



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Unand.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Unand.

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH SEBELUM DAN SESUDAH
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945**

SKRIPSI



**PEBRINALDO
03140127**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG 2010**

Pemilihan Kepala Daerah Sebelum dan Sesudah Perubahan Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

(Pebrinaldo, 03140127, Fakultas Hukum Unand, 62 halaman, 2010)

ABSTRAK

Setiap sekelompok manusia mempunyai seorang pemimpin. Untuk mencari pemimpin tersebut dilakukan dengan berbagai sistem. Di Indonesia sistem pemilihan kepala daerah sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengalami perubahan. Dari latar belakang tersebut timbul permasalahan yang hendak diteliti antara lain: a) bagaimana mekanisme pemilihan Kepala Daerah sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, b) apa problema dalam sistem pemilihan Kepala Daerah sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam penulisan skripsi ini, penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu cara penelitian yang menggambarkan secara lengkap dan jelas tentang persoalan yang diteliti dengan pendekatan yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: a) Mekanisme pemilihan kepala daerah sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sungguh jauh berbeda. Mekanisme pemilihan kepala daerah sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggunakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menggunakan mekanisme pemilihan perwakilan. Artinya kepala daerah dipilih oleh DPRD. Sedangkan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggunakan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah, menggunakan mekanisme pemilihan langsung. Artinya masyarakat daerah tersebut langsung yang menentukan kepala daerahnya dengan sistem pemilihan umum, seperti pemilihan presiden, b) Problema dalam sistem pemilihan Kepala Daerah sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah kepala daerah yang terpilih kemungkinan besar tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat. Hal tersebut terjadi karena anggota DPRD tidak memperhatikan kepentingan masyarakat tetapi lebih memperhatikan kepentingan partai dan golongan. Kemudian problema lain dalam sistem pemilihan kepala daerah oleh DPRD tersebut adalah terjadinya *money politic* di Parlemen. Sedangkan problema dalam sistem pemilihan Kepala Daerah sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang jelas lebih banyak. Problema tersebut seperti: biaya pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang besar, rumitnya daftar pemilih tetap, terjadinya *money politic* di masyarakat dan terjadinya konflik. Guna perbaikan kedepan, maka perlu dilakukan pemilihan kepala daerah serentak untuk mengurangi biaya pemilihan kepala daerah, mencerdaskan masyarakat mengenai arti penting pemilihan kepala daerah dalam menentukan kehidupan mendatang. Memberikan penerangan bahwa tidak perlu terjadi konflik dalam masyarakat tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan '*Bismillahirrahmanirrahim*' penulis memulai tulisan ini. Segala puji syukur penulis sampaikan kehadiran Allah SWT, karena berkat rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Salawat dan salam disampaikan kepada baginda Rasulullah SAW.

Disadari dalam penulisan ini banyak sekali kekurangan. Namun dengan dorongan dan bantuan dari banyak pihak akhirnya penulis berhasil menyelesaikan skripsi ini terutama kedua orang tua penulis yang telah mendorong dengan kasih sayang. Untuk itu penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Elwi Danil, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
2. Bapak Yoserwan, S.H., M.H., LL.M selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
3. Bapak H. Ilhamdi Taufik, S.H., M.H. selaku Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
4. Bapak Rembrandt, S.H., M.Pd selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
5. Ibu Yunita Sofyan, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
6. Bapak Didi Nazmi, S.H., M.H. selaku Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang sekaligus sebagai pembimbing I

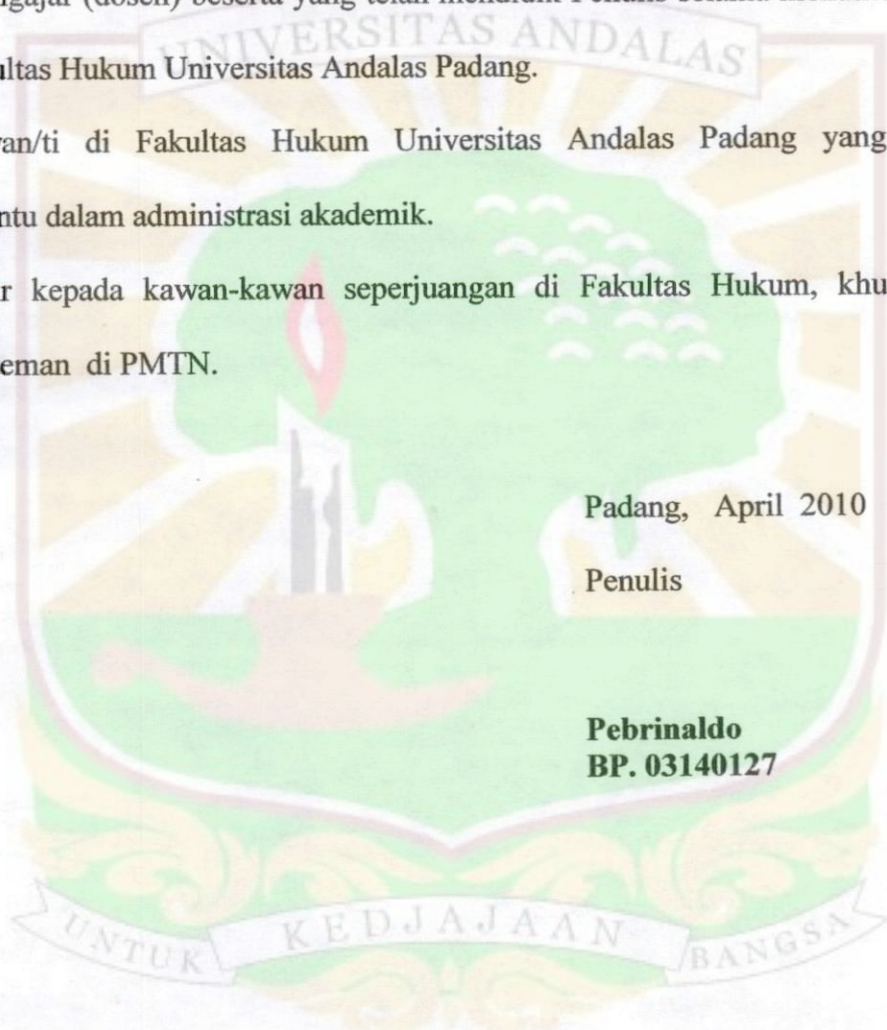
yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini.

7. Bapak Andi Nova, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing II yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini.
8. Staf pengajar (dosen) beserta yang telah mendidik Penulis selama menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
9. Karyawan/ti di Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang yang telah membantu dalam administrasi akademik.
10. Terakhir kepada kawan-kawan seperjuangan di Fakultas Hukum, khususnya teman-teman di PMTN.

Padang, April 2010

Penulis

Pebrinaldo
BP. 03140127



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
ABSTRAK	v
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penulisan	5
D. Manfaat Penulisan	6
E. Metode Penelitian	6
1. Pendekatan Penelitian	6
2. Teknik Dokumentasi Bahan Hukum	8
3. Alat Pengumpul Bahan Hukum	10
4. Pengelolaan dan Analisis Bahan Hukum	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi Dan Pemilihan Kepala Daerah	12
B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah	18
1. Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah	18
2. Pengelolaan Keuangan Daerah	22
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Sebelum Dan Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia	

Tahun 1945	26
------------------	----

1. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Sebelum Perubahan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	26
--	----

2. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Sesudah Perubahan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945	32
--	----

B. Problema Yang Muncul Dalam Sistem Pemilihan Kepala

Daerah Sebelum Dan Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945	53
--	----

1. Problema Dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Sebelum Perubahan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	53
--	----

2. Problema dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Sesudah Perubahan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	55
--	----

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	60
---------------------	----

B. Saran	61
----------------	----

DAFTAR PUSTAKA



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Semenjak lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, tahun 1945 Otonomi Daerah telah menjiwai ketatanegaraan Indonesia (Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Realitasnya beberapa undang-undang tentang Pemerintahan Daerah berotonomi telah diterbitkan. Yang mana penerbitan peraturan tersebut memperhatikan dan berorientasi kepada perkembangan sosial politik yang terjadi di wilayah dan daerah-daerah di Indonesia. Adapun aturan mengenai pemerintah daerah tersebut dalam kurun waktu lima puluh tahun, terdiri dari:

1. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, tentang Komite Nasional Daerah
2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1957, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
4. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
5. Tap MPRS No. XXI Tahun 1966, tentang pemberian otonomi seluas-luasnya Kepada Daerah, (tetapi tidak pernah ditindak lanjuti oleh

rejim Orde Baru)

6. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
7. Tap MPR No. XV Tahun 1998
8. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah
9. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah.

Semenjak Reformasi bergulir, sistem otonomi tersebut berubah. Hal yang fundamental berubah adalah dengan diadakan pemilihan langsung kepala daerah. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun dengan pemilihan langsung Kepala Daerah apakah dapat menemukan pemimpin yang sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat. Jawaban tersebut ditanyakan oleh masyarakat melihat begitu susahnya mencari pemimpin yang diharapkan.

