

**Kajian Yuridis Pemilihan Kepala Daerah
Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia
(Studi Komparasi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan
Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)**

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

DEFFAN SABDANA P.

NIM. 0510113058



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

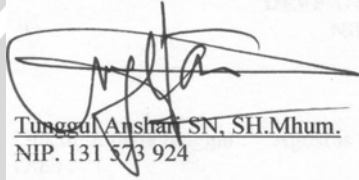
MALANG

2009

LEMBAR PENGESAHAN

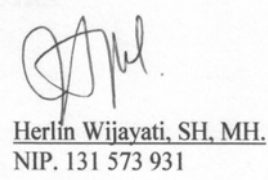
Disahkan pada, Agustus 2009

Pembimbing Utama



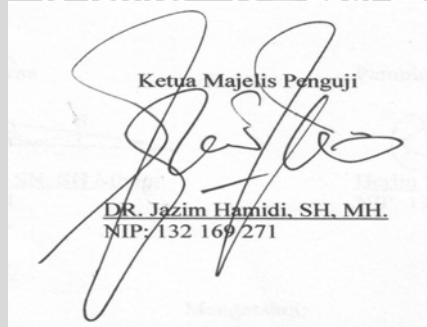
Tunggal Anshari SN, SH, Mhum.
NIP. 131 573 924

Pembimbing Pendamping



Herlin Wijayati, SH, MH.
NIP. 131 573 931

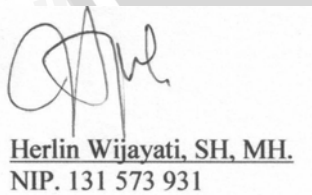
Ketua Majelis Penguji



DR. Jazim Hamidi, SH, MH.
NIP: 132 169 271

Mengetahui :

Ketua Bagian
Hukum Tata Negara



Herlin Wijayati, SH, MH.
NIP. 131 573 931

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Brawijaya
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Brawijaya



Herman Suryokumoro, SH, MS
NIP: 131 472 741



LEMBAR PERSETUJUAN

**KAJIAN YURIDIS PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**

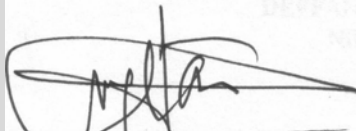
(Studi Komparasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)

Oleh:
DEFFAN SABDANA PUTRA
NIM. 0510113058

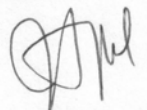
Disetujui pada tanggal : Agustus 2009

Oleh :

Pembimbing Utama

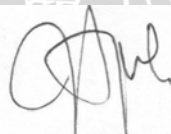

Tunggul Anshari SN, SH, Mhum.
NIP. 131 573 924

Pembimbing Pendamping


Herlin Wijayati, SH, MH.
NIP. 131 573 931

Mengetahui:

Ketua Bagian
Hukum Tata Negara



Herlin Wijayati, SH, MH.
NIP. 131 573 931

MOTTO

“Sepiro gedhene sengsoro yen tinompo among dadi coba”

**Jangan bertanya apa yang telah negara berikan kepada kamu
Tapi bertanyalah apa yang telah kamu berikan untuk negaramu**

*Daripada mencemaskan tentang masa depan,
lebih baik kita bekerja keras
untuk mewujudkannya*
Hubert H. Humphrey dalam mas'ud Chasan (2007;181)

*Kupersembahkan Karya ini,
Dengan Penuh Rasa Hormat dan Baktiku Kepada Papa dan Mama, Saudari-
saudariku dan
Untuk Seseorang Yang DiciptakanNya Untukku*

LEMBAR PERSEMBAHAN

Dengan segala kerendahan hati penulis panjatkan puji dan syukur kehadirat Allah SWT, yang telah memberikan rahmat, hidayah serta inayahnya sehingga dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini.

Sholawat dan salam semoga tetap tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW, yang telah menunjukkan kita semua kejalan yang penuh islami.

Sehubungan dengan itu maka penulis mempersembahkan kepada:

- ✚ Ayahanda Djoko Sabdono dan Ibunda Romayatin yang telah melahirkan, membesarkan dan mendidik ananda untuk mengerti arti kehidupan, ananda sangat bersyukur dan bangga memiliki orang tua seperti kalian.*
- ✚ Saudara-saudaraku tersayang, Mbak Deffi Putri Sabdanawaty dan Dek Fennalia Putri Sabdanawaty yang senantiasa memberiku dorongan baik moril dan materil.*
- ✚ Teman-temanku Crew 367B Dinoyo, Raden Mas Cipto Subekti, Mikhail Sambai, Salim Abdul Ghani, Dwi Surya, Mas Eko, Fathurokhman, Malik dan Dede yang selalu bersamaku baik suka maupun duka.*
- ✚ Buat seseorang yang special dihatiku Erike Yunicha Viridula, terima kasih atas dorongan, kesetiaan dan kepercayaanmu kepadaku.*
- ✚ Teman-teman seperjuanganku anak-anak Fakultas Hukum Angkatan 2005, Bhrawijna, Edi, Bima, Blue, Denis, Hakim, Arsa, Reymon, Johan, Samuel, Victor dan teman-teman lain yang telah membantuku dalam segala hal aku ucapkan terima kasih banyak.*
- ✚ Selebihnya tanpa mengurangi rasa hormat dan penghargaan, penulis mengucapkan terimakasih kepada seluruh pihak yang tidak sempat tertulis, karena tidak mungkin penulis sebutkan satu-persatu.*

Menyadari akan kekurangan dan keterbatasan penulis, maka dalam skripsi ini tentunya masih banyak kekurangan untuk itu penulis mengharapnkan adanya saran dan kritik yang membangun guna sempurnanya skripsi ini.

Semoga tulisan ini dapat member sumbangan ilmu pengetahuan bagi masyarakat dan bagi yang membacanya, akhirul kalam kepada Allah SWT senantiasa kumohonkan taufiq dan hidayahnya.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, berkat rahmat dan karunianya penulis dapat menyelesaikan skripsinya dengan judul **Kajian Yuridis Pemilihan Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia** (Studi Komparasi UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah).

Tujuan penulisan skripsi ini adalah guna mencapai gelar Sarjana Hukum (S1) dalam studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Terima kasih yang sangat mendalam juga penulis haturkan kepada Mama dan Papa yang telah berjasa membentuk kepribadian penulis, khususnya pada Mama yang selalu member dukungan, dorongan serta inspirasi pada penulis yang sangat kuat.

Terima kasih juga penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Herman Suryokumoro selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Ibu Herlin Wijayati, SH, MH selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara dan juga selaku Pembimbing Pendamping yang telah membimbing sekaligus memberi masukan kepada penulis.
3. Bapak Tunggul Anshari SN, SH.MHum selaku Dosen Pembimbing Utama, yang telah membimbing penulis dengan sabar.
4. Serta semua pihak yang telah membantu selesainya penulisan skripsi ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis yakin dalam penulisan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, sehingga masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini.

Akhir kata penulis memohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses penulisan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik yang sengaja maupun tidak sengaja

Semoga Allah SWT selalu member ampunan dan petunjuk-Nya bagi kita semua. Amin

Malang, Agustus 2009
Penulis

(Deffan sabdana Putra)



DAFTAR ISI

Lembar Pengesahan.....	i
Lembar Persetujuan.....	ii
Motto.....	iii
Lembar Persembahan.....	iv
Kata Pengantar.....	v
Daftar isi.....	vii
Abstraksi.....	xii
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Sistematika Penulisan.....	8
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Tentang Konsep Demokrasi	
1. Pengertian Demokrasi	10
2. Prinsip-Prinsip Demokrasi	12
3. Macam-Macam Bentuk Demokrasi	13
4. Macam-Macam Demokrasi Di Indonesia	15
B. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Umum	
1. Pengertian Pemilihan Umum	17
2. Pemilihan Umum Berdasarkan UUD 1945	18
3. Ruang Lingkup Pemilihan Umum	20
4. Tujuan Pemilihan Umum	22



5. Asas Pemilihan Umum	25
6. Sistem Pemilihan Umum	26
C. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah	
1. Pengertian Otonomi Daerah	29
2. Pembentukan Daerah Otonom	31
D. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah	
1. Pengertian Pemerintahan Daerah	34
2. Pengertian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	39
E. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Kepala Daerah	
1. Ruang Lingkup Pemilihan Kepala Daerah	41
2. Tujuan Pemilihan Kepala Daerah	42
3. Asas Pemilihan Kepala Daerah	44
BAB III. METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	46
B. Pendekatan Penelitian	46
C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	47
D. Tehnik Memperoleh Bahan Hukum	49
F. Tehnik Analisis Bahan Hukum	49
G. Definisi Konseptual	49
BAB IV. PEMBAHASAN	
A. Perbandingan Ketentuan Sistem Pemilihan Kepala Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah	
1. Sistem Pemerintahan Daerah	51
2. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999	57
3. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004	62



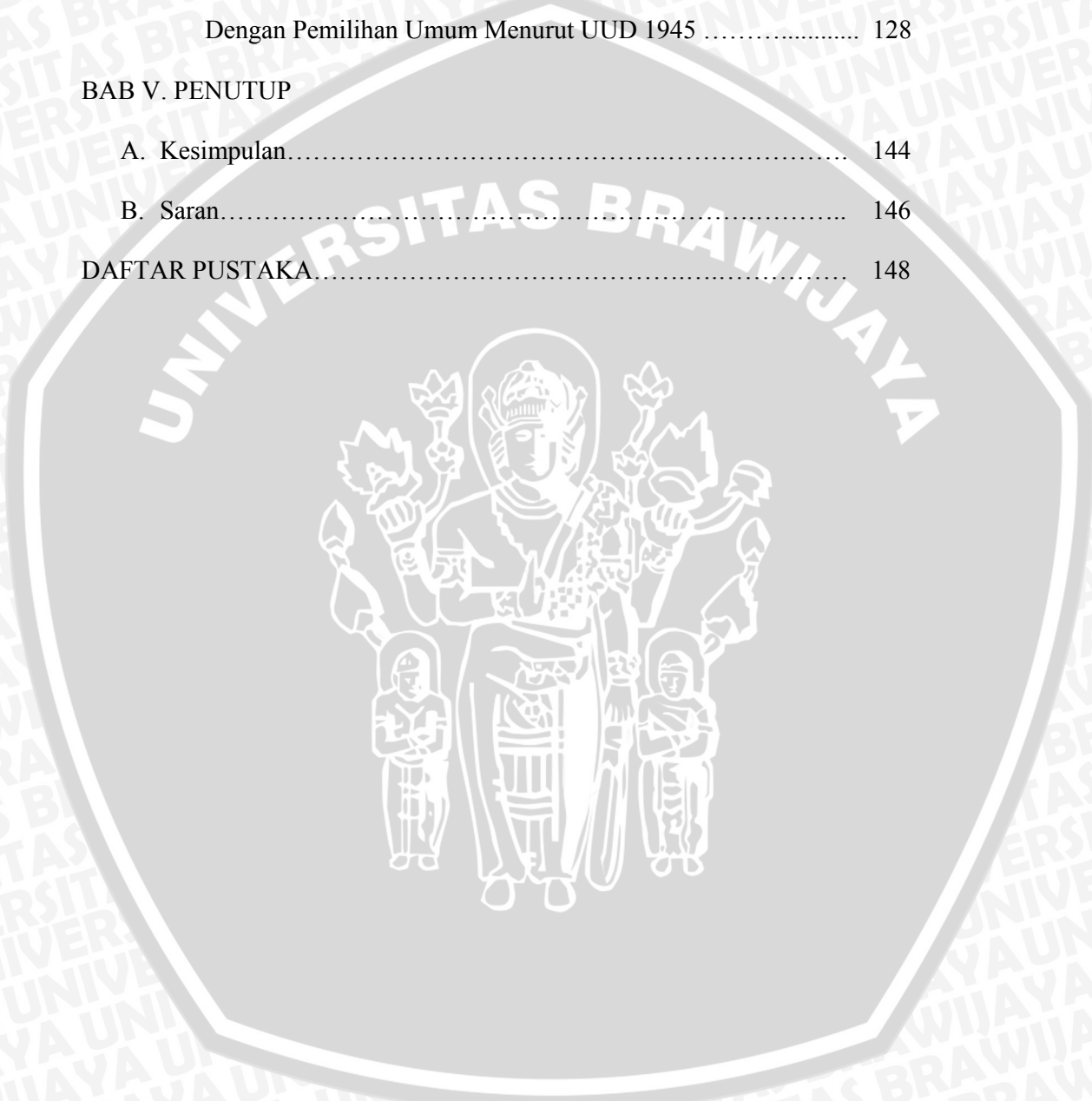
4. Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 ... 85

B. Keterkaitan Antara Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Dengan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945 128

BAB V. PENUTUP

A. Kesimpulan..... 144
B. Saran..... 146

DAFTAR PUSTAKA..... 148



DAFTAR TABEL

Tabel 4.1 Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 Masa Persiapan	86
Tabel 4.2 Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 Tahap Pelaksanaan, Mekanisme Pendaftaran dan Penetapan Pemilihan	95
Tabel 4.3 Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 Tahap Pelaksanaan, Penetapan Pemilih	108
Tabel 4.4 Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 Kampanye.....	110
Tabel 4.5 Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 Sistem Pemilihan dan Penghitungan Suara	112
Tabel 4.6 Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 Penetapan Pasangan Calon Terpilih	116
Tabel 4.7 Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 Pelantikan	120
Tabel 4.8 Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 Ketentuan Pidana Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	121

ABSTRAKSI

DEFFAN SABDANA PUTRA, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Agustus 2009, *Kajian Yuridis Pemilihan Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Studi Komparasi UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, Tunggal Anshari SN, SH.MHum, Herlin Wijayati, SH, MH.

Dalam Penulisan Skripsi ini, penulis membahas mengenai kajian yuridis pemilihan Kepala Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dimana yang menjadi studi komparasi adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini dilatarbelakangi, pergantian UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004. Dalam konteks pemilihan Kepala Daerah, UU No. 32 Tahun 2004 telah melakukan perubahan mendasar terhadap mekanisme pemilihan Kepala Daerah yang sebelumnya diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999. Sistem pemilihan perwakilan berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dianggap memiliki banyak kekurangan dan tidak sesuai lagi dengan pembangunan demokrasi di Indonesia, sehingga diganti dengan sistem pemilihan langsung yang diusung dalam UU No. 32 Tahun 2004. Tetapi dalam pelaksanaannya ternyata UU No. 32 Tahun 2004 juga menimbulkan berbagai permasalahan baik dalam segi pengaturannya, maupun akibat pelaksanaannya.

Terlepas dari berbagai pandangan diatas, maka dalam hal ini yang menjadi pokok permasalahan adalah bagaimana perbandingan ketentuan mengenai peraturan pemilihan Kepala Daerah yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan apakah Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan bagian Pemilihan Umum menurut UUD 1945. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif artinya pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan dengan cara melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tema sentral penelitian yakni berkenaan dengan peraturan mengenai pemilihan Kepala Daerah dalam Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diganti dengan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian penulis memaparkan serta membandingkan pengaturan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tersebut diatas dan mengaitkannya dengan asas-asas, kaidah-kaidah, serta pendapat para ahli. Adapun teknik pengumpulan data dikumpulkan melalui studi Kepustakaan yaitu dengan mengumpulkan peraturan perundang-undangan, literatur dan dokumen hukum yang terkait dengan permasalahan. Data yang terkumpul, kemudian akan dianalisis dengan menggunakan metode Content Analiys (analisis isi) yaitu dengan mendeskripsikan dan menginterpretasikan isi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan. Selain itu juga menggunakan metode perbandingan dengan membandingkan isi dari peraturan perundang-

undangan mengenai pengaturan Sistem Pemilihan Kepala Daerah untuk mengetahui kelemahan dan kelebihan masing-masing.

Dari pembahasan dapat disimpulkan bahwa sistem pemilihan Kepala Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 baru secara substansial merupakan Pemilu setelah disahkannya UU No. 22 Tahun 2007 dimana dalam undang-undang tersebut menyebutkan bahwa pilkada merupakan pemilu. Tetapi pengaturan pilkada sebagai bagian dari rezim pemilu tidak diatur secara tegas dalam UUD 1945. Sehingga tidak menutup peluang untuk mengembalikan pilkada ke bentuk sistem pemilihan perwakilan.

Menyikapi fakta diatas maka perlu kiranya dilakukan pembenahan terhadap beberapa ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004. Pembenahan itu dimaksudkan untuk merubah atau melengkapi pasal-pasal yang masih rancu atau yang belum lengkap agar tidak terjadi kesalahan dan kemacetan dalam pelaksanaannya. Contohnya saja mengenai pasal yang mengatur tentang Daftar Pemilih Tetap dan penanganan pelanggaran pidana dalam pilkada. Selain itu, dengan ditetapkannya bahwa pemilihan kepala daerah merupakan rezim pemilu maka juga harus dilakukan perubahan pengaturan pilkada dalam UUD 1945 agar sistem pilkada tidak kembali ke bentuk sistem perwakilan.



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara yang berkedaulatan rakyat, hal ini terlihat jelas dalam pembukaan Undang Undang Dasar 1945 alinea keempat yang menyebutkan sebagai berikut: *“maka disusunlah kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang berkedaulatan rakyat”*.

Dalam kedaulatan rakyat dengan perwakilan, atau demokrasi dengan perwakilan (*representative democracy*), atau demokrasi langsung (*indirect democracy*), yang menjalankan kedaulatan itu adalah wakil-wakil rakyat.

Pasal 1 ayat (2) Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: *“kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*. Kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai. Wujud tersebut tertuang dalam pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk dalam pemerintahan.

Salah satu wujud dari kedaulatan rakyat adalah penyelenggaraan pemilu dalam waktu-waktu tertentu yang semuanya dilaksanakan menurut undang-undang sebagai perwujudan negara hukum dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karena Pemilu pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan

pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.¹

Sejak proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, UUD 1945 telah mengalami tiga kali keberlakuan, periode pertama 18 Agustus 1945 sampai dengan 19 Desember 1949, periode kedua, melalui dekrit presiden tanggal 5 Juli 1959 sampai 19 Oktober 1999, dan periode ketiga 19 Oktober 1999 hingga sekarang. Pada masa pemberlakuan UUD 1945 ini, telah diundangkan beberapa UU tentang Pemerintah Daerah yaitu, UU No. 1 tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 18 tahun 1965, UU No. 5 tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan terakhir UU No. 32 Tahun 2004. Secara substansi semua undang-undang pemerintah daerah tersebut pada dasarnya memberikan otonomi kepada daerah.

Adapun pola otonomi daerah yang dianut sebagai berikut:

1. Otonomi seluas-luasnya kepada daerah dan sistem rumah tangga nyata, diatur dalam UU No. 1 Tahun 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948;
2. Otonomi nyata dan luas, diatur dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 tahun 1965;
3. Otonomi nyata dan bertanggung jawab, diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974;
4. Otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab, diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004.

Berdasarkan undang-undang tersebut diatas dinyatakan bahwa susunan pemerintah daerah terdiri dari DPRD sebagai Badan Legislatif dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala

¹ M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1991, hlm. 2

Pemerintah Daerah beserta perangkat daerah lainnya. Dalam rangka pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, kecuali UU No. 32 Tahun 2004, dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersama. Ketentuan ini mengingat bahwa dalam UU No. 22 tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. DPRD tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih Kepala Daerah.²

Reformasi di bidang hukum dan ketatanegaraan Republik Indonesia secara makro berimbas pada tingkat di bawahnya yaitu pemerintahan daerah. Melalui pasal 18 ayat (4) hasil amandemen UUD 1945 telah meletakkan dasar hukum yang jelas bagi pelaksanaan dan mekanisme pemerintahan di daerah, terutama Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis pada tingkat pemerintahan daerah merupakan suatu proses politik bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan dan bertanggungjawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berkualitas dan memenuhi derajat kompetisi yang sehat, maka persyaratan dan tata cara Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditetapkan secara tertulis dalam peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan-peraturan di bawahnya .

UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan pada tanggal 7 Mei 1999 dan berlaku efektif sejak tahun 2000. Undang-undang ini dibuat untuk memenuhi tuntutan reformasi, yaitu mewujudkan suatu Indonesia baru, Indonesia yang lebih demokratis, lebih adil dan lebih sejahtera.

² Pasal 62 e UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Dalam pelaksanaannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini telah banyak membawa kemajuan bagi daerah dan juga bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Di sisi lain, UU No. 22 Tahun 1999 dalam pelaksanaannya juga telah menimbulkan dampak negatif, antara lain tampilnya kepala daerah sebagai raja-raja kecil di daerah karena luasnya wewenang yang dimiliki, serta tidak jelasnya hubungan hierarkis dengan pemerintahan di atasnya.³

Dengan diundangkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 15 Oktober 2004, maka UU No. 22 Tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku lagi. UU No. 32 Tahun 2004 ini diharapkan mampu untuk menutupi kekurangan dan kelemahan dari UU No. 22 Tahun 1999. Maka pada dasarnya ketentuan yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004, sama dengan apa yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999. Hanya saja UU No. 32 Tahun 2004 lebih memperjelas dan mempertegas hal-hal yang sudah diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999, guna menutupi kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999.

Seiring berkembangnya waktu pemilihan Kepala Daerah secara langsung masih dianggap kurang berjiwa demokrasi karena calon Kepala Daerah masih dipilih atau diajukan oleh Partai Politik. Sehingga dikeluarkanlah UU No. 12 Tahun 2008 yang mengatur tentang Calon Perseorangan yaitu calon Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah yang bukan berasal dari partai politik.

Perubahan yang sangat signifikan terhadap perkembangan demokrasi di daerah, sesuai dengan tuntutan reformasi adalah pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung. Ini merupakan konsekuensi perubahan

³ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2005, hlm. 3

tatanan ketatanegaraan akibat Amandemen UUD 1945. Undang-undang baru ini pada dasarnya mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan desentralisasi.⁴

Peranan Kepala Daerah di daerah otonom 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 sejauh mana dapat mengembangkan visi dan misi organisasi.⁵

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar-daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu diperlukan figur Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap melakukan perubahan kearah yang lebih baik.⁶ Konsekuensi logis dari ketentuan tersebut adalah bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara demokratis, artinya keberadaan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus memperoleh legitimasi masyarakat secara penuh. Disisi lain pemilihan Kepala Daerah secara demokratis tersebut sebagai manifestasi daripada wujud kedaulatan rakyat pada tingkat daerah yaitu provinsi, kabupaten dan atau kota dalam kerangka NKRI.

⁴*Ibid.*, hlm. 4-5

⁵ Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu menurut UUD 1945*, Prestasi Pustaka, Jakarta 2005, hlm. 5

⁶ *Ibid.*, hlm. 48

Dasar yuridis pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat ditemukan dalam pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, “*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis*”.

Undang-undang memandang bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara, pertama; pemilihan oleh DPRD yang diterapkan saat berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, kedua; pemilihan secara langsung oleh rakyat yang diterapkan sejak berlakunya UU No. 32 Tahun 2004. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan dan bertanggung jawab.

Mengingat penting dan menariknya pemilihan Kepala Daerah maka Penulis tertarik untuk menyajikan skripsi dengan judul: **Kajian Yuridis Pemilihan Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Studi Komparasi UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, akhirnya penulis dapat menarik beberapa permasalahan yang nantinya akan dikaji serta dilakukan pembahasan yang lebih mendalam lagi agar didapat suatu penjelasan yang benar. Adapun rumusan masalahnya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana perbandingan ketentuan mengenai peraturan pemilihan Kepala Daerah yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Apakah Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan Pemilihan Umum menurut UUD 1945?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, menganalisis, dan menemukan perbandingan mengenai peraturan pemilihan Kepala Daerah yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengetahui, menganalisis, dan menemukan ada tidaknya keterkaitan antara Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dengan Pemilihan Umum menurut UUD 1945.

D. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik manfaat secara teoritis maupun praktis.

1. Manfaat Teoritis :

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan keilmuan di bidang hukum, khususnya Hukum Tata

Negara yang berkaitan dengan pemilihan Kepala Daerah dalam rangka penerapan demokrasi di tingkat daerah.

2. Manfaat Praktis :

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi serta masukan bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan penjelasan serta acuan bagi pola pikir mahasiswa mengenai pengaturan sistem pemilihan Kepala Daerah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan daerah.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan penjelasan serta pengetahuan bagi masyarakat umum mengenai pengaturan ketentuan sistem pemilihan Kepala Daerah dalam rangka otonomi daerah.

E. Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bab yang sistematis dan alur pembahasannya adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang penulisan penelitian, perumusan masalah, tujuan dilakukannya penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini berisi landasan teori yang dijadikan sandaran dalam penelitian ini, yaitu tinjauan umum tentang: Demokrasi, Pemilu, Otonomi Daerah, Pemerintahan Daerah, dan Pemilihan Kepala Daerah.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini dijelaskan tentang metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, yang berisi Jenis Penelitian, Pendekatan Penelitian, Jenis dan Sumber Bahan Hukum, Teknik Memperoleh Bahan Hukum, Teknik Analisis Bahan Hukum dan Definisi Konseptual.

