**BAB III**

**TINJAUAN YURIDIS PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

1. **Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah**

Adanya pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) merupakan konsekuensi pembagian wilayah NKRI ke dalam wilayah daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menyebutkan :

"..... negara kesatuan republik indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten atau kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur oleh undang-undang."

Pembagian wilayah negara ke dalam daerah-daerah seperti disebutkan diatas diatur oleh suatu pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah memiliki DPRD yang anggotanya berasal dari partai politik. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Sebelumnya, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dasar hukum penyelenggaraan Pilkada adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah belum dimasukkan dalam rezim Pemilihan Umum (Pemilu). Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005.[[1]](#footnote-2)

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pilkada dimasukkan dalam rezim Pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pilkada pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007.

Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam, Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh).[[2]](#footnote-3)

Selanjutnya berdasarkan Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, menyatakan bahwa :

"..... Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilih Umum Daerah KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD."

Pasal ini telah berubah karena adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005 yaitu Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD. Kata yang bertanggung jawab kepada DPRD, dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Karena KPUD dipandang mudah dikendalikan oleh DPRD.

Peraturan lain yang terkait dengan Pilkada adalah:[[3]](#footnote-4)

1. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah;
2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang;
4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan terhadap Undang-undang mengenai pelaksanaan otonomi daerah;
6. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
8. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
9. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

Tetapi Kepala daerah dan wakil kepala daerah tak lagi ditentukan oleh rakyat jika Presiden, tidak mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dan perppu No. 2 tentang Perubahan atas UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 yang ditetapkan dan diundangkan tanggal 2 Oktober 2014. Jadi sementara ini Pilkada masih dipilih secara langsung oleh rakyat.

* + - 1. **Pemilihan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Pada Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 menyatakan gubernur, bupati dan walikota dipilih secara langsung melalui pemilihan. Dalam Pembukaan Alinea Keempat UUD Tahun 1945 sebagai salah satu acuan berdemokrasi di Indonesia menyatakan bahwa :

"..... kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu UUD 1945 yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah dan kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Dalam pelaksanaan pemerintahan negara, kedaulatan rakyat merupakan sesuatu yang sakral dan tidak dapat ditawar-tawar yang tercermin dalam Pasal 7 UUD Tahun 1945 yang menyatakan presiden tidak dapat memberhentikan dan atau membubarkan DPR.

Dalam Pembukaan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa disusunlah kemerdekaan dan kebangsaan Indonesia yang berkedaulatan rakyat. Dalam arti kenegaraan, kewibawaan/kekuasaan tertinggi dan tak terbatas dari negara tersebut Kedaulatan adalah kekuasaan pemilih dan tertinggi dalam suatu negara untuk mengatur seluruh wilayahnya tanpa campur tangan dari pemerintah lain. Kedaulatan dari negara bersifat asli, tertinggi dan tidak terbagi-bagi :[[4]](#footnote-5)

1. Asli berarti bukan berdasarkan kekuasaan lain;
2. Tertinggi berarti tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi diatasnya;
3. Tidak dapat dibagi-bagi berarti ke dalam maupun ke luar negara itu merupakan kekuasaan sepenuhnya.

Di Indonesia melalui UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 kedaulatan diatur pada Pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan bahwa :

"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar",

yang artinya rakyatlah yang berdaulat, Dengan adanya rakyat yang berdaulat, maka timbul pertanyaan bagaimana rakyat menjalankan kedaulatan/kekuasaan itu. Untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, dalam Pasal 4 UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa :

"Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar".

Dalam hal ini juga presiden memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat angkatan laut, dan angkatan udara. Presiden juga dapat menyatakan perang dan perdamaian serta membuat perjanjian Internasional dalam keadaan bahaya, mengangkat duta, menerima penempatan duta dari negara lain dan juga mempunyai hak istimewa member grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi.

Selain presiden, anggota DPR dipilih secara demokratis dengan cara pemilihan langsung oleh rakyat, hal mana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan anggota DPR dipilih melalui Pemilu. Demikian pula anggota DPD dalam Pasal 22c UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui Pemilu.

Dalam menghindari pemusatan kekuasaan atas pemimpin yang mempunyai dukungan luas dari rakyat beserta lembaganya terutama eksekutif, maka dalam hal ini kembali pada teori pembagian kekuasaan yang memunculkan ide-ide secara konstitusional terhadap apa yang disebut negara hukum (*rechstaat and rule of law*). Teori ini berusaha membatasi kekuasaan pemerintah agar kekuasaan itu tidak terlalu dominan.[[5]](#footnote-6)

Menurut Jimly Assshiddiqie, bentuk-bentuk hukum yang berbentuk undang-undang harus dikontrol oleh parlemen atau dibuat oleh Pembagian kekuasaan secara horizontal dan dari segi fungsi ada hubungannya dengan doktrin *trias politica* yang memuat pemisahan kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.[[6]](#footnote-7) Di sini badan legislatif adalah lembaga pembuat undang-undang yang anggotanya dipilih oleh mayoritas rakyat, lembaga ini kemudian mewakili rakyat pada suatu lembaga yang dikenal dengan DPR.

Suatu hal yang perlu dipahami di sini bahwa pembagian kekuasaan terbagi ke dalam beberapa bagian yaitu organ dan fungsi, sedangkan pembagian kekuasaan itu sendiri berarti bahwa kekuasaan itu dibagi-bagi ke dalam beberapa bagian tapi tidak dipisahkan yang membawa konsekuensi bagian-bagian itu dimungkinkan adanya kerja sama. Sementara itu, kewenangan daerah kabupaten dan kota mencakup seluruh kewenangan pemerintahan selain kewenangan pemerintah pusat dan daerah provinsi. Yang perlu dipahami juga pembagian kekuasaan dalam demokrasi yang diilhami oleh *trias politica* adalah sebagai berikut:

"... Dalam negara demokrasi legislatif, eksekutif dan yudikatif adalah kekuasaan yang terpisah. Sistem pemisahan dalam negara demokrasi disebut *Trias Politica*. Sedangkan pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal disebut desentralisasi kekuasaan dan dekosentrasi kekuasaan" ( Hendarmin Remadireksa, 2007:152).

