**MAKALAH**

P**ENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH PROVINSI**

**SECARA DEMOKRATIS PASCA AMANDEMEN UUD 1945**

**BAB. I. PENDAHULUAN**

# Latar Belakang

Pengisian jabatan Kepala Daerah dalam prosesnya dipandang sebagai salah satu alat ukur terselenggaranya demokratisasi dalam suatu negara, karena dalam pengisian jabatan umum partisipasi politik[[1]](#footnote-2) rakyat dapat terlihat secara nyata dalam menentukan sikap dan tindakan menentukan pemimpinnya. Dengan demikian dalam Pemilu dapat diasumsikan terbentuknya integrasi kepentingan-kepentingan antara rakyat dan yang dipilihnya. Sebagai suatu sumber legitimasi politik dalam negara demokrasi, maka pemilu diharapkan menjadi sebuah proses partisipasi politik yang terbuka dan fair, agar proses pengisian kepemimpinan didasarkan atas kehendak rakyat.

Negara-negara demokrasi pada umumnya menganggap bahwa dalam proses pengisian kepemimpinan lebih banyak partipasi rakyat lebih baik. Dalam alam pikiran ini, tingginya tingkat partisipasi rakyat menunjukkan rakyat dapat memahami masalah-masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan pemerintahan dan ingin memberikan partisipasi dalam kegiatan-kegiatan tersebut. Sebaliknya tingkat partisipasi yang rendah pada umumnya dianggap kurang baik, karena diartikan bahwa banyak rakyat yang tidak menaruh perhatian, bahkan pada masalah-masalah pemerintahan, sehingga menjadi kekhawatiran jika kurang banyak partisipasi, maka pemimpin di kemudian hari adakalanya dipertanyakan kelegitimasinya.

Salah satu bentuk partisipasi rakyat tersebut tercermin dalam proses pemilihan umum di daerah yaitu terkait dengan pengisian jabatan Kepala Daerah, pengisian jabatan jabatan Kepala Daerah di dalam Pemerintah Daerah memiliki implikasi yang cukup tinggi terhadap pencitraan kehidupan politik yang demokratis di Indonesia. Menurut Bingham Powell Jr[[2]](#footnote-3), beberapa indikator adanya kehidupan politik demokratis dalam suatu negara mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Legitimasi pemerintahan didasarkan pada klaim bahwa pemerintah mewakili rakyat.
2. Pengaturan bagi yang mengorganisasikan perundingan (*bargaining*) untuk memperoleh legitimasi dilaksanakan melalui pemilu yang komprehensif.
3. Sebagian besar orang dewasa dapat ikut serta dalam pengisian jabatan, baik sebagai pemilih maupun yang dipilih untuk menduduki jabatan penting.
4. Penduduk memilih secara rahasia tanpa paksaan.
5. Masyarakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti kebebasan berkumpul, berorgansiasi dan kebebasan pers.

Demokrasi sebagai sistem politik menurut Henry B Mayo[[3]](#footnote-4) dinyatakan sebagai berikut:

“*A democracy political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representative subject to effective popular control at periode eletions which are sonducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*”.

(sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pengisian jabatan berkala yang berdasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).

Konsep Demokrasi bukanlah sesuatu yang mudah dipahami, karena demokrasi memiliki banyak konotasi makna, variatif, evolutif, dan bahkan dinamis, sehingga untuk memahaminya adakalanya tergantung dari perspektif, tempat dan waktu. Setiap negara berhak mengklaim negaranya sebagai negara yang dibangun atas pilar-pilar demokrasi, meskipun nilai yang dianut atau dalam realita politik kekuasaannya bertolak belakang dengan prinsip-prinsip dasar demokrasi, misalnya saja dikenal demokrasi liberal, demokrasi rakyat, demokrasi proletar, demokrasi komunis, demokrasi terpimpin, demokrasi presidensil, demokrasi parlementer, demokrasi Pancasila dan lain-lain.

Dari semua istilah demokrasi yang dipergunakan, pada prinsipnya demokrasi diakui sebagai sebuah sistem nilai kemanusiaan yang paling menjanjikan di masa depan bagi pembangunan negara di dunia. Demokrasi dianggap sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan (*humanization of value*), yang sebelumnya manusia traumatik dengan totalitarianisme, fasisme, dan faham-faham lain yang dianggap telah membangkitkan pengingkaran terhadap nilai-nilai kemanusiaan.

Dalam suatu negara demokrasi (kedaulatan rakyat), menurut Sri Soemantri[[4]](#footnote-5), diperlukan beberapa syarat, yaitu:

1. Keharusan adanya lembaga perwakilan rakyat;
2. *Keharusan adanya seleksi, baik melalui pengisian jabatan umum yang bebas dan rahasia maupun dengan cara lain*;
3. Keharusan adanya partai politik;
4. Keharusan adanya lembaga yang mempunyai tugas pelaksanaan, dan yang bertanggungjawab kepada rakyat melalui badan perwakilan rakyat.