Rakyat selalu mencari sosok pemimpin yang ideal, yang diharapkan mampu segala-galanya, termasuk mampu mengatasi segala persoalan daerah. Tetapi harapan yang melambung tinggi itu berubah dengan cepat menjadi kekecewaan dan kegelisahan yang luar biasa karena hadirnya pemimpin baru ternyata tidak membuahkan perubahan secara signifikan (jika tidak bisa disebut instan). Apakah ini karena harapan rakyat yang berlebihan, atau apakah karena memang pemimpin yang tidak becus berbuat memenuhi

harapan rakyat?

Mengenai mencari seorang pemimpin saya teringat pada suatu cerita tentang Diogenes, yang suatu hari, saat itu siang bolong, dengan menenteng sebuah lentera yang menyala menyusuri lorong dan jalan-jalan di Kota Athena guna mencari seorang manusia.¹

Si Tua Diogenes capai keliling Athena, namun tidak seorang manusia pun yang ia temukan. Padahal selama perjalanan, ia berjumpa banyak manusia. Manusia seperti apakah yang Diogenes cari? Yang dicarinya adalah orang yang hidup patut dan wajar, sepatut dan sewajar seorang manusia. Yang bermartabat. Seorang manusia yang manusiawi. Yang punya hati. Yang matanya punya perhatian, yang berbudi luhur dan berakhlak. Manusia yang peduli dengan sesamanya.²

Menapaki jejak Diogenes tersebut, bangsa ini juga melakukan hal yang sama dengan Diogenes dalam mencari figur pemimpin khususnya kepala daerah/wakil kepala daerah. Namun dalam pencarian figur pemimpin tersebut dilakukan dengan proses dan cara yang berbeda dengan Diogenes. Proses pencarian figur pemimpin tersebut telah dilakukan bertahun-tahun lamanya. Setiap lima tahun sekali bangsa ini melakukan pemilihan umum (pemilu) untuk memilih anggota legislatif dan pemilu presiden langsung yang telah dilakukan dua kali dan pemilihan kepala daerah secara langsung setelah keluarnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

¹ http://www.indomedia.com/poskup/2008/02/11/edisi11/utama_4.htm, diakses tanggal 20 Mei 2009, Jam 10.00 WIB

² *Ibid*

Dalam tulisan ini difokuskan pada proses pencarian seorang pemimpin daerah yakni kepala daerah. Yang mana pemilihan kepala daerah dilakukan bervariasi mulai Masa Orde Baru sampai sekarang Masa Reformasi. Masa Orde Baru memang pemilihan kepala daerah tidak seratus persen dilakukan oleh rakyat karena sistem mengatur penjangkaran dan pencalonan kepala daerah dilakukan oleh partai politik (parpol) melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun dengan Reformasi merubah sistem pemilihan kepala daerah pada Masa Orde Baru, dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Para calon Kepala Daerah tersebut ditentukan oleh Partai Politik. Walaupun calon yang diusung Partai Politik tidak sesuai dengan harapan, toh rakyat tetap diwajibkan untuk memilih. Kalau tidak memilih, maka stigma golput, dan pembangkang, tidak demokratis, diberikan.

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan jalan politik yang terbaik di antara yang terburuk, yang membuat semarak praktik demokrasi lokal. Tetapi sebagai langkah awal, pemilihan kepala daerah secara langsung harus disiapkan dengan baik sehingga ke depan proses pemilihan yang melibatkan partisipasi rakyat secara langsung itu lebih bermakna dan mempunyai kontribusi positif terhadap desentralisasi, otonomi daerah dan demokrasi lokal. Jangan sampai pemilihan kepala daerah langsung, baik proses maupun hasilnya, malah lebih buruk ketimbang pemilihan melalui perwakilan dan pemilihan parlemen yang selama ini terjadi.

Latar belakang di atas merupakan hal yang menarik untuk dibahas secara mendalam dan integral karena dalam hal ini penulis berpendapat, masyarakat perlu mengetahui dan mengerti bagaimana pemilihan Kepala Daerah. Oleh karena itu penulis mengangkatnya kedalam tulisan ilmiah dengan judul **Sistem Pemilihan Kepala Daerah Sebelum dan Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

B. Rumusan Masalah

Dari rumusan permasalahan yang diungkapkan di latar belakang, maka dapat dirumuskan masalah yang di bahas adalah mengenai:

1. Bagaimana mekanisme pemilihan Kepala Daerah sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Apa problema dalam sistem pemilihan Kepala Daerah sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

C. Tujuan Penulisan

Tujuan umum penulisan ini dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana pemilihan kepala daerah berdasarkan paradigma demokrasi konstitusi. Secara rinci sesuai dengan permasalahan di atas maka tujuan khusus penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui mengenai mekanisme pemilihan Kepala Daerah sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Untuk mengetahui mengenai problema dalam sistem pemilihan Kepala Daerah sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

D. Manfaat Penulisan

Manfaat dari penulisan ini adalah untuk sumbangan pemikiran dalam kerangka hukum Indonesia agar masyarakat mengetahui bagaimana pemilihan kepala daerah sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penulisan ini juga bermanfaat untuk sebagai prasyarat untuk menamatkan kuliah di Fakultas Hukum Universitas Andalas.

E. Metode Penulisan

1. Pendekatan Penulisan

Penulisan ini merupakan tinjauan kepustakaan dengan menggunakan metode penulisan hukum normatif. Penulisan hukum normatif dimaksudkan sebagai penulisan yang dilakukan dengan cara meneliti

bahan pustaka atau data sekunder belaka.³ Alasan penulisan hukum normatif disebabkan oleh beberapa hal, yaitu bahwa penulisan terhadap data sekunder dimungkinkan untuk menarik generalisasi yang lebih luas dari hasil-hasil penulisan, tidak terikat oleh suatu waktu dan tempat, penghematan tenaga dan biaya, dan punya ruang lingkup yang seluas-luasnya.

Penggunaan metode normatif bersifat kualitatif dalam penulisan ini didasarkan pada berbagai alasan sebagai berikut: *Pertama*, analisis kualitatif didasarkan pada paradigma hubungan yang dinamis antara teori, konsep-konsep, dan data yang merupakan umpan balik atau modifikasi yang tetap dari teori dan konsep yang didasarkan pada yang dikumpulkan. *Kedua*, data yang akan dianalisis beraneka ragam, memiliki sifat dasar yang berbeda antara satu dengan lainnya, serta tidak mudah untuk dikuantifir. *Ketiga*, sifat dasar data yang akan dianalisis dalam penulisan ini adalah bersifat menyeluruh dan merupakan satu kesatuan yang integral (*holistic*).

Sementara itu penulisan ini juga bersifat deskriptif analitis dengan menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*)⁴ dan pendekatakan perbandingan (*comparative approach*)⁵. Pendekatan undang-undang sebagai upaya menganalisis bahan hukum yang ada.

³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2001. *Penulisan Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 13-14.

⁴ Jhony Ibrahim. 2006. *Teori dan Metode Penulisan Hukum Normatif*. Cet II. Malang: Bayumedia Publishing, hlm. 302.

⁵ *Ibid*, hlm. 312.

Sedangkan pendekatan perbandingan adalah upaya analisis tentang perbandingan dua sistem pengisian jabatan kepala daerah sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 untuk melihat persamaan dan perbedaan kedua mekanisme pengisian jabatan tersebut.

2. Teknik Dokumentasi Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penulisan ini dilakukan dengan metode dokumentasi. Metode dokumentasi adalah suatu cara mengumpulkan bahan hukum yang bersumber dari tulisan.⁶ Bahan hukum tersebut tergolong dalam data sekunder. Adapun klasifikasi bahan hukum tersebut adalah sebagai berikut:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum perundang-undangan, dalam hal ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan

⁶ Metode dokumentasi disebut juga dengan istilah teknik documenter atau studi documenter. Ade Saptomo. 2004. *Metode dan Jalan Dalam Bidang Ilmu Sosial*. Padang: Kopertis Wilayah X, hlm. 6-8.

- 2) Bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang (tersier) di luar bidang hukum, misalnya yang berasal dari bidang sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat, dan lainnya, yang oleh para peneliti hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penulisannya.⁷

3. Alat Pengumpul Bahan Hukum

Alat untuk mengumpulkan bahan hukum yang bersumber dari tulisan adalah pedoman dokumentasi yang membuat garis-garis besar kategori yang dicari.⁸ Setelah garis-garis besar kategori yang dicari dibuat, bahan-bahan yang terkumpul dikelompokkan dan ditempatkan sesuai dengan kategori-kategori yang ada.

4. Pengelolaan dan Analisis Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang diperoleh dalam penulisan studi kepustakaan, aturan perundang-undangan dan artikel dimaksud penulis uraikan dan hubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Bahwa cara pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat

⁷ Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.cit*, hlm 33.

