunakan sistem otonomi bertingkat yang diimplementasikan pada tidak dikenalnya lagi daerah Tingkat I dan II yang membawa konsekuensi Gubernur bukan lagi atasannya Bupati.
5. Penyerahan kewenangan kepada daerah kabupaten atau kota dilakukan bersamaan dengan penyerahan pembiayaan atas penyelenggaraan pemerintahan tersebut, selanjutnya hal ini diatur lebih lanjut dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Secara filosofis, otonomi daerah dapat diartikan sebagai sebuah mekanisme yang memberikan kewenangan kepada masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara luas dan mengekspresikan diri dalam bentuk-bentuk kebijakan lokal tanpa tergantung kepada kebijakan pemerintah pusat. Secara teknis, hal ini akan diimplementasikan pada proses politik yang terjadi di dalam penentuan kebijakan-kebijakan publik di daerah, seperti Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Walikota dan wakilnya, pembuatan berbagai peraturan daerah dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah.⁸

Pasal 30 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa setiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah sebagai kepala eksekutif

⁸ *Ibid*, hal. 107.

yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala daerah propinsi disebut Gubernur yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai kepala daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi. Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban, ditetapkan dengan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden.

Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku kepala daerah, Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban, ditetapkan dalam peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah. Pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui pemilihan secara bersamaan. Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui tahapan pencalonan dan pemilihan. Untuk pencalonan dan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pemilihan. Ketua dan para wakil ketua panitia pemilihan merangkap sebagai anggota. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Pemilihan, tetapi bukan anggota.

Lebih detail tentang proses pilkada menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa penyelenggaraan pilkada adalah panitia pemilihan yang pada dasarnya memiliki tugas pokok, yaitu melakukan pemeriksaan berkas identitas mengenai bakat calon berdasarkan persyaratan yang telah ditetapkan; melakukan kegiatan teknis pemilihan calon; dan menjadi penanggungjawab penyelenggaraan pemilihan. Bakal calon kepala daerah dan bakal calon wakil kepala daerah yang memenuhi persyaratan sesuai dengan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh panitia pemilihan, diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk ditetapkan sebagai calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah.⁹

Setiap fraksi melakukan kegiatan penyaringan pasangan bakal calon sesuai dengan syarat yang ditetapkan dalam pasal 33. Setiap fraksi menetapkan pasangan bakal calon kepala daerah dan bakal calon wakil kepala daerah dan menyampaikannya dalam rapat paripurna kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dua fraksi atau lebih dapat bersama-sama mengajukan pasangan bakal calon kepala daerah dan bakal calon wakil kepala daerah. Dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, setiap fraksi atau beberapa fraksi memberikan penjelasan mengenai bakal calonnya. Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengundang bakal calon dimaksud untuk menjelaskan visi, misi, serta rencana-rencana kebijakan apabila bakal calon dimaksud terpilih sebagai kepala daerah. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melakukan Tanya jawab

⁹ Pasal 35 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

dengan para bakal calon. Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pimpinan fraksi-fraksi melakukan penilaian atau kemampuan dan kepribadian para bakal calon dan melalui musyawarah atau pemungutan suara menetapkan sekurang-kurangnya dua pasang calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah yang akan dipilih satu pasang di antaranya oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kemudian, nama-nama, calon Gubernur dan calon wakil.

Gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikonsultasikan dengan presiden.¹⁰

Pemilihan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah dilaksanakan dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Apabila jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum mencapai kuorum, pimpinan rapat dapat menunda rapat paling lama satu jam.

Apabila ketentuan tersebut belum tercapai, rapat paripurna diundur paling lama satu jam lagi dan selanjutnya pemilihan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah tetap dilaksanakan. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memberikan suaranya kepada satu pasang calon kepala daerah dan calon wakil kepala

¹⁰ *Ibid.*

daerah dari pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan disahkan oleh Presiden.

Kepala daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali. Nama-nama calon Bupati dan calon wakil Bupati serta calon Walikota dan calon Wakil Walikota yang akan dipilih Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditetapkan dengan keputusan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya untuk sekali masa jabatan. Kepala daerah dilantik oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas nama Presiden.

Tentang pemberhentian kepala daerah diatur dalam Pasal 48 UU No. 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa Kepala Daerah berhenti atau diberhentikan karena:¹¹

1. Meninggal dunia
2. Mengajukan berhenti atas permintaan sendiri
3. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru
4. Tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 33
5. Melanggar sumpah/janji sebagaimana dimaksud dalam pasal 42 ayat (3)
6. Melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 48

¹¹ Pasal 49 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

7. Mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kasus yang melibatkan tanggung jawabnya, dan keterangannya atas kasus itu ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pemberhentian Kepala Daerah karena alasan-alasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 49 ditetapkan dengan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan disahkan oleh presiden. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dan jumlah anggota, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota yang hadir.

B. Pengaturan Pemilu Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004

Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku lagi. Perubahan yang paling signifikan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini terdiri dari 240 pasal, dari 240 pasal tersebut, 63 pasal di antaranya mengatur tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, yaitu pasal 56 sampai dengan pasal 119.

Dalam rangka mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sesuai tuntutan reformasi dan amandemen UUD 1945, undang-undang ini menganut sistem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung

dengan memilih calon secara berpasangan. Calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Asas yang digunakan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sama dengan asas pemilu sebagaimana diatur dalam undang-undang pemilu, yaitu asas langsung, umum, bebas dan rahasia (luber), serta jujur dan adil (jurdil).

Sistem pilkada dapat dibedakan dalam 2 jenis, yaitu pilkada langsung dan pilkada tidak langsung. Faktor utama yang membedakan kedua metoda tersebut adalah bagaimana partisipasi politik rakyat dilaksanakan atau diwujudkan.

Tepatnya adalah metoda penggunaan suara yang berbeda. Pilkada yang tidak memberi ruang bagi rakyat untuk menggunakan hak pilih aktif, yakni hak untuk memilih dan hak untuk dipilih, dapat disebut dengan pilkada tak langsung, seperti sistem pengangkatan dan/atau penunjukan oleh pemerintah pusat atau sistem pemilihan perwakilan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam sistem pengangkatan dan/atau penunjukan oleh pemerintah pusat, kedaulatan atau suara rakyat diserahkan bulat-bulat kepada pejabat pusat, baik Presiden maupun Menteri Dalam Negeri. Dalam system pemilihan perwakilan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, kedaulatan rakyat atau suara rakyat diwakilkan kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sebaliknya pilkada langsung selalu memberikan ruang bagi implementasi hak pilih aktif. Seluruh warga asal memenuhi syarat dapat menjadi pemilih dan mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Karena itulah,

pilkada langsung sering disebut implementasi demokrasi partisipatoris, sedangkan pilkada tak langsung adalah implementasi demokrasi elit.¹²

Cara paling efektif untuk membedakan pilkadan langsung dan tak langsung adalah dengan melihat tahapan-tahapan kegiatan yang digunakan. Dalam pilkada tak langsung, partisipasi rakyat dalam tahapan-tahapan kegiatan sangat terbatas atau bahkan tidak ada sama sekali. Rakyat ditempatkan sebagai penonton proses pilkada yang hanya melibatkan elit. Rakyat sekadar menjadi objek politik, misalnya kasus dukung mendukung. Penonjolan peran dan partisipasi terletak pada elit politik, baik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau pejabat pusat.

