

**ANALISIS YURIDIS
PENGATURAN TENTANG PENGISIAN JABATAN KEPALA
DAERAH MELALUI PEMILIHAN LANGSUNG
MENURUT HUKUM POSITIF INDONESIA**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum

ZAQIU RAHMAN
NPM: **0806478506**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM TATA NEGARA
JAKARTA
JULI 2011**

**ANALISIS YURIDIS
PENGATURAN TENTANG PENGISIAN JABATAN KEPALA
DAERAH MELALUI PEMILIHAN LANGSUNG
MENURUT HUKUM POSITIF INDONESIA**

TESIS

ZAQIU RAHMAN

NPM : 0806478506



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Zaqiu Rahman

NPM : 0806478153

Tanda Tangan : 

Tanggal : 7 Juli 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Zaqiu Rahman

NPM : 0806478506

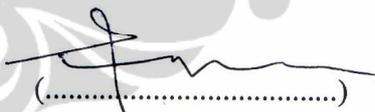
Program Studi : Magister Hukum

Judul Tesis : Analisis Yuridis Pengaturan tentang Pengisian Jabatan Kepala Daerah Melalui Pemilihan Langsung Menurut Hukum Positif Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, SH.  (.....)

Penguji : Dr. Harsanto Nursadi, SH., M.Si.  (.....)

Penguji : Heru Susetyo, SH., LL.M., M.Si.  (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 7 Juli 2011

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, karena atas berkat, rahmat, dan hidayah-Nya lah saya telah diberikan kekuatan, kesehatan, kesabaran, dan kesempatan sehingga dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat yang harus ditempuh untuk menyelesaikan studi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Saya menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini masih banyak ditemui beberapa kelemahan dan kekurangan, untuk itu saya meminta masukan, tanggapan, saran, bahkan kritikan, untuk memperoleh hasil yang diharapkan didalam penyusunan dan perbaikan tesis ini. Dalam penulisan tesis ini, penulis telah banyak memperoleh bantuan dari berbagai pihak, baik yang sifatnya bantuan material maupun bantuan moril. Selanjutnya saya sampaikan rasa hormat dan ucapan terima kasih saya kepada:

- a. Bapak Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, SH., yang ditengah kesibukannya telah meluangkan waktu untuk membimbing, memberikan arahan, dan pencerahan kepada saya, serta memberikan bahan-bahan yang relevan dengan penulisan tesis ini.
- b. Dalam kesempatan ini saya secara khusus juga berterima kasih kepada kedua orang tua dan mertua saya yang dengan sabar mendorong, mendoakan, dan memberikan semangat untuk menyelesaikan studi ini.
- c. Ucapan terima kasih sebesar-besarnya saya sampaikan kepada isteri tercinta, Dian Kartika Sari, SAP., yang dengan tulus dan sabar mendampingi, membantu, memotivasi, dan berdiskusi dengan saya sehingga tesis ini bisa selesai seluruhnya. Terima kasih juga kepada putriku, Zaira Radia Nazifa yang telah menjadi sumber motivasi, kekuatan, dan semangat.
- d. Terima kasih kepada Ibu Rahayu Setya Wardhani, SH., MM., dan Ibu Dra. Tri Budi Utami, M.Si., yang telah memberikan kesempatan, izin, fasilitas, dan pengertiannya sehingga penulis dapat menyelesaikan studi.

- e. Kepada teman-teman Legislative Drafter DPR-RI dan Bagian PUU Indag, terima kasih atas bantuan, pengertian, dan dorongannya, sehingga penulisan tesis ini bisa selesai.
- f. Serta terima kasih juga kepada pihak-pihak lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu dalam kesempatan ini, yang telah memberikan bantuan dan dukungannya sehingga tesis ini dapat diselesaikan.

Semoga segala bantuan, dorongan, motivasi, dan bimbingan yang penulis terima dalam menyelesaikan tesis ini dibalas oleh Allah SWT. Penulis juga berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak, terutama bagi penulis dan pihak-pihak yang memerlukan dan terkait.

Jakarta, 7 Juli 2011

Penulis,



Zaqiu Rahman

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Zaqiu Rahman
NPM : 0806478506
Program Studi : Magister
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

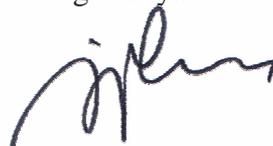
Analisis Yuridis Pengaturan tentang Pengisian Jabatan Kepala Daerah Melalui Pemilihan Langsung Menurut Hukum Positif Indonesia

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada Tanggal : 7 Juli 2011

Yang Menyatakan


(Zaqiu Rahman)

ABSTRAK

Nama : Zaqiu Rahman
Program Studi : Magister Hukum
Judul : Analisis Yuridis Pengaturan tentang Pengisian Jabatan Kepala Daerah Melalui Pemilihan Langsung Menurut Hukum Positif Indonesia

Tesis ini membahas tentang pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung seperti yang di atur di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dikaitkan dengan ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya dalam Pasal 18 ayat (4), serta pelaksanaan di lapangan dengan beberapa kendalanya. Jenis penelitian dalam tesis ini adalah penelitian hukum normatif dengan analisa secara kualitatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undang (*statute approach*). Penelitian ini membahas mengenai mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, sinkronisasi dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya dalam Pasal 18 ayat (4), serta mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di masa yang akan datang.

Kata Kunci;

Pengisian jabatan kepala daerah, pemilihan langsung, hukum positif Indonesia, analisis yuridis.

ABSTRACT

Name : Zaqiu Rahman
Courses : Master of Law
Title : Analysis of the Juridical regulation of Position Charging Through the Regional Head of Direct Elections in accordance Positive Legal Indonesia

This thesis discusses the regulation on direct election of regional heads as regulated one set in the Law Number 32 Year 2004 regarding Regional Government in conjunction with Law Number 12 Year 2008 regarding the Second Amendment to Law Number 32 Year 2004 regarding Regional Government, associated with the existing provisions in the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945, especially in Article 18 paragraph (4), and the implementation with its obstacles. This type of research in this thesis is a normative legal research with a qualitative analysis, using the approach to statutory law (statute approach). This study discussed the charging mechanism of the regional head office in the Law Number 32 Year 2004 jo. Law Number 12 Year 2008, the synchronization with the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945, especially in Article 18 paragraph (4), the charging mechanism of regional head office in the future as well.

Keyword;

Filling the position of head region, direct elections, Indonesian positive law, juridical analysis.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
LEMBAR PENGESAHAN	
KATA PENGANTAR.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	iii
ABSTRAK.....	iv
ABSTRACT.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR TABEL.....	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Permasalahan.....	1
B. Rumusan Permasalahan.....	10
C. Tujuan Penulisan.....	11
D. Ruang Lingkup Penulisan.....	11
E. Kerangka Konsepsional dan Teoritis.....	12
1. Desentralisasi di Indonesia.....	12
2. Gubernur, Bupati, dan Walikota.....	14
a. Gubernur.....	15
b. Bupati.....	18
c. Walikota.....	18
3. Demokrasi.....	18
4. Pemilihan KDH dalam Perspektif Hukum Tata Negara.....	20
5. Konsep Pemilukada.....	23
6. Dasar Hukum.....	24
F. Metode Penelitian	28
1. Tipe Penelitian.....	28
2. Pendekatan Masalah.....	28
3. Jenis Data.....	29
4. Analisis Data.....	30
G. Sistematika Penulisan.....	30

BAB II MEKANISME REKRUITMEN PENGISIAN JABATAN KEPALA EKSEKUTIF	32
A. <i>The Chief Executive Appointed by The Central Government or Other Higher Units (Kepala Eksekutif Diangkat oleh Pemerintah Pusat atau Unit yang Lebih Tinggi)</i>	33
1. Umum.....	33
2. Praktek di Negara Lain.....	34
3. Kelebihan dan Kekurangan.....	36
a. Kelebihan.....	36
b. Kekurangan.....	37
B. <i>The Chief Executive Elected by Council (Kepala Eksekutif Dipilih oleh Dewan)</i>	38
1. Umum.....	38
2. Praktek di Negara Lain.....	39
3. Kelebihan dan Kekurangan.....	39
a. Kelebihan.....	39
b. Kekurangan.....	40
C. <i>The Chief Executive Elected by Popular Vote (Kepala Eksekutif Dipilih Melalui Pemilihan Umum)</i>	41
1. Umum.....	41
2. Praktek di Negara Lain.....	43
3. Kelebihan dan Kekurangan.....	44
a. Kelebihan.....	44
b. Kekurangan.....	47
D. <i>The Chief Executive Appointed by Council (Kepala Eksekutif Ditunjuk oleh Dewan)</i>	49
1. Umum.....	49
2. Praktek di Negara Lain.....	51
3. Kelebihan dan Kekurangan.....	52
a. Kelebihan.....	52
b. Kekurangan.....	53
 BAB III SEJARAH PENGATURAN MEKANISME REKRUITMEN PENGISIAN JABATAN KDH	 54
A. Periode 1945-1959.....	54
1. Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Indonesia Daerah.....	54
2. Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah.....	56
3. Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.....	60
B. Periode 1959-1966.....	66
Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.....	66

C. Periode 1966-1998.....	70
Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.....	70
D. Periode 1998- sekarang.....	74
1. Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.....	74
2. Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.....	77
3. Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.....	82

BAB IV ANALISIS YURIDIS PENGATURAN MEKANISME PENGISIAN JABATAN KDH.....	87
A. Umum.....	87
B. Pengaturan Mekanisme Pengisian Jabatan KDH di dalam UUD NRI Tahun 1945.....	91
1. Sejarah.....	91
2. Landasan Pemikiran.....	91
3. Substansi Pengaturan.....	96
4. Tantangan dan Hambatan.....	98
C. Pengaturan Pemilukada di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008.....	100
1. Sejarah.....	100
2. Landasan Pemikiran.....	101
3. Substansi Pengaturan.....	109
4. Tantangan dan Hambatan.....	110
D. Analisis Yuridis.....	113
1. Pemilukada Termasuk dalam Rezim Pemilihan Umum.....	113
a. Prinsip Penyelenggaraan Pemilukada.....	114
b. Pemilukada Termasuk di dalam Rezim Pemilu.....	115
c. Beberapa Prinsip yang Harus Diterapkan di dalam Pemilukada.....	116
2. Sinkronisasi Pengaturan Pemilukada di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 dengan UUD NRI Tahun 1945.....	116
a. Umum.....	116
b. Ketentuan Mengenai Mekanisme Pengisian Jabatan KDH di dalam UUD NRI Tahun 1945.....	117
c. Ketentuan Pemilukada di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008.....	119
d. Sinkronisasi Pengaturan tentang Mekanisme Pengisian Jabatan KDH di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.....	120

E. Mekanisme Rekrutmen Pengisian Jabatan KDH di Masa Datang.....	121
1. Mekanisme Pemilihan KDH yang Konstitusional.....	124
2. Pengecualian Karena Kekhususan, Keistimewaan Daerah, dan Otonomi Khusus.....	125
a. Daerah Khusus Ibukota Jakarta.....	126
b. Daerah Istimewa Yogyakarta.....	127
c. Daerah Otonomi Khusus Papua.....	129
3. Perbaikan Mekanisme Pengisian Jabatan KDH.....	129
4. Mekanisme Pertanggungjawaban KDH.....	131
5. Biaya.....	132
6. Politik Uang (<i>Money Politic</i>).....	133
7. Potensi Konflik Horisontal.....	134
8. Peserta Pemilukada Mengalami Masalah Hukum dan Pemanfaatan Celah Hukum.....	137
9. Minimnya Kemampuan dan Pengalaman KDH Terpilih dalam Birokrasi.....	138
10. Penyalahgunaan Wewenang oleh KDH Berkuasa (<i>Incumbent</i>).....	139
11. Wacana Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur melalui DPRD.....	141
12. Kedudukan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota.....	144
BAB V PENUTUP.....	148
A. Kesimpulan.....	148
B. Saran.....	150
DAFTAR REFERENSI.....	152

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Pemilukada yang Pernah di Adakan.....	4
Tabel 2.	Jumlah Perselisihan Hasil Pemilukada yang telah Disidangkan di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.....	5
Tabel 3.	Perbandingan Mekanisme Rekrutmen Pengisian Jabatan Kepala Daerah Menurut Ketentuan Undang-Undang yang Pernah Berlaku dari Tahun 1945 Sampai dengan Sekarang.....	82

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Permasalahan

Indonesia merupakan salah satu dari beberapa negara berbentuk kesatuan yang terdesentralisasi.¹ Bentuk negara kesatuan tersebut secara gamblang dicantumkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), yang menyatakan : "*Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.*"² Pemilihan bentuk negara kesatuan tersebut telah melalui proses yang demokratis melalui pemungutan suara yang dilaksanakan dalam rapat BPUPKI pada tanggal 11 Juli 1945.³

Dengan desentralisasi, dibentuk provinsi, kabupaten, dan kota. Masing-masing daerah otonomi dikepalai oleh gubernur sebagai kepala daerah (selanjutnya disebut KDH) propinsi, bupati sebagai KDH kabupaten, dan walikota sebagai KDH kotamadya, yang masing-masing didampingi oleh seorang wakil kepala daerah (selanjutnya disebut Wakil KDH), serta Dewan

¹Menurut Shah dan Thomson, dalam Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: dari Era Baru ke Era Reformasi*, cet.1. (Jakarta: DIA FISIP UI, 2009), hal 165. Pada tataran internasional, jumlah negara kesatuan (*unitary stat; eenheidsstaat*) lebih banyak dari pada negara federal (*federation; bondsstaat; bundesstaat*). Data yang disajikan oleh Shah dan Thomson, menunjukkan bahwa pada tahun 2001 terdapat 168 negara kesatuan dan 24 negara federal. Salah satu dari 168 negara kesatuan tersebut adalah NKRI.

²Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 1 ayat (1).

³Lihat Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: dari Era Baru ke Era Reformasi*, cet.1. (Jakarta: DIA FISIP UI, 2009), hal 165-166. Menjelang kemerdekaan, bangsa Indonesia membentuk BPUPKI. Pada tanggal 11 Juli 1945 di BPUPKI dibentuk tiga panitia. *Pertama*; Panitia Perancang Undang-Undang Dasar diketuai oleh Soekarno. *Kedua*; Panitia Keuangan dan ekonomi diketuai oleh Moh. Hatta. *Ketiga*; Panitia Pertahanan Negara diketuai oleh Abikoeseno. Dalam Panitia Perancangan Undang-Undang Dasar dilakukan pemungutan suara untuk memilih bentuk negara kesatuan atau federal. Hasil pemungutan suara menunjukkan 17 suara memilih negara kesatuan dan 2 suara memilih negara federal (Yamin: 1959). Oleh karena itu diputuskan untuk dianut negara kesatuan bagi Indonesia.

Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD). Khusus untuk provinsi, disamping sebagai daerah otonom dalam rangka desentralisasi, juga sebagai daerah administrasi dalam rangka dekonsentrasi. Oleh karena itu, gubernur disamping sebagai KDH juga sebagai wakil pemerintah dalam rangka dekonsentrasi.

Seperti anggota DPRD, KDH dan Wakil KDH juga dipilih langsung oleh rakyat seperti yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 32 Tahun 2004).⁴ Namun sebagai Wakil Pemerintah, gubernur diangkat oleh Presiden. Pengaturan mengenai pemilihan KDH dijabarkan kembali di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah. Kemudian disempurnakan melalui 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.

Pemilihan KDH dan Wakil KDH secara langsung dilakukan untuk pertama kali di Provinsi DKI Jakarta pada tanggal 8 Agustus 2007. Kemudian di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU No. 22 Tahun 2007), pemilihan KDH secara langsung ini dimasukkan kedalam rezim pemilihan umum⁵, yaitu "Pemilu Kepala Daerah", atau sering disebut dengan istilah "pemilukada".⁶

⁴Lihat Pasal 65 sampai dengan Pasal 118.

⁵Indonesia, Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, UU No. 22 Tahun 2007, LN No. 59 Tahun 2007, TLN No. 4721, Pasal 1 angka 1 menyatakan: "*Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*"

⁶*Ibid.*, lihat Pasal 1 angka 4, yang menyatakan bahwa: "*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.*"

Konstruksi pemilukada dimaksudkan untuk mengeliminasi berbagai dampak negatif dari pemilihan KDH melalui DPRD, khususnya berkaitan dengan akseptabilitas KDH yang selama ini dianggap kurang mewakili aspirasi masyarakat secara luas. Terdapat beberapa alasan mengapa pemilukada dilakukan:⁷ *pertama*; pemilukada merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat, karena Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan pemilihan secara langsung. *Kedua*; pemilukada merupakan perwujudan konstitusi dan UUD NRI Tahun 1945, seperti yang telah diamanatkan Pasal 18 ayat (4). *Ketiga*; pemilukada dipandang sebagai sarana belajar demokrasi (politik) bagi rakyat (*civics educations*). Pelaksanaan mulai dari pendataan sampai pelantikan KDH dinilai sebagai pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya. *Keempat*; pemilukada dipandang sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pemilukada, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat dapat terwujud, dan *kelima*; pemilukada merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, jumlah personil yang berkualitas dari kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk Indonesia yang lebih dari 200 juta, jumlah pemimpin nasional hanya beberapa orang.

Oleh karena itu, harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari pemilukada yang proses dan pelaksanaannya benar-benar dilakukan secara terbuka, serta dilaksanakan oleh rakyat demi peningkatan kualitas pelayanan. Dengan demikian pemilukada menjadi jawaban yang efektif terhadap sejumlah permasalahan yang melekat pada pemilihan dengan sistem perwakilan yaitu menekan iklim “dagang sapi,” meminimalisir *money politics*,

⁷Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, cet. 1, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Desember 2008), hal 139-140.

mengubah orientasi dari elitis menjadi populis, serta memperkaya basis rekrutmen para pemimpin.⁸

Setelah keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) Nomor Perkara 5/PUU-V/2007,⁹ diadakan amandemen terhadap UU No. 32 Tahun 2004 sepanjang substansi yang berkaitan dengan pemilukada, sehingga lahir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 12 Tahun 2008), yang mengakomodasi pengaturan mengenai pemilukada melalui jalur independen. Secara keseluruhan penyelenggaraan pemilukada dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 1.

Pemilukada yang Pernah di Adakan

Tahun	2005	2006	2007	2008/2009	2010
Kepala daerah					
Gubernur	7	7	6	12	7
Bupati	174	60	23	107	182
Walikota	32	11	12	35	35
Jumlah	213	78	41	154	224

Sumber: Direktorat Fasilitas Kepala Daerah, DPRD, dan Hubungan Antar Lembaga, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri.

⁸Saur Hutabarat, "Mencari Pemimpin Masa Depan, Makalah Seminar Nasional tentang "Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota/Kabupaten sebagai Wujud Demokrasi Lokal", diselenggarakan oleh ADEKSI (Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia) di Hotel Inter-Continental Mid Plaza, Jakarta, 21-22 Januari 2003.

⁹Sebagai Konskuensi dari Putusan MK, Nomor Perkara 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945, maka dilaksanakan amandemen sebagian dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, yang telah mengakomodasi pencalonan KDH melalui jalur perseorangan, atau yang lebih dikenal dengan calon independen. Sehingga mekanisme pencalonan KDH tidak hanya dicalonkan oleh partai politik maupun gabungan partai politik, tetapi juga dapat melalui jalur perseorangan.

Berdasarkan data pada tabel. 1, dari sejumlah pemilukada yang berlangsung telah terjadi sengketa dan perselisihan, yang diantaranya diselesaikan melalui pengadilan Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) dan MK.

Tabel 2.

Jumlah Perselisihan Hasil Pemilukada yang telah Disidangkan di MA dan MK

Tahun	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kepala daerah						
Gubernur	1	4	4	6	–	–
Bupati	85	29	16	33	–	–
Walikota	13	3	6	11	–	–
Jumlah	99	36	26	50	12	230

Sumber: Direktorat Fasilitasi Kepala Daerah, DPRD, dan Hubungan Antar Lembaga, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri. dan MK.

Dalam pelaksanaan pemilukada selama ini, terdapat beberapa kendala atau permasalahan, yaitu: *pertama*; permasalahan biaya, dana yang dikeluarkan dalam penyelenggaraan pemilukada, baik pada provinsi¹⁰, maupun kabupaten dan kota membutuhkan dana yang sangat besar. Sementara pembiayaannya sepenuhnya ditanggung oleh APBD, hal ini merupakan beban bagi daerah otonom yang memiliki sumber pendapatan yang minim. Walaupun demokrasi tidak bisa diukur dari besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mewujudkannya, tetapi beban biaya tersebut cukup menjadi beban APBD terutama bagi daerah otonom yang miskin, sehingga seharusnya dana tersebut dapat disalurkan kepada kebutuhan yang lain untuk meringankan beban penderitaan rakyat.

¹⁰Sebagai salah satu contoh, menurut Dirjen Otda Kemendagri Djohersyah Djohan, biaya untuk pemilihan gubernur di Jawa Timur menelan dana sebesar Rp.970 Milyard.

Kedua; politik uang (*money politic*), adanya politik uang yang semakin gencar di masyarakat, terutama pada saat yang berdekatan dengan pelaksanaan pemilukada. Hal ini dilakukan oleh masing-masing calon KDH untuk memperoleh dukungan sebanyak-banyaknya dari calon pemilih, dalam bentuk tunai, barang, maupun iming-iming tertentu dari calon KDH kepada calon pemilih, yang merupakan salah satu penyebab biaya tinggi (*high cost*) yang harus ditanggung oleh calon KDH,¹¹ sehingga akan berusaha melakukan segala cara guna memperoleh dukungan dari pemilih.

Ketiga; potensi konflik horisontal di masyarakat sangat tinggi, tidak kurang beberapa daerah mengalami kerusuhan dan huru-hara akibat konflik diantara para pendukung calon KDH yang tidak puas terhadap hasil pemilukada ataupun pelampiasan kekecewaan oleh para pendukung pasangan yang kalah. Seakan-akan kerusuhan saat ini telah menjadi salah satu modus operandi dari peserta pemilukada untuk menekan pesaing dan penyelenggara. Bukan itu saja, pembakaran dan perusakan kantor-kantor instansi pemerintah dan komisi pemilihan umum juga menjadi metode untuk merusak surat suara. Modus seperti itu terjadi dalam pemilukada di Mojokerto, Tana Toraja, Sumbawa Barat, Flores Timur, sampai Sibolga. Selain itu menjalar ke Gorontalo, Samosir, Toli-toli, dan Gowa. Singkatnya, rusuh pemilukada telah menjalar hampir seperti penyakit menular di seantero Nusantara.¹²

¹¹ Menurut Arif Nur Alam, Direktur Eksekutif *Indonesia Budget Center*, maraknya korupsi di daerah berakar dari kekeliruan dalam penyelenggaraan pemilukada. pemilukada dijadikan ajang transaksional, biaya tinggi dalam pemilihan membuat calon KDH mencari sumbangan dari sektor swasta. Biaya yang harus dikeluarkan dari kantong pribadi calon bupati minimal Rp.5 Milyard, calon walikota minimal Rp. 10 Milyard, dan calon gubernur minimal Rp.20 Milyard. Akibatnya setelah calon terpilih, kandidat sibuk mengembalikan uang yang dikeluarkan dalam dalam pemilihan, sekaligus mengembalikan investasi yang diberikan oleh pihak swasta sebelumnya. “Aceh Sampai Papua Tersandera Korupsi, Penyimpangan APBD Paling Banyak Menjerat Kepala Daerah,” Kompas, Senin, 24 Januari 2011.

¹² Amiruddin al-Rahab, “Wabah Rusuh Dalam Pemilihan Kepala Daerah”, <http://gagasanhukum.wordpress.com/2010/08/02/wabah-rusuh-dalam-pemilihan-kepala-daerah/>, diunduh 31 Agustus 2010.

Keempat; peserta pemilukada mengalami masalah hukum¹³ dan pemanfaatan celah hukum di dalam pemilukada. Banyak calon peserta pemilukada yang memiliki masalah hukum dengan berstatus sebagai tersangka bahkan terdakwa dalam kasus korupsi, pemalsuan dokumen, atau tindak pidana lainnya.¹⁴ Sehingga ketika calon KDH tersebut terpilih maka timbullah permasalahan hukum tersendiri, kondisi ini berpengaruh terhadap jalannya roda pemerintahan di daerah tersebut, bahkan dalam beberapa kasus roda pemerintahan di daerah dapat terhenti karena kekosongan kepemimpinan. Selain itu dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan terkait dengan pemilukada, masih terjadi celah-celah dan penyelundupan hukum yang dilakukan oleh calon-calon KDH, misalnya calon KDH yang sudah terpilih sebanyak dua kali mencalonkan dirinya di tempat lain atau mencalonkan dirinya menjadi Wakil KDH,¹⁵ adanya pemilukada yang diantara kandidat yang satu memiliki hubungan keluarga, baik itu orang tua, istri, anak, atau tersangka/terdakwa yang harus tetap dilantik menjadi KDH meski yang bersangkutan mengalami permasalahan hukum.¹⁶

¹³Beberapa tersangka korupsi yang menang dalam pemilukada 2010, diantaranya adalah Agusrin M Najamudin (gubernur Bengkulu), Moch Salim (Bupati Rembang), H. Satono (Bupati Lampung Timur), Jambro H Jalim (Bupati Bangka Selatan), M Saman Hudi Anwar (Walikota Blitar), Kusen Andalas (WakilBupati Jember), Jefferson Rumajar (Walikota Tomohon), Theddy Tengko (Bupati Kepulauan Aru), dan Yusak Yaluwo (Bupati Boven Digul). Sumber: Litbang Kompas.

¹⁴Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menyatakan bahwa pada tahun 2010 sebanyak 17 gubernur dan 158 bupati/walikota terjerat dalam tindak pidana korupsi yang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). "Satu Tersangka Setiap Pekan, Separuh Lebih Provinsi Dipimpin Kepala Daerah Bermasalah," Kompas, Selasa, 18 Januari 2011.

¹⁵Gubernur Sulawesi Tengah B Paliudju, yang menjabat sebagai Gubernur Sulawesi Tengah periode 1996-2000 dan 2006-2011, mendaftarkan diri sebagai calon Wakil Gubernur Sulawesi Tengah periode 2011-2016, setelah gugatannya kepada Mahkamah Konstitusi yang mengajukan uji materi (*judicial review*) terkait dengan pembatasan masa jabatan kepala daerah di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditolak. "Gubernur Daftar Jadi Wakil Gubernur," Kompas, 20 Januari 2011.

¹⁶Hal ini misalnya saja terjadi pada Jefferson Rumajar, meski berstatus sebagai terdakwa dan berada di Lembaga Pemasyarakatan Cipinang, tetapi tidak menghalanginya untuk dilantik menjadi Walikota Tomohon. Pelantikan dilakukan oleh Gubernur Sulut SH Sarundajang di Kementerian Dalam Negeri, Jakarta. "Terdakwa Dilantik Jadi Walikota, Ironis, Pemerintah Tetap Lakukan Pelantikan," Kompas, Sabtu, 8 Januari 2011.

Kelima; minimnya kemampuan dan pengalaman KDH terpilih dalam birokrasi. Karena penentuan KDH berdasarkan suara terbanyak, maka tidak sedikit KDH yang terpilih tidak memiliki pengetahuan dan pengalaman menjalankan roda birokrasi dan pemerintahan. Hal ini berimplikasi pada tidak efektifnya pemerintahan di daerah tersebut, dan banyaknya terjadi penyimpangan-penyimpangan di dalam pengelolaan pemerintahan. Hal ini semakin diperkuat dengan adanya fenomena artis atau orang yang hanya bermodalkan ketenaran dan minim pengetahuan tentang pemerintahan dan birokrasi mencalonkan diri menjadi KDH.

Keenam; penyalahgunaan wewenang oleh KDH berkuasa (*incumbent*).¹⁷ Penyalahgunaan wewenang oleh calon KDH yang lama (*incumbent*), yang akan mengikuti pemilihan KDH selanjutnya. Tak jarang calon KDH yang sedang berkuasa menggunakan kewenangan untuk kepentingan pemenangan dirinya, berupa pengerahan pegawai yang ada di birokrasi, penyelewengan penggunaan dana APBD, melakukan program-program yang pada intinya untuk mengambil hati para pemilih agar mau memilih kembali KDH yang lama, dan beberapa modus operandi lainnya.

Sebagai akibat dari dipilihnya sistem pemilukada oleh pembentuk undang-undang, maka peran anggota DPRD menjadi tersingkirkan di dalam sistem rekrutmen pengisian jabatan KDH, padahal sejatinya anggota DPRD merupakan perwujudan dari perwakilan rakyat di daerah, sehingga menimbulkan wacana KDH di pilih kembali oleh DPRD. Adapun topik yang saat ini merebak dan hangat menjadi bahan perbincangan adalah adanya wacana gubernur dipilih kembali oleh DPRD. Hal ini timbul karena dalam konteks negara kesatuan, gubernur merupakan representasi dari pemerintah pusat, selain itu dalam era desentralisasi saat ini, kewenangan sudah dibagi habis pada tingkat kabupaten atau kota, sehingga kekuasaan gubernur semakin berkurang, disisi lain biaya pemilukada gubernur sangatlah besar jika dibandingkan pemilukada bupati/walikota. Untuk itu, maka pemilihan gubernur tidak perlu lagi melalui pemilukada, cukup melalui pemilihan oleh

¹⁷Berdasarkan data yang diperoleh dari ICW, pada pemilukada 2010 terdapat 540 kasus terkait penyalahgunaan wewenang dan jabatan.

DPRD. Wacana tersebut menanggapi solusi minimnya anggaran pemilukada pada tahun 2010 dan permasalahan yang selama ini timbul dalam proses pelaksanaan pemilukada.¹⁸

Hal lain yang terkait dengan aspek legalitas, yaitu wakil gubernur, wakil bupati, atau wakil walikota tidak dinyatakan di dalam UUD NRI Tahun 1945 khususnya Pasal 18 ayat (4), sehingga menimbulkan implikasi hukum mengenai bagaimana kedudukan wakil tersebut, dan apakah mekanisme rekrutmen pengisian jabatannya disamakan dengan gubernur, bupati, atau walikota dengan melakukan pola rekrutmen yang berbeda. Berkaca dengan kasus-kasus serta sengketa-sengketa dalam pelaksanaan pemilukada, Mahfud MD, ketua MK, mengatakan bahwa efektifitas pelaksanaan pemilukada tersebut harus ditinjau ulang, karena efeknya lebih banyak nilai kerugian dari pada kebaikannya¹⁹.

Menjadi catatan yang memprihatinkan adalah adanya angka golongan putih yang tiap tahun makin bertambah, hal ini menunjukkan sanksi masyarakat kepada partai politik atas calon kandidatnya, yang tidak lahir dari proses penyaringan yang terukur dan transparan.²⁰ Jaringan Pendidikan Pemilih Untuk Rakyat (JPPR), melihat ada enam masalah yang menghinggapi pelaksanaan pemilukada sehingga belum berjalan dengan baik, yaitu *pertama*; berhubungan dengan hak memilih, *kedua*; pencalonan dan penetapan calon KDH, *ketiga*; akses informasi dan kampanye, *keempat*; kinerja KPUD, *kelima*; kinerja panitia pengawas pemilukada dan aturan hukum yang tidak tegas, serta yang *keenam*; adalah kedewasaan berpolitik dari para elite politik.²¹

¹⁸Amiruddin al-Rahab, *op. cit.*

¹⁹“Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah”, <http://id.voi.co.id/voi-dignitorial/5357-evaluasi-pemilihan-kepala-daerah-pilkada.html>, diunduh 30 September 2010.

²⁰ Yusuf Baginda, “Bongkar Pasang Sistem Pemilihan Kepala Daerah”, <http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=20&jd=Bongkar+Pasang+Sistem+Pemilihan+Kepala+Daerah&dn=20100323124143>, diunduh 30 September 2010.

²¹Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia., *op.cit.*

Dari beberapa permasalahan di atas, memacu para ilmuwan untuk meneliti permasalahan diseperti pemilihan KDH di dalam beberapa aspek, seperti aspek teknis berupa mekanisme, tata cara, prosedur, kelembagaan, anggaran, pelaksanaan, dan aspek lainnya yang terkait. Di dalam tesis ini, penelitian lebih dititikberatkan kepada mekanisme pengisian jabatan KDH dan Wakil KDH yang paling cocok, demokratis, dan konstitusional di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI). Hal ini pada akhirnya, diharapkan akan menjadi masukan dan memperkaya bagi pengembangan ilmu yang terkait dengan hukum ketatanegaraan (*state of the art*).

Dari beberapa masalah yang terkait dengan pengisian jabatan KDH dan Wakil KDH melalui pemilihan langsung, perlu dikaji apakah pengaturan mengenai mekanisme rekrutmen KDH secara langsung seperti yang di atur di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 telah sinkron dengan pengaturan dan tujuan yang ada di dalam UUD NRI Tahun 1945 terutama Pasal 18 ayat (4), serta bagaimana metode rekrutmen pengisian jabatan KDH yang akan datang. Untuk itu penulisan tesis ini dilakukan dengan mengkaji beberapa permasalahan di atas, dengan judul: "Analisis Yuridis Pengaturan Pengisian Jabatan Kepala Daerah Melalui Pemilihan Langsung Menurut Hukum Positif Indonesia."

B. Rumusan Permasalahan

Dari latar permasalahan yang telah diuraikan terkait dengan pelaksanaan pemilukada di atas, kiranya dapat di rumuskan permasalahan yang akan dikaji dalam tesis ini:

1. Bagaimana pengaturan mengenai mekanisme pengisian jabatan KDH menurut UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 ?
2. Apakah pengaturan mengenai mekanisme pengisian jabatan KDH sebagaimana diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 telah sinkron dengan UUD NRI Tahun 1945 khususnya Pasal 18 ayat (4) ?

3. Bagaimana mekanisme rekrutmen dalam pengisian jabatan KDH di masa yang akan datang ?

C. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan dalam penulisan tesis ini terbagi di dalam 2 hal, yaitu tujuan teoritis dan praktis. Tujuan teoritis dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaturan mengenai mekanisme pengisian jabatan KDH menurut UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 ?
2. Untuk mengetahui sinkronisasi pengaturan mengenai mekanisme pengisian jabatan KDH sebagaimana diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 dengan UUD NRI Tahun 1945 khususnya Pasal 18 ayat (4).
3. Untuk mengetahui mekanisme rekrutmen pengisian jabatan KDH di masa yang akan datang.

Tujuan praktis dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum tata negara, khususnya terhadap permasalahan yang terkait dengan urgensi pemilihan KDH secara langsung.
2. Memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang berkompeten di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemilihan KDH.

D. Ruang Lingkup Penulisan

Mengingat luasnya permasalahan yang terkait dengan mekanisme pengisian jabatan KDH, maka yang menjadi ruang lingkup dalam pembahasan penulisan tesis ini hanya hal yang berkaitan dengan prinsip-prinsip dan mekanisme pemilihan KDH yang paling cocok, demokratis, dan konstitusioanal di dalam kerangka NKRI, bukan pada aspek yang bersifat

teknis seperti mekanisme, tata cara, prosedur, ataupun kelembagaan di dalam pemilihan KDH. Dengan demikian, lingkungannya dibatasi pada:

1. Pengaturan mengenai mekanisme pengisian jabatan KDH menurut UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008.
2. Pengaturan mengenai mekanisme pengisian jabatan KDH sebagaimana diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 telah sinkron dengan UUD NRI Tahun 1945 khususnya Pasal 18 ayat (4).
3. Mekanisme rekrutmen pengisian jabatan KDH di masa yang akan datang.

E. Kerangka Konseptual dan Teoritis

1. Desentralisasi di Indonesia

Indonesia merupakan salah satu negara kesatuan yang terdesentralisasi,²² yang penyelenggaraannya dimanifestasikan dalam dua kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, *pertama*; pembentukan daerah otonom (di negara lain *local government*) beserta susunan organisasinya. *Kedua*; penyerahan wewenang dalam bidang-bidang (urusan) pemerintahan kepada daerah otonom. Kedua kegiatan tersebut dilakukan oleh pemerintah dalam waktu yang terpisah dan/atau bersamaan.²³

Desentralisasi dapat berupa konsep yang statis, dalam arti merujuk pada kondisi pemerintahan yang terdesentralisasi dalam saat tertentu. Dapat pula berupa konsep yang dinamik, dalam arti merujuk dalam proses pembentukan korporasi lokal teritorial yang otonom berikut penyerahan wewenangnya oleh pemerintah. Oleh karena itu, bahasan desentralisasi selalu dalam perspektif pemerintahan, dan bahkan dalam perspektif organisasi negara.²⁴ Desentralisasi berfungsi menciptakan keberagaman kebijakan dan berlakunya norma hukum sesuai dengan kondisi

²²Bhenyamin Hoessein, *op. cit.*, hal 167.

²³*Ibid.*, hal. 170.

²⁴Dwi Andayani Budisetyowati, *Hukum Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)*, (Jakarta: Roda inti Media, 2009), hal. 32.

masyarakatnya.²⁵ Pengejawantahan desentralisasi adalah otonomi daerah yang diemban oleh daerah otonom.²⁶

Secara yuridis dikenal tiga pola daerah otonom, *pertama*; provinsi yakni daerah otonom yang masyarakat dan wilayahnya meliputi beberapa kabupaten dan kota. *Kedua*; kabupaten yakni daerah otonom yang keseluruhan atau sebagian besar masyarakat dan wilayahnya bercorak perdesaan. *Ketiga*; kota yakni daerah otonom yang keseluruhan atau sebagian besar masyarakat dan wilayahnya bercorak perkotaan.²⁷

Kabupaten dan kota semata-mata sebagai daerah otonom yang masing-masing bercorak perdesaan dan perkotaan, sedangkan provinsi berstatus ganda. Disamping sebagai daerah otonom, provinsi juga berstatus daerah (wilayah) administrasi dalam rangka dekonsentrasi, yaitu wilayah kerja gubernur selaku wakil pemerintah. Konsukuensinya, bupati dan walikota hanya merupakan pemerintah daerah (otonom), sementara gubernur mengemban peran ganda, sebagai pemerintah daerah dan wakil pemerintah pusat.²⁸

Penyelenggaraan otonomi dilakukan oleh masyarakat yang bersangkutan melalui berbagai lembaga pemerintahan setempat yang terpisah dari lembaga pemerintahan pusat. Oleh karena itu, secara konseptual pemerintahan daerah dapat diartikan sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk masyarakat di suatu wilayah tertentu melalui lembaga-lembaga pemerintahan setempat yang terpisah dari lembaga pemerintahan pusat. Berbagai lembaga pemerintahan setempat dipolakan dalam organisasi daerah otonom yang diatur oleh undang-undang di bidang pemerintahan daerah.²⁹

²⁵*Ibid.*, hal. 34.