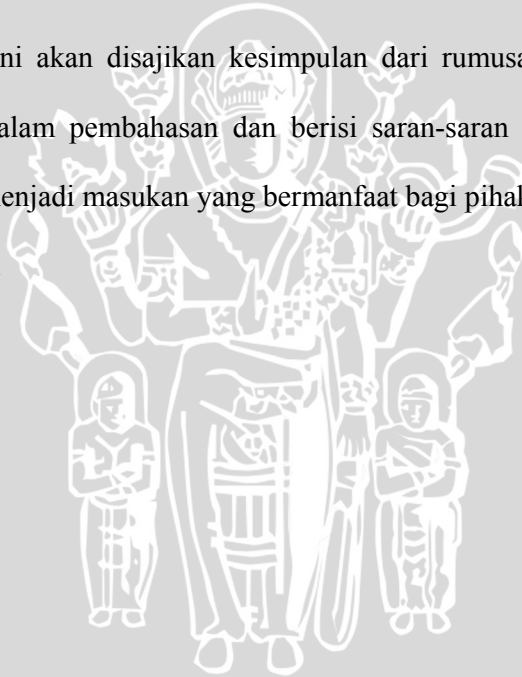
BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini berisi hasil penelitian yang merupakan jawaban dari seluruh permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini akan disajikan kesimpulan dari rumusan masalah yang dijabarkan dalam pembahasan dan berisi saran-saran yang diharapkan akan dapat menjadi masukan yang bermanfaat bagi pihak terkait.

DAFTAR PUSTAKA



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Konsep Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Secara konseptual pemikiran demokrasi yang berkembang di Indonesia banyak dipengaruhi oleh perkembangan pemikiran demokrasi di luar Indonesia. Khususnya suatu pemikiran demokrasi yang dikembangkan oleh elit intelektual pada masa pergerakan dan sesudahnya. Namun sebagai suatu praktek kehidupan berbangsa dan bernegara, demokrasi sudah diterapkan oleh sebagian masyarakat di nusantara ini jauh sebelum berinteraksi dengan bangsa barat. Proses pemilihan kepala suku dan pemilihan kepala desa di berbagai wilayah nusantara menunjukkan hal tersebut. Namun karena pemerintahan yang besar, yaitu kerajaan-kerajaan di nusantara tidak menerapkan pemerintahan yang demokratis, seringkali kita merasa bahwa seolah demokrasi tidak pernah ada di Indonesia.

Menurut Anthony H. Birch,⁷ istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani kuno, yakni ‘*demos*’ dan ‘*kratein*’, yang secara bahasa bermakna ‘pemerintahan rakyat’. Namun demikian tidak berarti demokrasi pada zaman Yunani kuno merupakan demokrasi yang ideal. Demokrasi Yunani kuno hanya sedikit memiliki atau bahkan tidak mempunyai gagasan mengenai hak dan kebebasan individual sebagaimana melekat dalam gagasan demokrasi modern. Demokrasi Yunani kuno hanya memberikan hak berpartisipasi politik pada minoritas kecil kaum laki-laki yang telah dewasa.

⁷ Aidul Fitrijadiada Azhari, *Menemukan Demokrasi*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2005, hlm. 1

Di mata para pemikir Yunani kuno sendiri, termasuk Plato, Aristoteles, dan Thucydides, demokrasi bukanlah bentuk pemerintahan yang ideal. Menurut mereka menilai demokrasi sebagai pemerintahan oleh rakyat miskin atau pemerintahan oleh orang dungu⁸. Sedangkan di belahan dunia barat, pandangan ini bertahan selama lebih dari dua ribu tahun hingga abad ke 17. Demokrasi sempat berkembang di beberapa tempat, seperti di Inggris pada saat perang sipil (1940-1960), yakni dari gerakan *lavellers*. Gagasan-gagasan tentang demokrasi modern mulai berkembang di Eropa terutama setelah kemunculan konsep negara-bangsa (nation state) pada abad ke-17. Gagasan ini disemaikan oleh pemikiran Hobbes, Locke, Montesquieu, dan Rousseau yang kemudian mendorong berkembangnya gagasan konstitusionalisme dan demokrasi di daratan Eropa dan Amerika Utara.

Menurut Inu Kencana,⁹ bahwa demokrasi ditinjau dari aspek kesejarahan tentunya harus melihat pada asal-usul lahirnya demokrasi, yaitu pada zaman Yunani kuno. Demokrasi secara etimologi berasal dari kata “*Demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat, dan “*Cratein*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi “*Demos-cratein*” atau demokrasi adalah keadaan negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat.

Sedangkan menurut pendapat Titik Triwulan Tutik,¹⁰ mengatakan bahwa Demokrasi ialah suatu negara dengan pemerintahan yang pimpinan tertinggi terletak ditangan rakyat. Jadi suatu pemerintahan negara disebut demokrasi

⁸ *Ibid*, hlm. 2

⁹ Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 129

¹⁰ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2006, hlm. 92

apabila kekuasaan negara di tangan rakyat, dimana gerak langkah negara ditentukan oleh kehendak rakyat.

2. Prinsip – Prinsip Demokrasi

Secara umum prinsip-prinsip demokrasi adalah sebagai berikut ini¹¹ :

- (a) Adanya pembagian kekuasaan. Untuk tidak timbulnya diktatorisme, kekuasaan (*power*) dipisahkan atau dibagi-bagi antara pembuat undang-undang dengan pelaksana undang-undang, agar terjadi saling mengawasi (*cheking power with power*).
- (b) Adanya pemilihan umum yang bebas. Untuk terpilihnya pemimpin pemerintahan yang dikehendaki oleh rakyat atau anggota-anggota senantiasa ada pemilihan umum yang tidak dipengaruhi (bebas).
- (c) Adanya manajemen yang terbuka. Untuk tidak terciptanya negara tirai besi yang kaku dan otoriter, perlu keikutsertaan rakyat dalam menilai jawaban pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kemasyarakatan dihadapan rakyat.
- (d) Adanya kebebasan individu. Untuk membuktikan bahwa rakyat tidak dihantui rasa ketakutan, setiap lapisan masyarakat harus memiliki kebebasan berbicara, kebebasan beribadah dan kebebasan mencari nafkah untuk memenuhi kebutuhan masing-masing.
- (e) Adanya peradilan yang bebas. Untuk tidak ikut serta campurnya aparat pemerintahan (dalam arti sempit) dalam peradilan umum, maka aparat keadilan harus bebas dari pengaruh eksekutif, sehingga keluarga pejabat pemerintahan tersebut atau pejabat pemerintahan itu sendiri apabila diadili dapat diputuskan hukumannya dengan adil.
- (f) Adanya pengakuan hak minoritas. Untuk adanya perlindungan terhadap kelompok minoritas, harus ada pengakuan hak, misal terhadap agama yang minoritas pengikutnya, atau terhadap golongan ekonomi lemah seperti pedagang kaki lima.
- (g) Adanya pemerintahan yang berdasarkan hukum. Untuk tidak timbulnya negara yang tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machstaat*), maka hukum hendaknya ditempatkan pada rujukan tertinggi, dengan demikian warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan.
- (h) Adanya pers yang bebas. Untuk menjamin kehidupan pers di negara yang demokratis, pers itu sendiri harus bebas menyuarakan hati nuraninya, baik menyampaikan kritik terhadap pemerintahan maupun terhadap diri seorang pejabat.
- (i) Adanya beberapa partai politik. Untuk tidak timbul diktator partai diperlukan beberapa partai politik yang bebas bersaing dalam mengemukakan dan mengartikulasikan kepentingan masyarakat dalam negara tersebut. Hal ini dibuktikan dengan vokalnya para anggota parlemen dan bebasnya mereka dari kekhawatiran recall organisasi

¹¹ Inu Kencana Syaffie, *Op Cit.*, hlm.136

- yang mengurusnya.
- (j) Adanya musyawarah. Untuk menyelesaikan konflik seperti protes dan demonstrasi, diselesaikan dengan musyawarah dan negosiasi bukan penekanan serta intimidasi apalagi dengan kekuatan bersenjata.
 - (k) Adanya persetujuan. Untuk setiap tindakan pemerintah terutama pengambilan keputusan dan kebijaksanaan, di negara demokrasi dibutuhkan persetujuan dari pihak legislatif terlebih dahulu.
 - (l) Adanya pemerintahan yang konstitusional. Untuk menjaga tidak timbulnya negara yang bersifat absolutisme, yaitu kekuasaan yang tidak terbatas, maka pemerintahan harus berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar).
 - (m) Adanya ketentuan tentang pendemokrasian. Untuk adanya ketentuan pendemokrasian, undang-undang dasar suatu negara harus mencantumkan secara tertulis bahwa kedaulatannya berada ditangan rakyat.
 - (n) Adanya perlindungan hak asasi manusia. Untuk melindungi harkat kemanusiaan, diperlukan perlindungan hak asasi sepanjang memperhatikan nilai-nilai luhur moral dan agama.

3. Macam – Macam Bentuk Demokrasi

Pada umumnya ada dua bentuk demokrasi, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan.

1. Demokrasi Langsung

Menurut Titik Triwulan Tutik,¹² demokrasi langsung adalah negara demokrasi dimana semua warga negara secara langsung memilih serta ikut memikirkan jalannya pemerintahan, bahkan semua orang ikut memerintah. Sedangkan menurut pendapat Inu Kencana¹³ yang menyatakan demokrasi langsung terjadi bilamana untuk mewujudkan kedaulatan ditangan rakyat pada suatu negara, setiap warga negara dari negara tersebut boleh menyampaikan langsung tentang hal ikhwal persoalan dan pendapatnya kepada pihak eksekutif. Contohnya dalam pemilihan umum. Dalam hal ini adanya parlemen tidak diperlukan. Bentuk ini sedikit tradisional tapi cukup demokratis.

¹² Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, hlm. 93

¹³ Inu Kencana, *Op. Cit.*, hlm. 139

Dalam pemilihan umum langsung, umumnya langsung pula berhubungan antara yang dipilih dengan yang memilih. Sebagai contoh para calon anggota eksekutif beserta keluarganya langsung berhadapan dengan pengagumnya, berkomentar tentang program rencana kerjanya dan pemilih dalam hal ini rakyat menilai orang tersebut. Hal ini pada gilirannya nanti akan menjadi semacam pemilihan umum yang memakai sistem distrik, yaitu pemilihan umum yang dilaksanakan perlokasi daerah pemilihan, yaitu dalam arti tidak ditentukan. Dalam hal ini dikarenakan masing-masing person tersebut terkenal pada daerah kelahirannya atau tempat dimana yang bersangkutan dibesarkan, maka seorang senator mewakili daerahnya masing-masing jadi risikonya ada kemungkinan akan banyak jumlah suara yang terbuang, oleh sebab masing-masing daerah pemilihan berbeda jumlah penduduknya. Sebaliknya dampak positif yang dapat diperoleh, yaitu wakil yang akan dipilih orangnya datang langsung ke lokasi (*person stesel*).

2. Demokrasi Perwakilan.

Menurut Titik Triwulan Tutik,¹⁴ menyatakan bahwa demokrasi perwakilan adalah suatu negara dimana tidak semua orang warga negaranya diikutsertakan secara langsung dalam pemerintahan, tetapi mereka itu memilih wakil-wakil diantara mereka yang duduk dibadan-badan perwakilan (parlemen). Sedangkan menurut Inu Kencana,¹⁵ menyatakan demokrasi perwakilan terjadi bilamana untuk mewujudkan kedaulatan ditangan rakyat pada suatu negara, diperlukan adanya semacam

¹⁴ Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, hlm. 93

¹⁵ Inu Kencana, *Op. Cit.*, hlm. 139

lembaga legislatif (parlemen atau senat), karena masyarakat yang begitu banyak disuatu negara tidak mungkin seluruhnya duduk dilembaga tersebut. Lembaga inilah semua jabatan diwajibkan mencari data permasalahan negara. Mereka dilengkapi dengan berbagai hak, seperti hak menyelidiki, berpendapat dan mengawasi.

4. Macam-Macam Demokrasi di Indonesia

Perwujudan demokrasi di masing-masing negara sangat berbeda, namun tujuan dari demokrasi itu sendiri tidaklah berbeda. Di Indonesia sendiri memiliki macam-macam demokrasi yang salah satunya tercermin dalam Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa Indonesia dengan lima silanya. Dipandang dari sudut perkembangan demokrasi Indonesia dapat dibagi dalam tiga masa,¹⁶ yaitu:

a. Demokrasi Parlementer

Demokrasi Parlementer berlangsung dalam sistem pemerintahan parlementer ketika berlakunya UUD 1945 periode pertama, konstitusi RIS dan UUDS 1950,. Pada sistem demokrasi ini lebih menonjolkan peranan parlemen dan partai-partai karena itu dapat dinamakan demokrasi parlementer.

Pada saat berlakunya sistem ini, badan eksekutif terdiri dari presiden sebagai kepala negara konstitusional beserta menteri-menterinya yang mempunyai tanggung jawab politik. Karena fragmentasi partai-partai politik setiap kabinet berdasarkan koalisi yang berkisar pada satu atau dua partai besar dengan beberapa partai kecil. Koalisi ternyata kurang mantap dan partai-partai dalam koalisi tidak segan-segan untuk menarik

¹⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm. 69

dukungannya sewaktu-waktu, sehingga kabinet seringkali jatuh karena keretakan dalam koalisi sendiri.¹⁷

Demokrasi Parleментар berakhir secara formal berakhir pada tanggal 5 juli 1959, sedang secara material berakhir pada saat gagasan demokrasi terpimpin dilaksanakan, antara lain melalui pidato presiden di depan konstituante tanggal 10 November 1956 atau pada saat konsepsi presiden pada tanggal 21 Februari 1957 dengan dibentuknya Dewan Nasional.¹⁸

b. Demokrasi Terpimpin

Dalam periode demokrasi Terpimpin ini pemikiran ala demokrasi barat banyak ditinggalkan, karena tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia, prosedur pemungutan suara dalam lembaga perwakilan rakyat dinyatakan pula sebagai tidak efektif dan kemudian diperkenalkan apa yang disebut musyawarah untuk mufakat.¹⁹

Pada pelaksanaan prinsip demokrasi Terpimpin menempatkan presiden Sukarno sebagai pemimpin besar revolusi dan merupakan sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Kendati konstitusi negara menggunakan UUD 1945, namun dalam perjalanannya terjadi penyelewengan terhadap UUD 1945, salah satunya adalah penetapan Sukarno sebagai presiden seumur hidup.²⁰

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 70

¹⁸ Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia*, Sinar Baru Algensindo, Bandung, 1992, hlm. 188

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 193

²⁰ Sudono Syueb, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 44

Ciri-ciri periode ini ialah dominasi dari presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial-politik. Demokrasi Terpimpin berlangsung hingga tahun 1965, G. 30 S/PKI telah mengakhiri periode ini dan membuka peluang untuk dimulainya masa demokrasi Pancasila.²¹

c. Demokrasi pancasila

Demokrasi Pancasila ini diperkenalkan dan mulai dikembangkan pada tahun 1968. Praktek mekanisme Demokrasi Pancasila ini menonjolkan sistem presidensiil. Landasan formil dari periode ini adalah Pancasila, UUD 1945 serta Ketetapan-Ketetapan MPRS. Pada masa ini pemerintah melakukan tindakan korektif dalam usaha untuk meluruskan kembali penyelewengan terhadap UUD 1945 yang terjadi dalam masa demokrasi Terpimpin.²²

Partisipasi rakyat dikendalikan dan terbatas pada peristiwa-peristiwa politik tertentu saja antara lain dalam pemilihan umum. Partisipasi rakyat dalam keanggotaan kekuatan-kekuatan sosial politik lebih dijuruskan ke arah pembentukan golongan profesi.²³

B. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Umum

1. Pengertian Pemilihan Umum

Salah satu wujud dari kedaulatan rakyat adalah penyelenggaraan Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Pemilu) dalam waktu-waktu tertentu yang semuanya dilaksanakan menurut undang-undang sebagai perwujudan negara

²¹ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 71-72

²² *Ibid.*, hlm. 72

²³ Rusadi Kantaprawira, *Op. Cit.*, hlm 199

hukum dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. 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 1945.²⁴

Secara universal pemilu adalah lembaga sekaligus praktik politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan (*representative government*) yang menurut Dahl, merupakan gambaran ideal dan maksimal bagi suatu pemerintahan demokrasi di zaman modern.²⁵

2. Pemilihan Umum berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945

Pemilu di Indonesia dalam perspektif sejarah telah berlangsung selama sepuluh kali penyelenggaraan: Pertama, Pemilu 1955; Kedua Pemilu 1971; Ketiga Pemilu 1977; Keempat Pemilu 1982; Kelima Pemilu 1987; Keenam Pemilu 1992; Ketujuh Pemilu 1997; Kedelapan Pemilu 1999; Kesembilan Pemilu 2004; dan Kesepuluh Pemilu 2009.

Pemilu pertama tahun 1955, sampai Pemilu-Pemilu di masa orde baru 1971-1997, maupun Pemilu pertama era transisi 1999 kesemuanya dilandasi oleh UUD 1945 yang ternyata tidak menyebut kata Pemilu. Kenyataannya tidak ada yang menolak pelaksanaan Pemilu karena berdasarkan pendapat para ahli hukum tata negara, meski kata Pemilu tidak dicantumkan, dilihat dari berbagai ketentuan (seperti adanya Dewan Perwakilan Rakyat) dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 mengenal lembaga pemilihan umum untuk memilih para wakil-wakil rakyat.

²⁴ UU No. 10 Tahun 2008

²⁵ Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 33

Lembaga ini ditetapkan dengan undang-undang dan keanggotaan didasarkan pada pengangkatan.

Landasan pelaksanaan Pemilu dituangkan dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang selanjutnya dijabarkan dalam wujud undang-undang Pemilu, peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan undang-undang Pemilu, dan seterusnya.

UUD 1945 yang diamandemen mengakomodasi secara eksplisit rumusan Pemilu. Bab VII B dengan jelas merumuskan dengan judul Pemilihan Umum. Bab ini memuat hanya satu pasal saja, yaitu pasal 22E. Pasal 22E merupakan hasil perubahan ketiga UUD 1945. Pasal 22E sendiri terdiri atas enam ayat. Selain pasal 22E terdapat pasal-pasal lainnya yang menyebutkan kata-kata pemilihan umum, yaitu Pasal 6A²⁶, Pasal 19²⁷, Pasal 22C²⁸, dan Pasal 24C²⁹.

Berdasarkan amanah yang terkandung dalam Pasal 22E ayat (6) dibentuklah undang-undang organik yang mengatur lebih rinci tentang mekanisme Pemilu, yaitu UU No. 31 Tahun 2003 atau Undang-Undang Partai Politik yang mengatur pendirian (AD/ART) partai politik peserta Pemilu, UU No. 12 Tahun 2003 atau Undang-Undang Pemilu Legislatif yang mengatur mekanisme pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD; UU No. 23 Tahun 2003 atau Undang-Undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang mengatur mekanisme Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden; dan UU No. 24 Tahun 2003 atau

²⁶ Pasal yang mengatur tentang dasar pemilihan umum untuk memilih presiden dan wakil presiden

²⁷ Pasal yang mengatur tentang dasar pemilihan umum untuk memilih anggota DPR

²⁸ Pasal yang mengatur tentang dasar pemilihan umum untuk memilih anggota DPD

²⁹ Pasal yang mengatur tentang dasar lembaga yang berwenang memutus perselisihan hasil pemilihan umum

Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang mengatur tentang proses penyelesaian sengketa hasil penghitungan suara pemilihan umum.

Mekanisme Pemilu yang diatur meliputi, mulai dari konsep dasar, asas, tujuan, peserta, dan pelaksana serta tata cara penyelesaian hasil pemilu. Dengan demikian secara konstitusional pelaksanaan pemilu di Indonesia menjadi semakin jelas, tegas, dan terarah.³⁰

3. Ruang Lingkup Pemilihan Umum

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea keempat, antara lain menyatakan bahwa: *“kemerdekaan kebangsaan Indonesia disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat”*. Makna “kedaulatan” memiliki arti kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah dan sebagainya.³¹ Harold J. Laski mengatakan³² “Kedaulatan” (*sovereignty*) adalah kekuasaan yang sah (menurut hukum) yang tertinggi, kekuasaan tersebut meliputi segenap orang maupun golongan yang ada di dalam masyarakat yang dikuasainya.

Dilihat dari segi hukum kedaulatan hakekatnya merupakan kekuasaan yang tertinggi yang harus dimiliki oleh negara. Kekuasaan tersebut meliputi:

- i. Kekuasaan yang tertinggi untuk menentukan serta melaksanakan hukum terhadap semua orang dan golongan yang terdapat dalam lingkungan kekuasaannya atau kedaulatan ke dalam.

³⁰ Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah...*, Op. Cit., hlm. 25

³¹ Tim Penyusun KBBI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 240

³² Harold J. Laski dalam Joeniarso, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 12

- ii. Kekuasaan tertinggi yang tidak diturunkan dari kekuasaan lain yang dimiliki oleh pihak lain (intervensi negara lain) atau kedaulatan ke luar.

Pasal 1 ayat (2) perubahan Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen menyatakan bahwa: "*Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar.*"

Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan Undang Undang Dasar.³³

Ciri khas negara berkedaulatan rakyat (demokrasi) adalah melaksanakan pemilu dalam waktu-waktu tertentu. Karena Pemilu pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.³⁴

Melalui Pemilu, transformasi kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan negara dilakukan dalam fungsinya sebagai perjanjian sosial. Artinya, melalui Pemilu, para individu pemegang hak politik bersepakat menyerahkan sebagian haknya kepada organisasi yang dipandang berpotensi untuk berkuasa atas membentuk kedaulatan negara.³⁵

Menurut M. Rusli Karim,³⁶ esensi Pemilu adalah sebagai sarana kedaulatan untuk membentuk suatu sistem kekuasaan Negara yang pada dasarnya lahir dari bawah menurut kehendak rakyat sehingga terbentuk kekuasaan Negara yang benar-benar memancarkan ke bawah sebagai suatu kewibawaan sesuai

³³ Riswanda Imawan, "*Inkonstitusional, Desk Pilkada*", Jawa Pos, Kamis 10 Maret 2005.

³⁴ Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, hlm. 27

³⁵ Arbi Sanit, *Reformasi Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998, hlm.186

³⁶ M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hlm. 2

dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut sistem permusyawaratan perwakilan.

Tataq Chidmad,³⁷ selanjutnya mengatakan bahwa pada prinsipnya Pemilu dalam ranah demokrasi lebih bermakna sebagai:

1. Kegiatan partisipasi politik dalam menuju kesempurnaan oleh berbagai pihak.
2. Sistem perwakilan bukan partisipasi langsung dalam bahasa politik kepanjangan tangan di mana terjadi perwakilan penentuan akhir dalam memilih elit politik yang berhak duduk mewakili masyarakat.
3. Sirkulasi pada elit politik yang berujung pada perbaikan performa pelaksana eksekutifnya.

Mencermati praktek Pemilu dalam sistem politik modern Eep Saefullah Fatah,³⁸ membedakan Pemilu dalam dua tipe, yaitu Pemilu sebagai formalitas politik dan Pemilu sebagai alat demokrasi. Sebagai formalitas politik, Pemilu hanya dijadikan alat legitimasi pemerintahan non demokratis. Sebaliknya sebagai alat demokrasi Pemilu dijalankan secara jujur, bersih, bebas, kompetitif, dan adil.

4. Tujuan Pemilihan Umum

Pada hakekatnya, Pemilu di negara manapun mempunyai esensi yang sama. Pemilu, berarti rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin negara. Pemimpin yang dipilih itu akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya.

³⁷ Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, hlm. 27

³⁸ Eep Syaifullah Fatah, *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, Mizan Pustaka kerja sama Lab. Ilmu Politik FISIP UI, 1997, hlm. 14

Menurut Parulian Donald,³⁹ ada dua manfaat yang sekaligus sebagai tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan lembaga politik pemilu, yaitu pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang absah dan mencapai tingkat keterwakilan politik.

Dari sudut pandang tujuan kedua manfaat (tujuan) tersebut merupakan tujuan langsung yang berada dalam skala waktu relatif pendek. Hal ini mengisyaratkan bahwa manfaatnya dirasakan segera setelah proses Pemilu berlangsung. Adapun tujuan tidak langsung dihasilkan dari keseluruhan aktifitas dari semua pihak yang terlibat dalam proses pemilu, baik kontestan, maupun para pelaksana dan pengawas dalam kurun waktu relatif lama, yaitu pembudayaan politik dan pelembagaan politik.⁴⁰ Dalam arti lebih sederhana tujuan langsung berkaitan dengan hasil Pemilu, sedangkan tujuan tidak langsung berkenaan dengan proses pencapaian hasil tersebut.

Arbi Sanit⁴¹ menyimpulkan bahwa Pemilu pada dasarnya memiliki empat fungsi utama yakni;

1. Pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah;
2. Pembentukan perwakilan politik rakyat;
3. Sirkulasi elit penguasa; dan
4. Pendidikan politik.

Tujuan Pemilu secara signifikansi berbeda menurut sistem politik yang ada, begitu juga fungsinya. Bagi sistem politik liberal Pemilu memiliki empat tujuan pokok. Pertama, membentuk basis konsep demokrasi liberal. Tanpa Pemilu, tanpa persaingan terbuka diantara kekuatan sosial dan kelompok politik

³⁹ Parulian Donald, *Menggugat Pemilu*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, hlm. 5

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Arbi Sanit, *Partai, Pemilu, dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 1997, hlm. 158

dalam menuju kekuasaan politik maka tidak ada demokrasi. Kedua, Pemilu melegitimasi sistem politik. Ketiga, mengabsahkan kepemimpinan politik. Keempat, Pemilu sebagai unsur pokok partisipasi politik di negara-negara demokrasi barat.⁴²

Berbeda dengan itu dipandang dari kacamata demokrasi, tujuan Pemilu hendaklah kembali berpegang pada prinsip kebijaksanaan yang demokratis yaitu menjamin kepentingan semua golongan masyarakat. Untuk itu tujuan Pemilu harus dinyatakan dalam fungsi-fungsi utama Pemilu, yaitu⁴³:

1. Membentuk pemerintahan perwakilan lewat partai politik pemenang Pemilu;
2. Menentukan wakil rakyat di Lembaga Perwakilan Rakyat;
3. Pergantian atau pengukuran elit penguasa; dan
4. Pendidikan politik bagi rakyat melalui partisipasi masyarakat di dalam Pemilu.

