**BAB IV**

**IMPLEMENTASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH BERDASARKAN PASAL 18 AYAT (4) UUD TAHUN 1945**

1. **Pengaturan Dan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Oleh Rakyat dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Merujuk pada dua ketentuan yang termuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 dan Pasal 56 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, tidak ditemukan satu kata pun bahwa pilkada diselenggarakan secara langsung. Yang ditemukan adalah kata dipilih secara demokratis.

Perlu dikupas lebih jauh makna kata demokratis. Sebab, demokratis bisa dimaknai demokrasi secara langsung, demokrasi secara perwakilan, atau bahkan secara progresif dapat diartikan disetujui oleh seluruh rakyat secara aklamasi, pun juga cara yang tidak kurang nilai demokratisnya.

Gagasan ini bisa dijadikan jalan lain  antara pemilihan gubernur oleh DPRD dan secara langsung oleh rakyat atau secara penetapan oleh DPRD, contoh gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Cara-cara tersebut tidak melampau makna dipilih secara demokratis sehingga tidak melanggar ketentuan UUD Tahun 1945.

Untuk menentukan pilihan apakah dilakukan secara langsung, dipilih oleh DPRD atau penetapan oleh DPRD dikembalikan kepada kemauan dan kesiapan daerah masing masing. Selama ini, pemilukada yang diselenggarakan secara langsung sudah berjalan baik, maka terus diselenggarakan secara langsung. Sedangkan yang masih berujung konflik masif, perlu dipikirkan pemilihan kepala daerah oleh DPRD.

1. **Pengaturan Dan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Oleh Rakyat**

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan secara berpasangan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ada beberapa lembaga yang terlibat langsung dalam proses pemilihan tersebut, yaitu:[[1]](#footnote-2)

1. Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD);
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
3. Panitia Pengawas Pilkada (Panwaslu/Bawaslu);
4. Mahlamah Konstitusi;
5. Peradilan Umum;
6. Kepolisian;
7. dan lain-lain.

Lembaga-lembaga yang dimaksud sesuai tugas dan wewenang serta kewajibannya masing-masing yang didasarkan pada aturan perundang-undangan. Di samping lembaga-lembaga pemerintah yang disebutkan di atas, juga terlibat lembaga sosial masyarakat (LSM) dan lembaga swasta lainnya.

Dari lembaga-lembaga yang terlibat dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut di atas, maka yang paling dominan adalah KPUD, yang merupakan lembaga independen yang bertugas dan berkewajiban melaksanakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Selain itu, sebelum KPUD melaksanakan tugas dan kewajibannya, maka lembaga perwakilan rakyat daerah selaku lembaga legislatif bekerja terlebih dahulu, yaitu menjalankan tugas dan wewenangnya memberitahukan mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Di samping itu DPRD juga memberitahukan kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah bersangkutan.

Tahapan pelaksanaan Pilkada dibagi menjadi beberapa tahapan yaitu persiapan dan tahapan pelaksanaan sebagaimana yang dilaksanakan pada setiap Pilkada, dan diatur dalam Pasal 65 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

1. Masa persiapan sebagaimana yang dimaksud pada Ayat (1) meliputi:
2. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
3. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah;
4. Perencanaan penyelenggaraan meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah;
5. Pembentukan panitia pengawas, PPK, PPS dan KPPS;
6. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Pasal 65 tersebut di atas, dapat dilihat bahwa DPRD bekerja lebih awal, yang pekerjaannya masuk dalam tahapan persiapan. Sedangkan tahapan pelaksanaan dilakukan oleh KPUD secara berturut-turut sebagai berikut:[[2]](#footnote-3)

1. Penetapan daftar pemilih;

Warga Negara Republik Indonesia yang mempunyai hak memilih adalah yang pada hari pemungutan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin. dapat menggunakan hak memilih, warga negara

Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih, sedangkan untuk

dapat didaftar sebagai pemilih, harus memenuhi syarat:

1. Nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya;
2. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Orang yang telah terdaftar dalam daftar pemilih ternyata tidak lagi memenuhi syarat tidak dapat menggunakan hak memilihnya. Daftar pemilih pada saat pelaksanaan pemilihan umum terakhir di daerah digunakan sebagai daftar pemilih untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ditambah dengan daftar pemilih tambahan yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih ditetapkan sebagai daftar pemilih sementara dan diberi tanda bukti pendaftaran untuk ditukarkan dengan kartu pemilih untuk setiap pemungutan suara. Seorang pemilih hanya didaftar satu kali dalam daftar pemilih. Apabila mempunyai lebih dari satu tempat tinggal, pemilih tersebut harus menentukan satu di antaranya untuk ditetapkan sebagai tempat tinggal yang dicantumkan dalam daftar pemilih.