⁸ *Ibid*. Pedoman studi kepustakaan menurut PM Hadjon beranjak dari rumusan masalah yang fokusnya kepada kartu. Kartu itu berguna untuk mengumpulkan setiap ide, usul atau argumentasi yang berasal dari studi kepustakaan. Ada tiga macam kartu untuk studi kepustakaan, yaitu kartu abstrak, kartu kutipan, dan kartu analisis (bias saja tiga macam catatan tersebut dibuatkan satu kartu. Philipus M. Hadjon. *Merancang dan Menulis Hukum Normatif (teori dan filsafat)*, hlm 6 (tidak diterbitkan).

umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi. Selanjutnya bahan hukum yang ada dianalisis untuk melihat perbandingan pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga dapat membantu sebagai dasar acuan dan pertimbangan hukum yang berguna dalam penentuan sistem mana yang lebih bagus dipergunakan nantinya atau sebagai pandangan untuk merubah sistem yang telah ada sebelumnya.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi Dan Pemilihan Kepala Daerah

Demokrasi telah menjadi istilah yang sangat diagungkan dalam sejarah pemikiran manusia tentang tatanan sosio-politik yang ideal.⁹ Konsep demokrasi merupakan konsep banyak berkembang di Negara-negara dan digambarkan dalam bentuk-bentuk yang berbeda sehingga tidak ada pembatasan yang sangat jelas mengenai definisi demokrasi. Hal tersebut di perkuat dari penelitian Amos J. Peaslee pada tahun 1950, dari 83 UUD negara-negara yang diperbandingkannya, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat (90%).¹⁰

Ada yang menyatakan demokrasi memfokuskan pada kualitas, prosedur, dan institusi-institusi. Jika ditelusuri ungkapan Abraham Lincoln demokrasi adalah pemerintahan milik rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Pendapat ini berasal dari kata-kata Yunani *demos* yang berarti rakyat atau masyarakat dan *kratos* yang berarti kewenangan atau kekuasaan. Arti kesimpulan pengertian di atas demokrasi menurut Thomas Jefferson dalam pidato terakhirnya tahun 1989 mengatakan democracy "*is government by the people in which the supreme power is vested in the people and exercised directly by them or by their elected agents under a free electoral system*" (demokrasi adalah pemerintahan

⁹ Hendra Nurtjahjo, 2005. *Filsafat Demokrasi*. Jakarta: PSHTN FH UI, hlm.1.

¹⁰ Amos J. Peaslee, *Constitutions of Nation*, Vol. I, Concord, The Rumford Press, New Haven, 1950. hlm. 8, diambil dalam Jimly Asshiddiqie. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, hlm.140.

oleh rakyat dan kekuasaan tertinggi ada pada rakyat yang diselenggarakan secara langsung oleh mereka dengan agen-agen mereka dibawa sistem pemilihan yang bebas).¹¹

Teori Kedaulatan rakyat salah satunya dikemukakan oleh Immanuel Kant, yaitu yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada para warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuatnya adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan dari pada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.¹² Bila kita bawa hal tersebut dalam Pemilu, maka kekuasaan tertinggi dari rakyat tersebut terlihat dari berwenangnya rakyat untuk menentukan pemimpinnya.

Dalam setiap pemerintahan ada tiga kekuasaan; kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif daripada urusan-urusan yang berhubungan dengan hukum antar bangsa, dan kekuasaan kehakiman yang berhubungan dengan urusan hukum bagi warga negara). Konsep Pembagian kekuasaan ke dalam tiga pusat kekuasaan oleh Immanuel Kant (1724-1804M) kemudian diberi nama Trias Politika (Tri = tiga; As = poros (pusat); Politika = kekuasaan). Dengan adanya pemisahan kekuasaan ini, akan terjamin kebebasan pembuatan undang-undang oleh parlemen, pelaksanaan undang-undang oleh

¹¹ Monang Sitorus. *Implementasi kebijakan pemilihan kepala daerah di Provinsi nangroe aceh Darussalam*. Spirit Publik Volume 3, Nomor 2, Oktober 2007, hlm. 126-127.

¹² Soehino. Op.cit, hlm. 161.

lembaga peradilan, dan pelaksanaan pekerjaan negara sehari-hari oleh pemerintah.

Secara etimologi, demokrasi (*democratie*) adalah bentuk pemerintahan atau kekuasaan negara yang tertinggi, dimana sumber kekuasaan tertinggi adalah kekuasaan (ke) rakyat (an) yang terhimpun melalui majelis yang dinamakan Majelis Pemusyawaratan Rakyat (*die gesamte staatsgewalt liegt allein bei der majelis*).¹³ Sementara Sri Soemantri mendefinisikan demokrasi Indonesia dalam arti formal (*indirect democracy*) sebagai suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat itu tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat seperti DPR dan MPR; dan demokrasi dalam arti pandangan hidup menurut Sri Soemantri adalah demokrasi sebagai falsafah hidup (*democracy in philosophy*).¹⁴

Sebuah negara menurut Amien Rais, disebut sebagai negara demokrasi jika memenuhi beberapa kriteria, yaitu; (1) partisipasi dalam pembuatan keputusan, (2) persamaan di depan hukum, (3) distribusi pendapat secara adil, (4) kesempatan pendidikan yang sama, (5) empat macam kebebasan, yaitu kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan persuratkabaran, kebebasan berkumpul dan kebebasan beragama, (6) ketersediaan dan keterbukaan informasi, (7) mengindahkan fatsoen atau tata krama politik, (8) kebebasan

¹³ Yan Pranadya Puspa. 1977. *Kamus Hukum*. Semarang: Aneka Ilmu. hlm. 295.

¹⁴ Sri Soemantri. 1971. *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Bandung : Alumni, hlm. 26.

individu, (9) semangat kerja sama dan (10) hak untuk protes.¹⁵ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa demokratisasi berarti melawan monopoli kaum politisi, pejabat dan teknokrat untuk begitu saja menentukan apa yang baik bagi masyarakat¹⁶.

Beberapa studi yang pernah dilakukan oleh Mahfud MD¹⁷ menghasilkan kesimpulan bahwa di sepanjang sejarah Indonesia telah terjadi tarik-menarik antar politik yang demokrasi dan politik yang otoriter. Politik demokrasi dan otoriter selalu muncul secara bergantian melalui pergulatan politik yang kadangkala keras. Mahfud menguraikan bahwa dalam teks otentiknya semua konstitusi yang pernah atau sedang berlaku di Indonesia menetapkan demokrasi sebagai salah satu prinsip bernegara yang fundamental, tetapi tidak semua pemerintahan dan sistem politik yang lahir di Indonesia ini demokrasi, malahan ada kecenderungan bahwa langgam demokrasi hanya terjadi pada awal kehadiran sebuah rezim. Yang tampaknya menentukan implementasi prinsip demokrasi dalam kehidupan bernegara adalah bagaimana demokrasi itu tidak hanya disebutkan sebagai prinsip di dalam konstitusi melainkan dielaborasi secara ketat di dalam konstitusi itu sendiri.

Tujuan utama dari konstitusi ialah membatasi secara efektif kekuasaan pemerintah sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak dilakukan secara sewenang-wenang. Tujuan penting dari konstitusi adalah untuk melindungi

¹⁵ Lihat Amien Rais. 1986. *Demokrasi dan Proses Politik, dalam Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta: LP3ES, hlm. 22.

¹⁶ Frans Magnis Suseno. 2001. *Kuasa dan Moral*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 47.

¹⁷ Lihat Mahfud MD. 1998 *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta :LP3ES, hlm. 17.

partisipasi warga Negara dalam perbuatan dan pelaksanaan putusan-putusan politik, sehingga membedakan demokrasi dalam empat tingkatan¹⁸, yaitu:

1. Demokrasi procedural (Joseph Schumpeter dan Huntington), yang mengandalkan persaingan yang adil dan partisipasi warga Negara untuk menentukan wakil rakyat atau pemimpin pemerintahan melalui Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan akuntabel, juga disebut demokrasi minimalis.
2. Demokrasi agregatif (Robert Dahl), demokrasi tidak hanya berupa keikutsertaan dalam Pemilu yang Luber, Jurdil dan akuntabel, namun terutama cita-cita, pendapat, preferensi, dan penilaian warga Negara yang menentukan isi undang-undang, kebijakan, dan tindakan public lainnya, karena meyakini prinsip *self-government* yang mendasari pengambilan keputusan mengenai undang-undang dan kebijakan publik oleh sebagian besar warga Negara.
3. Demokrasi deliberatif (Dennis Thompson, Amy Gutmann), berpandangan bahwa undang-undang dan kebijakan public haruslah dirumuskan berdasarkan alasan dan pertimbangan yang dapat diterima oleh semua warga nega secara rasional, karena menekankan pentingnya otonomi, persamaan, dan kesetaraan individu, sehingga disebut juga *reasoned rule*.
4. Demokrasi partisipatoris (Benyamin Barber), menyetujui penting nilai-nilai demokrasi seperti *self-government*, persamaan/kesetaraan

¹⁸ Ramlan Surbakti, dkk. 2008. *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum*, Jakarta: Kemitraan, hlm. 9-10.

politik, dan *reasoned rule*, namun juga menekankan pada partisipasi seluruh warga Negara yang berhak memilih terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan.