Menurut UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia berbentuk republik. Untuk pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal di Indonesia ditemukan otonomi daerah atau otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah otonom. Daerah otonom ini menjalankan pemerintahan yang dipimpin oleh kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota).

Yang dimaksud disini adalah pemilihan gubernur, bupati/walikota sebagaimana diatur dalam UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 18 ayat (1) bahwa :

"Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang".

Dengan adanya pembagian daerah beserta pemberian otonom kepada daerah-daerah tersebut yaitu provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana yang dikemukakan terdahulu, hal ini mempunyai konsekuensi yaitu diperlukan pemerintahan sendiri bagi daerah, untuk provinsi dipimpin oleh seseorang gubernur dan untuk kabupaten dipimpin oleh seorang bupati sedangkan untuk kota dipimpin oleh seorang walikota, hal mana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk memimpin daerah baik provinsi, kabupaten/kota, di samping syarat kecakapan dan pengalaman yang memadai, maka yang sangat penting pimpinan daerah baik gubernur, bupati dan walikota haruslah orang-orang yang mendapatkan dukungan dan masyarakat luas. Karena pentingnya hal ini oleh UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dirumuskan pada Pasal 18 ayat (4) tersebut bahwa pimpinan daerah dipilih secara demokratis.

Sehubungan apa yang dikemukakan di atas, bahwa pimpinan daerah yaitu gubernur, Bupati, dan walikota dipilih secara demokratis, hal ini memberikan pengertian ganda dan masih memerlukan pengaturan dan pengertian yang berlanjut, dimana pengertian pemilihan secara demokratis dapat dilakukan melalui pemilihan melalui perwakilan dan pemilihan secara langsung. Kedua cara pemilihan yang disebutkan tadi masing-masing mempunyai kelebihan dan kekurangan.

Untuk pemilihan gubernur, bupati dan Walikota yang dilakukan melalui perwakilan di DPRD dianggap kurang demokratis karena rakyat daerah tidak diberi kesempatan untuk memilih pimpinannya. Anggapan ini sebenarnya kurang beralasan, sebab anggota DPRD dipilih oleh rakyat melalui Pemilu. Dengan demikian maka anggota dewan DPRD baik provinsi ataupun kabupaten/kota adalah pilihan rakyat.

Dalam UUD Tahun 1945 sebagai hukum dasar, diatur tentang pemilihan kepala daerah yaitu gubernur dan wakilnya, bupati/walikota dan wakilnya masing-masing, merupakan pengaturan yang bersumber dari negara. Oleh karena pengaturan UUD ini yang merupakan hukum oleh masyarakat Indonesia secara faktual telah memuaskan rasa keadilan dan juga mungkin memberikan manfaat atau kemakmuran masyarakat, maka hukum itu dipatuhi dan dijalankan, dengan cara pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara demokratis.

* + - 1. **Menurut Undang-undang Pemerintahan Daerah**

Perubahan konstitusi dalam hal ini UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengubah paradigma kehidupan berbangsa dan bernegara, yang mengubah pula corak dan format kelembagaan serta mekanisme hubungan antar lembaga negara di Indonesia. Dalam suasana UUD Tahun 1945 yang belum diamandemen atau belum diubah.

Pemerintah Republik Indonesia menerbitkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian setelah UUD Tahun 1945 diamandemen sebanyak empat kali, maka UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengalami perubahan pula dengan terbitnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Yang terbaru telah terbit UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang terlebih dahulu diuji materi *(judicial review*), lalu diterbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 tentang Perubahan atas UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

1. **Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah**

Isi dan jiwa yang terkandung dalam Pasal 18 UUD Tahun 1945 sebelum diamandemen menjadi dasar dalam menyusun serta mengatur pemerintahan daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999. Adapun pokok pikiran yang termuat dalam penjelasan UU No. 22 Tahun 2002 adalah sebagai berikut:[[7]](#footnote-8)

1. Sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Daerah dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah daerah provinsi, sedangkan daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah kabupaten dan kota. Daerah yang dibentuk dengan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat;
3. Pembagian daerah di luar daerah provinsi dibagi habis ke dalam daerah otonom. Dengan demikian wilayah administrasi yang berada dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dapat dijadikan Daerah Otonom atau dihapus.
4. Kecamatan yang menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 sebagai wilayah administratif dalam rangka dekonsentrasi menurut undang-undang ini, kedudukannya diubah menjadi perangkat daerah kabupaten atau daerah kota.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 ditetapkan juga prinsip-prinsip yaitu sebagai berikut:[[8]](#footnote-9)

1. Digunakannya asas desentralisasi secara utuh dan bulat, dan tugas pembantuan;
2. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah Kabupaten dan daerah kota; dan
3. Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah Kota, dan desa.

Pimpinan daerah dalam hal ini kepala daerah, baik kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota harus memenuhi persyaratan tertentu, yang intinya agar kepala daerah selalu bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki etika dan moral, berpengetahuan dan berkemampuan sebagai pimpinan pemerintahan, berwawasan kebangsaan serta mendapatkan kepercayaan rakyat.

Menurut undang-undang ini, dalam menjalankan tugas dan kewajiban pemerintah daerah, gubernur bertanggung jawab kepada DPRD provinsi, sedangkan dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur bertanggung jawab kepada presiden. Sementara itu dalam penyelenggaraan otonomi daerah kabupaten dan kota, bupati dan walikota bertanggung jawab kepada DPRD kabupaten/kota dan berkewajiban memberikan laporan kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri dalam rangka pembinaan dan pengawasan.