Pemilih yang berpindah tempat tinggal atau karena ingin menggunakan hak pilihnya di tempat lain, harus melapor kepada Panitia Pemungutan Suara (PPS) setempat untuk dicatat dan memberikan surat keterangan pindah tempat memilih. Selanjutnya melaporkan kepindahannya kepada PPS di tempat pemilihan yang baru. Jika seorang Pemilih terdaftar yang karena sesuatu hal terpaksa tidak dapat menggunakan hak pilihnya di TPS yang sudah ditetapkan, dapat menggunakan hak pilihnya di tempat lain dengan menunjukkan kartu pemilih.

Berdasarkan daftar pemilih PPS menyusun dan menetapkan daftar pemilih sementara yang diumumkan oleh PPS untuk mendapat tanggapan masyarakat. Pemilih yang belum terdaftar dalam daftar pemilih sementara dapat mendaftarkan diri ke PPS dan dicatat dalam daftar pemilih tambahan yang kemudian ditetapkan sebagai daftar pemilih tetap.

1. Pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah;

Penetapan Pasangan Calon Peserta pemilihan adalah pasangan calon yang diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15 % jumlah kursi di DPRD atau 15 % dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh sekurang-kurangnya 15 % jumlah kursi DPRD apabila hasil bagi jumlah kursi menghasilkan angka pecahan maka perolehan 15 % dari jumlah kursi dihitung dengan pembulatan ke atas, sebagai contoh jumlah kursi DPRD 45 dikali 15 % sama dengan 6,75 kursi sehingga untuk memenuhi persyaratan 15 % adalah 7 kursi.

Selanjutnya di dalam melakukan penelitian persyaratan pasangan calon diminta kepada KPUD untuk selalu independen dan memberlakukan semua pasangan calon secara adil dan setara serta berkoordinasi dengan instansi teknis seperti Diknas apabila ijazah cajon diragukan. Begitu juga apabila terjadi pencalonan ganda oleh Partai Politik agar dikonsultasikan dengan pengurus tingkat lebih atas Partai Politik yang bersangkutan. Dalam melakukan penelitian persyaratan pasangan calon agar dilakukan secara terbuka, apa kekurangan persyaratan dari pasangan calon dan memperhatikan waktu agar kekurangan persyaratan tersebut dapat dilengkapi oleh pasangan calon.

Bila ada persyaratan yang belum lengkap agar diberitahukan secepatnya untuk menghindari prates dan ketidak puasan Partai Politik atau pasangan calon yang bersangkutan. Didalam menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, KPUD provinsi menetapkan KPUD kabupaten/Kota sebagai bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan, sehingga diperlukan langkah-langkah koordinasi yang optimal.

1. Kampanye;

Kampanye merupakan bagian dari penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dilaksanakan oleh tim kampanye pasangan calon selama 14 (empat belas) hari dan berakhir tiga hari sebelum hari pemungutan suara secara bersama-sama atau

secara terpisah. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam kampanye adalah sebagai berikut :