Kecenderungan untuk membentuk negara demokrasi di Barat semakin kuat dengan lahirnya gagasan demokrasi konstitusional (*constitusional democracy*). Model demokrasi ini merupakan suatu sistem kekuasaan yang sepenuhnya didasarkan pada pemikiran konstitusionalisme. yaitu bahwa kekuasaan pemerintah harus dibatasi oleh Undang-Undang Dasar. Penguasa tidak boleh berada di atas Undang-Undang Dasar.[[5]](#footnote-6) Pembatasan kekuasaan ini, salah satunya adalah melalui rotasi kekuasaan, sehingga ada proses rotasi kekuasaan yang dilaksanakan melalui pengisian jabatan, terlepas apakah pengisian jabatan tersebut dilaksanakan melalui lembaga perwakilan rakyat atau pengisian jabatan langsung oleh rakyat.

Sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah begitu pula Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengisian jabatan Gubernur, Bupati, Walikota , maka pengisian jabatan Gubernur Kepala Daerah pada Pemerintahan Daerah yaitu Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dilaksanakan melalui pemilihan umum secara langsung secara berpasangan oleh rakyat, khususnya diatur dalam Pasal 24 ayat (5). Dengan demikian rakyat secara langsung berpartisipasi dalam menentukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Hal ini berbeda dengan sistem pengisian jabatan yang diatur oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya, yaitu pada Pasal 34 ayat (1) bahwa “Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pengisian jabatan secara bersamaan, sehingga proses pengisian jabatan Kepala Daerah di daerah dilaksanakan melalui pengisian jabatan yang dilakukan oleh wakil rakyat, dengan kata lain rakyat tidak secara langsung berpartisipasi, akan tetapi menyerahkan kedaulatannya kepada wakil-wakilnya yang berada di DPRD.

Pergeseran sistem pengisian jabatan Kepala Daerah di daerah, yang sebelumnya oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan menggunakan sistem pengisian jabatan yang dilaksanakan oleh wakil rakyat (*representatif popular vote*), dan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan menggunakan sistem pengisian jabatan langsung oleh rakyat (*direct popular vote*), demikian pula aturan yang terbaru yaitu Undang-Undang nomor 8 tahun 2015 tentang penetapan perpu Nomo 1 tahun 2014 menjadi Undang-Indang dapat dilihat dari beberapa alasan, diantaranya: ***Pertama*,** bahwa dalam rangka menciptakan konsistensi Proses pengisian Jabatan kepemimpinan Nasional dan Pemerintahan Daerah, yang didasarkan pada Pasal 6A Amandemen Ke Tiga Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa ” Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. ***Kedua***, terjadinya krisis kepercayaan publik terhadap lembaga perwakilan rakyat, karena proses pengisian jabatan yang dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat diasumsikan hanya menekankan pada aspek kompromi politik bahkan dapat melahirkan konspirasi dalam rangka menemukan koalisi di antara konfigurasi politik dalam tubuh lembaga perwakilan rakyat tersebut. ***Ketiga***, untuk lebih mendekatkan pemimpin dengan rakyatnya sehingga diharapkan terjadi integrasi dan terbangunnya interelasi antara rakyat dan pemimpin yang dipilihnya, dengan demikian diharapkan terbangunnya komitmen bersama dalam rangka menciptakan kesejahteraan yang berkeadilan bagi rakyatnya.

Berkenaan dengan pergeseran sistem pengisian jabatan sebagaimana tersebut di atas, dapat dimaknai sebagai bentuk dari penafsiran secara sistematis (*systematische Interpretatie*) yang dilakukan oleh pembentuk Undag-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, menafsirkan kata demokratis pada Pasal 18 (4) UUD 1945 itu pengisian jabatan langsung oleh rakyat. Namun dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 menafsirkan kata Demokratis pada Pasal 18 (4) UUD 1945 yaitu dipilih oleh DPRD Provinsi, namun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah belum sempat dilaksanakan, keluar Perppu 8 tahun 2015 tentang Pengisian jabatan Kepala Daerah, Bupati dan Wali Kota, dan Perpu nomor 2 Tahun 2015 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan pada tahun 2015, Perppu ini sudah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentrang Penetapan Perppu nomor 2 tentang perubahan Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Jika dilihat secara penafsiran tatabahasa (*Grammartical Interpretatie*) bahwa terkait dengan proses pengisian jabatan Kepala Daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Amandemen Kedua UUD 1945, bahwa “Kepala Daerah, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinisi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”. Dengan demikian Pasal tersebut mengisyaratkan bahwa pengisian jabatan Kepala Daerah harus dipilih secara demokratis, sedangkan makna pengisian jabatan secara demokratis dapat dilaksanakan melalui lembaga perwakilan atau langsung dipilih oleh rakyat.