²⁶Bhenyamin Hoessein, *op. cit.*, hal 138.

²⁷*Ibid.*, hal. 171.

²⁸*Ibid.*, hal 139.

²⁹*Ibid.*

Sesuai dengan lingkup wewenang dari konsep otonomi daerah, struktur organisasi daerah otonom terdiri atas dua kelompok lembaga pemerintahan, *pertama*; lembaga pemerintahan yang mengemban fungsi pembentukan kebijakan (pengaturan). Lembaga pemerintahan dalam ketiga pola daerah otonom tersebut masing-masing terdiri atas Gubernur dan DPRD Provinsi, Bupati dan DPRD Kabupaten, serta Walikota dan DPRD Kota. Lembaga-lembaga tersebut diisi dengan fungsionaris yang didasarkan atas pemilihan dari kalangan partai politik. *Kedua*; lembaga pemerintahan yang mengemban fungsi pelaksanaan kebijakan (pengurusan). Lembaga pemerintahan tersebut terdiri atas sejumlah Perangkat Daerah yang diisi dengan fungsionaris atas dasar pengangkatan dari kalangan PNS agar dapat menjamin netralitas birokrasi sesuai dengan prinsip meritokrasi. Secara konseptual, perangkat daerah tersebut adalah birokrasi daerah yang diisi dengan birokrat daerah.³⁰

Proses distribusi (pembagian) urusan pemerintahan menurut asas desentralisasi (khususnya) dengan produk hukum di bawah konstitusi dan bersifat hirarkis dari atas oleh pemerintah kepada daerah otonom.³¹ Dalam negara kesatuan, desentralisasi berbagai urusan pemerintahan kepada daerah otonom tidak akan eksklusif bagi daerah otonom.³²

2. Gubernur, Bupati, dan Walikota

Pemerintah daerah terdiri dari KDH dan Wakil KDH. KDH dibantu oleh satu orang Wakil KDH. KDH provinsi disebut gubernur dan wakilnya disebut wakil gubernur. Sementara itu, KDH kabupaten/kota disebut bupati/walikota dan wakilnya disebut wakil bupati/wakil walikota.

³⁰*Ibid.*

³¹*Ibid.*, hal. 173.

³²*Ibid.*, hal. 175.

a. Gubernur

Kata gubernur berasal dari bahasa Belanda *gouvernuur*, dari bahasa Perancis *gouverneur*, dan dalam bahasa Inggris disebut *governor*.³³ Jabatan gubernur adalah jabatan kepala pemerintah daerah yang biasa disebut provinsi (*province*).³⁴ Artinya, gubernur adalah kepala “pemerintah” provinsi, bukan kepala “pemerintahan” provinsi. Jabatan gubernur bukanlah kepala dari gabungan institusi gubernur dan DPRD propinsi.

Di beberapa negara, diadakan juga jabatan wakil gubernur, yang di Amerika Serikat, Australia, dan Kanada disebut *lieutenant governor* yang kurang lebih sama artinya dengan *vice governor*.³⁵ Adapun Indonesia menyebutnya dengan wakil gubernur. Pengaturan mengenai hal ini tidak sama dengan pengaturan mengenai gubernur. UUD NRI Tahun 1945 hanya menyebut jabatan gubernur, bupati, dan walikota saja.³⁶

Jabatan gubernur adalah jabatan publik. Hal ini didasarkan paling tidak pada 2 (dua) alasan utama, *pertama*; berkenaan dengan kedudukannya, dan *kedua*; berkenaan dengan fungsi yang diembannya. Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur kedudukan ganda atau rangkap (*dual position*) pada jabatan gubernur, yaitu: *pertama*; sebagai KDH, dan *kedua*; sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Dalam kedudukannya sebagai KDH, gubernur bertanggung jawab kepada DPRD yang merupakan representasi

³³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal 440.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, hal 442.

³⁶ Lihat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan: “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.”

(kedaulatan) rakyat daerah, sedangkan sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.³⁷

Sementara itu, perihal fungsi yang dijalankan gubernur adalah sebagai orang yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, yang dalam hal ini kedudukannya sebagai KDH. Oleh karena itu, dalam kedudukannya sebagai KDH, gubernur di dalam melaksanakan fungsinya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah lebih terletak pada kewenangan provinsi yang memiliki otonomi terbatas, yaitu *pertama*; kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota, *kedua*; kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota, serta *ketiga*; kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.³⁸

Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat, kewenangan gubernur bergantung kepada pelimpahan wewenang yang berasal dari ataupun yang diberikan oleh Pemerintah. Dengan perkataan lain, kewenangan gubernur selaku wakil pemerintah pusat tidak secara rinci, tetapi sangat bergantung kepada kesediaan pemerintah pusat untuk melimpahkan kewenangannya kepada gubernur. Dengan demikian, kedudukan dan peranan gubernur yang diharapkan akan menjadi penyeimbang dan penyelaras (antara kepentingan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota) serta pemersatu bangsa.³⁹

Ada dua peran yang harus dimainkan oleh seorang KDH, *pertama*; berperan sebagai kepala daerah otonom, yang mempunyai tugas dan wewenang untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Kemudian yang *kedua*; KDH khususnya

³⁷I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, cet. 1, (Jakarta: PT. Alumni, 2009), hal. 215.

³⁸*Ibid.*, hal. 215-216.

³⁹*Ibid.*, hal. 216.

untuk daerah provinsi (gubernur), berperan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, bertugas dan memiliki wewenang untuk mengawasi sekaligus melakukan pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah kabupaten dan daerah kota.⁴⁰ Peran gubernur, dimana hakikatnya secara formal pemerintah provinsi tidak memiliki rakyat, karena sudah terdesentralisasi dan menjadi milik pemerintah kabupaten dan kota. Peran pemerintah provinsi hanya bersifat sebagai fasilitasi dan pengawasan jalannya pemerintahan sebagaimana kedudukannya selaku wakil pemerintah pusat di daerah, untuk menjamin rasa persatuan dan kesatuan dalam wadah NKRI.⁴¹

Berdasarkan uraian tentang kedudukan dan fungsi yang dijalankan oleh gubernur, baik sebagai KDH maupun sebagai kepala wilayah administrasi yang sekaligus sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, dapat dikatakan bahwa jabatan gubernur adalah *jabatan publik*. Artinya, pada jabatan gubernur itu melekat fungsi publik, yaitu fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang dalam pelaksanaannya diwujudkan dalam bentuk pelayanan kepada publik (*public services*) dengan tujuan terwujudnya kesejahteraan rakyat banyak, umum, atau rakyat yang berada di daerah yang bersangkutan.⁴²

⁴⁰Siswanto Sunarno., *op. cit.*, hal 128-129.

⁴¹*Ibid.*

⁴²*Ibid.*, hal. 216.

b. Bupati

KDH untuk kabupaten disebut bupati, dan wakilnya disebut wakil bupati.⁴³ Bupati yaitu jabatan atau sebutan KDH kabupaten.⁴⁴ Daerah kabupaten sebagian terbesarnya adalah perdesaan. Meskipun pusat kegiatan pemerintahan juga dipusatkan di kota sebagai ibukota kabupaten, tetapi sebagian terbesar penduduk kabupaten tinggal di desa-desa.

c. Walikota

Walikota adalah kepala kota madya, kepala wilayah kota administratif.⁴⁵ Istilah walikota berasal dari dua kata, yaitu wali dan kota. Istilah ini biasa dipakai sejak dulu untuk menggambarkan kedudukan yang utama bagi seorang yang percaya menjadi kepala pemerintahan kota.⁴⁶

3. Demokrasi

Istilah *demokrasi*, merujuk pada sistem pemerintahan, bentuk negara dan seterusnya. Kata demokrasi berasal dari dua istilah dalam bahasa Yunani "demos" dan "cratein". *Demos* berarti rakyat dan *cratein* berarti pemerintahan, jadi demokrasi berarti pemerintahan dari rakyat, yaitu dengan perantara wakil-wakilnya yang mereka pilih secara bebas, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk

⁴³Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...op. cit.*, hal. 468.

⁴⁴*Ibid.*, hal. 226.

⁴⁵*Ibid.*, hal. 1555.

⁴⁶*Ibid.*, hal. 478.

rakyat.⁴⁷ Secara sederhana demokrasi dapat dimaknai sebagai sebuah sistem politik yang berupaya untuk menghantarkan keputusan-keputusan politik secara partisipatif oleh individu-individu yang mendapatkan kekuasaan melalui persaingan yang adil (*fairness competition*) dalam memperebutkan suara rakyat.⁴⁸

Demokrasi adalah sistem pemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat. Artinya bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, atau kehendak rakyat merupakan faktor yang menentukan dalam sistem pemerintahan negara.⁴⁹ Jika merujuk pada sistem ketatanegaraan di Indonesia kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.⁵⁰ Hal demikian disebutkan sebelum adanya amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Sedangkan setelah amandemen, dinyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.⁵¹

Berdasarkan hal di atas, dapatlah dipahami bahwa terminologi kerakyatan, kedaulatan rakyat, dan demokrasi pada hakikatnya mempunyai maksud yang sama. Demikian pula dilaksanakan dengan jalan mengurai permasalahan melalui permusyawaratan (*musyawarah*). Musyawarah harus dilaksanakan oleh seluruh rakyat. Kalaupun tidak memungkinkan harus dilaksanakan oleh para wakil rakyat yang benar-benar mempunyai kompetensi yang secara konkret terukur bahwa seseorang yang bermusyawarah itu memperoleh mandat dari rakyat berdasarkan mekanisme yang dirumuskan secara terbuka dan terukur.⁵² Demokrasi bisa dimaknai sebagai akomodasi terhadap perbedaan pendapat beserta konsekuensi

⁴⁷Samsul Wahidin, *op. cit.*, hal. 65.

⁴⁸Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, cet. 1, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hal 8-9.

⁴⁹Samsul Wahidin, *op. cit.*, hal 66.

⁵⁰Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan.

⁵¹Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan.

⁵²Samsul Wahidin., *op. cit.*, hal 68.

mencari titik temu. Pada sisi lain demokrasi juga dimaknai dengan perbedaan pendapat yang diselesaikan dengan cara represif dan tekanan. Sifatnya anomali sehingga menjadikan friksi dan konflik tak kunjung usai.⁵³

Demokrasi dalam hubungannya dengan pemerintah daerah tidak lain dari sebuah sistem penyelenggaraan negara/pemerintahan yang berdasarkan kehendak dan peran serta dari rakyat yang bermuara pada ketentraman, kesejahteraan, dan kebahagiaan rakyat. Dengan demikian rakyat menjadi sentral dan sangat menentukan apapun yang dilakukan sebagai refleksi dari demokrasi itu sendiri. Hal ini sesuai dengan konseptualisasi demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang idealismenya adalah pelaksanaan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.⁵⁴

4. Pemilihan KDH Dalam Perspektif Hukum Tata Negara

Pengangkatan kepala pemerintahan dan pejabat-pejabat di suatu negara dapat dilakukan dengan berbagai cara. Ada yang diangkat dengan cara pemilihan (*elected public officials*) dan ada yang diangkat tanpa pemilihan (*non-elected public officials*). Jabatan-jabatan yang diisi dengan cara pemilihan pada umumnya adalah jabatan yang dikategorikan sebagai jabatan politik, sedangkan yang diisi dengan pengangkatan merupakan jabatan administratif.⁵⁵

Jabatan yang diisi melalui pemilihan juga dapat dibedakan dalam berbagai kategori, yaitu pemilihan yang bersifat langsung oleh rakyat dan yang tidak langsung oleh rakyat. Ada juga jabatan yang diisi melalui pemilihan, tetapi bukan oleh rakyat, melainkan oleh badan-badan tertentu yang menjadi konstituen dari jabatan yang dipilih itu sendiri. Pendek kata, ada banyak kategori pejabat yang dikenal dalam praktik. Untuk memudahkan memahaminya, digunakan istilah yang berbeda-beda untuk

⁵³*Ibid.*, hal 71.

⁵⁴*Ibid.*, hal 72-73.

⁵⁵Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok...op. cit.*, hal. 745.

kedua jenis jabatan dan pejabatnya. Jabatan (*ambt, functie, office*), dan pemegang jabatan atau pejabat itu (*ambtsdrager, functionaires, official*) dapat dibedakan dengan menggunakan istilah jabatan negara dan jabatan negeri. Pemegang jabatan negara disebut pejabat negara, sedangkan pemegang jabatan negeri disebut pejabat negeri. Pejabat negara adalah orang yang menduduki atau memegang jabatan publik melalui pemilihan yang bersifat politik atau melalui pengangkatan, tetapi jabatannya itu sendiri bersifat politik. Adapun pejabat negeri adalah pemegang jabatan publik melalui pengangkatan yang bersifat administratif.⁵⁶

Jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota selaku kepala pemerintahan eksekutif merupakan jabatan politik yang harus dibedakan dari jabatan-jabatan yang bersifat teknis administratif. Jabatan politik diisi dengan prosedur politik (*political appointment*), sedangkan jabatan administratif diisi menurut prosedur teknis administratif.⁵⁷

Dalam perspektif Hukum Tata Negara, pemelukada berkaitan erat dengan “*pengisian jabatan*” dalam susunan organisasi pemerintahan daerah. Artinya bagaimana proses, mekanisme, dan tatacara yang dilakukan untuk mengisi suatu jabatan (*ambt*) dengan pejabat (*ambtdrager*). Jadi, pemelukada dalam perspektif Hukum Tata Negara menunjuk pada 3 (tiga) hal, yaitu, *pertama*; ada jabatan (*ambt*), *kedua*; ada cara (mekanisme) tertentu untuk pengisian jabatan, dan *ketiga*; ada pejabat (*ambtdrager*). Dalam konteks susunan organisasi pemerintahan daerah sebagaimana diatur didalam undang-undang di bidang pemerintahan daerah, ditentukan, *pertama*; *ada* jabatan, dalam hal ini KDH, *kedua*; *ada cara* pengisian jabatan tersebut yang dilakukan dengan pemilihan, dan *ketiga*; *ada* pejabat, dalam hal ini gubernur untuk daerah provinsi, dan bupati/walikota untuk daerah kabupaten/kota. Khusus tentang cara pengisian jabatan yang dilakukan dengan pemilihan

⁵⁶*Ibid.*

⁵⁷*Ibid.*, hal 750.

memunculkan pertanyaan, apa alasannya bahwa jabatan KDH itu harus diisi dengan cara pemilihan ?⁵⁸

Pada negara hukum yang demokratis, tidak ada jabatan ataupun pemangku jabatan yang tidak bertanggung jawab. Dalam pandangan Belinfante, tidak ada seorang pun dapat melaksanakan suatu kewenangan tanpa dapat mempertanggungjawabkannya atau bahwa pelaksanaan kewenangan itu tidak dapat dilaksanakan tanpa ada kontrol, karena dalam kontrol itu sendiri terkandung asas pertanggungjawaban.⁵⁹

Pertanggungjawaban itu sendiri dapat dibedakan antara pertanggungjawaban politik dan pertanggungjawaban hukum (bukan politik). Tiap jabatan yang secara langsung dipertanggungjawabkan kepada publik dan semestinya berada di bawah pengawasan langsung dari publik, *pengisiannya senantiasa memerlukan keikutsertaan ataupun pengukuhan publik*. Sebaliknya, jabatan-jabatan yang tidak memerlukan pertanggungjawaban secara langsung dan juga tidak memerlukan pengawasan serta kendali secara langsung oleh publik, dapat diisi tanpa partisipasi ataupun dukungan langsung dari publik.⁶⁰ Atas dasar itu pengisian jabatan dapat dibedakan:⁶¹

- a. pengisian jabatan dengan pemilihan (*election*),
- b. pengisian jabatan dengan pengangkatan/penunjukan (*appointment*); dan
- c. pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan (yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan).

Dengan berdasarkan pada pendapat di atas, karena jabatan KDH merupakan jabatan yang secara langsung dipertanggungjawabkan kepada publik ataupun berada di bawah pengawasan langsung dari publik,

⁵⁸I Gde Pantja Astawa, *op. cit.*, hal. 221.

⁵⁹*Ibid.*

⁶⁰*Ibid.*, hal. 221-222.

⁶¹*Ibid.*, hal. 222.

sehingga pengisiannya pun senantiasa memerlukan keikutsertaan ataupun pengukuhan publik.⁶²

5. Konsep Pemilukada

Sejak tahun 2005, pemilihan KDH dan Wakil KDH di Indonesia diselenggarakan melalui pemilihan secara langsung yang kemudian disebut “pemilukada”, sejak masuknya pemilihan KDH dan Wakil KDH ke dalam rezim pemilu berdasarkan UU No. 22 Tahun 2007. Dalam pemilukada setiap calon didaftarkan pada panitia pemilihan, dan calon yang memperoleh suara terbanyak dalam proses pemilihan adalah calon yang menang. Model pemilukada diilhami oleh gagasan pemisahan kekuasaan secara umum bahwa terdapat dua lembaga politik utama yaitu eksekutif dan legislatif memperoleh mandat yang penuh dari rakyat pemilih, selain adanya lembaga yudikatif. Kondisi ini pada satu sisi menunjukkan bahwa KDH juga bertanggungjawab langsung kepada rakyat pemilih, selain DPR yang juga dipilih langsung oleh rakyat.

Pemberlakuan sistem pemilihan langsung dalam memilih pemimpin politik didasarkan atas beberapa alasan, *pertama*; pemilihan dapat menciptakan suatu suasana dimana masyarakat mampu menilai arti dan manfaat sebuah pemerintahan. *Kedua*; pemilihan dapat memberikan suksesi yang tertib dalam pemerintahan melalui transfer kewenangan yang damai kepada pemimpin yang baru ketika tiba waktunya bagi pemimpin lama untuk melepaskan jabatannya, baik karena berhalangan tetap atau karena berakhirnya periode kepemimpinan.⁶³

Pada konteks proses pemilukada, seorang bisa disebut sebagai pemimpin politik di daerah dan terbentuknya suatu sikap politik harus diperhatikan faktor-faktor penting yang melingkupinya. Menurut Titus

⁶²*Ibid.*

⁶³ SH Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia: Perkembangan Kondisi dan Tantangan*, (Jakarta: Sinar Harapan, 2002), hal. 165-166.

(1986) yang dikutip Riswandha Imawan menyatakan, bahwa secara umum ada enam faktor penting untuk memilih seorang pemimpin yaitu: *intellectual capacity, self-significance, vitality, training, experience, reputation*. Keenam faktor ini menentukan persepsi seseorang terhadap masalah sosial yang dihadapi seperti kemampuan untuk merumuskan secara jelas buah pikiran yang bersifat abstrak, dan stabilitas emosional si pemimpin.⁶⁴

Selain keenam faktor penting tersebut di atas, diperlukan tiga syarat utama dalam upaya menjadi seorang pemimpin. Menurut Sergiovanni dan Corbally (1986) yang dikutip Riswandha Imawan menyatakan, terdapat tiga syarat utama menjadi seorang pemimpin yaitu: *popularity, acceptability, dan capability*. Ketiga syarat inilah yang harus diingat dan dipegang oleh para pemilih untuk menentukan pilihannya dalam pemilihan langsung KDH.⁶⁵ *Popularity* atau popularitas menunjuk kepada dikenal atau tidak dikenalnya seorang calon oleh masyarakat. *Acceptability* atau akseptabilitas menunjuk kepada penerimaan masyarakat terhadap seorang calon pemimpin (tokoh politik). Terakhir *capability* atau kapabilitas menunjuk kepada kemampuan intelektual tokoh politik yang menjadi calon pemimpin tersebut.⁶⁶

6. Dasar Hukum

Pemilukada adalah pemilu untuk memilih KDH dan Wakil KDH secara langsung dalam NKRI. Pemilukada merupakan salah satu bentuk ekspresi kedaulatan rakyat. Setiap pemerintahan yang menganut sistem demokrasi selalu didasari suatu ide bahwa warga negara seharusnya dilibatkan dalam setiap proses pengambilan keputusan politik. Hak rakyat

⁶⁴Riswandha Imawan, *Membedah Politik Orde Baru*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997), hal. 23.

⁶⁵*Ibid.*, hal. 30.

⁶⁶Tim Politik Dalam Negeri P3DI Sekretariat Jendral DPR-RI, *Kajian Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, 2010.

untuk berpartisipasi secara langsung dalam proses pemerintahan dalam konteks ini pemilihan umum telah dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945. Hak-hak rakyat untuk berpartisipasi dalam proses pemerintahan yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945 tertuang dalam Pasal 1, Pasal 27, Pasal 28C, Pasal 28D.

Hukum Internasional juga mengatur tentang jaminan terhadap hak rakyat dalam menentukan seleksi pemimpin dan partisipasi dalam pemerintahan. Hal ini antara lain ditemukan dalam *Universal Declaration of Human Rights* tahun 1948 yang dalam *article 21* menyatakan bahwa:

(1) Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives. (2). Everyone has the right of equal access to public service in his country. (3). The will of people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine election which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedur.

Hak-hak rakyat dalam menentukan pemimpin dan partisipasi dalam pemerintahan ditemukan dalam *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*. Dalam *Article 25* menyatakan bahwa;

Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions: 1). To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; 2). To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors; 3)To have access, on general terms of equality, to public service in his country.

Terkait dengan pemilukada, perangkat peraturan perundangannya terserak di beberapa peraturan perundang-undangan serta peraturan-peraturan lain. Peraturan perundangan yang dimaksud adalah:

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

- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- d. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah, dan Wakil Kepala Daerah;
- f. 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;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2007 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah, dan Wakil Kepala Daerah;
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah, dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan lain yang lebih operasional terkait pemilukada antara lain adalah Keputusan KPU, Peraturan Menteri Dalam Negeri, juga diatur dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri. Dalam konteks pemilukada 2010, Keputusan KPU yang menjadi acuan antara lain adalah Keputusan KPU Nomor 62 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sedangkan peraturan menteri dalam negeri yang terkait dengan pemilukada adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Belanja Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam kerangka pemilukada 2010 telah dikeluarkan juga Surat Edaran Menteri Dalam Negeri (SE Mendagri) Nomor 903/4546/SJ.

Mencermati pengaturan terkait pemilukada, terdapat perbedaan yang esensial antara pemilukada yang diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004 dengan pemilukada yang diatur di dalam UU No. 22 Tahun 2007. Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 dimuat di dalam Bab IV tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Bagian Kedelapan, mulai Pasal 59 sampai dengan Pasal 119. Di dalam Bagian Kedelapan ini pemilihan langsung KDH merupakan konsekuensi dan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dan tidak masuk dalam rezim pemilu.

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 juga diatur bahwa pemilukada dijalankan oleh KPUD, namun tanpa hubungan hierarkhis dengan KPU. Sementara itu KPUD bertanggungjawab kepada DPRD. Regulasi pemilukada diatur mengacu pada PP No. 6 Tahun 2005 yang hingga saat ini sudah mengalami tiga kali perubahan, dimana PP ini juga merupakan pedoman bagi KPUD, selain itu, MA merupakan lembaga pemutus sengketa hasil pemilukada. Hal lain yang esensial adalah bahwa Panitia Pengawas pemilukada dibentuk dan diberhentikan oleh DPRD.

Dengan keluarnya Putusan MK No. 5/PUU-V/2007, yang menjadi dasar lahirnya tentang calon perseorangan. Pengaturan mengenai calon perseorangan diakomodasi di dalam UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang (selanjutnya disebut UU) menentukan persyaratan dukungan 3%, 4%, 5% dan 6,5% berdasarkan cluster jumlah penduduk. Dukungan tersebut tersebar di lebih dari 50% jumlah kabupaten/kota (untuk pemilukada provinsi) atau lebih dari 50% jumlah kecamatan (untuk pemilukada kabupaten/kota).

Sementara UU No. 22 Tahun 2007 merupakan kompilasi dan penyempurnaan yang komperhensif dalam satu UU terhadap semua pengaturan penyelenggara pemilu yakni dari pemilu DPR, DPD, dan DPRD; pemilu Presiden dan Wakil Presiden; serta pemilu KDH dan Wakil KDH. Undang-undang ini menyebutkan atau memasukkan pemilukada ke dalam rezim pemilihan umum. UU No. 22 Tahun 2007 menyebutkan bahwa KPU merupakan penyelenggara pemilukada. Dengan pengaturan di UU No. 22

Tahun 2007 ini diharapkan pemilu dapat dilaksanakan dengan baik, profesional, dan demokratis. UU ini secara substansif mengamankan pentingnya independensi KPU. UU ini juga merevisi terkait lembaga pengawas pemilu yang independen, yakni Badan Pengawas Pemilu di tingkat pusat yang bersifat tetap serta pengawas pemilu (Panwaslu) Propinsi, Panwaslu Kabupaten/kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. UU No. 22 Tahun 2007 juga mengamankan pembentukan Kode Etik dan Dewan Kehormatan baik di KPU maupun di Bawaslu untuk menjaga integritas dan profesionalitas penyelenggara pemilu.

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, maka metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif.⁶⁷

2. Pendekatan Masalah

Adapun pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan karena dalam menganalisa permasalahan, yang akan diteliti adalah

⁶⁷Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji menyatakan, bahwa penelitian hukum normatif ialah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1985), hal. 34-35, dan 41.

berbagai aturan hukum atau perundang-undangan terkait yang menjadi sumber acuan dalam penelitian⁶⁸.

3. Jenis Data

Penelitian kepustakaan dilakukan untuk mendapatkan data sekunder melalui studi kepustakaan dan studi dokumen. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan. Data sekunder dalam kajian ini diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Ketiga bahan hukum tersebut dalam penelitian ini mencakup buku-buku, dan berbagai sumber lainnya seperti: artikel; majalah ilmiah; surat kabar; tesis, disertasi dan data/sumber yang tidak diterbitkan; bahan-bahan dari internet; peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan; dan bahan-bahan lainnya yang terkait dengan judul penelitian ini.⁶⁹

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait. Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa serta memahami bahan hukum primer, antara lain risalah peraturan perundang-undangan, rancangan undang-undang, dan pendapat ahli hukum. Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁷⁰

⁶⁸ Valerine JLK, *Metode Penelitian Hukum*, Kumpulan Materi Kuliah, (Jakarta: Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009), hal. 415.

⁶⁹ *Loc. cit.*

⁷⁰ *Ibid.*

4. Analisis Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian disajikan secara deskriptif analitis. Maksudnya, fakta-fakta yang ada dideskripsikan, kemudian dianalisis berdasarkan hukum positif maupun teori-teori yang ada. Analisis deskriptif tertuju pada pemecahan masalah yang ada. Pelaksanaan metoda deskriptif ini tidak terbatas hanya sampai pada tahap pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu sendiri. Selanjutnya sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari data-data yang terkumpul dipergunakan metode analisis kualitatif yang dilakukan dengan menginterpretasikan, menguraikan, menjabarkan, dan menyusun secara sistematis logis sesuai dengan tujuan penelitian.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini akan disusun dalam sistematika yang terdiri dari 5 (lima) bab, sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan

Bab ini berisi latar permasalahan, rumusan permasalahan, tujuan penulisan, ruang lingkup penulisan, kerangka konseptual dan teoritis, metode penulisan, dan sistematika penulisan.

BAB II Mekanisme Rekrutmen KDH

Dalam bab ini akan dibahas teori mengenai mekanisme rekrutmen pengisian jabatan kepala eksekutif.

BAB III Tinjauan Historis Mengenai Pengaturan Pemilihan KDH

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai pemilihan KDH dari segi historis, yang dibagi di dalam 4 (empat) periode: Periode 1945-1959, Periode 1959-1966, Periode 1966-1998, dan Periode 1998-

sekarang. Periodisasi didasarkan pada konfigurasi politik yang membawa pengaruh pada produk hukum yang dihasilkan, dalam hal ini adalah undang-undang yang mengatur mekanisme rekrutmen pengisian jabatan KDH.

BAB IV Pengaturan Mengenai Pengisian Jabatan KDH di UUD NRI Tahun 1945 dan UU, Serta Mekanisme Rekrutmen Pengisian Jabatan KDH di Masa Datang

Dalam bab ini akan diuraikan bagaimana pengaturan mengenai pemilukada di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008, apakah telah sinkron dengan pengaturan yang ada di dalam UUD NRI Tahun 1945 khususnya Pasal 18 ayat (4), dan bagaimanakah mekanisme rekrutmen pengisian jabatan KDH di masa datang.

BAB V Penutup

Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran.

BAB II MEKANISME REKRUITMEN PENGISIAN JABATAN KEPALA EKSEKUTIF

Dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal yang ada di sejumlah negara maupun yang berlaku selama ini di Indonesia, terdapat tiga varian mekanisme dalam menentukan atau memilih kepala eksekutif. Ketiga varian tersebut adalah, *pertama*; KDH dipilih secara langsung, *kedua*; dipilih secara tidak langsung oleh sebuah dewan atau *council*, dan *ketiga*; ditunjuk oleh pemerintah pusat.⁷¹

Samuel Humes and Eileen Martin juga menyatakan terdapat beberapa mekanisme rekrutmen pengisian jabatan kepala eksekutif di dunia. Adapun mekanisme yang telah dikenal dan sudah banyak dipraktekkan di beberapa negara di dunia yaitu, *pertama*; *the chief executive appointed by the central government or other higher units* (kepala eksekutif diangkat oleh pemerintah pusat atau unit yang lebih tinggi),⁷² *kedua*; *the chief executive elected by council* (kepala eksekutif dipilih oleh dewan),⁷³ *ketiga*; *the chief executive elected by popular vote* (kepala eksekutif dipilih melalui pemilihan umum),⁷⁴ dan *keempat*; *the chief executive appointed by council* (kepala eksekutif diangkat oleh dewan).⁷⁵

Kecuali varian mekanisme dalam menentukan atau memiliki kepala eksekutif melalui pengangkatan oleh dewan (*the chief executive appointed by council*), ketiga varian di atas sudah pernah dijalankan berdasarkan ketentuan yang diatur oleh UU dibidang pemerintahan daerah semenjak berlakunya Undang-

⁷¹Fitriyah, "Sistem dan Proses Pilkada Secara Langsung", Analisis CSIS, Vol. 34, No. 3, 2005.

⁷²Samuel Humes and Eileen Martin, *The Structure of Local Government, A Comparative Survey of 81 Countries*, (The Hogue: International Union Local Authority, 1969), lihat hal 137-140.

⁷³*Ibid.*, hal 140-142.

⁷⁴*Ibid.*, hal 144-146.

⁷⁵*Ibid.*, hal 142-144.

Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sampai dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.⁷⁶

A. *The Chief Executive Appointed by The Central Government or Other Higher Units (Kepala Eksekutif Diangkat oleh Pemerintah Pusat atau Unit yang Lebih Tinggi)*

1. Umum

Peran kepala eksekutif lokal, dalam konteks ini adalah KDH sangat dipengaruhi oleh bagaimana cara atau mekanisme pemilihannya, apakah oleh pemerintah pusat, dewan, atau melalui pemilihan umum. Pilihan terhadap mekanisme ini, merupakan salah satu penentu tingkat keterwakilan pemerintah dan pertanggungjawaban kepala eksekutif kepada rakyatnya. Melalui mekanisme pengangkatan kepala eksekutif oleh pemerintah pusat atau unit yang lebih tinggi, berarti seleksi yang dilakukan oleh unit lokal lebih sedikit.⁷⁷ Dewasa ini sudah banyak praktek pemerintah pusat mengangkat kepala eksekutif, sedangkan pada tingkat kota ada kecenderungan selama abad terakhir semua kepala eksekutif dipilih, sementara perubahan dari gubernur yang diangkat menjadi dipilih secara lokal terjadi lebih lambat.⁷⁸

Banyak kepala eksekutif yang diangkat dari pusat merupakan pegawai pemerintah sipil pusat.⁷⁹ Di banyak negara, kepala eksekutif daerah diangkat oleh unit yang lebih tinggi dan bukan merupakan pejabat pemerintah pusat. Kepala eksekutif merupakan orang yang memiliki pengalaman administratif atau politik yang cukup.⁸⁰

⁷⁶Pusat Studi Hukum dan Kebijakan., *op.cit.*

⁷⁷Samuel Humes and Eileen Martin., *op. cit.*, hal 137.

⁷⁸*Ibid.*, hal 138.

⁷⁹*Ibid.*

⁸⁰*Ibid.*, hal 138-139.

2. Praktek di Negara Lain

Di negara-negara Skandinavia, gubernur provinsi adalah pejabat dari pemerintah pusat. Kepala eksekutif mungkin menjadi anggota dari korps elit pejabat pemerintah pusat, atau sering disebut korps *Perancis Prefectoral*. Kepala eksekutif provinsi dan kabupaten di Perancis adalah anggota korps administrasi, dimana Menteri Dalam Negeri berada dalam posisi tertinggi. Korps ini memiliki banyak rekan kerja di beberapa negara.⁸¹

Di beberapa negara Asia dan Afrika, yang sebelumnya merupakan bagian dari Kerajaan Inggris, India dan Sudan misalnya, seringkali terdapat kepala eksekutif dari pusat yang diangkat. Dahulu praktik yang sering terjadi adalah kepala eksekutif distrik menjadi *ex-officio* ketua dewan kotapraja perkotaan. Susunan ini menempatkan kepala eksekutif dalam posisi yang kuat untuk mempengaruhi keputusan atau kebijakan pada pemerintahan lokal, terutama sejak staf distrik administrasi sering juga melakukan tugas administratif di unit lokal. Para pendukung sistem ini terkoordinasi dengan kegiatan lokal dan unit kabupaten untuk mengeliminasi duplikasi fungsi. Administrator yang diangkat untuk menjadi kepala pusat kota di Sudan dan India umumnya pegawai pemerintah pusat sipil yang ditugaskan (diperbantukan) ke perkotaan. Pegawai pemerintah pusat yang menjadi kepala eksekutif memiliki hak-hak istimewa sebagai pegawai negeri sipil dan jabatannya, serta melayani secara penuh waktu sebagai kepala eksekutif di pemerintahan lokal. Di India para pejabat ini tidak pada saat yang sama menjabat sebagai ketua dewan.

Di Malaysia, kepala eksekutif dari pusat juga sebagai pejabat KDH dan ketua dewan lokal.⁸² Di Spanyol, walikota dari sebuah kotamadya dengan penduduk kurang dari 10.000 diangkat oleh gubernur provinsi,

⁸¹*Ibid.*, hal 138.

⁸²*Ibid.*

sementara walikota dari kota besar dengan penduduk lebih dari 10.000 jiwa diangkat langsung oleh Menteri Dalam Negeri. Hampir selalu jabatan walikota dan jabatan pemimpin partai lokal dipegang oleh orang yang sama.⁸³

Di Swedia, pemerintahan lokalnya terdiri dari 21 propinsi, yang masing-masing memiliki Badan Administrasi Propinsi. Badan Administrasi tersebut mewakili pemerintah pusat pada tingkat propinsi dan dikepalai oleh Gubernur Negara yang diangkat oleh pemerintah pusat.⁸⁴ Di Belanda, pertimbangan antara kemampuan administrasi dan politik tampak dominan didalam penunjukan jabatan walikota. Pengangkatan dilakukan melalui keputusan kerajaan, yang diberlakukan oleh Kabinet atau Menteri Dalam Negeri dengan gubernur provinsi, yang biasanya memainkan peran inisiasi. Sebuah usaha dilakukan untuk menentukan orang yang secara administratif kompeten dan memiliki loyalitas politik, yang akan memungkinkan untuk bekerja sebagai kepala eksekutif dengan mudah bersama dewan lokal. Tidak seperti rekan-rekan di Spanyol, sebagian besar walikota di Belanda tidak terlibat dalam politik partisan aktif saat menjabat sebagai walikota.⁸⁵

Di Negara Bagian Ontario Kanada, Letnan Gubernur diangkat oleh Gubernur Jendral melalui rekomendasi oleh Perdana Menteri dan Kabinet Pemerintahan Federal. Pengangkatan itu dilakukan dalam periode tidak lebih dari 5 tahun, dan menerima gaji dari pemerintah federal. Letnan Gubernur tidak dapat dipecat sebelum 5 tahun, kecuali untuk alasan yang harus dikomunikasikan kepada Senat dan DPR.⁸⁶

⁸³*Ibid.*, hal 139.

⁸⁴Patrick Keuleers, *The Role of The Governor and of The Provincial Administration Comparative Experiences*, (United Nations Development Programme Bangkok SURF, August 2002), page. 10.

⁸⁵Samuel Humes and Eileen Martin., *op. cit.*, hal 139.

⁸⁶Patrick Keuleers, *op. cit.*, page 29.

3. Kelebihan dan Kekurangan

a. Kelebihan

Kelebihan seorang kepala eksekutif kota yang diangkat dalam hubungannya dengan dewan biasanya lebih luas. Kepala eksekutif tersebut memiliki masa jabatan yang cukup aman, dalam arti dewan tidak dapat menjatuhkan atau memberhentikan kepala eksekutif tersebut ditengah masa jabatannya. Sebagai seorang ahli pada urusan pemerintahan dan politik, kepala eksekutif memiliki posisi yang berwibawa dan unggul di antara para anggota dewan. Sebagai kepala eksekutif, biasanya memiliki hubungan yang dekat dengan pejabat pemerintah pusat, sehingga berada dalam posisi yang menguntungkan untuk mengetahui apa yang akan disetujui oleh otoritas yang lebih tinggi.⁸⁷

Kepala eksekutif lokal yang diangkat memberikan kesempatan kepada pemerintah pusat untuk mengendalikan sebagian unit lokal, terutama karena pengangkatan oleh unit yang lebih tinggi hampir selalu disertai dengan hak untuk menghapus (walaupun hak prerogatif mungkin akan jarang digunakan). Kepala eksekutif lokal seringkali merupakan pembela yang paling efektif untuk kepentingan unit lokal, karena lebih dipercaya dan mendapatkan perhatian dari pemerintah pusat dibandingkan politisi lokal. Seorang kepala eksekutif lokal yang diangkat adalah saluran yang efektif bagi komunikasi antara pemerintah pusat dan daerah.⁸⁸ Figur yang diangkat menjadi kepala eksekutif biasanya memiliki kemampuan dan keahlian di dalam pemerintahan dan birokrasi, sehingga dipercaya dan di beri wewenang untuk mengelola dan memimpin suatu daerah oleh pemerintah pusat.