1. Tim kampanye didaftarkan ke KPUD bersamaan dengan pendaftaran pasangan calon.
2. Penanggung jawab kampanye, adalah pasangan calon yang pelaksanaannya dipertanggungjawabkan oleh tim kampanye.
3. Tim kampanye dapat dibentuk secara berjenjang di provinsi,kabupaten/kota bagi pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur dan kabupaten/kota dan kecamatan bagi pasangan calon Bupati/ Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota.
4. Dalam kampanye, rakyat mempunyai kebebasan menghadiri kampanye.
5. Jadwal pelaksanaan kampanye ditetapkan oleh KPUD dengan, memperhatikan usul dari pasangan calon.
6. Kampanye dapat dilaksanakan melalui:
7. pertemuan terbatas;
8. tatap muka dan dialog;
9. penyebaran melalui media cetak dan media elektronik;
10. penyiaran media radio dan/atau televisi;
11. penyebaran bahan kampanye kepada umum;
12. pemasangan alat peraba di tempat umum;
13. rapat umum;
14. debat publik/debat terbuka antar calon; dan/atau
15. kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan.
16. Pasangan calon wajib menyampaikan visi, misi, dan program secara lisan maupun tertulis kepada masyarakat.
17. Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah berhak untuk mendapatkan informasi atau data dari pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan
18. Penyampaian materi kampanye dilakukan dengan cara yang sopan, tertib, dan bersifat edukatif.
19. Penyelenggaraan kampanye dilakukan di seluruh wilayah provinsi untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur dan diseluruh wilayah kabupaten/kota untuk pemilihah bupati dan wakil bupati dan walikota dan wakil walikota.
20. Media cetak dan media elektronik memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon, untuk menyampaikan tema dan materi kampanye.
21. Media elektronik dan media cetak wajib memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk memasang iklan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam rangka kampanye.
22. Pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menggunakan fasilitas umum.
23. Semua yang hadir dalam pertemuan terbatas atau rapat umum yang diadakan oleh pasangan calon hanya dibenarkan membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut pasangan calon yang bersangkutan.
24. KPUD berkoordinasi dengan pemerintah daerah untuk menetapkan lokasi pemasangan alat peraga untuk keperluan kampanye.
25. Pemasangan alat peraga kampanye oleh pasangan calon dilaksanakan dengan memper-timbangkan etika; estetika, kebersihan,dan keindahan kota atau kawasan setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
26. Pemasangan alat peraga kampanye pada tempat yang menjadi milik perseorangan atau badan swasta harus seizin pemilik tempat tersebut.
27. Alat peraga kampanye harus sudah dibersihkah paling lambat tiga hari sebelum hari pemungutan suara.

Dalam 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.

Dalam kampanye, dilarang melibatkan:

1. hakim pada semua peradilan;.
2. pejabat BUMN/BUMD;
3. pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negara;
4. kepala desa.

Larangan tersebut tidak berlaku apabila pejabat yang bersangkutan menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pejabat negara yang menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan :

1. tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya;
2. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan
3. pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pasangan calon dilarang melibatkan pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye*.* Pelanggaran atas ketentuan larangan pelaksanaan kampanye merupakan tindak pidana dan dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelanggaran atas ketentuan larangan pelaksanaan kampanye yang merupakan pelanggaran tata cara kampanye dikenai sanksi.

1. peringatan tertulis apabila penyelenggara kampanye melanggar larangan walaupun belum terjadi gangguan;
2. penghentian kegiatan kampanye di tempat terjadinya pelanggaran atau di seluruh daerah pemilihan yang bersangkutan apabila terjadi gangguan terhadap keamanan yang berpotensi menyebar ke daerah pemilihan lain.

Dana kampanye dapat diperoleh dari:

1. pasangan calon;
2. partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan;
3. sumbangan pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.

Dana kampanye digunakan oleh pasangan calon, yang teknis pelaksanaannya dilakukan oleh tim kampanye. Dana kampanye tersebut wajib dilaporkan oleh pasangan calon kepada KPUD paling lambat tiga hari setelah hari pemungutan suara. KPUD wajib menyerahkan laporan dana kampanye kepada kantor akuntan publik paling lambat dua hari setelah KPUD menerima laporan dana kampanye dari pasangan calon. Kantor akuntan publik wajib menyelesaikan audit paling lambat 15 hari setelah diterimanya laporan dana kampanye dari KPUD. Hasil audit diumumkan oleh KPUD paling lambat tiga hari setelah KPUD menerima laporan hasil audit dari kantor akuntan publik. Laporan dana kampanye yang diterima KPUD wajib dipelihara dan terbuka untuk umum.