Pasal 22E ayat (1) menyebutkan: *“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*.

Operasionalisasi dari pasal 22E dituangkan dalam UU No. 12 Tahun 2003 yang mengakomodasi pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD; dan UU No. 23 Tahun 2003 yang mengakomodasi pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Berdasarkan ketentuan undang-undang legislatif, Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk

⁴² Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, hlm. 36

⁴³ Arbi Sanit, *Op. Cit.*, hlm. 199-200

membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan UUD 1945.⁴⁴ Sedangkan undang-undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih presiden dan wakil presiden yang memperoleh dukungan yang kuat dari rakyat sehingga mampu menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan pemerintahan negara.⁴⁵

5. Asas Pemilihan Umum

Asas berdasarkan pemaknaan hukum memiliki arti⁴⁶ :

1. Dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat);
2. Dasar cita-cita (perkumpulan atau organisasi);
3. Hukum dasar.

Sepanjang sejarah perjalanan Pemilu telah dirumuskan tiga kali asas pemilihan umum. Berdasarkan Pasal 35 UUDS 1950, ditetapkan 5 (lima) asas yang dipergunakan dalam Pemilu pertama 1955, yaitu: Umum, Berkesamaan, Langsung, Bebas, dan Rahasia.

Berdasarkan Ketetapan MPR No. XI/MPR/1966 asas kebersamaan tidak dipakai lagi karena sebagian dari anggota DPR dinyatakan diangkat (khususnya bagi anggota ABRI karena tidak ikut dalam Pemilu), sehingga Pemilu pertama masa orde baru (Pemilu 1971) hanya menggunakan empat asas Pemilu yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia. Asas luber ini tetap dipertahankan selama pelaksanaan Pemilu orde baru berikutnya (Pemilu 1977, Pemilu 1982, Pemilu 1987, dan Pemilu 1992).

⁴⁴ Konsideran umum angka 2 tentang tujuan Penjelasan UU Pemilu Legislatif

⁴⁵ Konsideran umum angka 2 tentang tujuan Penjelasan UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

⁴⁶ J.J. H. Bruggink, Refleksi tentang Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 119-120

Gelombang reformasi menuntut adanya perubahan sistem ketatanegaraan menuju lebih demokratis melalui Pemilu dengan mengembalikan kedaulatan kepada rakyat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu telah disepakati tentang tiga hal; *Pertama*, asas Pemilu disamping LUBER juga jujur dan adil (JURDIL). *Kedua*, Kedudukan TNI/Polri dan PNS adalah netral. *Ketiga*, Pelaksanaan Pemilu diserahkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU).⁴⁷

UUD 1945 hasil amandemen secara tegas memberikan landasan yang kuat tentang asas penyelenggaraan Pemilu tiap lima tahun sekali. Pasal 22E UUD 1945 ayat (1) menyebutkan bahwa: “*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*”

6. Sistim Pemilihan Umum

Karena Pemilu adalah salah satu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, maka dengan sendirinya terdapat berbagai sistim Pemilu. Sistim Pemilu berbeda satu sama lain tergantung dari sudut mana pandangan ditujukan terhadap rakyat, apakah ia dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, ataukah rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan wakilnya yang akan duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, atau juga tidak berhak untuk mencalonkan diri sebagai wakil rakyat.⁴⁸

⁴⁷ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum...*, Op. Cit., hlm. 96

⁴⁸ Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara, F.H.U.I dan CV Sinar Bakti, Jakarta, 1988*, hlm. 333

Berdasarkan hal tersebut diatas maka sistim Pemilu dapat dibedakan dua macam, yaitu⁴⁹:

a. Sistim Pemilihan Mechanis

Pandangan Mechanis menempatkan rakyat sebagai suatu massa individu-individu yang sama, dimana mengutamakan individu sebagai pemilik hak pilih aktif dan memandang rakyat sebagai suatu massa yang masing-masing mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan.

b. Sistim Pemilihan Organis

Pandangan Organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup. Persekutuan hidup ini yang diutamakan sebagai pengendali hak pilih, atau dengan perkataan lain sebagai pengendali hak untuk mengutus wakil-wakil kepada perwakilan masyarakat.

Sistem Organis dapat dilaksanakan dengan dua cara,⁵⁰ yaitu:

1. *single-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut Sistem Distrik). Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang diliputi) mempunyai satu wakil dalam dewan perwakilan rakyat.

Calon yang dalam satu distrik memperoleh suara yang terbanyak menang, sedangkan suara-suara yang ditujukan kepada calon-calon

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 335

lain dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi.⁵¹

2. *multi-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan *Proportional Representation* atau Sistem Perwakilan Berimbang).

Gagasan pokok dalam sistem ini adalah bahwa jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya. Jumlah wakil dalam setiap daerah pemilihan ditentukan oleh jumlah pemilih dalam daerah pemilihan itu. Dalam sistem ini setiap suara dihitung, dalam arti bahwa suara lebih yang diperoleh oleh suatu partai atau golongan dalam suatu daerah pemilihan dapat ditambahkan pada jumlah suara yang diterima oleh partai atau golongan itu dalam daerah pemilihan lain, untuk menggenapkan jumlah suara yang diperlukan guna memperoleh kursi tambahan.⁵²

Di Negara Indonesia, sistem yang digunakan pada seluruh pemilu pada masa Orde Baru sampai Pemilu 1999 adalah sistem proporsional dengan daftar tertutup (*PR Closed List*). Baru pada Pemilu 2004 yang berdasarkan UU No 12 Tahun 2003 menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dimana calon dapat dinyatakan terpilih langsung untuk mengisi kursi yang diperoleh kalau perolehan suaranya sekurang-kurangnya 30% dari bilangan pembagi pemilihan (BPP).

⁵¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm. 177

⁵² *Ibid.*, hlm. 178

Akan tetapi sistem tersebut kemudian berubah menjadi “sistem proporsional dengan daftar calon terbuka terbatas” dan batasan calon terpilih adalah 25% BPP atau bahkan lebih kecil dimana penetapan calon terpilih adalah berdasarkan nomor urut yang ditentukan partainya masing-masing. Hal ini berlawanan dengan sistem yang digagas Pemerintah yaitu “sistem proporsional dengan daftar calon terbuka” (*PR Open List*), sedangkan cara penetapan calon terpilih adalah berdasarkan suara terbanyak, artinya tidak lagi menggunakan nomor urut.⁵³

Untuk tahun 2009 ini pembahasan rancangan UU Pemilu Legislatif yang masih berlangsung di DPR, kembali memunculkan perdebatan mengenai pilihan terhadap sistem pemilu seperti apa yang paling baik diterapkan pada 2009. Meski ada kesepakatan menerapkan sistem proporsional, perdebatan terjadi pada masalah penetapan calon terpilih. Sebagian fraksi mendukung proporsional terbuka dengan menggunakan suara terbanyak dalam penetapan calon terpilih. Sebagian fraksi lainnya mendukung proporsional terbatas dengan menggunakan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) untuk menetapkan calon terpilih.

C. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Pengertian "otonom" secara bahasa adalah "berdiri sendiri" atau "dengan pemerintahan sendiri".⁵⁴ Pada hakekatnya, otonomi itu adalah wujud dari hak mengatur diri sendiri tanpa ada intervensi dari yang lainnya. Oleh karena itu, otonomi sesungguhnya tidak diberikan oleh siapa-siapa, karena bersumber dari

⁵³ Hadar N Gumay, *Sistem Pemilu 2009: Terbuka, Tetapi Sedikit*, Tempo, 23 Februari 2008.

⁵⁴ id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_Daerah

diri masing-masing. Yang dibutuhkan adalah pengakuan formal atas hak-hak tersebut melalui suatu sistem regulasi yang mencerminkan kesempatan yang luas dan bertanggung jawab bagi pelaksanaan hak-hak itu. Jika hak-hak itu diakumulasikan ke dalam bentuk kehidupan sosial kemasyarakatan, maka lahirlah hak bersama sesuai tatanan sosial-budaya yang disepakati oleh suatu kelompok masyarakat. Tatanan sosial budaya yang demikian itu, kemudian diakui sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum (secara formal maupun adat). Maka terbentuklah suatu kesatuan masyarakat yang secara bersama-sama memperjuangkan eksistensi kelompoknya.

Dalam sistem pemerintahan, kelompok masyarakat tersebut diintegrasikan ke dalam sistem yang lebih luas yang mencakup bagian-bagian terendah dari strata pemerintahan, dengan berbagai macam sebutan : desa, nagari, kampung, dan sebagainya.

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁵⁵ Seperti disebutkan diatas bahwa pengertian "otonom" secara bahasa adalah "berdiri sendiri" atau "dengan pemerintahan sendiri". Sedangkan "daerah" adalah suatu "wilayah" atau "lingkungan pemerintah".⁵⁶ Dengan demikian pengertian secara istilah "otonomi daerah" adalah "wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri." Dan pengertian lebih luas lagi adalah wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah

⁵⁵ Ketentuan Umum UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁵⁶ id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_Daerah

masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya.

Pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh faktor-faktor yang meliputi kemampuan si pelaksana, kemampuan dalam keuangan, ketersediaan alat dan bahan, dan kemampuan dalam berorganisasi.

Otonomi daerah tidak mencakup bidang-bidang tertentu, seperti politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama. Bidang-bidang tersebut tetap menjadi urusan pemerintah pusat.⁵⁷ Pelaksanaan otonomi daerah berdasar pada prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, keadilan, pemerataan, dan keanekaragaman.

2. Pembentukan Daerah Otonom

Sebagai konsekuensi kebijakan desentralisasi yang dianut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, perlu dibentuk daerah-daerah otonom dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1), (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan:

Ayat (1) : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas 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.

Ayat (2) : Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Sama halnya dengan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya,

⁵⁷ Pasal 10 ayat 3 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 32 Tahun 2004, meletakkan titik berat otonomi pada daerah kabupaten dan kota. Hal ini bertujuan untuk lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan ini meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilakukan secara adil dan selaras. Hubungan-hubungan ini akan menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsesama pemerintahan.

Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan sistem administrasi negara. Sementara itu, hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang bulat. Hal ini berarti betapapun luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah, pelaksanaan otonomi tersebut tetaplah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵⁸

Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau beberapa daerah yang bersanding atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Pemekaran daerah dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan, yaitu 10 tahun untuk provinsi, 7 tahun untuk kabupaten/kota, dan 5 tahun untuk kecamatan. Pembentukan daerah ditetapkan dengan undang-undang, yang isinya antara lain mencakup nama,

⁵⁸ Rozali Abdullah, *Op. Cit.*, hlm.10-11

cakupan wilayah, batas, ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan dan dokumen, serta perangkat daerah. Dalam hal yang dimaksud “cakupan wilayah”, khusus untuk daerah yang berupa kepulauan atau gugusan pulau-pulau, dalam penentuan luas wilayahnya didasarkan atas prinsip negara kepulauan yang pelaksanaannya diatur dengan peraturan pemerintah.⁵⁹

Pembentukan suatu daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Syarat administratif untuk provinsi meliputi adanya:

- 1) Persetujuan dari DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi;
- 2) Persetujuan DPRD dan gubernur provinsi induk;
- 3) Rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

Sementara itu, syarat administrasi untuk kabupaten/kota meliputi adanya:

- 1) Persetujuan dari DPRD dan bupati/walikota yang bersangkutan;
- 2) Persetujuan DPRD provinsi dan gubernur;
- 3) Rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

Persetujuan DPRD dalam hal ini diwujudkan dalam bentuk Keputusan DPRD, yang diproses berdasarkan pernyataan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat sedangkan persetujuan gubernur didasarkan pada hasil kajian tim yang khusus dibentuk oleh pemerintah provinsi bersangkutan. Tim dimaksud mengikutsertakan tenaga ahli sesuai kebutuhan.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 10-11

Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah, yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, pertahanan keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Faktor lain dalam hal ini antara lain pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, rentang kendali penyelenggaraan pemerintah daerah. Syarat fisik meliputi⁶⁰:

- 1) Paling sedikit lima kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi;
- 2) Paling sedikit lima kecamatan untuk pembentukan kabupaten;
- 3) Paling sedikit empat kecamatan untuk pembentukan kota;
- 4) Lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, tujuan pembentukan suatu daerah otonom pada dasarnya adalah untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Bagi daerah yang tidak mampu mewujudkan kedua hal tersebut, berarti daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan hak otonominya. Daerah yang tidak mampu menyelenggarakan hak otonominya dapat dihapus dan digabungkan dengan daerah lain. Penghapusan dan penggabungan ini dilakukan setelah melalui evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

D. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

“Pemerintahan Daerah” terdiri dari dua kata, yakni “pemerintahan” dan “daerah”. Istilah “pemerintahan” seringkali dianggap senada dengan

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 12

“pemerintah”. Secara etimologis antara istilah “pemerintah” dan “pemerintahan” mempunyai makna yang berbeda. Istilah “pemerintah” berasal dari kata dasar “perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu.⁶¹

Dari kata tersebut maka dapat dikatakan bahwa “pemerintah” adalah kekuasaan memerintah suatu negara atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara seperti kepala pemerintahan dan kabinet merupakan suatu pemerintah. Apabila dilihat dari segi tata bahasa kata “pemerintahan” merupakan kata jadian yang memperoleh akhiran “an”. Artinya “pemerintah” sebagai subyek yang melakukan tugas atau kegiatan, sedang cara melakukan tugas atau kegiatan tersebut disebut sebagai “pemerintahan”. Atau dengan kata lain dapat diartikan bahwa “pemerintahan” adalah perbuatan memerintah.⁶²

Menurut Montesquieu pemerintahan dalam arti luas meliputi bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit menunjuk pada aparatur atau alat kelengkapan negara yang melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintahan dalam arti sempit, yaitu yang diartikan sebagai tugas dan kewenangan negara di bidang eksekutif saja.⁶³

Selanjutnya mengenai istilah pemerintahan daerah tidak dapat dilepaskan dari pengertian pemerintahan seperti yang telah diuraikan di atas. Pemerintahan daerah merupakan sub sistem dari sistem pemerintahan yang bersifat nasional. Persoalan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia merupakan konsekuensi dari pembagian kekuasaan negara secara vertikal dalam negara kesatuan RI, sehingga melahirkan adanya Pemerintah Pusat dan

⁶¹ id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_Daerah

⁶² Muhammad Fauzan dalam Sudono Syueb, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 19

⁶³ Sudono Syueb, *Op. Cit.*, hlm. 20

Pemerintah Daerah. Menurut Carl J Frederich -sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo- pembagian kekuasaan secara vertikal atau disebut juga dengan *territorial division of power* adalah pembagian kekuasaan menurut beberapa tingkatan kekuasaan pemerintahan, yaitu antara Pusat dan Pemerintah Daerah (*local government*).⁶⁴

Dalam konteks negara Kesatuan Republik Indonesia, apabila teritori negara dibagi dalam format *territorial division of power* maka akan terwujud dalam bentuk adanya satuan pemerintahan yang disebut dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Yang dimaksud Pemerintah Pusat adalah perangkat negara kesatuan Republik Indonesia yang menjalankan kekuasaan eksekutif, yaitu terdiri atas Presiden dan para Menteri dalam Kabinet, sedang Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah.

Di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 1 ayat 2 disebutkan:

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

Seiring dengan ditetapkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah diberikan pelimpahan wewenang oleh pemerintah pusat untuk melakukan perencanaan pembangunan daerah wilayahnya. Hal ini berimplikasi pada perubahan beban, tugas dan struktur organisasi yang menjadi wadahnya.

⁶⁴ Miriam Budiardjo, *Op. Cit*, hlm. 138

Dalam masa transisi yang terjadi perlu dilakukan penataan dan pemilahan kewenangan dan kelembagaan baik di pusat maupun di daerah. Pelaksanaannya sangat tergantung pada kemampuan para penyelenggara negara pada tingkat pusat dan daerah dalam mempersiapkan ketentuan pelaksanaan dan mempersiapkan sumber daya manusia sebagai pelaksanaan dalam mewujudkan otoda yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Berikutnya pengertian mengenai Hukum Pemerintahan Daerah yang merupakan salah satu kajian dari hukum tata pemerintahan. Apabila dipilah per istilah, hukum pemerintahan daerah terdiri dari kata “hukum” dan “pemerintahan daerah”.

Karena hukum bersifat abstrak maka sulit untuk memberikan definisi yang tepat mengenai istilah atau pengertian hukum. Seperti dikatakan oleh van Apeldoorn dalam bukunya “Pengantar Ilmu Hukum”, bahwa: “adalah sulit sekali untuk merumuskan sebuah definisi hukum yang lengkap itu karena luasnya hubungan-hubungan hukum yang diatur oleh hukum itu”.⁶⁵

Apeldoorn memang tidak memberikan definisi hukum, tetapi memberikan teori tentang tujuan hukum, yaitu menciptakan masyarakat yang adil dan damai. Disamping untuk menciptakan masyarakat yang adil dan damai, tujuan hukum adalah untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat.⁶⁶

Senada dengan Apeldoorn, Emanuel Kant juga pernah mengatakan bahwa tidak seorangpun ahli hukum yang akan mampu membuat definisi tentang hukum

⁶⁵ Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*-Terjemahan, Djambatan, Jakarta, 1984, hlm. 3

⁶⁶Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 30

(“Noch suchen die Juristen eine definition zu ihrem begriffe von recht”).⁶⁷

Kesulitan memberikan definisi yang tepat dan memuaskan semua pihak tentang hukum, menurut Lord Loyd of Hampstead disebabkan oleh tidak atau kurang dipahaminya hakikat serta apa yang menjadi ruang lingkup definisi itu. Apeldoorn kemudian menambahkan bahwa umumnya definisi yang dibuat oleh seseorang – termasuk definisi tentang hukum – seringkali bersifat menyamaratakan namun dapat dijadikan pedoman bagi seseorang dalam memahami apa itu hukum. Dengan mengetahui apa yang dimaksud dengan hukum tersebut, maka seseorang akan memperoleh pengertian tentang apa yang akan dipelajarinya.

Definisi tersebut akan membantu orang yang baru mempelajari hukum untuk masuk secara lebih jauh apa hakekat dari hukum tersebut.

Kendati sulit memberikan definisi hukum yang tepat karena abstrak dan luasnya hukum itu sendiri, namun Drs. E Utrecht, dalam bukunya “Pengantar Dalam Hukum Indonesia” mencoba memberikan batasan yang kiranya dapat dijadikan pedoman untuk memahami hukum, yaitu: “Hukum adalah himpunan petunjuk hidup yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota-anggota masyarakat yang bersangkutan, oleh karena pelanggaran petunjuk itu dapat menimbulkan tindakan dari pemerintahan dalam masyarakat tersebut”.⁶⁸

Dari batasan hukum yang dikemukakan Utrecht tersebut dapat diketahui bahwa yang dimaksud “petunjuk” yang harus ditaati oleh masyarakat adalah suatu kaidah atau norma yang mempunyai sanksi yang dapat dipaksakan pelaksanaannya apabila dilanggar.

⁶⁷ Lili Rasjidi dan Ira Tania, *Pengantar Filsafat Hukum Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 38

⁶⁸ E.Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Pradnja Paramita, Jakarta, 1995, hlm.6.

Dengan demikian, maka pengertian hukum pemerintahan daerah adalah seperangkat norma yang berisi perintah yang dijadikan pedoman dengan disertai sanksi yang dapat dipaksakan penerapannya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah yang meliputi penyelenggaraan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶⁹

2. Pengertian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan wakil kepala daerah. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah, untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota.⁷⁰

Saat berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 Kepala Daerah dipilih dan diangkat oleh DPRD. Dalam tugasnya Kepala Daerah juga bertanggung jawab kepada DPRD. Kemudian dengan berlakunya UU No. 22 tahun 2003, kewenangan DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dicabut.

Menurut ketentuan Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004, kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang di antaranya:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Mengajukan rancangan Perda;
- c. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;

⁶⁹ Sudono Syueb, *Op. Cit.*, hlm. 22

⁷⁰ H. Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 55

- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, tugas wakil kepala daerah adalah :

- a. Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- b. Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
- c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
- e. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;
- f. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Dalam melaksanakan tugasnya wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.⁷¹ Apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya, wakil kepala daerah menggantikannya sampai habis masa jabatannya.⁷²

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban, yaitu⁷³:

⁷¹ Pasal 26 ayat 2 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁷² Pasal 26 ayat 3 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁷³ Pasal 27 ayat 1 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

- a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b) Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d) Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e) Mentaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- f) Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g) Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
- h) Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
- i) Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
- j) Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
- k) Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Di samping mempunyai kewajiban tersebut diatas, kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.⁷⁴

E. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Kepala Daerah

1. Ruang Lingkup Pemilihan Kepala Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 hasil amandemen ke-4, antara lain, menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.⁷⁵

⁷⁴ Pasal 27 ayat 2 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁷⁵ Bab VI tentang Pemerintah Daerah pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen

Sesuai dengan Ketetapan MPR-RI Nomor XV /MPR/ 1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah, ditetapkan bahwa:

“Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.”

Mempertegas Ketetapan MPR-RI Nomor XV/ MPR/ 1998, Ketetapan MPR-RI Nomor XV/ MPR/ 1999 menitikberatkan Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yaitu:

“Mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat dan lembaga swadaya masyarakat, serta seluruh potensial masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

2. Tujuan Pemilihan Kepala Daerah

Pasal 22E ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: *“Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*.

Ketentuan Pasal 22E ayat (2) dengan tegas tidak menyebutkan bahwa pemilihan umum untuk memilih Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah, tetapi dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) disebutkan bahwa *“gubernur, bupati, dan walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”*. Hal ini berarti bahwa dalam pemilihan Kepala Daerah harus menjunjung nilai-nilai demokratis. Lahirnya kata demokratis

yang dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD RI Tahun 1945 ketika itu menjelang perubahan kedua tahun 2000. Setidaknya-tidaknya dikarenakan adanya 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan Kepala Daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat dan sepenuhnya mengikuti apa yang terjadi pada pemilihan presiden dan wakil presiden sementara pendapat yang lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung.⁷⁶

Latar belakang pemikiran rumusan Pasal 18 ayat (4) saat itu adalah bahwa sistem pemilihan yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan (pemilihan dilakukan oleh DPRD) atau melalui sistem pemilihan secara langsung (pemilihan dilakukan langsung oleh rakyat). Tujuannya adalah agar ada fleksibilitas bagi masyarakat dalam menentukan sistem pemilihan Kepala Daerah. Hal itu terkait erat dengan penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih condong untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung (demokrasi tidak langsung) dan ada pula daerah yang cenderung lebih menyukai sistem pemilihan langsung (demokrasi langsung) dalam hal memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota. Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua pandangan itulah kemudian disepakati menggunakan kata demokratis dalam artian karena ayat (7) pada Pasal 18 menyebutkan bahwa susunan dan penyelenggaraan pemerintahan

⁷⁶ Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah...*, Op. Cit., hlm. 55-56

daerah diatur dalam undang-undang. Undang-undanglah yang menentukan apakah pemilihan Kepala Daerah itu dilakukan langsung oleh rakyat atau sebagaimana sebelumnya dilakukan oleh DPRD, yang penting prinsip dasarnya adalah demokratis.⁷⁷

Menyimpulkan dari ketentuan tersebut bahwa pemilihan Kepala Daerah semata-mata ditujukan untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur atau Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota.

3. Asas Pemilihan Kepala Daerah

Bab VIIB Pasal 22E ayat (1) Perubahan Ketiga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil setiap lima tahun sekali. Hal ini merupakan asas Pemilu yang dijelaskan lebih lanjut di dalam Pasal 22E ayat (2) untuk apa saja Pemilu dilaksanakan, yaitu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD.

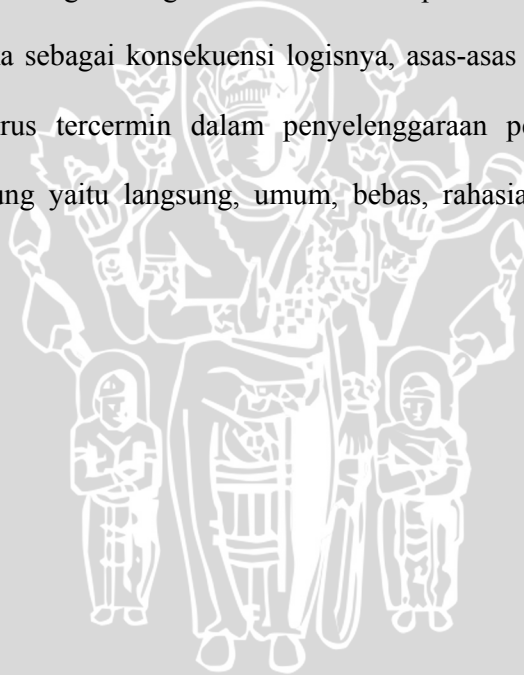
Pemilihan Kepala Daerah langsung sebagai instrument demokrasi untuk menjaring kepemimpinan nasional tingkat daerah, walaupun tidak dilaksanakan secara serentak seperti Pemilu Legislatif atau Pilpres diperlukan unifikasi pelaksanaan/regulasi sehingga mampu menjamin pelaksanaan Pemilu secara “luber dan jurdil”.