Kelebihan penting dari kepala eksekutif lokal yang diangkat adalah stabilitas bagi unit pemerintahan di daerah. Masa jabatan kepala eksekutif lebih aman, sehingga menjamin kontinuitas dengan program

⁸⁷*Loc cit.*

⁸⁸*Ibid.*

dan kebijakan unit lokal. Kepala eksekutif tidak tergantung pada pasang surut politik lokal, sehingga mampu bertahan di antara perselisihan partai dan klik lokal. Sebagai ketua dewan lokal, kepala eksekutif dapat berperan peran penting dalam mengamankan kerjasama berbagai kelompok dan membawa kompromi yang diperlukan. Pertimbangan penting terutama pada negara-negara yang memiliki potensi perpecahan sosial dan keagamaan secara tradisional yang mempengaruhi lingkungan politik.⁸⁹ Biaya yang dibutuhkan untuk mengangkat seorang kepala eksekutif relatif lebih kecil, karena tidak harus melalui proses dan prosedur pemilihan yang panjang dan rumit.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa mekanisme pengangkatan kepala eksekutif oleh pemerintah pusat maupun unit yang lebih tinggi adalah masa jabatannya lebih aman, dalam arti tidak dapat dijatuhkan atau diberhentikan oleh dewan lokal; figur kepala eksekutif adalah orang yang ahli dibidang pemerintahan dan birokrasi; memiliki hubungan yang dekat dengan pemerintah pusat sehingga dapat lebih mengetahui apa yang diinginkan oleh pemerintah pusat; dapat bertindak sebagai perantara yang efektif bagi komunikasi antara pemerintah pusat dan daerah; pemerintahan lokal tidak terpengaruh pada pasang surut politik lokal terutama terhadap daerah yang memiliki potensi konflik dan perpecahan sosial yang tinggi; dan yang terakhir biaya yang dibutuhkan untuk mengangkat kepala eksekutif jauh lebih murah, karena tidak perlu melalui proses yang panjang dan rumit.

b. Kekurangan

Kekurangan dari kepala eksekutif daerah yang diangkat, adalah kepala eksekutif harus memiliki dukungan dari dewan dan peka terhadap kebutuhan dan kehendak rakyat, baik dilaksanakan secara

⁸⁹*Ibid.*, hal 140.

pemilihan berkala atau terus-menerus melalui hak dewan untuk memaksa berakhirnya masa jabatan kepala eksekutif setiap saat, seperti walikota di Perancis atau manajer kota di AS.⁹⁰ Kepala eksekutif terkadang tidak memiliki representasi yang kuat dengan rakyat di daerahnya, selain itu kepala eksekutif akan lebih bergantung dan patuh dengan pemerintah pusat, hal ini pada saat tertentu dapat berseberangan dengan kehendak maupun keinginan dari rakyat di daerah yang dipimpinnya.

Dari uraian di atas, maka kelemahan dari mekanisme pengisian jabatan kepala eksekutif melalui pengangkatan oleh pemerintah pusat atau unit yang lebih tinggi ini adalah terkadang kepala eksekutif tidak mendapatkan dukungan dari dewan lokal; kurang memiliki kadar legitimasi yang tinggi terhadap rakyat di daerah yang dipimpin, sehingga tak jarang dapat berseberangan dengan kehendak dari rakyat yang dipimpinnya; dan terakhir kepala eksekutif sangat bergantung dengan pemerintah pusat.

B. *The Chief Executive Elected by Council* (Kepala Eksekutif Dipilih oleh Dewan)

1. Umum

Di banyak negara, kepala eksekutif dipilih oleh dewan,⁹¹ merupakan mekanisme yang paling sering digunakan untuk memilih walikota. Banyak negara selama seratus tahun terakhir telah berubah dari walikota yang diangkat oleh dewan, menjadi walikota yang dipilih oleh dewan, seperti yang sekarang terjadi di sebagian besar Eropa kotamadya.⁹²

⁹⁰*Ibid.*

⁹¹*Ibid.*, hal 137.

⁹²*Ibid.*, hal 140.

2. Praktek di Negara Lain

Pemilihan kepala eksekutif oleh dewan lokal sering dilaksanakan sebagai pilihan politik partisan. Salah satu pihak yang mayoritas, akan mendominasi kekuatan di dalam dewan lokal. Jika terdapat satu calon kepala eksekutif mungkin masalah akan lebih sederhana, jika tidak maka konstalasi politik lokal bisa menjadi masalah rumit. Di negara-negara Eropa, mekanisme perwakilan proporsional digunakan dalam pemilihan kepala eksekutif di kota sering menghalangi salah satu pihak untuk menjadi salah satu calon kepala eksekutif. Biasanya partai-partai di dewan lokal akan membentuk koalisi beberapa partai yang bersama-sama akan memiliki mayoritas, dalam hal ini calon untuk kepala eksekutif harus ditentukan yang dapat diterima oleh semua kelompok.⁹³

Organ-organ pemerintah pusat mungkin memiliki kesempatan untuk meninjau pemilihan pejabat lokal. Di Perancis, misalnya kepala distrik (*sous-prefet*) harus diberitahukan dalam satu hari pemilihan.⁹⁴ Di Belgia, walikota hanya dapat memasuki ruangan kantor pada saat menerima pengangkatan dari kerajaan. Koalisi mayoritas atau sebagian besar dewan lokal menyampaikan daftar rekomendasi dan hampir selalu orang pertama dalam daftar diangkat. Dalam teori, walikota di Belgia sebagai kepala eksekutif adalah wakil dari pusat, namun dalam prakteknya kepala eksekutif merupakan kepala yang dipilih oleh dewan.⁹⁵

3. Kelebihan dan Kekurangan

a. Kelebihan

Metode rekrutmen pengisian jabatan kepala eksekutif melalui pemilihan oleh dewan memiliki beberapa kelebihan, yaitu biaya yang dibutuhkan dalam pemilihan kepala eksekutif relatif lebih kecil; visi

⁹³*Ibid.*, hal 140-141.

⁹⁴*Ibid.*, hal 141.

⁹⁵*Ibid.*

dan misinya akan lebih mudah diterima oleh dewan, karena sejalan dengan dewan; dukungan dewan kepada kepala eksekutif lebih kuat; dan potensi konflik horisontal lebih kecil karena hanya melibatkan segelintir orang.

b. Kekurangan

Kepala eksekutif terpilih belum tentu merepresentasikan keinginan masyarakat setempat, bahkan tak jarang terjadi perbedaan antara kepentingan dan keinginan dewan dengan masyarakat. Adanya ketergantungan kepala eksekutif dengan parpol maupun anggota dewan lokal yang memilihnya, hal ini membuat kepala eksekutif menjadi hutang budi dan tidak berdaulat penuh, sehingga mudah didikte oleh kekuatan-kekuatan tertentu. Tentu juga sistem ini menjadi ladang “pendapatan” baru bagi anggota dewan lokal. Rentan terhadap politik uang, dan transaksi politik yang melibatkan calon kepala eksekutif dengan anggota dewan lokal.

Kelemahan dari kepala eksekutif yang dipilih dewan adalah kepala eksekutif sering tidak cukup memenuhi syarat atau kemampuan untuk dapat melaksanakan pekerjaannya menjalankan birokrasi dan pemerintahan. Masa jabatan kepala eksekutif cenderung tidak stabil, karena setiap saat dapat dijatuhkan oleh dewan lokal.⁹⁶ Di beberapa negara, misalnya Perancis dan Ceylon, kepala eksekutif yang dipilih oleh dewan lokal dapat dipaksa mengundurkan diri melalui sebuah mosi tidak percaya. Dalam beberapa kasus, meskipun walikota tidak akan mengundurkan diri setelah mosi tidak percaya, hal ini dapat menyebabkan kebuntuan dalam proses pemerintah dalam unit-unit lokal. Dalam beberapa kasus Gubernur Perancis (*prefet*) membubarkan dewan lokal dan menyerukan pemilu baru, daripada harus memilih walikota baru.⁹⁷

⁹⁶*Ibid.*, hal 141.

⁹⁷*Ibid.*

Dalam penentuan posisi kepala eksekutif, dewan lokal memiliki peran yang menentukan untuk melakukan seleksi bahkan pemecatan, dan memiliki kontrol atas eksekutif.⁹⁸ Penentuan kepala eksekutif melalui pemilihan oleh dewan cenderung menimbulkan faksionalisme dan cenderung mengurangi hubungan kerja yang menghasilkan program yang efektif.⁹⁹ Peran faksionalisme dalam menentukan pemilihan walikota juga berarti bahwa diidentifikasi dengan satu kelompok politik atau koalisi. Pandangan kepala eksekutif cenderung didominasi dan terikat oleh pertimbangan politik, terutama ketika masa jabatannya tunduk untuk mempertahankan kepercayaan dari mayoritas dewan.¹⁰⁰

Kelemahan kepala eksekutif yang dipilih oleh dewan yaitu, terkadang kepala eksekutif terpilih belum tentu merepresentasikan keinginan masyarakat; lebih tergantung kepada partai atau dewan lokal; rentan terhadap politik uang; roda pemerintahan dapat berjalan tidak stabil karena sewaktu-waktu dewan dapat memberhentikan kepala eksekutif; serta dewan dapat mengontrol (mendikte) kepala eksekutif.

C. *The Chief Executive Elected by Popular Vote* (Kepala Eksekutif Dipilih Melalui Pemilihan Umum)

1. Umum

Pemilihan langsung KDH dianggap sebagai corong utama demokrasi yang mengimplementasikan *direct democracy*, karena melibatkan partisipasi rakyat. Pemilihan langsung KDH bukan milik pemerintah, partai, DPRD, atau para kandidat saja, hakikatnya milik dan kepentingan masyarakat. Dalam demokrasi yang partisipatif, termasuk dalam pemilihan langsung KDH, dibutuhkan peran dan fungsi masyarakat

⁹⁸*Ibid.*, hal 141-142.

⁹⁹*Ibid.*, hal 142.

¹⁰⁰*Ibid*

yang aktif untuk mengontrol kinerja KDH dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*).¹⁰¹ Di beberapa negara, termasuk Amerika Serikat, sejumlah besar unit lokal memilih direktur eksekutif (walikota) secara langsung melalui pemilihan umum.¹⁰²

Penerapan praktek pemilihan umum untuk kepala eksekutif lokal atau untuk tingkatan yang lebih besar, disebabkan pengaruh ide-ide 'pemisahan kekuasaan' seperti yang diungkapkan oleh Montesquieu. Pemerintah Federal Amerika Serikat mungkin adalah contoh paling terkenal dari organisasi politik yang dibentuk sesuai dengan ide-ide ini, negara dan banyak struktur pemerintah daerah telah sangat dipengaruhi oleh model nasional. Selain itu pemerintah nasional atau lokal, dan beberapa negara lain, seperti Brasil dan Filipina, telah dimodelkan juga mencontoh dari model Amerika Serikat.¹⁰³

Pemilihan kepala eksekutif secara langsung merupakan isu yang menarik, karena fenomena ini mengindikasikan sebuah proses politik yang akan memperkuat demokratisasi di daerah-daerah di Indonesia dan secara *de facto* juga memiliki konsekuensi antara lain,¹⁰⁴ *pertama*; meningkatnya kesadaran politik konstituen; *kedua*; meningkatkan akses warga ikut mempengaruhi keputusan pemerintah daerah terutama yang berkaitan dengan kepentingan warga; *ketiga*; memotivasi media daerah, aktif terlibat dalam seluruh tahapan pemilihan; *keempat*; mendorong berkembangnya semangat kemandirian parpol di daerah; *kelima*; akan mampu menekan sikap dan perilaku DPRD yang sering menganggap dirinya sebagai satu-satunya institusi pemegang mandat rakyat yang paling representatif, oleh karena pilkada langsung berpotensi membatasi kekuasaan dan wewenang DPRD, *keenam*; manuver DPRD yang tereduksi; *ketujuh*; akan

¹⁰¹Kusnu Goesniadhie S. *op. cit.*

¹⁰²Samuel Humes and Eileen Martin., *op.cit.*, hal 137.

¹⁰³*Ibid.*, hal 142-143.

¹⁰⁴Khudzaifah Dimiyati, "Pilkada Langsung : Sebuah Proses Penguatan Kesadaran Politik Masyarakat?", Makalah dalam "Workshop" bagi anggota DPRD Ngawi yang disampaikan pada tanggal 22 s/d 23 Desember 2004.

menghasilkan KDH yang lebih berkualitas, yang diposisikan sebagai pemegang mandat rakyat; dan *kedelapan*; pemerintah daerah menjadi lebih stabil, produktif dan efektif.

Konstruksi pemilihan kepala eksekutif secara langsung juga dimaksudkan untuk mengeliminasi berbagai dampak negatif dari pemilihan KDH yang dilaksanakan oleh DPRD, khususnya berkaitan dengan akseptabilitas KDH yang selama ini kurang mewakili aspirasi masyarakat secara luas.¹⁰⁵ Unsur positif lain dari pemilihan KDH secara langsung adalah semakin terciptanya *checks and balances* yang ideal antara DPRD dan KDH. Hal ini disebabkan karena KDH dan DPRD mempunyai legitimasi politik yang seimbang karena sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga pengalaman *legislative heavy* yang terjadi pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak terulang lagi.

2. **Praktek di Negara Lain**

Lebih dari 70% dari walikota AS dipilih melalui pemilu, seperti juga hampir semua pemimpin di pemerintahan.¹⁰⁶ Pemilihan walikota melalui pemilu juga dilakukan di Iran, Jepang, Filipina, Kanada, dan beberapa negara Amerika Latin.¹⁰⁷ Dalam pemilihan umum kepala eksekutif lokal, masing-masing calon yang terdaftar menang dengan jumlah suara terbesar. Kecuali pemilihan adalah non-partisan (seperti di banyak kota di AS) setiap pihak sponsor calon, yang mungkin telah dipilih pada pemilihan primer atau pada pertemuan para pemimpin partai. Umumnya calon independen memiliki kesempatan yang lebih kecil untuk menang di tempat pemungutan suara, meskipun demikian, ada contoh sering orang tanpa dukungan pihak terorganisir dapat memenangkan pemilihan. Di beberapa

¹⁰⁵ Progo Nurdjaman, "Implementasi UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Implikasinya terhadap Pemilihan Kepala Daerah Langsung dan Peluang Investasi di Daerah," Makalah dalam seminar Nasional Program Pasca Sarjana UNDIP yang disampaikan pada tanggal 9 Maret 2005.

¹⁰⁶ Samuel Humes and Eileen Martin., *op. cit*, hal 142.

¹⁰⁷ *Ibid.*

pemerintah lokal di AS, kepala eksekutifnya dipilih melalui pemilu, dapat pula diberhentikan dari jabatannya melalui pemilu, jika suara diminta oleh petisi ditandatangani dalam persentase tertentu pemilih lokal.¹⁰⁸

Di Jepang, gubernur, walikota, dan anggota majelis lokal dipilih langsung oleh masyarakat melalui pemilihan secara langsung. Gubernur dan walikota adalah seperti CEO, bertanggungjawab untuk konsistensi keseluruhan pelayanan otoritas lokal dan fungsi dan berwenang untuk mewakili otoritas lokal dari luar sistem. Gubernur dan walikota dapat dipecat melalui mosi tidak percaya oleh 2/3 dari suara di parlemen propinsi atau kota.¹⁰⁹ Begitu pula di Thailand, gubernur yang bertindak sebagai kepala eksekutif Kota Metropolitan Administrasi Bangkok dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur dapat diberhentikan melalui referendum atau di pecat oleh Menteri Dalam Negeri.¹¹⁰

3. Kelebihan dan Kekurangan

a. Kelebihan

Dalam arti positif, pemilihan kepala eksekutif melalui pemilihan secara langsung memberikan kesempatan kepada rakyat di daerah sebagai salah satu infrastruktur politik untuk memilih pemimpinnya secara langsung melalui mekanisme pemungutan suara. Hal ini akan mendorong terjadinya keseimbangan antara infrastruktur politik dengan suprastruktur politik, karena melalui pemilihan langsung rakyat dapat menentukan jalannya pemerintahan dengan memilih pemimpin yang dikehendaki secara bebas dan rahasia. Meskipun rakyat tidak terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan pemerintahan sehari-hari, namun dapat melakukan kontrol atas jalannya pemerintahan yang sudah mendapat mandat langsung dari rakyat. Dengan demikian terjadi mekanisme *check and balance* yang

¹⁰⁸*Ibid.*, hal 143.

¹⁰⁹Patrick Keuleeers, *op. cit.*, page 13-14.

¹¹⁰*Ibid.*, page 18.

mendorong dicapainya akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹¹¹

Politik uang dapat diminimalisir, karena melibatkan seluruh masyarakat. Kampanye dan pemilihan kepala eksekutif lokal merupakan sarana yang sangat membantu meningkatkan kepentingan pemilih dalam isu-isu kota. Selain itu, tidak seperti kepala eksekutif yang diangkat atau dipilih oleh dewan, kepala eksekutif dipilih melalui pemilu bertanggung jawab langsung kepada publik. Dewan dan kepala eksekutif dipilih secara terpisah, sehingga organ-organ ini dapat *check and balance* satu sama lain.¹¹²

Mengutip pendapat Laode Harjudin, menurutnya ditinjau dari perspektif demokrasi, sistem pemilihan secara langsung lebih menjanjikan dibandingkan dengan sistem perwakilan, karena berdasarkan sifat yang dikandung dan mekanisme yang diterapkan sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004. Pilkada langsung paling tidak memiliki 3 (tiga) implikasi penting,¹¹³ *pertama*; dapat menghindari kemungkinan manipulasi dan kecurangan seperti praktek *money politics* dalam proses pemilihan. Dengan keterlibatan rakyat dalam jumlah besar, para kompetitor yang terbiasa mengandalkan kekuatan uang akan berpikir seratus kali untuk kembali meneruskan kebiasaan buruknya. Dengan demikian akan berlangsung kompetisi yang fair (*fair play competition*) antar calon, sehingga pilihan rakyat benar-benar muncul dari hati nurani berdasarkan kemampuan dan integritas yang dimiliki sang calon. *Kedua*; pilkada langsung akan memberikan legitimasi yang kuat bagi pemimpin yang terpilih karena mendapat dukungan yang luas dari rakyat. Tanpa dukungan rakyat, pemerintah akan sulit mengimplementasikan kebijakannya sekalipun mempunyai kekuatan memaksa (*coercion*). Sebaliknya, dukungan yang diberikan

¹¹¹M. Ikhsan., *op.cit.*

¹¹²Samuel Humes and Eileen Martin., *op.cit.*, hal 143.

¹¹³Laode Harjudin, "Pilkada Eksperimen Kedaulatan Rakyat", dalam Ari Pradhanawati, *Pilkada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*, cet. 1, (Surakarta: KOMPIP, 2005), hal. 140.

rakyat kepada sang pemimpin menuntut respon atau umpan balik (*feed back*) dari pemimpin kepada rakyat yang telah memilihnya. Di satu pihak, rakyat telah memberikan dukungannya, dan di lain pihak, pemimpin terpilih harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. *Ketiga*; mengembalikan kedaulatan di tangan rakyat. Melalui pilkada langsung rakyat sebagai pemilik kedaulatan kembali menemukan eksistensinya. Di sana (dalam sistem itu), secara alami, berkaitan dengan sistem politik, tersedia mekanisme penjamin kedaulatan rakyat. KDH yang dipilih secara langsung memiliki ikatan psikologis yang lebih dekat dengan rakyat dibandingkan melalui sistem perwakilan. Dengan sendirinya, KDH bukan saja terikat atau loyal kepada kepentingan rakyat, tetapi juga dipaksa oleh mekanisme untuk harus melindungi kedaulatan rakyat.

Dalam sudut pandang hukum dan politik ketatanegaraan perubahan mekanisme pemilihan KDH dan Wakil KDH dari sistem perwakilan ke sistem pemilihan langsung merupakan kemajuan yang signifikan dalam kehidupan berdemokrasi dan berkonstitusi. Sistem perwakilan yang selama ini dipraktikkan saat pemilihan KDH telah gagal menjalankan amanat konstitusi untuk terwujudnya kedaulatan rakyat dalam praktek ketatanegaraan. Sistem perwakilan dalam pemilihan KDH begitu mudah direayasa, diintervensi, politik uang, dagang sapi, tawar menawar, dan penyimpangan. Pemilihan KDH secara langsung akan menghasilkan figur kepemimpinan yang aspiratif, berkualitas, dan *legitimate*. Dengan pemilihan langsung akan mendekatkan pemerintah dengan yang diperintah, dan akuntabilitas KDH benar-benar tertuju kepada rakyat.¹¹⁴

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pemilihan kepala eksekutif secara langsung memiliki beberapa kelebihan, yaitu rakyat dapat turut serta menentukan pemerintahan dengan cara memilih pemimpinnya secara langsung; lebih mendorong akuntabilitas publik

¹¹⁴ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, cet. 1, (Yogyakarta: Penerbit Total Media, 2009), hal. 78.

dalam menjalankan roda pemerintahan; politik uang dapat lebih diminimalisir karena melibatkan seluruh masyarakat; memberikan legitimasi yang kuat bagi kepala eksekutif terpilih karena mendapat dukungan luas dari rakyat; mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat; sinkron dengan mekanisme rekrutmen pejabat negara yg lain seperti Presiden, DPR, DPD, bahkan kepala desa; memperkuat otonomi daerah; sebagai pembelajaran yang baik bagi rakyat untuk berdemokrasi; serta kaderisasi kepemimpinan nasional.

b. Kekurangan

Biaya yang dikeluarkan relatif lebih besar, karena harus melakukan beberapa tahapan dan membutuhkan keterlibatan dari berbagai pihak untuk melaksanakan pemilihan secara langsung. Dalam arti negatif, pemilihan secara langsung sebagai lompatan demokrasi yang merupakan pestanya rakyat daerah, diartikan sebagai kebebasan rakyat untuk berbuat apa saja, termasuk melakukan tindakan-tindakan anarki dalam pelaksanaan pemilihan serta mengambil keuntungan pribadi dari pelaksanaan pemilihan kepala eksekutif tersebut.¹¹⁵

Setidaknya ada tiga permasalahan yang berpotensi menimbulkan benturan-benturan kepentingan antar masa pendukung calon KDH,¹¹⁶ *pertama*; lembaga demokrasi belum menjadi alat demokrasi yang baik, *kedua*; sifat partisipasi politik masyarakat masih tradisional, dan *ketiga*; aturan hukum pilkada langsung masih lemah. Selain itu tantangan lain yang harus diwaspadai pula adalah,¹¹⁷ *pertama*; kemungkinan semakin menguatnya semangat kedaerahan. Ini jika tidak dipahami secara komprehensif dapat terjerumus dalam fanatisme

¹¹⁵M. Ikhsan., *op.cit.*

¹¹⁶Joko J. Prihatmoko, "Pilkada Langsung, Solusi Kemacetan Demokrasi". Editor.

¹¹⁷Fransiskus P. Heryoso, "Pilkada Langsung Sebuah Tantangan", Kompas.

yang sempit yang hanya menghendaki putra daerah sebagai pemegang kekuasaan tanpa mempertimbangkan aspek kompetensi calon tersebut. *Kedua*; meruncingnya konflik antara DPRD dan KDH. DPRD dan KDH memiliki legitimasi yang sama kuat karena dipilih langsung oleh rakyat. Sehingga KDH tidak dapat dijatuhkan DPRD seperti sering terjadi selama ini.

Di beberapa daerah tertentu yang kultur politiknya masih sangat paternalistik, sistem pemilihan langsung itu justru potensial melahirkan tokoh pemimpin yang tidak seharusnya dipilih menjadi gubernur, bupati atau walikota. Sekali yang bersangkutan terpilih, tidak lagi mudah untuk menjatuhkannya, kecuali karena alasan hukum. Dana yang dibutuhkan untuk memilih calon kepala eksekutif lebih tinggi, karena harus melakukan pemungutan suara yang melibatkan orang yang banyak dan membutuhkan waktu yang cukup.¹¹⁸

Di sisi lain, karena baik eksekutif dan dewan memiliki mandat independen dari pemilih, ada persaingan hampir tidak bisa dihindari, terutama jika mayoritas dewan tidak memiliki pandangan politik yang sesuai dengan walikota. Alderfer menunjukkan bahwa, pangsa walikota dan dewan baik kekuasaan legislatif dan administrative, ketika tidak setuju politik atau pada isu-isu spesifik, perselisihan yang buruk mempengaruhi jalannya pemerintahan, dan warga menderita. Banyak walikota yang kuat telah melawan dengan dewan, yang kadang-kadang mewakili mesin partai. Kepemimpinan yang kuat atau diplomasi dari suatu kelas tinggi selalu diperlukan untuk kelancaran operasi mesin pemerintah yang didirikan pada prinsip *checks and balances*.¹¹⁹

¹¹⁸ Jimly Asshiddiqie, "Pemilihan Kepala Daerah", <http://els.bappenas.go.id/upload/other/Pemilihan%20Kepala%20Daerah.htm>, diunduh Selasa, 31 Agustus 2010.

¹¹⁹ *Loc cit.*

Penekanan pada orang yang terpilih menggabungkan tugas-tugas kepala administrasi dengan kepala politik sering terbukti terlalu banyak beban. Seperti kepala eksekutif cenderung menyerah dengan berat tugas administrasinya atau cenderung mengabaikan. Pengembangan eksekutif lokal dipilih cenderung untuk meningkatkan respon politik lokal kepala eksekutif tetapi juga cenderung menurunkan potensi keahlian administrasi yang semakin penting dalam pemerintahan lokal modern, dengan jangkauan yang luas dan semakin teknis kompleksitas layanan dan sejumlah besar karyawan, banyak di antaranya adalah spesialis yang sangat terampil. Meningkatnya kebutuhan kepemimpinan administrasi berpengalaman, telah menjadi faktor yang kuat dalam pengembangan posisi kepemimpinan eksekutif yang diisi oleh janji lokal melalui pemilu.¹²⁰

Dari uraian di atas, kiranya kelemahan dari mekanisme pemilihan kepala eksekutif secara langsung adalah biaya yang dikeluarkan relatif lebih besar; potensi konflik horisontal lebih besar; politik uang dpt melibatkan masyarakat luas; kepala eksekutif terpilih belum tentu memahami birokrasi karena terpilih berdasarkan popularitas; serta penyalahgunaan wewenang oleh incumbent.

D. *The Chief Executive Appointed by Council (Kepala Eksekutif Diangkat oleh Dewan)*

1. Umum

Sebuah trend yang relatif baru di Amerika Serikat serta beberapa negara-negara lain, dewan lokal mengangkat kepala eksekutif. Biasanya tidak dipilih di antara anggota dewan, dan telah memiliki pengalaman sebelumnya, serta telah memiliki pengalaman dalam pelatihan administrasi pemerintahan.¹²¹ Contoh yang paling terkenal adalah manajer kota di AS dan banyak kota di Irlandia.

¹²⁰ Samuel Humes and Eileen Martin., *op. cit.*, hal 144.

¹²¹ *Ibid.*, hal 137-138.

Perbedaan antara pengangkatan atau pemilihan oleh dewan sulit untuk didefinisikan secara tepat. Salah satu cara termudah untuk membedakan keduanya adalah calon yang terpilih dalam pemilihan oleh dewan adalah orang-orang yang diharapkan akan diisi oleh administrator publik amatir atau politisi, sedangkan mekanisme pengangkatan calon kepala eksekutif oleh dewan adalah calon yang diangkat adalah yang diharapkan akan diisi oleh administrator publik yang profesional. Dalam pemilihan, pilihan umumnya terbatas pada orang-orang yang menjadi penduduk dari unit lokal tertentu, dalam pengangkatan pilihan umumnya terbatas pada orang-orang yang memiliki pelatihan administrasi publik atau pengalaman maupun keduanya, dan sering kepala eksekutif yang diangkat dipilih dari luar unit lokal. Pertimbangan politik memainkan peran penting dalam pemilihan kepala eksekutif terpilih, dan diperkirakan akan terus afiliasi politik setelah pemilihan. Hampir selalu yang dipilih berasal dari anggota dewan, dan tetap menjadi anggota dewan.¹²²

Di sisi lain, kepala eksekutif yang diangkat oleh dewan adalah anggota yang mempekerjakan staf yang bukan anggota dewan, dan hampir selalu tidak diharapkan untuk terlibat dalam politik faksi atau partisan. Dalam prakteknya, manajer kota AS berulang kali mengalami banyak tekanan untuk melaksanakan tugasnya dengan cara yang menguntungkan salah satu pihak. Profesional Jerman yang diangkat dewan kota untuk kepala eksekutif umumnya dipilih berdasarkan kepemimpinan politik serta kompetensi profesionalnya.¹²³ Posisi kepala eksekutif yang diangkat dewan adalah profesional. Terkait dengan peran yang harus dijalankan oleh seorang kepala eksekutif, sangat tergantung UU Negara dan dari unit lokal yang dikepalai. Kehadiran, derajat, kewenangan ketua dewan juga mempengaruhi hubungan antara eksekutif profesional yang diangkat dengan dewan dan mempengaruhi dalam pelaksanaan tugasnya.¹²⁴

¹²²*Ibid.*, hal 144.

¹²³*Ibid.*

¹²⁴*Ibid.*, hal 145.

Di kota-kota dengan ketua dewan dan petugas kepala administratif terpisah, seperti di kota-kota dewan manajer AS, kekuatan relatif masing-masing mungkin berbeda. Di Amerika Serikat kantor ketua dewan di kota-kota dewan manager mungkin tidak memiliki kewenangan yang cukup, sedangkan dinegara lainnya, peran kepala eksekutif dibagi oleh ketua dewan dan petugas administrasi kepala (misalnya banyak di kota Norwegia lebih padat, dan banyak kota Jerman lainnya).¹²⁵

2. **Praktek di Negara Lain**

Dalam eksekutif perkotaan dan banyak dari kota pedesaan di Finlandia, kepala (atau manajer) adalah karyawan profesional yang diangkat, menjabat sebagai ketua dewan kota dan kepala staf. Ketua Dewan adalah kepala upacara kotamadya, sedangkan posisi kepala eksekutif/ketua dewan merupakan salah satu pemimpin yang kuat. Kepala eksekutif memiliki wewenang yang tidak terbatas. Jika dewan ingin memecat untuk alasan lain selain ketidakmampuan fisik untuk pekerjaan, keputusan harus didasarkan pada mayoritas tiga perempat, dan harus disampaikan kepada pemerintah provinsi untuk mendapatkan persetujuan.¹²⁶

Di Jerman, beberapa pejabat eksekutif juga pejabat profesional. Masa jabatannya sekitar enam tahun, dua belas tahun, atau untuk waktu yang tidak terbatas. Dalam dua kasus pertama petugas kepala eksekutif biasanya dipilih untuk persyaratan tambahan.¹²⁷ Di banyak kota di Amerika Serikat dengan membentuk dewan manajer pemerintah, manajer adalah pejabat profesional yang diangkat dan melayani dewan. Kepala eksekutif dapat berbicara dengan bebas pada pertemuan dewan dan berada dalam posisi kepemimpinan yang fokus untuk melaksanakan kebijakan, meskipun bukan ketua. Ketua Dewan, juga menjabat sebagai kepala

¹²⁵*Ibid.*, hal 146.

¹²⁶*Ibid.*, hal 145.

¹²⁷*Ibid.*, hal 145-146.

seremonial. Dalam prakteknya, di banyak kota sebagian besar proposal untuk dewan disajikan oleh manajer, dan mungkin menjadi manajer yang memimpin diskusi pada sesi informal. Manajer kota di AS berada dalam posisi yang kuat untuk menjadi sumber, kepala inovator, perumus, dan rekomendasi usulan kebijakan. Manajer kota AS sering berada dalam posisi yang diharapkan tidak hanya untuk menjelaskan dan mempertahankan proposal di dewan juga di masyarakat. Tanpa keyakinan, manajer tidak hanya usulannya dapat tidak diterima, tetapi mungkin juga dapat dipecah. Dalam hal ini posisi kepala eksekutif kota profesional di Jerman dan Irlandia jauh lebih kuat, baik karena semakin lama masa jabatan dan karena tradisi.¹²⁸

3. Kelebihan dan Kekurangan

a. Kelebihan

Orang yang menjadi kepala eksekutif adalah seorang profesional, atau orang yang ahli di dalam organisasi dan pemerintahan. Sehingga diharapkan mampu menjalankan roda pemerintahan dengan profesional, efektif, dan efisien.

Mekanisme pengangkatan melalui memilih kepala eksekutif lokal memungkinkan untuk pengembangan profesi sebagai kepala eksekutif, yang dimiliki seorang yang terlatih dan dapat memiliki karier. Setelah pelatihan khusus, seorang calon kepala eksekutif dapat memulai kariernya sebagai asisten kepala eksekutif, menjadi seorang kepala eksekutif sebuah kota kecil dan kemudian menjadi kepala eksekutif unit lokal lebih padat. Keuntungan lainnya adalah kepala eksekutif yang diangkat memiliki masa jabatan yang lebih panjang dibandingkan kepala eksekutif yang diangkat melalui mekanisme yang berbeda.¹²⁹

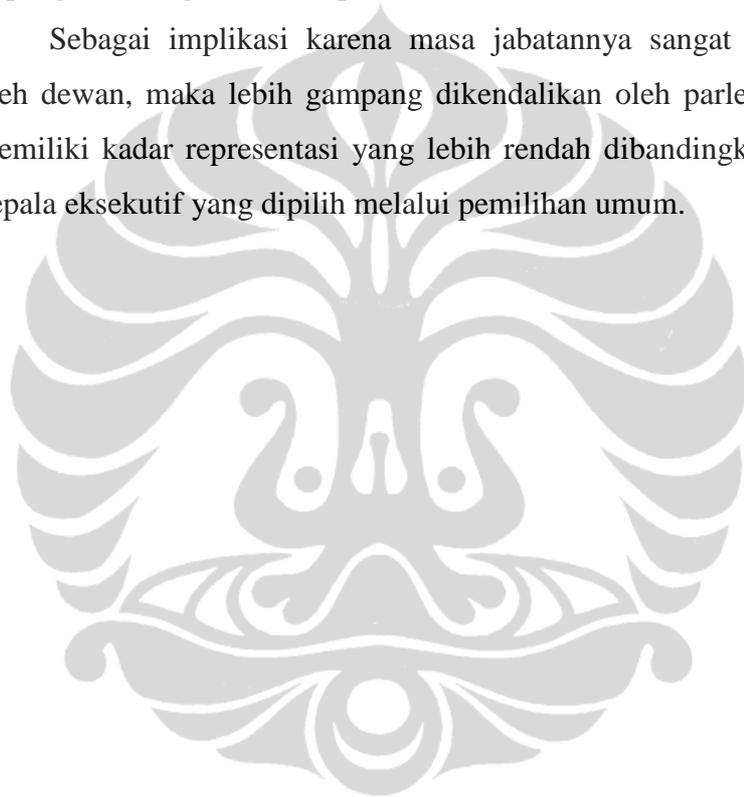
¹²⁸*Ibid.*, hal 146.

¹²⁹*Ibid.*, hal 144.

b. Kekurangan

Masa jabatannya sangat tergantung dengan konstasiasi dan kondisi perpolitikan di kalangan dewan. Kapan saja dewan menghendaki pemberhentian atas dirinya, maka hal ini dapat dilakukan. Senantiasa harus bekerja profesional, dan tidak mudah terpengaruh dengan kondisi politik di dewan.

Sebagai implikasi karena masa jabatannya sangat ditentukan oleh dewan, maka lebih gampang dikendalikan oleh parlemen, serta memiliki kadar representasi yang lebih rendah dibandingkan dengan kepala eksekutif yang dipilih melalui pemilihan umum.



BAB III

SEJARAH PENGATURAN MEKANISME REKRUITMEN PENGISIAN JABATAN KDH DI INDONESIA

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai sejarah pengaturan mekanisme rekrutmen pengisian jabatan KDH yang pernah berlaku di Indonesia. Pembahasan dalam bab ini dilakukan berdasarkan periodeisasi pengaturan yang berkaitan mekanisme rekrutmen pengisian jabatan KDH, yang dibagi di dalam 4 (empat) periode, yaitu periode 1945-1959, periode 1959-1966, periode 1966-1998, dan periode 1998-2010. Periodeisasi didasarkan pada konfigurasi politik yang terjadi pada saat itu, yang membawa pengaruh pada produk hukum yang dihasilkan, dalam hal ini adalah UU yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yang salah satu substansinya mengatur mengenai mekanisme rekrutmen pengisian jabatan KDH.

A. Periode 1945-1959

1. Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Indonesia Daerah

Produk hukum pada awal masa kemerdekaan ini lahir 4 bulan 6 hari setelah proklamasi kemerdekaan RI, tepatnya pada tanggal 23 November 1945. Setelah usaha pembentukan lembaga-lembaga negara dan meletakkan kekuasaan dengan fungsi masing-masing berjalan sebagaimana mestinya, pemerintah RI yang baru berjalan beberapa bulan berusaha memikirkan agar implementasi pemerintahan dapat berjalan sampai keseluruhan wilayah Indonesia. Pemerintah kemudian berusaha menyusun aturan yang bisa menjadi landasan hukum (yang sifatnya

sementara) sebagai landasan pemerintahan di daerah. 4 (empat) bulan kemudian pemerintah menerbitkan aturan hukum yang pertama, yaitu UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Indonesia Daerah (selanjutnya disebut UU No. 1 Tahun 1945).

Komite Nasional Daerah diadakan di Jawa dan Madura, karesidenan, kota berotonomi, kabupaten, dan daerah lain-lain yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri, kecuali di Daerah Surakarta dan Jogjakarta.¹³⁰ Komite Nasional Daerah ini kemudian menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama¹³¹ dengan dan dipimpin oleh KDH menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya.¹³² Komite Nasional Daerah selanjutnya memilih beberapa orang, yang sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang sebagai Badan Eksekutif, yang bersama-sama dengan¹³³ dan dipimpin oleh KDH menjalankan pemerintahan sehari-hari di daerah.