Penafsiran sistematis dimaksudkan di atas, bahwa pembentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sejalan dengan Undamg-Undang Nomor 8 tahun 2015 Pengisian jabatan Kepala Daerah, Bupati dan Wali Kota, memandang proses pengisian jabatan Kepala Daerah memiliki unsur yang sama dengan proses pengisian jabatan kepemimpinan nasional, yang didalamnya termasuk pengisian jabatan kepemimpinan baik pusat (Pengisian jabatan Presiden) maupun di daerah (pengisian jabatan Kepala Daerah), dengan demikian sistem pengisian jabatan Kepala Daerah dan sistem pengisian jabatan kepemimpinan nasional menggunakan sistem pengisian jabatan langsung (*direct popular vote*). UUD 1945 tidak secara ekplisit menegaskan pengisian jabatan langsung bagi proses pengisian jabatan Kepala Daerah di daerah, sehingga pengisian jabatan langsung proses pengisian jabatan Kepala Daerah merupakan penafsiran dari pembentuk undang-undang atas dasar pengertian “demokratis” dalam proses pengisian jabatan Kepala Daerah di daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Amandemen Kedua UUD 1945.

Jika dilihat proses pembentukan Pasal 18 ayat (4) tersebut lahir bersamaan dengan Pasal 18A dan Pasal 18B yaitu pada Amandemen Kedua UUD 1945, pada saat sidang umum tahunan MPR-RI tahun 2000, dan dimasukkan dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah. Dalam sidang tahunan MPR RI tahun 2001, Pasal 22E lahir melalui Amandemen Ketiga, tetapi tidak memasukkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) melainkan hanya ketentuan Pasal 18 ayat (3) yang mengatur mengenai DPRD. Hal ini dapat diartikan bahwa konstitusi tidak hendak memasukkan pengisian jabatan Kepala Daerah dalam pengertian pengisian jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (1) yang menyebutkan pengisian jabatan dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

Dapat dikatakan bahwa MPR RI sebagai Lembaga Negara yang mempunyai kewenangan mengamandemen konstitusi tidak menganggap ketentuan Pasal 18 ayat(4) tidak bertentangan dengan Pasal 22E, sehingga pada perubahan ketiga ayat tersebut tidak dipindahkan/dimasukkan dalam Pasal 22E. Adapun pengertian kata "dipilih secara demokratis" tidak harus dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi dipilih secara tidak langsung pun (melalui DPRD) dapat diartikan demokratis, sepanjang prosesnya demokratis.

Harus diingat, bahwa Negara Republik Indonesia mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, pemerintah berpendapat bahwa tidak dimasukkannya Pasal 18 ayat (4) pada Bab Pengisian jabatan Umum dalam UUD 1945, adalah keputusan politik yang cukup bijaksana dalam memelihara keberagaman daerah, stabilitas politik dan menjaga keutuhan Negara  Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa sesuai dengan sejarah pembentukan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E UUD 1945 sangat berbeda filosofinya serta maksud dan tujuannya, sehingga ketentuan Pasal 18 ayat (4) yang mengatur pengisian jabatan Kepala Daerah Kepala Daerah dipilih secara demokratis tidak dimasukkan dalam Pasal 22E (Bab VIIB Pengisian jabatan Umum). Dengan demikian pengisian jabatan Kepala Daerah bukan termasuk dalam rezim pengisian jabatan umum anggota DPR, DPD, Presiden dan wakil presiden, dan DPRD, karena Kepala Daerah, Bupati dan WaliKota dipilih secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dapat dilakukan melalui dua cara, yakni melalui Undang-Undang No. 22/2003 tentang susunan dan kedudukan MPR,DPR, DPD dan DPRD, dalam Pasal 62 dan Pasal 78 yang mengatur tentang tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tidak memberi wewenang kepada DPRD dalam melaksanakan pengisian jabatan Kepala Daerah, ini berarti pengisian jabatan secara demokratis bagi Kepala Daerah, Bupati dan WaliKota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung.

Proses pengisian jabatan Kepala Daerah didaerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terkait dengan Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah demikian pula Undanhg-Undang Nomor 1 dan 2 Tahun 2015 telah menstimulan partisipasi rakyat secara langsung. Adanya partisipasi rakyat menentukan, bahwa dalam masyarakat itu terdapat berbagai kepentingan dan tujuan yang melahirkan variasi pendapat, khusunya dalam penentukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, semakin banyak variasinya akan mengakibatkan semakin heterogennya pilihan-pilihan rakyat, sehingga dalam proses polilitik banyak kemungkinan negosiasi dan kompromi yang melahirkan koalisi bahkan konsepsi kepentingan untuk menetapkan relasi kepemimpinan daerah. Dalam suasana demikian, maka konflik sosial bukanlah hal yang tidak mungkin terjadi, sebab berbagai macam kepentingan, dan berbagai macam tujuan tidak menutup kemungkinan akan terjadi perbedaan kepentingan dan tujuan. Kepentingan dan tujuan membutuhkan apa yang disebut dengan kesamaan pikiran (*collective mind*) dan kesadaran bersama (*collective concivousness*) dalam rangka menciptakan kondusivitas partisipasi politik dalam proses pengisian jabatan Kepala Daerah di daerah, sehingga diharapkan dapat meminimalisir resistensi antara kepentingan yang dapat mengakibatkan konflik baik secara vertikal maupun horizontal.