Dalam pilkada langsung, keterlibatan rakyat dalam tahapan-tahapan kegiatan sangat terlihat jelas dan terbuka lebar. Rakyat merupakan subjek politik. Mereka menjadi pemilih, penyelenggara, pemantau dan bahkan pengawas. Oleh sebab itu, dalam pilkada langsung, selalu ada tahapan kegiatan pendaftaran pemilih, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, dan sebagainya.¹³

1. Masa persiapan, meliputi:

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi sebagai berikut:

- a. Pemberitahuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan

¹² Joko Prihatmoko, *Op.Cit*, hal. 209.

¹³ *Ibid*, hal. 209-210.

- b. Pemberitahuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah
 - c. Perencanaan, penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah
 - d. Pembentukan panitia pengawas, PPK, PPS, dan KPPS
 - e. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau
2. Tahapan pelaksanaan, meliputi:
- a. Penetapan daftar pemilih
 - b. Pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah
 - c. Kampanye
 - d. Pemungutan suara
 - e. Penghitungan suara
 - f. Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.

Dari enam kegiatan tahap pelaksanaan tersebut, keterlibatan atau partisipasi masyarakat sebagai pemilih dan pemantau terlihat dalam penetapan daftar pemilih, kampanye, pencalonan, pemungutan suara, dan penghitungan suara. Hal itulah yang mencirikan bahwa pilkada berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan pilkada langsung. Namun persyaratan pilkada langsung akan lebih lengkap, dalam pengertian warga menggunakan hak pilih aktif, apabila rakyat

atau warga terlibat langsung dalam tahap pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah/calon wakil kepala daerah serta penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih. Keterlibatan tersebut tidak hanya menjadi calon, namun juga mengawasi proses yang dilakukan berdasarkan ketentuan yang berlaku.

Pasal 18 ayat (4) menyebutkan:

"Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis".

Pasal 24 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah:

"Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan".

Pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004:

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

Dalam diktum UU No. 32 Tahun 2004, tidak ada rujukan ke Pasal 22E UUD 1945. Artinya, pengaturan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam UU tersebut memang bukan dalam kualifikasi Pasal 22E (Pemilu), tetapi mengacu pada Pasal 18 ayat (4), yang menerjemahkan "dipilih secara demokratis" dalam bentuk pemilihan langsung.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat oleh pembuat undang-undang tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum. Alasannya, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah termasuk dalam ranah Pemerintahan Daerah (Pasal 18 UUD 1945) sehingga tidak merujuk pada ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Menurut Ramlan Surbakti,¹⁴ secara substansi maupun tahapan pelaksanaannya, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan Pemilu. Pengaturan tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 disusun berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (1) mengenai asas-asas Pemilu (luber dan jurdil) dan hampir seluruhnya sama dengan pengaturan pemilihan presiden dan wakil presiden dalam UU No. 23 Tahun 2003.

Pasal 57 UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan sebagai berikut:

- (1) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD;
- (2) Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada DPRD.

Dari pemaparan di atas dapat diketahui, bahwa KPUD yang diberi wewenang khusus oleh UU No. 32 Tahun 2004 untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/ kota adalah KPUD sebagaimana dimaksud dalam UU

¹⁴ Ramlan Surbakti, "Pilkada adalah Pemilu", *Kompas*, 4 Februari 2005, hlm. 4.

No. 12 Tahun 2003. Hal ini merupakan penegasan bahwa penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota adalah sama dengan penyelenggara Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Jadi, secara struktural KPUD terikat dengan KPU.

Dalam ketentuan peralihan UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 233, ditegaskan:

- (1) Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2004 sampai dengan bulan Juni 2005 diselenggarakan pemilihan Kepala Daerah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini pada bulan Juni 2005.
- (2) Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya pada bulan Januari 2009 sampai dengan bulan Juni 2009 diselenggarakan pemilihan Kepala Daerah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini pada bulan Desember 2008

Kemudian dalam Pasal 234 ditegaskan sebagai berikut:

- (1) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum bulan Juni 2005, sejak masa jabatannya berakhir diangkat seorang pejabat Kepala Daerah.
- (2) Pejabat Kepala Daerah yang ditetapkan sebelum diundangkannya Undang-Undang ini, menjalankan tugas sampai berakhir masa jabatannya.

Pendanaan kegiatan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan pada tahun 2005 dibebankan pada APBN dan APBD.

Pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota dalam satu daerah yang sama yang berakhir masa jabatannya pada bulan dan tahun yang sama dan atau dalam kurun waktu antara 1 (satu) sampai dengan 30 (tiga puluh) hari, pemungutan suara diselenggarakan pada hari yang sama.

Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa pemilihan Kepala daerah, baik Gubernur, Bupati maupun walikota, semula berdasar UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, penyelenggaraannya amat sentralistik. Hal ini karena DPRD waktu itu tak lebih sebagai panitia penyelenggara, sedangkan penentu siapa yang menjadi Gubernur, Walikota, dan Bupati adalah pemerintah Pusat. Lebih-lebih berdasar Pasal 15 ayat (3) jo. Pasal 16 ayat (3) UU No.5 tahun 1974 yang menentukan bahwa tata cara pemilihan kepala Daerah Tingkat I dan II diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri. Berdasar pada ketentuan ini, maka pada masa itu ruang publik benar-benar tertutup.

Pada UU No.32 Tahun 2004 melalui Pasal 24 ayat (5) jo Pasal 56 ayat (1) maka pola demokrasi di daerah menggunakan pemilihan secara langsung yang merubah sepenuhnya pola demokrasi kepala daerah yang sebelumnya diatur didalam UU No. 22 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa pemilihan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah dilaksanakan dalam rapat

paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya dua pertiga jumlah anggota DPRD dalam rapat paripurna DPRD.

Adapun yang melatarbelakangi keberadaan pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut perlu dilakukan, yaitu:

1. Bahwa pimpinan tertinggi negara (presiden) telah dipilih secara langsung dalam pemilu yang dilakukan pertama kali melalui pemilu tahun 2004, sementara pimpinan wilayah terendah (Kepala Desa) juga dilaksanakan secara langsung, dengan demikian tidak ada alasan pemilihan gubernur, walikota dan bupati dilakukan secara langsung oleh rakyat.
2. Pemilu kepala daerah akan lebih mewujudkan kedaulatan yang berada ditangan rakyat, sebagaimana ketentuan pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dengan adanya kedaulatan di tangan rakyat di pemerintah daerah maka ongkos politik (money politik).
3. Secara yuridis, UU No. 22/1999 yang menentukan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD sudah tidak sesuai lagi karena undang-undang ini merupakan produk hukum sebelum amandemen UUD 1945. Sementara itu sudah ada Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU No. 22/2003 yang menginginkan pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat.¹⁵
4. Sebagai apapun sebuah pemerintahan dirancang, ia tak bisa dianggap demokratis kecuali pejabat yang memimpin pemerintahan itu dipilih secara bebas oleh warga negara dalam cara yang terbuka dan jujur untuk semuanya. Pelaksanaan pemilihan bisa bervariasi, namun intisarinnya tetap sama untuk semua masyarakat demokratis.¹⁶

Pemilihan Kepala Daerah memasuki era baru setelah Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi No.5/PUU-V/2007 tentang pencabutan terhadap ketentuan pasal 59 ayat 1 UU No.32 tahun 2004 pada hari Senin tanggal 23 Juli 2007. Ketentuan pasal 56 (2) UU

¹⁵ Morissan, "Hukum Tata Negara RI Era Reformasi", Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005, hlm. 199.