5 (lima) orang anggota Badan Eksekutif tersebut, dipilih oleh Komite Nasional Daerah diantara anggota-anggotanya. Jadi 5 (lima) orang anggota Badan Eksekutif tersebut merupakan anggota pula dari Badan Perwakilan Rakyat (Komite Nasional Daerah).¹³⁴ Dalam Badan Eksekutif, KDH merupakan ketua yang menjadi anggota pula, sebaliknya seperti dalam Badan Legislatif, KDH hanya menjadi ketua saja.¹³⁵ Sifatnya KDH ini ada

¹³⁰Indonesia, *Undang-Undang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah*, UU No. 1 Tahun 1945, lihat Pasal 1. Lihat juga bagian penjelasan pasal-pasal.

¹³¹*Ibid.*, berdasarkan penjelasan Pasal 2, perkataan "bersama-sama" disini harus diartikan bahwa KDH yang memimpin Badan Perwakilan Rakyat itu tidak mempunyai suara dalam Badan Perwakilan Rakyat itu, jadi bukan "*lid tevens voorzitter*" melainkan ketua saja.

¹³²*Ibid.*, lihat Pasal 2.

¹³³*Ibid.*, berdasarkan penjelasan Pasal 3, bahwa dalam Badan Eksekutif, KDH merupakan ketua yang menjadi anggota pula, sebaliknya seperti yang telah dijelaskan, dalam Badan Legislatif, KDH hanya menjadi ketua saja. Oleh karena dengan Ketua ini jumlahnya anggota Badan Eksekutif dapat menjadi 6, angka yang genap (*even-getal*), maka sukar sekali jika ada *staking van stemmen* (yang mufakat sama dengan yang tidak mufakat), sedang tentang hal ini belum teratur.

¹³⁴*Ibid.*, lihat Penjelasan Pasal 3.

¹³⁵*Ibid.*

dua, yaitu: sebagai wakil pemerintah dan sebagai ketua, pemimpin badan-badan.¹³⁶

Adapun jabatan Wakil KDH di dalam UU ini tidak diatur secara tegas. Pasal 4 menyatakan Ketua Komite Nasional Daerah yang lama harus diangkat sebagai Wakil Ketua Badan. Kemudian di dalam penjelasannya dinyatakan bahwa jika KDH berhalangan, maka Wakil Ketua Badan, menggantikan posisi KDH.¹³⁷

Dari uraian di atas, maka mekanisme rekrutmen pengisian jabatan KDH yang di atur di dalam UU No. 1 Tahun 1945 adalah melalui pemilihan oleh Komite Nasional Daerah (Badan Perwakilan Rakyat),¹³⁸ dimana komite ini memilih 5 (lima) orang diantara anggotanya untuk duduk di Badan Eksekutif, yang salah satunya menjadi KDH yang bertindak sebagai ketua sekaligus anggota. Sedangkan status KDH di dalam badan legislatif (Komite Nasional Daerah) hanya sebagai ketua, tetapi tidak memiliki hak suara. Sementara Wakil KDH, berasal dari ketua Komite Nasional Daerah yang lama, yang secara otomatis menjadi wakil ketua Komite Nasional Daerah pada saat KDH terpilih. Dalam hal KDH berhalangan, maka Wakil Ketua Komite Nasional Daerah menggantikan posisi KDH.

2. Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah

Seiring dengan perkembangan ketatanegaraan yang semakin kondusif, ditandai semakin tertatanya pelaksanaan pemerintahan secara menyeluruh, termasuk dasar hukum pelaksanaan pemerintahan di daerah. Setelah UU No. 1 Tahun 1945 berlaku positif sekitar 3 tahun, kemudian pemerintah menyempurnakannya dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 22 Tahun 1948). UU No. 22 Tahun

¹³⁶*Ibid.*

¹³⁷*Ibid.*, lihat Penjelasan Pasal 4.

¹³⁸*Ibid.*, lihat Pasal 3.

1948 merupakan pengganti UU No. 1 Tahun 1945, karena UU tersebut dibuat amat sederhana, sekedar untuk dapat mengadakan pemerintahan daerah yang masih dalam suasana revolusi yang hebat.¹³⁹

UU No. 22 Tahun 1948 lahir setelah sistem pemerintahan yang dianut pada saat itu sudah berubah, dari sistem pemerintahan presidensial ke sistem pemerintahan parlementer, dengan satu indikasi bahwa menteri-menteri tidak lagi bertanggung jawab kepada Presiden, tetapi kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Perkembangan ketatanegaraan (sistem pemerintahan) di tingkat pemerintah pusat tersebut mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang secara tidak langsung harus memperbaharui landasan hukum pelaksanaan pemerintahan di daerah sebagai dasar pelaksanaannya.¹⁴⁰

Di dalam UU No. 22 Tahun 1948, pembagian daerah diatur di dalam Pasal 1 ayat (1), yang menyatakan bahwa: *“Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah: Propinsi, Kabupaten (Kota besar) dan Desa (Kota kecil) negeri, marga dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.”* Ini berarti bahwa terdapat tiga tingkatan yang ada di wilayah RI pada saat itu, masing-masing tingkatan tersebut berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Pemerintah juga mengakui adanya daerah istimewa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, hal ini diatur di dalam Pasal 1 ayat (2), yang menyatakan:

“Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak, asal-usul dan dizaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa dengan Undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Propinsi, Kabupaten atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.”

¹³⁹Indonesia, *Undang-Undang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri*, UU No. 22 Tahun 1948, Lihat Alinea ke 2 Penjelasan Umum.

¹⁴⁰Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, cet. 1, (Bogor: PT. Penerbit Ghalia Indonesia, 2007), hal. 144.

Di dalam UU No. 22 Tahun 1948, pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah,¹⁴¹ dimana KDH menjabat Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah.¹⁴² Adapun hal yang terkait dengan mekanisme pengisian jabatan KDH di dalam UU ini, masing-masing tingkatan diterapkan dengan cara yang berbeda. Untuk tingkatan propinsi, mekanisme pengisian jabatan KDH diatur di dalam Pasal 18 ayat (1) yang menyatakan: “*Kepala Daerah Propinsi diangkat oleh Presiden dari sedikitnya-sedikitnya dua atau sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi.*”

Kemudian KDH Kabupaten (kota besar), diatur di dalam Pasal 18 ayat (2), yang menyatakan: “*Kepala Daerah Kabupaten (kota besar) diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil),*” sedangkan terhadap KDH desa (kota kecil), Pasal 18 ayat (3) menyatakan: “*Kepala Daerah Desa (kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi dari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil).*”

Dalam pelaksanaannya, melalui ketentuan di bab peralihan yang ada di dalam Pasal 46 ayat (4), untuk sementara waktu pengangkatan KDH dijalankan menyimpang dari ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3). Di dalam UU ini juga tidak ditegaskan keberadaan Wakil KDH. Untuk mewakili KDH jika berhalangan oleh Dewan Pemerintah Daerah ditunjuk seorang diantara anggotanya.¹⁴³

¹⁴¹Undang-Undang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, *op. cit.*, lihat Pasal 2 ayat (1).

¹⁴²*Ibid.*, Pasal 2 ayat (3).

¹⁴³*Ibid.*, Pasal 19.

KDH di dalam pemerintahan daerah memiliki kewajiban sebagai pengawas pekerjaan DPRD di Dewan Pemerintah Daerah¹⁴⁴ dan sebagai ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah.¹⁴⁵ Jadi jelasnya KDH sebagai pengawas adalah wakil Pemerintah, dan sebagai ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah adalah (organ) Pemerintah Daerah.¹⁴⁶ Terkait dengan pemberhentian KDH, Pasal 18 ayat (4) menyatakan: “*Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh yang berwajib atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.*”

Berdasarkan penjelasan di atas, walaupun melalui ketentuan yang ada di dalam Pasal 46 ayat (4), untuk sementara waktu pengangkatan KDH dijalankan menyimpang dari ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), dapat disimpulkan bahwa mekanisme pengisian jabatan KDH di dalam UU No. 22 Tahun 1948 dilakukan berbeda di masing-masing tingkatan, yaitu:

- a. untuk tingkat propinsi: KDH diangkat oleh Presiden dari sedikitnya 2 (dua) atau sebanyak 4 (empat) orang calon yang diajukan oleh DPRD Propinsi;
- b. untuk tingkatan kabupaten (kota besar): KDH diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari sedikitnya 2 (dua) dan sebanyak 4 (empat) orang calon yang diajukan oleh DPRD Desa (kota kecil); dan
- c. untuk tingkatan desa (kota kecil): KDH diangkat oleh KDH Propinsi dari sedikitnya 2 (dua) dan sebanyak 4 (empat) orang calon yang diajukan oleh DPRD Desa (kota kecil).”

Terkait dengan kedudukan Wakil KDH, dalam UU No. 22 Tahun 1948 tidak dinyatakan secara tegas keberadaannya. Hanya saja dalam hal KDH berhalangan, maka kedudukannya dapat digantikan oleh salah seorang yang ditunjuk di dalam Dewan Pemerintah Daerah.

¹⁴⁴*Ibid.*, lihat Pasal 36.

¹⁴⁵*Ibid.*, lihat Pasal 2 ayat (3).

¹⁴⁶*Ibid.*, lihat Penjelasan Umum nomor 21.

3. Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. Tahun 1957) lahir setelah pelaksanaan pemilu yang dinilai benar-benar demokratis, dan berdasarkan kepada Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (selanjutnya disebut UUD S Tahun 2950). UU No. Tahun 1957 menganut asas otonomi yang seluas-luasnya, yang merupakan implikasi dari asas demokrasi yang disebut “ultra demokratis” di bawah UUD S 1945. KDH sepenuhnya sebagai alat Daerah Otonom semata-mata dan bukan merupakan alat pusat di daerah.¹⁴⁷

Implementasi demokrasi semakin bersinar dengan penguatan pemilihan secara langsung bagi KDH dan DPRD. Hal ini menunjukkan bahwa penguatan kedaulatan rakyat mendapat tempat yang layak dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Akan tetapi maksud ini tidak pernah terwujud karena UU yang mengatur tentang pemilihan secara langsung tidak pernah terbentuk (diterbitkan), dan dalam perkembangannya telah terjadi distorsi pemikiran dan kebijaksanaan mengenai pelaksanaan pemerintahan daerah.¹⁴⁸

Di dalam UU No. 1 Tahun 1957, telah ada wacana untuk mengadakan pemilihan KDH secara langsung, tetapi karena pertimbangan kondisi politik, sosial, dan budaya, maka oleh pembentuk UU wacana pemilihan KDH secara langsung untuk sementara ditunda, sampai dengan waktu yang memungkinkan. Ketentuan ini dapat di cermati di dalam Memori Penjelasan Mengenai Usul UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Ad. 3, yang menyatakan: .

”Pada pokoknya seorang kepala daerah itu haruslah seorang yang dekat kepada dan dikenal oleh masyarakat Daerah yang bersangkutan itu, dan karena itu kepala daerah haruslah seorang yang mendapat kepercayaan dari rakyat tersebut dan diserahkan kekuasaan atas kepercayaan rakyat itu. Berhubung dengan itu, maka jalan satu-satunya untuk memenuhi maksud tersebut ialah bahwa

¹⁴⁷Samsul Wahidin, *op. cit.*, hal 93.

¹⁴⁸Agussalim Andi Gadjong, *op cit.*, hal. 148.

kepala daerah itu haruslah dipilih langsung oleh rakyat dari Daerah yang bersangkutan. Dasar pikiran ini tercantum dalam Pasal 23 ayat (1) yang selanjutnya dalam ayat (2) ditentukan bahwa cara pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah ditetapkan dengan Undang-undang. Akan tetapi meskipun pada azasnya seorang kepala daerah itu harus dipilih secara demikian, namun sementara waktu dipandang perlu memperhatikan pula keadaan yang nyata dan perkembangan masyarakat dewasa ini di daerah-daerah, kenyataan mana kiranya belum sampai kepada suatu taraf, yang dapat menjamin berlangsungnya pemilihan dengan diperolehnya hasil-hasil dari pemilihan itu yang sebaik-baiknya. Berhubung dengan itu maka untuk masa peralihan itu yang diharapkan akan berlangsung tidak lebih lama dari 4 tahun perlu diadakan ketentuan-ketentuan yang lebih praktis mengenai pemilihan kepala daerah itu.”

Berdasarkan pertimbangan di atas, maka dalam Pasal 24 UU No. Tahun 1957 ditetapkan, bahwa untuk sementara waktu KDH dipilih oleh DPRD dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut, syarat-syarat mana dapat diatur dengan Peraturan Pemerintah.¹⁴⁹ Meskipun pada umumnya KDH dipilih terutama dari anggota-anggota DPRD yang cakap, namun DPRD dapat pula memilih seorang calon dari luar yang dianggapnya memenuhi syarat-syarat. Hasil pemilihan KDH ini perlu mendapatkan pengesahan terlebih dahulu dari instansi Pemerintah yang berwajib, sehingga dalam figur KDH ini bertemulah titik demokrasi dari bawah dan dari atas dalam susunan pemerintahan negara. Dengan pengesahan dari Pemerintah Pusat ini dapat pula dicegah timbulnya hal-hal yang tidak diinginkan dalam soal pemilihan KDH.¹⁵⁰

Mengenai cara pengesahan KDH, begitu pula cara pemilihan dapat ditetapkan peraturan-peraturan umum dengan Peraturan Pemerintah. Pengesahan tersebut tidaklah akan dilakukan secara otomatis, akan tetapi akan diberikan setelah ditinjau apakah segala syarat yang diperlukan bagi penetapan KDH telah dipenuhi. Dalam hal pengesahan tadi tidak dapat

¹⁴⁹Memori Penjelasan Mengenai Usul Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Ad. 3.

¹⁵⁰*Ibid.*

diberikan, Pemerintah akan menjelaskan kepada DPRD yang bersangkutan sebab-sebab mengapa pengesahan tidak dapat diberikan, dengan disertai ketentuan untuk mengadakan pemilihan baru. Dengan pengesahan oleh Pemerintah Pusat maka kedudukan KDH sebagai organ Pemerintah Daerah itu merupakan satu organisasi yang stabil, karena berdasarkan kepercayaan DPRD terhadapnya yang tentu tidak mudah mengeluarkan suara-suara untuk menumbangkannya.

Di dalam UU No. 1 Tahun 1957, pembagian wilayah RI diatur di dalam Pasal 2 ayat (1), yang menyatakan:

“Wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut:

- a. Daerah tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya,*
- b. Daerah tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan*
- c. Daerah tingkat ke III.”*

Pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah.¹⁵¹ KDH karena jabatannya adalah ketua serta anggota Dewan Pemerintah Daerah.¹⁵² Terkait dengan mekanisme pengisian jabatan KDH, pada prinsipnya terkait dengan pengaturan pemilihan, cara pengangkatan, dan pemberhentian KDH, UU No. 1 Tahun 1957 ini mengamanatkan untuk diatur secara khusus di dalam UU yang lain atau tersendiri.¹⁵³ Tetapi untuk mengisi kekosongan hukum, karena belum ada UU yang mengatur tentang pemilihan KDH, untuk sementara waktu KDH dipilih oleh DPRD, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut.¹⁵⁴ Hasil pemilihan oleh DPRD memerlukan pengesahan lebih dahulu dari:¹⁵⁵

¹⁵¹Indonesia, *Undang Undang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, UU No. 1 Tahun 1957, LN No. 6 Tahun 1957, TLN No. 1143, lihat Pasal 5.

¹⁵²*Ibid.*, lihat Pasal 6 ayat (1)

¹⁵³*Ibid.*, lihat Pasal 23.

¹⁵⁴*Ibid.*, lihat Pasal 24 ayat (1).

¹⁵⁵*Ibid.*, lihat Pasal 24 ayat (2).

- a. Presiden apabila mengenai KDH dari tingkat ke I.
- b. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya apabila mengenai KDH dari tingkat ke II dan ke III.

KDH dipilih untuk satu masa pemilihan DPRD atau bagi yang dipilih antar waktu guna mengisi lowongan KDH, untuk sisa masa pemilihan tersebut.¹⁵⁶ Kemudian terkait dengan pengaturan secara umum mengenai syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan, serta cara pemilihan maupun pengesahan KDH akan diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah.¹⁵⁷ KDH berhenti dari jabatannya, karena:¹⁵⁸

- a. meninggal dunia,
- b. masa pemilihan berakhir.
- c. permintaan sendiri; dan/atau
- d. keputusan DPRD yang memperhentikannya sebagai anggota DPRD.

KDH juga berhenti dari jabatannya karena keputusan DPRD yang:¹⁵⁹

- a. memperhentikannya sebagai KDH; dan/atau
- b. memperhentikan Dewan Pemerintah Daerah.

Pemberhentian KDH karena permintaan sendiri, keputusan DPRD yang memperhentikannya sebagai anggota DPRD, memperhentikannya sebagai KDH; dan/atau memperhentikan Dewan Pemerintah Daerah memerlukan pengesahan dari Presiden atau Menteri Dalam Negeri.¹⁶⁰ Dalam hal KDH berhalangan, maka hal ini diatur di dalam ketentuan Pasal 26 UU No. 1 Tahun 1957, menyatakan:

- (1) *Apabila Kepala Daerah berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka ia diwakili oleh Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah.*
- (2) *Apabila dalam hal yang dimaksud dalam ayat (1) Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah juga berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka ia diwakili oleh anggota yang tertua usianya dari Dewan Pemerintah Daerah itu.*

¹⁵⁶*Ibid.*, lihat Pasal 24 ayat (3).

¹⁵⁷*Ibid.*, lihat Pasal 24 ayat (4).

¹⁵⁸*Ibid.*, lihat Pasal 24 ayat (5).

¹⁵⁹*Ibid.*, lihat Pasal 24 ayat (6).

¹⁶⁰*Ibid.*, lihat Pasal 24 ayat (7).

- (3) *Apabila Dewan Pemerintah Daerah itu berhenti karena suatu keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1), maka untuk sementara waktu tugas Dewan Pemerintah Daerah itu dijalankan oleh Ketua/Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

Apabila daerah belum mampu atau keadaan belum memungkinkan untuk melakukan pelaksanaan pemilihan KDH sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1), maka diberlakukanlah Pasal 74 ayat (4) bab ketentuan peralihan, yang menyatakan:

“Apabila berhubung dengan keadaan dalam masing-masing Daerah, Pemilihan Kepala Daerah belum dapat dilaksanakan menurut cara termaksud dalam Pasal 24 ayat (1), maka belum menyimpang dari ketentuan tersebut. Kepala Daerah diangkat sebagai berikut :

- a. *dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum terbentuk dalam waktu yang ditetapkan dalam Pasal 74 ayat (2) oleh:*
 1. *Presiden bagi Kepala Daerah tingkat ke I,*
 2. *Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Kepala Daerah tingkat ke II dan III;*
- b. *dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sudah terbentuk, akan tetapi pemilihan Kepala Daerah itu tidak dapat terlaksana dalam waktu yang ditetapkan dalam Pasal 74 ayat (3), oleh Presiden bagi Kepala Daerah tingkat ke I, dan oleh Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Kepala Daerah tingkat ke II dan III, pengangkatan mana sedapat-dapatnya diambil dari calon-calon sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang, yang dimaksudkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.”*

Dari uraian di atas, jelaslah bahwa walaupun di dalam UU ini sudah ada wacana untuk melakukan pemilihan KDH secara langsung, tetapi karena pertimbangan kondisi politik, sosial, dan budaya pada saat itu yang dirasakan oleh pembentuk UU masih belum siap, maka mekanisme pengisian jabatan KDH yang diatur di dalam UU ini adalah KDH dipilih oleh DPRD, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut.¹⁶¹ Kemudian hasil pemilihan oleh DPRD memerlukan pengesahan lebih dahulu dari:¹⁶²

- a. *Presidan apabila mengenai KDH dari tingkat ke I.*

¹⁶¹*Ibid.*, lihat Pasal 24 ayat (1).

¹⁶²*Ibid.*, lihat Pasal 24 ayat (2).

- b. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya apabila mengenai KDH dari tingkat ke II dan ke III.

Lalu di dalam Pasal 74 ayat (4), dinyatakan dalam keadaan masing-masing daerah, pemilihan KDH belum dapat dilaksanakan menurut cara termaksud dalam Pasal 24 ayat (1), maka. KDH diangkat :

- a. dalam hal DPRD belum terbentuk dalam waktu yang ditetapkan dalam Pasal 74 ayat (2) oleh:
1. Presiden bagi KDH tingkat ke I,
 2. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi KDH tingkat ke II dan III;
- b. dalam hal DPRD sudah terbentuk, akan tetapi pemilihan KDH itu tidak dapat terlaksana dalam waktu yang ditetapkan dalam Pasal Pasal 74 ayat (3), oleh Presiden bagi KDH tingkat ke I, dan oleh Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi KDH tingkat ke II dan III, pengangkatan mana sedapat-dapatnya diambil dari calon-calon sedikit-dikitnya 2 (dua) dan sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang, yang dimaksudkan oleh DPRD yang bersangkutan.

Di dalam UU ini tidak dikenal istilah Wakil KDH. Dalam hal KDH berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka diwakili oleh Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah.¹⁶³ Kemudian apabila Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah juga berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka diwakili oleh anggota yang tertua usianya dari Dewan Pemerintah Daerah itu.¹⁶⁴ Selanjutnya apabila Dewan Pemerintah Daerah itu berhenti karena suatu keputusan DPRD, maka untuk sementara waktu tugas Dewan Pemerintah Daerah itu dijalankan oleh Ketua/Wakil Ketua DPRD.¹⁶⁵

¹⁶³*Ibid.*, lihat Pasal 26 ayat (1)

¹⁶⁴*Ibid.*, lihat Pasal 26 ayat (2).

¹⁶⁵*Ibid.*, lihat Pasal 26 ayat (3).

B. Periode 1959-1966

1. Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (selanjutnya disebut UU No. 18 Tahun 1965) ini disahkan pada tanggal 1 September 1965, sebulan sebelum terjadinya G.30.S / PKI. Pembentukan UU No. 18 Tahun 1965 bertujuan memperkuat kedudukan KDH, untuk menjamin kelangsungan NKRI, dimana DPRD bertanggung jawab kepada KDH. Pemberlakuan, dan juga sebagai antisipasi perkembangan ketatanegaraan dalam rangka kembali kepada UUD 1945 sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Sejak keluarnya dekrit tersebut, maka ketentuan-ketentuan perundang-undangan tentang pelaksanaan pemerintah daerah perlu diperbaharui sesuai dengan Manifesto Politik RI sebagai GBHN dan pedoman-pedoman pelaksanaannya.¹⁶⁶

Di dalam UU No. 18 Tahun 1965 ini, paradigma kedudukan dan fungsi KDH diarahkan untuk menjamin kelangsungan kesatuan negara serta adanya pimpinan nasional. Untuk itu, maka perlu kedudukan KDH itu diperkuat dan diberi fungsi yang penting, bukan saja menjadi pusat daya upaya kegiatan pemerintah daerah yang bergerak di bidang urusan rumah tangga daerah, tetapi yang juga menjadi mata rantai yang kuat dalam organisasi Pemerintah Pusat. Maka dari itu, KDH bukan saja merupakan pimpinan pemerintah daerah, tetapi juga merupakan alat Pemerintah Pusat dan sebagai orang kepercayaan Presiden.¹⁶⁷

KDH merupakan unsur terpenting dalam daerahnya, maka untuk jaminan-jaminan adanya kepercayaan rakyat daerah kepada diri seorang KDH, haruslah diangkat oleh Pemerintah Pusat dari calon-calon, sedikit-dikitnya 2 (dua) dan sebanyak-banyaknya 4 (empat), yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Dengan adanya Wakil KDH itu tidak berarti,

¹⁶⁶Agussalim Andi Gadjong, *op. cit.*, hal. 153.

¹⁶⁷Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Angka II tentang Bentuk Susunan Pemerintah Daerah.

bahwa pimpinan pemerintahan daerah lalu berada dalam dua tangan, yang mempunyai kewenangan dan tanggung jawab penuh adalah tetap KDH. Wakil KDH bukan saja pembantu KDH dalam kedudukannya sebagai pimpinan pemerintah daerah otonom, tetapi juga dalam kedudukannya sebagai alat Pemerintah Pusat.¹⁶⁸

Di dalam UU No. 18 Tahun 1965 ini, pengertian daerah di definisikan sebagai daerah besar dan daerah kecil tersebut dalam Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.¹⁶⁹ Adapun pembagian wilayah RI di dalam UU ini diatur, berdasarkan:¹⁷⁰

“Wilayah Negara Republik Indonesia terbagi habis dalam Daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan sebagai berikut:

- a. Propinsi dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat I.*
- b. Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah tingkat II dan*
- c. Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat III.”*

Terkait dengan kedudukan KDH, Pasal 5 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1950 menyatakan bahwa, KDH dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan pemerintah daerah. KDH melaksanakan politik Pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hirarkhi yang ada.¹⁷¹ Kemudian dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari, KDH dibantu oleh Wakil KDH dan Badan Pemerintah Harian.¹⁷²

¹⁶⁸*Ibid.*

¹⁶⁹Indonesia, *Undang-Undang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, UU No. 18 Tahun 1965, LN No. 83 Tahun 1965, TLN No. 2778, Pasal 1 angka 1.

¹⁷⁰*Ibid.*, Pasal 2 ayat (2).

¹⁷¹*Ibid.*, Pasal 5 ayat (2)

¹⁷²*Ibid.*, Pasal 6.

Terkait dengan mekanisme rekrutmen pengisian jabatan KDH dan Wakil KDH diatur di dalam Pasal 11 dan Pasal 21 ayat (1), yang menyatakan:

- ”Kepala Daerah dan wakil kepala daerah¹⁷³ diangkat dan diberhentikan oleh:*
- a. Presiden bagi Daerah tingkat I,*
 - b. Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah tingkat II dan*
 - c. Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat III yang ada dalam Daerah tingkat I.”*

Terkait dengan mekanisme pengangkatan dan pemberhentian gubernur oleh Presiden, maka Pasal 12 menyatakan bahwa:

- (1) Kepala Daerah tingkat I diangkat oleh Presiden dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.*
- (2) Apabila dari pencalonan itu tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan diminta oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden untuk mengajukan pencalonan yang kedua dengan disertai keterangan tentang alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama.*
- (3) Apabila juga pada pencalonan yang kedua seperti di maksud ayat (2) diatas tidak ada calon yang memenuhi syarat, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah diluar pencalonan.*

Adapun yang berkaitan dengan mekanisme pengangkatan dan pemberhentian KDH tingkat II (bupati/walikota) oleh Menteri Dalam Negeri, maka Pasal 13 menyatakan:

- (1) Kepala Daerah tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.*

¹⁷³*Ibid.*, Pasal 21 ayat (1) menyatakan: *Wakil Kepala Daerah dimaksud dalam Pasal 6 diangkat dari antara sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon Dewan Perwakilan Rakyat Daerah oleh:*

- a. Presiden bagi Daerah tingkat I;*
- b. Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah tingkat II dan*
- c. Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat III yang ada dalam Daerah tingkat I yang bersangkutan.*

- (2) Apabila dari pencalonan itu tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan diminta oleh Menteri Dalam Negeri untuk mengajukan pencalonan yang kedua dengan disertai keterangan tentang alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama.
- (3) Apabila juga dalam pencalonan yang kedua seperti dimaksud dalam ayat (2) diatas tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah diluar pencalonan.

Terhadap substansi pengaturan yang mengatur masa jabatan KDH, diatur di dalam Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2), yang menyatakan:

- (1) Kepala Daerah diangkat untuk masa jabatan 5 tahun atau untuk masa yang sama dengan masa duduk Dewan Perwakilan Daerah yang bersangkutan tetapi dapat diangkat kembali.
- (2) Kepala Daerah tidak dapat diperhentikan karena sesuatu keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, terkecuali apabila Penguasa yang berhak mengangkat menghendakinya.

Terkait dengan mekanisme penggantian KDH apabila berhalangan diatur di dalam Pasa 48 ayat (2), yang menyatakan jika KDH meninggal dunia atau diperhentikan, Wakil KDH diangkat sebagai penggantinya sampai akhir masa jabatannya, kecuali apabila penguasa yang berhak mengangkat menentukan lain. Dari penjelasan sekaligus uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa mekanisme rekrutmen pengisian jabatan KDH maupun Wakil KDH yang diatur di dalam UU No. 18 Tahun 1965 adalah:

- a. untuk mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; dan
- b. untuk mekanisme pengisian jabatan bupati/walikota diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden.

Adapun mekanisme pengangkatannya adalah:

- a. Gubernur diangkat oleh Presiden dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Kemudian apabila dari pencalonan itu tidak ada

calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi KDH, maka DPRD yang bersangkutan diminta oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden untuk mengajukan pencalonan yang kedua dengan disertai keterangan tentang alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama. Apabila juga pada pencalonan yang kedua tidak ada calon yang memenuhi syarat, maka Presiden mengangkat seorang KDH diluar pencalonan.

- b. Bupati/walikota diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden dari sedikit-dikitnya 2 (dua) dan sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Apabila dari pencalonan itu tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi KDH oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden, maka DPRD yang bersangkutan diminta oleh Menteri Dalam Negeri untuk mengajukan pencalonan yang kedua dengan disertai keterangan tentang alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama. Apabila juga dalam pencalonan yang kedua tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi KDH oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden, maka Presiden mengangkat seorang KDH diluar pencalonan.

C. Periode 1966-1998

Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1974), diundangkan pada tanggal 23 Juli 1974, merupakan implementasi atau amanat yang diarahkan oleh GBHN Tahun 1973. Pada masa berlakunya UU No. 5 Tahun 1974, wilayah NKRI dibagi dalam daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administratif.¹⁷⁴ Kemudian dalam rangka pelaksanaan asas

¹⁷⁴Indonesia, *Undang-Undang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, UU No. 5 Tahun 1974, LN No. 38 Tahun 1974, TLN No. 3037, Pasal 2.

desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II.¹⁷⁵ Nama dan batas Daerah Tingkat I adalah sama dengan nama dan batas Wilayah Propinsi atau Ibukota Negara. Adapun nama dan batas Daerah Tingkat II adalah sama dengan nama dan batas Wilayah Kabupaten atau Kotamadya.¹⁷⁶

Terkait dengan mekanisme dan tata cara rekrutmen pengisian jabatan KDH, pada daerah tingkat I yaitu gubernur¹⁷⁷, diatur di dalam Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2), yang menyatakan:

- (1) *Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi depan Menteri Dalam Negeri.*
- (2) *Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.*

Kemudian pengaturan mengenai mekanisme rekrutmen pengisian jabatan KDH untuk daerah tingkat II yaitu bupati atau walikota,¹⁷⁸ diatur di dalam Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2), dinyatakan:

- (1) *Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah.*
- (2) *Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.*

¹⁷⁵*Ibid.*, lihat Pasal 3 ayat (1).

¹⁷⁶*Ibid.*, lihat Pasal 74 ayat (1) dan ayat (2).

¹⁷⁷Menurut Pasal 79 ayat (1), kepala Daerah Tingkat I karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Propinsi atau Ibukota Negara.

¹⁷⁸Menurut Pasal 79 ayat (2), Kepala Daerah Tingkat II karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Kabupaten atau Kotamadya.

Terkait masa jabatan, KDH diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali, untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.¹⁷⁹ Sebelum memangku jabatannya KDH diambil sumpahnya/ janjinya dan dilantik oleh :

- a. Presiden bagi KDH Tingkat I ;
- b. Menteri Dalam Negeri bagi KDH Tingkat II.¹⁸⁰

Mekanisme rekrutmen pengisian jabatan Wakil KDH, baik itu pada daerah tingkat I atau daerah tingkat II, dilakukan melalui mekanisme yang diatur di dalam Pasal 24 ayat (1) sampai dengan ayat (4), yang menyatakan:

- (1) *Wakil Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan.*
- (2) *Dengan memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa melalui pemilihan, Gubernur Kepala Daerah mengajukan calon Wakil Kepala Daerah Tingkat I kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.*
- (3) *Wakil Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan.*
- (4) *Dengan memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa melalui pemilihan, Bupati/Walikota Kepala Daerah mengajukan calon Wakil Kepala Daerah Tingkat II kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah.*

Wakil KDH Tingkat I karena jabatannya adalah wakil kepala wilayah propinsi atau Ibukota Negara dan disebut wakil gubernur. Adapun Wakil KDH Tingkat II karena jabatannya adalah wakil kepala wilayah kabupaten atau kotamadya, dan disebut wakil bupati atau wakil walikota.¹⁸¹

Dari penjabaran ketentuan yang ada di dalam UU No. 5 Tahun 1974 terkait dengan mekanisme pengisian jabatan KDH (gubernur, bupati, dan walikota), maka dapat disimpulkan:

¹⁷⁹*Ibid.*, lihat Pasal 17 ayat (1).

¹⁸⁰*Ibid.*, lihat Pasal 18 ayat (1).

¹⁸¹*Ibid.*, lihat Pasal 82.

1. KDH tingkat I (gubernur)

calon KDH Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh DPRD dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD / Pimpinan Fraksi-fraksi di depan Menteri Dalam Negeri. Hasil pemilihan tersebut kemudian diajukan oleh DPRD yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya. Sebelum memegang jabatannya KDH diambil sumpahnya/ janjinya dan dilantik oleh Presiden bagi KDH Tingkat I ;

2. KDH tingkat II (bupati/walikota)

calon KDH Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh DPRD dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD /Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Gubernur KDH. Hasil pemilihan tersebut kemudian diajukan oleh DPRD bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur KDH sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya. Sebelum memegang jabatannya KDH diambil sumpahnya/ janjinya dan dilantik oleh Menteri Dalam Negeri bagi KDH Tingkat II

Sementara yang terkait dengan mekanisme rekrutmen pengisian jabatan Wakil KDH tingkat I (wakil gubernur), dan Wakil KDH tingkat II (wakil bupati atau wakil walikota) adalah sebagai berikut:

1. Untuk wakil gubernur

Wakil KDH Tingkat I diangkat oleh Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Dengan memperoleh persetujuan DPRD tanpa melalui pemilihan, Gubernur KDH mengajukan calon Wakil KDH Tingkat I kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

2. Untuk wakil bupati atau wakil walikota

Wakil KDH Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Dengan memperoleh persetujuan DPRD tanpa melalui pemilihan, kemudian

Bupati/Walikota/Walikota/KDH mengajukan calon Wakil KDH Tingkat II kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur KDH.

D. Periode 1998- sekarang

1. Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Menguatnya peran KDH atau esksekutif di satu pihak dan melemahnya peran DPRD di pihak lain dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut berbagai kepentingan, merupakan salah satu alasan untuk mencabut UU No. 5 Tahun 1974. Terlepas dari segala macam kelemahan yang melekat dalam UU ini, produk hukum ini jauh lebih demokratis bila dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1974. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 22 Tahun 1999) ditetapkan pada tanggal 7 Mei 1999, dan mulai berlaku efektif pada tahun 2000. UU ini dibuat untuk memenuhi tuntutan reformasi, yaitu mewujudkan suatu Indonesia baru, Indonesia yang lebih demokratis, adil, dan sejahtera.¹⁸²

Politik sentralisasi yang berlaku pada UU No. 5 Tahun 1974, beralih pada politik desentralisasi menuju pelaksanaan otonomi teritorial seluas-luasnya. UU No. 22 Tahun 1999 merupakan salah satu momentum sejarah di dalam perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia pasca reformasi 1998. Karena melalui UU inilah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan daerah yang sebelumnya cenderung sentralistik, berubah menjadi pemberian kewenangan yang lebih luas melalui desentralisasi dan otonomi daerah. UU ini menggantikan UU No. 5 Tahun 1974, yang tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah dan perkembangan keadaan. Selain itu keberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan desa, tidak sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 dan perlunya mengakui serta menghormati

¹⁸²Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Perkasa, 2005), hal 1.

hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa.

UU No. 22 Tahun 1999 menggariskan secara tegas pelaksanaan fungsi-fungsi dari KDH maupun DPRD. DPRD tidak lagi dijadikan bagian dari lembaga pemerintah, melainkan menjadi lembaga legislatif daerah yang sejajar dengan pemerintah daerah, bahkan DPRD secara mutlak menentukan KDH, meminta pertanggungjawaban, bahkan memberhentikannya jika DPRD merasa memiliki cukup alasan untuk itu.¹⁸³

Di dalam UU No. 22 Tahun 1999, wilayah NKRI dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom.¹⁸⁴ Setiap daerah dipimpin oleh seorang KDH sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil KDH.¹⁸⁵ KDH propinsi disebut gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil Pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai KDH, gubernur bertanggungjawab kepada DPRD Propinsi.¹⁸⁶ Dalam kedudukan sebagai wakil Pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.¹⁸⁷ KDH kabupaten disebut bupati, KDH kota disebut walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku KDH, bupati/walikota bertanggungjawab kepada DPRD kabupaten/kota.¹⁸⁸ Mekanisme pengisian jabatan KDH, hal ini diatur di dalam Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2), yang menyatakan:

- (1) *Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.*
- (2) *Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan.*

¹⁸³Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU No. 22 Tahun 1999, LN No. 60 Tahun 1999, TLN No. 3839, lihat Pasal 16 ayat (2), Pasal 18, dan Pasal 19.

¹⁸⁴*Ibid.*, lihat Pasal 2 ayat (1).

¹⁸⁵*Ibid.*, lihat Pasal 30.

¹⁸⁶*Ibid.*, lihat Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2).

¹⁸⁷*Ibid.*, lihat Pasal 31 ayat (4).

¹⁸⁸*Ibid.*, lihat Pasal 32 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).

Adapun yang dimaksud dengan pemilihan KDH dan Wakil KDH secara bersamaan adalah bahwa calon KDH dan calon Wakil KDH dipilih secara berpasangan. Pemilihan secara bersamaan ini dimaksudkan untuk menjamin kerja sama yang harmonis antara KDH dan Wakil KDH.¹⁸⁹ Pemilihan calon KDH dan calon Wakil KDH dilaksanakan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD.¹⁹⁰

Pemilihan KDH dan Wakil KDH dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Setiap anggota DPRD dapat memberikan suaranya kepada satu pasang calon KDH dan calon Wakil KDH dari pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD. Pasangan calon KDH dan calon Wakil KDH yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, ditetapkan sebagai KDH dan Wakil KDH oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.¹⁹¹ KDH terpilih dilantik oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas nama Presiden.¹⁹² Di dalam UU ini masa jabatan KDH 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan.¹⁹³ Dalam menjalankan roda pemerintahan, berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Kemudian di dalam menjalankan tugasnya KDH bertanggungjawab kepada DPRD.¹⁹⁴

Terkait dengan Wakil KDH, di setiap daerah terdapat seorang Wakil KDH. Wakil KDH dilantik oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk, bersamaan dengan pelantikan KDH.¹⁹⁵ Wakil KDH propinsi disebut wakil gubernur, Wakil KDH kabupaten disebut wakil bupati, dan Wakil KDH

¹⁸⁹*Ibid.*, lihat Penjelasan Pasal 34 ayat (1).