Kurun waktu 2008-20013 proses pengisian jabatan Kepala Daerah di daerah melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat sebanyak 33 kali, dan sebanyak 440 Kabupaten/Kota Definitif, dan sebanyak 25 Kabupaten/Kota pemekaran, tentunya pelaksanaan pengisian jabatan tersebut lebih memiliki legitimasi dikarenakan proses pengisian jabatan Kepala Daerah merupakan kehendak rakyat. Rata-rata partisipasi masyarakat sejauh ini adalah sekitar 73% (terendah sekitar 45, 19% dan tertinggi melebihi 98,14%). Pengisian jabatan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, partisipasi pemilih terendah adalah Provinsi Sumatera Barat dengan tingkat partisipasi 55,81%, sedangkan yang tertinggi adalah Provinsi Papua dengan tingkat partisipasi 80,50%. Pengisian jabatan Bupati/Wakil Bupati, partisipasi pemilih terendah adalah Kabupaten Supiori dengan tingkat partisipasi 47.00%, sedangkan yang tertinggi adalah Kabupaten Pegunungan Bintang dengan tingkat partisipasi 98,14%. Pengisian jabatan WaliKota/Wakil WaliKota, partisipasi pemilih terendah adalah Kota Batam dengan tingkat partisipasi 45,19%, sedangkan yang tertinggi adalah Kota Dumai dengan tingkat partisipasi 98,05%.[[6]](#footnote-7)

Namun demikian, beberapa problematika terkait dengan pelaksanaan proses pengisian jabatan Kepala Daerah melalui pilkada, di antaranya adalah resistensi konflik baik secara vertikal maupun secara horizontal, sesedikit apapun konflik yang terjadi dalam pilkada, hal tersebut menunjukkan bahwa Pemilihan kepala daerah masih bermasalah. Selain itu, proses Pemilihan kepala daerah masih membawa kecenderungan sentimen-sentimen primordial, baik kewilayahan, sub kultur, sub etnis, maupun agama. Hal ini bisa menjadi stimulus terhadap resistensi konflik, karena sebagian pemilih memandang sentimen ini sebagai masalah hidup dan mati. Sentimen ini juga menunjukkan tidak pentingnya program, visi, dan misi calon. Kalau ini yang terjadi, kualitas demokrasi dari segi substansi masih perlu ditingkatkan.

Demikian halnya dengan *money politics* yang sulit dihindari dalam proses pelaksanaan proses pengisian jabatan Kepala Daerah, yang pada akhirnya akan melahirkan pemimpin yang sarat dengan Kolusi, Korupsi dan Nepotisme. Pada saat pilkada, dapat diidentifikasi bahwa hampir dalam setiap tahapan seperti tahapan penetapan daftar pemilih, tahapan pengajuan dan penetapan calon Kepala Daerah, tahapan kampanye, tahapan pemungutan dan penghitungan suara serta penetapan pasangan calon Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah mengandung potensi terjadinya permasalahan. Pasca Pilkada, menyangkut persoalan-persoalan yang kemungkinan terjadi seperti adanya penolakan atau gugatan terhadap hasil pilkada. Telah terjadi gugatan atas hasil perhitungan suara oleh KPUD sebanyak 138 daerah, terdiri 5 Pilgub/Wagub, 113 Pilbup/Wabup,dan 20 WaliKota/Wakil WaliKota. Terhadap 138 gugatan tersebut, pada umumnya ditolak/tidak diterima oleh Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung. Terdapat 4 pengajuan peninjauan kembali atas putusan pengadilan tinggi, yaitu untuk pengisian jabatan KDH dan WKDH Kota Depok, Kab. Mappi, Kab. Raja Ampat dan Kota Bitung. Demikian halnya dengan Maluku Utara yang berlarut-larut penyelesaiannya. Problematika tersebut implikasinya pada tergangunya kondusivitas pelaksanaan pemerintahan dan fungsi pelayanan terhadap masyarakat[[7]](#footnote-8).