Dengan demikian Pemilu adalah wujud nyata demokrasi procedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di Negara-negara yang menamakan diri sebagai Negara demokrasi mentradisikan Pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah.

B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

1. Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah

Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Pemerintahan Daerah, kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang ditentukan menjadi pemerintah pusat. Merujuk Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, terdapat enam bidang yang dikecualikan, yakni:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional;

f. agama.

Pemisahan bidang pertahanan dan keamanan merupakan implikasi dari pemisahan organisasi Tentara Nasional Indonesia (TNI) dengan Kepolisian Republik Indonesia (Polri). Hal tersebut berawal dari adanya Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 ditegaskan bahwa TNI menjalankan fungsi pertahanan, sedangkan Polri menjalankan fungsi keamanan.

Didalam Undnag-Undang nomor 32 Tahun 2004, juga dijabarkan mengenai urusan yang wajib menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Pada Pasal 13 menyebutkan mengenai urusan yang wajib menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi, namun urusan pemerintah tersebut bersifat pilihan, meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;

- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

Pada Pasal 14 menyebutkan mengenai urusan yang wajib menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota, namun urusan pemerintah tersebut bersifat pilihan, meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;

- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan otonomi daerah, daerah berwenangan mengelola sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena otonomi daerah sebagaimana dengan cita-itanya pada awal pembentukannya untuk kemakmuran rakyat akan segera dapat terwujud.

Untuk dapat mewujudkan otonomi bagi Daerah agar memiliki keleluasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, maka menurut Agus Syamsuddin¹⁹ terkait dengan beberapa hal sebagai berikut : Pertama, *Self Regulating Power*, yaitu kemampuan mengatur dan melaksanakan otonomi Daerah demi kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Kedua, *Self Modifying Power*, yaitu kemampuan melakukan penyesuaian-penyesuaian dari peraturan yang ditetapkan secara nasional dengan kondisi daerah.

Ketiga, *Local Political Support*, yaitu menyelenggarakan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi luas dari masyarakat, baik pada posisi Kepala Daerah sebagai unsur eksekutif maupun DPRD sebagai unsur

¹⁹ Agus Syamsuddin. 2000. *Mengenal Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Makalah)*, Seminar Kadin-PWI Kabupaten Bondowoso, hlm. 5.

legislatif. Dukungan politik local ini akan sekaligus menjamin efektivitas pe-nyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Keempat, *Financial Resources*, yaitu mengembangkan kemampuan dalam mengelola sumber-sumber penghasilan dan keuangan yang memadai untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat yang segera menjadi kebutuhannya.

Kelima, *Developing Brain Power*, yaitu membangun sumberdaya manusia aparatur pemerintah dan masyarakat yang handal yang bertumpu pada kapabilitas intelektual dalam menyelesaikan berbagai masalah.

2. Pengelolaan Keuangan Daerah

Penyerahan kewenangan pemerintahan dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan pembiayaan, prasarana, personil, dan dokumen sesuai dengan kewenangan yang diserahkan. Implikasi langsung dari penyerahan kewenangan tersebut diperlukan biaya pembangunan, pengelolaan, dan perawatan sarana dan prasarana yang merupakan keharusan pemerintah daerah untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat²⁰.

Kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawab daerah tersebut dibiayai melalui sumber-sumber keuangan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, Dana Perimbangan, dan Pinjaman dan/atau hibah²¹.

²⁰ Tjip Ismail. 2005. *Pengaturan Pajak Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Departemen Keuangan Republik Indonesia, Badan Pengkajian Ekonomi Keuangan dan Kerjasama Internasional, Pusat Evaluasi Pajak dan Retribusi Daerah, hlm. 11.

²¹ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 15

Dengan kata lain, peluang efisiensi (penghematan) anggaran justru tidak digunakan di tengah keterbatasan pemasukan bagi keuangan daerah (kecilnya pendapatan daerah). Secara moral, hal ini berpotensi menuai kecaman merugikan keuangan negara²³. Padahal dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara ditegaskan bahwa *“Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan”*. Kerugian Negara / Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004, *“kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”*.

Hal senada juga dalam hal pengelolaan perbendaharaan negara²⁴. Pemerintah harus melakukan perbendaharaan dengan tanggung jawab dalam pengelolaannya. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang

²³ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut

²⁴ Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, menyebutkan Pengelolaan Keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.

ditetapkan dalam APBN dan APBD. Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, maka:

- a. Menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang bertanggung jawab dari segi manfaat/hasil (*outcome*) atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD.
- b. Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga bertanggung jawab dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (*output*) atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN, demikian pula Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD.

Dalam rangka pertanggung jawaban keuangan negara tersebut, ada lembaga yang akan melakukan pemeriksaan yakni BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Lingkup kewenangannya sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, dinyatakan, "*Pemeriksaan²⁵ keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara*".

²⁵ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, menjelaskan Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Sebelum Dan Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

1. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Mekanisme pemilihan Kepala Daerah sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam skripsi ini tidak mencakup Undang-Undang Dasar Sementara dan Konstitusi RIS. Ini berarti, fokus skripsi ini sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya sebatas sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Bab VI Pemerintahan Daerah Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum amandemen) menyebutkan:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Bila dicermati dalam pasal Undang-Undang Dasar di atas, tidak menjelaskan bagaimana pemilihan kepala daerah. Undang-Undang Dasar menjelaskan bahwa pengaturan yang lebih rinci ditetapkan dalam undang-undang. Untuk itu perlu dilihat mengenai kepala daerah dalam undang-undang.

Undang-undang yang terakhir yang membahas mengenai pemerintahan daerah adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal yang mengatur bagaimana sistem pemilihan kepala daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah Pasal 33 sampai Pasal 40. Pemilihan kepala daerah dilakukan dalam satu paket yakni kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Adapun sistem Pemilihan kepala daerah (dalam skripsi ini juga mencakup pemilihan wakil kepala daerah) dalam Pasal 33 sampai Pasal 40 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

1. Tahap Pra-Pemilihan

a. Syarat Kepala Daerah

Yang dapat ditetapkan menjadi Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat²⁶:

- 1) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 2) setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah yang sah;
- 3) tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dinyatakan dengan surat keterangan Ketua Pengadilan Negeri;
- 4) berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dan/atau sederajat;

²⁶ Pasal 33 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

- 5) berumur sekurang-kurangnya tiga puluh tahun;
- 6) sehat jasmani dan rohani;
- 7) nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya;
- 8) tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana;
- 9) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan negeri;
- 10) mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
- 11) menyerahkan daftar kekayaan pribadi; dan
- 12) bersedia dicalonkan menjadi Kepala Daerah.

b. Pembentukan Panitia Pemilihan

Di DPRD guna pencalonan dan pemilihan kepala daerah dibentuk panitia pemilihan. Yang menjadi pimpinan panitia pemilihan ini adalah Ketua dan para Wakil Ketua DPRD karena jabatannya serta merangkap sebagai anggota.²⁷ Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Pemilihan, tetapi bukan anggota.²⁸

Panitia pemilihan ini, memiliki tugas²⁹:

- a. melakukan pemeriksaan berkas identitas mengenai bakal calon berdasarkan persyaratan yang telah ditetapkan dalam Pasal 33;
- b. melakukan kegiatan teknis pemilihan calon; dan
- c. menjadi penanggung jawab penyelenggaraan pemilihan.

²⁷ Pasal 34 ayat (4) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

²⁸ Pasal 34 ayat (5) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

²⁹ Pasal 35 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

c. Pencalonan Pasangan Kepala Daerah

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pencalonan kepala daerah ditetapkan oleh DPRD. Artinya, disini masyarakat tidak memilih secara langsung kepala daerah. Tetapi melalui wakil-wakil rakyat di DPRD, rakyat memberikan amanah untuk memilih kepala daerah.

Pencalonan kepala daerah diusulkan oleh fraksi-fraksi yang berada di DPRD. Tentunya pengusulan oleh fraksi-fraksi tersebut setelah melewati penyaringan terlebih dahulu. Fraksi-fraksi yang ada di DPRD dapat secara bersama-sama untuk mencalonkan kepala daerah. Penyampaian calon kepala daerah di lakukan dalam rapat paripurna, diajukan kepada pimpinan DPRD.³⁰

d. Penetapan Calon Kepala Daerah

Sebelum ditetapkan sebagai calon kepala daerah. Ada beberapa langkah yang dilakukan di DPRD, yaitu: Dalam Rapat Paripurna DPRD, setiap fraksi atau beberapa fraksi memberikan penjelasan mengenai bakal calonnya. Yang dimaksud dengan rapat paripurna adalah rapat yang khusus diadakan untuk pemilihan Kepala Daerah. Untuk mengetahui lebih jauh mengenai bakal calon kepala daerah Pimpinan DPRD mengundang bakal calon dimaksud untuk

³⁰ Pasal 36 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

menjelaskan visi, misi, serta rencana-rencana kebijakan apabila bakal calon dimaksud terpilih sebagai Kepala Daerah.