Dengan kata lain Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan, dan bertanggung

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 56

jawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berkualitas dan memenuhi derajat kompetisi yang sehat, maka harus mampu mengakomodasi asas-asas Pemilihan Umum.⁷⁸

Penggunaan asas *luber* dan *jurdil* sebagai asas pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan konsekuensi logis dari pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah secara demokratis. Sebagaimana tercantum dalam pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan, bahwa ternyata dalam menjabarkan maksud “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pembuat undang-undang telah memilih cara pemilihan Kepala Daerah secara langsung, maka sebagai konsekuensi logisnya, asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum harus tercermin dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah secara langsung yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (*luber-jurdil*).



⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 58

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang dipakai adalah metode penelitian yuridis normatif. Metode ini menggunakan ketentuan hukum dalam sistem Perundang-undangan Republik Indonesia yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini seperti yang terdapat dalam Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diganti dengan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta peraturan pelaksanaannya. Untuk kemudian penulis memaparkan serta membandingkan pengaturan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tersebut diatas dan mengaitkannya dengan asas-asas, kaidah-kaidah, serta pendapat para ahli.

B. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian Normatif, maka pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*).⁷⁹ Pendekatan perundang-undangan ini melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tema sentral penelitian yakni berkenaan dengan peraturan mengenai pemilihan kepala daerah dalam Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷⁹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm. 295

C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

a. Jenis Bahan Hukum

Seluruh data yang diambil dalam penelitian ini merupakan data sekunder yaitu data-data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Di dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup :

1. Bahan Hukum Primer, yaitu sumber data yang digunakan sebagai bahan hukum utama yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan berupa:
 - a. Undang - Undang Dasar 1945
 - b. Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
 - c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum
 - d. Undang - Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD
 - e. Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
 - f. Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
 - g. Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
 - h. Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
 - i. Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD
 - j. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

- k. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- l. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- m. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 Tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD 1945
- n. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-III/2005 Tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD 1945
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bersifat menunjang bahan hukum primer, seperti Penjelasan Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum yang terkait dengan pemerintahan daerah dalam bentuk artikel maupun buku, dan pendapat para ahli hukum.
3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder seperti Kamus Hukum, Kamus Otonomi Daerah, dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

b. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang terdiri dari berbagai sumber diperoleh dari studi pustaka dan studi dokumentasi melalui hasil penelusuran pustaka di Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya serta Perpustakaan Kota

Malang, surat kabar, majalah serta browsing melalui internet terkait dengan permasalahan

D. Teknik Memperoleh Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penulisan skripsi ini dikumpulkan melalui studi Kepustakaan yaitu dengan mengumpulkan peraturan perundang-undangan, literatur dan dokumen hukum yang terkait dengan permasalahan.

E. Teknik Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penulisan ini akan dianalisis dengan menggunakan metode Content Analiys (analisis isi) yaitu dengan mendeskripsikan dan menginterpretasikan isi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan. Selain itu juga menggunakan metode perbandingan dengan membandingkan isi dari peraturan perundang-undangan mengenai pengaturan Sistem Pemilihan Kepala Daerah untuk mengetahui kelemahan dan kelebihan masing-masing.

F. Definisi Konseptual

1. Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dimana kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat.
2. Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dimana rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang untuk menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin negara.

3. Otonomi adalah wujud dari hak mengatur diri sendiri tanpa ada intervensi dari pihak lain.
4. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
5. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
6. Pemerintah Daerah adalah perangkat negara kesatuan Republik Indonesia yang menjalankan kekuasaan eksekutif di daerah otonom. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah.
7. Kepala Daerah adalah pemimpin pemerintahan daerah, untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.
8. Wakil Kepala Daerah adalah wakil yang membantu kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya sebagai pemimpin pemerintahan daerah.
9. Pemilihan Kepala Daerah adalah kegiatan memilih pemerintah daerah yaitu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah.

BAB IV

KAJIAN YURIDIS PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

A. Perbandingan Ketentuan Sistem Pemilihan Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Pemerintahan Daerah

1. Sistem Pemerintahan Daerah

Dalam konteks negara, pemerintah sebagai pemegang kekuasaan di mana pelaksanaannya dijalankan melalui saluran-saluran kekuasaan antara lain: saluran militer (*military force*), saluran tradisional, saluran politik, dan melalui saluran ideologi. Melalui kedua hal yang terakhir inilah pemerintah menanamkan ideologinya dengan sebaik-baiknya dalam diri masyarakat dengan tujuan untuk mendapatkan pembenaran bagi pelaksanaan kekuasaannya dan kemudian menjelma menjadi wewenang.⁸⁰

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, adakalanya pemerintah menyelenggarakan sendiri urusan pemerintahan (sentralisasi), melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah (dekonsentrasi), atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa (desentralisasi).⁸¹

Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan mandat konstitusi yang harus diwujudkan sesegera mungkin. Berbagai faktor yang mungkin menjadi

⁸⁰ Soeryono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 300

⁸¹ Pasal 10 ayat 5 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

kendala antara lain adalah ketidaksiapan daerah seperti kurangnya sumberdaya manusia yang berkualitas di daerah, lemahnya kemampuan keuangan daerah, kecepatan daerah dalam merumuskan peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan, serta berbagai krisis birokrasi pemerintah yang sering dikemukakan.

Untuk mengimplementasikan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah; sebagaimana rumusan Charles O. Jones (1984) bahwa *“implemenstations is a process of getting additional resources so as to figure out what is to be done”* dan Pressman dan Wildavsky (1990) merumuskan implementasi sebagai *“a process of interacting of a goals and the action geared to achieving them....”* dan aktivitas untuk mencapai tujuan tersebut mencakup: organisasi, interpretasi dan aplikasi,⁸² pemerintah melakukan pembentukan daerah otonom dengan mempertimbangkan faktor kemampuan daerah dari segi ekonomi, potensi alam, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan keamanan dan kemampuan daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Sebagaimana dinyatakan dalam pasal 1 angka 6 bahwa daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan daerah merupakan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah secara luas dan nyata dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemerintah daerah sebagai lembaga pemerintah otonom memiliki kekuasaan dan kewenangan yang luas dalam

⁸² Syaukani, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2002, hlm. 295

menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah antara lain dengan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dengan dibentuknya daerah otonom, penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan diadakannya pembagian urusan pemerintahan dengan pemerintah daerah. Namun demikian dalam urusan pemerintahan yang menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup seluruh bangsa dan negara sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah. Urusan dimaksud meliputi: urusan *politik luar negeri* dalam arti kewenangan menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, mengangkat pejabat diplomatik, menunjuk warga negara yang duduk dalam jabatan lembaga internasional dan sebagainya. Dalam urusan pertahanan, hanya pemerintah yang berwenang untuk mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara. Demikian juga dalam urusan keamanan hanya pemerintah yang mempunyai kewenangan untuk mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara. Selain itu kewenangan dalam urusan yang berkaitan dengan *moneter* seperti mencetak uang, menentukan nilai mata uang juga berada di tangan pemerintah. Juga dalam urusan *yustisi* (kehakiman) hanya pemerintah yang berwenang mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim

dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional. Pemerintah juga memegang kewenangan dalam urusan agama misalnya dalam menentukan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan urusan pemerintahan lain yang berskala nasional tidak diserahkan kepada daerah.⁸³

Urusan wajib yang oleh undang-undang ditentukan sebagai kewenangan pemerintah daerah propinsi meliputi: perencanaan dan pengendalian pembangunan, perencanaan pemanfaatan dan penagawasan tata ruang penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, penyediaan sarana dan prasarana umum, penanganan bidang kesehatan, penyelenggaraan bidang pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial, penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota, pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota, fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah lintas kabupaten/kota, pengendalian lingkungan hidup, pelayanan pertanahan lintas kabupaten/kota, pelayanan kependudukan dan catatan sipil, pelayanan administrasi penanaman modal lintas kabupaten/kota, penyelenggaraan pelayanan lain yang diamanatkan oleh undang-undang dan atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota.⁸⁴ Sedangkan urusan wajib yang menjadi kewenangan

⁸³ Pasal 10, penjelasan pasal 10, dan penjelasan umum angka 3 UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁸⁴ Pasal 13 UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

pemerintah daerah kabupaten/kota meliputi bidang yang sama dengan urusan pemerintah daerah propinsi, tetapi hanya urusan yang berskala kabupaten/kota.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah otonom menjalankan urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan (*no mandate without funding*), pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan.

Dalam upaya untuk melaksanakan otonomi daerah diperlukan strategi diantaranya adalah dengan desentralisasi politik yang memungkinkan masyarakat di daerah untuk berperan aktif dalam proses politik. Lebih dalam lagi spirit dari desentralisasi politik adalah adanya kepercayaan (*trust*), penghargaan (*respect*), dan pengakuan (*recognition*) terhadap berbagai lembaga dan kapasitas lokal untuk melaksanakan berbagai fungsi dan proses politik di daerah.

Pemerintah daerah sebagai lembaga eksekutif di daerah memegang peran penting dalam menentukan jalannya pemerintahan. Kepala pemerintah daerah karena jabatannya juga merupakan kepala daerah, maka sudah selayaknya diatur suatu mekanisme pemilihan yang melibatkan masyarakat secara langsung untuk memilih sosok pemimpin yang memiliki perasaan tanggung jawab pribadi terhadap daerahnya, dan bersedia untuk terlibat demi kepentingan umum. Selain itu, jika sistem pemilihan kepala negara dan pemerintahan dapat dilakukan secara langsung, maka selayaknya masing-masing daerah dapat menerapkan sistem yang sama untuk pemilihan kepala daerah.

Pemilihan langsung kepala daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari desentralisasi politik yang demokratis. Bukan hanya sebagai

sarana partisipasi politik secara riil, akan tetapi juga mempertegas mekanisme pertanggungjawaban pemimpin kepada publik dalam konteks demokrasi di daerah. Dengan dipilih secara langsung oleh masyarakat, kepala daerah terpilih akan lebih responsif dalam memperhatikan kebutuhan, masalah-masalah maupun aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan. Selain itu pelayanan umum pun bisa lebih efektif sekaligus efisien karena peraturan-peraturan (Perda) yang dibuat dapat dilaksanakan lebih cepat karena proses pengesahannya tidak memerlukan persetujuan pejabat pemerintahan yang lebih tinggi.

Reformasi sistem pemilihan yang telah berlangsung di daerah adalah pemilihan umum anggota dewan legislatif yang duduk di kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersamaan dengan pemilihan anggota DPR dan DPD. Sebelum berlakunya UU No. 22 tahun 1999 masyarakat memilih partai, kemudian orang-orang yang duduk sebagai anggota dewan ditentukan oleh masing-masing partai sesuai dengan perbandingan jumlah kursi yang dimenangkan dalam pemilihan umum. Sehingga para pemilih bahkan partisan dari suatu partai politik tidak mengetahui siapa dan bagaimana kompetensi dari orang-orang yang akan mewakili mereka nanti nya.

Dengan berlakunya Undang-undang nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD masyarakat tidak lagi “memilih kucing dalam karung” seperti kata pepatah, karena calon anggota dewan yang diajukan oleh suatu partai dipilih langsung secara personal oleh pemilih. Mekanisme pengisian jabatan dalam pemerintah daerah masih dilakukan oleh DPRD, sesuai dengan mandat UUD 1945 pasca amandemen yang menegaskan bahwa propinsi, kabupaten dan kota merupakan daerah otonom, maka sudah

saatnya untuk mengembangkan dan menerapkan mekanisme pemilihan langsung dalam memilih kepala daerah.

Selain itu berlakunya Undang-undang No. 12 tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa kemajuan baru bagi sistem pemilihan kepala daerah, yaitu adanya pengaturan tentang calon perseorangan dalam pilkada. Dengan adanya ketentuan ini maka calon kepala daerah tidak harus dari partai politik atau gabungan partai politik saja, tetapi tetap dapat mengajukan diri dengan didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini. Disamping itu perubahan tersebut adalah untuk mengisi adanya kekosongan hukum (*vacum of law, rechtsvacuum*) terkait dengan pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama enam bulan secara terus-menerus.⁸⁵

2. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Salah satu tujuan reformasi adalah untuk mewujudkan suatu Indonesia baru, yaitu Indonesia yang lebih demokratis. Hal ini bisa dicapai dengan mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Selama orde baru dan pada awal reformasi kedaulatan sepenuhnya berada di tangan lembaga-lembaga eksekutif, dan di tangan lembaga legislatif. Bahkan pada awal reformasi kedaulatan seolah-olah berada di tangan partai politik. Partai politik, melalui fraksi-fraksinya di MPR dan DPR, dapat melakukan apapun yang berkaitan dengan kepentingan

⁸⁵ Sudono Syueb, *Op. Cit.*, hlm. 95

bangsa dan negara, bahkan dapat memberhentikan presiden sebelum akhir masa jabatannya, seperti layaknya pada Negara dengan system parlementer padahal Negara kita menganut system Presidentil. Di daerah-daerah, DPRD melalui pemungutan suara, dapat menjatuhkan kepala daerah sebelum berakhir masa jabatannya.⁸⁶

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada) sebagaimana diatur dalam undang-undang ini dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemilihan kepala daerah ini belum dipilih langsung oleh rakyat tetapi melalui wakil-wakil rakyat yang duduk di DPRD. Disebutkan dalam pasal 18 bahwa DPRD mempunyai beberapa tugas dan wewenang yang antara lain adalah memilih serta mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pasal 16 ayat (2) undang-undang ini menjelaskan bahwa DPRD, sebagai Badan Legislatif Daerah, berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah. Sementara itu menurut Pasal 34 Ayat (1), Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dan menurut Pasal 31 ayat (2) jo Pasal 32 ayat (3) kepala daerah dan wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Logikanya adalah apabila kepala daerah dan wakil kepala dan wakil kepala daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD, berarti kedudukan DPRD berada diatas kepala daerah dan wakil kepala daerah.⁸⁷

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dapat dikatakan singkat karena peserta pemilihan hanya anggota DPRD saja, bukan masyarakat. Pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah meliputi:

⁸⁶ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 51

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 54

1. Tahap Pencalonan

Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan, maksudnya adalah bahwa calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dipilih secara berpasangan. Pemilihan secara bersamaan ini dimaksudkan untuk menjamin kerja sama yang harmonis antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan.

Adapun yang dapat menjadi Kepala Daerah dan Wakil 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;
- c. Tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dinyatakan dengan surat keterangan Ketua Pengadilan Negeri;
- d. Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dan/atau sederajat;
- e. Berumur sekurang-kurangnya tiga puluh tahun;
- f. Sehat jasmani dan rohani;
- g. Nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya;
- h. Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana;
- i. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan negeri;
- j. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
- k. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi; dan
- l. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Daerah.

Kepala Daerah di samping sebagai pimpinan pemerintahan, sekaligus adalah Pimpinan Daerah dan pengayom masyarakat sehingga Kepala Daerah harus mampu berpikir, bertindak, dan bersikap dengan lebih mengutamakan kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat umum

daripada kepentingan pribadi, golongan, dan aliran. Oleh karena itu, dari kelompok atau etnis, dan keyakinan mana pun Kepala Daerah harus bersikap arif, bijaksana, jujur, adil, dan netral.

2. Pembentukan Panitia Pemilihan

Untuk pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dibentuk Panitia Pemilihan. Panitia diketuai dan diwakili oleh Ketua dan para Wakil Ketua DPRD karena jabatannya, sekaligus merangkap sebagai anggota. Sedangkan Sekretaris DPRD adalah Sekretaris Panitia, tetapi bukan anggota.

Panitia pemilihan bertugas :

- a. melakukan pemeriksaan berkas identitas mengenai bakal calon berdasarkan persyaratan yang telah ditetapkan;
- b. melakukan kegiatan teknis pemilihan calon; dan
- c. menjadi penanggung jawab penyelenggaraan pemilihan.

Ketentuan mengenai pembentukan panitia pemilihan diatur dalam pasal 34 ayat (3) sampai dengan pasal 35 ayat (1).

3. Pemilihan Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah

Bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah yang memenuhi persyaratan sesuai dengan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan diajukan kepada DPRD untuk ditetapkan sebagai calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah.

Setiap fraksi melakukan kegiatan penyaringan dan menetapkan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah kemudian 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 dia 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. (Pasal 36 dan 37)

4. Penetapan Calon Kepala daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah

Setelah melalui tahap pemilihan calon, kemudian diadakan musyawarah atau pemungutan suara yang 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 karena kedudukannya selaku Wakil Pemerintah di daerah. Sedangkan 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, untuk kemudian diberitahukan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah. (Pasal 37 ayat (4) dan Pasal 38)

5. Pelaksanaan Pemilihan

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, pimpinan rapat dapat menunda rapat paling lama satu jam. Jika tetap belum dicapai, rapat paripurna diundur paling lama satu jam lagi dan selanjutnya pemilihan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah tetap dilaksanakan.

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. Pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden. (Pasal 39 s/d 40)

6. Pelantikan

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang terpilih dilantik oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas nama Presiden. Pelantikan Kepala Daerah dapat dilakukan di Gedung DPRD atau di gedung lain, dan tidak dilaksanakan dalam rapat DPRD. (Pasal 42)

3. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Pemilihan umum merupakan perwujudan suatu pemerintah yang demokratis sebagai manifestasi adanya sistem perwakilan dengan mekanisme pengisian keanggotaan lembaga perwakilan melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia. Selain itu dengan adanya pemilihan umum juga telah membuktikan adanya suatu sistem infra struktur politik yang memungkinkan rakyat ikut serta

dalam politik dan hal ini juga semakin memperjelas tanggung jawab lembaga tersebut dalam menjalankan tugas yang telah diamanatkan oleh rakyat melalui lembaga perwakilan.⁸⁸ Dan optimalisasi kinerja suatu sistem pemilihan yang dapat memuaskan kepentingan dan aspirasi rakyat banyak ditentukan oleh kematangan dan pengetahuan politik warganya.

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada) sebagaimana diatur dalam undang-undang ini dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁸⁹

Penyelenggaraan pemilihan langsung kepala daerah adalah Komisi Pemilihan Umum propinsi, kabupaten/kota (KPUD). Yang dibentuk sebagai pelaksana pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD sebagaimana dimaksud dalam pasal 17 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Oleh sebab itu mekanisme pemilihan kepala daerah merupakan analogi atau dapat dikatakan mengadopsi tata cara pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD juga atau pemilihan umum presiden dan wakil presiden baik dari segi mekanisme pelaksanaan maupun dari segi penyelenggaranya.

Pelaksanaan pemilihan dibagi dalam 2 tahap yaitu masa persiapan dan tahap pelaksanaan (pasal 65). Yang pertama, masa persiapan dilakukan sebelum berakhirnya masa jabatan kepala daerah meliputi pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan, Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah, Perencanaan

⁸⁸ Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut Undang-undang Dasar 1945*, Mandar Maju, Bandung, 1993, hlm. 2 dan 11

⁸⁹ Pasal 56 ayat 1 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

penyelenggaraan oleh KPUD, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah, Pembentukan panitia pengawas, Panitia Pengawas Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau. Mengingat ketentuan pasal 1 angka 21 bahwa penyelenggara pemilihan kepala daerah adalah KPUD sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang No. 12 tahun 2003 maka yang berwenang membentuk PPK dan PPS menurut pasal 17 UU No. 12 tahun 2003 adalah KPUD kabupaten/kota, sedangkan KPPS dibentuk oleh panitia pemungutan suara.

Yang kedua, yaitu tahap pelaksanaan diatur oleh KPUD dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Sampai kajian ini ditulis, Peraturan Pemerintah mengenai pedoman pelaksanaan pemilihan langsung kepala daerah belum ada. Namun demikian dalam undang-undang ini telah diuraikan secara jelas tahap-tahap kegiatan dan ketentuan-ketentuan mengenai pelaksanaan dalam setiap tahap tersebut dan sebelum diadakan aturan yang baru, maka aturan lama masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini (pasal 238 ayat1).

Sebelum membahas mengenai mekanisme pelaksanaan, terlebih dahulu akan dijelaskan unsur-unsur yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilihan. Dalam pemilihan bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota yang terlibat adalah KPUD kabupaten/kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan Panitia Pemungutan Suara (PPS) yang dibentuk oleh KPUD, dan untuk melaksanakan pemungutan suara PPS membentuk Kelompok Penyelenggara pemungutan Suara (KPPS) (pasal 17 ayat (5) dan (6) UU No. 12 tahun 2003).

Dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur seluruh unsur yang berada di bawah KPUD kabupaten/kota merupakan bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan yang ditetapkan oleh KPUD propinsi.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah meliputi serangkaian kegiatan yang saling berkesinambungan sebagai berikut:

a. Tahap Penetapan Daftar Pemilih

Yang berhak menjadi pemilih adalah orang yang memenuhi syarat sebagai berikut: Warga Negara Indonesia, berusia 17 tahun pada hari pemungutan suara atau sudah/pernah kawin. Jika ingin menggunakan hak pilihnya, yang bersangkutan harus mendaftarkan diri sebagai pemilih dengan syarat tidak terganggu ingatannya atau tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pendaftaran dilakukan oleh PPS. Setiap pemilih hanya didaftar 1 kali dalam daftar pemilih. Seseorang yang telah terdaftar sebagai pemilih kemudian ternyata tidak lagi memenuhi syarat, tidak dapat menggunakan hak pilihnya. PPS dapat menggunakan daftar pemilih yang ada pada pemilu terakhir di daerah tersebut ditambah daftar pemilih tambahan yang telah memenuhi syarat dan ditetapkan sebagai pemilih sementara. Daftar tersebut diumumkan kepada masyarakat untuk mendapat tanggapan dan memberi kesempatan bagi pemilih yang belum mendaftar, kemudian daftar pemilih disahkan dan diumumkan oleh PPS.

Ketentuan mengenai penetapan daftar pemilih diatur dalam paragraf kedua pasal 68 sampai dengan pasal 74, sedangkan tata cara pelaksanaan pendaftaran ditetapkan oleh KPUD.

b. Tahap Pendaftaran dan Penetapan Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah

Mekanisme pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dinyatakan dalam pasal 56 ayat (2) bahwa calon diajukan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD sekurang-kurangnya 15 % dari jumlah kursi DPRD atau 15 % dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan (penjelasan pasal 59 ayat 1 dan 2).

Masing-masing partai atau gabungan partai tersebut hanya dapat mengajukan satu pasangan calon yang ditetapkan berdasarkan mekanisme yang demokratis dan transparan dalam tubuh partai yang bersangkutan, dan pasangan calon yang telah diajukan tidak dapat diajukan dan tidak dapat diusulkan lagi oleh partai politik atau gabungan partai politik yang lain. (pasal 59 ayat 1,2,3 dan 6)

Proses pendaftaran pasangan calon dalam jangka waktu paling lama 7 hari terhitung sejak pengumuman pendaftaran pasangan calon berdasarkan ketentuan pasal 59 ayat (7). Selama masa pendaftaran, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan. Demikian juga partai politik yang

mengajukan pasangan calon harus melengkapi persyaratan yang ditentukan.

Adapun yang dapat menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara 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. (Pasal 58)

Selain beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut diatas, dalam pasal 59 ditentukan partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan wajib menyerahkan :

1. Surat pencalonan yang ditanda tangani oleh pemimpin partai politik atau para pimpinan yang bergabung;
2. Kesepakatan tertulis antar partai politik yang bergabung untuk mencalonkan pasangan calon;
3. Surat pernyataan tidak menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik yang bergabung;
4. Surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan;
5. Surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;
6. Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
7. Surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
8. Surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya;
9. Surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah;
10. Kelengkapan persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 58;
11. Naskah visi, misi, dan program dari pasangan calon tertulis.

Terhadap pasangan calon yang telah terdaftar, dilakukan penelitian persyaratan administrasi dengan melakukan klarifikasi kepada instansi pemerintah yang berwenang dan menerima masukan dari masyarakat terhadap persyaratan pasangan calon. Hasil penelitian diberitahukan secara tertulis kepada calon partai politik dengan tembusan pimpinan partai politik, gabungan partai politik yang mengusulkan, atau calon

perseorangan paling lama 21 (dua puluh satu) hari terhitung sejak tanggal penutupan pendaftaran. (Pasal 60 ayat 1 dan 20).

Apabila pasangan calon partai politik atau gabungan partai politik belum memenuhi syarat atau ditolak karena tidak memenuhi syarat sebagaimana ditentukan dalam pasal 58 dan pasal 59 ayat (5), partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan calon diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki surat pencalonan beserta persyaratan pasangan calon atau mengajukan calon baru paling lama 7 (tujuh) hari sejak saat pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota. (Pasal 60 ayat 3).

Apabila calon perseorangan belum memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan Pasal 59 ayat (5a) huruf b s/d i, maka diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki surat pencalonan beserta persyaratan pasangan calon paling lama 7 (tujuh) hari sejak saat pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota. Apabila calon perseorangan belum memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (5a) huruf a, calon tersebut diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki surat pencalonan beserta persyaratan pasangan calon paling lama 14 (empat belas) hari sejak saat pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota. Apabila calon perseorangan ditolak oleh KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota karena tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 atau Pasal 59 ayat (5a), pasangan calon tidak dapat mencalonkan kembali. (Pasal 60 ayat

3a s/d 3c)

KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota melakukan penelitian ulang tentang kelengkapan dan/atau perbaikan persyaratan sekaligus memberitahukan hasil penelitian tersebut paling lama 14 (empat belas) hari kepada pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkannya atau calon perseorangan. Jika hasil penelitian berkas calon tidak memenuhi syarat dan ditolak oleh KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota, partai politik, gabungan partai politik, atau calon perseorangan tidak dapat lagi mengajukan calon. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penelitian persyaratan administrasi pasangan calon diatur dengan peraturan KPU. (Pasal 60 ayat 4 s/d 6)

Penetapan pasangan calon yang lolos dari penelitian persyaratan dituangkan dalam berita acara penetapan pasangan calon, paling sedikit 2 (dua) pasangan. Pengumuman secara luas paling lambat 7 (tujuh) hari sejak selesainya penelitian. Terhadap pasangan calon yang ditetapkan, kemudian dilakukan undian secara terbuka yang wajib dihadiri oleh pasangan calon, wakil partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan, pers dan wakil dari masyarakat untuk menetapkan nomor urut pasangan calon yang mana penetapan dan pengumuman ini bersifat final dan mengikat (pasal 61 dan penjelasan pasal 61 ayat 3).