Berdasarkan persoalan-persoalan sebagaimana diuraikan di atas, maka kajian ini tentang pengisian Jabatan Kepala Daerah Kepala Daerah Provinsi berdasarkan UUD 1945, dan untuk menemukan bagaimana seharusnya system pengisian jabatan Kepala Daerah sebagai Kepala Daerah Provinsi, serta akhirnya diharapkan dapat menemukan konsep pengaturan system proses pengisian jabatan Kepala Daerah Provinsi melalui pengisian jabatan yang lebih menciptakan demokratis. Kajian ini nantinya tidak saja berusaha untuk meletakan landasan berpikir secara teoritis - yuridis untuk menganalisis pokok permasalahan yang dirumuskan, akan tetapi juga untuk memecahkan berbagai persoalan yang timbul dan relevan dengan system pemilu dalam rangka pengisian jabatan Kepala Daerah di tingkat pemerintah daerah Provinsi.

**Identifikasi Masalah**

Atas dasar uraian diatas fokus permasalahan dalam latar belakang penelitian, dapatlah diientifikasikan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengisian jabatan Kepala Daerah Provinsi berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 ?
2. Apakah pengisian jabatan Kepala Daerah Provinsi secara demokratis berdasarkan Pasal 18 (4) membawa pengaruh secara signifikan terhadap kepentingan rakyat ?

**BAB II PEMBAHASAN**

1. **Pengisian Jabatan Kepala Daerah Provinsi Berdasarkan Pasal 18 ayat(4) UUD 1945**
2. **Pengisian Jabatan Kepala Daerah Provinsi**

Demokrasi sebagai aspek penting berkaitan dengan pemerintahan dengan hirarkhi kekuasaan yang terdapat dalam suatu sistem politik negara. Artinya, akan terdapat sistem politik nasional yang didalamnya terdapat sub sistem politik daerah dalam bingkai sistem negara yang dianutnya. Pemilahan demokrasi lokal ini bukan berarti terdapat determinasi wilayah pemberlakuan demokrasi atau bahkan terdapat perbedaan demokrasi dari induknya. Dalam tulisan ini demokrasi lokal

Demokrasi sebagai aspek penting berkaitan dengan pemerintahan dengan hirarkhi kekuasaan yang terdapat dalam suatu sistem politik negara. Artinya, akan terdapat sistem politik nasional yang didalamnya terdapat sub sistem politik daerah dalam bingkai sistem negara yang dianutnya. Pemilahan demokrasi lokal ini bukan berarti terdapat determinasi wilayah pemberlakuan demokrasi atau bahkan terdapat perbedaan demokrasi dari induknya. Dalam tulisan ini demokrasi local.

Dengan pengisian jabatan kepala daerah secara langsung aka memperkuat legitimasi seorang kepala daerah karena ia dipilih langsung oleh rakyatnya. Elit politik atau partai politik tidak bisa lagi menjatuhkan seenaknya seorangkepala daerah (kecuali ia melakukan tindakan kriminal dan menghianati negara atau makar) karena ia merupakan pilihan rakyat, suara rakyat adalah pilihan rakyat dan suara rakyat adalah suara Tuhan (*vox populi vox dey*). Oleh karena itu seorang presiden yang dipilih secara secara langsungmemiliki legitimasi yang tinggi[[8]](#footnote-9).

Pengisian jabatan kepala daerah ini berada dalam koridor demokrasi lokal dalam lingkup asas pemerintahan yang desentralisasi dan didasarkan pada rel kebijakan publik UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengisian jabatan Kepala daerah langsung merupakan fenomena baru dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Sepanjang sejarah pemerintahan, baru tahun 2005 melibatkan 16 pemda Propinsi dan 118 pemda Kabupaten dan Kota di Seluruh Indonesia. Melihat begitu banyaknya pemerintah daerah yang akan melaksanakan Pemilukada tersebut, maka akan menjadi sangat penting bagi semua komponen yang terlibat dalam pelaksanaannya untuk memiliki persepsi yang sama, sehingga tahun 2005 kemarin bisa dijadikan tonggak demokrasi lokal di Indonesia. Kemudian pada tahun 2010 kemarin terdapat 244 daerah yang menggelar pengisian jabatan kepala daerah, terdiri atas lebih dari 7(tujuh) provinsi dan 237 kabupaten/kota.[[9]](#footnote-10) Akan sangat disayangkan ketika dalam pelaksanaan di 224 pemerintahan daerah itu terjadi konflik atau permasalahan yang akan merusak dan berakibat fatal pada sistem pemerintahan di Indonesia.