Bakal calon kepala daerah tidak hanya berpidato untuk menjelaskan visi, misi, serta rencana-rencana kebijakannya, tetapi Anggota DPRD dapat melakukan tanya jawab dengan para bakal calon. Tanya jawab ini dilakukan untuk lebih mengkonkritkan mengenai visi, misi, serta rencana-rencana kebijakannya guna melihat kemampuan bakal calon kepala daerah. Saat inilah merupakan kampanye calon kepala daerah. Hanya saja kampanye hanya sebatas kepada anggota DPRD.

Pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi-fraksi melakukan penilaian atas kemampuan dan kepribadian para bakal calon dan melalui musyawarah atau pemungutan suara menetapkan sekurang-kurangnya dua pasang calon Kepala Daerah yang akan dipilih satu pasang di antaranya oleh DPRD.

2. Tahap Pemilihan

Sebelum menuju pada tahap pemilihan, nama-nama calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD dikonsultasikan dengan Presiden. Konsultasi dengan Presiden dalam penetapan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur dimaksudkan karena kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah. Oleh karena itu, tentunya Presiden mesti tahu siapa wakilnya di daerah.

Sedangkan untuk nama-nama calon Bupati dan calon Wakil Bupati serta calon Walikota dan calon Wakil Walikota yang akan dipilih oleh DPRD ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPRD. Calon Bupati dan calon Wakil Bupati serta calon Walikota dan calon Wakil Walikota diberitahukan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.

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. Dihadiri Sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD merupakan syarat suatu kuorum. Apabila jumlah anggota DPRD belum mencapai kuorum, pimpinan rapat dapat menunda rapat paling lama satu jam. Jika jumlah anggota DPRD belum juga mencapai kuorum, rapat paripurna diundur paling lama satu jam lagi dan selanjutnya pemilihan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah tetap dilaksanakan.³¹

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Setiap anggota DPRD dapat memberikan suaranya kepada satu pasang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dari pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD. Pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan,

³¹ Pasal 39 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden³².

3. Tahap Pasca Pemilihan

Setelah ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD. Kemudian penetapan oleh DPRD tersebut disahkan oleh Presiden. Tahap pasca pemilihan kepala daerah ini merupakan tahap pengukuhan sebagai kepala daerah, karena ada proses pelantikan dan pembacaan sumpah. Kepala Daerah dilantik oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas nama Presiden³³. Pengucapan sumpah/janji dan pelantikan Kepala Daerah dapat dilakukan di Gedung DPRD atau di gedung lain, dan tidak dilaksanakan dalam rapat DPRD. Masa jabatan kepala daerah adalah lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan³⁴.

2. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Di masa Orde Baru, penentuan kepala daerah secara formal dilakukan oleh DPRD, sebuah parlemen lokal yang dibentuk melalui kompetisi antar partai politik dan kesertaan ABRI di dalamnya. Pemilihan kepala daerah tidak mempunyai makna bagi desentralisasi dan demokrasi lokal. Sistem perpaduan antara dekonsentrasi dan desentralisasi (*integrated prefectoral system*) telah membuat kepala daerah harus tunduk dan bertanggungjawab kepada

³² Pasal 40 ayat (3) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

³³ Pasal 42 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

³⁴ Pasal 41 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

memilih kepala daerah telah beralih ke tangan rakyat, rakyatlah yang menentukan siapa yang akan menjadi kepala daerah. Hal tersebut dapat dilihat dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah³⁵.

Adapun mekanisme pemilihan kepala daerah (dalam skripsi ini pemilihan kepala daerah termasuk juga pemilihan wakil kepala daerah) sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, adalah sebagai berikut:

1. Tahap Pra-Pemilihan

a. Pesiapan

Sebelum masuk pada pemilihan kepala daerah perlu ada suatu persiapan-persiapan. Adapun persiapan yang dilakukan tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:

- a) pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan. Pemberitahuan tersebut dilakukan secara tertulis 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah;
- b) pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. Pemberitahuan tersebut dilakukan

³⁵ Undang-undang tersebut merupakan aktualisasi dari Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang menyatakan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala daerah provinsi, Kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Jadi aktualisasi dari “dipilih secara demokrasi” tersebut dalam bentuk pemilihan secara langsung oleh rakyat

secara tertulis 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah;

c) perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah;

d) pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS, dan KPPS. Pembentukan Panitia Pengawas telah diputuskan DPRD paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak disampaikannya pemberitahuan kepada Kepala Daerah dan kepada KPUD. Keputusan DPRD untuk pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS, dan KPPS selambat-lambatnya 3 (tiga) hari sejak diputuskan sudah disampaikan kepada KPUD dan Kepala Daerah; dan

e) pemberitahuan dan pendaftaran Pemantau pemilihan.

KPUD adalah lembaga yang diberi wewenang untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah. KPUD setelah mendapatkan pemberitahuan dari DPRD mengenai berakhirnya jabatan kepala daerah. KPUD menetapkan:

- 1) perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan;
- 2) pembentukan PPK, PPS, dan KPPS; dan
- 3) pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Untuk 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) dari jumlah penduduk; untuk provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah penduduk.

Jumlah dukungan tersebut tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi dimaksud.

Untuk calon perseorang yang mendaftarkan diri sebagai pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota atau Bupati dan Wakil Bupati dengan ketentuan jumlah orang yang mendukung untuk 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) dari jumlah penduduk. untuk 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) dari jumlah penduduk. Untuk 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) dari jumlah penduduk.

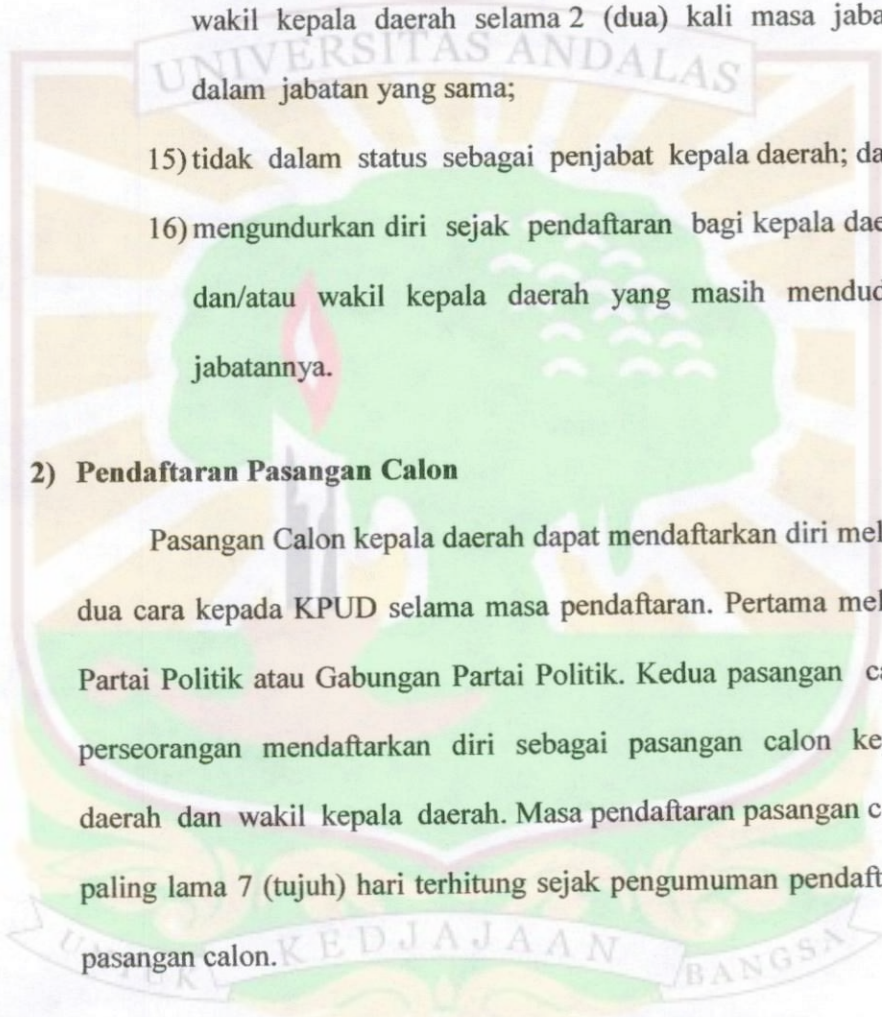
Untuk kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah penduduk. Jumlah dukungan tersebut tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud

Bukti dukungan masyarakat untuk pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang adalah dengan membuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Serta Seorang pendukung dilarang memberikan dukungan kepada lebih dari 1 (satu) pasangan calon perseorangan.

Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat:

- 1) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 2) setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
- 3) berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- 4) berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun bagi calon gubernur/wakil gubernur dan berusia sekurang-

- kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun bagi calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota;
- 5) sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim pemeriksa kesehatan;
 - 6) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
 - 7) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - 8) mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
 - 9) menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
 - 10) tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
 - 11) tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - 12) memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;

- 
- 13) menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;
- 14) belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- 15) tidak dalam status sebagai penjabat kepala daerah; dan
- 16) mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya.

2) Pendaftaran Pasangan Calon

Pasangan Calon kepala daerah dapat mendaftarkan diri melalui dua cara kepada KPUD selama masa pendaftaran. Pertama melalui Partai Politik atau Gabungan Partai Politik. Kedua pasangan calon perseorangan mendaftarkan diri sebagai pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Masa pendaftaran pasangan calon paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak pengumuman pendaftaran pasangan calon.

3) Penelitian Pasangan Calon

KPUD melakukan penelitian terhadap surat pencalonan beserta lampirannya. Penelitian tersebut meliputi penelitian kelengkapan dan keabsahan administrasi pencalonan, serta klarifikasi pada

instansi yang berwenang memberikan surat keterangan. Hasil penelitian tersebut diumumkan kepada masyarakat. Masyarakat dapat memberikan masukan kepada KPUD mengenai hasil penelitian tersebut. Masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) wajib diproses dan ditindaklanjuti KPUD.

KPUD memberitahukan secara tertulis hasil penelitian tersebut kepada partai politik atau gabungan partai politik, bakal pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, dan bakal pasangan calon perseorangan, paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal penutupan pendaftaran. Apabila berdasarkan hasil penelitian tersebut, bakal pasangan calon belum memenuhi syarat calon atau ditolak KPUD, partai politik atau gabungan partai politik atau bakal pasangan calon perseorangan yang bersangkutan yang mengusulkan bakal pasangan calon yang bersangkutan diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki surat pencalonan beserta lampirannya atau mengajukan bakal pasangan calon baru. Kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki surat pencalonan beserta lampirannya atau mengajukan bakal pasangan calon baru, paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya surat pemberitahuan hasil penelitian.

4) Penetapan dan Pengumuman Pasangan Calon

Berdasarkan hasil penelitian di atas, KPUD menetapkan nama-nama pasangan calon yang memenuhi syarat sebagai peserta

pemilihan sekurang-kurangnya 2 (dua) pasangan calon yang dituangkan dalam berita acara penetapan pasangan calon. Namun jika tidak terpenuhi 2 (dua) pasang calon, KPUD mengembalikan kepada partai politik atau gabungan partai politik yang mencalonkan dan partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan mengajukan kembali pasangan calon hingga terpenuhi sekurang-kurangnya 2 (dua) pasangan calon.

KPUD mengumumkan secara luas melalui media massa dan/atau papan pengumuman nama pasangan calon yang telah ditetapkan tersebut, paling lambat 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan. Sejak diumumkan tersebut pasangan calon tersebut tidak boleh partai politik menarik dukungan atau mengundurkan diri bagi pasangan calon perseorangan. Segera setelah pengumuman, dilakukan penentuan nomor urut tiap pasangan calon melalui undian secara terbuka di kantor KPUD. Undian nomor urut pasangan calon dapat dihadiri oleh pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon, dan pasangan calon perseorangan. Nomor urut dan nama pasangan calon yang telah ditetapkan disusun dalam daftar pasangan calon dan dituangkan dalam berita acara penetapan pasangan calon oleh KPUD.

Penetapan dan pengumuman pasangan calon bersifat final dan mengikat. Apabila terjadi penarikan pasangan calon oleh partai politik atau gabungan partai politik atau pengunduran diri

pasangan calon perseorangan atau salah seorang diantaranya, tidak merubah nomor urut pasangan calon.

c. Kampanye

kampanye dilakukan di seluruh wilayah provinsi untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur dan di seluruh wilayah kabupaten/kota untuk pemilihan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota. Kampanye dilakukan selama 14 (empat belas) hari, dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum hari dan tanggal pemungutan suara. Waktu 3 (tiga) hari sebelum hari dan tanggal pemungutan suara merupakan masa tenang. Kampanye dapat dilaksanakan melalui:

- 1) pertemuan terbatas;
- 2) tatap muka dan dialog;
- 3) penyebaran melalui media cetak dan media elektronik;
- 4) penyiaran melalui radio dan/atau televisi;
- 5) penyebaran bahan kampanye kepada umum;
- 6) pemasangan alat peraga di tempat umum;
- 7) rapat umum;
- 8) debat publik/debat terbuka antar calon; dan atau
- 9) kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan kampanye, pasangan calon atau tim kampanye dilarang:

- 1) mempersoalkan dasar negara Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dan/atau Partai Politik;
- 3) menghasut atau mengadu domba Partai Politik, perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat;
- 4) menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau Partai Politik;
- 5) mengganggu keamanan, ketenteraman, dan ketertiban umum;
- 6) mengancam dan menganjurkan penggunaan kekerasan untuk mengambil alih kekuasaan dari pemerintahan yang sah;
- 7) merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye pasangan calon lain;
- 8) menggunakan fasilitas dan anggaran Pemerintah dan Pemerintah Daerah;
- 9) menggunakan tempat ibadah dan tempat pendidikan; dan
- 10) melakukan pawai atau arak-arakan yang dilakukan dengan berjalan kaki dan/atau dengan kendaraan di jalan raya.

2. Tahap Pemilihan

Pemungutan suara pemilihan diselenggarakan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum masa jabatan Kepala Daerah berakhir. Pemungutan suara dilakukan dengan memberikan suara melalui surat suara yang berisi nomor, foto, dan nama pasangan calon. Pemungutan suara dilakukan pada hari libur atau hari yang diliburkan dimulai pukul 07.00 dan berakhir pukul 13.00 waktu setempat. Pemberian suara untuk pemilihan dilakukan dengan mencoblos salah satu pasangan calon dalam surat suara, kemudian surat suara dimasukkan dalam kotak suara yang disediakan oleh KPUD.

Suara untuk pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dinyatakan sah apabila:

- a. surat suara ditandatangani oleh Ketua KPPS; dan
- b. tanda coblos hanya terdapat pada 1 (satu) kotak segi empat yang memuat satu pasangan calon; atau
- c. tanda coblos terdapat dalam salah satu kotak segi empat yang memuat nomor, foto dan nama pasangan calon yang telah ditentukan; atau
- d. tanda coblos lebih dari satu, tetapi masih di dalam salah satu kotak segi empat yang memuat nomor, foto, dan nama pasangan calon; atau
- e. tanda coblos terdapat pada salah satu garis kotak segi empat yang memuat nomor, foto, dan nama pasangan calon.

penghitungan suara kepada PPS segera setelah selesai penghitungan suara.

PPS setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat desa/kelurahan dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari semua TPS dalam wilayah kerja desa/kelurahan yang bersangkutan, PPS membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan paling sedikit 2 (dua) orang anggota PPS serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon.

PPS wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPS kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. Berita acara beserta kelengkapannya dimasukkan dalam sampul khusus yang disediakan dan dimasukkan ke dalam kotak suara yang pada bagian luar ditempel label atau segel. PPS wajib menyerahkan 1 (satu) eksemplar berkas berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPS kepada PPK setempat selambat-lambatnya 3 (tiga) hari setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara dari TPS.

Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, PPK membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi

jumlah suara untuk tingkat kecamatan dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua PPS dalam wilayah kerja kecamatan yang bersangkutan PPK membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota PPK serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon. PPK wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. Berita acara beserta kelengkapannya dimasukkan dalam sampul khusus yang disediakan dan pada bagian luar ditempel label atau segel. PPK wajib menyerahkan 1(satu) eksemplar berkas berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK kepada KPUD kabupaten/kota selambat-lambatnya 3 (tiga) hari setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara dari PPS.

Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, KPUD kabupaten/kota membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat kabupaten/kota dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua PPK dalam wilayah kerja kecamatan yang

bersangkutan, KPUD kabupaten/kota membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota KPUD kabupaten/kota serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon bila berita acara tidak ditandatangani oleh saksi pasangan calon dan tidak mengajukan keberatan, berita acara dinyatakan sah. KPUD kabupaten/kota wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di KPUD kabupaten/kota kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. Untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur KPUD kabupaten/kota wajib menyerahkan 1 (satu) eksemplar berkas berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di KPUD kabupaten/kota kepada KPUD Provinsi paling lambat 3 (tiga) hari setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara dari PPK.