¹⁹⁰*Ibid.*, lihat Pasal 39 ayat (1).

¹⁹¹*Ibid.*, lihat Pasal 40.

¹⁹²*Ibid.*, lihat Pasal 42 ayat (1).

¹⁹³*Ibid.*, lihat Pasal 41.

¹⁹⁴*Ibid.*, lihat Pasal 44 ayat (1) dan ayat (2).

¹⁹⁵*Ibid.*, lihat Pasal 56 ayat (1) dan ayat (2).

kota disebut wakil walikota.¹⁹⁶

Di dalam Pasal 18 UU ayat (1) huruf a dan huruf c UU No. 22 Tahun 1999, dinyatakan DPRD mempunyai tugas dan wewenang memilih gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota dan mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, atau walikota/wakil walikota. Selain itu dalam Pasal 19 ayat (1) huruf a, DPRD mempunyai hak meminta pertanggungjawaban gubernur, bupati, dan walikota.

Dalam hal KDH berhalangan tetap, jabatan KDH diganti oleh Wakil KDH sampai habis masa jabatannya.¹⁹⁷ Sebaliknya apabila Wakil KDH berhalangan tetap, jabatan Wakil KDH tidak diisi.¹⁹⁸ Apabila KDH dan Wakil KDH berhalangan tetap, DPRD menyelenggarakan pemilihan KDH dan Wakil KDH selambat-lambatnya dalam waktu tiga bulan,¹⁹⁹ adapun tugas dan wewenang dilaksanakan oleh sekretaris daerah untuk sementara waktu.²⁰⁰

2. Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 32 Tahun 2004 disahkan oleh Presiden pada tanggal 15 Oktober 2004. Merupakan pengganti UU No. 22 Tahun 1999, karena dianggap tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah.²⁰¹ Di dalam UU No. 32 Tahun 2004, NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu

¹⁹⁶*Ibid.*, lihat Pasal 56 ayat (6).

¹⁹⁷*Ibid.*, lihat Pasal 58 ayat (1).

¹⁹⁸*Ibid.*, lihat Pasal 58 ayat (2).

¹⁹⁹*Ibid.*, lihat Pasal 58 ayat (4).

²⁰⁰*Ibid.*, lihat Pasal 58 ayat (3).

²⁰¹Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU No. 32 Tahun 2004, LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437, Ketentuan menimbang huruf c.

dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.²⁰²

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut KDH. KDH untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. KDH dibantu oleh satu orang Wakil KDH. Wakil KDH untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota.²⁰³ terkait dengan mekanisme pengisian jabatan KDH, di Pasal 24 ayat (5) dinyatakan: “*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.*”

KDH adalah kepala pemerintah daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap KDH tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan DPRD (selanjutnya disebut UU No. 22 Tahun 2003), menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih KDH dan Wakil KDH, maka pemilihan secara demokratis dalam UU ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. KDH dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil KDH, dan perangkat daerah.²⁰⁴

KDH dan Wakil KDH dipilih secara langsung oleh rakyat, yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon KDH dan Wakil KDH dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam pemilu legislatif dalam jumlah tertentu. Melalui UU ini Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) provinsi, kabupaten, dan kota diberikan kewenangan sebagai penyelenggara pemilihan KDH. KPUD yang dimaksud

²⁰²*Ibid.*, lihat Pasal 2 ayat (1).

²⁰³*Ibid.*, lihat Pasal 24 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4).

²⁰⁴*Ibid.*, Lihat Penjelasan Umum angka 4.

dalam UU ini adalah KPUD sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan DPRD (selanjutnya disebut UU No. 12 Tahun 2003). Untuk itu, tidak perlu dibentuk dan ditetapkan KPUD dan keanggotaannya yang baru.²⁰⁵

Di dalam UU ini dinyatakan dengan tegas, bahwa mekanisme pengisian jabatan KDH dilaksanakan melalui pemilihan KDH secara langsung. Hal ini dinyatakan secara tegas di dalam Pasal 56 ayat (1) dan ayat (2), yang menyatakan:

- (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.*

Peserta pemilihan KDH dan Wakil KDH adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.²⁰⁶ Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi 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.²⁰⁷ Pemilihan KDH dan Wakil KDH diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD.²⁰⁸

²⁰⁵*Ibid.*

²⁰⁶*Ibid.*, lihat Pasal 59 ayat (1).

²⁰⁷*Ibid.*, lihat Pasal 59 ayat (2).

²⁰⁸*Ibid.*, lihat Pasal 57 ayat (1).

Pemilihan KDH dan wakil KDH dilaksanakan melalui masa persiapan, dan tahap pelaksanaan.²⁰⁹ Adapun masa persiapan tersebut meliputi:²¹⁰

- a. pemberitahuan DPRD kepada KDH mengenai berakhirnya masa jabatan;
- b. pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan KDH;
- c. perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan KDH;
- d. pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS;
- e. pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Setelah melalui masa persiapan, kemudian dilanjutkan dengan masa pelaksanaan pemilihan, yang meliputi:²¹¹

- a. penetapan daftar pemilih;
- b. pendaftaran dan penetapan calon KDH/ Wakil KDH;
- c. kampanye;
- d. pemungutan suara;
- e. penghitungan suara; dan
- f. penetapan pasangan calon KDH/ Wakil KDH terpilih, pengesahan, dan pelantikan.

Dalam pelaksanaan pemilihan, pasangan calon KDH dan Wakil KDH yang memperoleh suara lebih dari 50 % (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.²¹² Dalam hal ketentuan ini tidak dapat dipenuhi, pasangan calon KDH dan Wakil KDH yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai

²⁰⁹*Ibid.*, lihat Pasal 65 ayat (1).

²¹⁰*Ibid.*, lihat Pasal 65 ayat (2).

²¹¹*Ibid.*, lihat Pasal 65 ayat (3).

²¹²*Ibid.*, lihat Pasal 107 ayat (1).

pasangan calon terpilih.²¹³ Ketentuan mengenai penentuan siapa calon yang memenangkan pemilihan langsung secara lebih detail dan lengkap seluruhnya diatur didalam Pasal 107.

Setelah calon KDH ditetapkan sebagai pemenang di dalam pemilukada, maka sebelum menduduki jabatannya terlebih dahulu dilantik, gubernur dan wakil gubernur dilantik oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota dilantik oleh gubernur atas nama Presiden. Pelantikan dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD.²¹⁴ KDH dan Wakil KDH memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.²¹⁵ Adapun biaya kegiatan pemilihan KDH dan wakil KDH dibebankan pada APBD.²¹⁶

Terhadap pengaturan mengenai penggantian KDH dan/atau Wakil KDH di dalam masa jabatannya, terdapat dua kondisi, yaitu kondisi KDH dan/atau wakil kepala berhenti sementara, atau KDH dan/atau wakil kepala berhenti secara tetap. Dalam hal KDH dan/atau wakil kepala berhenti secara sementara, apabila KDH diberhentikan sementara wakil KDH melaksanakan tugas dan kewajiban KDH sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.²¹⁷ Apabila Wakil KDH diberhentikan sementara tugas dan kewajiban wakil kepala daerah dilaksanakan oleh KDH sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.²¹⁸ Apabila KDH dan Wakil KDH diberhentikan sementara, Presiden menetapkan penjabat Gubernur atas usul Menteri Dalam Negeri atau penjabat Bupati/Walikota atas usul Gubernur

²¹³*Ibid.*, lihat Pasal 107 ayat (2).

²¹⁴*Ibid.*, lihat Pasal 111.

²¹⁵*Ibid.*, lihat Pasal 110 ayat (3).

²¹⁶*Ibid.*, lihat Pasal 112.

²¹⁷*Ibid.*, lihat Pasal 34 ayat (1).

²¹⁸*Ibid.*, lihat Pasal 34 ayat (2).

dengan pertimbangan DPRD sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.²¹⁹

Dalam hal KDH dan/atau wakil kepala berhenti secara tetap, apabila KDH diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap KDH diganti oleh wakil KDH sampai berakhir masa jabatannya dan proses pelaksanaannya dilakukan berdasarkan keputusan Rapat Paripurna DPRD dan disahkan oleh Presiden.²²⁰ Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil KDH yang sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan, KDH mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil KDH untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan KDH dan Wakil KDH.²²¹ Dalam hal KDH dan Wakil KDH berhenti atau diberhentikan secara bersamaan dalam masa jabatannya, Rapat Paripurna DPRD memutuskan dan menugaskan KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan KDH dan Wakil KDH paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak ditetapkannya penjabat KDH.²²² Dalam hal terjadi kekosongan jabatan KDH dan Wakil KDH, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari KDH sampai dengan Presiden mengangkat penjabat KDH.²²³

3. Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 12 Tahun 2008 dibentuk oleh pemerintah dan DPR tidak hanya untuk menjawab sekaligus menjadi dasar hukum bagi keputusan MK mengenai diperbolehkannya calon perseorangan (independen) untuk

²¹⁹*Ibid.*, lihat Pasal 34 ayat (3).

²²⁰*Ibid.*, lihat Pasal 35 ayat (1).

²²¹*Ibid.*, lihat Pasal 35 ayat (2).

²²²*Ibid.*, lihat Pasal 35 ayat (3).

²²³*Ibid.*, lihat Pasal 35 ayat (4).

ikut serta dalam pemilihan KDH langsung,²²⁴ tetapi juga untuk menutupi beberapa kelemahan di dalam UU No. 32 Tahun 2004, terutama terhadap hal-hal yang berkaitan dengan pengisian kekosongan jabatan Wakil KDH yang menggantikan KDH yang meninggal dunia, mengundurkan diri, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.²²⁵

Secara prinsip, tidak ada perbedaan substansial dalam hal pengaturan mekanisme pengisian jabatan KDH. Hanya saja di dalam UU No. 12 Tahun 2008, diakomodasi ketentuan mengenai calon perseorang. Ketentuan mengenai mekanisme pengisian jabatan KDH secara jelas diatur di dalam Pasal 56, yang menyatakan:

- (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) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Di dalam ketentuan Pasal 59 ayat (1) dinyatakan bahwa peserta pemilihan KDH dan Wakil KDH adalah:

- a. pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik; atau
- b. pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang

Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi 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.²²⁶

²²⁴Indonesia, *Undang-Undang* Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 12 Tahun 2008, LN No. 59 Tahun 2008, TLN No. 4844, lihat ketentuan menimbang huruf c.

²²⁵*Ibid.*, lihat ketentuan menimbang huruf d dan huruf e.

²²⁶*Ibid.*, lihat Pasal 59 ayat (2).

Pasangan calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:²²⁷

- 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).

Pasangan calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:²²⁸

- 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).

²²⁷*Ibid.*, lihat Pasal 59 ayat (2a).

²²⁸*Ibid.*, lihat Pasal 59 ayat (2b).

Terkait dengan mekanisme penggantian KDH dan/atau Wakil KDH di dalam masa jabatan, secara prinsip pengaturan yang ada di dalam UU No. 12 Tahun 2008 sama dengan pengaturan yang ada di dalam UU No. 32 Tahun 2004. Hanya saja di dalam UU No. 12 Tahun 2008 ketentuan mengenai hal tersebut lebih diatur secara rinci. Wakil KDH menggantikan KDH sampai habis masa jabatannya apabila KDH meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.²²⁹

Kemudian untuk mengisi kekosongan jabatan Wakil KDH yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, KDH mengajukan 2 (dua) orang calon Wakil KDH berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan KDH dan Wakil KDH untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD.²³⁰ Untuk mengisi kekosongan jabatan Wakil KDH yang berasal dari calon perseorangan dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, KDH mengajukan 2 (dua) orang calon Wakil KDH untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD.²³¹

Terkait mekanisme penggantian Wakil KDH, dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil KDH yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik karena meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, KDH mengajukan 2 (dua) orang calon Wakil KDH berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan KDH dan Wakil KDH untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD.²³² Dalam hal terjadi

²²⁹*Ibid.*, lihat Pasal 26 ayat (3).

²³⁰*Ibid.*, lihat Pasal 26 ayat (4).

²³¹*Ibid.*, lihat Pasal 26 ayat (5).

²³²*Ibid.*, lihat Pasal 26 ayat (6).

kekosongan jabatan Wakil KDH yang berasal dari calon perseorangan karena meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, KDH mengajukan 2 (dua) orang calon Wakil KDH untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD.²³³



²³³*Ibid.*, lihat Pasal 26 ayat (7).

Tabel 3

**Perbandingan Mekanisme Rekrutmen Pengisian Jabatan KDH
Menurut Ketentuan Undang-Undang yang Pernah Berlaku dari Tahun 1945 Sampai Dengan Sekarang**

No.	Undang-Undang	Mekanisme Rekrutmen		Mekanisme Penggantian Ditengah Masa Jabatan	
		Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah
1.	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah	"Dipilih" oleh Komite Nasional Daerah (Badan Perwakilan Rakyat), dimana komite ini memilih 5 (lima) orang diantara anggotanya untuk duduk di Badan Eksekutif, yang salah satunya menjadi kepala daerah yang bertindak sebagai ketua sekaligus anggota. (penjelasan Pasal 3)	Wakil kepala daerah, berasal dari ketua Komite Nasional Daerah yang lama, yang secara otomatis menjadi wakil ketua Komite Nasional Daerah pada saat kepala daerah terpilih. (penjelasan Pasal 4)	Dalam hal kepala daerah berhalangan, maka wakil ketua Komite Nasional Daerah menggantikan posisi kepala daerah. (penjelasan Pasal 4)	Tidak diatur
2.	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah	Untuk gubernur: "diangkat" oleh Presiden dari sedikitnya-sedikitnya 2 (dua) atau sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang calon yang diajukan oleh DPRD Propinsi (Pasal 18 ayat (1))	Tidak diatur	Jika kepala daerah berhalangan, Dewan Pemerintah Daerah "menunjuk" salah satu anggotanya untuk menggantikan kepala daerah (Pasal 19)	Tidak diatur

No.	Undang-Undang	Mekanisme Rekrutmen		Mekanisme Penggantian Ditengah Masa Jabatan	
		Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah
		Untuk Bupati/Walikota: "diangkat" oleh Menteri Dalam Negeri dari sedikit-sedikitnya 2 (dua) dan sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang calon yang diajukan oleh DPRD Desa (kota kecil) (Pasal 18 ayat (3))			
3.	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah	Kepala Daerah "dipilih" oleh DPRD (Pasal 24 ayat (1) Kemudian Hasil pemilihan oleh DPRD memerlukan pengesahan lebih dahulu dari Presiden apabila mengenai kepala daerah dari tingkat ke I (gubernur), Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya apabila mengenai kepala daerah dari tingkat ke II (bupati/walikota) (Pasal 24 ayat (2))	Tidak diatur	Apabila Kepala Daerah berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka ia "diwakili" oleh Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah. Apabila Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah juga berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka ia "diwakili" oleh anggota yang tertua usianya dari Dewan Pemerintah Daerah itu. Apabila Dewan Pemerintah Daerah itu berhenti karena suatu keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maka untuk sementara waktu tugas Dewan	Tidak diatur

No.	Undang-Undang	Mekanisme Rekrutmen		Mekanisme Penggantian Ditengah Masa Jabatan	
		Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah
				Pemerintah Daerah itu dijalankan oleh Ketua/Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Pasal 26)	
4.	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah	Kepala Daerah " diangkat dan diberhentikan " oleh Presiden bagi Daerah tingkat I (gubernur), Kepala Daerah tingkat I " diangkat " oleh Presiden dari sedikit-dikitnya 2 (dua) dan sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Apabila dari pencalonan itu tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah, maka DPRD yang bersangkutan diminta oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden untuk mengajukan pencalonan yang kedua dengan disertai keterangan tentang alasan-alasan yang menjadi dasar	Wakil Kepala Daerah " diangkat " dari antara sedikit-dikitnya 2 (dua) dan sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang calon DPRD oleh: Presiden bagi Daerah tingkat I (wakil gubernur); Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah tingkat II (wakil bupati/walikota (Pasal 21 ayat (1))	Jika kepala daerah meninggal dunia atau diperhentikan, wakil kepala daerah " diangkat " sebagai penggantinya sampai akhir masa jabatannya, kecuali apabila penguasa yang berhak mengangkat menentukan lain. (Pasal 48 ayat (2))	Tidak diatur

No.	Undang-Undang	Mekanisme Rekrutmen		Mekanisme Penggantian Ditengah Masa Jabatan	
		Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah
		<p>penolakan terhadap pencalonan pertama Apabila juga pada pencalonan yang kedua diatas tidak ada calon yang memenuhi syarat, maka Presiden "mengangkat" seorang Kepala Daerah diluar pencalonan. (Pasal 12)</p> <p>Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah tingkat II (bupati/walikota) (Pasal 11)</p> <p>Kepal Daerah tingkat II "diangkat" oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden dari sedikit-dikitnya 2 (dua) dan sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Apabila dari pencalonan itu tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri</p>			

No.	Undang-Undang	Mekanisme Rekrutmen		Mekanisme Penggantian Ditengah Masa Jabatan	
		Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah
		dengan persetujuan Presiden, maka DPRD bersangkutan diminta oleh Menteri Dalam Negeri untuk mengajukan pencalonan yang kedua dengan disertai keterangan tentang alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama. Apabila juga dalam pencalonan yang kedua tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden, maka Presiden "mengangkat" seorang Kepala Daerah diluar pencalonan. (Pasal 13)			
5.	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah	Kepala Daerah Tingkat I (gubernur) "dicalonkan dan dipilih" oleh DPRD dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah	Wakil Kepala Daerah Tingkat I (wakil gubernur) "diangkat" oleh Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Dengan memperoleh persetujuan	Tidak diatur	Tidak diatur

No.	Undang-Undang	Mekanisme Rekrutmen		Mekanisme Penggantian Ditengah Masa Jabatan	
		Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah
		<p>dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-fraksi depan Menteri Dalam Negeri. Kemudian Hasil pemilihan diajukan oleh DPRD yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk "diangkat" salah seorang diantaranya. (Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2))</p> <p>Kepala Daerah Tingkat II (bupati/walikota) "dicalonkan dan dipilih" oleh DPRDD dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD /Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah. Hasil pemilihan diajukan oleh DPRD yang bersangkutan kepada</p>	<p>DPRD "tanpa melalui pemilihan", Gubernur Kepala Daerah mengajukan calon Wakil Kepala Daerah Tingkat I kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Wakil Kepala Daerah Tingkat II (wakil bupati/walikota) "diangkat" oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Dengan memperoleh persetujuan DPRD "tanpa melalui pemilihan", Bupati/Walikota madya Kepala Daerah mengajukan calon Wakil Kepala Daerah Tingkat II kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah. Pasal 24 ayat (1) sampai dengan ayat (4)</p>		

No.	Undang-Undang	Mekanisme Rekrutmen		Mekanisme Penggantian Ditengah Masa Jabatan	
		Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah
		Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk " diangkat " salah seorang diantaranya (Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2))			
6.	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah	Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD " melalui pemilihan secara bersamaan. " Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan. (Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2))	Dipilih satu paket dengan kepala daerah, oleh DPRD di dalam sidang paripurna (Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2))	Dalam hal kepala daerah berhalangan tetap, jabatan kepala daerah diganti oleh wakil kepala daerah sampai habis masa jabatannya (Pasal 58 ayat (1)) Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah berhalangan tetap, DPRD menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah selambat-lambatnya dalam waktu tiga bulan (Pasal 58 ayat (4))	Apabila wakil kepala daerah berhalangan tetap, jabatan wakil kepala daerah tidak diisi ((Pasal 58 ayat (2))
7.	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Kepala daerah dan wakil kepala daerah " dipilih dalam satu	" Dipilih secara langsung " satu paket dengan kepala daerah (Pasal 56 ayat (1))	Apabila kepala daerah diberhentikan sementara wakil kepala daerah	Apabila wakil kepala daerah diberhentikan sementara tugas dan kewajiban wakil

No.	Undang-Undang	Mekanisme Rekrutmen		Mekanisme Penggantian Ditengah Masa Jabatan	
		Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah
		<p>pasangan” calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. (Pasal 56 ayat (1) dan ayat (2))</p>	<p>dan ayat (2))</p>	<p>melaksanakan tugas dan kewajiban kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 34 ayat (1)). Sedangkan apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah diberhentikan sementara, Presiden menetapkan penjabat Gubernur atas usul Menteri Dalam Negeri atau penjabat Bupati/Walikota atas usul Gubernur dengan pertimbangan DPRD sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 34 ayat (3)) Apabila kepala daerah diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap kepala daerah diganti oleh wakil kepala daerah sampai berakhir masa</p>	<p>kepala daerah dilaksanakan oleh kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 34 ayat (1)) Dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan, kepala daerah mengusulkan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pasal 35 ayat (2))</p>

No.	Undang-Undang	Mekanisme Rekrutmen		Mekanisme Penggantian Ditengah Masa Jabatan	
		Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah
				jabatannya dan proses pelaksanaannya dilakukan berdasarkan keputusan Rapat Paripurna DPRD dan disahkan oleh Presiden (Pasal 35 ayat (1) Dalam hal kepala daerah dan wakil kepala daerah berhenti atau diberhentikan secara bersamaan dalam masa jabatannya, Rapat Paripurna DPRD memutuskan dan menugaskan KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak ditetapkannya penjabat kepala daerah. (Pasal 35 ayat (3)	
8.	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Kepala daerah dan wakil kepala daerah ” dipilih dalam satu pasangan calon ” yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung,	Dipilih satu paket dengan kepala daerah (Pasal 56)	Idem dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Wakil kepala daerah menggantikan kepala	Idem dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Kemudian untuk mengisi kekosongan jabatan wakil

No.	Undang-Undang	Mekanisme Rekrutmen		Mekanisme Penggantian Ditengah Masa Jabatan	
		Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah
		<p>umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan calon diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan. (Pasal 56)</p>		<p>daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya (Pasal 26 ayat (3))</p>	<p>kepala daerah yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD. Untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari calon perseorangan dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD. (Pasal 26 ayat (4) dan ayat (5)) Terkait mekanisme</p>

No.	Undang-Undang	Mekanisme Rekrutmen		Mekanisme Penggantian Ditengah Masa Jabatan	
		Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah
					<p>penggantian wakil kepala daerah, dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik karena meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari calon perseorangan</p>

No.	Undang-Undang	Mekanisme Rekrutmen		Mekanisme Penggantian Ditengah Masa Jabatan	
		Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah
					<p>karena meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD. (Pasal 26 ayat (6) dan ayat (7))</p>

Sumber: Elaborasi dari berbagai undang-undang tentang pemerintahan daerah dari tahun 1945 sampai dengan sekarang.

BAB IV
ANALISIS YURIDIS
PENGATURAN MEKANISME PENGISIAN
JABATAN KDH

A. Umum

Indonesia merupakan salah satu negara demokratis terbesar di dunia, hal ini terwujud setelah Indonesia memasuki orde reformasi pada tahun 1998, dimana telah terjadi transisi kekuasaan secara damai melalui pemilihan umum pada tahun 1999, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Penegasan bahwa Indonesia merupakan negara yang demokratis dapat diketahui dari landasan hukum tertinggi di Indonesia, yaitu di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.

Terhadap penafsiran substansi Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa, *pertama*; rakyat merupakan sumber kekuasaan negara, rakyat pula yang secara langsung atau pun tidak langsung menjadi pengurus atau penyelenggara negara, dan pada akhirnya untuk kepentingan seluruh rakyat pulalah penyelenggaraan negara itu sesungguhnya dimaksudkan. Inilah yang tercermin dalam semboyan "dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat". Bahkan, dapat dilengkapi lagi dengan tambahan bahwa dalam menyelenggarakan usaha-usaha kekuasaan negara itu, para penyelenggaranya harus menempatkan dirinya dekat, akrab, dan tidak berjarak dengan rakyat. Untuk itu, semboynannya dapat disempurnakan menjadi, "dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat". *Kedua*; kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat itu harus diselenggarakan

menurut UUD NRI Tahun 1945,²³⁴ oleh semua organ negara dan oleh semua pejabat negara menurut ketentuan yang diatur di dalam konstitusi. Prinsip inilah yang biasa dinamakan sebagai demokrasi konstitusional atau *constitutional democracy*, yaitu demokrasi yang berdasar atas hukum, bukan demokrasi tanpa aturan hukum. *Ketiga*; pelaku kedaulatan rakyat itu bukan hanya MPR, tetapi juga Presiden, DPR, DPD, dan bahkan lembaga-lembaga peradilan seperti MA dan MK. Hanya saja, ada lembaga yang mendapatkan mandat dan pendelegasian kekuasaan secara langsung melalui pemilihan umum seperti MPR, DPR, DPD, serta Presiden, dan ada pula yang mendapatkan kekuasaan melalui sistem perwakilan.²³⁵

Sebagai perwujudan kedaulatan tersebut, salah satu caranya adalah melalui pemilu, yang di dalam perkembangannya tidak hanya untuk memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD²³⁶ tetapi juga untuk memilih KDH baik gubernur, bupati/walikota. Pemilihan KDH secara langsung pada saat ini termasuk juga di dalam rezim pemilu dan disebut pemilihan umum KDH, atau sering disebut pemilukada.²³⁷

Kualitas demokrasi amat ditentukan oleh berkualitas atau tidaknya proses rekrutmen para wakil dan pimpinan-pimpinan rakyat. Dihubungkan dengan perihal pemilukada, demokrasi di tingkat lokal akan berjalan maksimal apabila seleksi para wakil rakyat berjalan dengan (kompetisi yang) adil.²³⁸ Esensi demokrasi yaitu muncul partisipasi masyarakat untuk menggunakan hak politiknya sehingga tercipta *civil society*.

²³⁴ Lihat ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

²³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, cet. 1, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hal 10-12.

²³⁶ Lihat Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

²³⁷ *Indonesia, Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*, UU No. 22 Tahun 2007, LN No. 59 Tahun 2007, TLN No. 4721, lihat Pasal 1 angka 1, yang menyatakan: “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.”

²³⁸ Leo Agustino., *op. cit.*, hal 9.

Di dalam perspektif hukum tata negara, jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota selaku kepala pemerintahan eksekutif merupakan jabatan politik yang harus dibedakan dari jabatan-jabatan yang bersifat teknis administratif. Jabatan politik diisi dengan prosedur politik (*political appointment*), sedangkan jabatan administratif diisi menurut prosedur teknis administratif.²³⁹ Adapun pengangkatan KDH dapat dilakukan dengan berbagai cara. Ada yang diangkat dengan cara pemilihan (*elected public officials*) dan ada yang diangkat tanpa pemilihan (*non-elected public officials*). Jabatan-jabatan yang diisi dengan cara pemilihan pada umumnya adalah jabatan yang dikategorikan sebagai jabatan politik, sedangkan yang diisi dengan pengangkatan merupakan jabatan administratif.²⁴⁰

Jabatan yang diisi melalui pemilihan juga dapat dibedakan dalam berbagai kategori, yaitu *pemilihan yang bersifat langsung* (demokrasi langsung) oleh rakyat dan *yang tidak langsung* (demokrasi tidak langsung) oleh rakyat. Ada juga jabatan yang diisi melalui pemilihan, tetapi bukan oleh rakyat, melainkan oleh badan-badan tertentu yang menjadi konstituen dari jabatan yang dipilih itu sendiri. Pemegang jabatan negara disebut pejabat negara, sedangkan pemegang jabatan negeri disebut pejabat negeri. Pejabat negara adalah orang yang menduduki atau memegang jabatan publik melalui pemilihan yang bersifat politik atau melalui pengangkatan, tetapi jabatannya itu sendiri bersifat politik. Pejabat negeri adalah pemegang jabatan publik melalui pengangkatan yang bersifat administratif.²⁴¹

Terkait dengan pertanggungjawaban jabatan politik dan jabatan administratif, dapat dibedakan antara pertanggungjawaban politik dan pertanggungjawaban hukum (bukan politik). Tiap jabatan secara langsung dipertanggungjawabkan kepada publik, dan semestinya berada di bawah pengawasan langsung dari publik, *pengisiannya senantiasa memerlukan*

²³⁹Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok....op. cit.*, hal 750.

²⁴⁰*Ibid.*, hal. 745.

²⁴¹*Ibid.*

keikutsertaan ataupun pengukuhan publik. Sebaliknya, jabatan-jabatan yang tidak memerlukan pertanggungjawaban secara langsung dan juga tidak memerlukan pengawasan serta kendali secara langsung oleh publik, dapat diisi tanpa partisipasi ataupun dukungan langsung dari publik.²⁴² Atas dasar, itu pengisian jabatan dapat dibedakan:²⁴³

- a. pengisian jabatan dengan pemilihan (*election*);
- b. pengisian jabatan dengan pengangkatan/penunjukan (*appointment*); dan
- c. pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan (yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan).

Jabatan KDH merupakan jabatan yang bersifat politik, maka pertanggungjawabannya pun dilakukan secara langsung kepada publik ataupun berada di bawah pengawasan langsung dari publik, sehingga pengisiannya pun senantiasa memerlukan keikutsertaan ataupun pengukuhan publik.²⁴⁴ Atas dasar itulah, karena KDH merupakan pejabat negara sekaligus juga jabatan politik, maka mekanisme pengisian jabatannya pun harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik ataupun berada di bawah pengawasan langsung dari publik, sehingga pengisiannya pun senantiasa memerlukan keikutsertaan ataupun pengukuhan publik. Adapun jabatan politik tersebut dapat diisi melalui pemilihan, yang dapat dibedakan dalam berbagai kategori, yaitu *pemilihan yang bersifat langsung* oleh rakyat, dan *yang tidak langsung* oleh rakyat.

Mekanisme pengisian jabatan kepala eksekutif, dapat melalui beberapa mekanisme, yaitu: *pertama; the chief executive appointed by the central government or other higher units* (kepala eksekutif diangkat oleh pemerintah pusat atau unit yang lebih tinggi),²⁴⁵ *kedua; the chief executive elected by council* (kepala eksekutif dipilih oleh dewan),²⁴⁶ *ketiga; the*

²⁴²I Gde Pantja Astawa, *op. cit.*, hal. 221-222.

²⁴³*Ibid.*, hal. 222.

²⁴⁴*Ibid.*

²⁴⁵Samuel Humes and Eileen Martin, *op. cit.*, hal 137-140.

²⁴⁶*Ibid.*, hal 140-142.

chief executive elected by popular vote (kepala eksekutif dipilih melalui pemilihan umum),²⁴⁷ dan *keempat: the chief executive appointed by council* (kepala eksekutif diangkat oleh dewan).²⁴⁸

B. Pengaturan Mekanisme Pengisian Jabatan KDH di dalam UUD NRI Tahun 1945 Khususnya Pasal 18 ayat (4)

1. Sejarah

Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 merupakan landasan hukum tertinggi bagi pengaturan mekanisme penyelenggaraan pengisian jabatan KDH di Indonesia, termasuk di dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam bab tersebut, terdapat Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Bab ini termasuk dari beberapa bab yang telah diamandemen pada Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945, dan ditetapkan pada tanggal 18 Agustus tahun 2000, di saat Sidang Umum Tahunan MPR-RI Tahun 2000.

2. Landasan Pemikiran

Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen telah mengalami banyak perubahan yang mendasar, antara lain menyangkut materi muatan yang terkait dengan paradigma kedaulatan rakyat, paradigma negara hukum, dan paradigma *check and balance*. Berdasarkan paradigma tersebut, di dalam konstitusi pasca amandemen ditegaskan bahwa pengisian jabatan eksekutif dan legislatif dilakukan melalui pemilihan langsung oleh rakyat.²⁴⁹

²⁴⁷*Ibid.*, hal 144-146.

²⁴⁸*Ibid.*, hal 142-144.

²⁴⁹Dahlan Thaib, *op. cit.*, hal 48.

Berdasarkan perdebatan yang ada di dalam rapat-rapat pada saat pembahasan Amandemen Kedua Perubahan UUD NRI Tahun 1945²⁵⁰ nampak jelas bahwa kemauan fraksi-fraksi yang ada di di dalam Panitia Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945, menginginkan bahwa pemilihan KDH (gubernur, bupati, walikota) dilakukan melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Hal ini terjadi karena sistem pemilihan KDH melalui perwakilan dengan DPRD seperti yang diatur di dalam UU No. 22 Tahun 1999 sangat sarat dengan *money politic*,²⁵¹ untuk itu pemilihan KDH melalui pemilihan langsung diharapkan akan meminimalisir politik uang. Hal ini juga semakin diperkuat dengan adanya wacana pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sebagai efek dari eforia reformasi pada saat itu, sehingga untuk sinkronisasi pola rekrutmen jabatan politik, saat itu timbul wacana yang kuat untuk melakukan pemilihan KDH secara langsung.²⁵²

Hal ini dapat dilihat dengan adanya usulan dari beberapa fraksi di MPR, yang mengusulkan rumusan rancangan pasal yang ada di dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (7) yang menyatakan” *“Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dalam undang-undang.”* Dengan argumentasi menangkap aspirasi yang berkembang di bawah, nampaknya kecenderungan untuk bisa memiliki gubernur, walikota, atau bupati yang dipilih langsung oleh masyarakat. Kecenderungan ini cukup tinggi, oleh karena itu beberapa fraksi mengusulkan apabila kata-kata *“dipilih secara*

²⁵⁰Lihat risalah rapat-rapat pembahasan Amandemen Kedua UUD NRI Tahun 1945 di Sidang Umum MPR-RI Tahun 2000.

²⁵¹Ketika sedang berlangsung pembahasan mengenai Amandemen Kedua UUD NRI Tahun 1945, mekanisme mengenai pemilihan KDH dilaksanakan melalui pemilihan oleh DPRD, seperti yang diatur di dalam Pasal Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999, yang menyatakan:

- (1) *Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.*
- (2) Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan.

²⁵²Lihat Risalah rapat-rapat pembahasan Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945, Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I pada tanggal 29 Mei 2000, Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I pada tanggal 29 Juli 2000, Risalah Rapat Paripurna Ke-5 Sidang Tahunan MPR RI tanggal 10 Agustus 2000, Risalah Rapat Komisi A pada Sidang Tahunan MPR-RI tanggal 12 Agustus Tahun 2000.

demokratis” ini diganti dengan kata-kata “*dipilih langsung*.”²⁵³

Salah satu ruh tuntutan bergulirnya reformasi politik yang berlangsung sejak tahun 1998 lalu adalah memberikan hak kepada rakyat Indonesia untuk bisa menentukan (memilih) pemimpin secara langsung dari pimpinan tingkat pusat hingga tingkat kabupaten/kota. Ruh dari proses demokratisasi yang bergulir di Indonesia adalah menegakkan prinsip demokrasi “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat” atau melaksanakan sistem presidensial yang mengharuskan pemimpin dipilih langsung oleh rakyat.²⁵⁴

Pemikiran di atas dapat diketahui dari substansi pengaturan yang ada di dalam UUD NRI Tahun 1945, yaitu: *pertama*; Pasal 6A ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa: “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*”, dan “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*”. *Kedua*; Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), dan Pasal 22 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan tentang pemilihan anggota DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan anggota DPR Pusat, dan pemilihan anggota DPD dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. *Ketiga*; pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (eksekutif), anggota DPR pusat, propinsi, kabupaten/kota, serta anggota DPD ditegaskan kembali di dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menegaskan: “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.”

Dari pasal-pasal di atas, semuanya menegaskan bahwa jabatan eksekutif untuk tingkat pusat, dan legislatif baik di pusat maupun di daerah dilakukan melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Sebagai

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ HM Harry Mulya Zein, “Wacana Pemikiran Alternatif Gubernur Diangkat Presiden”, Media Indonesia, Selasa 1 Februari 2011.

bagian yang tidak dapat dipisahkan dari NKRI, dalam melakukan pemilihan KDH dan Wakil KDH, seharusnya sinkron dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yaitu pemilihan secara langsung. Di samping itu terdapat beberapa alasan lain, yang mengharuskan melakukan pemilihan KDH dan Wakil KDH secara langsung, yaitu:²⁵⁵ *pertama*; mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Warga masyarakat di daerah, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari warga negara RI secara keseluruhan, juga berhak atas kedaulatan yang merupakan hak asasi, yang telah dijamin oleh konstitusi. Oleh karena itu, warga masyarakat di daerah berdasarkan kedaulatan yang dimiliki, harus diberi kesempatan untuk ikut menentukan masa depan daerahnya masing-masing, antara lain dengan memilih KDH dan Wakil KDH secara langsung.

Kedua; legitimasi yang sama antara KDH dan Wakil KDH dengan DPRD. Anggota DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Apabila KDH dan Wakil KDH tetap dipilih oleh DPRD, tingkat legitimasi anggota DPRD jauh lebih tinggi dari tingkat legitimasi yang dimiliki KDH dan Wakil KDH. *Ketiga*; kedudukan yang sejajar antara KDH dan Wakil KDH dengan DPRD. Untuk memberikan kedudukan sebagai mitra sejajar antara KDH dan Wakil KDH dengan DPRD, KDH dan Wakil KDH harus dipilih secara langsung oleh rakyat.

Keempat; mencegah atau meminimalisir terjadinya politik uang. Masalah politik uang ini dimungkinkan terjadi karena begitu besarnya wewenang yang dimiliki oleh DPRD dalam proses pemilihan KDH dan Wakil KDH di masa lalu. Dengan dilakukannya pemilihan KDH dan Wakil KDH secara langsung, kemungkinan terjadinya politik uang ini bisa diminimalisir, atau setidaknya tidaknya bisa dikurangi. Apabila masih ada pihak-pihak yang ingin melakukannya, maka akan berhadapan dengan para pemilih yang jumlahnya jauh lebih banyak.

²⁵⁵Rozali Abdullah., *op. cit.*, hal 53-55.