Berdasarkan UU No. 23 tahun 2014, kita dapat membahas adanya perkembangan demokrasi yang semakin dekat dengan konstituennya yaitu masyarakatnya. Secara umum ini merupakan kemajuan yang sangat berarti bagi hubungan pemerintahan daerah dengan rakyatnya dalam hal penggunaan hak politiknya Lahirnya undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dilatarbelakangi oleh berbagai ketidak sempurnaan dari peraturan perundangan yang lebih dahulu dikeluarkan, yaitu Undang- Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang- Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang pembagian keuangan antara pusat dan daerah. Kekurangan yang terdapat pada undang-undang yang terdahulu adalah perlunya mengatur sistim pengisian jabatan Kepala Daerah dan sistim pengisian jabatan Kepala Daerah dan Pengisian jabatan Kepala Daerah secara langsung pertama dilaksanakan diatur oleh undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, pada pasal 56 ayat 1 dijelaskan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.[[10]](#footnote-11)

Penyelenggaraan Pemilukada langsung menjadi tugas dari Komisi Pengisian jabatan Umum Daerah yang bersangkutan. Sebelum pelaksanaan pengisian jabatan Kepala Daerah maka DPRD harus memberitahukan secara tertulis kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah selambat-lambatnya 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. Selain memberitahukan kepada Kepala Daerah DPRD juga memberitahukan kepada KPUD perihal berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah minimal lima bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. Setelah pemberitahuan dari DPRD maka KPUD berkewajiban untuk menetapkan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan telah disampaikan kepada DPRD dan Kepala Daerah selambat-lambatnya 14 hari sejak pemberitahuan dari DPRD, membentuk Panitia Pengawas, PPK, PPS, dan KPPS yang mana paling lambat 21 hari sejak pemberitahuan dari DPRD.

Berdasarkan atas pemberitahuan dari DPRD maka Kepala Daerah menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah dan menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD paling lambat 30 hari setelah pemberitahun DPRD. Setiap pasangan calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang akan bertarung dalam Pemilukada harus diajukan oleh partai politik peserta pemilu atau gabungan partai politik. Partai politik yang akan mengajukan calon Kepala Daerah tersebut harus memperoleh minimal 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi yang ada di DPRD daerah yang bersangkutan atau 15% (lima belas persen) dari jumlah akumulasi perolehan suara sah dalam Pengisian jabatan anggota DPRD daerah tersebut. Kepala Daerah atau wakil Kepala Daerah yang sedang menjabat dan dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik menjadi calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah maka wajib mengundurkan diri dari jabatannya sejak saat pendaftaran oleh partai politik atau gabungan partai politik seperti yang dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2005 tentang pengisian jabatan, pengesahan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah.

1. **Pengaruh Pengisian Jabatan Kepala Daerah Provinsi Terhadap Kepentingan Rakyat**
2. **Pendekatan Sosiologi**

Secara garis besar, pendekatan ini menjelaskan bahwa karakteristik sosial serta pengelompokan kemasyarakatan mempunyai pengaruh kuat terhadap perilaku memilih.[[11]](#footnote-12) Pendekatan sosiologi pertama kali di temukan oleh Universitas Columbia (*Columbia’s University Bureau of Applied Social Sciense*) atau lebih dikenal dengan kelompok columbia. Dengan menerbitkan dua karya yakni The People’s Choice pada tahun 1948 dan Voting pada tahun 1952. Dalam karya tersebut di ungkapkan bahwa perilaku politik seseorang terhadap partai politik dipengaruhi oleh faktor-faktor lingkungan seperti sosial ekonomi, afiliasi atau hubungan etnik, tradisi keluarga, keanggotaan terhadap organisasi,usia, jenis kelamin, pekerjaan, tempat tinggal dan lain-lain, atau yang di sebut pengelompokan sosial.

1. **Pendekatan Psikologi**

Pendekatan psikologi pertama kali di temukan oleh Pusat Peneliti dan Survey Universitas Michigan (*University of Michigan’s Survey Research Centre*). Hasil dari karya kelompok Michigan yang penting disitu adalah The Voter’s Decide (1954) dan The Amerika Voter (1960). Pendekatan ini sekurang-kurangnya menurut Campbell (1954) dimasudkan untuk melengkapi pendekatan sosiologi yang kadang-kadang dari segi metodologi agak sulit menentukan kriteria pengelompokan masyarakat. Selain itu ada kecenderungan bahwa semakin lama dominasi kelas tertentu terhadap partai politik tentu tidak lagi mungkin mutlak. Inti dari pendekatan psikologi adalah identifikasi seseorang terhadap partai tertentu yang kemudian akan mempengaruhi sikab orang tersebut terhadap para calon dan isu-isu politik yang berkembang. Kekuatan dan arah identifikasi kepartaian adalah kunci dalam menjelaskan sikap dan perilaku pemilih.