¹⁶ Catur Wido Haruni, *Naskah Publikasi Hasil Penelitian Kajian Kritis Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.5/PUU-V/2007 Tentang Calon Independen Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang Mei 2008, hlm. 6.

No. 32 Tahun 2004 menyatakan: "*Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik*", dan lebih lanjut ketentuan 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*".

Menurut Mahkamah Konstitusi ketentuan pasal tersebut yang menyatakan hanya parpol yang dapat mengajukan pasangan calon kepala daerah, bertentangan dengan Undang-Undang dasar 1945. Ketentuan itu menutup hak konstitusional seseorang. Pasal ini juga menjadikan hilangnya kesempatan bagi calon kepala daerah *independent*, dengan menempatkan partai politik sebagai satu-satunya jalan bagi *rekruietmen* pemimpin politik merupakan salah satu cara pandang sentralistik. Sebelumnya, kesempatan majunya calon *indenpent* hanya dibuka untuk Nangroe Aceh Darussalam sesuai dengan Undang-undang No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Namun itupun berlaku untuk sekali pilkada saja.

Pada aturan ini menimbulkan problematika pada calon independen (non partisan) yang sulit maju karena harus melalui partai politik. Jika melihat dari semangat pemilihan langsung hal ini tidak sesuai dimana semangat tersebut adalah memberi kesempatan yang luas bagi masyarakat untuk mencalonkan dan memilih sendiri calon pemimpin yang mereka hendaki.

Selanjutnya berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No 5/PUU-V/2007, calon perseorangan berhak mengajukan diri menjadi calon kepala

daerah. Dengan adanya ketentuan tersebut tentunya akan membawa implikasi terhadap proses demokratisasi di daerah dan akan membawa dampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan terbukanya ruang bagi calon *independent* untuk turut serta dalam pemilihan kepala daerah. Mengenai calon independen ini sekarang telah diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Keinginan munculnya calon independen disebabkan seringnya partai politik tidak mau mendengar suara masyarakat berkaitan dengan pencalonan seorang kepala daerah. Atas nama hak partai politik jalan dengan keinginannya sendiri. Memang Undang-undang menetapkan pencalonan kepala daerah hanya bisa dilakukan parpol atau gabungan parpol yang memiliki minimal 15% kursi di parlemen.

Dengan adanya putusan Mahkamah Konsitusi, maka terbuka peluang bagi seorang calon kepala daerah yang berkualitas, tetapi tidak memiliki dukungan parpol untuk mengajukan diri. Selanjutnya tentunya terserah kepada masyarakat pemilih untuk menentukan siapa yang pantas menjadi kepala daerah, karena dalam sistem politik sekarang ini, hak suara sepenuhnya ada ditangan rakyat.

Keputusan Mahkamah Konstitusi di atas merupakan terobosan hukum yang memiliki dampak positif dan bisa negatif. Positif tentunya jika dilihat koreksi yang bisa dilakukan terhadap partai politik. Seperti umum terjadi di negara yang sudah matang demokrasinya, calon *independent* tampil ketika

partai politik yang mapan dinilai tidak mengakomodasi kepentingan rakyat. Disamping dampak positif, tentunya harus mengantisipasi dampak negatif. Selama ini yang ada dalam pikiran, kehadiran calon *independent* akan memunculkan orang yang bersih, penuh dedikasi, mempunyai kapasitas sebagai pemimpin dan memiliki keberanian untuk menjalankan programnya. Namun, tidak boleh lupa, di zaman seperti sekarang ini, dimana kekuatan uang lebih kuat, bukan tidak mungkin calon *independent* bertolak belakang dengan apa yang diharapkan. Disisi lain dengan adanya calon *independent* akan menimbulkan keruwuten politik yang lebih kompleks. Hal ini karena timbul pemikiran, misalnya bagaimana seorang pemimpin bisa menjalankan tugas dengan baik apabila tidak mendapatkan dukungan politik yang memadai di parlemen.

Mengenai sengketa Pemilu diatur dalam Pasal 94 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sebagai berikut:

- (1) Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan.
- (2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.
- (3) Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat disampaikan melalui Pengadilan Tinggi untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan Pengadilan Negeri untuk pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota.
- (4) Mahkamah Agung memutus sengketa hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), paling lambat

- 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung.
- (5) Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bersifat final dan mengikat.
 - (6) Mahkamah Agung dalam melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat mendelegasikan kewenangannya kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota.
 - (7) Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final dan mengikat.

C. Kekurangan dan Kelebihan Pemilukada oleh DPRD

1. Kekurangan Pemilukada oleh DPRD

Menurut Wasistiono permasalahan dalam pemilihan Kepala Daerah yang menggunakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, sebagai berikut:¹⁷

- a. Terjadi politik uang didalam proses pemilihan Kepala Daerah meskipun sampai saat ini sulit untuk dibuktikan secara hukum. Masyarakat yang kecewa kemudian tidak percaya pada sistem yang ada;
- b. Karena mengutamakan aspek dukungan politik (akseptabilitas) seringkali mengabaikan aspek kapabilitas. Hal tersebut tidak akan menjadi masalah seandainya ada dukungan birokrasi daerah yang netral dan profesional.
- c. Partai politik yang memenangkan pemilu di suatu daerah karena kesalahan strategi kalah di dalam pemilihan Kepala Daerah tetapi tidak legawa menerima kekalahan. Mereka kemudian melakukan

¹⁷ Sadu Wasistiono, *Kepala Desa Dan Dinamika Pemilihannya*, Mekar Rahayu, Bandung, 2003, hlm. 120.

manuver politik untuk mengguncang kepemimpinan Kepala Daerah yang terpilih, yang pada akhirnya justru mengganggu stabilitas pemerintahan daerah sebagai kontra produktif terhadap Kepala Daerah;

- d. Di luar pemilihan Kepala Daerah, ditengarai juga adanya politik uang didalam penyusunan peraturan daerah serta laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah oleh DPRD, karena mereka mempunyai kedudukan lebih tinggi dibanding Kepala Daerah.