Mengutip pendapat Andi A Mallarangeng, dikatakan bahwa dalam berbagai kasus pemilihan KDH, seringkali aspirasi rakyat kurang diperhatikan. Partai lebih dominan menentukan calon kepala daerah, sehingga acap kali pemilihan KDH menimbulkan kemelut, karena tidak bertemunya antara aspirasi rakyat dan realitas politik di daerah itu dengan kepentingan partai. Untuk itu, disarankan dibuat UU yang mengatur pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, atau wali kota) secara langsung. Rakyat yang menentukan siapa kepala daerahnya.²⁵⁶

Di dalam rapat-rapat pembahasan Amandemen Kedua UUD NRI Tahun 1945, nampak tergambar dengan sangat kuat keinginan fraksi-fraksi di MPR untuk melaksanakan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Tapi mengingat, karena pembahasan substansi pemilihan KDH seperti yang dimaksud di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dilakukan berbarengan dengan pembahasan substansi yang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah seperti yang tercantum di dalam Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945, dan juga pembahasan substansi mengenai pengakuan dan penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya seperti yang dimaksud di dalam Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945, maka dengan memperhatikan hal tersebut dan juga tidak menyamaratakan antara daerah otonom dengan daerah khusus atau istimewa, sebagai jalan tengahnya rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tidak dirumuskan dengan "*dipilih secara langsung*", tetapi "*dipilih secara demokratis*".²⁵⁷

²⁵⁶ Andi Mallarangeng, "Parpol Masih Dominan Tentukan Kepala Daerah", http://www.unisosdem.org/article_printfriendly.php?aid=3438&coid=3&caid=22, diunduh 14 Juni 2011.

²⁵⁷ Lihat Risalah rapat-rapat pembahasan Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945, Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I pada tanggal 29 Juli 2000.

3. Substansi Pengaturan

Mekanisme pengisian jabatan KDH, baik itu pada tingkat propinsi, kabupaten/kota diatur di dalam Perubahan ke II UUD NRI Tahun 1945, Pasal 18 ayat (4) menegaskan: “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*”

Terhadap penafsiran Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa ketentuan pemilihan secara demokratis dalam ayat (4) ini dapat dilaksanakan, baik melalui cara pemilihan langsung oleh rakyat atau dengan cara tidak langsung melalui DPRD. Kedua cara itu sama-sama demokratis, dan karena itu konstitusional. Hanya saja, dewasa ini ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut dalam UU, yaitu bahwa pemilihan itu dilakukan melalui pemilihan umum KDH atau disingkat pemilukada. Namun apabila suatu ketika akan diadakan perubahan sehingga pemilihan cukup diadakan secara tidak langsung melalui DPRD, maka hal itu juga harus dipandang sama demokratisnya dan sama-sama konstitusionalnya,²⁵⁸ hal ini senada dengan pendapat Mahfud MD.

Pendapat yang berbeda dinyatakan oleh Bhenyamin Hoessein, dikatakan bahwa pengertian “demokratis” tidaklah dapat diartikan bahwa pemilihan KDH dilaksanakan melalui pemilihan langsung atau melalui sistem perwakilan (melalui DPRD). Mekanisme pemilihan KDH secara langsung dapat secara “demokratis” atau “tidak demokratis”. Begitu pun juga pemilihan KDH secara tidak langsung dapat berarti “demokratis” atau “tidak demokratis”. Pengertian demokratis bukanlah dititik beratkan kepada cara atau mekanisme apakah pemilihan KDH dilakukan secara langsung ataupun melalui sistem perwakilan (dipilih oleh DPRD). Pengertian “demokratis” lebih diartikan, bahwa pemilihan KDH tersebut dilakukan dengan cara bebas dari politik uang (*money politic*) dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

²⁵⁸Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas....op. cit.*, hal. 59.

Berdasarkan pendapat Jimly Asshiddiqie di atas, rumusan “*dipilih secara demokratis*” apabila diinterpretasikan dapat memiliki dua makna, *pertama*; mekanisme pengisian jabatan KDH dapat dilakukan secara langsung, yaitu rakyat yang memiliki hak pilih dapat secara langsung memilih calon KDH yang sesuai dengan hati nuraninya, seperti halnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Mekanisme seperti ini telah diakomodasi di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008. *Kedua*; mekanisme pengisian jabatan KDH dilakukan secara tidak langsung, atau melalui sistem perwakilan, dengan cara dipilih oleh DPR seperti yang telah diatur sebelumnya di dalam UU No. 22 Tahun 1999, sehingga pengertian “demokratis” lebih dititikberatkan kepada “mekanisme pemilihan” apakah dilakukan secara langsung atau melalui sistem perwakilan. Pendapat Bhenyamin Hoessein, pengertian “demokratis” tidak menitikberatkan kepada mekanisme pemilihan KDH apakah dilakukan secara langsung atau melalui perwakilan, tetapi lebih menitikberatkan kepada hakikat demokratis itu sendiri, yaitu bebas dari politik uang dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Terkait dengan pengaturan mekanisme pengisian jabatan KDH, Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 yang lahir melalui Perubahan Ketiga, tidak memasukkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) sebagai salah satu bentuk pemilu²⁵⁹, melainkan hanya ketentuan Pasal 18 ayat (3) yang mengatur mengenai DPRD. Hal ini, setidaknya dapat diartikan bahwa konstitusi tidak hendak memasukkan pemilihan KDH dalam

²⁵⁹Lihat ketentuan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan:

- (1) *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*
- (2) *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*
- (3) *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.*
- (4) *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.*
- (5) *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*
- (6) *Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.*

pengertian pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) yang menyatakan: “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*” Atau dapat dikatakan bahwa MPR-RI sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan melakukan amandemen konstitusi tidak menganggap ketentuan Pasal 18 ayat (4) bertentangan dengan Pasal 22E, sehingga pada Perubahan Ketiga ayat tersebut tidak dipindahkan/dimasukkan dalam Pasal 22E.

Adapun pengertian frasa “*dipilih secara demokratis*” tidak harus berarti dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi dipilih secara tidak langsung pun (melalui DPRD) dapat diartikan demokratis, sepanjang prosesnya demokratis, karena yang lebih utama adalah bahwa pemilihan KDH tersebut harus terhindar dari politik uang dan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Harus diingat, bahwa NKRI mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, Pemerintah berpendapat bahwa tidak dimasukkannya Pasal 18 ayat (4) pada Bab Pemilihan Umum dalam UUD NRI Tahun 1945, adalah keputusan politik yang cukup bijaksana dalam memelihara keberagaman daerah, stabilitas politik, serta menjaga keutuhan NKRI.²⁶⁰

4. Tantangan dan Hambatan

Terkait dengan mekanisme pengisian jabatan KDH, seperti yang diatur dalam Perubahan ke II UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18 ayat (4), yang menegaskan: “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*” Dalam implementasi penjabaran lebih lanjut di dalam peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya, rumusan ini

²⁶⁰Leo Agustino, *op. cit.*, hal 79-80.

menimbulkan multi tafsir dan mengundang perdebatan, apakah pengertian “*dipilih secara demokratis*” berarti pemilihan gubernur, bupati/walikota dilakukan pemilihan secara langsung oleh rakyat, ataukah melalui sistem perwakilan, yaitu pemilihan oleh DPRD.

Pengertian “demokratis” dapat diartikan demokrasi, berarti pemerintahan dari rakyat, yaitu dengan perantara wakil-wakilnya yang dipilih secara bebas, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat²⁶¹. Hal ini pada intinya bahwa hanya menerangkan bahwa pemerintahan dilakukan oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat, sedangkan mekanisme dapat melalui pemilihan langsung dari rakyat atau melalui sistem perwakilan. Pengertian demokratis memiliki arti dapat dipilih langsung oleh rakyat atau melalui sistem perwakilan.

Hal ini semakin diperkuat dengan tidak dimasukkannya pemilihan KDH di dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa: “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*” Pemilihan KDH tidak dimasukkan ke dalam Pasal 22E karena pemilihan KDH seperti diatur dalam Pasal 18 ayat (4) hanya menyatakan “*Kepala Daerah dipilih secara demokratis*”. Sehingga hal ini menimbulkan penafsiran bahwa pemilihan KDH tidak masuk di dalam rezim pemilihan umum.

Terhadap penafsiran mengenai substansi pengaturan di dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa pengertian mengenai pemilihan umum dalam Pasal 22E ayat (2) tidaklah dimaksudkan sebagai definisi, apalagi definisi yang tertutup, seperti dirumuskan dengan kalimat “*pemilu adalah...*”. Oleh karena itu, di kemudian hari, pengertian pemilihan umum ini dapat saja berkembang tidak hanya terbatas untuk memilih para pejabat yang secara eksplisit disebut di sini, yaitu “*anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD*”. Hal ini sudah terbukti dengan dikembangkannya kebijakan

²⁶¹Samsul Wahidin, *op. cit.*, 65.

bahwa pemilihan KDH yang demokratis menurut ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 juga diselenggarakan melalui pemilihan langsung, umum, bebas, jujur, dan berkeadilan, sehingga pemilihan demikian dipandang tercakup pula dalam pengertian luas pemilihan umum berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pengertian luas ini diakomodasikan dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2008, dan dalam ketentuan UU No. 22 Tahun 2007. Dengan demikian pemilihan KDH yang sebelumnya disingkat pilkada telah resmi menjadi bagian dari rezim hukum pemilu, sehingga sebutannya pun dapat diubah menjadi pemilihan umum KDH, disingkat pemilukada.²⁶²

Ketentuan di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tidak mengandung kepastian hukum, apakah mekanisme pengisian jabatan KDH ditentukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat atau pemilihan melalui sistem perwakilan. Dalam implementasinya terkadang menimbulkan multi tafsir dan perdebatan, implikasinya pengaturan lebih lanjut dari ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 sangat tergantung kepada situasi dan kondisi, serta kemauan politik dari pembentuk UU.

C. Pengaturan Pemilukada di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008

1. Sejarah

UU No. 32 Tahun 2004 disahkan oleh Presiden pada tanggal 15 Oktober 2004. Merupakan pengganti UU No. 22 Tahun 1999, karena dianggap tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah.²⁶³ Sedangkan UU No. 12 Tahun 2008 dibentuk oleh pemerintah dan DPR tidak hanya untuk menjawab sekaligus menjadi dasar hukum bagi keputusan MK mengenai

²⁶² Jimly Asshiddiqie., *Komentar Atas...*, *op. cit.*, hal 79-80.

²⁶³ Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU No. 32 Tahun 2004, LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437, ketentuan menimbang huruf c.

diperbolehkannya calon perseorangan (independen) untuk ikut serta dalam pemilihan KDH langsung,²⁶⁴ tetapi juga untuk menutupi beberapa kelemahan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 terutama terhadap hal-hal yang berkaitan dengan pengisian kekosongan jabatan Wakil KDH yang menggantikan KDH yang meninggal dunia, mengundurkan diri, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.²⁶⁵

2. Landasan Pemikiran

Dalam masyarakat yang demokratis pemilihan KDH merupakan suatu proses pergantian kekuasaan dengan damai, yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Penggantian KDH merupakan salah satu proses politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Di dalam ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2009, mekanisme sistem pengisian jabatan KDH dilakukan melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Hal ini merupakan perubahan dari sistem perwakilan yang di atur di dalam UU No. 22 Tahun 1999, yang bertujuan untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat sesuai tuntutan reformasi, amandemen UUD NRI Tahun 1945, dan sinkronisasi sistem rekrutmen pejabat negara.

Sistem perwakilan yang selama ini dipraktikkan saat pemilihan KDH seperti yang telah diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999, telah gagal menjalankan amanat konstitusi untuk terwujudnya ajaran kedaulatan rakyat dalam praktik ketatanegaraan. Sistem perwakilan dalam pemilihan KDH begitu mudah direkayasa, diintervensi, politik uang, dagang sapi, tawar-menawar, dan penyimpangan-penyimpangan lainnya. Pemilihan KDH secara langsung diharapkan dapat menghasilkan

²⁶⁴Indonesia, *Undang-Undang* Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 12 Tahun 2008, LN No. 59 Tahun 2008, TLN No. 4844, lihat ketentuan menimbang huruf c.

²⁶⁵*Ibid.*, lihat ketentuan menimbang huruf d dan huruf e.

figur kepemimpinan yang aspiratif, berkualitas, dan *legitimate*. Dengan pemilihan langsung akan lebih mendekatkan pemerintah dengan yang diperintah, dan akuntabilitas KDH benar-benar tertuju kepada masyarakat.²⁶⁶

Pemilihan KDH secara langsung merupakan salah satu langkah maju dalam mewujudkan demokrasi di level lokal. Demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh berkembang dengan mapan dan dewasa apabila pada tingkat lokal nilai-nilai demokrasi berakar dengan baik terlebih dahulu. Maksudnya, demokrasi di tingkat nasional akan bergerak ke arah yang lebih baik apabila tatanan, instrumen, dan konfigurasi kearifan serta kesantunan politik lokal lebih dulu terbentuk. Ini artinya, kebangkitan demokrasi politik di Indonesia diawali dengan pemilukada, sebagai upaya membangun pondasi demokrasi di Indonesia (penguatan demokrasi di tingkat lokal).²⁶⁷

Merujuk pada kenyataan saat ini, di mana politik lokal justru menggambarkan banyak hal tentang politik serba-neka, maka pemilukada menjadi sumbangsih tersendiri bagi upaya untuk memahami politik dalam arti yang lebih luas. Dengan menggunakan asumsi-asumsi umum yang sering didengar, salah satunya Brian Smith (1985), yang mengatakan bahwa pemilihan langsung *local government heads* dan *local representative council* adalah salah satu persyaratan bagi terwujudnya pemerintahan daerah yang akuntabel dan responsif, serta terbangunnya *political equality* di tingkat lokal.²⁶⁸ Oleh karena itu, pemilukada yang telah dimulai pada pertengahan 2005 lalu, akan membawa perubahan ke arah demokratisasi. Jika demikian akan memahami, bahwa setidaknya dalam makna yang sederhana, pemilukada adalah alat (*means*) bagi demokratisasi (*ends*), yang kemudian menjadi tujuan.²⁶⁹

²⁶⁶Samsul Wahidin, *op. cit.*, hal 49-50.

²⁶⁷Leo Agustino, *op. cit.*, hal 17.

²⁶⁸Brian Smith, dalam Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, cet. 1, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hal 223.

²⁶⁹Leo Agustino, *op. cit.*, hal 223.

Salah satu perubahan yang sangat signifikan memengaruhi dinamika politik nasional dalam konteks politik lokal adalah diselenggarakannya pemilukada. Jika pada era Orde Baru pemilihan KDH lebih bernuansa *dropping* pusat. Kini pilihan rakyat adalah segalanya. Logika yang dibangun dalam pemilihan KDH model Orde Baru adalah pemilihan KDH yang bernuansa ketetapan dari pusat yang bernuansa *surveillance*. Ini artinya, calon-calon KDH minimal harus memiliki kedekatan emosional dengan pemerintah pusat dan mampu menjaga stabilitas dinamika politik lokal demi melanggengkan kekuasaan pemerintah pusat.²⁷⁰

Pemilukada sebenarnya muncul atas dasar tarik ulur kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah di dalam NKRI. Namun sepanjang sejarah administrasi pemerintahan, pelaksanaan pemilukada baru dapat direalisasikan setelah reformasi.²⁷¹ Jauh sebelum itu, pemilihan secara langsung atas kepemimpinan formal pada ranah publik hanya sampai pada batas pemimpin lokal tingkat desa.²⁷²

Ide pemilukada dilatarbelakangi oleh berbagai ketidakpuasan dan penyimpangan di dalam proses pemilihan KDH yang dilakukan oleh para wakil rakyat di daerah, seperti yang terjadi dalam kasus Maluku Utara, Sulawesi Selatan, Sumatra Selatan, serta pada banyak kabupaten dan kota di tanah air. Upaya untuk melaksanakan pemilukada bukan berarti dapat secara menyeluruh menghilangkan berbagai akibat negatif yang pasti ada. Namun setidaknya dapat dieliminasi seminimal mungkin untuk stabilitas dan kedamaian masyarakat setempat.²⁷³

²⁷⁰*Ibid.*, hal 19.

²⁷¹Wacana pemilukada dalam sejarah RI sebenarnya telah ada pada masa berlakunya UU No. 1 Tahun 1957, tetapi karena pertimbangan kondisi politik, sosial, dan budaya, maka oleh pembentuk UU wacana pemilukada untuk sementara ditunda sampai dengan waktu yang memungkinkan.

²⁷²Samsul Wahidin, *op. cit.*, hal 64-65.

²⁷³*Ibid.*, hal 135.

Pengaturan mengenai pemilihan KDH sebelum berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, senantiasa menunjukkan peran tunggal dari DPRD sebagai perwakilan rakyat di daerah. Dominasi, atau tepatnya penguasaan mutlak oleh DPRD itu menjadi satu catatan sejarah yang nilainya minus, bahwa ternyata sebagai akibat dari saratnya kepentingan terhadap perebutan aset, pemilihan langsung atas pemimpin formal tidak diserahkan kepada rakyat secara langsung. Sebagai legalitasnya senantiasa ditunda dengan berbagai alasan, seperti masih belum tingginya tingkat intelektual masyarakat, masih belum siapnya perangkat, belum tersedianya sarana dan prasarana, dan sebagainya.²⁷⁴

Pemilukada membawa perubahan mendasar pada aspek administrasi pemerintahan dan lebih jauh juga pada aspek ketatanegaraan sebagai konsekuensi dari perubahan dalam sistem peralihan kekuasaan secara damai pada tingkat nasional, yaitu dipilihnya Presiden secara langsung oleh rakyat. Substansi pemilukada juga membawa perubahan terhadap sistem administrasi serta pola kultural masyarakat di daerah. Hal ini disebabkan oleh strategisnya kedudukan lembaga KDH dalam sistem pemerintahan daerah yang harusnya memang memerlukan jalinan hubungan emosional yang erat dengan rakyatnya. Di samping secara administratif, sebagai konsekuensi dari negara kesatuan harus tetap terjaga hubungan pusat dan daerah dalam sistem negara kesatuan.²⁷⁵

Pemilukada menggambarkan idealisme pembentukan struktur kekuasaan yang ingin dibangun berdasarkan hubungan emosional yang kental dengan masyarakat yang didasari oleh peraturan perundang-undangan. Pemimpin yang dipilih adalah pilihan rakyat, dan karena itu semestinya bertindak untuk dan atas nama rakyat, dan nantinya mempertanggungjawabkan kepemimpinannya kepada rakyat yang telah memilihnya.²⁷⁶

²⁷⁴*Ibid.*, hal 172-173.

²⁷⁵*Ibid.*, hal 159.

²⁷⁶*Ibid.*, hal 160.

Pemilukada dipersepsi akan memberi jaminan sejumlah keunggulan di dalam masyarakat dalam hal realisasi demokrasi yang sebenarnya pada tingkat lokal. Dalam hubungan ini, proses pemilukada dinilai dapat memenuhi kaidah proses demokrasi, dan akan lebih menjamin terwujudnya stabilitas yang mantap karena melibatkan unsur partisipasi publik yang makin luas dari bawah sesuai aspirasi masyarakat lokal. Dengan patokan perolehan suara 50 persen plus, adalah angka riil dan mutlak yang merupakan cermin dan representasi suara rakyat. KDH terpilih akhirnya akan menjadi perwujudan kehendak rakyat, selain tentunya mewakili aspirasi yang bersifat riil di masyarakat karena pemilihan dilaksanakan dengan asas kebebasan untuk memilih. Masyarakat tidak ditekan apa lagi diintimidasi untuk menjatuhkan pilihannya untuk seorang calon. Mempunyai kebebasan untuk menentukan pilihan. Bahkan kebebasan untuk tidak menentukan pilihan yang merupakan konsekuensi dari tanggung jawab terhadap demokrasi yang dijadikan sebagai pijakan pemilukada.²⁷⁷

Pemilukada dapat memberi keleluasaan bagi lebih cepat merembesnya nilai-nilai keterbukaan, kemandirian, dan sifat kejujuran pada masyarakat itu. Masyarakat diharapkan dapat lebih dewasa menyikapi makna kemenangan dan kekalahan dalam sebuah pemilihan. Refleksi dari suara rakyat yang diwujudkan ke dalam proses pencoblosan, sekurangnya dapat menjadi media untuk menghindarkan diri dari bentuk desakan kekuasaan yang tidak semestinya berupa intimidasi, tekanan moral, dan perasaan bersalah yang mengemuka bahkan dalam bentuk tindak kekerasan massa.²⁷⁸

Proses yang puncaknya adalah pada pemungutan suara akan menjadi media yang secara konkret dan lebih rasional mendidik masyarakat untuk menjatuhkan pilihan dengan segala konsekuensinya. Di sini makna penyaluran aspirasi masyarakat untuk memilih pemimpinnya menemukan

²⁷⁷*Ibid.*, hal 140-141.

²⁷⁸*Ibid.*, hal 143.

bentuk konkret. Sebagai konsekuensi lanjutannya adalah bentuk dukungan yang tentu saja diberikan oleh masyarakat yang telah memilih pemimpinnya sendiri dengan penuh kesadaran dan tanggungjawab.²⁷⁹

Pada dimensi lain, memang tetap masih ada kemungkinan terjadinya kekerasan terhadap proses dan data. Hal itu mungkin terjadi karena ketidakdewasaan masyarakat. Namun bagaimanapun hal itu harus dipandang sebagai semacam dampak yang harus disediakan pula media untuk eliminasinya. Penekanan terhadap kekerasan proses dan data ini menjadi sesuatu yang menarik sebagai catatan untuk pelaksanaan pemilukada di masa yang akan datang. Hal ini perlu disadari dengan mengingat bahwa mekanisme pemilihan KDH secara langsung ataupun tidak langsung sejatinya harus dipandang sebagai bagian kecil dari peningkatan kualitas demokrasi di tingkat lokal. Demokrasi di tingkat lokal pada dasarnya merupakan bagian dari demokrasi pada tingkat nasional yang juga menghendaki pengaturan yang sama hanya pada lingkup yang lebih luas.²⁸⁰

Pemilukada akan mewujudkan penguatan hingga pemberdayaan demokrasi di tingkat lokal dalam proses pemilihan atau rekrutmen, KDH mendapat mandat politik dari warga masyarakatnya, yaitu²⁸¹ : *pertama*; dengan pemilukada penguatan demokratisasi di tingkat lokal dapat berwujud, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan legitimasi politik. Karena asumsinya, KDH terpilih memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat karena didukung oleh suara pemilih nyata (*real voters*), yang merefleksikan konfigurasi kekuatan politik dan kepentingan konstituen pemilih. Sehingga diharapkan kandidat yang terpilih secara demokratis mendapat dukungan dari sebagian besar warga, walau hanya mayoritas sederhana (30% lebih) seperti yang diamanatkan oleh kebijakan pemerintah. Legitimasi menjadi hal yang sangat penting (sebagai modal politik) dan diperlukan oleh suatu pemerintahan yang

²⁷⁹*Ibid.*

²⁸⁰*Ibid.*

²⁸¹Leo Agustino., *op. cit.*, hal 9-11.

akan/tengah berkuasa. Berbeda dengan pemilihan KDH sebelumnya, pemilihan KDH kala itu tidak langsung memberikan pelajaran berharga padanya bahwa rakyat memiliki daulat. Pemilihan yang elitis (dilaksanakan di dalam ruangan parlemen daerah) kerap kali menelung aspirasi masyarakat di akar rumput.

Kedua, dengan pemilukada diharapkan mampu membangun serta mewujudkan akuntabilitas (pemerintah) lokal (*local accountability*). Ketika seorang kandidat terpilih menjadi KDH (gubernur/bupati/wali kota), maka pemimpin rakyat yang mendapat mandat tersebut harus meningkatkan kualitas akuntabilitasnya (pertanggungjawabannya pada rakyat, khususnya konstituennya).

Mekanisme pemilihan KDH yang selama ini berlangsung (sebelum berlakunya UU No. 32 Tahun 2004) cenderung menciptakan ketergantungan yang berlebihan KDH pada parlemen (DPRD), *legislative heavy*, sehingga KDH lebih meletakkan akuntabilitasnya pada DPRD ketimbang pada warga masyarakat yang seharusnya dilayani. Dampak negatif yang muncul dari realita ini ialah hadirnya fenomena politik uang antara KDH dengan anggota DPRD, di mana Laporan Pertanggungjawaban (LPj, kini Laporan Keterangan Pertanggungjawaban [LKPj]) KDH menjadi komoditas yang dinegosiasikan di antara kedua lembaga tinggi daerah. Karenanya, melalui mekanisme pemilukada diharapkan fenomena negatif itu dapat dikikis.

Ketiga; apabila *local accountability* berhasil diwujudkan, maka optimalisasi *equilibrium checks and balances* antara lembaga-lembaga negara (terutama antara eksekutif dan legislatif) dapat berujung pada pemberdayaan masyarakat dan penguatan proses demokrasi di level lokal. *Keempat*; melalui pemilukada peningkatan kualitas kesadaran politik masyarakat sebagai kebertampakan kualitas partisipasi rakyat diharapkan muncul. Karena masyarakat saat ini diminta untuk menggunakan rasionalitas, kearifan, kecerdasan, dan kepeduliannya untuk menentukan sendiri siapa yang kemudian yang dianggap pantas

dan/atau layak untuk menjadi pemimpin di tingkat provinsi, kabupaten, ataupun kota. Mekanisme ini juga memberikan jalan untuk '*me-melekan*' elite politik bahwasannya pemegang kedaulatan politik yang sebenarnya tidak berada di tangannya, melainkan terletak pada tangan rakyat.

Esensi pelaksanaan pemilukada bertujuan untuk menguatkan legitimasi politik KDH.²⁸² Dari sudut pandang hukum ketatanegaraan, perubahan mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, maupun pemilihan KDH dan Wakil KDH dari sistem perwakilan ke sistem pemilihan langsung merupakan kemajuan yang signifikan dalam kehidupan berdemokrasi dan berkonstitusi pada praktik ketatanegaraan Indonesia. Sistem politik lokal akan membuka ruang yang lebih luas bagi partisipasi rakyat dalam proses demokrasi.²⁸³

Pemilihan secara demokratis terhadap KDH, dilakukan dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut UU No. 22 Tahun 2003 menyatakan, antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih KDH dan Wakil KDH, sehingga pemilihan secara demokratis dalam UU ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. KDH dan Wakil KDH dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon KDH dan Wakil KDH dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan/atau memperoleh dukungan suara dalam pemilu legislatif dalam jumlah tertentu, atau melalui jalur perseorangan.²⁸⁴

²⁸²Leo Agustino., *op. cit.*, hal 126.

²⁸³Dahlan Thaib, *op. cit.*, hal 49.

²⁸⁴UU No. 32 Tahun 2004., *op. cit.*, lihat Penjelasan Umum Nomor 4.

3. Substansi Pengaturan

Pelaksanaan pemilukada merupakan koreksi terhadap pelaksanaan pemilihan KDH oleh DPRD sebagaimana pernah diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999. Koreksi ini dilakukan dengan diimplementasikannya payung hukum pelaksanaan pemilukada, yakni UU No. 32 Tahun 2004, yang kemudian diperbaiki melalui UU No. 12 Tahun 2008.

Substansi mengenai mekanisme pengisian jabatan KDH diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 24 ayat (5), menyatakan: "*Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.*"²⁸⁵ Pasal 56 juga menegaskan bahwa:

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

Kemudian ketentuan terhadap mekanisme rekrutmen KDH terkait pencalonan yang pada UU No. 32 Tahun 2004, yang semula hanya dilakukan melalui parpol, di dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2008 dapat dilakukan melalui jalur perseorangan. Sehingga di dalam UU No. 12 Tahun 2008, ketentuan dalam Pasal 56 ayat (2) disempurnakan menjadi: "*Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah*

²⁸⁵Pasal 24 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

- (1) *Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.*
- (2) *Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.*
- (3) *Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.*
- (4) *Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota.*
- (5) *Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.*

orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini.”²⁸⁶

Dari ketentuan yang dinyatakan dalam Pasal 24 ayat (5) dan Pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008, ditegaskan bahwa mekanisme mengenai pemilihan KDH yang dianut di dalam UU ini adalah “*mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat*”. Hal ini sangat berbeda apabila dibandingkan dengan ketentuan terhadap hal yang sama sebelumnya, di dalam UU No. 22 Tahun 1999, dimana pemilihan KDH dilakukan melalui “*mekanisme pemilihan oleh DPRD*”.²⁸⁷

4. Tantangan dan Hambatan

Dari aspek yuridis ketatanegaraan, pemilukada yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 merupakan gagasan yang menarik bagi terwujudnya demokrasi politik di tingkat lokal. Pasal 56 sampai dengan Pasal 119 berisi prosedur dan mekanisme pemilihan KDH dan Wakil KDH secara langsung oleh rakyat. UU tersebut

²⁸⁶Pasal 56 UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

- (1) *Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.*
- (2) *Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini.*

²⁸⁷Terkait dengan mekanisme pemilihan KDH di dalam UU No. 22 Tahun 1999, diatur di dalam Pasal 34 ayat (1), Pasal 39 ayat (1), dan Pasal 40. Pasal 34 ayat (1) menyatakan: “*Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.*” Pasal 39 ayat (1) menyatakan: “*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.*” Dan Pasal 40 menyatakan:

- (1) *Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil.*
- (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).*
- (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.*

merupakan sebuah produk hukum progresif bagi perkembangan demokrasi di negeri yang sedang menjalani masa transisi demokrasi.²⁸⁸

Selain adanya harapan akan penguatan demokratisasi di tingkat lokal, tidak dapat dipungkiri bahwa banyak juga resistensi, hambatan, sekaligus juga tantangan yang muncul terkait dengan penyelenggaraan pemilukada, yaitu, ²⁸⁹ *pertama*; sistem pemilukada dianggap akan melemahkan kedudukan DPRD. Karena diasumsikan dengan legitimasi yang besar dari (rakyat) pemilih, KDH yang terpilih akan memiliki kedudukan dan legitimasi yang sangat kokoh atas DPRD, pada akhirnya akan memperlemah kedudukan DPRD terhadap KDH. Pengalaman buruk masa Orde Baru di mana KDH memiliki kekuatan yang sangat besar dibandingkan dengan DPRD membuat (sebagian) elite politik enggan untuk menerima pemilukada. Pendulum yang awalnya berpihak pada parlemen (*legislative heavy*), pada tahun-tahun pertama reformasi, akan kembali mengayun ke arah pada KDH (*executive heavy*), dan ini akan melukai makna penting demokrasi.

Kedua; pemilukada terlalu memakan biaya yang sangat besar, karena banyak anggaran daerah (APBD) yang akan dialokasikan pada proses pemilukada. Konsentrasi dana tersebut diperuntukkan bagi pemilihan gubernur di tingkat provinsi, dan kabupaten/kota. *Ketiga*; munculnya 'persaingan khusus' antara calon independen dan kandidat yang diusung partai politik (kader partai ataupun non-kader partai). Terakhir *keempat*; adanya pandangan yang menganggap bahwa rakyat belum siap untuk melaksanakan pemilukada.

Dalam konteks tantangan dan hambatan seperti di atas, sebenarnya tidaklah bersifat mutlak, dalam arti dapat diatasi dengan usaha terus menerus oleh pemerintah dan semakin tingginya kesadaran berpolitik masyarakatnya. Tantangan dan hambatan tersebut dapat dijawab dengan merubah anggapan dan perilaku yang mendukung suksesnya pelaksanaan

²⁸⁸Dahlan Thaib, *op. cit.*, hal 50.

²⁸⁹Leo Agustino., *op. cit.*, hal 11-12.

pemilukada. Adapun jawaban dari tantangan dan hambatan di atas adalah, ²⁹⁰ *pertama*; permasalahan melemahnya kedudukan parlemen daerah (DPRD). Meningkatnya legitimasi KDH yang dipilih langsung oleh rakyat (*voters*) tidak berakibat langsung pada melemahnya posisi/kedudukan parlemen. Legitimasi KDH yang kuat memang merupakan satu hal yang menjadi tujuan pokok dari sistem pemilihan ini. Namun demikian, bukan berarti parlemen kemudian akan menjadi lemah, justru akan tetap bisa berperan dalam memberikan pengawasan (*monitoring* serta *controlling*) terhadap kinerja KDH (karena itulah fungsinya), melalui wewenang-wewenang yang secara konstitusional dimilikinya. Impak perubahan yang justru dihasilkan dari pemilukada ialah terciptanya kondisi yang lebih baik bagi pelaksanaan *checks and balances* dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, karena parlemen semakin tidak diberi peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan yang ada padanya.

Kedua; pendapat yang mengatakan bahwa pemilukada akan memakan biaya yang sangat besar. Sistem pemilukada yang ideal memang akan mengeluarkan biaya yang relatif lebih besar bila dibandingkan dengan pemilihan KDH tidak langsung. Logikanya ialah dalam pemilihan KDH tidak langsung pemilihan hanya dilakukan oleh anggota DPRD, sedangkan pemilukada dilakukan dengan mengikutsertakan partisipasi publik, sehingga terjadi perbedaan kebutuhan di antara keduanya, mulai dari: sosialisasi pemilihan, pemilihan panitia pengawas yang baru, pembuatan surat suara, hingga biaya operasional bagi panitia pelaksana pemilukada menjadi bagian yang integral. Sehingga tidak heran apabila biaya operasional pemilukada akan berbeda dengan pemilihan tak langsung.

Ketiga; persaingan antara calon independen dan calon dari partai (politik) menjadi perselisihan yang justru menyudutkan kepentingan publik. Karena dalam mekanisme yang hanya membuka kesempatan bagi calon KDH dari pintu partai politik, pada dasarnya justru

²⁹⁰ *Ibid.*, hal 12-15.

menerbelakangkan calon pilihan rakyat arus bawah, akar rumput (*grass-roots*). Hal ini disebabkan kandidat KDH yang akan dipilih rakyat boleh jadi bukanlah orang yang berasal dari keinginannya. Dalam mekanisme ini kemunculan calon KDH hanya mungkin melalui pencalonan oleh partai-partai di daerah yang juga merupakan kepanjangan tangan (titipan) dari elite partai pusat sebagai institusi yang banyak menentukan kiprah partai-partai di tingkat lokal. Dengan demikian, pemilukada menjadi tak sepenuhnya bermakna, oleh karenanya memilih calon-calon yang tidak diproses melalui 'kelembagaan' arus bawah atau akar rumput partai. Idealnya ialah dibuka kesempatan kepada kandidat KDH yang independen sehingga calon-calon KDH pilihan rakyat arus bawah atau akar rumput terepresentasikan. Logikanya, setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk menjadi pemilih maupun individu yang dipilih. Artinya setiap warga baik dari partai politik maupun independent dapat saja mencalonkan diri sebagai calon KDH dengan ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan yang ditentukan KPUD.

Keempat; tantangan akan asumsi belum siapnya rakyat (*voters*) untuk berpartisipasi dalam pemilukada. Argumen ini sebenarnya tidak lagi relevan untuk diangkat pada saat proses demokratisasi dan proses pendewasaan politik masyarakat seperti saat ini. Rakyat Indonesia memiliki pengalaman memilih secara langsung, walau dengan derajat yang berbeda, yang sangat baik dan demokratis oleh masyarakat yang tinggal di desa-desa ketika pemilihan kepala desa/kuwu. Ini artinya masyarakat lebih berpengalaman dalam melaksanakan pemilihan secara langsung dibandingkan dengan pemilihan tidak langsung.

D. Analisis Yuridis

1. Pemilukada Termasuk dalam Rezim Pemilihan Umum

Dengan adanya pilihan kebijakan hukum pembentuk UU bahwa mekanisme pemilihan KDH dilakukan secara langsung oleh rakyat, seperti yang diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 18 Tahun 2008, maka permasalahan hukum yang timbul adalah apakah pemilukada termasuk

rezim hukum pemilu atau bukan (rezim hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah) ?

Untuk menjawab permasalahan di atas, maka merujuk kepada ketentuan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, menyatakan: "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*" kemudian dinyatakan pula bahwa: "*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*"

a. Prinsip Penyelenggaraan Pemilu

Terhadap ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ini, hal tersebut jelas menjadi prinsip yang utama di dalam penyelenggaraan pemilihan umum yaitu "*secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, setiap lima tahun sekali.*" Apabila dikaitkan dengan prinsip penyelenggaraan pemilu, yang diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008, di dalam Pasal 56 ayat (1) secara jelas menyatakan: "*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.*" Kemudian mengacu kepada ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 22 Tahun 2007, dinyatakan bahwa: "*Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*"

Hal ini berarti bahwa prinsip pelaksanaan pemilu sebagaimana tercantum dalam Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 serta ketentuan yang ada di dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 22 Tahun 2007 telah sejalan dengan prinsip penyelenggaraan pemilu seperti yang diatur di dalam Pasal 22E ayat

(1) UUD NRI Tahun 1945 yaitu “*diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil*”.

b. Pemilukada Termasuk di dalam Rezim Pemilu

Mengacu kepada ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, di dalamnya tidak dinyatakan secara tegas bahwa pemilukada termasuk di di dalam katagori pemilu. Terhadap hal tersebut, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa, pengertian mengenai pemilihan umum di dalam Pasal 22E ayat (2) tidaklah dimaksudkan sebagai definisi, apalagi definisi yang tertutup, seperti dirumuskan dengan kalimat “pemilu adalah...”. Oleh karena itu, di kemudian hari, pengertian pemilihan umum ini dapat saja berkembang tidak hanya terbatas untuk memilih para pejabat yang secara eksplisit disebut di sini, yaitu “anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD²⁹¹”, tetapi pengertian dapat pula diperluas dengan pengertian yang lain termasuk juga untuk memilih KDH. Selain itu di dalam Pasal 1 angka 4 UU No. 22 Tahun 2007, dinyatakan: “*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.*” Sehingga jelas apabila mengacu kepada penjelasan di atas, dapat

²⁹¹Jimly Asshiddiqie., *Komentar Atas...op. cit.*, hal 79-80. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa pengertian mengenai pemilihan umum dalam Pasal 22E ayat (2) tidaklah dimaksudkan sebagai definisi, apalagi definisi yang tertutup, seperti dirumuskan dengan kalimat “pemilu adalah...”. Oleh karena itu, di kemudian hari, pengertian pemilihan umum ini dapat saja berkembang tidak hanya terbatas untuk memilih para pejabat yang secara eksplisit disebut di sini, yaitu “anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD”. Hal ini sudah terbukti dengan dikembangkannya kebijakan bahwa pemilihan KDH yang demokratis menurut ketentuan Pasal 18 ayat (4) juga diselenggarakan melalui pemilihan langsung, umum, bebas, jujur, dan berkeadilan, sehingga pemilihan demikian dipandang tercakup pula dalam pengertian luas pemilihan umum berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (1) ini. Pengertian luas ini diakomodasikan dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU tentang Pemerintahan Daerah, dan dalam ketentuan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Dengan demikian pemilihan KDH yang sebelumnya disingkat pilkada telah resmi menjadi bagian dari rezim hukum pemilu, sehingga sebutannya pun dapat diubah menjadi pemilihan umum KDH, disingkat pemilukada.

dinyatakan bahwa pemilukada dapat juga dikategorikan di dalam rezim pemilu.

c. Beberapa Prinsip yang Harus Diterapkan di dalam Pemilukada

Mengutip pendapat Abdul Mukhtie Fajar, yang menyatakan apabila pemilukada dikategorikan sebagai pemilu, maka konsekuensinya hukumnya adalah:²⁹² *pertama*; penyelenggaranya adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang sekaligus sebagai pengendali pemilukada, sedangkan KPUD sebagai pelaksana teknis di masing-masing daerah yang bertanggung jawab kepada KPU (pengendali bukan Depdagri/Desk Pilkada), *kedua*; pesertanya adalah pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau calon independen (perseorangan), *ketiga*; pengawas pemilukada bersifat independen yang dibentuk oleh KPU dan/atau KPUD, *keempat*; apabila terjadi sengketa penetapan hasil pemilukada, penyelesaiannya oleh MK, *kelima*; sengketa dalam penetapan daftar calon pemilukada oleh KPUD tidak menjadi kompetensi PTUN (*vide* UU No. 9 Tahun 2004), dan *keenam*; *impeachment* terhadap KDH dan/atau Wakil KDH diajukan oleh DPRD kepada MK.