Setelah membuat rekapitulasi hasil perhitungan suara, selambat-lambatnya satu hari KPUD mengadakan rapat pleno untuk menetapkan pasangan calon terpilih. Penetapan pasangan calon terpilih tersebut disampaikan kepada DPRD setelah jangka waktu 3 (tiga) hari. Apabila ada pengajuan keberatan terhadap hasil pemilihan oleh pasangan calon lainnya kepada Mahkamah Agung, KPUD hanya menyampaikan pemberitahuan kepada DPRD Provinsi adanya keberatan tersebut. Setelah adanya putusan Mahkamah Agung terhadap pengajuan keberatan

sebagaimana dimaksud pada ayat (3), KPUD menyampaikan penetapan pasangan terpilih dan putusan tersebut selambat-lambatnya 3 (tiga) hari setelah putusan dijatuhkan.

Penghitungan ulang surat suara di TPS dilakukan apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan terbukti terdapat satu atau lebih penyimpangan:

- a. penghitungan suara dilakukan secara tertutup;
- b. penghitungan suara dilakukan di tempat yang kurang penerangan cahaya;
- c. saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat tidak dapat menyaksikan proses penghitungan suara secara jelas;
- d. penghitungan suara dilakukan di tempat lain di luar tempat dan waktu yang telah ditentukan; dan/atau
- e. terjadi ketidak konsistenan dalam menentukan surat suara yang sah dan surat suara yang tidak sah.

Penghitungan ulang surat suara dilakukan pada tingkat PPS, apabila terjadi perbedaan data jumlah suara dari TPS. Penghitungan ulang surat suara dilakukan pada tingkat PPK, apabila terjadi perbedaan data jumlah suara dari PPS. Apabila terjadi perbedaan data jumlah suara pada tingkat KPUD Kabupaten/Kota, dan KPUD Provinsi dalam perhitungan suara dilakukan pengecekan ulang terhadap sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara pada 1 (satu) tingkat di bawahnya.

3. Tahap Pasca-Pemilihan

a. Penetapan dan Pengesahan

Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara lebih dari 50 % (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Apabila ketentuan tersebut tidak terpenuhi, pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Bila pasangan calon yang perolehan suara terbesar terdapat lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suaranya sama, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.

Apabila tidak ada yang mencapai 25 % (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua. Apabila pemenang pertama diperoleh dua pasangan calon, kedua pasangan calon tersebut berhak mengikuti pemilihan putaran kedua. Apabila pemenang pertama diperoleh oleh tiga pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas. Apabila pemenang kedua diperoleh oleh lebih dari satu pasangan calon, penentuannya dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.

Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.

b. Pelantikan

Setelah dapat pasangan yang memenangkan pemilihan kepala daerah. Kegiatan selanjutnya adalah pelantikan kepala daerah terpilih. Bila calon Wakil Kepala Daerah terpilih berhalangan tetap, calon Kepala Daerah terpilih dilantik menjadi Kepala Daerah. Calon Kepala Daerah diusulkan oleh DPRD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi calon Bupati/Walikota untuk disahkan menjadi Kepala Daerah.

B. Problema Yang Muncul Dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Sebelum Dan Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

1. Problema Dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

a. Kemungkinan Tidak Sesuai Keinginan Masyarakat

Besar kemungkinan kepala daerah yang terpilih di DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) tidak sesuai dengan yang diinginkan oleh masyarakat. Hal ini timbul bila DPRD tersebut lebih mengedepankan

kepentingan kelompok atau partai politik tertentu sehingga menutup ruang partisipasi dan melupakan kepada rakyat yang diwakilinya.

Pada saat pemilihan inilah integritas anggota DPRD terlihat. Apakah ia bertujuan untuk partai atau untuk kepentingan rakyat yang memilihnya. Maka wajar bila kepala daerah tersebut tidak sesuai dengan kehendak atau keinginan masyarakat. Bahkan karena dipilih oleh DPRD, masyarakat tidak mengenal siapa kepala daerahnya.

Masyarakat mengenal kepala daerahnya hanya dari pembukaan acara atau peresmian-peresmian. Itu pun sudah sukur bila dengan acara peresmian atau seremonial tersebut masyarakat mengenal kepala daerahnya. Yang lebih parah setelah berakhir dan bergantinya kepala daerah yang baru masyarakat tidak mengetahuinya.

b. Money Politic di Parlement

Problema dalam Pemilihan kepala daerah yang dilakukan di DPRD berikutnya adalah terjadinya “dagang suara di DPRD”. Maksudnya calon kepala daerah berupaya memenangkan pemilihan berupaya menggunakan berbagai cara salah satunya dengan memberikan uang dan berbagai fasilitas supaya anggota DPRD memilih dan memberikan suaranya kepada mereka yang memberikan uang dan berbagai fasilitas.

Maney politic di parlement tersebut biasanya diperhalus dengan bahasa melakukan lobi. Para calon kepala daerah melakukan lobi kepada anggota DPRD untuk memilih dirinya. Pada dasarnya lobi tersebut tidak salah. Namun yang salah tersebut adalah sikap atau cara yang dilakukan

dalam melakukan lobi. Bila lobi untuk menerangkan lebih detil mengenai visi dan misi serta rangkaian kerja bila terpilih menjadi kepala daerah, tentunya hal tersebut sangat bagus. Tapi bila lobi tersebut dengan menggunakan uang, dengan mengabaikan kemampuan dari calon kepala daerah itulah yang tidak tepat.

2. Problema dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

a. Biaya Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Besar

Pemilihan kepala daerah secara langsung membutuhkan dana yang tidak sedikit. Miliyaran merupakan biaya yang dibutuhkan. Dana yang begitu banyak tersebut dipergunakan untuk biaya gaji KPUD, pembuatan kertas suara, tinta, PPS, KPPS, dan lain sebagainya.

Makanya untuk mengurangi biaya yang besar tersebut, Gamawan Fauzi, Menteri Dalam Negeri melontarkan pandangan untuk mengadakan pemilihan kepala daerah secara serentak. Guna dilakukan pemilihan kepala daerah serentak adalah untuk mengirit dana.

b. Data Pemilih Tetap Rumit

Hal yang menjadi problema dalam pemilihan kepala daerah yang lainnya adalah kekacauan DPT. Bila kita runut sampai ke akar persoalan, penyebab kekacauan DPT pemilu 2009 adalah tidak terlaksananya sistem kependudukan dengan baik. Hal tersebut terjadi karena masyarakat kurang memperhatikan kewajibannya untuk melaporkan peristiwa kependudukan,

yakni pindah, datang, dan perubahan alamat dan tempat tinggal serta perubahan status kependudukan dari tempat tinggal sementara menjadi tinggal tetap kepada Instansi Pelaksana Kependudukan.

Sistem kependudukan sendiri sebenarnya sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, yang diikuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007. Menilik dalam ketentuan kependudukan tergambar bahwa sistem yang digunakan adalah sistem *de jure*. Hal ini terlihat dari kewajiban penduduk untuk melaporkan peristiwa kependudukan, seperti pindah, datang, dan perubahan alamat dan tempat tinggal serta perubahan status kependudukan dari tempat tinggal sementara menjadi tinggal tetap dengan jangka waktu satu tahun. Hal mana kegiatan tersebut berimplikasi penerbitan kartu keluarga, kartu tanda penduduk, surat keterangan kependudukan, dan lain-lain.

Konsekuensi dari menggunakan sistem *de jure* dalam kependudukan berakibat pada hak pilih. Dimana penduduk yang tidak masuk dalam sistem *de jure* (yang tidak merubah KTP nya) seperti pekerja musiman, pemilik rumah kontrakan dan tinggal ditempat lain, mahasiswa yang belajar ditempat lain bukan tempat asal (ngekos) tidak dapat menggunakan hak pilihnya tempat ia tinggal. Namun yang ajaibnya pada sistem kependudukan di Indonesia, mereka yang mempunyai izin tinggal sementara ini dapat membuat KTP baru tanpa ada surat keterangan kependudukan dari tempat tinggal asalnya, sehingga KTP mereka tersebut

menjadi ganda (dua buah). Hal tersebutlah yang menunjukkan parahnya sistem kependudukan. Dengan banyaknya KTP (Kartu Tanda Penduduk) ganda yang dimiliki oleh penduduk, inilah awal terjadinya kekisruhan DPT pemilu 2009. Seseorang yang mempunyai KTP ganda dapat melakukan pencontrengan dua kali.

c. Money Politic di Masyarakat

Money politics telah terjadi pergeseran. Pada awalnya *money politics* terjadi di DPRD namun dengan pemilihan kepala daerah langsung *money politics* terjadi dalam masyarakat. *Money politics* terjadi karena kuatnya persepsi bahwa pemilihan kepala daerah sebagai perayaan, kultur pragmatisme jangka pendek, lemahnya dialektika untuk mencari nilai-nilai ideal dan membangun visi bersama, lemahnya aturan main, dan seterusnya. “Menaikkan pasir saja diberi upah, apalagi mengangkat gubernur atau walikota/bupati”, demikian ungkapan pragmatis yang tidak beradab dari seorang politisi terkemuka.