Berbagai persoalan sekitar pemilihan Kepala Daerah itu mendorong perlunya perubahan format pemilihan Kepala Daerah. Kelompok II Diskusi Praja IPDN dalam Diskusi Praja FKP IPDN pada tanggal 12 Desember 2004 mengungkapkan bahwa fakta sekitar pemilihan Kepala Daerah sebelum dan setelah UU No. 22 Tahun 1999, adalah kecenderungan proses pemilihan yang justru mematikan proses demokratisasi. Pada pemerintah yang sentralistik di bawah UU. No. 5 Tahun 1974, skenario pemilihan yang ditentukan secara sepihak oleh Pemerintah Pusat telah menjadikan pemilihan Kepala Daerah hanya sekedar sandiwara. Distribusi kekuasaan yang lebih besar kepada daerah setelah UU. No. 22 Tahun 1999, telah memberi keleluasaan pada daerah atau kepada DPRD dalam proses rekrutmen Kepala Daerah. Proses rekrutmen yang bergeser itu ternyata tidak kondusif terhadap proses politik yang demokratis di daerah, tetapi praktek-praktek pemilihan yang terjadi justru semakin buruk, baik dilihat dari kualitas dan kapabilitas

Kepala Daerah terpilih, dengan terutama praktek politik uang dalam proses pemilihan.

Bertolak dari pemikiran dan kenyataan tersebut maka perubahan format pemilihan Kepala Daerah melalui perubahan UU No. 22 Tahun 1999 adalah kebutuhan yang sangat mendesak. Perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD menjadi pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat.

Hal ini didukung Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Arti demokratis bisa menimbulkan makna ganda, bisa dipilih langsung oleh rakyat serta bisa dipilih langsung oleh anggota legislatif sebagai Wakil rakyat. Namun dengan adanya revisi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 maka maksud dari dipilih secara demokratis adalah dipilih oleh rakyat.

Adanya perubahan fungsi legislatif yaitu dihapusnya fungsi memilih Kepala Daerah, tertuang dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, maka pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh masyarakat.

2. Kelebihan Pilkada oleh DPRD

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah parlemen lokal di daerah, yang terdiri dari: DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten, dan DPRD Kota. DPRD yang merupakan wakil rakyat merupakan perwujudan sarana demokrasi. Ditambah pula fenomena mahalnya penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung, dan adanya fakta bahwa kesadaran politik rakyat belum cukup tinggi dengan banyaknya rakyat yang tidak menggunakan hak pilihnya. Tanpa mengurangi hak pilih rakyat, konsep pilkada bukan pemilu merupakan suatu alternatif yang dapat dijadikan proyek percobaan untuk efisiensi anggaran negara maupun daerah. Dengan mekanisme pemilihan oleh DPRD ini, harapannya dapat meminimalisir praktek *money politic* yang kerap dilakukan oleh partai politik atau peserta pilkada kepada masyarakat yang secara tidak langsung akan memberi pengaruh berkurangnya peluang praktek korupsi sebagai usaha pengembalian modal kampanye calon kepala daerah.¹⁸

Kelebihan dari mekanisme pilkada oleh DPRD adalah bahwa kepala daerah dapat langsung bertanggungjawab kepada DPRD atas segala kebijakan yang diambil. DPRD sebagai pemangku jabatan wakil rakyat merupakan jembatan aspirasi dan kepentingan rakyat. Sehingga kontrol rakyat kepada kepala daerah terpilih dapat maksimal.

¹⁸ Adhelia, "pilkada langsung bukan pemilu", dalam <http://adhelia.blog.uns.ac.id/>, diakses 7 Mei 2011.

Terkait mengenai besarnya kewenangan DPRD untuk memilih dan mengangkat kepala daerah ini bukan merupakan hal yang tumpang tindih dengan konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang dianut negara Indonesia. Adanya konsep *checks and balances* diantara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif bukan dengan maksud untuk saling menjatuhkan, melainkan untuk saling mengawasi kebijakan yang diambil. Kedudukan DPRD dalam pemerintah daerah sama dengan kedudukan kepala daerah.

Dengan kewenangan yang dimiliki DPRD tersebut, terdapat resiko penyalahgunaan wewenang oleh wakil rakyat terhadap kepala daerah. Diduga akan ada intervensi terkait kebijakan yang akan diambil kepala daerah mengingat kedudukan DPRD sebagai subyek pemilih peserta pilkada. Untuk mengatasi hal tersebut, perlu dilakukan kontrol secara koordinasi dari pihak-pihak terkait. Misalnya dibidang administrasi, maka harus dikoordinasikan dengan pihak Kementrian Dalam Negeri, dibidang pembangunan infrastruktur berskala makro perlu dikordinasikan dengan pihak pemerintah pusat dan provinsi, dan di sektor keuangan perlu dilakukan pengawasan dan auditing yang teratur dan terkoordinasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap para pemangku kekuasaan di daerah. Dengan konsep alternatif tersebut, maka akan tercipta harmonisasi pemerintahan, menuju konsep *good governance*, yang ditenggarai dengan mekanisme pilkada bukan pemilu (pilkada dengan pemilihan oleh DPRD) yang efisien dan efektif.

D. Kekurangan dan Kelebihan Pemilukada oleh Rakyat

Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Pada sistem atau mekanisme ini ada kelebihan dan kelemahannya. Wasistiono berpendapat bahwa kelebihan dan kelemahan pemilihan Kepala Daerah secara langsung sebagai berikut:¹⁹

1. Kelebihan pemilihan Kepala Daerah secara langsung:
 - a. Demokrasi langsung akan dapat dijalankan secara lebih baik, sehingga makna kedaulatan ditangan rakyat akan nampak secara nyata;
 - b. Akan diperoleh kepala daerah yang mendapat dukungan luas dari rakyat sehingga memiliki legitimasi yang kuat. Pemerintah Daerah akan kuat karena tidak mudah diguncang oleh DPRD;
 - c. Melalui pemilihan Kepala Daerah secara langsung, suara rakyat menjadi sangat berharga. Dengan demikian kepentingan rakyat memperoleh perhatian yang lebih besar oleh siapapun yang berkeinginan mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah;
 - d. Permainan politik uang akan dapat dikurangi karena tidak mungkin menyuap lebih dari setengah jumlah pemilih untuk memenangkan pemilihan Kepala Daerah.

¹⁹ Sadu Wasistiono, *Op.cit.*, hlm 12.

2. Kelemahan pemilihan Kepala Daerah secara langsung:²⁰
 - a. Memerlukan biaya yang besar karena calon Kepala Daerah harus kampanye langsung menghadapi rakyat pemilih, baik secara fisik (*door to door*) maupun melalui media masa. Hanya calon yang memiliki cadangan dana yang besar atau didukung oleh sponsor saja yang mungkin akan ikut maju ke pemilihan Kepala Daerah;
 - b. Mengutamakan figur publik (*public figure*) atau aspek akseptabilitas saja, tetapi kurang memperhatikan kapabilitasnya untuk memimpin organisasi maupun masyarakat;
 - c. Kemungkinan akan terjadi konflik horisontal antar pendukung apabila kematangan politik rakyat di suatu daerah belum cukup matang. Pada masa lalu, rakyat sudah terbiasa dengan menang-kalah dalam berbagai pemilihan. Tetapi pada masa orde baru pemilihan Kepala Daerah penuh dengan rekayasa, sehingga sampai saat ini rakyat masih belum percaya (*distrust*) pada sistem yang ada;
 - d. Kemungkinan kelompok minoritas baik dilihat dari segi agama, suku, ras, maupun golongan akan tersisih dalam percaturan politik, apabila dalam kampanye faktor-faktor primordial itu yang lebih ditonjolkan.