Setelah penetapan dan pengumuman pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, Partai politik atau gabungan partai politik dilarang menarik calonnya dan/atau pasangan calonnya serta pasangan calon atau salah seorang dari pasangan calon dilarang mengundurkan diri

terhitung sejak ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota.

Pasangan calon perseorangan atau salah seorang di antaranya dilarang mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota. Pasangan calon perseorangan atau salah seorang di antaranya yang mengundurkan diri dinyatakan gugur dan tidak dapat diganti pasangan calon perseorangan lain serta dikenai sanksi tidak dapat mencalonkan diri atau dicalonkan oleh partai politik/gabungan partai politik sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah untuk selamanya di seluruh wilayah Republik Indonesia. Apabila pasangan calon perseorangan atau salah seorang di antaranya mengundurkan diri setelah ditetapkan oleh KPU sebagai pasangan calon sehingga tinggal 1 (satu) pasang calon, pasangan calon tersebut dikenai sanksi dan denda sebesar Rp20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah). (Pasal 62 ayat 1 s/d 3)

Apabila partai politik atau gabungan partai politik menarik calonnya, partai politik atau gabungan partai politik yang mencalonkan tidak dapat mengusulkan calon pengganti. (Pasal 62 ayat 2).

Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon meninggal dunia sejak penetapan calon sampai pada saat dimulainya hari kampanye, partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya meninggal dunia dapat mengusulkan pasangan calon pengganti paling lama 3 (tiga) hari sejak pasangan calon meninggal dunia. KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota melakukan penelitian persyaratan administrasi pasangan

calon pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan menetapkannya paling lama 4 (empat) hari terhitung sejak tanggal pendaftaran. Dalam hal salah seorang dari atau pasangan calon meninggal dunia sejak penetapan calon sampai pada saat dimulainya hari kampanye sehingga jumlah pasangan calon kurang dari 2 (dua) pasangan, KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota membuka kembali pendaftaran pengajuan pasangan calon paling lama 10 (sepuluh) hari. (pasal 63 ayat 1).

Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon meninggal dunia pada saat dimulainya kampanye sampai hari pemungutan suara dan masih terdapat 2 (dua) pasangan calon atau lebih, tahapan pelaksanaan pemilihan dilanjutkan dan pasangan calon yang meninggal dunia tidak dapat diganti serta dinyatakan gugur. Jika salah seorang atau pasangan calon partai politik atau gabungan partai politik meninggal dunia pada saat dimulainya kampanye sampai hari pemungutan suara, calon kurang dari 2 (dua) pasangan tahapan pelaksanaan pemilihan ditunda paling lama 60 (enam puluh) hari. (pasal 63 ayat 2 dan 3).

Partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya meninggal dunia mengusulkan pasangan calon pengganti paling lama 7 (tujuh) hari sejak pasangan calon meninggal dunia. (pasal 63 ayat 4).

KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota melakukan penelitian persyaratan administrasi usulan pasangan calon pengganti dan menetapkannya paling lama 21 (dua puluh satu) hari terhitung sejak pendaftaran pasangan calon pengganti. (pasal 63 ayat 5).

Dalam hal salah seorang atau pasangan calon perseorangan berhalangan tetap pada saat dimulainya kampanye sampai dengan hari pemungutan suara sehingga jumlah pasangan calon kurang dari 2 (dua) pasangan, tahapan pelaksanaan pemilihan ditunda paling lama 60 (enam puluh) hari. KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota membuka kembali pendaftaran pengajuan pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) paling lama 30 (tiga puluh) hari. (pasal 63 ayat 6 dan 7).

Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap setelah pemungutan suara putaran pertama sampai dimulainya hari pemungutan suara putaran kedua, tahapan pelaksanaan pemilihan ditunda paling lambat 30 hari. Partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya berhalangan tetap mengusulkan pasangan calon pengganti paling lambat 3 (tiga) hari sejak pasangan calon berhalangan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lama 4 (empat) hari terhitung sejak pendaftaran pasangan calon pengganti. Jika salah seorang atau pasangan calon perseorangan berhalangan tetap pada saat dimulainya pemungutan suara putaran kedua sehingga jumlah pasangan calon kurang dari 2 (dua) pasangan, KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota menetapkan pasangan yang memperoleh suara terbanyak ketiga pada putaran pertama sebagai pasangan calon untuk putaran kedua. (pasal 64 ayat 1 s/d 3).

c. Calon Perseorangan

Ketentuan mengenai pasangan calon perseorangan diatur dalam UU No. 12 Tahun 2008. Ketentuan ini merubah aturan mengenai pasangan calon pilkada yang ada dalam UU No. 32 Tahun 2004, dimana pasangan calon dapat diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini. (Pasal 56 ayat 2)

Selain itu diatur dalam pasal 59 ayat 2a bahwa Pasangan calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

- a. provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
- b. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
- c. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
- d. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).

Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2a) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi dimaksud (Pasal 59 ayat 2c)

Sedangkan menurut pasal 59 ayat 2b bahwa Pasangan calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil

bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

- a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
- b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
- c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
- d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).

Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2b) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud. Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2a) dan ayat (2b) dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (Pasal 59 ayat 2d dan 2e).

Untuk calon perseorangan ada beberapa syarat tertentu yang harus dipenuhi sebagai peserta dalam pemilihan kepala daerah, dalam Pasal 59 ayat 5a ditentukan bahwa calon perseorangan pada saat mendaftar wajib menyerahkan:

1. Surat pencalonan yang ditandatangani oleh pasangan calon perseorangan;
2. Berkas dukungan dalam bentuk pernyataan dukungan yang dilampiri dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau surat keterangan tanda penduduk;
3. Surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;
4. Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

5. Surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
6. Surat pernyataan nonaktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah di daerah wilayah kerjanya;
7. Surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
8. Kelengkapan persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58; dan
9. Visi, misi, dan program dari pasangan calon secara tertulis.

Verifikasi dan rekapitulasi (penelitian keabsahan surat pernyataan dukungan, fotokopi kartu tanda penduduk atau surat keterangan tanda penduduk, pembuktian tidak adanya dukungan ganda, tidak adanya pendukung yang telah meninggal dunia, tidak adanya pendukung yang sudah tidak lagi menjadi penduduk di wilayah yang bersangkutan, atau tidak adanya pendukung yang tidak mempunyai hak pilih)⁹⁰ dukungan calon perseorangan untuk pemilihan gubernur/wakil gubernur dilakukan oleh KPU provinsi yang dibantu oleh KPU kabupaten/kota, PPK, dan PPS, untuk pemilihan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota dilakukan oleh KPU kabupaten/kota yang dibantu oleh PPK dan PPS. (Pasal 59A ayat 1 s/d 2). Bakal pasangan calon perseorangan untuk pemilihan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota menyerahkan daftar dukungan kepada PPS untuk dilakukan verifikasi paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sebelum waktu pendaftaran pasangan calon dimulai, untuk pemilihan gubernur/wakil gubernur menyerahkan daftar dukungan kepada PPS untuk dilakukan verifikasi paling lambat 28 (dua puluh delapan) hari sebelum waktu pendaftaran pasangan calon dimulai.

⁹⁰ Penjelasan UU No. 12 tahun 2008

Verifikasi ini dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari sejak dokumen dukungan bakal pasangan calon perseorangan diserahkan. Hasil verifikasi dukungan calon perseorangan dituangkan dalam berita acara, yang selanjutnya diteruskan kepada PPK dan salinan hasil verifikasi disampaikan kepada bakal pasangan calon. Hasil verifikasi mencantumkan jumlah dukungan yang memenuhi persyaratan. PPK melakukan verifikasi dan rekapitulasi jumlah dukungan bakal pasangan calon untuk menghindari adanya seseorang yang memberikan dukungan kepada lebih dari satu bakal pasangan calon dan adanya informasi manipulasi dukungan yang dilaksanakan paling lama 7 (tujuh) hari. Hasil verifikasi dan rekapitulasi dukungan calon perseorangan dituangkan dalam berita acara yang selanjutnya diteruskan kepada KPU kabupaten/kota dan salinan hasil verifikasi dan rekapitulasi disampaikan kepada bakal pasangan calon. Dalam pemilihan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota, salinan hasil verifikasi dan rekapitulasi dipergunakan oleh bakal pasangan calon dari perseorangan sebagai bukti pemenuhan persyaratan dukungan pencalonan. (Pasal 5A ayat 3 s/d 9).

KPU kabupaten/kota melakukan verifikasi dan rekapitulasi jumlah dukungan bakal pasangan calon untuk menghindari adanya seseorang yang memberikan dukungan kepada lebih dari satu bakal pasangan calon dan adanya informasi manipulasi dukungan yang dilaksanakan paling lama 7 (tujuh) hari. Kemudian hasil verifikasi dan rekapitulasi dituangkan dalam berita acara yang selanjutnya diteruskan kepada KPU provinsi dan salinan hasil verifikasi dan rekapitulasi disampaikan kepada bakal pasangan calon

untuk dipergunakan sebagai bukti pemenuhan persyaratan jumlah dukungan untuk pencalonan pemilihan gubernur/wakil gubernur. (Pasal 59A ayat 10 s/d 11).

d. Kampanye

Kampanye dapat dilakukan dalam jangka waktu 14 hari dengan pembagian jadwal sesuai dengan yang ditentukan oleh KPUD. Masa kampanye berakhir 3 hari sebelum hari pemungutan suara.

Kampanye dilakukan oleh tim kampanye yang dibentuk oleh pasangan calon bersama dengan partai atau gabungan partai yang mencalonkan atau oleh pasangan calon perseorangan dan telah didaftarkan bersamaan dengan pendaftaran pasangan calon. Penanggungjawab kampanye adalah pasangan calon dan pelaksanaannya dipertanggungjawabkan oleh tim kampanye. Masyarakat diberi kebebasan untuk datang ketempat kampanye.

Materi yang disampaikan dalam kampanye adalah menyangkut visi, misi, dan progam yang akan dijalankan oleh pasangan calon. Dalam materi kampanye dilarang mengeluarkan yang menghina atau mengadu domba partai, perorangan dan/atau kelompok masyarakat. Kampanye dapat dilakukan melalui media cetak maupun elektronik, debat publik, pemasangan alat peraga ditempat umum, memanfaatkan fasilitas-fasilitas umum dengan catatan tidak merusak atau menghilangkan alat peraga kampanye pasangan calon yang lain. Selain itu dalam kampanye dilarang melibatkan pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, hakim

pada semua peradilan, pejabat BUMN/BUMD, PNS, anggota TNI/Polri maupun kepala daerah.

Dana kampanye dapat diperoleh dari: pasangan calon, partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan, atau sumbangan dari pihak – pihak lain yang tidak mengikat baik dari perseorangan maupun dari badan hukum swasta yang mana dana tersebut dimasukkan dalam rekening khusus dana kampanye yang telah didaftarkan ke KPUD. Batas maksimal sumbangan dana kampanye dari perseorangan adalah Rp. 50.000,000,- dan dari hukum swasta maksimal Rp. 350.000,000,- (pasal 83 ayat 3).

Pasangan calon dilarang menerima sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang berasal dari negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing dan warga negara asing penyumbang yang tidak jelas identitasnya, pemerintah, BUMN, dan BUMD. Sanksi terhadap pelanggaran sumbangan dana berupa pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPUD. Setiap sumbangan senilai Rp. 2.500,000,- baik dalam bentuk uang maupun bukan dalam bentuk uang yang dapat dikonversikan ke dalam nilai uang wajib dilaporkan ke KPUD dalam waktu 1 hari sebelum masa kampanye dan 1 hari setelah masa kampanye berakhir. Penggunaan dana kampanye juga wajib dilaporkan oleh pasangan calon selambat-lambatnya 3 hari setelah pemungutan suara (pasal 85).

Laporan dana tersebut diserahkan kepada akuntan publik untuk diaudit selambat-lambatnya 3 hari setelah diterimanya laporan dari

pasangan calon. Hasil audit harus selesai dan diserahkan kembali paling lambat 15 hari sejak diterimanya dari KPUD, untuk kemudian diumumkan.

Ketentuan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kampanye diatur dalam paragraf ketiga pasal 75 sampai dengan pasal 85.

e. Tahap Pemungutan Suara

Pemungutan suara pemilihan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum masa jabatan kepala daerah berakhir pada hari, tanggal dan waktu yang ditetapkan oleh KPUD.

Sebagaimana pemilihan presiden yang telah lalu, proses pemungutan suara dilakukan ditempat pemungutan suara (TPS) yang telah ditentukan dibawah koordinasi petugas KPPS dan dapat dihadiri oleh saksi dari pasangan calon, panitia pengawas, pemantau dan warga masyarakat. Jumlah pemilih dalam setiap TPS maksimal 300 orang. Teknis pelaksanaannya juga tetap sama seperti pemilihan umum sebelumnya, pemungutan suara dilakukan dengan cara memberikan suara melalui surat suara. Dalam memberikan suara, pemilih diberi kesempatan oleh KPPS berdasarkan urutan kehadiran pemilih. Pemilih yang telah memberikan suara di TPS diberi tanda khusus yang telah disediakan oleh KPPS. Apabila terjadi kekeliruan dalam cara memberikan suara, pemilih dapat meminta surat suara pengganti kepada KPPS. KPPS hanya memberikan satu surat suara pengganti.

Surat suara berisi nomor, foto, dan nama pasangan calon dicetak sejumlah pemilih tetap ditambah 2,5% sebagai cadangan untuk menggantikan surat suara salah atau rusak. Penggunaan surat suara harus dibuatkan berita acara.

Suara untuk pemilih kepala daerah dinyatakan sah apabila: surat suara ditanda tangani oleh ketua KPPS dan tanda coblos hanya pada satu kotak, baik pada nama maupun gambar atau lebih dari satu tanda coblos yang masih ada dalam satu kotak.

Ketentuan yang mengatur mengenai proses pemungutan suara terdapat dalam paragraf keempat pasal 86 sampai pasal 95.

f. Perhitungan Suara

Setelah selesai pemungutan suara, KPPS melakukan dan menyelesaikan perhitungan suara di TPS terlebih dahulu menghitung:

1. Jumlah pemilih yang memberikan suara berdasarkan salinan daftar pemilih tetap untuk TPS;
2. Jumlah pemilih dari TPS lain;
3. Jumlah surat suara yang tidak terpakai;
4. Dan jumlah surat suara yang dikembalikan oleh pemilih karena rusak atau keliru dicoblos.

Proses penghitungan suara sejak dari TPS yang dilakukan oleh KPPS, rekapitulasi oleh PPS di setiap desa/kelurahan, rekapitulasi oleh KPU kabupaten/kota sampai dengan rekapitulasi jumlah suara yang dilakukan oleh KPU propinsi dilakukan dengan cara memungkinkan saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau dan warga untuk menyaksikan secara jelas proses penghitungan suara dan memberi kesempatan saksi yang hadir untuk mengajukan keberatan terhadap

jalannya penghitungan suara bila terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Setiap selesai melakukan penghitungan atau rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua tingkatan, petugas membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua panitia pemilihan setempat, saksi pasangan calon sekurang-kurangnya 2 orang anggota komisi pemilihan dari tingkat yang lebih tinggi. Panitia pemilihan wajib memberikan satu eksemplar berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara kepada panitia pemilihan di tingkat yang lebih tinggi dan kepala saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan satu eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara ditempat umum.

Dalam hal pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota, berita acara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara selanjutnya diputuskan dalam pleno KPU kabupaten/kota untuk menetapkan pasangan calon terpilih. Penetapan pasangan calon terpilih disampaikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPRD untuk diproses pengesahan dan pengangkatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam pasal 100. demikian juga dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah propinsi, berita acara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara diputuskan dalam pleno KPU propinsi untuk menetapkan pasangan calon terpilih. Penetapan KPU propinsi tersebut disampaikan kepada DPRD propinsi

untuk diproses pengesahan dan pengangkatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemungutan suara ulang dilakukan bila dari hasil penelitian dan pemeriksaan panitia terbukti terjadi keadaan-keadaan sebagai berikut:

1. Pembuktian kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan perhitungan suara tidak dilakukan menurut cara yang diterapkan dalam peraturan perundang-undangan,
2. Petugas meminta pemilih untuk memberi tanda pada surat suara yang sudah digunakan,
3. Ada lebih dari seorang pemilih yang menggunakan hak pilih lebih dari sekali pada TPS yang sama maupun TPS yang berbeda.
4. Petugas merusak lebih dari satu surat suara yang sudah digunakan sehingga tidak sah.
5. Ada lebih dari seorang pemilih yang tidak terdaftar mendapat kesempatan memilih.

Perhitungan ulang surat suara di TPS dapat dilakukan apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan terbukti terdapat satu atau lebih penyimpangan sebagai berikut: perhitungan suara dilakukan secara tertutup, perhitungan suara dilakukan ditempat yang kurang penerangan cahaya, saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau dan warga masyarakat tidak dapat menyaksikan proses perhitungan suara secara jelas, perhitungan suara dilakukan ditempat lain diluar tempat yang telah ditentukan dan atau terjadi ketidak-konsistenan dalam menentukan surat suara yang sah dan surat suara yang tidak sah.

- g. Penetapan pasangan calon kepala daerah / wakil kepala daerah terpilih

Penetapan pasangan calon terpilih berdasarkan perhitungan perolehan suara dengan ketentuan pasangan calon memperoleh lebih dari 50% dari jumlah suara sah. Jika tidak ada calon yang memperoleh 50% suara, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang

memperoleh suara lebih dari 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Jika memperoleh suara terbesar lebih dari satu pasangan calon, maka penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan luas wilayah perolehan suara yang sama luas.

Bila tidak ada calon yang perolehan suaranya mencapai 30% maka dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan kedua. Bila perolehan suara kedua pasangan calon sama maka penentuan pemenang didasarkan pada luas wilayah perolehan suara.

Kewenangan yang diberikan KPUD hanya sampai pada tahap penetapan pasangan calon terpilih dengan berita acara, KPUD propinsi, kabupaten/kota membuat berita acara penetapan pasangan terpilih calon terpilih untuk kemudian diserahkan kepada DPRD propinsi, kabupaten/kota untuk diproses pengusulannya kepada pemerintah untuk mendapatkan pengesahan.

h. Pengesahan dan Pelantikan

Pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota diusulkan oleh DPRD kabupaten/kota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dalam waktu paling lambat 3 hari setelah diterimanya berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPUD kabupaten/kota. Sedangkan untuk pasangan calon gubernur dan wakil gubernur terpilih oleh DPRD propinsi kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dalam waktu paling lambat 3 hari

setelah diterimanya berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPUD propinsi.

Untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang anggotanya terdiri dari unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat (Pasal 57).

Disamping itu ada saksi utusan dari masing – masing calon yang secara resmi ditugaskan untuk mengawasi secara langsung proses pemilihan. Para pengawas tersebut diberi hak untuk mengajukan keberatan terhadap hal – hal yang menyimpang dari aturan perundang – undangan yang terjadi selama pemilihan berlangsung. Para pengawas tersebut dibentuk, bertanggung jawab dan berkewajiban menyampaikan laporannya kepada DPRD.

4. Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara substansi adalah sama yaitu mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Namun UU No. 32 tahun 2004 itu sendiri merupakan UU pengganti dari UU No. 22 Tahun 1999. Hal ini dikarenakan menurut pembentuk undang-undang, bahwa UU No. 22 tahun 1999 tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, politik serta ketatanegaraan.

Di dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah, UU No. 22 Tahun 1999 masih menggunakan sistem demokrasi perwakilan dimana pilkada dilaksanakan

oleh DPRD. Kemudian UU ini diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 yang telah menggunakan sistem demokrasi langsung, yaitu pelaksanaan pilkada secara langsung oleh rakyat. Perubahan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari tidak langsung menjadi secara langsung adalah agar asas demokrasi dapat berjalan dengan baik. Tetapi dalam pelaksanaannya ternyata masih ada kekurangan dalam UU No. 32 tahun 2004 ini. Malah ada yang menganggap bahwa pengaturan mengenai pilkada langsung yang diusung oleh UU ini lebih banyak menimbulkan permasalahan baru daripada UU sebelumnya, yaitu Uu No. 22 Tahun 1999.

Dalam hal ini penulis membuat perbandingan dari UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 mengenai pasal-pasal yang mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah, dimana dalam kedua UU tersebut banyak perbedaan yang terdapat didalamnya. Penulis akan mencoba menjabarkan satu persatu dari perbedaan mengenai mekanisme dan substansi Pemilihan Kepala Daerah yang ada dalam perumusan UU tersebut.

Tabel 4.1

Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

No.	Tahap	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008
A.	MASA PERSIAPAN		
1.	Persiapan Pemilihan	<p>Pasal 53</p> <p>(1) DPRD memberitahukan akan berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah secara tertulis kepada yang bersangkutan, enam bulan sebelumnya.</p> <p>(2) Dengan adanya pemberitahuan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Daerah mempersiapkan pertanggungjawaban akhir masa jabatannya kepada DPRD dan menyampaikan</p>	<p>Pasal 65</p> <p>(1) Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan melalui masa persiapan, dan tahap pelaksanaan.</p> <p>(2) Masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan; b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah;

<p>2. Perencanaan Penyelenggaraan</p>	<p>pertanggungjawaban tersebut selambat-lambatnya empat bulan setelah pemberitahuan.</p> <p>(3) Selambat-lambatnya satu bulan sebelum masa jabatan Kepala Daerah berakhir, DPRD mulai memproses pemilihan Kepala Daerah yang baru.</p>	<p>c. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah;</p> <p>d. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS;</p> <p>e. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.</p> <p>(3) Tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:</p> <p>a. Penetapan daftar pemilih;</p> <p>b. Pendaftaran dan Penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah;</p> <p>c. Kampanye;</p> <p>d. Pemungutan suara;</p> <p>e. Penghitungan suara; dan</p> <p>f. Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan.</p> <p>(4) Tata cara pelaksanaan masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur KPUD dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.</p> <p>Pasal 34</p> <p>(1) Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.</p> <p>(2) Calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan.</p> <p>(3) Untuk pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dibentuk Panitia Pemilihan.</p> <p>(4) Ketua dan para Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panitia Pemilihan merangkap sebagai anggota.</p> <p>(5) Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Pemilihan, tetapi bukan anggota.</p> <p>Pasal 35</p> <p>(1) Panitia pemilihan, sebagaimana</p> <p>Pasal 57</p> <p>(1) Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD.</p> <p>(2) Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD.</p> <p>(3) Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat.</p> <p>(4) Anggota panitia pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berjumlah 5 (lima) orang untuk provinsi, 5 (lima) orang untuk kabupaten/kota dan 3 (tiga) orang untuk kecamatan.</p>
--	--	--

	<p>dimaksud dalam Pasal 34 ayat (3), bertugas :</p> <p>a. melakukan pemeriksaan berkas identitas mengenai bakal calon berdasarkan persyaratan yang telah ditetapkan dalam Pasal 33;</p> <p>b. melakukan kegiatan teknis pemilihan calon; dan</p> <p>c. menjadi penanggung jawab penyelenggaraan pemilihan.</p>	<p>(5) -</p> <p>(6) Panitia pengawas kecamatan diusulkan oleh panitia pengawas kabupaten/kota untuk ditetapkan oleh DPRD.</p> <p>(7) Dalam hal tidak didapatkan unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3), panitia pengawas kabupaten/kota/ kecamatan dapat diisi oleh unsure yang lainnya.</p> <p>(8) Panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya.</p>
--	--	---

Analisa:

Bahwa pada Pasal 53 ayat (1) s/d (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diatur bahwa sebelum pemilihan kepala daerah dilaksanakan, terlebih dahulu dilakukan pemberitahuan secara tertulis oleh DPRD kepada kepala daerah mengenai akan berakhirnya masa jabatan kepala daerah, enam bulan sebelumnya. Kemudian kepala daerah mempersiapkan pertanggungjawaban akhir masa jabatannya kepada DPRD dan menyampaikan pertanggungjawaban tersebut selambat-lambatnya empat bulan setelah pemberitahuan. Selambat-lambatnya satu bulan sebelum masa jabatan Kepala Daerah berakhir, DPRD mulai memproses pemilihan Kepala Daerah yang baru. Dalam UU ini tidak diatur tahapan-tahapan dalam pilkada karena pada saat itu pilkada masih menganut paham demokrasi perwakilan sehingga pelaksanaannya lebih singkat karena dilaksanakan “hanya” oleh DPRD saja selaku wakil rakyat.

Sedangkan pada Pasal 65 ayat (1) s/d (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah dianut paham demokrasi langsung dimana pilkada tidak lagi dilaksanakan “hanya” oleh wakil rakyat saja tetapi dilaksanakan secara langsung oleh seluruh rakyat dalam daerah sehingga pelaksanaannya lebih panjang. Karena

pelaksanaan yang “panjang” itulah maka perlu diatur secara lebih rinci mengenai tahapan Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dalam UU ini dilaksanakan melalui masa persiapan, dan tahap pelaksanaan. Tata cara dalam tahapan pilkada tidak lagi dilaksanakan oleh DPRD, tetapi oleh KPUD. Masa persiapan sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
- b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah;
- c. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah;
- d. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS;
- e. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Kemudian pada Tahap pelaksanaan meliputi:

- a. Penetapan daftar pemilih;
- b. Pendaftaran dan Penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah;
- c. Kampanye;
- d. Pemungutan suara;
- e. Penghitungan suara; dan
- f. Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan.