Pemilukada telah diakui eksistensi termasuk di dalam pemilu, maka pelaksanaannya pun haruslah dilakukan secara konsisten, dalam arti harus mengacu kepada prinsip-prinsip yang telah disebutkan di atas.

2. Sinkronisasi Pengaturan Pemilukada di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 dengan UUD NRI Tahun 1945

a. Umum

Di dalam pembahasan sebelumnya ditegaskan bahwa Indonesia merupakan negara yang demokratis, hal ini secara tegas dinyatakan di dalam ketentuan Pasal 1 angka (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan*

²⁹²Abdul Mukhtie Fajar, *op. cit.*, hal 103.

menurut Undang-Undang Dasar". Hal ini berarti rakyat merupakan sumber kekuasaan negara, rakyat pula yang secara langsung atau pun tidak langsung menjadi pengurus atau penyelenggara negara, dan pada akhirnya untuk kepentingan seluruh rakyat pulalah penyelenggaraan negara itu sesungguhnya dimaksudkan. Inilah yang tercermin dalam semboyan "dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat". Sebagai perwujudan kedaulatan tersebut, salah satu caranya adalah melalui pemilu, yang di dalam perkembangannya tidak hanya untuk memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD²⁹³ tetapi juga untuk memilih KDH baik gubernur, bupati/walikota, sehingga pemilukada termasuk juga di dalam rezim pemilu.

b. Ketentuan Mengenai Mekanisme Pengisian Jabatan KDH di Dalam UUD NRI Tahun 1945

Ketentuan mengenai mekanisme pengisian jabatan KDH di dalam UUD NRI Tahun 1945 diatur di dalam Pasal 18 ayat (4), yang menyatakan: "*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.*" Di dalam ketentuan ini sebenarnya tidak terdapat ketegasan, apakah pengertian "demokratis" berarti KDH dipilih secara langsung oleh rakyat, ataukah dipilih melalui sistem perwakilan (oleh DPRD).

Tetapi sesuai dengan uraian yang telah disampaikan sebelumnya bahwa secara historikal dan suasana kebatinan²⁹⁴ di dalam pembahasan Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945 khususnya di dalam Pasal 18 ayat (4), nampak jelas bahwa kehendak politik wakil-wakil rakyat yang ada di fraksi-fraksi di MPR menginginkan bahwa mekanisme pengisian jabatan KDH akan diatur melalui pemilihan langsung oleh rakyat, meraka beralasan bahwa, *pertama*; pada saat itu Indonesia baru saja memasuki era

²⁹³Lihat Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

²⁹⁴Hal ini dapat diketahui dari risalah rapat-rapat pembahasan perubahan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 di dalam Sidang Umum MPR RI tahun 2000.

reformasi tahun 1998, dimana karena trauma politik pada masa era orde baru kekuasaan cenderung dimiliki oleh kelompok elit tertentu, berusaha mempertahankan kekuasaannya melalui cara-cara yang nampaknya demokratis, tetapi sesungguhnya hanya mementingkan segelintir kelompok tertentu. Melalui moment reformasi itulah kedaulatan berusaha dikembalikan lagi kepada pemilik sejatinya, yaitu rakyat.

Kedua; sejalan dengan era reformasi, dimana muncul tuntutan yang kuat dari masyarakat untuk melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Walaupun wacana ini baru terwujud di dalam Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945²⁹⁵, namun di dalam pembahasan rapat-rapat Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945 hal ini telah mengemuka dan menjadi fokus perhatian jauh sebelumnya, *ketiga;* sebagai implikasi dari diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999, yang salah satu ketentuannya mengatur pemilihan KDH oleh DPRD, ternyata di dalam pelaksanaannya sangat jauh dari yang di harapkan, karena disinyalir menyuburkan praktik uang (*money politic*) diantara calon peserta pemilihan KDH, disamping terkadang menimbulkan instabilitas politik di daerah, karena KDH sewaktu-waktu dapat dijatuhkan oleh DPRD.

Berdasarkan ketiga alasan tersebut, maka kecenderungan yang timbul pada saat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 pemilihan KDH dilakukan secara langsung oleh rakyat. Tetapi di dalam pembahasan selanjutnya, fraksi-fraksi juga membahas ketentuan Pasal 18A²⁹⁶ dan Pasal 18B²⁹⁷ yang mengatur mengenai kekhususan dan keragaman daerah,

²⁹⁵Lihat Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.”

²⁹⁶Lihat Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

²⁹⁷ Lihat Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.

penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya. Maka agar tidak terjadi penyeragaman, memelihara keberagaman daerah yang ada di Indonesia, stabilitas politik, dan menjaga keutuhan NKRI, sebagai jalan tengahnya di dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 digunakan kata “demokratis”.

c. Ketentuan Pemilukada di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008

Pelaksanaan pemilukada merupakan koreksi terhadap pelaksanaan pemilihan KDH oleh DPRD sebagaimana pernah diamanatkan UU No. 22 Tahun 1999. Koreksi ini dilakukan dengan diimplementasikannya payung hukum pelaksanaan pemilukada, yakni UU No. 32 Tahun 2004, yang kemudian diperbaiki melalui UU No. 12 Tahun 2008.

Substansi mengenai mekanisme pengisian jabatan KDH di dalam UU No. 32 Tahun 2004 diatur di dalam Pasal 24 ayat (5), yang menyatakan: “Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.”²⁹⁸ Pasal 56 juga menegaskan bahwa:

(1) Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

-
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

²⁹⁸Pasal 24 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

- (1) Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.
- (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.
- (3) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.
- (4) Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota.
- (5) Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

- (2) *Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.*

Kemudian ketentuan terhadap mekanisme rekrutmen KDH terkait pencalonan yang pada UU No. 32 Tahun 2004 hanya dilakukan melalui parpol, di dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2008 terkait dengan pencalonan dapat dilakukan melalui perseorangan. Sehingga di dalam UU No. 12 Tahun 2008, ketentuan dalam Pasal 56 ayat (2) disempurnakan menjadi: "*Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini.*"²⁹⁹

d. Sinkronisasi Pengaturan tentang Mekanisme Pengisian Jabatan KDH di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945

Setelah melakukan pembahasan mengenai pengaturan mekanisme pengisian jabatan KDH seperti yang diatur di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008, maka dapat disimpulkan bahwa materi pengaturan tentang pemilukada seperti yang diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 telah sinkron dengan ketentuan tentang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di dalam UUD NRI Tahun 1945 khususnya ketentuan Pasal 18 ayat (4).

Hal ini dikarenakan walaupun di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 mengenai mekanisme pemilihan KDH hanya di atur secara "demokratis", tetapi apabila mengacu kepada historis pembahasan dan suasana kebatinan yang ada di dalam rapat-rapat pembahasan Perubahan

²⁹⁹Pasal 56 UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

- (3) *Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.*
- (4) *Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini.*

Kedua UUD NRI Tahun 1945, sesungguhnya wakil-wakil rakyat yang ada di fraksi-fraksi MPR-RI pada saat itu menginginkan pemilihan KDH dilakukan secara langsung, hanya saja demi menghormati kekhususan dan keragaman daerah, penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya seperti yang diatur di dalam Pasal 18A dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945, maka agar tidak terjadi penyeragaman dan menghormati keberagaman yang ada di Indonesia, stabilitas politik, dan menjaga keutuhan NKRI, sebagai jalan tengahnya di dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 digunakan kata “demokratis”.

Sehingga ketentuan yang ada di dalam di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008, tentang pemilukada telah sinkron dengan ketentuan dan maksud pengaturan maupun suasana kebatinan pada saat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dibentuk.

E. Mekanisme Rekrutmen Pengisian Jabatan KDH di Masa Datang

Setelah membahas mengenai bagaimana pengaturan mengenai pemilihan KDH di dalam hukum positif Indonesia, yaitu Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dan UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008, serta sinkronisasi diantara kedua pengaturan tersebut, maka perlu dianalisis juga bagaimana pengaturan mekanisme pengisian jabatan KDH di masa yang akan datang.

Mengacu kepada pendapat Jimly Asshiddiqie dan Mahfud MD mengenai tafsir kata “demokratis” yang ada di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, pengertian demokratis di dalam pemilihan KDH dapat dilaksanakan dengan cara pemilihan langsung maupun dengan cara perwakilan (melalui pemilihan oleh DPRD).³⁰⁰ Kemudian mengacu pula kepada pendapat Bhenyamin Hoessein, bahwa pengertian “demokratis” juga dapat diartikan secara lebih mendalam yaitu harus bebas dari politik uang dan sesuai dengan

³⁰⁰Lihat Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas..., op. cit.*, hal. 58-59.

aspirasi masyarakat, terlepas apakah pemilihan KDH dilakukan secara langsung ataupun tidak langsung.

Sehingga sebaiknya mekanisme rekrutmen pengisian jabatan KDH di masa mendatang dilakukan melalui pemilihan langsung, karena *pertama*; salah satu ruh tuntutan bergulirnya reformasi politik yang berlangsung sejak tahun 1998 adalah memberikan hak kepada rakyat Indonesia untuk bisa menentukan (memilih) pemimpin secara langsung dari pimpinan tingkat pusat hingga tingkat kabupaten/kota. Proses demokratisasi yang bergulir di Indonesia adalah menegakkan prinsip demokrasi “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, ” yang salah satu wujud implementasinya dilaksanakan dengan melaksanakan pemilihan Presiden secara langsung.

Pemikiran di atas dapat diketahui dari substansi pengaturan yang ada di dalam UUD NRI Tahun 1945, yaitu: *pertama*; Pasal 6A ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa: “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*”, dan “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*”. *Kedua*; Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), dan Pasal 22 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan tentang pemilihan anggota DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan anggota DPR Pusat, dan pemilihan anggota DPD dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. *Ketiga*; pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (eksekutif), anggota DPR pusat, propinsi, kabupaten/kota, serta anggota DPD ditegaskan kembali di dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menegaskan: “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*”

Pasal-pasal di atas, semuanya menegaskan bahwa jabatan eksekutif untuk tingkat pusat, dan legislatif baik di pusat maupun di daerah dilakukan melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dari NKRI, dalam melakukan pemilihan KDH dan

Wakil KDH, seharusnya sinkron pula dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yaitu pemilihan secara langsung.

Kedua; mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Warga masyarakat di daerah, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari warga NKRI secara keseluruhan, juga berhak atas kedaulatan yang merupakan hak asasi, yang telah dijamin dalam konstitusi. Oleh karena itu, warga masyarakat di daerah, harus diberi kesempatan untuk ikut menentukan masa depan daerahnya masing-masing, yang antara lain dilakukan dengan memilih KDH dan Wakil KDH secara langsung.

Ketiga; legitimasi yang sama antara KDH dan Wakil KDH dengan DPRD. Anggota DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Apabila KDH dan Wakil KDH tetap dipilih oleh DPRD, maka tingkat legitimasi anggota DPRD jauh lebih tinggi dibandingkan tingkat legitimasi yang dimiliki KDH dan Wakil KDH.

Keempat; kedudukan yang sejajar antara KDH dan Wakil KDH dengan DPRD. Untuk memberikan kedudukan sebagai mitra sejajar antara KDH dan Wakil KDH dengan DPRD, KDH dan Wakil KDH harus dipilih secara langsung oleh rakyat.

Kelima; mencegah atau meminimalisir terjadinya politik uang. Masalah politik uang ini dimungkinkan terjadi karena begitu besarnya wewenang yang dimiliki oleh DPRD dalam proses pemilihan KDH dan Wakil KDH di masa lalu. Dengan dilakukannya pemilihan KDH dan Wakil KDH secara langsung, kemungkinan terjadinya politik uang ini bisa diminimalisir, atau setidaknya tidaknya bisa dikurangi. Apabila masih ada pihak-pihak yang ingin melakukannya, akan berhadapan dengan para pemilih yang jumlahnya jauh lebih banyak.

Di dalam implementasinya, mekanisme pemilihan KDH secara langsung menemui beberapa kendala, untuk itu dalam pelaksanaannya perlu juga dilakukan pembenahan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

1. Mekanisme Pemilihan KDH yang Konstitusional

Menurut pendapat Samuel Humes and Eileen Martin, yang menyatakan terdapat 4 (empat) cara atau mekanisme untuk menentukan kepala eksekutif yaitu, *pertama; the chief executive appointed by the central goverment or other higher units* (kepala eksekutif diangkat oleh pemerintah pusat atau unit yang lebih tinggi), *kedua; the chief executive elected by council* (kepala eksekutif dipilih oleh dewan), *ketiga; the chief executive elected by popular vote* (kepala eksekutif dipilih melalui pemilihan umum), dan *keempat; the chief executive appointed by council* (kepala eksekutif diangkat oleh dewan).

Mengacu kepada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan: “*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.*” Seperti yang telah dibahas dalam sub sebelumnya, kata “demokratis” dalam ketentuan dimaksud memiliki makna, *pertama; KDH dipilih secara langsung oleh rakyat*, dan *kedua; KDH dipilih oleh rakyat melalui sistem perwakilan (oleh DPRD).*³⁰¹ Pengertian “demokratis” juga dapat diartikan bebas dari politik uang dan sesuai dengan aspirasi masyarakat, terlepas apakah mekanisme pemilihannya dilakukan secara langsung atau pun perwakilan.

Jadi walaupun secara teori terdapat 4 (empat) cara dalam menentukan kepala eksekutif, tapi dalam konteks NKRI mengacu kepada ketentuan di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 beserta interpretasinya, hanya terdapat 2 (dua) cara mekanisme yang konstitusional untuk menentukan KDH, yaitu melalui mekanisme pemilihan KDH secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan melalui cara perwakilan (melalui DPRD), pelaksanaannya pun harus bebas dari politik uang dan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Ketentuan mengenai pelaksanaan mekanisme pemilihan KDH secara langsung ini berlaku di seluruh daerah otonom di wilayah NKRI termasuk Daerah Istimewa Aceh, dengan sedikit variasi di

³⁰¹Penafsiran terhadap hal ini juga seperti yang telah dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie dan Mahmud MD.

Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Daerah Otonomi Papua³⁰².

2. Pengecualian Karena Kekhususan, Keistimewaan Daerah, dan Otonomi Khusus

Walaupun di dalam pembahasan sebelumnya jelas dikatakan bahwa hanya 2 (dua) mekanisme yang konstitusional di dalam pemilihan KDH yaitu melalui sistem pemilihan langsung oleh rakyat atau melalui sistem perwakilan (oleh DPRD), ketentuan tersebut hanya berlaku di daerah-daerah otonom dan Daerah Istimewa Aceh. Adapun terhadap daerah yang bersifat khusus atau istimewa, dengan mengacu kepada ketentuan di dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan: *“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.”*

Hal ini juga diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 2 ayat (8) menyatakan: *“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”* serta Pasal 225, yang menyatakan: *“Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.”*

³⁰²Walaupun Daerah Istimewa Aceh termasuk di dalam daerah istimewa yang pengaturannya dilakukan melalui undang-undang khusus, yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, tetapi dalam mekanisme pemilihan KDHnya dilakukan melalui pemilihan secara langsung, hal ini seperti yang dinyatakan di dalam Pasal 65 ayat (1), yaitu: *“Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat setiap 5 (lima) tahun sekali melalui pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia serta dilaksanakan secara jujur dan adil.”* Hanya saja mengenai pencalonannya ada sedikit perbedaan di bandingkan dengan daerah otonom yang lain, karena di Propinsi Aceh terdapat partai politik lokal, maka pencalonan KDH dapat juga dicalonkan oleh partai politik lokal, disamping partai politik yang bersifat nasional maupun dari jalur perseorangan. Hal ini di nyatakan di dalam pasal 67 ayat (1) yang menyatakan: *“Pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) diajukan oleh :*

- a. partai politik atau gabungan partai politik;
- b. partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal;
- c. gabungan partai politik dan partai politik lokal; dan/atau
- d. perseorangan.”

Dalam konteks mekanisme pemilihan KDH, untuk daerah yang memiliki kekhususan, keistimewaan, atau otonomi khusus ketentuan mengenai mekanisme pemilihan KDH seperti yang telah di bahas di atas dapat saja dilakukan ketentuan yang berbeda, sepanjang diatur dengan UU. Hal ini seperti yang terjadi di Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan daerah Otonomi Khusus Papua. Kekhususan Daerah Khusus Ibukota Jakarta diatur di dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota NKRI (selanjutnya disebut UU No. 29 Tahun 2007), keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta diatur di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disebut UU No. 3 Tahun 1950) jo. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disebut UU No. 19 Tahun 1950). Adapun daerah Otonomi Khusus Papua diatur di dalam Undang-Undang 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua (selanjutnya disebut UU No. 21 Tahun 2001).

a. Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Pada Daerah Khusus Ibukota Jakarta mekanisme pemilihan KDH sedikit berbeda dengan daerah otonom yang lain. Hanya saja khusus untuk gubernur, mekanismenya hampir sama dengan daerah otonom yang lain, yaitu melalui pemilukada seperti diatur di dalam Pasal 10 UU No. 29 Tahun 2007, yang menyatakan: *“Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dipimpin oleh satu orang Gubernur dibantu oleh satu orang Wakil Gubernur yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.”* Adapun pelaksanaannya menurut persyaratan dan tata cara yang diatur di dalam peraturan perundang-undang.³⁰³ Untuk mekanisme pemilihan

³⁰³ Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia*, UU No. 29 Tahun 2007, LN No. 99 Tahun 2007, TLN No. 4744, lihat Pasal 11, yang menyatakan:

bupati/walikota, dilakukan melalui pengangkatan oleh gubernur dengan pertimbangan DPRD, seperti yang dinyatakan di dalam Pasal 19 ayat (2) UU No. 29 Tahun 2007: “Walikota/bupati diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.” Adapun wakil bupati/wakil walikota juga diangkat oleh Gubernur, tetapi tanpa melalui pertimbangan DPRD.³⁰⁴

b. Daerah Istimewa Yogyakarta

Sejarah pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dirunut asal mulanya dari tahun 1945, bahkan sebelum itu. Beberapa minggu setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, atas desakan rakyat dan setelah melihat kondisi yang ada, Hamengkubuwono IX mengeluarkan dekrit kerajaan yang dikenal dengan Amanat 5 September 1945. Isi dekrit tersebut adalah integrasi monarki Yogyakarta ke dalam RI. Dekrit dengan isi yang serupa juga dikeluarkan oleh Paku Alam VIII pada hari yang sama. Kemudian melalui UU No. 3 Tahun 1950

-
- (1) Pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih.
 - (2) Dalam hal tidak ada pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diadakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur putaran kedua yang diikuti oleh pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama.
 - (3) Penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan menurut persyaratan dan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

³⁰⁴*Ibid.*, lihat Pasal 19 yang menyatakan:

- (1) Kota administrasi/kabupaten administrasi dipimpin oleh walikota/bupati.
- (2) Walikota/bupati diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.
- (3) Walikota/bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberhentikan oleh Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Walikota/bupati bertanggung jawab kepada Gubernur.
- (5) Walikota/bupati dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil walikota/wakil bupati.
- (6) Wakil walikota/wakil bupati diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.
- (7) Wakil walikota/wakil bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (8) Wakil walikota/wakil bupati bertanggung jawab kepada walikota/bupati.

menguukuhkan daerah Kesultanan Yogyakarta dan daerah Paku Alaman sebagai bagian integral Negara Indonesia.

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta secara legal formal dibentuk dengan UU No. 3 Tahun 1950 jo. UU No. 19 Tahun 1950, diberlakukan mulai 15 Agustus 1950 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950. Adapun terkait dengan mekanisme pengisian jabatan KDH tidak diatur secara jelas di dalam kedua UU tersebut.

Di dalam mekanisme penentuan calon kepala daerah, khusus gubernur untuk Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), terdapat perbedaan mengenai mekanisme pemilihannya. Gubernur DIY dipilih melalui mekanisme penetapan, dalam hal ini Sultan Yogyakarta (Sultan Hamengkubowono IX dan Sultan Hamengkubuwono X) secara otomatis menjabat sebagai gubernur. Setelah sebelumnya DPRD mengajukan permohonan kepada Presiden untuk mengeluarkan surat keputusan pengangkatan gubernur.³⁰⁵ Adapun untuk mekanisme pemilihan bupati atau walikota dilakukan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008.

Kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana diatur oleh UU No. 3 Tahun 1950 sebagai *lex specialis* tidak pernah diatur secara jelas, rinci, dan rigid di dalam UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 sebagai *lex generalis*, sehingga menimbulkan implikasi yuridis setiap ada perubahan UU yang mengatur tentang pemerintahan daerah maupun KDHnya.

³⁰⁵Indonesia, *Undang-Undang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, UU No. 5 Tahun 1974, LN No. 38 Tahun 1974, TLN No. 3037, lihat Pasal 91 huruf b menyatakan: "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Undang, undang ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat, dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya."

c. Daerah Otonomi Khusus Papua

Berbeda dengan Daerah Khusus Ibukota Jakarta, pada daerah Otonomi Khusus Papua mekanisme pemilihan KDH tidak diatur secara jelas, adapun mekanisme pemilihannya hanya tersurat di dalam tugas dan wewenang Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), dimana Gubernur dan Wakil Gubernur dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), untuk kemudian diusulkan pengangkatannya kepada Presiden,³⁰⁶ setelah sebelumnya mendapat pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon gubernur dan wakil gubernur.³⁰⁷ Adapun karena perbedaannya dengan tata cara pemilihan gubernur yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan, maka tata caranya pun diatur khusus di dalam peraturan daerah khusus (perdasus).³⁰⁸ Terhadap mekanisme pemilihan bupati dan walikota sama sekali tidak disinggung di dalam UU ini, yang berarti bahwa ketentuannya mengacu kepada peraturan perundang-undangan.

3. Perbaikan Mekanisme Pengisian Jabatan KDH di Masa Datang

Keberhasilan untuk melaksanakan pemilukada adalah untuk memperoleh sosok yang benar-benar sesuai dengan harapan masyarakat setempat. Hal itu bukan berarti pemilukada tidak memiliki kelemahan. Di dalam bahasa

³⁰⁶ Indonesia, *Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua*, UU No. 21 Tahun 2001, LN No. 135 Tahun 2001, TLN No. 4151, lihat Pasal 7 ayat (1) huruf a dan b, yang menyatakan:

“DPRP mempunyai tugas dan wewenang:

a. memilih Gubernur dan Wakil Gubernur;

b. mengusulkan pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih kepada Presiden Republik Indonesia;”

³⁰⁷ *Ibid.*, Lihat ketentuan Pasal 20 ayat (1) huruf a, yang menyatakan: “MRP mempunyai tugas dan wewenang:

a. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP;”

³⁰⁸ *Ibid.*, Pasal 11 ayat (3) yang menyatakan: “Tata cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur ditetapkan dengan Perdasus sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

demokrasi, pelaksanaan pilkada adalah cara yang lebih baik dari yang terjelek.³⁰⁹

Mekanisme pemilihan KDH melalui pemilihan secara langsung sebenarnya telah ada pada tingkat akar rumput sudah sedemikian lama. Masyarakat pada level bawah justru sudah melaksanakan pola-pola pemilihan seorang pemimpin baginya secara langsung dan tidak mendatangkan konflik atas kehidupannya. Pelaksanaanya dilakukan secara sederhana, langsung, dan tanpa rekayasa apa lagi bersifat tekanan. Kepemimpinan yang dihasilkan dari pola demikian senantiasa berlangsung damai, perjalanan kinerjanya memperoleh dukungan luas dan pada akhirnya dapat menyelesaikan kinerja dengan pertanggungjawaban yang dapat diterima oleh semua pihak pula.³¹⁰

Oleh karena itu argumentasi bahwa tingkat intelektual yang masih rendah atau tidak siapnya berangkat dan alasan lain, lebih cenderung sebagai legalitas untuk tidak mengalihkan aset sebagai refleksi dari keengganan berbagi dari para pemimpin itu sendiri. Dasar dari keengganan itu adalah keinginan untuk tetap melanggengkan kepemimpinan baik untuk dirinya maupun untuk kroninya. Demikian pula aset strategis yang ada di daerah dapat terus di kuasai dengan cara mengabaikan mekanisme pemilihan pemimpin formal secara langsung.³¹¹

Dari berbagai permasalahan pilkada sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, dapat dikemukakan beberapa hal sebagai berikut:³¹²

- a. pilkada harus dikategorikan sebagai pemilu, sehingga akan memiliki satu sistem pemilihan pejabat-pejabat publik dalam lingkungan kekuasaan legislatif dan eksekutif, baik tingkat nasional maupun lokal. Oleh karena itu, pengaturan pilkada harus dipisahkan dari UU No. 32 Tahun 2004.
- b. sebagai konsekuensinya, maka perlu penyempurnaan peraturan

³⁰⁹Samsul Wahidin, *op. cit.*, hal 62.

³¹⁰*Ibid.*, hal 173.

³¹¹*Ibid.*

³¹²*Ibid.*, hal. 105-106.

perundang-undangan yang terkait dengan pemilu, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan pemilihan KDH.

- c. penyelenggara pemilu-pemilu tersebut tetap Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, sesuai dengan ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, dengan pelaksana di daerah oleh KPUD. Untuk operasionalnya KPU membentuk panitia pemilihan nasional dan lokal yang bersifat *ad hoc* yang keanggotaannya mencakup unsur-unsur pemerintah, parpol, dan kalangan masyarakat yang independen.
- d. institusi penyelesaian sengketa hasil pemilu-pemilu tersebut di atas, sesuai dengan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 adalah lembaga peradilan di bidang ketatanegaraan, yaitu MK.
- e. pemakzulan (*impeachment*) terhadap KDH dan/atau Wakil KDH sebaiknya mengacu ketentuan mengenai pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, sehingga mekanisme dan prosesnya juga melalui MK.

Adapun solusi dari beberapa eksekusi yang timbul dari pelaksanaan pemilu-kada dapat dilihat dari pembahasan di bawah ini berdasarkan permasalahan yang telah disinggung di bab sebelumnya.

4. Mekanisme Pertanggungjawaban KDH

Terkait dengan pertanggungjawaban KDH, hal ini menjadi penting mengingat saringan yang telah dilakukan secara ketat terhadap seseorang yang akhirnya menduduki posisi KDH harus diimbangi dengan mekanisme yang jelas mengenai konsekuensi pertanggungjawabannya. Sangat mungkin muncul arogansi kekuasaan yang harusnya dalam perspektif administratif mengharuskan adanya pertanggungjawaban sebagai refleksi akuntabilitas. Oleh karena itu harus dibuat mekanisme yang seimbang di antara rumitnya menyelenggarakan pemilu-kada dengan konsekuensi pemberhentian dan mekanisme kontrol dari masyarakat. Permasalahan sederhana yang kiranya memerlukan telaah adalah ketika

seorang pemimpin formal dipilih langsung oleh rakyat, idealnya bertanggungjawab dengan berbagai konsekuensinya kepada rakyat pula. Hal itu berarti tidak cukup jika hanya bertanggungjawab kepada perwakilan rakyat yang notabene sarat dengan kepentingan tertentu baik yang sifatnya invidual maupun organisatoris.³¹³

Struktur pertanggungjawaban ini sangat penting agar tercipta mekanisme yang bersifat standar dan tertata dalam arti bahwa berbagai konsekuensi yang akan muncul dapat diperhitungkan sejak awal sehingga rambu yang jelas sudah dibuat pun memberikan perlindungan yang memadai terhadap proses, kinerja, dan evaluasi dari pelaksanaan pemilukada. Dengan demikian tidak akan muncul kesenjangan secara administratif ketika ada keharusan untuk melaksanakan konsep pemilukada itu dengan keharusan bertanggungjawab secara langsung pula.³¹⁴

Dewasa ini berkembang pemikiran untuk menata kembali pemilihan KDH secara lebih tepat. Ide yang mungkin berkembang antara lain adalah *pertama*; diadakannya pembagian antara penyelenggaraan pemilihan nasional versus pemilihan lokal, *kedua*; pembagian antara pemilihan legislatif versus pemilihan eksekutif yang diadakan serentak secara nasional, *ketiga*; disatukannya pengertian pemilihan KDH itu ke dalam pengertian pemilihan sebagai perluasan pengertian atas ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.³¹⁵

5. Biaya

Demokrasi langsung merupakan ajang kedaulatan rakyat tertinggi untuk memilih seorang pemimpin. Mahalnya ongkos politik yang harus dikeluarkan calon KDH dalam pemilihan KDH menyebabkan hampir

³¹³*Ibid.*, hal. 167.

³¹⁴*Ibid.*, hal. 167-168.

³¹⁵Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...op. cit.*, hal 804.

separuh lebih propinsi di Indonesia dipimpin oleh KDH yang bermasalah.³¹⁶ Besarnya biaya pemilukada menjadi beban APBD³¹⁷.

Untuk lebih menghemat biaya penyelenggaraan pemilukada, dapat ditempuh solusi, *pertama*; untuk menghindari beratnya beban yang harus dipikul oleh pemerintah daerah yang berimplikasi pada pengurangan anggaran di sektor kesejahteraan rakyat, maka anggaran pelaksanaan pemilukada dibebankan kepada APBN, sehingga dapat menghindari duplikasi anggaran, terdapat standardisasi biaya pemilukada, tidak mengganggu belanja publik daerah, dan menghindari biaya pemilukada sebagai alat tawar petahana, dan yang *kedua*; pelaksanaan pemilukada yang dilakukan secara serentak.

6. Politik Uang (*Money Politic*)

Politik uang adalah perbuatan yang sangat berbahaya bagi proses demokrasi. Hasil dari pemilukada akan menyimpang dari tujuan awalnya jika politik uang tidak bisa diminimalisir.³¹⁸ Masalah ini tidak hanya terjadi di negara-negara berkembang seperti di Indonesia, tetapi juga di negara-negara maju sekalipun. Masalah politik uang hadir ketika pemilih dengan 'tega' menukarkan pilihannya dengan sejumlah uang tawaran partai dan/atau kandidat untuk memilih calon KDH. Menjadi sosok individu pemilih yang menentukan seharusnya menyadari bahwa transaksi tersebut bukan sekedar 'transaksi biasa', melainkan transaksi yang amat merugikan, menukar masa depan (lima tahun ke depan) dengan uang yang jumlahnya tak akan pernah sepadan.³¹⁹

³¹⁶Yuna Farhan, "Pemilihan Kepala (Koruptor) Daerah", Kompas, Selasa, 11 Januari 2011.

³¹⁷*Ibid.*, Hasil penelitian FITRA, dari 14 daerah menunjukkan 10 daerah harus memangkas belanja program dan kegiatannya (termasuk pendidikan dan kesehatan) pada tahun pemilukada diselenggarakan.

³¹⁸Leo Agustino, *op. cit.*, hal 129.

³¹⁹*Ibid.*, hal 20-21.

Praktek politik uang bisa terjadi pada saat pengukuhan calon yang dilakukan melalui partai, dan saat pencarian dukungan langsung melalui rakyat.³²⁰ Praktik *money politics* itu lebih banyak berkaitan dengan lemahnya sistem hukum, terutama dalam posisinya sebagai instrumen pengawas dalam pelaksanaannya.³²¹ Solusi terhadap permasalahan ini dapat ditempuh jalan³²², *pertama*; mempertegas peraturan terkait politik uang dan penyalahgunaan wewenang atau jabatan. Saksi terhadap pelaku politik uang harus ditindak tegas sehingga bisa berakibat pencoretan dalam pencalonan, dan *kedua*; penataan sistem pencalonan KDH, dengan membuat regulasi yang menjamin mekanisme pencalonan yang transparan dan integratif, sehingga memunculkan kandidat yang berkualitas.

7. Potensi Konflik Horisontal

Dalam kaitan dengan konflik pemilukada yang selama ini telah berlangsung, paling tidak ada lima sumber konflik potensial mulai dari menjelang, saat penyelenggaraan, maupun sampai dengan pengumuman hasil pemilukada, yaitu,³²³ *pertama*; konflik yang bersumber dari mobilisasi politik atas nama etnik, agama, daerah/wilayah, dan darah. Mobilisasi politik atas nama etnik dan agama, baik secara bersama maupun terpisah, secara potensial muncul di wilayah-wilayah di mana ketegangan etnis cenderung tinggi, seperti di Kalimantan, Sulawesi, dan Maluku, serta daerah-daerah di mana proporsi penduduk secara etnik dan/atau agama relatif berimbang. Sementara itu, konflik yang bersumber dari mobilisasi politik atas nama Putera Asli Daerah (PAD) sangat mungkin muncul di hampir semua daerah yang menyelenggarakan pemilukada. Namun nuansa ini akan lebih kental di daerah-daerah pemekaran (daerah otonom baru).

³²⁰*Ibid*, hal 126.

³²¹Samsul Wahidin, *op.cit.*, hal 143.

³²²Arif Wibowo, “Pilkada Serentak Menjadi Solusi”, Kompas, Kamis, 27 Januari 2011.

³²³Leo Agustino, *op. cit.*, hal 150-152.

Kedua; konflik yang bersumber dari kampanye negatif antara pasangan calon KDH. Berbeda dengan pemilihan Presiden, di mana kandidat tidak terlalu lekat secara emosional maupun psikologis dengan pemilih, pada pemilukada para calon KDH adalah tokoh-tokoh yang hampir pasti berdekatan³²⁴ dengan para pemilihnya di daerah. Sehingga, kampanye negatif yang mengarah pada munculnya fitnah mengenai integritas kandidat dukungan kelompok tertentu dapat menimbulkan konflik antara massa pendukung dalam kampanye pemilukada.

Ketiga; konflik yang bersumber dari premanisme politik dan pemaksaan kehendak. Gejala ini sudah muncul di beberapa daerah, saat massa pendukung calon memprotes keputusan KPUD karena calon tidak memenuhi persyaratan administratif yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Premanisme politik dan pemaksaan kehendak bisa muncul pula setelah pemilukada usai dan hasilnya diumumkan KPUD. Jika elite yang menjadi kandidat KDH 'tidak siap' menerima kekalahan dan memprovokasi massa pendukungnya, maka konflik akan mudah meletus. Namun juga, tim sukses seringkali menjadi garda depan premanisme politik akibat dari ketidakmampuannya untuk memobilisasi massa pada saat pemilihan (hari H). Tim sukses acapkali berkaca pada cermin cembung mengenai kekuatan massanya, sehingga ketika bertemu dengan pasangan kandidat KDH dan Wakil KDH langsung mengklaim kandidat dukungannya akan menang sekian persen. Tentu, jumlah pemilih yang berjumlah sekian persen tersebut diintervensi dalam bentuk 'biaya-biaya'. Namun sayang, seringkali kekuatan massa tim sukses tidaklah seperti cermin cembung yang gunakannya. Agar dana politik yang telah digelontorkan tidak ditagih oleh kandidat (yang kemudian kalah), maka melakukan tindakan pengerahan massa yang dibarengi dengan tindak kekerasan dengan alasan terjadinya kecurangan dalam penghitungan suara.

³²⁴ Kedekatan yang dimaksud disini adalah kedekatan secara geografis, emosional, atau psikologis.

Keempat; konflik yang bersumber dari manipulasi dan kecurangan penghitungan suara hasil pemilukada. Konflik jenis ini terutama berpeluang terjadi di daerah-daerah di mana KDH yang maju adalah *incumbent*. Netralitas panitia pemilukada di tingkat kecamatan (PPK) dan desa/kelurahan (PPS) amat menentukan hadir atau nihilnya konflik. Potensi konflik juga bisa muncul jika aparat birokrasi (PNS, TNI, dan Polri) cenderung memobilisasi dukungan bagi kandidat dari unsur PNS, TNI, dan Polri. Atau yang lebih kentara adalah manakala calon *incumbent* mengerahkan seluruh sumberdaya birokrasinya untuk menekan warga agar memilih pasangan calon *incumbent*.

Dan terakhir, *kelima*; konflik pemilukada juga potensial muncul ketika terjadi perbedaan penafsiran atas kebijakan dan aturan penyelenggaraan pemilukada itu sendiri. Sejumlah ketentuan pemilukada yang diatur dalam pelbagai kebijakan dari mulai UU, peraturan pemerintah, hingga aturan main lain seperti Inpres, Keppres, Perpres, dan Kepmendagri, potensial mengundang konflik jika ditafsirkan secara berbeda oleh peserta (kandidat berikut partai pendukungnya), penyelenggara pemilukada (KPUD), dan pemerintah daerah serta DPRD.