Sedangkan menurut Kertapradja dalam Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi, terdapat kelebihan dan kelemahan pada pemilihan Kepala

²⁰ *Ibid.*

Daerah secara langsung. Adapun kelebihan dan kekurangan tersebut adalah sebagai berikut:²¹

1. Kelebihan

- a. Perkembangan proses demokrasi dalam rangka penegakan *civil society* dalam kehidupan masyarakat dan pemerintahan daerah akan meningkat, karena pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat akan membawa pengaruh secara transparan dan bertanggung jawab, sehingga akan membawa dampak kepada peningkatan pendidikan politik masyarakat;
- b. Partisipasi masyarakat dalam proses pemilihan Kepala Daerah, baik dalam proses persiapan, maupun dalam pelaksanaan akan semakin meningkat. Rakyat akan lebih mengenal dan percaya kepada figur calon daripada kepada janji-janji partai politik;
- c. Kedekatan calon kepada masyarakat daerah dan penguasaan medan (geografi, demografi, SDA dan SDM) dan berbagai permasalahan dalam masyarakat, merupakan prasyarat mutlak yang harus dikuasai oleh calon;
- d. Pendayagunaan sumber daya (*resource*) yang dimiliki calon akan lebih efektif dan efisien, sebab komunikasi calon dengan masyarakat tidak difasilitasi oleh pihak ketiga, walaupun menggunakan kendaraan partai politik;

²¹ Kertapradja dalam Djohan, Djohermansyah dan Made Suwandi, *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, IIP Press, Jakarta, 2005, hlm. 1.

- e. Ketokohan figur calon sangat menentukan dibandingkan dengan kekuatan mesin politik Parpol, artinya besar kecilnya Parpol yang dijadikan kendaraan politik pencalonan tidak berkorelasi kuat terhadap keberhasilan seorang calon, seperti kasus SBY, walaupun didukung oleh partai kecil, namun figur dan *image* SBY yang berkembang dalam masyarakat sangat menentukan;
- f. Stabilitas pemerintahan daerah akan lebih terjamin, karena menurut konstruksi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD melalui pemilihan secara langsung ini, betul-betul kesempatan bagi masyarakat untuk menentukan pemimpinnya, memilih figur yang mereka kenal dan percayai sehingga dampak kredibilitas terhadap pemerintahan daerah, merupakan jaminan terhadap stabilitas penyelenggaraan pemerintahan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*);
- g. Dampaknya terhadap hubungan kemitraan dan kesetaraan antara Kepala Daerah yang dipilih secara langsung dan DPRD yang juga dipilih secara langsung, adalah merupakan hubungan “kemitraan” dan “kesetaraan” yang sebenarnya, dimana tidak memungkinkan lagi adanya potensi korupsi, kolusi dan nepotisme, serta rawannya “*money politics*” sebagai ajang untuk menjatuhkan Kepala Daerah;

- h. Meningkatkan gairah birokrasi pemerintahan daerah, karena adanya keleluasaan untuk mengambil keputusan, serta terbentuknya peluang karir yang lebih tinggi, melalui kompetensi profesional;
- i. Meningkatkan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun DPRD, sehingga keinginan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, terpercaya dan akuntabel semakin sangat didambakan oleh masyarakat;
- j. Peranan DPRD sebagai badan legislasi, penganggaran dan badan pengawas kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, akan lebih menekankan kepada fungsinya sebagai badan legislasi, anggaran dan badan pengawas yang efektif, daripada memerankan ajang wahana politik dalam upaya menjatuhkan Kepala Daerah;
- k. Pemberian pelayanan umum kepada masyarakat akan semakin meningkat, baik kualitas maupun kuantitas, sejalan dengan meningkatnya tuntutan dari masyarakat akan pelayanan yang lebih baik, yang pada gilirannya akan menimbulkan “keterpercayaan” kepada masyarakat;
- l. Munculnya semangat kedaerahan yang menjadi faktor pendorong yang kuat bagi pengembangan daerahnya, dalam arti peningkatan kredibilitas dan akuntabilitas.

2. Kelemahan:²²

- a. Dari tataran konsep dan implementasi, teori *concurrent* dalam menentukan urusan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan daerah, dikhawatirkan akan menimbulkan duplikasi kewenangan, membias keatas menjadi model piramid terbalik, dan terjadi kevakuman dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena sikap yurisdiksi politik dan negatif, terutama sikap yuridiksi negatif;
- b. Kemungkinan munculnya konflik kepentingan antara pusat dan daerah propinsi dan antar daerah propinsi dan kabupaten/kota, dan antar daerah yang berkaitan dengan pendayagunaan sumber daya alam, seperti sumber daya air, hutan, lautan, lingkungan hidup dan lain sebagainya, terutama dalam hal menentukan urusan wajib dan urusan pilihan;
- c. Secara organisatoris-manajerial tidak ada hubungan hierarki dan koordinasi antara KPUD Propinsi dan KPU Pusat serta KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/Kota, yang dikhawatirkan akan menimbulkan kerawanan "*kolusi*" dan "*money politics*" antara KPUD dan DPRD karena tidak ada sistem pengendalian dan pengawasan dari pusat;
- d. Dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah secara langsung terbuka kemungkinan terjadinya kolusi dan *money politics* atau bentuk-bentuk semacamnya antara DPRD, KPUD dan Partai Politik,

²² *Ibid.*

- baik sebagai pendukung calon partai atau gabungan parpol, maupun sebagai kendaraan politik yang digunakan oleh calon perseorangan;
- e. Sikap dan perilaku birokrasi pusat yang cenderung untuk tetap mempertahankan statusquo, terutama dalam mempertahankan kewenangan pusat yang enggan menyerahkan kepada daerah (tidak transparan), khususnya sebagai akibat dalam mengaplikasikan teori *concurrent*;
 - f. Mesin politik tidak akan berjalan maksimal, kecuali bagi calon yang didukung oleh parpol atau gabungan parpol sendiri. Kalau calon dari perseorangan maka jejaring kerja (*network*) harus diupayakan sendiri, karena mesin politik tidak hanya dipinjam sebagai kendaraan politik saja. Hal ini bisa difahami, karena intervensi parpol terhadap manajemen *resources* (logistic) calon yang diusungnya, hampir tidak ada;
 - g. Sama halnya seperti dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 masih belum sinkronnya per-Undang-Undang sektoral pusat dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sehingga para pejabat birokrasi departemen sektoral pusat masih berpegang kepada UU Sektoral yang bersangkutan, dan belum menyesuaikan dengan jiwa dan semangat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004;
 - h. Demikian pula, sama dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemungkinan terjadinya multi-interpretasi, baik terhadap jiwa dan semangat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-

Undang Nomor 33 Tahun 2004 maupun terhadap Pasal-Pasal didalamnya yang tidak atau kurang jelas.