1. **Pendekatan Domain Kognitif**

Dalam mengembangkan model tersebut mereka menggunakan sejumlah kepercayaan kognitif yang berasal dari berbagai sumber seperti pemilih, komunikasi dari mulut ke mulut dan media massa. Model ini dikembangkan untuk menerangkan dalam memprediksi perilaku pemilih.[[12]](#footnote-13)

Perilaku pemilih di tentukan oleh 7 (tujuh) domain kognitif yang berbeda dan terpisah,[[13]](#footnote-14) sebagai berikut :

a.) Isu dan kebijakan politik (*issue and policies*), yaitu mempersentasikan kebijakan atau program (platform) yang diperjuangkan dan dijanjikan oleh partai atau kandidat jika menang.

b.) Citra sosial (*social image*), yaitu menunjukan stereotip kandidat atau partai untuk menarik pemilih dengan menciptakan asosiasi antara kandidat atau partai dan segmen-segmen tertentu dalam masyarakat.

c.) Perasaan emosional (*emotional feelings*), yaitu dimensi emosional yang terpancar dari sebuah kontestan atau kandidat yang ditujukan oleh kebijakan politik yang ditawarkan.

d.) Citra Kandidat (*candidate Personality*), yaitu mengacu pada sifat sifat pribadi yang penting dan dianggap sebagai karakter kandidat.

e.) Peristiwa mutakhir (*current evants*), yaitu mengacu pada peristiwa, isu, dan kebijakan yang berkembang menjelang dan selama kampanye.

f.) Peristiwa personal *(personal events*), yaitu mengacu pada kehidupan pribadi dan peristiwa yang pernah dialami secara pribadi oleh seorang kandidat, misalnya skandal seksual, skandal bisnis, menjadi korban rszim tertentu,menjadi tokoh pejuang, ikut berperang.

g.) Faktor–faktor epistemik (*epitemic issues*), yaitu adalah isu-isu pengisian jabatan yang spesifik yang dapat memicu keingitahuan para pemilih mengenai hal-hal baru metodologi agak sulit menentukan kriteria pengelompokan masyarakat. Selain itu ada kecenderungan bahwa semakin lama dominasi kelas tertentu terhadap partai politik tentu tidak lagi mungkin mutlak. Inti dari pendekatan psikologi adalah identifikasi seseorang terhadap partai tertentu yang kemudian akan mempengaruhi sikab orang tersebut terhadap para calon dan isu-isu politik yang berkembang. Kekuatan dan arah identifikasi kepartaian adalah kunci dalam menjelaskan sikap dan perilaku pemilih.

Dari tiga faktor di atas yang didasarkan pada pendekatan Pendekatan Sosiologi, Pendekatan Psikologi,dan Pendekatan Domain Kognitif,. Pengaruh pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah baik yang dilaksanakan pemilihan secara langsung atau tidak langsung tidak ada pengaruhnya yang cukup signifikan, baik dilihat dari figur kepala daerah yang jadi maupun dari segi pembagunan mental mental rakyat, dan presentasi parisifasi masyarakat tidak menjadi jaminan akan mengasilkan seorang pemimpin yang betu-betul amanah dan melaksanakan apa yang ditawarkan dalam penyampaian visi misinya.

**BAB III**

**KESIMPULAN DAN SARAN**

1. **Kesimpulan**
2. Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 memuat ketentuan lanjutan frasa **”*dipilih secara demokratis***” , artinya dalam pengisian jabatan kepala daerah baik dipilih secara langsung atau tidak langsung tetap dapat dibenarkan, namun kalau dilihat secara lebih mendalam mengenai tata letak penempatan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 itu diletakan dalam bab Pemerintahan Daerah, sehingga dapat ditafsirkan bahwa perumus UUD 1945 pasca amandemen, menghormati pelaksanaan otonomi daerah dan keragaman adat istiadat dan budaya, bagi daerah yang akan melaksanakan pengisian jabatan kepala daerah seharusnya diserahkan sepenuhnya kepada daerah itu sendiri, baik itu dilaksanakan pengisian jabatan kepala daerah secara langsung dipilih oleh rakyat, ataupun dipilih oleh dewan perwakilan rakyat daerah. Namun yang terjadi Pembentuk Undang-Undang (DPR dan Presiden) melakukan tafsir secara farsial terhadap Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, sehingga UU yang mengatur tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilakukan secara langsung oleh rakyat. Pembentuk Undang- Undang dalam hal ini seharusnya selaras dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya ( UUD 1945) yang mengormati keragaman adat istiadat dan budaya yang ada di daerah.
3. Pengaruh pengisian jabatan kepala daerah Provinsi sebagai berikut :
4. Dari tiga faktor di atas yang didasarkan pada pendekatan Pendekatan

Sosiologi, Pendekatan Psikologi, dan Pendekatan Domain Kognitif,. Pengaruh pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah baik yang dilaksanakan pemilihan secara langsung atau tidak langsung tidak ada pengaruhnya yang cukup signifikan, baik dilihat dari figur kepala daerah yang jadi maupun dari segi pembagunan mental mental rakyat, dan presentasi parisifasi masyarakat tidak menjadi jaminan akan mengasilkan seorang pemimpin yang betu-betul amanah dan melaksanakan apa yang ditawarkan dalam penyampaian visi misinya. Serta sistem nilai yang berakar pada kearifan budaya lokal sudah mengalami kerusakan parah karena masyarakat di hampir semua daerah terkotak-kotak oleh sistem pemilihan kepala daerah secara langsung.