Untuk mengisi jabatan pimpinan daerah dalam era berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, dalam hal ini gubernur, bupati/walikota dan wakilnya masing-masing di setiap daerah adalah Warga Negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 UU No. 22 Tahun 1999, yakni sebagai berikut:

1. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. Setia dan taat kepada negara Kesatuan Republik Indonesia dan pemerintah;
3. Tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang menghianati NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang dinyatakan dengan surat keterangan Ketua Pengadilan Negeri;
4. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;
5. Berumur sekurang-kurangnya 30 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 daerah dan dikenal oleh masyarakat daerahnya;
11. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi; dan
12. Bersedia dicalonkan menjadi kepala daerah.

Sebelum menguraikan lebih lanjut tentang pemilihan kepala daerah pada masa berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, maka ada hal yang perlu mendapat perhatian, yakni tentang pertanggungjawaban kepala daerah, dalam hal ini gubernur. Dalam undang-undang yang dimaksud di atas, pada Pasal 31 ayat (1) disebutkan bahwa kepala daerah provinsi disebut gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil pemerintah, Maksud dari wakil pemerintah adalah gubernur merupakan wakil pemerintah pusat yang ada di daerah. Selanjutnya dalam ayat (4) menyebutkan, dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah, gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden. Sedangkan gubernur dalam menjalankan tugas dan kewajiban pemerintahan bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi. Dengan demikian, gubernur mempunyai pertanggung- jawaban kembar, yakni dalam menjalankan tugas dan kewajiban pemerintahan bertanggungjawab kepada DPRD Provinsi, sedangkan dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah, bertanggung jawab kepada presiden.

Untuk daerah kabupaten, kepala daerah disebut bupati, dan untuk daerah kota kepala daerahnya disebut walikota, yang dalam menjalankan tugas dan kewenangannya selaku kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD masing-masing Pasal 32 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai kepala eksekutif, kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah.

Dalam mengisi jabatan kepala daerah, dalam hal ini gubernur, bupati/Walikota dipilih oleh DPRD. Untuk gubernur melalui sidang pemilihan di DPRD Provinsi, bagi bupati dan walikota masing-masing melalui DPRD Kabupaten/Kota yang ada di daerah masing-masing. Disamping itu secara bersamaan pula DPRD memilih wakil gubernur, wakil bupati/walikota. Jadi dalam hal ini kepala daerah dipilih oleh DPRD secara bersamaan, dimana gubernur dipilih secara berpasangan dengan wakilnya, bupati dipilih secara berpasangan dengan wakilnya, dan walikota dipilih secara bersamaan dengan wakil walikota.

Sebagaimana uraian di atas, bahwa Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 mengatur tentang pemilihan pimpinan daerah, yaitu gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota, dilakukan melalui DPRD, baik provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota. Untuk menjelaskan mengapa pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD, maka harus kembali kepada UUD sebelum diamandemen, yaitu UUD Tahun 1945 sebelum mengalami perubahan seperti sekarang, karena UU No. 22 Tahun 1999 dibuat sebelum adanya perubahan. Perlu diingat bahwa perubahan pertama UUD Tahun 1945 baru dilakukan pada tanggal 19 Oktober 1999, sedangkan UU No. 22 Tahun 1999 diundangkan pada tanggal 7 Mei 1999.

Undang-Undang dasar 1945 sebelum diamandemen mengatur tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 18 dengan menyatakan:

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

Rumusan dalam Penjelasan UUD Tahun 1945 sebelum diamandemen menyatakan oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat saat juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Dalam *territory* Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zailfbesturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya.[[9]](#footnote-10) Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Jika dianalisis, maka apa yang disebutkan tadi menjadi dasar terbentuknya DPRD. Hal ini menunjukkan pula bahwa pemerintahan daerah bersendikan permusyawaratan rakyat atau demokrasi. Penjelasan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut merupakan salah satu cikal bakal pembentukan DPRD atau badan legislatif daerah, yang kemudian diatur dalam undang-undang, dan aturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah, antara lain UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 22 Tahun 1999.

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila, yang merupakan badan legislatif, yang mempunyai kedudukan setelah dan sejajar serta menjadi mitra dari pemerintah daerah. Anggota DPRD dalam masa berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, dipilih secara bersamaan dengan anggota DPR dan anggota MPR. Hal mana dalam undang-undang yang dimaksud hanya menyatakan keanggotaan DPRD dan jumlah anggota DPRD ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang berarti merujuk kepada UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah yang antara lain mengatur keanggotaan DPRD.

Selanjutnya dalam memilih pemangku jabatan kepala daerah, balk provinsi maupun kabupaten/kota, UU No. 22 Tahun 1999, Pasal 18 ayat (1a) mengatur sebagai berikut:

1. DPRD mempunyai tugas dan wewenang:
2. Memilih gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, walikota/wakil walikota.

Selanjutnya dalam huruf c dinyatakan :

"mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, walikota/wakil walikota."

Suatu hal yang sangat menarik tentang DPRD adalah dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan. Apabila dari mereka yang disebutkan di atas menolak untuk memberikan keterangan, maka yang bersangkutan diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun. Dengan adanya sanksi terhadap orang-orang atau pejabat yang tidak mau memberikan keterangan seperti di atas, menunjukkan betapa kuatnya kedudukan DPRD.

Sebagaimana telah disebutkan tentang kepala daerah, baik gubernur, bupati/walikota adalah kepala daerah otonom. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan NKRI.[[10]](#footnote-11) Selanjutnya yang dimaksud otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.[[11]](#footnote-12)

Setiap daerah otonom atau daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah. Untuk memilih kepala daerah, baik gubernur, bupati, dan walikota, harus memenuhi syarat-syarat yang telah disebutkan terdahulu. Dalam pemilihan kepala daerah dilakukan secara berpasangan dengan wakilnya. Jadi gubernur dengan wakil gubernur, bupati dengan wakil bupati, walikota dengan wakil walikota.