Apapun alasannya, pemilihan Kepala Daerah harus tetap terlaksana dan jauh lebih baik hasilnya dibandingkan pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan oleh DPRD. Namun hal tersebut dapat terwujud apabila semua unsur berjalan untuk kepentingan bersama bukan untuk kepentingan individu. Baik dari masyarakat selaku subjek serta objek dari mekanisme ini dan pemerintah terutama KPUD harus bermain netral. Menurut Wasistiono mekanisme pemilihan Kepala Daerah dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan apabila.²³

1. Adanya kesadaran politik yang tinggi dari para pemain politik - baik para aktivis partai, simpatisan maupun massa yang diam - sehingga siap menerima kemenangan maupun kekalahan secara legawa. Sepanjang pemilihan dilakukan secara jujur dan terbuka;
2. Adanya wawasan kebangsaan yang kuat dari para pemain politik sehingga tidak hanya mengejar kemenangan sesaat dengan mengorbankan persatuan dan kesatuan bangsa;
3. Adanya peraturan perUndang-Undangan yang secara jelas dan mudah mengatur tentang tatacara pemilihan Kepala Daerah secara langsung, sehingga tidak menimbulkan penafsiran ganda sesuai kepentingan masing-masing.

²³ Sadu Wasistiono, *Op.cit.*, hlm 123.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan cara yang digunakan untuk menutup lubang-lubang permasalahan pemilihan Kepala Daerah yang menggunakan dasar Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999, adapun permasalahan tersebut diantaranya: *money politics*, ijazah palsu, masalah kisruhnya proses pemilihan, tertundanya pelantikan calon terpilih, dan masih banyak yang lainnya. Untuk menjawab itu maka Made Suwandi berargumen:²⁴

1. *Money politics*

Dalam pemilihan Kepala Daerah akan sulit untuk melakukan *money politics* dan walaupun dipaksakan ongkos untuk memenangkan calon akan jauh lebih besar dibandingkan pemilihan melalui DPRD. Di samping itu, tidak juga terdapat jaminan pemilih yang dibagi uang akan memilih calon yang melakukan penyuaipan tersebut;

2. *Hubungan check and balances*

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung akan dapat meningkatkan legitimasi politik Kepala Daerah dalam memimpin pemerintahan daerah dan sekaligus menciptakan *check and balances* dalam hubungannya dengan DPRD. Namun kalau Kepala Daerah terlalu kuat akan menciptakan "*power shift*" ke arah "*eksekutif heavy*". Untuk itu pemberdayaan DPRD dan masyarakat sangat penting untuk menciptakan keseimbangan antara eksekutif dan legislatif daerah;

3. *Penguatan DPRD*

²⁴ Djohermansyah dan Made Suwandi, *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, IIP Press. Jakarta, 2005, hlm. 15.

Ada beberapa pemikiran strategis dalam upaya pemberdayaan DPRD yaitu peningkatan hubungan DPRD dengan masyarakat, peningkatan akuntabilitas DPRD dan Kepala Daerah dan penilaian didasarkan atas pengukuran kinerja.

Sedangkan Irman Gusman dalam Seminar Pemilihan Kepala Daerah Langsung yang diselenggarakan oleh Wahana Bina Praja IPDN di Kampus Cilandak 24 Maret 2005, berpendapat:

“Pilkada Langsung dapat diberdayakan dalam mengakomodasi pendelegasian wewenang. Menurut beliau, bila kebijakan otonomi daerah yang berlangsung setengah dasawarsa ini tidak dibarengi dengan peningkatan partisipasi masyarakat seperti Pilkada Langsung sesuai tuntutan alam demokrasi, maka praktek-praktek kekuasaan yang menindas seperti yang dialami dalam sistem lama dalam bentuk lain seperti populernya istilah munculnya “raja-raja kecil” di daerah. Para pejabat daerah yang sebelumnya tidak memiliki banyak kewenangan dalam waktu singkat tiba-tiba mendapatkan kekuasaan dan kesempatan yang sangat besar yang dalam waktu singkat belum tentu dapat dikendalikan sebagaimana mestinya. Dalam keadaan demikian, maka sesuai dengan dalil Lord Acton bahwa *‘power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely’*, timbul kekhawatiran bahwa iklim penindasan dan praktek-praktek kezaliman yang anti demokrasi serta praktek-praktek pelanggaran hukum dan penyalahgunaan wewenang yang pernah terjadi di tingkat Pusat justru ikut beralih ke dalam praktek pemerintahan di daerah-daerah di seluruh Indonesia. Oleh karena itu, Pilkada Langsung haruslah dipahami esensinya juga mencakup pengertian penguatan kewenangan (otonomi) masyarakat di daerah-daerah dalam berhadapan dengan pemerintahan di daerah”.²⁵

Melalui argumen-argumen tersebut diharapkan pemilihan Kepala Daerah dapat mengatasi permasalahan pemilihan Kepala Daerah yang menggunakan dasar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

²⁵ Irman Gusman, “Pemberdayaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung dalam Mengakomodasi Pendelegasian Wewenang”, *Seminar Pilkada Langsung Wahana Bina Praja IPDN*, Jakarta 24 Maret 2005.

E. Pemilukada yang Ideal di Indonesia

Menurut Sigit Pamungkas (pengamat politik dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta),²⁶ demokrasi lokal harus berjalan secara efektif dan efisien. Hal itu dapat terwujud jika pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) dapat mencapai tingkat ideal, serta tujuan yang diharapkan. Untuk itu, desain institusional Pemilukada perlu diperbarui. Demokrasi lokal berjalan efektif jika Pemilukada mencapai idealitas atau tujuan yang diharapkan. Beberapa idealitas Pemilukada itu antara lain partisipasi rakyat yang tinggi dengan penggunaan hak pilih yang cerdas, proses elektoral berkualitas, terpilihnya kepala daerah yang berkualitas dan pasca Pemilukada, pmda bekerja di atas prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Selanjutnya, demokrasi berjalan efisien jika biaya pelaksanaan Pemilukada memakai sumber daya yang sepiantasnya. Biaya Pemilukada meliputi finansial, politik, dan sosial itu, jangan sampai melampaui batas kewajaran. Pilkada berjalan efisien artinya tidak menelan biaya finansial, politik dan sosial yang di luar batas kewajaran. Lebih jauh lagi, dalam rangka melakukan efektivitas dan efisiensi demokrasi, perbaikan Pemilukada tidak dapat dilakukan secara tambal sulam. Dalam hal ini, perlu perbaikan yang sangat substansif pada segi strategis Pemilukada.