1. Pemungutan suara;

Pemungutan suara, pemilihan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan paling lambat satu bulan sebelum masa jabatan kepala daerah berakhir yang dilakukan dengan memberikan suara melalui surat suara yang berisi nomor, foto, dan nama pasangan calon pada hari libur atau hari yang diliburkan.

Pemberian suara untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dengan mencoblos salah satu pasangan calon dalam surat suara.

1. Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan.

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 dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

Bagi 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 ketentuan tersebut tidak terpenuhi, atau 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 dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

Bagi calon wakil kepala daerah terpilih berhalangan tetap, calon kepala daerah terpilih dilantik menjadi kepala daerah, kemudian mengusulkan dua calon wakil kepala daerah kepada DPRD untuk dipilih. Apabila calon kepala daerah terpilih berhalangan tetap, calon wakil kepala daerah terpilih dilantik menjadi kepala daerah, kemudian mengusulkan dua calon wakil kepala daerah kepada DPRD untuk dipilih. Selanjutnya apabila pasangan calon terpilih berhalangan tetap, partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya meraih suara terbanyak pertama dan kedua mengusulkan pasangan calon kepada DPRD untuk dipilih menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah selambat-lambatnya dalam waktu 60 hari. Untuk memilih wakil kepala daerah pemilihannya dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu 60 hari.

Pengesahan pengangkatan pasangan calon Gubernur dan wakil Gubernur terpilih dilakukan oleh Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 30 hari. Sedangkan Pengesahan pengangkatan pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota terpilih dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden selambatlambatnya dalam waktu 30 hari. Pasangan calon Gubernur dan wakil Gubernur terpilih diusulkan oleh DPRD provinsi, selambat-lambatnya dalam waktu tiga hari, kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPU provinsi untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan.

Pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota diusulkan oleh DPRD kabupaten/kota, selambat--lambatnya dalam waktu tiga hari, kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon tarpilih dari KPU kabupaten/kota untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan. Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah memegang jabatan selama lima tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Gubernur dan wakil Gubernur dilantik oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota dilantik oleh Gubernur atas nama Presiden. Pelantikan tersebut dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD.

1. **Pengaturan Dan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Bahwa dalam menghadapi persaingan global serta siap mengantisipasi keadaan di dalam maupun di luar negeri, oleh pemerintah memandang perlu memberikan kewenangan luas dengan menyelenggarakan otonomi daerah seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional. Hal ini yang mendorong pemerintah pada tahun 1999 untuk mengadakan perubahan pada UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, melalui UU No. 22 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Hal mana diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya mineral, serta dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, yang disesuaikan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka NKRI.

Penggantian UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah menjadi UU No. 22 Tahun 1999, juga disebabkan UU No. 5 Tahun 1974 sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah dan perkembangan keadaan.[[3]](#footnote-4)

Penggantian undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah sebagaimana disebutkan di atas, didasarkan atas pertimbangan Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Demikian juga atas Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, dan juga Ketetapan MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan juga didasarkan pada UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.[[4]](#footnote-5)

UU No. 22 Tahun 1999 tetap menganut desentralisasi sebagaimana yang dianut selama ini dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah di Indonesia. UUD NRI Tahun 1945 merupakan landasan kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan Ketetapan MPR RI No. XV/MPR/1998, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip demokratis, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Selain itu, hal-hal yang sangat mendasar dalam UU No. 22 Tahun 1999, yaitu diaturnya hal-hal yang mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Oleh karena itu, undang-undang ini menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan kota., yang dalam undang-undang sebelumnya, yakni UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, berkedudukan sebagai kabupaten daerah tingkat II dan kotamadya daerah tingkat II. Daerah kabupaten dan daerah Kota tersebut berkedudukan sebagai daerah otonom yang mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan juga UU No. 5 Tahun 1974, daerah provinsi berkedudukan sebagai daerah otonom dan sekaligus 77 sebagai daerah administratif atau wilayah administratif. Artinya provinsi melaksanakan juga kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada gubernur. Daerah provinsi tidak lagi merupakan pemerintah otonom dari daerah kabupaten dan daerah kota, yang dengan demikian daerah Provinsi tidak mempunyai hubungan secara hirarkis dengan daerah kabupaten dan daerah kota.