Sejalan dengan Pasal 18 Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang juga mengatur tugas dan wewenang DPRD, maka dalam Pasal 34 Ayat (1) dinyatakan bahwa :

"pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan."

Arti dari pasal ini bahwa pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, apakah gubernur dan wakilnya, bupati dengan wakilnya, dan walikota dengan wakilnya, dipilih melalui Dewan Perwakilan rakyat Daerah masing-masing daerah, pemilihan mana merupakan pemilihan secara demokratis. Dalam hal ini pengertian secara demokratis dilakukan karena yang mengatur tentang aturan pemerintahan daerah adalah undang-undang yang berarti produk yang telah disetujui antara DPR dengan Presiden , yang untuk jelasnya sebagai berikut:[[12]](#footnote-13)

1. Undang-Undang dasar tahun 1945 mengatur dalam Pasal 5 Ayat (1) bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR;
2. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah undang-undang organik yang dibuat oleh pemerintah/presiden bersama DPR;
3. Di dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 34 menyatakan pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan DPRD secara bersamaan;
4. Dalam pencalonan dan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibentuk panitia pemilihan, dimana ketua dan para wakil ketua DPRD karena jabatannya adalah ketua dan wakil ketua merangkap anggota (Pasal 57 ayat (3) dan (4)) dan sekretaris DPRD adalah sekretaris panitia pemilihan;
5. Pemilihan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah dilaksanakan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD (Pasal 39 ayat (1)), dan apabila belum mencapai korum, pimpinan rapat dapat menunda satu jam dan apabila masih belum korum lagi, maka ditunda satu jam lag! dan selanjutnya sesudah itu pemilihan calon kepala daerah dilanjutkan (Pasal 39 ayat (2) dan (3));
6. Setelah pemilihan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah seperti pada butir 5 di atas, maka dilaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung, bebas, rahasia, dan jujur (Pasal 40 ayat (1)), di mana setiap anggota DPRD memberikan 1 (satu) suara pada calon yang dipilihnya (Pasal 40 ayat( 2));
7. Sehubungan dengan butir 6 di atas, maka calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mendapatkan suara terbanyak, dilantik menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pasal 40 ayat (3)) yang mempunyai masa jabatan lima tahun, yang dapat dipilih kembali dalam satu kali masa jabatan lagi (Pasal 41);
8. Kepala daerah dilantik oleh presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk itu, dan sebelum memangku jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah terlebih dahulu mengucapkan sumpah/janji (Pasal 42 ayat (1) dan (2)).

Dari apa yang diuraikan sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999, menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan secara demokratis, melalui wakil-wakil rakyat selaku anggota DPRD dalam sidang paripurna DPRD.

1. **Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

Setelah dilakukannya amandemen UUD Tahun 1945 yang mengamanatkan antara lain tentang pemerintahan daerah yang berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Penjelasan UU No. 32 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan pula bahwa pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, yang juga perlu adalah daerah memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah.

Diadakannya perubahan UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, di samping karena adanya amandemen UUD Tahun 1945, juga memperhatikan beberapa Ketetapan MPR, seperti Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan-kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Ketetapan MPR Rl No. VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR Rl oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA.

Di samping hal itu, melalui dasar pemikiran dalam Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, seperti tadi dikatakan melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI.

Prinsip otonomi nyata, menurut penjelasan umum dalam bagian dasar pemikiran UU No. 32 Tahun 2004 adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk hidup dan berkembang sesuai dengan potensi kekhasan daerah dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi daerah tidak sama.[[13]](#footnote-14)

Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan yang dikepalai oleh kepala daerah dan dilaksanakan bersama DPRD. Kepala daerah dalam hal ini dipilih secara demokratis sebagaimana amanat UUD Tahun 1945 Pasal 18 ayat (4). Dalam pelaksanaan Pasal 18 ayat (4) ini telah terbit UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang mengatur tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota sebagaimana yang telah diterangkan sebelumnya.

Pemilihan kepala daerah dalam hal ini Gubernur dan Wakil Gubernur serta pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota diselenggarakan oleh suatu badan yang independen yaitu Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan secara bersamaan dan demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Suatu pertanyaan yang timbul, dari mana asal calon-calon kepala daerah yang dimaksud, oleh UU No. 32 Tahun 2004 dalam Pasal 56 ayat (2) dikatakan bahwa pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Selain itu diatur pula pada Pasal 59 ayat (1), sedangkan calon kepala daerah yang berasal dari Partai politik juga dibuka kesempatan kepada calon secara perseorangan. yang akan diproses sesuai yang dimaksud Pasal 58 yang dilakukan secara demokratis dan transparan, hal mana diatur lebih lanjut dalam Pasal 59 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Seperti telah dikatakan tadi bahwa KPUD bertanggung jawab kepada DPRD, meskipun DPRD dalam pekerjaan sehari-harinya mengawasi pelaksanaan jalannya pemerintahan daerah, akan tetapi dalam pemilihan kepala daerah, DPRD tidak berfungsi sebagai pengawas langsung akan tetapi ditugaskan kepada suatu badan pengawasan, juga dalam hal DPRD sebagai badan yang menerima tanggung jawab KPUD.

Pemilihan kepala daerah dilaksanakan melalui masa persiapan dan tahap pelaksanaan. Menurut Pasal 65 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, masa persiapan meliputi:

1. Pemberitahuan DPRD kepada Kepafa Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
2. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah;
3. perencanaannya penyelenggaraan meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pemilihan kepala daerah;
4. Pembentukan panitia pengawas PPK, PPS, dan KPPS;
5. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantauan

Masa pelaksanaan meliputi:

1. Penetapan daftar pemilih;
2. Pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah;
3. Kampanye;
4. Pemungutan suara;
5. Perhitungan suara;
6. Penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.