Sehingga untuk meminimalisir tingkat kerusuhan karena penyelenggaraan pemilukada diperlukan beberapa solusi, *pertama*; harus ada kejelasan pengaturan mengenai pemilukada sampai ketinggian yang paling teknis, hal ini penting agar meminimalisir multi tafsir atau kesalahan penafsiran, *kedua*; penyelenggaraan pemilukada secara serentak, hal ini untuk menghindari para pemain atau spekulan berkecimpung dalam tim sukses pasangan tertentu, walaupun tetap ada maka sifatnya sangat lokal, dan tidak dapat merambat ke daerah tertentu karena waktu pemilukada yang berbarengan, dan yang *ketiga*; perlunya penegakan hukum yang tegas dan membuat efek jera bagi para provokator atau pihak-pihak lain yang berusaha bermain di dalam air keruh dalam penyelenggaraan pemilukada.

8. Peserta Pemilukada Mengalami Masalah Hukum dan Pemanfaatan Celah Hukum

Selama ini biaya pemilukada yang tinggi menjadi beban bagi calon KDH. Maraknya korupsi di daerah terjadi karena KDH yang terpilih harus mengembalikan modalnya selama kampanye. Padahal gaji KDH³²⁵ tidak memadai untuk mengembalikan modal pencalonan. Biaya yang harus dikeluarkan calon KDH itu tidak sebanding dengan pendapat resmi yang diterima setelah menjadi KDH.

Maraknya KDH yang terjerat kasus korupsi³²⁶ jelas berhubungan secara langsung dengan pemilukada. Biaya tinggi dikeluarkan oleh calon antara lain untuk membiayai "membeli" kendaraan politik atau dukungan partai politik, pengadaan alat peraga kampanye, biaya tim sukses, dan honor saksi ditempat pemungutan suara. Calon KDH juga kerap diminta memberikan bantuan untuk masyarakat atau lembaga sosial.³²⁷ Disisi lain banyaknya KDH yang menjadi tersangka atau terdakwa korupsi bahkan ditahan pastilah berdampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Adapun solusi yang harus ditempuh untuk menjawab hal ini, *pertama*; penegakan hukum dalam menjalankan aturan yang terkait dengan penyelenggaraan pemilukada, diantaranya adalah penegasan dan penegakan aturan di bidang kampanye, dana kampanye, dan tindak pidana politik uang, *kedua*; penguatan pengawasan dan penegakan hukum terkait

³²⁵Berdasarkan sumber dari Kabag Anggaran Keuangan, besarnya gaji dan tunjangan KDH sebesar:

- a. KDH propinsi: gaji pokok Rp.3.000.000,- dan tunjangan Rp.5.647.200,- sehingga total penghasilan Rp.8.647.200,-
- b. KDH kabupaten/kota: gaji pokok Rp.2.500.000,- dan tunjangan Rp.4.000.000,- sehingga total penghasilan Rp.6.500.000,-

³²⁶Juru Bicara Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Johan Budi, menyatakan ada 2 (dua) modus korupsi yang biasanya digunakan oleh KDH, *pertama*: pengelembungan biaya dalam proyek pengadaan barang atau jasa, contohnya kasus pengadaan mobil pemadam kebakaran yang melibatkan banyak pejabat di daerah. Serta *kedua*: penggunaan dana APBD untuk kepentingan pribadi, contoh dugaan penggunaan dana APBD oleh Bupati Boven Digul, Papua, Yusak Yaluwo, dan penyalahgunaan APBD Kota Bekasi oleh Walikota Bekasi Mochtar Mohamad. "Satu Tersangka Setiap Pekan: Separuh Lebih Propinsi Dipimpin Kepala Daerah Bermasalah," Kompas, Selasa, 18 Januari 2011.

³²⁷*Ibid.*

politik uang dan larangan penggunaan fasilitas jabatan, *ketiga*; pembatasan biaya kampanye, dan *keempat*; larangan bagi peserta pemilu yang berstatus sebagai tersangka atau terdakwa untuk ikut menjadi peserta pemilu.

9. Minimnya Kemampuan dan Pengalaman KDH Terpilih Dalam Birokrasi

Dewasa ini akibat sistem pemilihan KDH yang menggunakan sistem pemilihan langsung dari rakyat, dilarangnya pegawai negeri untuk berkecimpung di dalam dunia politik, dan buruknya pola rekrutmen partai politik yang hanya mengandalkan modal dan ketenaran, berakibat kandidat yang terpilih menjadi KDH di dalam kontestasi pemilu adalah figur-figur yang dikenal oleh masyarakat tetapi mempunyai pengalaman yang minim di bidang birokrasi dan pemerintahan.

Hal ini terjadi karena biasanya kandidat berasal dari pengusaha, artis, atau tokoh masyarakat yang tidak memiliki latar belakang birokrasi atau pemerintahan. Hal ini sangat berbeda dibandingkan di zaman Orde Baru, walaupun pemilihan dilakukan dengan cara yang kurang demokratis dibandingkan saat ini, tetapi biasanya kandidat KDH berasal dari latar belakang pemerintahan atau militer yang memiliki latar belakang birokrasi dan telah mengikuti kursus-kursus dan pengalaman di bidang pemerintahan.

Untuk itu kunci dari penyelesaian masalah ini ada di tangan partai politik. Karena tanpa dipungkiri, kandidat yang berasal dari partai politik lebih banyak dibandingkan melalui jalur perseorangan. Tugas partai politiklah untuk menjaring dan merekrut calon-calon yang mempunyai kapasitas dan pengalaman dalam memimpin birokrasi dan pemerintahan, sehingga kandidat yang terjaring adalah sosok yang benar-benar berkualitas, ketika dia terpilih dapat menjalankan tugas sebaik-baiknya sebagai KDH, dan tidak melakukan penjaringan dengan hanya berdasarkan kemampuan finansial dari kandidat atau pun ketenarannya belaka. Di dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan

persyaratan bagi calon KDH, perlu juga dicantumkan mengenai persyaratan yang terkait dengan pengalaman dibidang birokrasi, manajemen pemerintahan, atau keorganisasian.

10. Penyalahgunaan Wewenang oleh KDH Berkuasa (*Incumbent*)

Pemilukada yang netral dari intervensi birokrasi menjadi sangat penting. Pemilukada juga memberikan kesempatan yang luas kepada orang yang masih menjabat (*incumbent*) untuk ikut serta dalam kontestasi pemilihan KDH. Apabila sikap netral birokrasi tidak terjaga, maka bisa sangat mungkin berbagai perangkat pemerintah daerah dimanipulasi demi kepentingan *incumbent*. Hal ini mencederai demokrasi yang mengedepankan sikap netral, adil, dan terbuka dalam iklim demokrasi.³²⁸ Pemahaman konsep netralitas birokrasi adalah suatu upaya sinergi atau saling dukung yang dilakukan oleh elemen di dalam masyarakat yang menginginkan terbukanya suatu keadaan politik yang lebih adil dan demokratis, dengan persyaratan bahwa birokrasi harus profesional, independen, tidak berpihak atau tidak menjadi perpanjangan tangan salah satu kekuatan politik yang ikut bertarung dalam kontestasi politik.³²⁹

KDH yang sedang dalam masa jabatannya memiliki potensi menggunakan mesin birokrasi untuk kepentingan pemenangan dirinya dalam proses pemilukada. Birokrasi adalah mesin tangguh yang mampu dan bisa digunakan oleh kandidat berkuasa (*incumbent*) untuk merebut hati rakyatnya hingga ke akar rumput (*grass-roots*). Apabila dibandingkan dengan parpol, masih jauh kalah bersaing dengan birokrasi dalam kemampuannya untuk turun ke rakyat. Selain daya jangkau, birokrasi masih jauh lebih unggul dibandingkan lembaga politik manapun dalam hal mengoleksi informasi sampai dengan penyediaan dana. Oleh karena itu, birokrasi yang tidak terbeli dan netral menjadi kewajiban dalam konteks demokrasi dan kontestasi politik. Tidak netralnya birokrasi tentu saja

³²⁸Leo Agustino, *op. cit.*, hal 153.

³²⁹*Ibid.*, hal 158.

mencedraikan nilai-nilai demokrasi yang hendak dibangun dengan cara memanipulasi pilihan warga dengan cara *surveillance* oleh kekuasaan.³³⁰

Dalam kaitannya dengan pemilukada, meskipun telah ada seperangkat peraturan yang bertujuan menjaga netralitas birokrasi dari politik praktis, antara lain Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1999 dan Surat Edaran Men. PAN No. 08 Tahun 2005 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan KDH, pelanggaran masih tetap saja terjadi. Dalam beberapa kasus pemilukada, kebijakan pemerintah mengamanatkan bahwa KDH yang ingin mencalonkan diri kembali harus berhenti dari jabatannya, seringkali dilanggar secara tidak sengaja oleh kandidat *incumbent*.³³¹

Selain berdampak menimbulkan persoalan ketidakadilan, kandidat yang bukan *incumbent* pastinya akan dirugikan ketika melihat fasilitas dan dana dinas/pemerintah daerah digunakan oleh kandidat *incumbent* untuk berkampanye. Bahkan ketidaknetralan birokrasi dalam pemilukada dapat menimbulkan kerusuhan massa, seperti yang terjadi pada kasus pemilukada Depok (Jawa Barat), Tuban (Jawa Timur), Maluku Utara (Maluku), dan beberapa tempat lainnya. Birokrasi yang tidak netral, pastinya mencederai demokrasi substansial, karena dengan adanya praktik diskriminatif terhadap kandidat lain, tidak lagi menerapkan prinsip-prinsip *free and fair election*. Akibatnya persaingan atau kompetisi yang tidak sehat antarkandidat peserta pemilukada menyeruak ke permukaan sekaligus menodai nilai-nilai demokrasi itu sendiri.³³²

Keterlibatan PNS dalam pemilukada sangat mungkin terjadi jika dihubungkan dengan kondisi daerah pemilihan. Untuk daerah pemilihan tertentu misalnya daerah perkotaan, keterlibatan PNS dapat dibatasi. Tetapi untuk daerah pinggiran yang sumber daya manusianya terbatas,

³³⁰*Ibid.*, hal 8.

³³¹*Ibid.*, hal 156.

³³²*Ibid.*

PNS dapat membantu menjadi panitia penyelenggara pemilukada.³³³ Penegakan hukum atas kebijakan yang telah ditetapkan mengenai pemilihan KDH tidak bisa ditolak. Bahkan jika perlu, pejabat daerah yang diketahui melakukan pelanggaran selama pemilukada harus diberhentikan dari kepegawaian negerinya agar memberikan efek jera yang berarti.³³⁴

Solusi dari permasalahan ini adalah, *pertama*; penonaktifan KDH (*incumbent*) atau kewajiban KDH untuk mengambil cuti terhitung sejak mendaftar, bukan menjelang masa kampanye,³³⁵ *kedua*; pembatasan dana kampanye, pembatasan jumlah calon, atau penggunaan dana negara untuk bantuan sosial, *ketiga*; pemilihan KDH hanya dibuat satu putaran, calon yang meraih suara tertinggi yang dipilih, tanpa mewajibkan perolehan suara diatas 50%, dan *keempat*; sebagai alternatif pembiayaan, sekaligus menjaga agar pembiayaan pembangunan di daerah pada saat pemilukada tidak terganggu, menghindari perbedaan standarisasi pendanaan pemilukada, serta membantu keuangan bagi daerah yang miskin, maka pembiayaan pemilukada dilaksanakan melalui dana APBN.³³⁶

11. Wacana Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur melalui DPRD

Dalam dinamika perkembangan di masyarakat, konsep pemilukada bukanlah sesuatu yang bersifat final. Hal ini akan terus berkembang sesuai dengan perkembangan jaman dan kebutuhan di masyarakat. Di dalam perjalanannya akan mengemuka masalah baru mengenai efektifitas dan

³³³*Ibid.*, hal 174.

³³⁴*Ibid.*, hal 154.

³³⁵Sebelumnya ketentuan mengenai *incumbent* yang akan mencalonkan diri kembali menjadi KDH sudah diatur di dalam Pasal 58 huruf q UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004, yang menegaskan bahwa: “*mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya*”. Namun ketentuan tersebut dibatalkan oleh Keputusan MK, yang permohonan diajukan oleh Sjachroedin ZP Gubernur Lampung melalui Putusan MK Perkara Nomor 17/PUU-VI/2008.

³³⁶Pendapat ini disampaikan oleh Kacung Marijan, pakar politik Universitas Airlangga, “Gubernur Dipilih DPRD Tetap Konstitusional,” Media Indonesia, Selasa 2 Januari 2011.

efisiensi pelaksanaannya. Dalam konteks itu, timbul pertanyaan apakah penyelenggaraan pemilihan KDH di tingkat provinsi (gubernur) juga tetap diperlukan pemilukada ? Bukankah pemerintah provinsi merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat ? Selama ini secara konseptual pemerintah provinsi didesain sebagai semacam perantara antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang pada masa lalu bahkan pernah diterapkan tidak saja tingkat kabupaten/kota sebagai daerah tingkat II tetapi juga ada kawedanan sebagai daerah tingkat III.³³⁷

Perpendekan mekanisme birokrasi ini merupakan satu langkah yang juga sangat penting diterapkan sebagai bentuk efektivitas dan efisiensi. Lagi pula jarak antara rakyat dengan pemerintah daerah provinsi begitu jauh. Jika dihitung secara sederhana lebih banyak warga masyarakat yang tidak memerlukan pelayanan pemerintah provinsi jika dibandingkan dengan yang berada di kabupaten/kota. Artinya mekanisme birokrasi yang temanya adalah melayani masyarakat sejatinya tidak memerlukan provinsi sebagai mekanisme yang secara teknis memberikan pelayanan kepada masyarakat.³³⁸

Wacana yang bergulir pada masa sekarang adalah untuk meniadakan pemilukada pada tingkat gubernur karena dinilai tidak efektif. Secara ekonomis ongkos yang harus dikeluarkan untuk perhelatan pemilukada pada tingkat gubernur ini juga sangat besar. Hitungan awam, kalau saja biaya itu dialokasikan untuk kebutuhan lain yang arahnya peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat akan lebih memberikan manfaat secara langsung. Secara ekonomis ongkos yang harus dipikul rakyat di kabupaten/kota untuk penyelenggaraan pemilukada kepada daerah tingkat kabupaten/kota juga tidak besar, kendatipun hal itu juga sudah cukup mempengaruhi keuangan daerah. Beban yang sudah harus dipikul itu bertambah berat ketika harus ditambah lagi dengan penyelenggaraan pemilukada gubernur, yang secara konkret jarak antara pemerintah

³³⁷Samsul Wahidin, *op. cit.*, hal 225-226.

³³⁸*Ibid.*, hal 226.

provinsi dengan rakyat cukup jauh. Hal ini juga menjadi argumentasi mengapa ke depan pemilukada gubernur itu diwacanakan untuk ditinjau kembali.³³⁹

Menurut Mahfud MD, pemilihan gubernur melalui pemilihan langsung maupun dipilih oleh DPRD dua-duanya memenuhi syarat konstitusional. Hal tersebut lebih kepada pilihan politik, karena UUD NRI Tahun 1945 hanya menyatakan “gubernur” dipilih secara demokratis, tanpa mengharuskan pemilihan secara langsung. Hanya saja menurutnya, dari segi “kepraktisan” dan “kemanfaatan” hendaknya gubernur dipilih saja melalui DPRD, karena biaya yang akan dikeluarkan lebih murah dan juga mempertimbangkan kewenangan gubernur yang saat ini sedikit berkurang, pemilukada lebih difokuskan pada tingkat kabupaten/kota.³⁴⁰

Hanya saja untuk tidak mengulangi eksekusi politik seperti yang telah diberlakukan di dalam UU No. 22 Tahun 1999, dimana karena KDH dipilih dan dibertanggungjawab kepada DPRD, maka kewenangan tersebut digunakan oleh DPRD untuk menekan KDH, sehingga banyak pertanggungjawaban KDH yang ditolak oleh DPRD dan akhirnya berujung kepada pemecatan KDH oleh DPRD. Untuk itu wacana kedepan, walaupun gubernur dipilih oleh DPRD, tetapi bertanggungjawab kepada Presiden, hal ini sesuai dengan kerangka NKRI, dimana gubernur merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat, oleh karena itu pertanggungjawabannya pun kepada pemerintah pusat (Presiden).

Wacana pemilihan gubernur oleh DPRD, memiliki kelebihan dan kelayakan tersendiri. Kelebihan dari gubernur dipilih langsung oleh DPRD adalah, *pertama*; dari segi biaya tentu saja cara ini akan jauh lebih efisien, karena mekanisme pemilihannya hanya melibatkan DPRD, sehingga tidak perlu mengeluarkan dana untuk kampanye, alat peraga, saksi-saksi, dan hal teknis lainnya seperti yang ada di dalam pemilukada.

³³⁹ *Ibid.*

³⁴⁰ “Gubernur Dipilih DPRD Tetap Konstitusional,” Media Indonesia, Selasa, 1 Februari 2011.

Kedua; potensi konflik horizontal dapat di minimalisir sedemikian rupa, karena tidak melibatkan dan pengerahan massa dalam jumlah besar.

Disisi lain terlepas dari kelebihan di atas, wacana pemilihan gubernur oleh DPRD memiliki sejumlah kelemahan, yaitu *pertama*; pemilihan KDH melalui DPRD bertentangan dengan semangat reformasi, yang berusaha mengembalikan kedaulatan kembali ke tangan rakyat, setelah pada masa sebelumnya kedaulatan tersebut dipergunakan penguasa untuk mempertahankan dan memperpanjang masa jabatannya, *kedua*; permasalahan *money politic* akan semakin marak, hal ini karena keputusan hanya berada di tangan segelintir anggota DPRD yang jumlahnya jauh lebih sedikit dibandingkan jumlah rakyat secara keseluruhan. Sehingga peluang kandidat untuk membeli suara sangat terbuka. Hal ini merupakan permasalahan yang utama sehingga mekanisme pemilihan melalui perwakilan diganti dengan mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat, dan *ketiga*; akan menimbulkan implikasi politik mengenai legitimasi apabila gubernur berhadapan dengan DPRD ataupun bupati/walikota, mengingat keduanya dipilih langsung oleh rakyat.

12. Kedudukan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota³⁴¹

Kontroversi keberadaan Wakil KDH sebenarnya bukan hal yang baru. Dari berbagai penyusunan peraturan perundang-undangan tentang desentralisasi, kontroversi tersebut selalu muncul. Dalam sebuah organisasi, keberadaan wakil pimpinan selalu kontroversial apabila mekanisme kerjanya tidak diatur secara tegas. Wakil pimpinan adalah “*alter-ego*” atau orang yang paling dipercaya bagi sang pemimpin, sehingga diperlukan “*chemistry*” yang cocok. “*Chemistry*” ini dapat cocok, apabila pimpinan memiliki kebebasan untuk memilih wakilnya sendiri. Sebaliknya, apabila wakilnya ditetapkan secara sepihak dari

³⁴¹ Dielaborasi dari makalah, Sadu Wasitiono, “Kontroversi Kedudukan, Tugas, Wewenang, dan Tanggungjawab Wakil Kepala Daerah”, <http://www.ipdn.ac.id/wakilrektor/wp-content/uploads/WAKIL-Kepala-Daerah.pdf>, diunduh Kamis, 19 Mei 2011.

manajemen, maka peluang konflik antara pimpinan dan wakil pimpinan akan sangat besar. Mimpi orang nomor dua adalah menjadi orang nomor satu. Untuk itu maka selain masalah mekanisme pemilihan, pembagian tugas, wewenang, dan kewajiban antara KDH dengan Wakil KDH merupakan wilayah yang rawan konflik, apabila tidak diatur secara tegas dan rinci dalam ketentuan perundang-undangan yang cukup kuat kedudukan hukumnya.

Pada organisasi pemerintah, ada atau tidaknya wakil pimpinan organisasi dan mekanisme pengisiannya ditentukan oleh keputusan politik yang kemudian diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan. Di tingkat nasional, adanya jabatan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.³⁴² Jabatan wakil Presiden adalah jabatan politik yang di pilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.³⁴³

Terkait dengan mekanisme pemilihan Wakil KDH, Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa: "*Gubernur, bupati, walikota sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*". Jadi secara eksplisit UUD NRI Tahun 1945 hanya mengenal pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, tidak disertai wakilnya. Adapun terkait dengan Wakil KDH, sebagai penjabaran lebih lanjut dari Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, di dalam ketentuan Pasal 24 ayat (5) UU 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa: "*Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota.*"

Jumlah Wakil KDH ditetapkan seragam hanya satu orang, tanpa memperhatikan tingkat kebutuhannya. Kabupaten dengan jumlah penduduk terbatas seperti Kabupaten Supiori, Tanah Tidung atau kota dengan wilayah yang sempit seperti Cimahi, Payakumbuh, Sukabumi barangkali tidak membutuhkan kehadiran Wakil KDH. Pada sisi lain,

³⁴²Lihat Pasal 4 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan: "*Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.*"

³⁴³Lihat Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan: "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*"

gubernur DKI, Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah barangkali memerlukan lebih dari satu wakil.

Terkait dengan mekanisme pengisian jabatan KDH, terdapat dua model pengisian jabatan Wakil KDH, yaitu :

- a. diangkat oleh pejabat yang berwenang dari PNS yang memenuhi syarat, dengan demikian jabatan Wakil KDH adalah jabatan karier, bukan jabatan politis; dan
- b. dipilih dalam satu paket bersama-sama pemilihan KDH, dengan varian dipilih oleh DPRD atau dipilih langsung oleh rakyat.

Terhadap urgensi mengenai perlu atau tidaknya Wakil KDH, terdapat kubu pemikiran, yaitu:

- a. kubu yang ingin konsisten dengan UUD NRI Tahun 1945

Kubu ini berpandangan bahwa dalam konstitusi, khususnya Pasal 18 ayat (4), hanya mengatur gubernur, bupati, dan walikota sebagai KDH provinsi, kabupaten, dan kota saja yang dipilih. Sedangkan jabatan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota tidak termasuk jabatan yang dipilih. Karena tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945. Sehingga ketentuan di dalam UU No. 32 Tahun 2004, khususnya hal yang berkaitan dengan pemilukada yang memilih KDH dan Wakil KDH dalam satu paket pemilihan dianggap tidak sejalan dengan konstitusi. Pengisian jabatan Wakil KDH bersifat tentative, sesuai kebutuhan masing-masing daerah, dan diisi melalui mekanisme pengangkatan dari PNS yang memenuhi syarat.

- b. kubu yang ingin meneruskan pola yang sudah digunakan oleh UU

Meskipun menimbulkan kontroversi, tetapi sampai saat ini ketentuan mengenai pencalonan KDH dan Wakil KDH dalam satu paket pemilukada yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 tidak pernah ada yang melakukan uji materiil ke MK, sehingga dianggap tidak ada yang secara konstitusional dirugikan. Dengan adanya jabatan Wakil KDH membuka peluang adanya proses kaderisasi bagi calon KDH di masa mendatang, karena selama ini kaderisasi pimpinan daerah relatif terbatas, sehingga banyak KDH dan

Wakil KDH yang muncul secara mendadak tanpa latar belakang pengalaman di bidang pemerintahan yang relatif memadai. Padahal dalam era desentralisasi sekarang ini, posisi Wakil KDH sangat strategis dalam menentukan kemajuan daerah, yang akan memberi kontribusi bagi kemajuan bangsa dan negara.

Saat ini pemerintah sedang merampungkan revisi UU No. 32 Tahun 2004, RUU tersebut akan dipecah menjadi RUU Pemilihan Umum Kepala Daerah, RUU tentang Pemerintahan Daerah, dan RUU tentang Pemerintahan Desa. Di dalam RUU Pemilihan Umum Kepala Daerah akan diatur hal-hal yang pada intinya hendak berusaha menjawab segala permasalahan maupun eksese negatif yang timbul dari pemilukada. Terlepas dari segala macam usaha dan aturan yang terkait dengan pelaksanaan pemilukada, persoalan sesungguhnya adalah terletak pada tataran moral, dan bukan pada instrument hukum yang mengatur tentang tata cara pemilihan KDH. Sebab sebegus apapun dan seketat apapun istrumen hukum menutup celah terjadinya penyimpangan dalam bentuk kolusi dan *money politic* dalam pemilukada, itu semua tidak akan banyak artinya jika berada dan dijalankan oleh manusia yang secara moral tidak bersih (korup). Sebaliknya kendatipun instrument hukumnya kurang sempurna, tetapi berada dan dijalankan oleh orang-orang yang secara moral bersih, tentu hasilnya akan baik.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian dan pembahasan di dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa hal:

1. Mekanisme pengisian jabatan KDH diatur di dalam Pasal 24 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004, yang menyatakan: *“Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.”*³⁴⁴

Kemudian di dalam Pasal 56 juga ditegaskan bahwa:

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

Pengaturan mengenai mekanisme pengisian jabatan KDH terdapat di dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 119 UU No. 32 Tahun 2004, yang pada intinya berisi prosedur dan mekanisme pemilihan tata cara pemilihan KDH secara langsung. Kemudian ketentuan mengenai mekanisme rekrutmen KDH terkait pencalonan yang pada UU No. 32 Tahun 2004 yang hanya dapat dilakukan melalui parpol, di dalam ketentuan UU No. 12 Tahun

³⁴⁴Pasal 24 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

- (1) *Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.*
- (2) *Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.*
- (3) *Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.*
- (4) *Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota.*
- (5) *Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.*

2008 terkait dengan pencalonan dapat dilakukan melalui perseorangan. Sehingga di dalam UU No. 12 Tahun 2008, ketentuan dalam Pasal 56 ayat (2) disempurnakan menjadi: “*Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini.*”³⁴⁵

Dari ketentuan yang dinyatakan di dalam Pasal 24 ayat (5) dan Pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008, dapat ditegaskan bahwa mekanisme mengenai pemilihan KDH yang dianut di dalam UU ini adalah “*mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat*”.

2. Pengaturan mekanisme pengisian jabatan KDH di dalam No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 “telah sinkron” dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 mengenai mekanisme pemilihan KDH hanya di atur secara “demokratis”, hal ini berarti bahwa mekanisme pengisian jabatan KDH dapat dilakukan melalui pemilihan langsung atau dengan cara perwakilan (melalui DPRD), semuanya sama-sama demokratis sepanjang tidak dipengaruhi oleh politik uang (*money politic*) dan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Apabila mengacu kepada historis pembahasan dan suasana kebatinan yang ada di dalam rapat-rapat pembahasan Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945, sesungguhnya wakil-wakil rakyat yang ada di fraksi-fraksi MPR-RI pada saat itu menginginkan pemilihan KDH dilakukan secara langsung, hanya saja demi menghormati kekhususan dan keragaman daerah, penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya seperti yang diatur di dalam Pasal 18A dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945, maka agar tidak terjadi penyeragaman dan

³⁴⁵Pasal 56 UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

- (1) *Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.*
- (2) *Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini.*

menghormati keberagaman yang ada di Indonesia, stabilitas politik, dan menjaga keutuhan NKRI, sebagai jalan tengahnya di dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 digunakan kata “demokratis”.

Ketentuan yang ada di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008, tentang mekanisme pemilihan KDH sinkron dengan ketentuan dengan maksud pengaturan maupun suasana kebatinan pada saat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dibentuk.

3. Sebaiknya mekanisme pengisian jabatan KDH di masa datang dilakukan melalui pemilihan KDH secara langsung, karena, *pertama*; sesuai dengan tuntutan ruh reformasi yang menghendaki dikembalikannya kedaulatan rakyat, yang pada saat Orde Lama dan Orde Baru telah sering kali diselewengkan oleh pihak penguasa untuk memperpanjang kekusaannya, hal ini juga sinkron dengan ketentuan Pasal 6A ayat (1) dan (2), Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), dan Pasal 22 C ayat (1), Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, serta prinsip pemerintahan presidensil, *kedua*; mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, *ketiga*; legitimasi yang sama antara KDH dan Wakil KDH dengan DPRD, *keempat*; kedudukan yang sejajar antara KDH dan Wakil KDH dengan DPRD, dan *kelima*; mencegah atau meminimalisir terjadinya politik uang. Di dalam implementasinya, penyelenggaraan pemilu pada menemui beberapa kendala, untuk itu dalam pelaksanaannya perlu dilakukan perbaikan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

B. Saran

Bertitik tolak dari kesimpulan di atas maka dapat disarankan beberapa hal:

1. Sebaiknya sistem pemilihan KDH yang ada sekarang tetap menggunakan mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat, hal ini sesuai dengan semangat reformasi yang ingin mengembalikan kedaulatan di tangan rakyat akibat trauma politik di masa lalu dan juga sesuai dengan prinsip

presidensial, sekaligus juga sinkronisasi dengan pola rekrutmen Presiden yang menggunakan mekanisme pemilihan secara langsung..

2. Terdapat beberapa kendala di dalam pelaksanaan pemilukada, diantaranya adalah, biaya yang cukup besar, maraknya politik uang (*money politic*), potensi konflik horisontal di masyarakat, banyaknya peserta pemilukada yang mengalami masalah hukum dan pemanfaatan celah hukum di dalam pemilukada, minimnya kemampuan dan pengalaman KDH terpilih dalam birokrasi, dan penyalahgunaan wewenang oleh KDH berkuasa (*incumbent*). Untuk itu perlu dicarikan solusi yang paling efektif dan efisien untuk mengatasi permasalahan tersebut, agar pelaksanaan pemilukada dapat dilakukan lebih baik di masa mendatang.
3. Agar pengaturan mengenai pemilukada dapat lebih maksimal dan komprehensif, maka pengaturan pemilukada yang ada di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 diatur secara tersendiri di dalam UU khusus yang mengatur mengenai tata cara, mekanisme, dan kelembagaan dalam pemilukada.

DAFTAR REFERENSI

A. BUKU

- Abdullah, Rozali. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta: PT Raja Grafindo Perkasa, 2005.
- Agustino, Leo. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Cet. 1. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Asshiddiqie, Jimly. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Cet. 1. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Astawa, I Gde Pantja. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Cet. 1. Jakarta: PT. Alumni, 2009.
- Budisetyowati, Dwi Andayani. *Hukum Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)*. Jakarta: Roda Inti Media, 2009.
- Fajar, Abdul Mukhtie. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Cet. 1. Kerjasama antara Jakarta: Konstitusi Press dan Yogyakarta: Citra Media, 2006.
- Gadjong, Agussalim Andi. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Cet. 1. Ciawi-Bogor: Ghalia Indonesia, Agustus 2007.
- Harjudin, Laode. *Pilkada Eksperimen Kedaulatan Rakyat*. dalam Ari Pradhanawati. *Pilkada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*. Cet. 1. Surakarta: KOMPIP, 2005.
- Hoessein, Bhenyamin, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: dari Era Baru ke Era Reformas*. Cet.1. Jakarta: DIA FISIP UI, 2009.
- Humes, Samuel and Eileen Martin. *The Structure of Local Government, A Comparative Survey of 81 Countries*. The Hogue: International Union Local Authority, 1969.
- Imawan, Riswandha. *Membedah Politik Orde Baru*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997.

- JLK, Valerine. *Metode Penelitian Hukum*. Kumpulan Materi Kuliah. Jakarta: Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.
- Pradhanawati, Ari. Editor. *Pilkada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*. Cet. 1. Surakarta: KOMPIP, 2005.
- Sarundajang, SH. *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia: Perkembangan Kondisi dan Tantangan*. Jakarta: Sinar Harapan, 2002.
- Shah dan Thomson, dalam Bhenyamin Hoessein. *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: dari Era Baru ke Era Reformasi*. Cet.1. Jakarta: DIA FISIP UI, 2009.
- Smith, Brian, dalam Leo Agustino. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Cet. 1. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: CV. Rajawali, 1985.
- Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah*. Cet. Ketiga, Jakarta: PT. Sinar Grafika Karya, 2009.
- Thaib, Dahlan. *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*. Cet. 1. Yogyakarta: Penerbit Total Media, 2009.
- Wahidin, Samsul. *Hukum Pemerintahan Daerah Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*. Cet. 1. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Desember 2008.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- _____. *Undang-Undang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah*. UU No. 1 Tahun 1945.
- _____. *Undang-Undang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri*, UU No. 22 Tahun 1948.
- _____. *Undang Undang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, UU No. 1 Tahun 1957, LN No. 6 Tahun 1957, TLN No. 1143.
- _____. *Undang-Undang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, UU No. 18 Tahun 1965, LN No. 83 Tahun 1965, TLN No. 2778.

_____. *Undang-Undang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, UU No. 5 Tahun 1974, LN No. 38 Tahun 1974.

_____. *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU No. 22 Tahun 1999, LN No. 60 Tahun 1999, TLN No. 3839.

_____. *Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua*, UU No. 21 Tahun 2001, LN No. 135 Tahun 2001, TLN No. 4151.

_____. *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU No. 32 Tahun 2004, LN No. 124 Tahun 2004, TLN No. 4438.

_____. *Undang-Undang Pemerintahan Aceh*, UU No. 11 Tahun 2006, LN No. 62 Tahun 2004, TLN No. 4633.

_____. *Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*, UU No. 22 Tahun 2007, LN No. 59 Tahun 2007, TLN No. 4721.

_____. *Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*, UU No. 22 Tahun 2007, LN No. 59 Tahun 2007, TLN No. 4721.

_____. *Undang-Undang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia*, UU No. 29 Tahun 2007, LN No. 99 Tahun 2007, TLN No. 4744.

_____. *Undang-Undang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 12 Tahun 2008, LN No. 59 Tahun 2008, TLN No. 4844.

_____. *Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No. 27 Tahun 2009, LN No. 123 Tahun 2009, TLN No. 5043.

Mahkamah Konstitusi. Putusan. Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

_____. Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 17/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Risalah rapat-rapat pembahasan Amandemen Kedua UUD 1945 di Sidang Umum MPR-RI Tahun 2000.

C. JURNAL DAN MAKALAH

Dimiyati, Khudzaifah. "Pilkada Langsung: Sebuah Proses Penguatan Kesadaran Politik Masyarakat?". Makalah dalam "Workshop" bagi anggota DPRD Ngawi yang disampaikan pada tanggal 22 s/d 23 Desember 2004.

Fitriyah. "Sistem dan Proses Pilkada Secara Langsung". Analisis CSIS. Vol. 34, No. 3, 2005.

Hutabarat, Saur. "Mencari Pemimpin Masa Depan". Makalah Seminar Nasional tentang "Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota/Kabupaten sebagai Wujud Demokrasi Lokal", diselenggarakan oleh ADEKSI (Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia) di Hotel Inter-Continental MidPlaza, Jakarta, 21-22 Januari 2003.

Keuleeers, Patrick "*The Role of The Governor and of The Provincial Administration Comparative Experiences*". United Nations Development Programme (UNDP) Bangkok SURF, August 2002.

Nurdjaman, Progo. "Implementasi UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Implikasinya terhadap Pemilihan Kepala Daerah Langsung dan Peluang Investasi di Daerah, Makalah dalam seminar Nasional Program Pasca Sarjana UNDIP yang disampaikan pada tanggal 9 Maret 2005.

Tim Politik Dalam Negeri P3DI Sekretariat Jendral DPR-RI. "*Kajian Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*", 2010.

D. MEDIA DAN SURAT KABAR

"Aceh Sampai Papua Tersandera Korupsi, Penyimpangan APBD Paling Banyak Menjerat Kepala Daerah". Kompas, Senin, 24 Januari 2011.

Farhan, Yuna, "Pemilihan Kepala (Koruptor) Daerah", Kompas, Selasa, 11 Januari 2011.

"Gubernur Daftar Jadi Wakil Gubernur." Kompas, 20 Januari 2011.

“Gubernur Dipilih DPRD Tetap Konstitusional.” Media Indonesia, Selasa, 2 Januari 2011.

Heryoso, Fransiskus P. ”Pilkada Langsung Sebuah Tantangan”. Kompas.

Joko J. Prihatmoko. “Pilkada Langsung, Solusi Kemacetan Demokrasi”. Editor.

“Satu Tersangka Setiap Pekan, Separuh Lebih Provinsi Dipimpin Kepala Daerah Bermasalah.” Kompas, Selasa, 18 Januari 2011.

“Terdakwa Dilantik Jadi Walikota, Ironis, Pemerintah Tetap Lakukan Pelantikan,” Kompas, Sabtu, 8 Januari 2011.

Wibowo, Arif. “Pilkada Serentak Menjadi Solusi”. Kompas, Kamis, 27 Januari 2011.

Zein, HM Harry Mulya. “Wacana Pemikiran Alternatif Gubernur Diangkat Presiden”. Media Indonesia, Selasa 1 Februari 2011.

E. INTERNET

Al-Rahab, Amiruddin. ”Wabah Rusuh Dalam Pemilihan Kepala Daerah”. <http://gagasanhukum.wordpress.com/2010/08/02/wabah-rusuh-dalam-pemilihan-kepala-daerah/>. Diunduh 31 Agustus 2010.

Asshiddiqie, Jimly. “Pemilihan Kepala Daerah”, <http://els.bappenas.go.id/upload/other/Pemilihan%20Kepala%20Daerah.htm>. Diunduh Selasa, 31 Agustus 2010.

Baginda, Yusuf. ”Bongkar Pasang Sistem Pemilihan Kepala Daerah”. <http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=20&jd=Bongkar+Pasang+Sistem+Pemilihan+Kepala+Daerah&dn=20100323124143>. Diunduh 30 September 2010.

”Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah.” <http://id.voi.co.id/voi-dignitorial/5357-evaluasi-pemilihan-kepala-daerah-pilkada.html>. Diunduh 30 September 2010.

Goesniadhie, Kusnu S. “Pemilihan Langsung Kepala Daerah Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Baik”. http://fh.wisnuwardhana.ac.id/index.php?option=com_content&task=view&id=45&Itemid=13#. Diunduh 31 September 2010.

Universitas Indonesia

Mallarangeng, Andi. "Parpol Masih Dominan Tentukan Kepala Daerah". http://www.unisosdem.org/article_printfriendly.php?aid=3438&coid=3&caid=22, Diunduh 14 Juni 2011.

Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia. "Naskah Akademik Revisi UU No. 32 Tahun 2004". www.parlemen.net. Diunduh 31 September 2010.

Wasitiono, Sadu. "Kontroversi Kedudukan, Tugas, Wewenang, dan Tanggungjawab Wakil Kepala Daerah", <http://www.ipdn.ac.id/wakilrektor/wp-content/uploads/WAKIL-Kepala-Daerah.pdf>. Diunduh Kamis, 19 Mei 2011.