Untuk dapat melakukan hal itu, diagnosis menyeluruh atas desain institusional Pemilukada perlu dilakukan. Agar ditemukan akar persoalan yang menyebabkan Pemilukada yang telah berjalan tidak mencapai kualitas

²⁶ Sigit Pamungkas, "Subtansitif Desain Pemilukada Perlu Pembaruan", dalam <http://www.politikindonesia.com/index.php?k=pendapat&i=16389-Subtansitif%20Desain%20Pemilukada%20Perlu%20Pembaruan>, diakses 5 Mei 2011.

yang diharapkan. Selama diagnosis terhadap persoalan yang ada tidak menyentuh pada akar penyebab, maka terapi atas permasalahan itu tidak akan mampu melahirkan Pemilukada yang efektif dan efisien.²⁷

Figur kepala daerah dalam mengelola pemerintahan, sangat besar perannya, bahkan bagaikan raja kecil. Kepala daerah yang berpihak pada rakyat, bisa mewujudkan aspirasi masyarakat, hukum, keadilan, serta kemajuan pembangunan dan kemakmuran sehingga diidolakan warganya. Masyarakat bahkan tidak segan-segan mempertahankan kepala daerah yang diidolaknya itu meskipun masa jabatannya sudah berakhir. Sebaliknya, figur yang tidak diidolakan karena tidak memiliki profil ideal sebagai pimpinan daerah, tidak akan dipertahankan. Malah bila perlu digoyang saat masih aktif sampai jatuh dari jabatannya. Tidak cukup hanya itu, ketika diindikasikan kuat bertindak melawan hukum, pejabat tersebut dilaporkan ke kejaksaan atau KPK. Untuk melaporkannya pun tidaklah sulit ketika data indikasi pelanggaran hukum tidak sulit didapatkan.²⁸

Harus selalu diingat, tiap pejabat, termasuk kepala daerah, di lingkungan pekerjaannya, tidak selalu hidup dengan orang yang setia lahir batin padanya. Ada yang suka dan ada yang tidak suka, ada yang ditampilkan dan ada yang hanya dipendam. Ada yang benar-benar setia, ada pula yang tidak. Atau sepertinya setia tetapi faktanya tidak. Dari merekalah, biasanya didapat banyak data tentang tindakan yang diindikasikan kuat berunsur korupsi atau tindak pidana lainnya. Mereka yang pernah dekat dengan kepala

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Lathifah Hanim, "Memahami Profil Ideal Kepala Daerah", dalam <http://artikel-media.blogspot.com/2011/01/memahami-profil-ideal-kepala-daerah.html>, diakses 20 April 2011.

daerah tersebut, ketika kemudian berseberangan, biasanya akan berbuat sesuatu untuk bisa membongkar rahasia kepala daerah itu. Termasuk lawan politiknya, yang memang sejak awal dan terus mengumpulkan data tindakan kepala daerah tersebut yang berunsur melawan hukum, melukai hati rakyat ataupun merugikan negara. Ketika data dirasa cukup, selanjutnya diserahkan kepada pihak yang berwenang. Harapannya tentu ditindaklanjuti, bukan sekadar menggoyang dengan kekuatan massa atau publikasi di media massa.

Fenomena pengidolaan dan penggoyangan oleh rakyat, lawan politik, teman, mitra kerja dan ataupun stafnya terhadap kepala daerahnya adalah sesuatu yang wajar. Kewajaran ini otomatis menjadi sesuatu yang wajib diperhatikan oleh tiap kepala daerah. Rakyat juga perlu memahami pentingnya arti profil ideal kepala daerah, setidaknya tidak asal memilih calon kepala daerah pada saat pilkada. Dalam jabaran ideal, profil kepala daerah seharusnya berangkat dari sosok diri yang bersih dan berwibawa, serta jujur, dan amanah.

Seorang kepala daerah harus dapat mengetahui, memahami, menghormati, dan selalu menjunjung tinggi kaidah agama, hukum, pemerintahan, kenegaraan, dan sosial kemasyarakatan. Sosok seperti itu biasanya bisa efektif dan efisien dalam bekerja melalui dukungan kekompakan tim guna mendukung tercapainya cita-cita kehidupan bersama.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 58 UU No.12 Tahun 2008, calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat:

1. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
3. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;
4. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun bagi calon gubernur/wakil gubernur dan berusia sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun bagi calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota;
5. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
6. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
7. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
8. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
9. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
10. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;

11. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
12. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
13. menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;
14. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
15. tidak dalam status sebagai penjabat kepala daerah; dan
16. mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya.

Profil ideal seperti di atas merupakan keharusan saat tugas kepala daerah sebagai pimpinan pemerintahan dan daerah dalam rangka melaksanakan amanat yang diembannya untuk kepentingan rakyat, bukan kepentingan pribadi atau kelompok. Hal ini perlu mendapat perhatian mengingat ada indikasi sekarang ini keberpihakan kepala daerah pada rakyat secara umum masih jauh dari harapan.

Bagi seorang kepala daerah, kemungkinan diidolakan atau digoyang seperti itu mengharuskan dirinya untuk mampu berinstropeksi, yang harus didukung oleh anggota keluarga, teman, dan para pendukungnya. Dia dan wakilnya harus dapat menjadi pemimpin yang baik, dengan memahami arti kepemimpinan sebagai amanah yang harus pula dipertanggungjawabkan

kepada Yang Maha Esa. Amanah harus dilaksanakan dengan semangat iman, kejujuran, dan kebersamaan untuk membuat keadaan menjadi lebih baik.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kelebihan dan kekurangan pengaturan sistem sistem kepala daerah melalui pemilihan oleh DPRD adalah sebagai berikut:
 - a. Kekurangan Pemilukada oleh DPRD, meliputi:
 - 1). Terjadi politik uang didalam proses pemilihan Kepala Daerah;
 - 2). mengabaikan aspek kapabilitas.
 - 3). Partai politik yang kalah sering tidak mau menerima kealahannya dan melakukan manuver politik untuk mengguncang kepemimpinan Kepala Daerah yang terpilih,
 - b. Kelebihan Pemilukada oleh DPRD
 - 1). Dengan mekanisme pemilihan oleh DPRD ini, dapat meminimalisir praktek *money politic* yang kerap dilakukan oleh partai politik atau peserta pilkada kepada masyarakat yang secara tidak langsung akan memberi pengaruh berkurangnya peluang praktek korupsi sebagai usaha pengembalian modal kampanye calon kepala daerah.
 - 2). Kepala daerah dapat langsung bertanggungjawab kepada DPRD atas segala kebijakan yang diambil.

- 3). DPRD sebagai pemangku jabatan wakil rakyat merupakan jembatan aspirasi dan kepentingan rakyat, sehingga kontrol rakyat kepada kepala daerah terpilih dapat maksimal.
 - 4). Adanya konsep *cheks and balances* diantara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif bukan dengan maksud untuk saling menjatuhkan, melainkan untuk saling mengawasi kebijakan yang diambil.
2. Kelebihan dan kekurangan sistem pemilihan kepala daerah melalui rakyat adalah sebagai berikut:
- a. Kelebihannya meliputi:
 - 1). makna kedaulatan ditangan rakyat akan nampak secara nyata;
 - 2). Akan diperoleh kepala daerah yang mendapat dukungan luas dari rakyat sehingga memiliki legitimasi yang kuat.
 - 3). kepentingan rakyat memperoleh perhatian yang lebih besar
 - b. Kelemahan pemilihan Kepala Daerah secara langsung:
 - 1). Memerlukan biaya yang besar;
 - 2). Mengutamakan figur publik (*public figure*) atau aspek akseptabilitas;
 - 3). Kemungkinan akan terjadi konflik horisontal antar pendukung apabila kematangan politik rakyat di suatu daerah belum cukup matang;
 - 4). Kemungkinan kelompok minoritas akan tersisih.