Pertimbangan yang disebutkan dalam UU No. 22 Tahun 1999, mengapa daerah provinsi dijadikan otonom dan daerah administratif, disebutkan dalam Penjelasan UU No. 22 Tahun 1999, sebagai berikut:

1. Untuk memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah kabupaten dan daerah kota serta melaksanakan kewenangan daerah otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota;
3. Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

UU No. 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab. Pemberian otonomi ini tidak sama pemberian otonomi yang diatur pada peraturan perundang-undangan sebelumnya dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban dari pada hak. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan di semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang pemerintahan luar negeri, yaitu kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan di bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Keleluasaan otonomi ini mencakup juga kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.[[5]](#footnote-6)

Selanjutnya otonomi yang nyata, dalam pengertian bahwa merupakan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan, serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah.

Kemudian yang dimaksud otonomi yang bertanggung jawab adalah merupakan perwujudan dan pertanggungjawaban sebagai konsekwensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, dalam rangka menjaga keutuhan NKRI.[[6]](#footnote-7)

Berdasarkan prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah, dalam UU No. 22 Tahun 1999, maka 4 prinsip sebagai pedoman, yaitu:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan potensi dan keanekaragaman daerah;
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab;
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan nyata diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas;
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap menjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.

Seperti yang telah dikemukakan bahwa pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota dan masing-masing wakilnya) melalui cara pemilihan yang diatur dalam aturan perundang-undangan, dalam hal ini undang-undang pemerintahan daerah. Adapun undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah, baik sebelum amandemen UUD Tahun 1945, maupun sesudah amandemen mengatur pemerintahan daerah ini secara berbeda. UUD Tahun 1945 dalam Pasal 18, sebelum amandemen, mengatur tentang pemerintahan daerah sebagai berikut:

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.

Dalam Penjelasan tentang UUD Tahun 1945 dalam Bab VI ditegaskan:

"Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenherdsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungan yang bersifat staat juga".

Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Penjelasan UUD Tahun 1945 inilah yang menjadi dasar terbitnya aturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah.

Peraturan pemilihan pimpinan daerah/kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) pada masa sebelum berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, yaitu semasa masih berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, yang merupakan hasil penelitian pustaka adalah sebagai berikut:

1. Pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) dilakukan secara demokratis melalui DPRD, untuk provinsi melalui DPRD provinsi, untuk kabupaten/kota melalui DPRD kabupaten/kota (tingkat II);
2. Dalam memilih kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) dalam era berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) dipilih secara berpasangan dan bersamaan dengan wakil kepala daerah, yaitu wakil gubernur bag! daerah provinsi, wakil bupati bagi kabupaten, dan wakil walikota bagi daerah kota;
3. Untuk pencalonan dan pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) dan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota, dibentuk satu panitia pemilihan, di mana Ketua DPRD sebagai ketua panitia, sedangkan para Wakil Ketua DPRD masing-masing sebagai wakil ketua, dan merangkap sebagai anggota panitia pemilihan. Untuk melaksanakan administrasi pemilihan, maka Sekretarls DPRD juga sebagai sekretaris panitia pemilihan.
4. Tugas panitia pemilihan sebagaimana disebutkan pada butir 3 di atas, adalah:
5. melakukan pemeriksaan berkas identitas dari bakal calon berdasarkan pada Pasal 33 UU No. 22 Tahun 1999;
6. melakukan kegiatan teknis pemilihan calon kepala daerah dan wakil calon wakil kepala daerah;
7. panitia pemilihan adalah penanggung jawab penyelenggaraan pemilihan;
8. bakal calon kepala daerah dan bakal calon wakil kepala daerah yang memenuhi persyaratan sesuai hasil pemeriksaan panitia pemilihan, diajukan kepada DPRD untuk ditetapkan sebagai calon kepala daerah.
9. penjaringan bakal calon kepala daerah dilakukan oleh setiap fraksi sesuai syarat-syarat yang ditentukan oleh Pasal 33 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian fraksi-fraksi yang dimaksud menetapkan pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah. Fraksi adalah anggota DPRD yang berasal dari partai politik yang sama atau partai politik yang berbeda sebagaimana diatur dalam tata tertib DPRD. Dalam hal pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah, setiap fraksi menetapkan bakal calon kepala daerah dan bakal calon wakil kepala daerah, dan menyampaikan kepada DPRD melalui suatu rapat paripurna.