Menurut pasal 2 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 32 Tahun 2004, Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah dan KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan

kepala daerah dilakukan secara tertulis 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. Kemudian pada pasal 3 ayat 1 disebutkan bahwa berdasarkan pemberitahuan DPRD tersebut, Kepala Daerah menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah dan menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pemberitahuan DPRD.

Sedangkan KPUD berdasarkan pemberitahuan DPRD, menetapkan :

- a. perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah yang ditetapkan dengan Keputusan KPUD dan disampaikan kepada DPRD dan Kepala Daerah selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah pemberitahuan DPRD (Pasal 3 ayat 3).
- b. pembentukan PPK, PPS, dan KPPS. Pembentukan ini dilakukan paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak pemberitahuan DPRD (Pasal 7 ayat 2).
- c. pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Bahwa pada pasal 34 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Untuk penyelenggaraan pilkada dibentuk Panitia Pemilihan sebagai pelaksana sekaligus penanggung jawab penyelenggaraan pemilihan. Panitia pemilihan terdiri dari ketua dan wakil ketua DPRD (karena jabatannya adalah ketua dan wakil ketua panitia pemilihan merangkap anggota) sedangkan Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris panitia pemilihan, akan tetapi bukan anggota (pasal 34 ayat 3, 4 dan 5).

Setelah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, penyelenggara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah Komisi Pemilihan Umum Daerah yaitu KPUD propinsi, kabupaten / kota yang dibentuk berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003.

Menurut pasal 57 ayat (1) dan (2) UU No. 32 Tahun 2004 Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD. Padahal, DPRD merupakan representasi partai politik (parpol), dan parpol atau gabungan parpol mengajukan pasangan calon kepada KPU Daerah. Artinya, KPU Daerah tidak akan sungguh-sungguh independen dalam menyelenggarakan pilkada, karena sangat terbuka kemungkinan KPU Daerah akan ditekan dan diteror kekuatan politik di DPRD dalam membuat berbagai peraturan. KPUD sebagai lembaga independen harus bebas dari intervensi lembaga negara manapun dalam penyelenggaraan pilkada.

Putusan Mahkamah Konstitusi atas Putusan Perkara No. 072-073/PUU-II/2004 Tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD 1945⁹¹ yang mempunyai implikasi bahwa:

1. dalam pilkada KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD;
2. DPRD tidak berwenang meminta pertanggungjawaban tugas KPUD;
3. KPUD tidak berkewajiban mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran pilkada;

⁹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi atas Putusan Perkara No. 072-073/PUU-II/2004 Tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD 1945, hlm.110

4. pembatalan calon kepala daerah yang terbukti melakukan pelanggaran berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tidak lagi dilakukan oleh DPRD.

Ketentuan tersebut cukup logis dengan memandang bahwa amat sulit mencapai tujuan pelaksanaan pilkada yang demokrasi apabila KPUD harus bertanggung jawab kepada lembaga lain semisal DPRD, sebab DPRD merupakan unsur-unsur partai politik yang menjadi salah satu pelaku dalam kompetisi pilkada.

Apabila Pilkada diselenggarakan oleh DPRD seperti pada UU No. 22 tahun 1999 maka bukan tidak mungkin ada intervensi dari partai politik terhadap wakilnya yang menjadi anggota DPRD untuk memilih calon tertentu demi kepentingan partai, sehingga anggota dewan lebih merasakan dirinya sebagai wakil partai politik dari pada wakil rakyat.

Sebaliknya, KPUD sebagai lembaga yang mandiri tidak bertanggung jawab kepada DPRD, baik tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas KPUD, maupun tanggung jawab anggaran Pilkada, KPUD bertanggung jawab kepada Pemerintah daerah masing-masing.⁹² Karena KPUD bersifat independen dan tidak ada intervensi dari DPRD, maka KPUD lebih dipercaya untuk dapat menyelenggarakan pemilu secara lebih jujur. Tetapi karena KPUD merupakan lembaga yang bersifat independen maka sulit menentukan kepada siapakah lembaga tersebut bertanggung jawab, mengingat pertanggungjawaban lembaga

⁹² Rozali Abdullah, hlm. 61-62

negara bersifat independen tidak dibawah oleh lembaga lain dan hanya dibawah oleh hukum.⁹³

Selain itu pasal 57 ayat (3) s/d (8) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, DPRD membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang bertanggungjawab dan berkewajiban menyampaikan laporannya kepada DPRD. Dalam pemilihan kepala daerah berdasarkan Uu no. 22 Tahun 1999, tidak ada panitia pengawas atau pemantau karena pemilihan dilakukan dalam forum rapat paripurna.

Keanggotaan panitia pengawas tersebut terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat. Anggota panitia pengawas berjumlah 5 (lima) orang untuk provinsi, 5 (lima) orang untuk kabupaten/kota dan 3 (tiga) orang untuk kecamatan. Panitia pengawas kecamatan diusulkan oleh panitia pengawas kabupaten/kota untuk ditetapkan oleh DPRD. Dalam pemilihan kepala daerah yang pernah berlangsung, tidak ada panitia pengawas atau pemantau karena pemilihan dilakukan dalam forum rapat paripurna.

Tugas dan wewenang pengawas pilkada secara umum tidak jauh berbeda dengan tugas dan wewenang pengawas pemilu, yaitu:

- a. mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan;
- b. menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan;
- c. menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan;

⁹³ Titik Triwulan Tutik, Op. Cit., hlm. 78

- d. meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang; dan
- e. mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawas pada semua tingkatan.⁹⁴

Berkaitan dengan tugas untuk menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan, maka UU menempatkan pengawas Panwas sebagai satu-satunya saluran penerima laporan. Artinya tanpa lewat jajaran pengawas pilkada maka pelanggaran pilkada tidak dapat diproses.

Menurut Topo Santoso dan Didik Supriyanto,⁹⁵ selain adanya ketentuan normatif yang jelas tentang tugas dan wewenang pengawas pemilihan kepala daerah, serta prosedur dan mekanisme penyelesaian masalah pelanggaran dan sengketa pemilihan kepala daerah, setidaknya ada 4 (empat) syarat yang harus dipenuhi agar lembaga pengawas benar-benar mampu menjalankan tugas dan tanggung jawabnya: *Pertama*, pengawas haruslah badan independen dan non-partisan yang didalamnya diisi oleh orang-orang yang punya integritas dan dedikasi tinggi; *Kedua*, jajaran pengawas perlu memiliki kapasitas yang cukup dalam memahami dan menangani masalah-masalah pelanggaran; *Ketiga*, pengawas mendapatkan dukungan dari instansi penegak hukum terkait dan dukungan masyarakat luas; *Keempat*, pengawas memperoleh fasilitas yang memadai dalam menjalankan tugas-tugasnya.

⁹⁴ Pasal 108 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

⁹⁵ Topo Santoso dan Didik Supriyanto, Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi, Raja grafi indo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 40

Tabel 4.2
Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004


No.	Tahap	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 tahun 2008
B.	TAHAP PELAKSANAAN		
1.	Mekanisme Pendaftaran dan Penetapan Pemilihan		
a.	Peserta pemilihan	<p>Pasal 33 Yang dapat ditetapkan menjadi Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat :</p> <ol style="list-style-type: none"> bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; 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; berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dan/atau sederajat; berumur sekurang-kurangnya tiga puluh tahun; sehat jasmani dan rohani; nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya; tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana; tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan negeri; mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya; menyerahkan daftar kekayaan pribadi; dan 	<p>Pasal 58 Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat:</p> <ol style="list-style-type: none"> bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah; berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat; 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; sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter; 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; tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan


⁹⁶ Yang dimaksud dengan rapat paripurna adalah rapat yang khusus diadakan untuk pemilihan Kepala Daerah.

<p>b. Pendaftaran calon</p>	<p>1. bersedia dicalonkan menjadi Kepala Daerah.</p> <p>Pasal 35 (2) 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.</p> <p>Pasal 36 (1) Setiap fraksi melakukan kegiatan penyaringan pasangan bakal calon sesuai dengan syarat yang ditetapkan dalam Pasal 33. (2) Setiap fraksi menetapkan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah dan menyampaikannya dalam rapat paripurna⁹⁶ kepada pimpinan DPRD. (3) Dua fraksi atau lebih dapat secara bersama-sama mengajukan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p> <p>----- tidak ada -----</p>	<p>pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;</p> <p>h. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;</p> <p>i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;</p> <p>j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;</p> <p>k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;</p> <p>l. dihapus;</p> <p>m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;</p> <p>n. menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;</p> <p>o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;</p> <p>p. tidak dalam status sebagai pejabat kepala daerah; dan</p> <p>q. mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatan.</p> <p>Pasal 59 (1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah: a. pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. b. pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.</p> <p>Pasal 59 (2) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi</p>
------------------------------------	---	---



		<p>persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.</p> <p>(2a) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:</p> <ol style="list-style-type: none">provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); danprovinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen). <p>(2b) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:</p> <ol style="list-style-type: none">kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);kabupaten/kota dengan
--	--	---

			<p>jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);</p> <p>c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan</p> <p>d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).</p> <p>(2c) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2a) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi dimaksud.</p> <p>(2d) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2b) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.</p> <p>(2e) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2a) dan ayat (2b) dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(4) Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.</p> <p>(4a) Dalam proses penetapan pasangan calon perseorangan, KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.</p> <p>(5) Partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan calon partai politik, wajib menyerahkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> surat pencalonan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau pimpinan partai politik yang bergabung; keepakatan tertulis
--	--	--	--

			<p>antarpolitical yang bergabung untuk mencalonkan pasangan calon;</p> <p>c. surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau para pimpinan partai politik yang bergabung;</p> <p>d. surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan;</p> <p>e. surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;</p> <p>f. surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;</p> <p>g. surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;</p> <p>h. surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya;</p> <p>i. surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;</p> <p>j. kelengkapan persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58; dan</p> <p>k. visi, misi, dan program dari pasangan calon secara tertulis.</p> <p>(5a) Calon perseorangan pada saat mendaftar wajib menyerahkan:</p> <p>a. surat pencalonan yang ditandatangani oleh pasangan calon perseorangan;</p> <p>b. berkas dukungan dalam bentuk pernyataan dukungan</p>
--	--	--	--

		<p>yang dilampiri dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau surat keterangan tanda penduduk;</p> <p>c. surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;</p> <p>d. surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;</p> <p>e. surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;</p> <p>f. surat pernyataan nonaktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah di daerah wilayah kerjanya;</p> <p>g. surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;</p> <p>h. kelengkapan persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58; dan</p> <p>i. visi, misi, dan program dari pasangan calon secara tertulis.</p> <p>(5b) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (5a) huruf b hanya diberikan kepada satu pasangan calon perseorangan.</p> <p>(6) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon dan pasangan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh partai politik atau gabungan partai politik lainnya.</p> <p>(7) Masa pendaftaran pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak pengumuman pendaftaran pasangan calon.</p>
--	---	--

<p>c. Penelitian Pasangan Calon</p>	<p>Pasal 37</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Dalam Rapat Paripurna DPRD, setiap fraksi atau beberapa fraksi memberikan penjelasan mengenai bakal calonnya. (2) Pimpinan DPRD mengundang bakal calon dimaksud untuk menjelaskan visi, misi, serta rencana-rencana kebijakan apabila bakal calon dimaksud terpilih sebagai Kepala Daerah. (3) Anggota DPRD dapat melakukan tanya jawab dengan para bakal calon. 	<p>Pasal 60</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) diteliti persyaratannya dengan melakukan klarifikasi kepada instansi pemerintah yang berwenang dan menerima masukan dari masyarakat terhadap persyaratan pasangan calon. (2) Hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan secara tertulis kepada calon partai politik dengan tembusan pimpinan partai politik, gabungan partai politik yang mengusulkan, atau calon perseorangan paling lama 21 (dua puluh satu) hari terhitung sejak tanggal penutupan pendaftaran. (3) Apabila pasangan calon partai politik atau gabungan partai politik belum memenuhi syarat atau ditolak karena tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan/atau Pasal 59 ayat (5), partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan calon diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki surat pencalonan beserta persyaratan pasangan calon atau mengajukan calon baru paling lama 7 (tujuh) hari sejak saat pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota. (3a) Apabila belum memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan Pasal 59 ayat (5a) huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, dan huruf i, calon perseorangan diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki surat pencalonan beserta persyaratan pasangan calon paling lama 7 (tujuh) hari sejak saat pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota. (3b) Apabila belum memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (5a) huruf a, calon
--	--	--

<p>d. Penetapan Pasangan Calon</p>	<p>Pasal 37 (4) 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</p>	<p>perseorangan diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki surat pencalonan beserta persyaratan pasangan calon paling lama 14 (empat belas) hari sejak saat pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota.</p> <p>(3c) Apabila calon perseorangan ditolak oleh KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota karena tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 atau Pasal 59 ayat (5a), pasangan calon tidak dapat mencalonkan kembali.</p> <p>(4) KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota melakukan penelitian ulang tentang kelengkapan dan/atau perbaikan persyaratan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ayat (3a), dan ayat (3b) sekaligus memberitahukan hasil penelitian tersebut paling lama 14 (empat belas) hari kepada pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkannya atau calon perseorangan.</p> <p>(5) Apabila hasil penelitian berkas calon sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak memenuhi syarat dan ditolak oleh KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota, partai politik, gabungan partai politik, atau calon perseorangan tidak dapat lagi mengajukan calon.</p> <p>(6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penelitian persyaratan administrasi pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan KPU.</p> <p>Pasal 61 (1) Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (2) dan ayat (4), KPUD menetapkan pasangan calon paling kurang 2 (dua) pasangan calon yang dituangkan dalam Berita Acara Penetapan pasangan calon. (2) Pasangan calon yang telah ditetapkan sebagaimana</p>
---	---	--

	akan dipilih satu pasang di antaranya oleh DPRD.	dimaksud pada ayat (1) diumumkan secara luas paling lambat 7 (tujuh) hari sejak selesainya penelitian.
	<p>Pasal 38</p> <p>(1) Nama-nama calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD dikonsultasikan dengan Presiden.</p> <p>(2) 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.</p>	<p>(3) Terhadap pasangan calon yang telah ditetapkan dan diumumkan selanjutnya dilakukan undian secara terbuka untuk menetapkan nomor urut pasangan calon.</p> <p>(4) Penetapan dan pengumuman pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersifat final dan mengikat.</p> <p>(Ketentuan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan Pendaftaran dan Penetapan Calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah diatur dalam pasal 58 sampai dengan pasal 64)</p>

Analisa:

Bahwa pada pasal 35 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 Bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah yang memenuhi persyaratan sesuai dengan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan, diajukan kepada DPRD untuk ditetapkan sebagai calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah (pasal 35 ayat 2). Setelah ditetapkan sebagai calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah, calon tersebut disaring kembali untuk menjadi bakal calon. Kegiatan penyaringan dilakukan oleh setiap fraksi di DPRD, setelah itu 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 (pasal 36 ayat 1 s/d 3).

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 penyaringan dan pengajuan pasangan calon dilakukan oleh fraksi dari masing – masing partai yang ada di DPRD dengan

memenuhi persyaratan calon yang telah ditentukan. Tidak ada ketentuan mengenai syarat fraksi yang dapat mengajukan pasangan calon. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 penyaringan dan pengajuan pasangan calon dilakukan langsung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi sekurang – kurangnya 15% dari jumlah kursi di DPRD atau memiliki sekurangnya 15% suara dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Selain itu setelah adanya UU No. 12 Tahun 2008 maka diperbolehkan adanya bakal calon perseorangan yang ingin mengajukan diri sebagai calon dengan catatan memenuhi syarat yang telah ditentukan oleh undang-undang ini.

Syarat pasangan calon yang ditentukan dalam UU No. 22 Tahun 1999 secara umum tidak jauh berbeda dengan syarat pasangan calon yang ditentukan dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang menetapkan beberapa hal yang tidak disyaratkan sebelumnya. Syarat – syarat tersebut antara lain tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara, tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bukti pembayaran pajak bagi yang belum memiliki NPWP, menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang antara lain memuat riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri, belum pernah menjabat sebagai Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah selama 2 kali masa jabatan yang sama, tidak dalam status sebagai Kepala Daerah,

mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya (pasal 58). Dengan adanya UU No 12 Tahun 2008, ada perubahan aturan mengenai syarat umur calon, yaitu 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 dan tambahan syarat pengunduran diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatan.

Selain itu karena yang mengajukan adalah partai politik maka harus disertai pula surat pencalonan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik yang mengajukan, surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota TNI atau Polri. Surat pernyataan tidak aktif dari jabatan pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi wilayah kerjanya dan surat – surat lain berkenaan dengan kesediaan ikut serta dalam pencalonan.

Sebelum direvisi oleh UU No. 12 tahun 2008, pilkada berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 masih menimbulkan permasalahan mengenai ketentuan pencalonan calon kepala daerah dan wakilnya oleh parpol. Ketentuan ini dianggap sangat rawan untuk menghadirkan kembali skenario politik uang antara sang calon dengan partai yang mencalonkan. Berikutnya calon yang dicalonkan oleh parpol bisa jadi adalah orang-orang yang tidak dikenal 'baik' oleh masyarakat setempat. Jika hal ini yang terjadi, maka masyarakat akan disuguhkan kandidat kepala daerah yang tidak kalah 'buruknya' dibanding masa lalu. Maka, angan-angan untuk menghadirkan pemerintahan daerah yang demokratis, yaitu

pemerintahan daerah yang menempatkan rakyat sebagai parameter kerjanya menjadi sia-sia.

Kemudian dengan adanya UU No. 12 Tahun 2008 yang mengatur tentang calon perseorangan, yaitu calon yang bukan berasal dari partai politik seakan-akan mengobati permasalahan tersebut. Seiring dengan diperbolehkannya calon perseorangan dalam pilkada maka ada syarat tertentu yang menjadi kewajiban bagi calon perseorangan, yaitu seperti yang diatur dalam pasal 59 ayat 5a dan 5b. Pemilu dianggap lebih ideal karena proses pencalonan dilakukan melalui sistem dua pintu. Pintu pertama melalui partai politik, sedangkan pintu kedua melalui usulan masyarakat (calon perseorangan).

Pasangan calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon kepala daerah apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan jumlah tertentu yang disesuaikan dengan jumlah penduduk dalam wilayah yang bersangkutan mengikuti pilkada, dan dukungan itu tersebar pada lebih dari 50% wilayah (pasal 59 ayat 2a s/d 2d). Dukungan dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 59 ayat 2e).

Kemudian setelah itu dilaksanakan verifikasi dan rekapitulasi dukungan calon perseorangan dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari dengan ketentuan untuk pemilihan gubernur/wakil gubernur dilakukan oleh KPU provinsi yang dibantu oleh KPU kabupaten/kota, PPK, dan PPS, sedangkan untuk pemilihan bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota dilakukan oleh KPU kabupaten/kota yang dibantu oleh PPK dan PPS. Verifikasi dan rekapitulasi jumlah dukungan bakal pasangan calon dilakukan untuk menghindari adanya

seseorang yang memberikan dukungan kepada lebih dari satu bakal pasangan calon dan adanya informasi manipulasi dukungan. (Pasal 59A)


Bahwa pada pasal 37 ayat (4) UU No. 22 Tahun 1999 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. Kemudian nama-nama calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD dikonsultasikan dengan Presiden, sedangkan 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 (pasal 38 ayat 1 dan 2).

Sedangkan pada pasal 60 ayat (1) s/d (4) UU No. 32 Tahun 2004 pasangan calon yang telah terdaftar diteliti persyaratannya dengan melakukan klarifikasi kepada instansi pemerintah yang berwenang dan menerima masukan dari masyarakat terhadap persyaratan pasangan calon. Hasil penelitian diberitahukan secara tertulis kepada calon partai politik dengan tembusan pimpinan partai politik, gabungan partai politik yang mengusulkan, atau calon perseorangan paling lama 21 (dua puluh satu) hari terhitung sejak tanggal penutupan pendaftaran. Kemudian berdasarkan hasil penelitian itu, KPUD menetapkan pasangan calon paling kurang 2 (dua) pasangan calon yang dituangkan dalam Berita Acara Penetapan pasangan calon. Pasangan calon yang telah ditetapkan diumumkan secara luas paling lambat 7 (tujuh) hari sejak selesainya penelitian. Terhadap pasangan calon yang telah ditetapkan dan

diumumkan selanjutnya dilakukan undian secara terbuka untuk menetapkan nomor urut pasangan calon. Penetapan dan pengumuman pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersifat final dan mengikat.

Tabel 4.3

Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

No.	Tahap	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2005
2.	Penetapan Pemilih	<p>----- tidak ada ----- (Karena Pemilihan dilakukan oleh DPRD maka otomatis yang menjadi pemilih adalah para anggota DPRD)</p> 	<p>Pasal 68 Warga negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.</p> <p>Pasal 69 (1) Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih. (2) Untuk dapat didaftar sebagai pemilih, warga negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat: a. nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya; b. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. (3) Seorang warga negara Republik Indonesia yang telah terdaftar dalam daftar pemilih ternyata tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dapat menggunakan hak memilihnya.</p> <p>Pasal 70 (1) Daftar pemilih pada saat pelaksanaan pemilihan umum terakhir di daerah digunakan sebagai daftar pemilih untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. (2) Daftar pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditambah dengan daftar pemilih tambahan yang telah memenuhi persyaratan</p>

		<p>sebagai pemilih ditetapkan sebagai daftar pemilih sementara.</p> <p>Pasal 71 Pemilih yang telah terdaftar sebagai pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 diberi tanda bukti pendaftaran untuk ditukarkan dengan kartu pemilih untuk setiap pemungutan suara.</p> <p>Pasal 72 (1) Seorang pemilih hanya didaftar 1 (satu) kali dalam daftar pemilih. (2) Apabila seorang pemilih mempunyai lebih dari 1 (satu) tempat tinggal, pemilih tersebut harus menentukan satu di antaranya untuk ditetapkan sebagai tempat tinggal yang dicantumkan dalam daftar pemilih.</p> <p>(Ketentuan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan peserta pemilihan diatur dalam pasal 68 sampai dengan pasal 74)</p>
--	--	---

Analisa:

. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 prosesnya lebih sederhana dan cepat serta tidak perlu adanya tahap penetapan daftar pemilih karena yang berhak memilih adalah para anggota dewan saja dan tidak melibatkan sekian banyak orang dari berbagai tempat.

Sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004, karena dipilih langsung oleh rakyat, maka diperlukan pendaftaran masyarakat yang memenuhi syarat dan berhak memilih, tentu saja hal ini memerlukan waktu yang cukup lama tergantung dari jumlah penduduk pada masing-masing daerah.

Meskipun KPUD telah memiliki daftar pemilih pada pemilihan yang berlangsung sebelumnya, tetapi tetap harus diadakan pendaftaran pemilih karena kemungkinan adanya tambahan warga yang telah memenuhi syarat.



Mengingat bahwa pemilihan kepala daerah bersifat lokal, seharusnya ada ketentuan yang mengatur mengenai syarat pemilih yang berkaitan dengan domisili. Dalam pasal 68 dan pasal 69 hanya mengatur syarat pemilih yang berhak memberikan suara seperti pada pemilihan umum yang berskala nasional. Hal ini sangat penting mengingat kenyataan bahwa suatu daerah tidak hanya ditempati oleh warga setempat, apakah penduduk pendatang dari luar daerah yang sifatnya hanya sementara juga mempunyai hak untuk mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah mengingat mereka juga merasakan akibat dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah. Namun jika melihat dari sisi status warga, para pendatang mungkin tidak mendapatkan hak pemilih karena mereka adalah warga daerah lain dan mereka masih memiliki hak di daerah asal (kecuali bila telah mendaftarkan kepindahannya).

Tabel 4.4
Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

No.	Tahap	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008
3.	Kampanye	----- tidak ada ----- (Karena pemilihan dilakukan oleh DPRD, maka tidak ada kampanye. Penyampaian visi, misi, dan rencana serta tanya jawab dilaksanakan pada saat proses penjurian calon oleh fraksi)	Pasal 75 (1) Kampanye dilaksanakan sebagai bagian dari penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. (2) Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan selama 14 (empat belas) hari dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum hari pemungutan suara. (3) Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh tim kampanye yang dibentuk oleh pasangan calon bersama-sama partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan atau oleh pasangan calon perseorangan. (4) Tim kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (3)

		<p>didaftarkan ke KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota bersamaan dengan pendaftaran pasangan calon.</p> <p>(5) Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara bersama-sama atau secara terpisah oleh pasangan calon dan/atau oleh tim kampanye.</p> <p>(6) Penanggung jawab kampanye adalah pasangan calon, yang pelaksanaannya dipertanggungjawabkan oleh tim kampanye.</p> <p>(7) Tim kampanye dapat dibentuk secara berjenjang di provinsi, kabupaten/kota bagi pasangan calon gubernur dan wakil gubernur dan kabupaten/kota dan kecamatan bagi pasangan calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota.</p> <p>(8) Dalam kampanye, rakyat mempunyai kebebasan untuk menghadiri kampanye.</p> <p>(9) Jadwal pelaksanaan kampanye ditetapkan oleh KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota dengan memperhatikan usul dari pasangan calon.</p> <p>(Ketentuan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kampanye diatur dalam paragraf ketigapasal 75 sampai dengan pasal 85)</p>
--	--	--

Analisa:

Dalam pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD tidak diperlukan masa kampanye karena penyampaian visi misi dalam program dilakukan dalam rapat paripurna DPRD (pasal 37 UU No. 22 Tahun 1999), yang mungkin terjadi adalah lobi – lobi politik yang dilakukan oleh pihak – pihak yang berkepentingan.