Tahapan penyelenggaraan pilkada baik untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, maupun dalam memilih bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota merupakan tahapan pilkada yang menjadi hak KPUD Provinsi untuk menetapkan dan melaksanakan tahapan-tahapan tersebut. Hal mana diatur dalam Pasal 66 UU No. 32 Tahun 2004 ayat (2) menyatakan bahwa :

".... Dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, KPUD Kabupaten/Kota adalah bagian pelaksana tahapan penyelenggara pemilihan yang ditetapkan oleh KPUD Provinsi".

Satu hal yang perlu menjadi perhatian yaitu meskipun KPU/KPUD dikatakan sebagai suatu lembaga penyelenggaraan pilkada yang independen, namun dalam melaksanakan pilkada tetap ada campur tangan DPRD. Hal mana diatur dalam Pasal 66 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan tugas dan wewenang DPRD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Campur tangan DPRD terhadap pelaksanaan pemilihan kepala daerah berupa pengawasan. Sebab DPRD di sini mengadakan pengawasan dalam pelaksanaan kerja panitia pemilihan. Dalam prakteknya ketika KPUD sedang melaksanakan tugas pemilihan, tak jarang DPRD memberikan reaksi atas pekerjaan KPUD tersebut Jadi dalam hal Ini KPUD tidaklah sepenuhnya independen dalam menyelesaikan tugasnya.

Satu hal yang sangat penting dalam Pemilu, juga dalam Pilkada adalah para pemilih. Siapakah yang berhak menyandang gelar sebagai pemilih. Untuk hal ini Pasal 68 UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah menetapkan bahwa pemilih adalah Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilih Sudan berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah pernah kawin.[[14]](#footnote-15)

Dalam setiap Pilkada yang selalu menjadi masalah adalah daftar pemilih. Hal disebabkan, kadang-kadang daftar pemilih tidak sesuai dengan keadaan dan daftar penduduk di suatu kelurahan/desa, RW, dan RT setempat, karena ternyata ada undangan yang diserahkan ke rumah tangga di suatu tempat, tetapi orang yang diundang tidak dikenal, atau tidak bertempat tinggal di tempat tersebut Malahan orang-orang yang sudah meninggal tetap diundang untuk memilih, dan yang paling fatal, karena ada penduduk yang sudah lama bertempat tinggal di suatu tempat dan terdaftar resmi sebagai warga setempat, dan telah didaftar sebagai pemilih, namun tidak mendapat undangan untuk memilih.[[15]](#footnote-16)

Persoalan teknis di atas, di samping mungkin ketidakmampuan panitia, akan tetapi yang sangat fatal kalau hal-hal seperti di atas disebabkan kerja politik dan keberpihakan kepada salah satu pasangan calon dari partai politik tertentu.

1. **Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota**

Gubernur tidak lagi dipilih langsung oleh rakyat, melainkan oleh DPRD provinsi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota sudah sejak 2010 disiapkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Naskah akademik UU ini menyebutkan tiga tujuan yaitu:[[16]](#footnote-17)

1. memberikan arahan dalam penyusunan norma-norma pengaturan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah;
2. menyelaraskan pengaturan norma dalam undang-undang sesuai dengan norma akademis, teoritis dan yuridis;
3. memberikan penjelasan mengenai kerangka pikir dan tujuan norma-norma pengaturan dalam undang-undang tentang pemilihan gubernur dan bupati/walikota.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota terdiri atas 7 bab dan 181. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota ini terdapat dua ketentuan baru yang berbeda secara signfikan dari ketentuan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 yaitu :[[17]](#footnote-18)

*pertama*, pilkada hanya memilih gubernur dan bupati/walikota, sementara wakil, Wakil gubernur dan wakil bupati/wakil walikota ditunjuk dari lingkungan PNS. Pilkada hanya memilih gubernur dan bupati/walikota. Gubernur dan wakil bupati/wakil walikota ditunjuk dari lingkungan PNS;

*kedua*, gubernur dipilih tidak lagi dipilih langsung oleh rakyat, meliankan oleh DPRD provinsi. B. Sistem Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Pilkada UUD Tahun 1945 Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa, "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".

Tidak ada amanat dalam UUD Tahun 1945 bahwa wakil kepala daerah harus dipilih secara berpasangan dengan kepala daerah. Sistem pemilihan wakil kepala daerah secara langsung berpasangan dengan kepala daerah semula dalam rangka kesesuaian dengan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara berpasangan. Akan tetapi dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca reformasi sampai sekarang, banyak terjadi hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah yang tidak harmonis, sehingga adanya wakil kepala daerah diharapkan dapat membantu atau terdapat hubungan sinergi dengan kepala daerah justru hubungan yang saling melemahkan. Hal terjadi karena latar belakang politik wakil kepala daerah yang juga sarat dengan kepentingan politik membuat hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah menjadi saling waspada atas kemungkinan terjadi manuver politik yang saling menjatuhkan.

Berkenaan dengan kondisi hubungan yang tidak harmonis tersebut perlu dilakukan perumusan ulang sistem pemilhan wakil kepala daerah, agar tidak mengganggu penyelenggaraan pemerintahan daerah dan dapat menempatkan wakil kepala daerah sebagai pembantu untuk perkuatan kepala daerah. Dari kenyataan-kenyataan di atas nampak bahwa system demokrasi pada umumnya dan system pilkada pada khususnya harus jujur diakui masih mengalami kendala sistemik.

Dari sisi hukum hal ini terkait pemahaman tentang *“legal system”* sebagaimana diajarkan oleh Lawrence Friedmann, bahwa subsistem hukum terdiri atas substansi hukum (*legal substance*) berupa pelbagai produk *legislative* yang mendasari system hukum tersebut; kemudian struktur hukum (*legal structure*) berupa kelembagaan yang menangani system tersebut dan budaya hukum (*legal culture*) berupa kesamaan pandangan, sikap, perilaku dan filosofi yang mendasari system hukum tersebut.[[18]](#footnote-19) Dalam ketiga sub-sistem tersebut demokrasi dan termasuk pilkada masih memerlukan konsolidasi. Warna transksional dan pragmatism masih menonjol , belum lagi munculnya mukti tafsir dan sikap mendua (*ambiquitas*) dalam pelbagai hal. Aapalgi apabila budaya hokum semacam ini menghinggapi para pemangku kepentingan, termasuk tokoh-tokoh partai politik yang sering disebut sebagai “*legal culture of the insider*”.