3. Oleh karena itu, Pemilihan Kepala Daerah baik oleh DPRD maupun oleh rakyat mempunyai kekurangan dan kelebihan maka, ada beberapa prinsip ideal. Beberapa idealitas Pemilukada itu antara lain partisipasi rakyat yang tinggi dengan penggunaan hak pilih yang cerdas, proses elektoral berkualitas, terpilihnya kepala daerah yang berkualitas, pemilukada itu sendiri berjalan efektif, yaitu mencapai idealitas atau tujuan yang diharapkan dan efisien artinya tidak menelan biaya finansial, politik dan sosial yang di luar batas kewajaran. Prinsip-prinsip tersebut dapat diberlakukan baik untuk Pemilukada langsung atau oleh DPRD.

B. Saran

1. Dalam rangka melakukan efektivitas dan efisiensi demokrasi, sebaiknya dilakukan perbaikan strategis Pemilukada yang meliputi baik regulasi maupun pelaksanaannya. Perbaikan tersebut tidak dapat dilakukan secara tambal sulam, melainkan secara menyeluruh dan sekaligus. Dalam hal ini, perlu perbaikan yang sangat substansif agar kekurangan-kekurangan pemilukada yang telah berjalan dapat diminimalisir.
2. Dengan adanya calon independen sebagaimana telah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2008, sebaiknya didukung oleh semua pihak, baik itu pemerintah, partai politik maupun masyarakat. Hal ini karena keberadaan calon independen akan membawa dampak positif dalam konteks demokrasi. Selanjutnya dari persoalan yang timbul sebagai akibat dari revisi UU Pemda ini, misalnya tidak adanya aturan tegas sejak kapan calon perseorangan dapat berpartisipasi dan berkompetisi dalam pilkada,

maka sebaiknya harus segera diantisipasi baik oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun KPU dan segera mengeluarkan regulasi yang mengatur kapan calon perseorangan dapat berpartisipasi dalam pemilihan Kepala Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Agus Pramusinto, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah*, dalam Jurnal CSIS, Vol. 33, No.2 Juni 2004.
- Amzulian Rifai, *Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003.
- Andi Mallarangeng, dkk, *Otonomi Daerah, Demokrasi Dan Civil Society*, Media Grafika, Jakarta, 2000.
- Anthony Giddens, *Beyond Left and Right : The Future of Radical Politics*, Cambridge: Polity Press, 1994.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002.
- Bambang Purwoko, Mashuri Maschab, Dody Riyamadji, Kastorius Sinaga dalam Abdul Gaffar Karim (ed), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Fisip UGM bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Agustus 2003.
- B. Hestu Ciptohandoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2003.
- Catur Wido Haruni, *Naskah Publikasi Hasil Penelitian Kajian Kritis Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.5/Puu-V/2007 Tentang Calon Independen Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang Mei 2008.
- Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- David Jary and Julia Jary, *Collins Dictionary of Sociology*, Glosgow: Harper Collins Publisher, 1991.
- Djohan, Djohermansyah dan Made Suwandi, *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, IIP Press, Jakarta, 2005.
- Djohermansyah dan Made Suwandi, *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, IIP Press. Jakarta, 2005.

- Henry B Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, New York: Oxford University Press, 1960.
- Irman Gusman, "Pemberdayaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung dalam Mengakomodasi Pendelegasian Wewenang", *Seminar Pilkada Langsung Wahana Bina Praja IPDN*, Jakarta 24 Maret 2005.
- J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Jimly Asshiddiqie, "Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden", *Jurnal UNISIA* No. 51 /XXVII/2004.
-
- Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Jakarta: PT Ichtar Baru Van Hoeve, Cet. I, 1994.
-
- Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, sistem Dan Problema Penerapan Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Joseph A Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: George Alien and Unwin Ltd, 1974.
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Kacung Marijan, "Wajah Demokrasi Kita", <http://www.republika>, 23 Januari 1999.
- Lance Castles, *Pemilu 2004, Dalam Konteks Komparatif & Historis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.
- Lyman TS, *Contemporary Political Ideologies*, Chicago: The Dorsey Press, 1984.
- MPR, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2003.
- Melvin I. Urofsky dalam Harsono Suwardi dkk, *Politik, Demokrasi dan Manajemen Komunikasi*, Galang Press Yogyakarta, 2002.
- Miriam Budiardjo, *Masalah Kenegaraan*, Jakarta: PT Gramedia, 1982.

Mochtar Mas'oe'd, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru*, LP3ES, Jakarta, 1989.

Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1999.

"Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah", *Makalah Seminar Nasional Pergeseran Otonomi Daerah dan Demokratisasi di Indonesia*, kerja sama FH UII Yogyakarta dengan PERSAHI Jakarta, Yogyakarta, 5 Februari 1995.

Politik Hukum di Indonesia, UII Press kerja sama dengan LP3ES, Jakarta, 1998.

Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Morissan, "*Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*", Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005.

Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

"Otonomi Luas (Perspektif Yuridis dan Politis)", *Jurnal Studi Agama Millah* Vol. i, No.1, Agustus 2001.

Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum, Konstitusi Dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Pringgodigdo dkk, *Ensiklopedi Umum*, Kanisius, Yogyakarta: Kanisius, 1993.

Ramlan Surbakti, "Pilkada adalah Pemilu", *Kompas*, 4 Februari 2005, hlm. 4.

Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis Antara Otonomi dan Kontrol*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985.

Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daeah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta, tanpa tahun.

Sadu Wasistiono, *Kepala Desa Dan Dinamika Pemilihannya*, Mekar Rahayu, Bandung, 2003.

Said Ruppina, *Menuju Demokrasi Pemerintahan*, Universitas Mataram Press, Mataram, 2005.

Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, Cet. 2, 2001.

Sidney Hook, *The Encyclopedia Americana*, New York: Americana Corporation, Vol. 3, 1975.

Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1986.

Surya Adi, *Apa dan Bagaimana Reformasi*, Jakarta: Pustaka Intan, 2002.

Syaukani, HR., Afan Gaffar., M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah, Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

William Ebenstein, *Collier's Encyclopedia*, New York: Macmillan Educational Company, 1989.

Undang-Undang:

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Website/Internet:

Adhelia, "pilkada langsung bukan pemilu", dalam <http://adhelia.blog.uns.ac.id/>, diakses 7 Mei 2011.

Sigit Pamungkas, "Subtansitif Desain Pemilukada Perlu Pembaruan", dalam <http://www.politikindonesia.com/index.php?k=pendapat&i=16389-Subtansitif%20Desain%20Pemilukada%20Perlu%20Pembaruan>, diakses 5 Mei 2011.

Lathifah Hanim, "Memahami Profil Ideal Kepala Daerah", dalam <http://artikel-media.blogspot.com/2011/01/memahami-profil-ideal-kepala-daerah.html>, diakses 20 April 2011.

Kevin Evans, *Hasil Pemilihan Umum 2004*, dalam Jurnal CSIS, Vol. 33, No.2 Juni 2004.