Dalam hal pencalonan, dua fraksi atau lebih dapat secara bersama-sama mengajukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kemudian dalam rapat paripurna DPRD, setiap fraksi atau beberapa fraksi memberikan penjelasan terhadap bakal calon yang diajukannya. Selanjutnya pimpinan DPRD mengundang semua bakal calon yang memenuhi syarat untuk menjelaskan visi, misi serta rencana-rencana kebijakan apabila kelak bakal calon terpilih menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Untuk hal ini anggota DPRD dapat melakukan tanya jawab dengan para bakal calon. Kegiatan panitia pemilihan berikutnya yaitu pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi-fraksi melakukan penilaian atas kemampuan dan kepribadian para calon dan melakukan musyawarah atau pemungutan suara dalam menetapkan sekurang-kurangnya dua pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah yang akan dipilih satu pasangan calon oleh DPRD untuk memangku jabatan kepala daerah.

1. Sehubungan dengan pemilihan calon pada butir 5 di atas, maka untuk calon gubernur dan wakil gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD dikonsultasikan dengan presiden. Sedangkan calon bupati dan wakil bupati serta calon walikota dan wakil walikota yang akan dipilih oleh DPRD ditetapkan dengan keputusan DPRD;
2. Pemilihan calon kepala daerah dan wakil daerah dilakukan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD, dan jika anggota DPRD tidak mencapai korum, pimpinan rapat dapat menunda rapat selama satu jam. Apabila setelah rapat ditunda selama satu jam, tetapi belum mencapai korum, maka rapat paripurna ditunda selama satu jam lagi. Kemudian setelah rapat paripurna mengalami penundaan selama penundaan seperti yang disebut tadi, akan tetapi belum mencapai korum, maka rapat tetap dilaksanakan untuk memilih calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
3. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Secara langsung artinya anggota DPRD dalam sidang paripurna DPRD memilih calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung melakukan pilihan sesuai calon yang ditentukan dalam tertib DPRD atau dalam sidang paripurna itu. Bebas artinya setiap anggota DPRD yang melakukan pemilihan langsung dalam sidang paripurna untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah dan bebas menentukan pilihan atas calon-calon yang telah ditetapkan. Rahasia artinya, setiap anggota DPRD dalam memilih calon kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk menjadi kepala daerah tidak secara terbuka, akan tetapi dilakukan secara tertutup, mungkin dengan memberikan nama atau kode tertentu yang disepakati, kemudian dimasukkan ke dalam suatu kotak suara. Jujur, artinya dalam memilih calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah untuk memangku jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak disertai dengan cara-cara yang tidak benar. Adil artinya, semua calon untuk dipilih menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah mendapat perlakuan yang sama;
4. Setiap anggota DPRD memberikan suara hanya kepada satu orang calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dari pasangan calon yang ditetapkan oleh DPRD. Pasangan calon yang mendapat suara terbanyak pada pemilihan, ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh DPRD dan disahkan oleh presiden. Kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya.
5. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dilantik oleh presiden atau pejabat yang ditunjuk untuk itu dan bertindak atas nama presiden. Kepala daerah dan wakil kepala daerah, sebelum memangku jabatan mengucapkan sumpah/janji, sebagaimana tata cara yang diatur dengan peraturan pemerintah.

Corak demokrasi .yang tercermin dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini adalah corak faham liberal, namun dalam pelaksanaan tetap memperhatikan dasar negara Pancasila. Meskipun dalam pengambilan putusan dilakukan dengan suara terbanyak, akan tetapi undang-undang ini tetap memperhatikan musyawarah mufakat.