Secara legitimasi pemilihan langsung lebih besar karena melibatkan rakyat secara langsung, akan tetapi disatu sisi konstitusi tidak menutup pemilukada dipilih oleh DPRD, pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 hanya mensyarakatkan bahwa pemilukada “dilakukan secara demokratis” dengan arti dapat dilaksanakan dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat atau dilakukan oleh DPRD dengan kelebihan dan kelemahan masing-masing.

1. **Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota dan Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah**

Setelah diresmikannya Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Presiden diakhir kepemimpinannya mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota dan Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Berikut adalah substansi dari Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota, yaitu :

1. Pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota langsung oleh rakyat (Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2);
2. Mencabut dan menyatakan tidak berlaku UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota yang mengatur pelaksanaan pilkada secara tidak langsung, oleh DPRD (Pasal 205);
3. Adanya uji publik calon kepala daerah agar dapat mencegah calon yang integritasnya buruk dan kemampuannya rendah. (Pasal 1 angka 2, Pasal 3 ayat (2), Pasal 5 ayat (3b), dan Pasal 7d);
4. Penghematan atau pemotongan anggaran pilkada secara signifikan (Pasal 3, Pasal 65 ayat (1c, d, e, dan f ) serta ayat (2), dan Pasal 200);
5. Pembatasan kampanye terbuka agar menghemat biaya dan mencegah konflik horizontal (Pasal 69);
6. Pengaturan akuntabilitas penggunaan dana kampanye (Pasal 74, Pasal 75, dan Pasal 76);
7. Larangan politik uang dan biaya sewa parpol pengusung yang dapat berdampak penyalahgunaan wewenang (Pasal 47);
8. Larangan kampanye hitam yang dapat menimbulkan konflik horizontal (Pasal 68c);
9. Larangan pelibatan aparat birokrasi yang meyebabkan pilkada tidak netral (Pasal 70);
10. Larangan mencopot jabatan aparat birokrasi pasca-pilkada karena dianggap tidak mendukung calon (Pasal 71);
11. Pengaturan yang jelas, akuntabel, dan tranparan perihal penyelesaian sengketa hasil pilkada (Bab XX Pasal 136-159);
12. Pengaturan tanggung jawab calon atas kerusakan yang dilakukan oleh pendukung (Pasal 69g, Pasal 195);
13. Pilkada serentak (Pasal 3 ayat (1));
14. Pengaturan ambang batas bagi parpol atau gabungan parpol yang akan mendaftarkan calon di KPU (Pasal 40, Pasal 41);
15. Penyelesaian sengketa hanya lewat dua tingkat, yaitu pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung (Pasal 157);
16. Larangan pemanfaatan program/kegiatan di daerah untuk kegiatan kampanye petahana (Pasal 71 ayat (3));
17. Gugatan perselisihan hasil pilkada ke Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung hanya dapat diajukan apabila mempengaruhi hasil penetapan perolehan suara oleh KPU secara signifikan (Pasal 156 ayat (2)).

Sedangkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah berisi dua hal penting. *Pertama,* menghapus tugas dan wewenang DPRD Provinsi untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian (Pasal 1 angka 1). *Kedua,* menghapus tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota dan/atau wakil bupati/wakil wali kota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian (Pasal 1 angka 2).

1. **Potensi Konflik dan Penyimpangan Pemilihan Kepala Daerah**

Perkembangan demokrasi di tanah air menunjukkan bahwa dimasyarakat, antusiasme berpolitik melalui partai politik cukup tinggi meskipun masih terlihat adanya ancaman terhadap kebebasan berekspresi dan partisipasi serta meluasnya praktik politik uang, terutama dalam pemilihan pimpinan *elite* politik.

Berkenaan dengan hubungan kelembagaan pusat dan daerah, masalah yang muncul adalah bahwa pelaksanaan otonomi daerah menghadapi kendala yang diakibatkan oleh distorsi dan inkonsistensi peraturan perundangan serta masih belum dapat menghilangkan dampak buruk sentralisasi kekuasaan, padahal konsolidasi demokrasi mensyaratkan pentingnya persatuan nasional. Stabilitas politik sangat diperlukan untuk menjaga konsolidasi demokrasi. Persatuan nasional perlu didasarkan pada aspek keanekaragaman, desentralisasi dan keadilan sosial. Akan tetapi perkembangan politik menunjukkan masih banyak permasalahan politik yang berpotensi konflik dan mengganggu persatuan nasional seperti pelanggaran HAM dan kejahatan politik yang dilakukan dengan mengatasnamakan negara, yang pada gilirannya berpotensi mengganggu stabilitas nasional yang sangat diperlukan dalam menggalang kesatuan dan persatuan bangsa dalam melaksanakan konsolidasi demokrasi.