Sedangkan dalam pemilihan langsung oleh masyarakat, masa kampanye relatif diperlukan untuk menyampaikan visi, misi dan program yang direncanakan oleh pasangan calon (pasal 76 UU No. 32 Tahun 2004). Karena kampanye



dilaksanakan secara terbuka maka rakyat mempunyai kebebasan untuk menghadiri, sehingga dapat melakukan penilaian terhadap visi, misi, dan program dari masing-masing calon yang akan dipilihnya untuk menjadi pemimpin daerah.

Selain itu karena pemilihan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk terlibat dalam pemilihan, sudah dapat dipastikan adanya mobilisasi dana dan massa yang besar untuk kebutuhan kampanye masing – masing pasangan calon dimana potensi terjadinya pelanggaran sangat besar. Hal inilah rasionalisasi yang melatar belakangi diaturnya ketentuan pidana dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pasal 114 s/d pasal 119.

Perbedaan tersebut merupakan konsekuensi dari perubahan mekanisme pemilihan. Selain hal – hal yang berkaitan dengan mekanisme pemilihan, perubahan lain yaitu adanya lembaga yang dibentuk untuk mengawasi jalannya pemilihan yaitu panitia pengawas atau pemantau pemilihan umum. Dalam pemilihan kepala daerah yang pernah berlangsung, tidak ada panitia pengawas atau pemantau karena pemilihan dilakukan dalam forum rapat paripurna.


Tabel 4.5

Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

No.	Tahap	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2005
4.	Sistem Pemilihan dan Penghitungan Suara	<p>Pasal 34 (1) Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.⁹⁷</p> <p>Pasal 39 (1) Pemilihan calon Kepala Daerah dan calon Wakil</p>	<p>Pasal 56 (1) Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.</p> <p>(2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan</p>

⁹⁷ Yang dimaksud dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara bersamaan adalah bahwa calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dipilih secara berpasangan. Pemilihan secara bersamaan ini dimaksudkan untuk menjamin kerja sama yang harmonis antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

	<p>Kepala Daerah dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD.</p> <p>(2) Apabila jumlah anggota DPRD belum mencapai kuorum, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan rapat dapat menunda rapat paling lama satu jam.</p> <p>(3) 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.</p> <p>Pasal 40</p> <p>(1) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil.</p> <p>(2) 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).</p>	<p>oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini.</p> <p>Pasal 86</p> <p>(1) Pemungutan suara, pemilihan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum masa jabatan kepala daerah berakhir.</p> <p>(2) Pemungutan suara dilakukan dengan memberikan suara melalui surat suara yang berisi nomor, foto, dan nama pasangan calon.</p> <p>(3) Pemungutan suara, dilakukan pada hari libur atau hari yang diliburkan.</p> <p>Pasal 96</p> <p>(1) Penghitungan suara di TPS dilakukan oleh KPPS setelah pemungutan suara berakhir.</p> <p>(2) Sebelum penghitungan suara dimulai, KPPS menghitung:</p> <ol style="list-style-type: none"> jumlah pemilih yang memberikan suara berdasarkan salinan daftar pemilih tetap untuk TPS; jumlah pemilih dari TPS lain; jumlah surat suara yang tidak terpakai; dan jumlah surat suara yang dikembalikan oleh pemilih karena rusak atau keliru dicoblos. <p>(3) Penggunaan surat suara tambahan dibuatkan berita acara yang ditandatangani oleh Ketua KPPS dan sekurang-kurangnya 2 (dua) anggota KPPS.</p> <p>(4) Penghitungan suara dilakukan dan selesai di TPS oleh KPPS dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat.</p> <p>(5) Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari tim kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada Ketua KPPS.</p> <p>(6) Penghitungan suara dilakukan</p>
--	--	---

		<p>dengan cara yang memungkinkan saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat yang hadir dapat menyaksikan secara jelas proses penghitungan suara.</p> <p>(7) Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh KPPS apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(8) Dalam hal keberatan yang diajukan oleh saksi pasangan calon atau warga masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dapat diterima, KPPS seketika itu juga mengadakan pembetulan.</p> <p>(9) Segera setelah selesai penghitungan suara di TPS, KPPS membuat berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota KPPS serta dapat ditandatangani oleh saksi pasangan calon.</p> <p>(10) KPPS memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum.</p> <p>(11) KPPS menyerahkan berita acara, sertifikat hasil penghitungan suara, surat suara, dan alat kelengkapan administrasi pemungutan dan penghitungan suara kepada PPS segera setelah selesai penghitungan suara.</p> <p>(Ketentuan yang mengatur mengenai proses pemungutan dan penghitungan suara terdapat dalam paragraf keempat pasal 86 sampai dengan pasal 95)</p>
--	--	--

Analisa:

Mengenai mekanisme pemilihan, saat berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 pemilihan dilakukan dalam sidang paripurna khusus DPRD yang dihadiri sekurang – kurangnya 2/3 jumlah anggota DPRD. Jika belum mencapai kuorum, sidang dapat ditunda 1 jam dan dapat dilanjutkan tanpa harus memenuhi kuorum setelah dua kali penundaan (pasal 39 UU No. 22 Tahun 1999).

Sedangkan setelah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 pemilihan dilakukan melalui pemungutan suara yang dilakukan di TPS yang ditentukan oleh KPPS. Dalam hal ini tidak ada pembatasan minimal peserta pemilihan yang datang memberikan suaranya dari jumlah pemilih yang mendaftar, paling tidak untuk penetapan pasangan calon terpilih nantinya. Dengan begitu seluruh masyarakat dapat memilih sendiri siapa yang bakal memimpin daerahnya tanpa melalui orang lain (anggota DPRD).


Dibandingkan dengan pilkada berdasarkan demokrasi perwakilan, pilkada secara langsung yang diikuti oleh seluruh masyarakat daerah maka jaring kepentingan yang terlibat dalam pilkada ini terlihat lebih riil dan dekat dengan massa bawah. Dengan demikian, letupan konflik juga akan lebih berpotensi menyeret masyarakat terlibat dalam konflik komunal. Adalah kenyataan bahwa perbedaan suku, agama, dan kelas sosial terlalu beragam di berbagai wilayah yang akan melakukan pilkada. Sering kali eksploitasi kesetiaan pada suku, agama, dan kelas sosial ini menjadi alat dan taktik dalam kompetisi politik. Jadinya segmentasi sosial akan sekaligus menjadi segmentasi dukungan kepada kontestan pemilu. Perbedaan sikap politik akan selalu sebangun dengan perbedaan suku dan agama. Konsekuensinya, kemenangan kontestan tertentu akan sekaligus menjadi simbol kemenangan dari kelompok suku atau agama tertentu. Sebaliknya,


kekalahan kontestan tertentu juga sekaligus akan menjadi pukulan bagi kelompok suku atau agama tertentu. Fenomena semacam ini yang paling ditakutkan dan mungkin bisa terjadi pada proses pilkada di Indonesia ke depan. Terutama ketika aturan perundang-undangan yang ada justru memancing keluar potensi konflik yang secara natural memang ada. Kondisi semacam ini akan lebih rentan ketika jumlah anggota dari kelompok-kelompok sosial yang ada relatif seimbang. Di mana sumber konflik tidak hanya berupa suku dan agama, tetapi juga kemiskinan, kesenjangan sosial, kepentingan politik, dan separatisme.⁹⁸

Tabel 4.6
Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

No.	Tahap	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2005
4.	Penetapan Pasangan Calon Terpilih	<p>Pasal 40</p> <p>(3) 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.</p>	<p>Pasal 107</p> <p>(1) Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.</p> <p>(2) Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.</p> <p>(3) Dalam hal pasangan calon yang perolehan suara terbesar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdapat lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suaranya sama, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.</p> <p>(4) Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 30% (tiga puluh</p>

⁹⁸ Takta Prapti Ujijati, *Mengapa Perlu Judicial Review UU Pilkada?*, LP3ES, Jakarta, 2005

		<p>persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua.</p> <p>(5) Apabila pemenang pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh dua pasangan calon, kedua pasangan calon tersebut berhak mengikuti pemilihan putaran kedua.</p> <p>(6) Apabila pemenang pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh oleh tiga pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.</p> <p>(7) Apabila pemenang kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh oleh lebih dari satu pasangan calon, penentuannya dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.</p> <p>(8) Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.</p> <p>Pasal 108</p> <p>(1) Dalam hal calon wakil kepala daerah terpilih berhalangan tetap, calon kepala daerah terpilih dilantik menjadi kepala daerah.</p> <p>(2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengusulkan dua calon wakil kepala daerah kepada DPRD untuk dipilih.</p> <p>(3) Dalam hal calon kepala daerah terpilih berhalangan tetap, calon wakil kepala daerah terpilih dilantik menjadi kepala daerah.</p> <p>(4) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mengusulkan dua calon wakil kepala daerah kepada DPRD untuk dipilih.</p> <p>(5) Dalam hal pasangan calon terpilih berhalangan tetap, partai politik, gabungan partai politik yang pasangan calonnya meraih suara terbanyak pertama dan kedua mengusulkan pasangan calon kepada DPRD untuk dipilih menjadi kepala</p>
--	--	---

			<p>daerah dan wakil kepala daerah selambat-lambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari.</p> <p>(5a) Dalam hal pasangan calon terpilih dari calon perseorangan berhalangan tetap, pasangan calon yang meraih suara terbanyak kedua dan ketiga diusulkan KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota kepada DPRD untuk dipilih menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah paling lama 30 (tiga puluh) hari.</p> <p>(6) Untuk memilih wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4), pemilihannya dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari.</p> <p>Pasal 109</p> <p>(1)Pengesahan pengangkatan pasangan calon Gubernur dan wakil Gubernur terpilih dilakukan oleh Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari;</p> <p>(2)Pengesahan pengangkatan pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota terpilih dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari.</p> <p>(3)Pasangan calon Gubernur dan wakil Gubernur terpilih diusulkan oleh DPRD provinsi, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari, kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPU provinsi untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan.</p> <p>(4)Pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota diusulkan oleh DPRD kabupaten/kota, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari, kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPU kabupaten/kota untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan.</p>
--	--	--	---

Analisa:

Bahwa pada pasal 40 ayat 3 UU No. 22 Tahun 1999 Pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan yang dilakukan oleh DPRD, ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.

Sedangkan pada pasal 107 ayat (1) s/d (4) UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008 diatur bahwa dalam pemilihan langsung pasangan calon terpilih ditentukan berdasarkan perolehan suara mencapai lebih dari 50% suara sah. Prosentase tersebut diambil dari seluruh jumlah suara yang masuk (bukan dari jumlah pendaftar) atau berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas bagi pasangan calon yang mendapatkan perolehan jumlah suara yang sama kemudian ditetapkan dalam berita acara penetapan pasangan calon terpilih. Apabila ketentuan tersebut tidak terpenuhi, maka pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Pemilihan langsung mungkin dilakukan dua putaran jika tidak ada yang mencapai 50% dari suara sah yang masuk atau 30% dari suara sah yang masuk apabila peserta lebih dari dua pasangan.

Penetapan dan pengesahan pasangan calon terpilih melalui beberapa lembaga yang berbeda. Penetapan pasangan calon terpilih yang dikeluarkan KPUD kemudian diserahkan kepada DPRD kabupaten / kota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur, sedangkan pasangan gubernur dan wakil gubernur terpilih diusulkan oleh DPRD Propinsi kepada Presiden melalui Menteri

Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan dan pengangkatan.(pasal 109 ayat 1 s/d 4).

Tabel 4.7

Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

No.	Tahap	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 32 tahun 2005
5.	Pelantikan	<p>Pasal 42</p> <p>(1) Kepala Daerah dilantik oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas nama Presiden.</p> <p>(2) Sebelum memangku jabatannya, Kepala Daerah mengucapkan sumpah/janji.</p> <p>(3) Susunan kata-kata sumpah/janji dimaksud adalah sebagai berikut : “Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku Gubernur/Bupati/ Walikota dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara; dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara serta segala peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi Daerah dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.</p> <p>(4) Tata cara pengucapan sumpah/janji dan pelantikan bagi Kepala Daerah ditetapkan oleh Pemerintah.</p>	<p>Pasal 110</p> <p>(1) Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik.</p> <p>(2) Sumpah/janji kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut: "Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa dan bangsa"</p> <p>(3) Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.</p> <p>Pasal 111</p> <p>(1) Gubernur dan wakil Gubernur dilantik oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden.</p> <p>(2) Bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota dilantik oleh Gubernur atas nama Presiden.</p> <p>(3) Pelantikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD.</p> <p>(4) Tata cara pelantikan dan pengaturan selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p>

Analisa:

Mengenai pelantikan dalam pasal 42 UU No. 22 Tahun 1999 Kepala Daerah dilantik oleh presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas nama presiden. Sedangkan dalam pasal 111 UU No. 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota dilantik oleh gubernur atas nama Presiden, sedangkan gubernur dan wakil gubernur dilantik oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Pelantikan tersebut dilaksanakan Rapat Paripurna DPRD.


Karena tidak perlu menunggu pelantikan langsung oleh presiden, tetapi dilantik oleh gubernur (untuk bupati dan waki bupati atau walikota dan wakil walikota) atau Menteri Dalam Negeri (untuk gubernur) maka pelantikan dapat berjalan cepat, sehingga kepala daerah terpilih dapat sesegera mungkin melaksanakan tugasnya.

Tabel 4.8


Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

No.	Tahap	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004
6.	Ketentuan Pidana Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	----- tidak ada -----	<p>Pasal 115</p> <p>(1) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih, diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp3.000.000,00 (tiga juta rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).</p> <p>(2) Setiap orang yang dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya dan orang yang kehilangan hak pilihnya tersebut mengadakan, diancam dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas)</p>


		<p>bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).</p> <p>(3) Setiap orang yang dengan sengaja memalsukan surat yang menurut suatu aturan dalam Undang-Undang ini diperlukan untuk menjalankan suatu perbuatan dengan maksud untuk digunakan sendiri atau orang lain sebagai seolah-olah surat sah atau tidak dipalsukan, diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).</p> <p>(4) Setiap orang yang dengan sengaja dan mengetahui bahwa suatu surat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) adalah tidak sah atau dipalsukan, menggunakannya, atau menyuruh orang lain menggunakannya sebagai surat sah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).</p> <p>(5) Setiap orang yang dengan kekerasan atau dengan ancaman kekuasaan yang ada padanya saat pendaftaran memilih menghalang-halangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih dalam pemilihan kepala daerah menurut Undang-Undang ini, diancam dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).</p> <p>(6) Setiap orang yang dengan</p>
--	--	--

			<p>sengaja memberikan keterangan yang tidak benar atau menggunakan surat palsu seolah-olah sebagai surat yang sah tentang suatu hal yang diperlukan bagi persyaratan untuk menjadi pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).</p> <p>(7) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar atau menggunakan identitas diri palsu untuk mendukung bakal pasangan calon perseorangan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 diancam dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).</p> <p>(8) Anggota PPS, anggota PPK, anggota KPU kabupaten/kota, dan anggota KPU provinsi yang dengan sengaja memalsukan daftar dukungan terhadap calon perseorangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).</p> <p>(9) Anggota PPS, anggota PPK, anggota KPU kabupaten/kota, dan anggota KPU provinsi yang dengan sengaja tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi terhadap calon perseorangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang</p>
--	--	--	--

			<p>ini, diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah)."</p> <p>Pasal 116</p> <p>(1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh KPUD untuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (2) diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari atau paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah).</p> <p>(2) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf a; huruf b, huruf c, huruf d, huruf e dan huruf f diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah).</p> <p>(3) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan kampanye pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf g, huruf h, huruf i dan huruf j dan Pasal 79 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4), diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah).</p> <p>(4) Setiap pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar</p>
--	--	--	---

		<p>ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).</p> <p>(5) Setiap orang yang dengan sengaja mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye, diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).</p> <p>(6) Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (3), diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).</p> <p>(7) Setiap orang yang dengan sengaja menerima atau memberi dana kampanye dari atau kepada pihak-pihak yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (1), dan/atau tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (2), diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).</p> <p>(8) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye sebagaimana diwajibkan oleh Undang-Undang ini, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dari/atau denda</p>
--	--	---

			<p>paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).</p> <p>Pasal 117</p> <p>(1) Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan dan menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).</p> <p>(2) Setiap orang yang dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih Pasangan calon tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).</p> <p>(3) Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja mengaku dirinya sebagai orang lain untuk menggunakan hak pilih, diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari dan paling lama 60 (enam puluh) hari dan/atau denda paling sedikit Rp 100.000,00 (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah).</p> <p>(4) Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja, memberikan suaranya lebih dari satu kali di satu atau lebih TPS, diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 4 (empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp 2.000.000,00 (dua juta</p>
--	--	--	--

			<p>rupiah).</p> <p>(5) Setiap orang yang dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara diancam dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).</p> <p>(6) Seorang majikan atau atasan yang tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja untuk memberikan suaranya, kecuali dengan alasan bahwa pekerjaan tersebut tidak bisa ditinggalkan diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).</p> <p>(7) Setiap orang yang dengan sengaja pada waktu pemungutan suara mendampingi seorang pemilih selain yang diatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (1), diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).</p> <p>(8) Setiap orang yang bertugas membantu pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (2) dengan sengaja memberitahukan pilihan si pemilih kepada orang lain, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).</p> <p>Pasal 119 Jika tindak pidana dilakukan dengan sengaja oleh penyelenggara atau pasangan calon, ancaman pidananya ditambah 1/3 (satu pertiga) dari pidana yang diatur dalam Pasal 115, Pasal 116, Pasal</p>
--	--	--	---

		117, dan Pasal 118. (Ketentuan yang mengatur mengenai Ketentuan Pidana Pemilihan Kepala Daerah terdapat dalam pasal 115 sampai dengan pasal 119)
--	--	---

Analisa:

Dalam UU No. 22 tahun 1999 tidak diatur mengenai pelanggaran pidana Pilkada sedangkan UU No. 32 Tahun 2004 telah merumuskan secara rinci tentang pasal-pasal disertai dengan sanksi hukum bagi para pelanggarnya. Pasal-pasal pelanggaran pidana pemilihan beserta sanksinya tertuang pada Pasal 115-119 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Walaupun untuk kasus yang sejenis, ancaman pidananya relatif lebih ringan daripada ancaman pidana umum. Tapi dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak disebutkan adanya batasan waktu penanganan pelanggaran pidana dalam pemilihan Kepala Daerah. Artinya, masalah penanganan pelanggaran atas pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah tidak diatur secara rinci dalam UU tersebut, hal ini berpotensi mengakibatkan pelanggaran pidana pilkada menjadi berlarut-larut sehingga akan menjadi masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁹⁹

5. Keterkaitan antara Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dengan Pemilihan Umum menurut UUD 1945

Kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan serasi antara pemerintah pusat dan daerah, serta antar daerah untuk menjaga keutuhan Negara

⁹⁹ Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, hlm. 161

Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu diperlukan figur kepala daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap melakukan perubahan kearah yang lebih baik. Konsekuensi logis dari ketentuan tersebut adalah bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan secara demokratis, artinya keberadaan kepala daerah dan wakil kepala daerah harus memperoleh legitimasi masyarakat secara penuh. Disisi lain pemilihan kepala daerah secara demokratis tersebut sebagai manifestasi daripada wujud kedaulatan rakyat pada tingkat daerah yaitu provinsi, kabupaten dan kota dalam kerangka NKRI.

Dasar yuridis pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat ditemukan dalam pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, “*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis*”.

Undang-Undang memandang bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara: *Pertama*, pemilihan oleh DPRD¹⁰⁰, *kedua*, pemilihan secara langsung oleh rakyat¹⁰¹. Pasal 62 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak mencantumkan tugas dan wewenang DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dengan demikian, makna pemilihan Kepala Daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam

¹⁰⁰ Hal ini mengandung makna bahwa walaupun pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD tetapi mengakomodasi prinsip-prinsip demokrasi, maka tata cara pemilihan demikian disebut pemilihan yang demokratis. Tutik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, hlm. 7

¹⁰¹ Ketentuan tata cara pemilihan kepala daerah setelah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan ini tertuang dalam Konsideran UU Penda tersebut.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat. Kalimat demokratis tersebut tidak serta merta berarti dipilih langsung oleh rakyat tetapi dapat pula pemilihan dilakukan oleh DPRD pun berarti demokrasi apabila pelaksanaannya memang dilakukan secara demokratis tanpa ada intervensi dan manipulasi. Tafsir demokratis dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagai “pemilihan langsung oleh rakyat” berdasarkan UU Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang mengatakan bahwa DPRD tidak memiliki kewenangan lagi untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.¹⁰²

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berkualitas dan memenuhi derajat kompetisi yang sehat, maka persyaratan dan tata cara pemilihan Kepala Daerah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda) yang termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 125 disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004, dan berlaku mulai tanggal diundangkannya.¹⁰³ UU Pemda ini menggantikan UU No. 22 Tahun 1999 yang dalam masa berlakunya masih menggunakan mekanisme Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pilkada) melalui

¹⁰² Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD 1945.

¹⁰³ Ketentuan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 sesuai dengan saat diundangkannya, yaitu tanggal 15 Oktober 2004.

perwakilan, artinya Pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. Sehingga praktek demokrasi masih belum dilakukan secara penuh.

Kenyataannya UU Pemda telah melakukan perubahan yang mendasar mengenai Pemilihan Kepala Daerah. UU Pemda telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk memilih Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah secara langsung sesuai dengan keinginan dan aspirasi masyarakat.¹⁰⁴ Sistem Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU Pemda ditentukan dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 119. Namun demikian Sistem Pemilihan Kepala daerah dalam UU Pemda ini secara substansial berbeda dengan Sistem Pemilu yang digunakan berdasarkan Pasal 22E UUD 1945. Essensi pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah langsung berdasarkan UU Pemda diatur masing-masing pada Pasal 56, Pasal 57, dan Pasal 68.

Pasal 56:

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

Pasal 57:

- (1) Pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD “yang bertanggungjawab kepada DPRD”
- (2) Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah kepada DPRD.
- (3) Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat.
- (4) Anggota panitia pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berjumlah 5 (lima) orang untuk provinsi, 5 (lima) orang untuk kabupaten/kota dan 3 (tiga) orang untuk kecamatan.

¹⁰⁴ Bagian Ketiga Pasal 21 huruf b UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

- (5) Panitia pengawas kecamatan diusulkan oleh panitia pengawas kabupaten/kota untuk ditetapkan oleh DPRD.
- (6) Dalam hal tidak didapatkan unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3), panitia pengawas kabupaten/kota/kecamatan dapat diisi oleh unsur yang lainnya.
- (7) Panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya.

Pasal 68:

Warga negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.

Memperhatikan sistem pemilihan Kepala Daerah sebagaimana ditentukan dalam pasal-pasal tersebut di atas, sepintas terlihat bahwa Pemilihan Kepala Daerah menurut UU Penda sebagai regim Pemilu.

Menurut Ramlan Surbakti,¹⁰⁵ mengatakan bahwa secara substansial maupun tahapan pelaksanaannya, pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah merupakan Pemilu, karena: *Pertama*, pengaturan tentang pilkada dalam UU No. 32 Tahun 2004 tersebut disusun berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (1) mengenai asas-asas Pemilu dan hampir seluruhnya sama dengan pengaturan Pemilu presiden dan wakil presiden dalam UU No. 23 Tahun 2003. *Kedua*, ketika pembuat undang-undang menjabarkan ketentuan Pasal 18 ayat (4), pada dasarnya melakukan interpretasi dengan merujuk pada ketentuan yang terkandung pada pasal-pasal lain UUD, khususnya pasal 6A, yaitu presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat.

Menyikapi pendapat berbeda berkaitan dengan regim pemilihan Kepala Daerah dan untuk mendapatkan kepastian hukum, 12 ketua partai politik mengajukan *judicial review* UU Penda terhadap UUD 1945 berdasarkan gugatan perkara No. 005/PUU-III/2005 tanggal 26 Januari 2005 yang diregistrasi di

¹⁰⁵ Ramlan Surbakti, Pilkada adalah Pemilu, *Jawa Pos*, 4 Februari 2005.

Kepaniteraan MK Nomor 005/PUU-III/2005 yang telah diperbaiki tanggal 14 Pebruari 2005, dilanjutkan oleh 15 KPUD dan koalisi LSM melalui gugatan perkara No. 072-073/PUU-II/2004 tanggal 28 Desember 2004 yang diterima Panitera Mahkamah Konstitusi pada tanggal 30 Desember 2004 dan diregister pada tanggal 20 Januari 2005 yang diperbaiki pada Selasa 22 Maret 2005 dengan Nomor: 072/PUU-11/2004 dan Nomor: 073/PUU-II/2004.