1. Pengisian Jabatan Kepala daerah yang dipilih oleh DPRD, memang tidak serta-merta secara langsung akan menghapus politik uang. Politik uang mungkin tetap akan ada, namun potensinya bisa diminimalisasi. Pengawasan terhadap politisi nakal pada pelaksanaan pilkada tak langsung ini akan lebih mudah karena jumlahnya sedikit ketimbang harus mengawasi seluruh masyarakat yang punya hak memilih. Aparat hukum bisa mengawasi lebih ketat politisi tersebut. Jika terbukti melakukan tindakan tercela, tinggal dijerat secara hukum. Pilkada tak langsung ini setidaknya bisa meminimalisasi kerusakan moral yang sudah cukup parah akibat politik uang di masyarakat.
2. **Saran**
3. Sebaiknya pengisian jabatan kepala daerah provinsi, selain dilaksanakan dipilih secara langsung juga dapat dilakukan secara tidak langsung. Bahkan dalam hal ini kedepan menawarkan konsep baru sebagai berikut :
4. Selain Varian ke satu adalah pengisian Jabatan Kepala Daerah secara pemilihan langsung, varian ke dua adalah pemilihan Kepala Daerah secara tidak langsung (dipilih oleh DPRD) yang sudah dan sedang dilaksanakan, sekanjutnya peneliti menawarkan konsep model varian ke tiga, yaitu pemilihan kepala daerah yang mekanismenya sebagai berikut. : Partai politik tetap menjaring bakal calon kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Bakal calon yang dijaring oleh partai politik yang selanjutnya dilakukan pemilihan oleh tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh seni budaya, tokoh pemuda yang telah terdaftar di kantor pemerintahan setempat (semua tokoh itu tercatat independen).
5. Varian ke empat yang mekanismenya sebagai berikut :pemilihan kepala darah dilakukan oleh DPRD Provinsi sebagai representatif dari kedaulatan rakyat, untuk menjaring calon kepala daerah yang banyaknya tidak melebihi dari tiga calon, yang selanjutnya calon-calon tersebut diserahkan kepada Presiden untuk ditetapkan satu calon menjadi kepala daerah Provinsi.

1. Samuel P huntington dan Joan M Nelson memberikan pengertian partisipasi politik sebagai sebuah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuat keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual maupun kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadic, secara damapi atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak effektif. Sammuel P Huntington dan Joan M Nelson, ***No Easy Choice, Political Participattion in Depeloping Countries***, Cambride, Mass: Harvad University Press, 1977, hlm. 3 [↑](#footnote-ref-2)
2. Binghan Powell Jr. dikutif Alfian dan Anazarudin Syamsudin (ed), “Profil Budaya Politik Indonesia” Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991, dikutif dari Dahlan Thaib, ***Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi***, Liberty, Yogyakarta, 1999 hlm. 7 [↑](#footnote-ref-3)
3. Henry B Mayo. ***An Introduction to Demokratic Theory***, Oxford University Press, New York, 1960, hlm 70. [↑](#footnote-ref-4)
4. Garis bawah di atas dari penulis untuk menandakan bahwa pengisian jabatan seyogyanya dilaksanakan secara selektif sehingga pilihan terhadap kepemimpinan memiliki kualitas yang baik, lebih lanjut harap lihat Sri Soemantri, ***Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara, Rajawali***, Jakarta, 1971 hlm 34-35 [↑](#footnote-ref-5)
5. Miriam Budihardjo, ***Dasar-dasar Ilmu Politik***, Jakarta, Gramedia, 1981, hlm. 52. [↑](#footnote-ref-6)
6. Media Centre KPU Pusat tahun 2013 [↑](#footnote-ref-7)
7. Media Centre KPU Pusat 2013 [↑](#footnote-ref-8)
8. *Ibid hlm. 72*  [↑](#footnote-ref-9)
9. [http://gorontalo-wwwtaminmunablogspotcom.blogspot.com/2010/03/Pemilukada-dan-konflik-politik.html. d](http://gorontalo-wwwtaminmunablogspotcom.blogspot.com/2010/03/pilkada-dan-konflik-politik.html)i akses sabtu 16/7/2011 [↑](#footnote-ref-10)
10. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah [↑](#footnote-ref-11)
11. Ari Pradanawati & Tri Cahyo. 2008, *Pemilu dan Demokrasi,* Fisip Undip*.* Hlm. 21 [↑](#footnote-ref-12)
12. Nursal, Adman, 2004, Political Marketing : *Strategi Memenangkan Pemilu*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. hlm 69 [↑](#footnote-ref-13)
13. *Ibid* [↑](#footnote-ref-14)