Pelaksanaan Pilkada diantisipasi akan berpotensi konflik, mengganggu stabilitas politik di daerah. Mobilisasi masa melalui penggunaan politik uang (*money politics*) akan menjadi faktor pemicu konflik di dalam pelaksanaan Pilkada. Dalam konteks kesatuan dan persatuan, pelaksanaan Pilkada yang jujur, adil adalah sasaran utama yang akan dicapai dalam proses demokratisasi. Pada satu sisi Pilkada memberikan warna demokrasi, akan tetapi pada sisi lain memunculkan sejumlah ironi. Polarisasi antar kelompok masyarakat dan merenggangnya hubungan interaksi sosial menjadi salah satu dampak nyata dan tidak dapat dikesampingkan sebagai akses Pilkada, misalnya konflik yang muncul pada pemilihan Bupati Sampang, Walikota Surabaya, pemilihan Gubernur Maluku Utara dan Gubernur Kalimantan Tengah.[[19]](#footnote-20)

Konflik-konflik di atas muncul dalam berbagai model, ada yang berbentuk konflik kepentingan antar *elite* yang berimbas pada konflik horizontal di masyarakat, tarik menarik antara *intervensi* pusat dan *resistensi* lokal, bahkan konflik antara eksekutif dan legislatif. Fenomena di atas telah mencoreng proses demokrasi yang dengan susah payah dibangun. Kekisruhan Pilkada layaknya seperti wabah yang menggejala di semua derah yang menyelenggarakan pesta demokrasi lokal. Keadaan di atas lebih diperparah lagi, seringkali konflik antar *elite* yang melibatkan massa pendukungnya juga berujung pada anarki. Pemblokadean jalan-jalan vital yang berakibat terganggunya fasilitas publik, bentrok dengan aparat dan bentuk-bentuk anarkis lainnya yang mengiringi proses Pilkada.

Salah satu penyebab munculnya berbagai konflik di atas adalah belum bakunya infrastruktur pemilihan pejabat publik yang seringkali kontroversial antara partai dan aktor politik yang terkadang ditolak oleh masyarakat sehingga menimbulkan konflik ketika proses pemilihan berlangsung. Demikian pula lemahnya institusionalisasi demokrasi di tingkat lokal menjadi faktor dominan timbulnya konflik antar kekuatan politik. Akibatnya, aturan main berdemokrasi sering berubah dan tidak ditaati karena bergantung pada persepsi pusat yang menentukan hasil akhir proses di tingkat lokal. Fakta yang paling mencolok dalam penyelenggaraan Pilkada adalah pragmatisme partai politik dengan menyampingkan idiologinya sehingga melakukan segala cara untuk merebut kemenangan, seolah bagai monster pemburu kekuasaan.

Pilkada dalam konteks di atas bukan lagi sebagai pesta rakyat, akan tetapi pesta parpol, sehingga Pilkada tidak lebih sebagai prosesi pergantian aktor pejabat yang diwarnai dengan berbagai konflik, anarkis, kecurangan, penghalalan segala cara hingga intimidasi terhadap kandidat. Semua itu menjadi bukti bahwa seharusnya Pilkada menjadi katalisator konsolidasi demokrasi, berubah menjadi proses yang berpotensi penghambat akselerasi demokrasi. Pada tahap inilah Pilkada yang sebenarnya sangat dibutuhkan bagi tumbuhnya kultur demokrasi, ternyata gagal. Pilkada justru menjadi cermin gagalnya desentralisasi demokrasi. Atau dengan kata lain Pilkada hanya sebagai pembajakan demokrasi, bahkan pendangkalan demokrasi.

Sesungguhnya semangat yang terkandung dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah secara otonom adalah, *pertama,* dalam upaya membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban tugas dalam menangani urusan domestik (lokal), dan sekaligus daerah mendapatkan kesempatan untuk mempelajari, memahami, merespon kecenderungan global serta mengambil faedah untuk kepentingan daerah. *Kedua*, dalam rangka pembagian tugas, pemerintah pusat berkonsentrasi pada kebijakan-kebijakan makro yang lebih strategis untuk kepentingan nasional, sementara daerah dituntut lebih kreatif dalam melakukan proses pemberdayaan dan mengatasi masalah-masalah lokal. *Ketiga*, adanya nilai-nilai kepercayaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, terutama terhadap nilai-nilai lokal yang menjadi khazanah kekuatan lokal, baik dalam aspek ekonomi dan budaya.[[20]](#footnote-21)

Dalam konteks inilah proses otonomisasi (demokrasi lokal) pada ranah espektasi akan diarahkan pada upaya perubahan secara sistematis. Otonomisasi juga diarahkan untuk pendekatan pelayanan dan perlindungan pemerintah pada rakyat secara tepat, terutama pemenuhan basis kebutuhan ekonomi, sosial dan ini sangat tergantung pada kualitas kinerja masing-masing daerah. Yang terpenting dalam otonomisasi adalah memberi peluang bagi penguatan kapasitas publik di daerah (provinsi atau kabupaten/kota) sehingga partisipasi rakyat akan semakin luas dalam menentukan arah politik lokal dan terutama sekali dalam kaitannya dengan pelayanan dan perlindungan masyarakat.

Fakta yang dijumpai akhir-akhir ini merupakan risiko dari pelaksanaan Pilkada yang sangat berpengaruh pada kehidupan sosial ekonomi masyarakat, apalagi jika pelaksanaan Pilkada tidak dijalankan secara maksimal akan menimbulkan gesekan dan ekses negatif, menciptakan suasana tidak kondusif, mencekam dan akan menghambat dinamika ekonomi lokal.

Dalam tataran kelembagaan dan normatif, Pilkada langsung merupakan perkembangan yang positif bagi pertumbuhan dan pemantapan demokrasi di Indonesia. Namun sistem dan mekanisme ini perlu terus disempurnakan dan dievaluasi karena masih banyak sisi kelemahan yang seringkali kontra produktif bagi proses demokratisasi. Kelemahan-kelemahan di atas seringkali menjadi pemicu dan akar persoalan konflik sosial dan politik di masyarakat. Akan tetapi sumber konflik ini sesungguhnya tidak hanya pada tataran normatif yaitu perundang-undangan, tetapi juga dalam konteks implementasinya yang seringkali tidak konsisten dan menyimpang dari tujuan dasarnya.