Dalam masyarakatpun, paradigma memilih calon kepala daerah yang memberikan uang masih tertanam. Makanya, dalam masyarakat dikenal istilah “serangan fajar” yaitu pembagian uang pada waktu pagi hari menjelang akan dilakukan pemilihan. Tidak hanya uang diberikan kepada masyarakat, tetapi ada juga dalam bentuk benda seperti: bahan makanan pokok (beras, minyak goreng, mie instan, dan lainnya), televisi, pembuatan lapangan olah raga, dan lain sebagainya.

d. Konflik

Pemilihan kepala daerah secara langsung mempunyai potensi memperluas konflik horizontal di antara *mobilized mass* dan perluasan *money politics* dalam masyarakat. Pengalaman selama ini dalam pilkada oligarkhis dan pemilihan kepala desa secara langsung memperlihatkan bahwa risiko konflik horizontal tidak bisa dihindari. Konflik bisa terjadi karena ada persepsi bahwa pilkada merupakan pertarungan zero sum game, lemahnya kultur “orang kalah yang baik”, mencuatnya politisasi identitas politik (agama, etnis, asal-usul, dll), lemahnya kapasitas lokal mengelola konflik, dan sebagainya.

e. Masyarakat Pendukung atau Pemilih

Ada tiga golongan kepentingan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung, yaitu kepentingan elite politik nasional, elite politik lokal, dan kepentingan rakyat kebanyakan. Fakta memperlihatkan, kepentingan rakyat itu tenggelam oleh dominasi kepentingan para elite. Sehingga pemilihan kepala daerah tak ubahnya seperti satu sandiwara politik belaka. Tujuan utama pilkada sebatas untuk mengisi kekosongan kepala daerah, bukan menyejahterakan rakyat.

Dalam prakteknya, pemilihan kepala daerah secara langsung banyak menjadi perpanjangan tangan para pelaku oligarki untuk berebut kuasa di tingkat lokal. Fenomena desentralisasi oligarki ini setidaknya dapat disimak dari terpilihnya para kandidat kepala daerah yang dijagokan partai-partai "konservatif" di beberapa daerah.

Momen pilkada di beberapa tempat memperlihatkan dengan jelas bahwa rakyat lebih banyak diposisikan sebagai penggembira/penyokong (*supporter*) ketimbang pemilih (*voter*) yang sesungguhnya. Karena itu, yang terjadi bukan representasi dan partisipasi politik sejati, melainkan sekadar mobilisasi politik



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Adapun kesimpulan yang dapat ditarik dari uraian penjelasan pada bab-bab sebelumnya adalah sebagai berikut:

1. Mekanisme pemilihan Kepala Daerah sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sungguh jauh berbeda. Mekanisme pemilihan kepala daerah sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menggunakan mekanisme pemilihan perwakilan. Artinya kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Sedangkan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah *jo* Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menggunakan mekanisme pemilihan langsung. Artinya masyarakat daerah tersebut langsung yang menentukan kepala daerahnya dengan sistem pemilihan umum, seperti halnya pemilihan presiden, DPR, DPRD dan DPD.

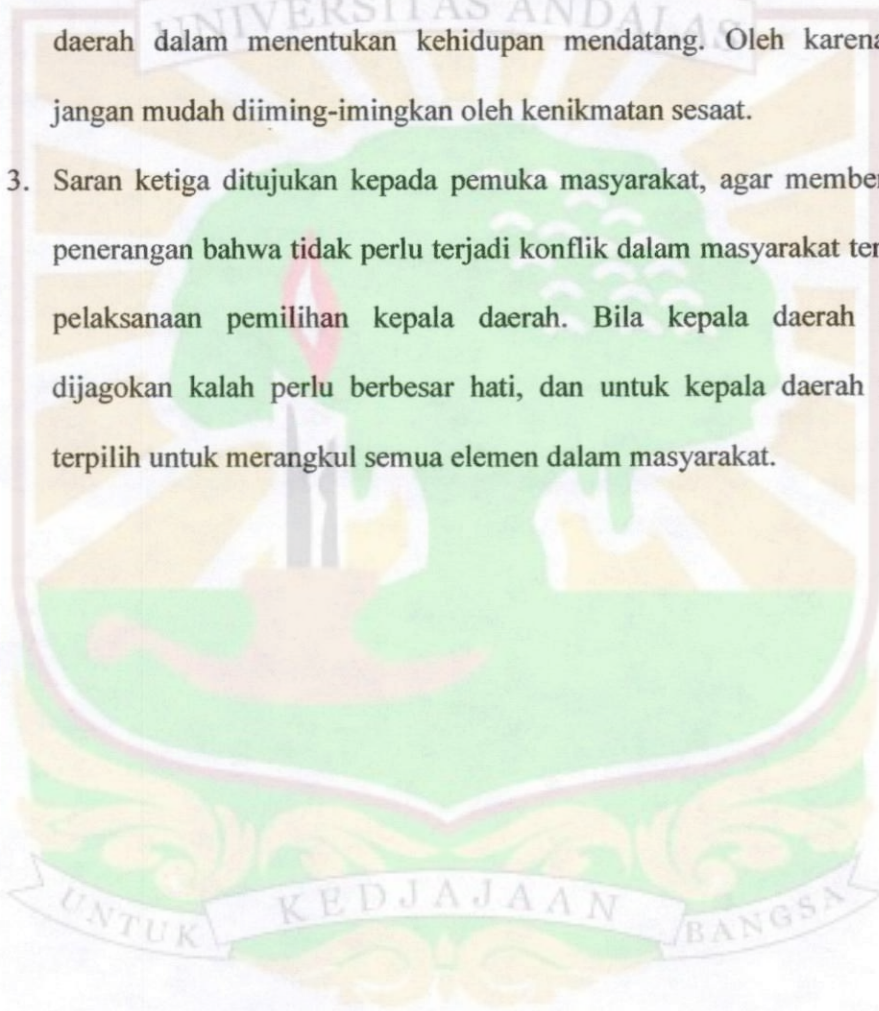
2. Problema dalam sistem pemilihan Kepala Daerah sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat dua bentuk problem, yaitu *pertama*, kepala daerah yang terpilih kemungkinan besar tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat. Hal tersebut terjadi karena anggota DPRD tidak memperhatikan kepentingan masyarakat tetapi lebih memperhatikan kepentingan partai dan golongan. *Kedua*, terjadinya *money politic* di Parlemen. Para kandidat calon kepala daerah menggunakan segala cara untuk memuluskan langkahnya untuk menjadi kepala daerah. Sehingga praktik bagi-bagi uang di parlemen besar kemungkinan terjadi.

Sedangkan problema dalam sistem pemilihan Kepala Daerah sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, jauh lebih banyak dari problema sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Problema tersebut seperti: biaya pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang besar, rumitnya pengurusan daftar pemilih tetap, terjadinya *money politic* di masyarakat dan terjadinya konflik sesama masyarakat pasca pemilihan kepala daerah.

B. Saran

Melihat problema di atas maka perlu suatu solusi. Sebagai solusi untuk permasalahan di atas diantaranya adalah:

1. Saran pertama ditujukan kepada pemerintah untuk segera merealisasikan pemilihan kepala daerah serentak untuk mengurangi biaya pemilihan kepala daerah.
2. Saran kedua ditujukan kepada lembaga swadaya masyarakat untuk mencerdaskan masyarakat mengenai arti penting pemilihan kepala daerah dalam menentukan kehidupan mendatang. Oleh karena itu jangan mudah diiming-imingkan oleh kenikmatan sesaat.
3. Saran ketiga ditujukan kepada pemuka masyarakat, agar memberikan penerangan bahwa tidak perlu terjadi konflik dalam masyarakat tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Bila kepala daerah yang dijagokan kalah perlu berbesar hati, dan untuk kepala daerah yang terpilih untuk merangkul semua elemen dalam masyarakat.



DAFTAR PUSTAKA

- Ade Saptomo, *Metodologi Penelitian Hukum*, Diktat, Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2003
- Amien Rais. 1986. *Demokrasi dan Proses Politik, dalam Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta: LP3ES
- Frans Magnis Suseno. 2001. *Kuasa dan Moral*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Hadari Nawawi. 2003. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajahmada University Press
- Hendra Nurtjahjo, 2005. *Filsafat Demokrasi*. Jakarta: PSHTN FH UI
- Jhonny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing
- Jimly Asshiddiqie. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press
- Mahfud MD. 1998 *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta :LP3ES
- Ramlan Surbakti, dkk. 2008. *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum*, Jakarta: Kemitraan
- Sanapiah Faisal. 2001. *Format-Format Penelitian Sosial*. Jakarta: Pt. Raja Grafindo
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2001. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Sri Soemantri, 1971. *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Bandung: Alumni
- Subekti dan Tjitrosoedibio. 1989. *Kamus Hukum*. Jakarta: PT. Pradya Paramita
- Tjip Ismail. 2005. *Pengaturan Pajak Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Departemen Keuangan Republik Indonesia, Badan Pengkajian Ekonomi Keuangan dan Kerjasama Internasional, Pusat Evaluasi Pajak dan Retribusi Daerah
- Yan Pranadya Puspa, 1977. *Kamus Hukum*. Semarang: Aneka Ilmu.