Menurut pandangan Para pemohon yang pada intinya menghendaki agar Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon, antara lain yang berkaitan dengan:

- Proses Pencalonan pasangan calon;
- Independensi penyelenggaraan pilkada langsung;
- Penyelenggara pilkada; dan
- Pemilu termasuk di dalamnya adalah Pilkada

Keempat kategori gugatan tersebut terurai dalam pasal-pasal yang dimintakan *judicial review* antara lain:

- Pasal 1 angka 21 sepanjang menyangkut anak kalimat "...yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah di setiap provinsi/kabupaten/kota"; Pasal 57 ayat (1) sepanjang menyangkut anak kalimat "...yang bertanggung jawab kepada DPRD"; Penjelasan Pasal 59 ayat (1)
- Pasal 65 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat "...dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah";
- Pasal 66 ayat (3) e;
- Pasal 67 ayat (1) e;
- Pasal 82 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat "...oleh DPRD";
- Pasal 89 ayat (3) sepanjang menyangkut anak kalimat "...diatur dalam Peraturan Pemerintah";
- Pasal 94 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat "...berpedoman pada Peraturan Pemerintah"; dan
- Pasal 114 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat "...diatur dalam Peraturan Pemerintah";

Dari keempat macam permohonan tersebut, menurut Ray Rangkuti permohonan paradigma pilkada sebagai bagian dari Pemilu merupakan jantung seluruh gugatan, karena menyangkut seluruh bangunan “UU pilkada”, termasuk juga ketiga macam gugatan lain ada di dalamnya.¹⁰⁶

Ada beberapa pertimbangan hukum yang melatarbelakangi pandangan Para Pemohon bahwa Pemilihan Kepala Daerah adalah Pemilu: *Pertama*, latar belakang pemikiran dan maksud tujuan pembentuk pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis adalah sama dengan pemilihan yang dilakukan terhadap presiden; *Kedua*, dalam pendekatan yang lebih sistematis, pengertian dipilih secara demokratis harus ditafsirkan sama dengan tata cara pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden seperti tercantum dalam Bab VIIB tentang pemilihan Umum pasal 22E UUD 1945. Oleh karena itu tidaklah bertentangan dengan kehendak pembentuk UUD 1945 jika Pemilihan Kepala Daerah termasuk dalam pengertian Pemilihan Umum sehingga asas dan pelaksanaan Pilkada dan Pilpres adalah sama.¹⁰⁷

Menurut Ketua KPU Nazarudin Hamid Syamsudin,¹⁰⁸ mengatakan bahwa dilihat dari ciri-cirinya dapat disimpulkan bahwa pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah adalah merupakan kegiatan Pemilu: *Pertama*, berdasarkan pasal 56 ayat (1) bahwa Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dari sudut asas yang digunakan dalam pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah tersebut, adalah asas

¹⁰⁶ Ray Rangkuti, Putusan MK yang Membingungkan, *Jawa Pos*, Kamis 24 Maret 2005.

¹⁰⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD 1945.

¹⁰⁸ Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, hlm. 12-13.

Pemilu sebagaimana diatur dalam pasal 2 UU Nomor 12 tahun 2003; *Kedua*, dilihat dari sisi penyelenggaraannya, sebagaimana diatur dalam pasal 57 ayat (1) UU Pemda bahwa pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD, adalah penyelenggara Pemilu di Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 4 UU No. 12 tahun 2003; *Ketiga*, dilihat dari sisi yang berhak mengikuti pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 68 UU Pemda bahwa warga negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah sudah berumur 17 tahun, sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih, juga merupakan pemilih dari Pemilu baik Pemilu Presiden dan Wakil presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8 UU Nomor 12 tahun 2003 dan pasal 1 angka 10 UU 23 tahun 2003. Berbeda dengan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah sebelumnya yang dipilih oleh Anggota DPRD.

Keadaan ini berbeda dengan pembuat undang-undang yang tidak mengkategorikan pilkada sebagai Pemilu, dengan alasan; *Pertama*, ketentuan Pasal 18 termasuk dalam kewenangan Pemerintah Daerah, dan tidak dimasukkan dalam Pemilihan Umum (Pasal 22E UUD 1945); *Kedua*, pemerintah tidak menganggap ketentuan Pasal 18 ayat (4) sebagai substansi dari ketentuan Pasal 22E karena kedua pasal tersebut mengandung dua hal yang berbeda walaupun ada unsur yang sama, yaitu upaya demokratisasi dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia.

Mempertegas pendapat Pemerintah, DPR yang diwakili Patrialis Akbar dan Lukman hakim Saifuddin mengatakan bahwa: *Pertama*, merujuk pada

ketentuan Pasal 22E ayat (2) yang mengatakan bahwa Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR,¹⁰⁹ DPD,¹¹⁰ Presiden dan Wakil Presiden,¹¹¹ serta DPRD.¹¹²

Sehingga tidak ada satupun pasal atau ayat dalam UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemilihan Kepala Daerah dilakukan melalui pemilihan umum; *Kedua*, makna tafsiran demokratis berdasarkan Pasal 18 ayat (1) tidak bisa serta merta dimaknai sebagai pemilihan langsung melalui Pemilu.

Sistem pemilihan Kepala Daerah yang ditentukan pasal-pasal tersebut di atas dipertegas dalam peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah telah dibuat ketentuan lengkap mengenai tata cara penyelenggaraan mengenai pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah. Keberadaan PP No. 6 Tahun 2005 tersebut tidak jelas, karena menyangkut keberadaan KPUD selaku penyelenggara Pemilu yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan aturan dalam suatu keputusan sendiri.

Namun demikian, jika dikaji lebih dalam ada beberapa perbedaan secara substansial mekanisme pemilihan Kepala Daerah dengan sistem Pemilu menurut Pasal 22E UUD 1945. *Pertama*, dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, peran KPU sebagai penyelenggara Pemilu berdasarkan Pasal 22 E UUD 1945 tidak berlaku bahkan mengenai KPU sama sekali tidak diatur dalam penjabarannya melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebaliknya justru KPUD yang diatur sebagai penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil

¹⁰⁹ Pasal 9 ayat (1) UUD 1945

¹¹⁰ Pasal 22C ayat (1) UUD 1945

¹¹¹ Pasal 6A ayat (1), (2), (3), (4) dan (5) UUD 1945

¹¹² Pasal 18 ayat (3) UUD 1945

Kepala Daerah. Sedangkan KPUD (KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari KPU sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. *Kedua*, tujuan Pemilu berdasarkan pasal 22E ayat (2) menyebutkan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan wakil Presiden dan DPRD”. Sehingga dalam kalimat tersebut sama sekali tidak disinggung tentang Pemilu untuk memilih Kepala Daerah. *Ketiga*, berdasarkan asas *lex posterior derogat priorilegi* terlihat bahwa pembuat undang-undang menggunakan standar ganda dalam menterjemahkan Pasal 18 ayat (4), yang termasuk domain Pemerintah daerah (Pasal 18) bukan hanya Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah tetapi juga DPRD. Pembuat undang-undang melakukan penafsiran untuk Pasal 18 ayat (4), tetapi dengan sengaja tidak melakukan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.

Berdasarkan argumentasi masing-masing pihak yang disertai dengan alat bukti tertulis maupun keterangan saksi-saksi, dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi antara lain menyatakan bahwa:

- Pasal 57 ayat (1) sepanjang anak kalimat “.. yang bertanggung jawab kepada DPRD”;
- Penjelasan Pasal 59 ayat (1)
- Pasal 66 ayat (3) huruf e “*meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD*”;
- Pasal 67 ayat (1) huruf e sepanjang anak kalimat “.. kepada DPRD”;
- Pasal 82 ayat (2) sepanjang anak kalimat “... oleh DPRD”

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; dan menolak permohonan para pemohon untuk selebihnya.

Menanggapi anggapan para pemohon bahwa Pemilihan Umum termasuk di dalamnya adalah Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dalam amar Putusan Perkara No. 072-073/PUU-II/2004 Pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi menolak petitum pemohon. Hal ini dikarenakan Mahkamah Konstitusi tidak melihat alasan kuat pilkada masuk dalam pengertian Pemilu Pasal 22E UUD 1945. Mahkamah Konstitusi memandang bahwa selain pengertian Pemilu menurut Pasal 22E, terdapat pengertian Pemilu lain seperti pilkada menurut pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang perinciannya disebut dalam UU Pemda.¹¹³

Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi menyatakan: Terhadap pendapat apakah pilkada langsung termasuk kategori Pemilu yang secara formal terkait dengan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 dan segala peraturan penjabaran dari pasal *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa Pilkada langsung tidak termasuk kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah Pemilu secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada, meskipun harus tetap berdasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku.¹¹⁴

Jika diperhatikan secara seksama, sebenarnya mayoritas hakim MK menghendaki pilkada masuk dalam kategori Pemilu menurut Pasal 22E, namun karena Pasal 18 ayat (3) dan (4) UUD 1945 tidak secara eksplisit menyebut demikian, maka Mahkamah Konstitusi tidak dapat berpendapat lain selain yang diputuskan.

¹¹³ Esensi Pasal 18 UUD 1945 pada dasarnya mengatur dua cara pemilu yaitu cara pemilu sendiri untuk memilih anggota DPRD dan cara demokratis untuk Pilkada. Taufiqurrahman Syahuri, Anatomi Putusan MKRI Tentang Pilkada, *Makalah*, Seminar Putusan Mahkamah Konstitusi Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Kerja Sama Puslitka MK, Hans Seidel Foundation, dan PS-HTN-FH-UI di Menara Cakrawala, Jakarta, 28 Maret 2005, hlm. 5

¹¹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi, *Op. Cit.*, hlm. 109-110

Keinginan Mahkamah Konstitusi demikian dapat dilihat dalam pertimbangan hukum yang menyatakan:

Menimbang bahwa pembuat undang-undang telah menetapkan KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung, yang mana Mahkamah berpendapat hal tersebut menjadi wewenang dari pembuat undang-undang. Walaupun demikian KPUD harus dijamin independensinya dalam penyelenggaraan Pilkada langsung, dan apabila independensi KPUD tidak dijamin, hal ini akan mengganggu pelaksanaan hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang ditentukan dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bertentangan dengan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum yang dimuat dalam Pasal 28D UUD 1945. Atas dasar pertimbangan demikian, Mahkamah berpendapat bahwa pembuat undang-undang dapat dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang menetapkan KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945 sebagai penyelenggara pilkada langsung mengingat KPU, selain memang merupakan lembaga yang sengaja dibentuk oleh UUD 1945 sebagai penyelenggara Pemilu, KPU juga telah membuktikan kemampuan dan independensinya dalam penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPRD, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden pada tahun 2004, serta demi pertimbangan efisiensi penyelenggaraan Pemilu dan penciptaan sebuah kelembagaan dan kesisteman yang kuat dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Untuk masa yang akan datang diperlukan lembaga penyelenggara Pemilu yang independen, profesional, dan mempunyai akuntabilitas untuk menyelenggarakan Pemilu di Indonesia yang fungsi tersebut seharusnya diberikan kepada komisi pemilihan umum sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E UUD 1945 dengan segala perangkat kelembagaan dan pranatanya.¹¹⁵

Berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut maka paradigma pilkada berdasarkan UU Pemda bukanlah Pemilu menurut UUD 1945. Keputusan Mahkamah Konstitusi cukup kontroversial, karena telah memberikan makna dan substansi pilkada menjadi setengah-setengah. Karena meskipun menolak gugatan pasal-pasal yang termasuk dalam paradigma pilkada sebagai Pemilu, Mahkamah Konstitusi justru mengabulkan pasal lain yang sesungguhnya merupakan penjabaran langsung pasal-pasal yang berkaitan dengan paradigma pilkada sebagai Pemilu, yakni pasal 57 ayat (1) dan pasal 67 ayat (1) huruf e.

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm. 110-111

Keragu-raguan Mahkamah Konstitusi dalam menolak ataupun menenma gugatan atas UU Pemda yang berkaitan dengan Pilkada terlihat dalam anak kalimat “untuk masa yang akan datang dst. ...” ini secara tersirat sebenarnya mencerminkan kesimpulan bahwa inilah penafsiran konstitusi yang sebenarnya dilakukan Mahkamah Konstitusi, sehingga tidak membuat rancu paradigma Pemilu sebagai wahana untuk mengisi jabatan publik. Mencermati keragu-raguan pandangan Mahkamah Konstitusi tersebut Taufiqurrahman Syahuri, mengatakan¹¹⁶:

Dalam putusannya nampak Mahkamah Konstitusi telah terjebak dengan kondisi empiris (kesisteman yang telah ada) yang sebenarnya sudah disadari bukan merupakan sistem demokrasi yang ideal. Atau dengan bahasa sederhana, kalau UUD saja secara tersurat tidak melarang sistem pilkada menurut Pasal 18 UUD 1945, kenapa Mahkamah Konstitusi harus bersusah-susah membuat penafsiran ke depan untuk saat ini, dengan mengingkari sistem yang terlanjur diterapkan melalui UU Pemda dan PPnya. Biarlah pihak pembentuk undang-undang yang merevisinya nanti.

Paradigma “yang sebenarnya” inilah yang juga diinginkan oleh tiga hakim konstitusi yang mengambil posisi berbeda pendapat (*dissenting opinion*) dengan gaya bahasanya masing-masing. Sebagaimana dikemukakan hakim Mahkamah Konstitusi M. Laica Marzuki, “Seyogyanya Mahkamah mengabulkan semua permohonan Para Pemohon, kecuali yang berpaut dengan Pasal 1 butir 2 UU Pemda manakala status KPUD selaku penyelenggara pilkada langsung adalah dalam kaitan selaku penerima delegasi.”¹¹⁷

Pendapat ini dipertegas oleh hakim Mahkamah Konstitusi Maruarar Siahaan:

Permohonan Para Pemohon yang berpendapat bahwa aturan dalam Pasal 24 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004, seharusnya termasuk rezim pemilihan

¹¹⁶ Taufiqurrahman Syahuri, *Op. Cit.*, hlm. 8

¹¹⁷ Putusan MK, *Op. Cit.*, hlm. 120

umum, sehingga seharusnya pelaksanaan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 merujuk pada Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945, di mana pemilihan umum untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang diselenggarakan oleh satu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, bebas dan mandiri.¹¹⁸

Hakim Konstitusi A. Muktie Fadjar melihat, akibat penafsiran Mahkamah Konstitusi itu akan terbangun demokrasi yang “patah-patah” atau “mulur mengkeret seperti karet gelang:

Mahkamah sebagai “*the guardian of constitution*” seyogyanya memberikan pencerahan dalam membangun sistem ketatanegaraan dan sistem demokrasi di Indonesia yang berkelanjutan (*sustainable democracy*), bukan demokrasi yang patah-patah, “*mulur mungkrif*” seperti gelang karet.¹¹⁹

Pendapat yang sama disampaikan Ray Rangkuti,¹²⁰ yang mengatakan bahwa keputusan Mahkamah Konstitusi sedikit banyak telah menutup sebagian kecil persoalan materi substansi UU Pemda, yang pada dasarnya memang memiliki kelemahan sangat mendasar. Sekalipun begitu, keputusan Mahkamah Konstitusi tetap mengandung persoalan baru, baik secara substansi maupun teknis. Selanjutnya dia juga mengatakan jika melihat basis argumentasi dasar penetapan hukum Mahkamah Konstitusi untuk menolak atau mengabulkan gugatan bertumpu pada empat dasar, yakni: (1) pentingnya menjaga independensi KPUD, (2) pentingnya menjamin kualitas pilkada langsung di daerah, (3) pentingnya penerapan asas Pemilu, luber dan jurdil, (4) bahwa lembaga politik akan berpotensi mengintervensi penyelenggaraan pilkada langsung, sehingga sudah semestinya Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para penggugat dan menolak masuknya intervensi pemerintah dalam pilkada.

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 125

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm. 123

¹²⁰ Putusan MK yang Membingungkan, Jawa Pos, Kamis 24 Maret 2005.

Kenyataan-kenyataan demikian menunjukkan bahwa ketentuan-ketentuan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dalam UU Pemda memiliki permasalahan dalam sistem Pemilu menurut Pasal 22E UUD 1945. Permasalahan dimaksud dapat berupa ruang lingkup materi, teknik maupun dalam penyelenggaraannya.

Permasalahan diatas akhirnya terjawab dengan disahkannya UU No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dimana pada Ketentuan Umum pasal 1 ayat (4) menyebutkan:

“Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Selain itu dalam UU yang sama telah diatur bahwa penyelenggaraan pilkada dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi (KPU Provinsi) untuk pemilihan gubernur dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota (KPU Kabupaten/Kota) untuk pemilihan bupati/walikota.

UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 236C juga menyebutkan bahwa kewenangan menangani sengketa hasil penghitungan suara pilkada yang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung telah dilimpahkan kepada Mahkamah Konstitusi. Hal ini seolah-olah menguatkan bahwa pilkada memang merupakan rezim pemilu.

Dengan disahkannya pilkada menjadi bagian dari pemilu secara substansi, maka mekanisme pelaksanaan pilkada di seluruh Indonesia harus dilaksanakan dengan satu cara, yaitu pemilihan secara langsung oleh rakyat. Namun hal ini tidak didukung oleh pengaturan pilkada dalam konstitusi dimana pilkada masih

diatur dalam pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 tanpa mengalami perubahan. Jadi UUD 1945 masih menggunakan istilah “demokratis” dalam pelaksanaan pilkada. Sehingga secara tidak langsung tidak menutup peluang pada pembuat undang-undang untuk mengembalikan sistem penyelenggaraan pilkada pada sistem perwakilan. Karena maksud dari kata “demokratis” dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah memberi kesempatan bagi daerah untuk memilih sendiri sistem pilkada yang digunakan, apakah menggunakan sistem pemilihan langsung atau melalui sistem perwakilan. Jadi sistem perwakilan juga merupakan pelaksanaan pilkada secara demokratis sesuai dengan UUD 1945.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Dari hasil analisis penulis tentang Kajian Yuridis Pemilihan Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia dengan Studi Komparasi UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, maka penulis dapat memberi kesimpulan sebagai berikut:

- (1) Pemilihan Kepala Daerah secara langsung berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 dapat dikatakan lebih demokratis daripada Pemilihan Kepala Daerah melalui sistem perwakilan berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999. Karena pada Pemilihan Kepala daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 melibatkan seluruh rakyat yang mempunyai hak pilih dan rakyat tersebut sudah dapat menggunakan hak suaranya secara langsung dan terbuka dalam menentukan pemimpin mereka.

Tetapi dalam pengaturannya, Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Pasal 56 sampai Pasal 119 UU No. 32 Tahun 2004 telah menimbulkan permasalahan yuridis, yaitu: 1) pengaturan pemilihan Kepala Daerah tidak berada dalam lembaga penyelenggara pemilihan (KPUD), dengan demikian baik dari segi materi maupun pola kewenangan telah memasuki wilayah pengaturan UUD; 2) Sistem pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 telah menciptakan dualisme hukum dalam pengaturan urusan pemerintahan. Akibatnya terjadi konflik pengaturan dalam penyelenggaraan; 3) Kurangnya

pengaturan yang lengkap mengenai peserta pilkada, mengingat pilkada dilaksanakan secara langsung oleh masyarakat. Sehingga sering terjadi konflik mengenai Daftar Pemilih Tetap.

Selain permasalahan yuridis diatas, terdapat juga permasalahan lain yang timbul dalam pelaksanaan pilkada langsung, antara lain yaitu masalah besarnya dana pembiayaan yang harus ditanggung oleh daerah dalam pelaksanaan pilkada, dan besarnya potensi terjadinya konflik mengingat pilkada secara langsung diikuti oleh seluruh masyarakat daerah maka jaring kepentingan yang terlibat dalam pilkada ini terlihat lebih riil dan dekat dengan massa bawah.

- (2) UU No. 32 tahun 2004 telah melakukan perubahan yang mendasar mengenai Pemilihan Kepala Daerah. Namun demikian pada awalnya Sistem Pemilihan Kepala Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 ini secara substansial berbeda dengan Sistem Pemilu yang digunakan berdasarkan Pasal 22E UUD 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pemilihan Kepala Daerah, meskipun harus tetap berdasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku. Setelah berlakunya UU No. 22 Tahun 2007 dan UU No. 12 Tahun 2008 dijelaskan bahwa pilkada merupakan juga rezim pemilu sehingga secara substansi pilkada merupakan sistem pemilu. Tetapi dalam Undang-Undang Dasar 1945 ketentuan mengenai pilkada tetap diatur dalam pasal 18 ayat (4) dimana disebutkan bahwa pilkada dilaksanakan secara “demokratis”. Hal ini membuka peluang bahwa suatu saat pelaksanaan pilkada dapat kembali

ke dalam sistem perwakilan oleh DPRD. Mengingat penggunaan kata “demokratis” pada pasal 18 ayat (4) dimaksudkan untuk memberi kebebasan bagi daerah guna memilih sendiri sistem pilkada yang dilaksanakan di daerahnya, apakah menggunakan sistem perwakilan atau sistem pemilihan langsung. Selain itu karena kedudukan UUD 1945 yang lebih tinggi daripada Undang-Undang maka tidak dapat disalahkan apabila nantinya pemerintah membuat UU yang mengembalikan pilkada ke dalam sistem perwakilan selama itu berdasarkan pada pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

B. SARAN

1. Berdasarkan berbagai permasalahan yuridis dalam UU No. 32 Tahun 2004 maka harus dilakukan pembenahan terhadap beberapa ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004. Pembenahan itu dimaksudkan untuk merubah atau melengkapi pasal-pasal yang masih rancu atau yang belum lengkap agar tidak terjadi kesalahan dan kemacetan dalam pelaksanaannya. Contohnya saja mengenai pasal yang mengatur tentang Daftar Pemilih Tetap dan penanganan pelanggaran pidana dalam pilkada.
2. Mengingat besarnya biaya yang harus ditanggung oleh daerah dalam pelaksanaan pilkada dan besarnya potensi konflik dalam masyarakat bawah maka akan lebih baik apabila pelaksanaan pilkada dalam pemilihan Gubernur dilaksanakan menurut sistem perwakilan. Dengan begitu pelaksanaan hanya dilakukan oleh DPRD, sehingga dapat

menekan biaya dan mengurangi potensi konflik. Sedangkan kualitas DPRD tidak perlu diragukan karena dalam pemilihannya dilaksanakan langsung oleh rakyat. Pilkada dengan sistem demokrasi perwakilan berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 sebenarnya juga memungkinkan terwujudnya mekanisme pemilihan teratur, rotasi kekuasaan, keterbukaan rekrutmen, dan akuntabilitas publik. Artinya, secara substansi demokrasi, tidak terlalu bermasalah. Namun, karena prosedur tidak dilakukan secara konsisten dan terbuka, maka pemilihan kepala daerah dengan berdasarkan UU No 22 Tahun 1999 mengalami penyimpangan.

3. Dengan ditetapkannya bahwa pemilihan kepala daerah merupakan rezim pemilu seperti yang dijelaskan dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum maka pelaksanaan pilkada di seluruh Indonesia harus menggunakan sistem pemilu yaitu pemilihan langsung oleh rakyat. Tetapi penetapan bahwa pilkada merupakan rezim pemilu seharusnya juga diatur dalam konstitusi, yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Jika tidak maka membuka kesempatan pada suatu saat nanti untuk mengembalikan sistem pilkada ke dalam sistem perwakilan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

1. Azhari, Aidul Fitriadi. 2005. *Menemukan Demokrasi*, Surakarta: Muhammadiyah University Press.
2. Abdullah, Rozali. 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta Raja: Grafindo Persada.
3. Budiardjo, Miriam. 1992. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
4. Donald, Parulian. 1997. *Menggugat Pemilu*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
5. Fatah, Eep Syaifullah. 1997. *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, Mizan Pustaka kerja sama Lab. Ilmu Politik FISIP UI.
6. Karim, M.Rusli. 1991. *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.
7. Kusnardi, Moh. dan Hermaily Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara*. Jakarta: F.H.U.I dan CV Sinar Bakti.
8. Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1992
9. Sanit, Arbi. 1997. *Partai, Pemilu, dan Demokrasi*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
10. Sanit, Arbi. 1998. *Reformasi Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
11. Syafiie, Inu Kencana. 2007. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Refika Aditama.
12. Syueb, Sudono. 2008. *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama.
13. Tutik, Titik Triwulan. 2005. *Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu menurut UUD 1945*. Jakarta: Prestasi Pustaka.

14. Tutik, Titik Triwulan. 2006. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
15. Utrecht. 1995. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Pradnja Paramita.

Tulisan Ilmiah / Artikel

16. Gumay, Hadar N. 2008. Sistem Pemilu 2009: Terbuka, Tetapi Sedikit. Tempo, 23 Februari 2008.
17. Heryanto, Gun Gun. Konflik Dalam Penyelenggaraan Pilkada: Perspektif Komunikasi Politik. www.Google.com. Selasa, 19 Agustus 2008.
18. Imawan, Riswanda. 2005. "Inkonstitusional, Desk Pilkada". Jawa Pos, Kamis 10 Maret 2005.
19. Karsayuda, HM. Pilkada Langsung, Demokrasi Dan Kemunculan Civil Society www.suaramerdeka.com. Kamis 10 Maret 2005
20. Prihatmoko, Joko. Pilkada Langsung: Solusi Kemacetan Demokrasi. www.suaramerdeka.com
21. Rangkuti, Ray. Putusan MK yang Membingungkan. www.jawapos.com. 24 Maret 2005.
22. Utomo, Tri Widodo W. Pilkada Langsung dalam Kerangka Reformasi Birokrasi: Beberapa Catatan Kritis ISSN: 0917-8376 | Edisi Vol.2/XVI/November 2004 - TOPIK UTAMA. www.inovasionline.com

Undang - Undang

23. Undang - Undang Dasar 1945
24. Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
25. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum
26. Undang - Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD
27. Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

28. Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
29. Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
30. Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD
31. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
32. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
33. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
34. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 Tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD 1945
35. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-III/2005 Tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD 1945



INTERNET

36. Internet, www.google.com
37. Internet, www.yahoo.com
38. Internet, www.pikiran-rakyat.com
39. Internet, www.kompas.com
40. Internet, www.jawapos.com
41. Internet, www.wikipedia.com