Secara terminologi sumber konflik dapat berasal dari perbedaan pendapat, persaingan dan permusuhan. Lazimnya konflik muncul ketika terjadi persaingan yang tajam di antara dua pihak yang berbeda kepentingan dan tujuannya.[[21]](#footnote-22) Berbagai bentuk persaingan sangat erat hubungannya dengan konflik, apabila dalam persaingan ada beberapa pihak menginginkan hal yang sama tetapi hanya satu pihak yang mungkin mendapatkannya. Namun persaingan tidak sama dengan konflik, hanya saja lebih mudah dan berpotensi menuju konflik, terutama bila persaingan itu menggunakan cara-cara yang bertentangan dengan aturan yang disepakati. Bahkan bentuk permusuhan itupun tidak otomatis berubah koflik karena orang yang terlibat konflik bisa saja tidak memiliki rasa permusuhan. Sebaliknya orang yang saling bermusuhan bisa juga tidak berada dalam keadaan konflik.

Jika dilihat dari proses penyelenggaraannya konflik Pilkada biasanya muncul dari, *pertama*, tahapan pendaftaran calon atau tidak lulus verifikasi yang dilakukan oleh KPUD. *Kedua,* sengketa juga banyak dipicu oleh tidak maksimalnya proses pendaftaran pemilih sehingga banyak warga yang tidak terdaftar, yang memunculkan ketidakpuasan dan sangat memungkinkan menjadi determinan konflik. *Ketiga,* konflik dapat lahir dari ekses masa kampanye. Berbagai upaya dilakukan untuk memasarkan politik untuk meraih simpati publik, dalam praktiknya sekaligus juga dibarengi dengan tindakan menyerang, *black camping*, pembunuhan karakter, dan momentum ini dapat menjadi akselerator konflik dalam Pilkada. *Keempat,* pada tahapan penetapan pemenang Pilkada yang biasanya muncul isu penggelembungan suara yang dilakukan oleh calon yang menang.[[22]](#footnote-23)

Dalam perspektif hukum, potensi konflik pilkada sebagaimana dijelaskan bersumber dari kesalahan menempatkan pilkada dalam rezim pemerintahan daerah, bukan pemilu. Padahal asas-asas, prinsip dan tahapan yang dilakukan oleh KPUD adalah prinsip-prinsip pemilu. Kesalahan ini bermula dari perdebatan panjang, apakah pilkada itu ditempatkan dalam konstruksi Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 atau Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. *Kedua*, pertanggungjawaban KPU/KPUD yang tidak jelas. *Ketiga*, baik Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri dan berbagai Surat Edaran Menteri Dalam Negeri “mengacaukan” struktur kelembagaan KPUD dan berpotensi terjadi konflik hukum dan penyimpangan dalam Pilkada. *Keempat*, secara kelembagaan konstruksi peraturan pilkada tidak kondusif untuk mencegah terjadinya konflik, yakni:

1. Kewenangan KPU sebagai penyelenggara pemilu tidak berfungsi.
2. Untuk menggantikan peran KPU, pemerintah membentuk desk pilkada. Untuk tingkat daerah, koordinator desk pilkada dijabat oleh seorang Sekretaris Daerah yang dalam struktur birokrasi daerah memiliki kewenangan untuk memobilisasi jajaran birokrasi.
3. Sebagai konsekuensi pilkada.

1. kompasiana.com/2014/09/13/pemilihan-kepala-daerah-langsung-oleh-rakyat-atau-pemilihan-kepala-daerah langsung-oleh-dprd-687732.html. 13 September 2014 | 20:48 [↑](#footnote-ref-2)
2. *Ibid* [↑](#footnote-ref-3)
3. http://www.republika.co.id/berita/koran/opini-koran. Monday, 15 September 2014, 12:56 WIB [↑](#footnote-ref-4)
4. Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Pengujian Undang-undang, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Rl,* Jakarta, 2005.Hlm.74 [↑](#footnote-ref-5)
5. Hendarmin Remadireksa, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, Fokus Media, Bandung, 2007. Hlm.47 [↑](#footnote-ref-6)
6. Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Pengujian Undang-undang, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Rl,* Jakarta, 2005.Hlm.84 [↑](#footnote-ref-7)
7. Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Jakarta, 2012. Hlm. 89 [↑](#footnote-ref-8)
8. *ibid.Hlm. 90* [↑](#footnote-ref-9)
9. Hendarmin Remadireksa, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, Fokus Media, Bandung, 2007. Hlm. 57 [↑](#footnote-ref-10)
10. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.Hlm.125 [↑](#footnote-ref-11)
11. *ibid. Hlm 126* [↑](#footnote-ref-12)
12. Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Pengujian Undang-undang*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Rl, Jakarta, 2005. Hlm. 189 [↑](#footnote-ref-13)
13. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001. Hlm. 76 [↑](#footnote-ref-14)
14. Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-*

    *Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu menurut UUD 1945*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006. Hlm.67 [↑](#footnote-ref-15)
15. *Ibid. Hlm. 69* [↑](#footnote-ref-16)
16. http://www.republika.co.id/berita/koran/opini-koran. Monday, 15 September 2014, 12:56 WIB [↑](#footnote-ref-17)
17. *ibid* [↑](#footnote-ref-18)
18. Nurhasyim, Mch (ed.), *Konflik Antar Elit Politik Lokal dalam Pemilihan*

    *Kepala Daerah*. Jakarta-Yogyakarta: Pustaka Pelajar-LIPI, 2005. Hlm. 167 [↑](#footnote-ref-19)
19. kompasiana.com/2014/09/13/pemilihan-kepala-daerah-langsung-oleh-rakyat-atau-pemilihan-kepala-daerah langsung-oleh-dprd-687732.html. 15 September 2014 | 20:48 [↑](#footnote-ref-20)
20. Nurhasyim, Mch (ed.), *Konflik Antar Elit Politik Lokal dalam Pemilihan*

    *Kepala Daerah*. Jakarta-Yogyakarta: Pustaka Pelajar-LIPI, 2005. Hlm. 87 [↑](#footnote-ref-21)
21. *ibid. Hlm. 89* [↑](#footnote-ref-22)
22. *ibid. Hlm. 92* [↑](#footnote-ref-23)