Pada mulanya pemilihan secara perwakilan dalam memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak menjadi hal yang menarik, sebab cara seperti itu sudah biasa dilakukan pada tahun tujuh puluhan sampai tahun sembilan puluhan. Hanya saja ada sedikit perbedaan, yaitu dengan dipilihnya kepala daerah secara berpasangan dengan wakil kepala daerah:[[7]](#footnote-8)

1. Proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak banyak diketahui oleh masyarakat, utamanya masyarakat yang hidup di pedesaan dan jauh dari pusat pemerintahan daerah;
2. Meskipun telah terjadi reformasi, akan tetapi partai politik yang dominan sebelum reformasi masih tetap dominan, di mana anggota/ kader-kadernya tetap mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dan tetap memenangkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di DPRD;
3. Selama berlangsung proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, keadaan masyarakat, balk keamanan maupun politik biasa-biasa saja, tidak ada gejolak, malahan penduduk acuh tak acuh saja;
4. Daerah-daerah yang mempunyai wilayah yang luas, terjadi pemekaran, baik provinsi maupun daerah kabupaten. Mungkin hal ini salah satu tujuannya untuk lebih meningkatkan kemakmuran rakyat, dalam arti pemerintah lebih mudah mengurus rakyat, mungkin juga karena kemauan golongan atau orang yang berambisi menjadi kepala daerah.
5. Pembiayaan atas pemilihan secara perwakilan relatif tentu tidak besar, sebab dilakukan di kantor DPRD saja, tidak ada kampanye, serta tahapan yang memungkinkan keluamya biaya dalam jumlah banyak. Kecuali biasa terdengan adanya uang yang didapat anggota DPRD yang memilih calon tertentu, tapi untuk ini tidak dapat dibuktikan.

Apa yang disebutkan di atas, menunjukkan bahwa pemilihan yang lakukan di atas, menunjukkan bahwa pemilihan yang dilakukan secara perwakilan sebagaimana dilaksanakan dalam era berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 berjalan lancar, aman dan tidak banyak mempergunakan biaya.

1. **Pengaruh pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap kepentingan masyarakat dalam berdemokrasi**

Kepala daerah yang dipilih langsung oleh masyarakat sudah dipastikan berkedudukan kuat, politis dan cenderung tunggal. Kemudian kedudukan yang kuat ini harus dibandingkan pula dengan kepala daerah yang dipilih oleh DPRD, baik kepala daerah berkedudukan sebagai Wakil Pemerintah Pusat pula (*dual function*) atau tidak. Jika tidak sebagai Wakil Pemerintah Pusat apakah terdapat Wakil Pemerintah Pusat di sana. Jika tidak ada Wakil Pemerintah Pusat bagaimana dengan pejabat pemerintah pusat sektoral yang ditempatkan di daerah. Bagaimana pula sistem pembagian kewenangan yang diterapkan secara makro, apakah ‘*ultra vires*’ ataukah *‘general competence’*.

Dipilihnya oleh masyarakat, kepala daerah yang terpilih relatif lebih kurang berkualitas karena dikenal terbuka ke seluruh lapisan masyarakat dan terbuka bagi *‘new comers’*. Namun, akuntabilitas publik dan *responsivenessnya* relatif tinggi karena dipilih langsung oleh *konstituen*. Dari sisi efisiensi sampai terpilihnya seorang kepala daerah, proses seperti ini cenderung rendah walaupun *fairness* dan transparansinya bisa jadi lebih tinggi.

Menggabungkan keunggulan kedua proses pengisian jabatan kepala daerah, terdapat variasi di berbagai praktik pemerintahan daerah bahwa kepala daerah dapat saja dipilih melalui proses gabunganyakni dua tahapan. *Pertama*, dilakukan penjaringan dan pencalonan serta pemilihan di tingkat DPRD; kemudian, *Kedua*, dilakukan pemilihan langsung oleh Masyarakat.

Dipilihnya kepala daerah baik oleh DPRD maupun masyarakat secara langsung membawa kedudukan kepala daerah dalam pandangan Khan dan Muthallib bersifat politis.[[8]](#footnote-9) Dipilih oleh DPRD, membawa posisi kepala daerah lemah karena kepala daerah harus *akuntabel* terhadap DPRD. Namun, kelemahan tersebut menjadi berkurang jika birokrasi daerah ada di tangan kepala daerah murni. Kedudukannya akan berkurang jika terdapat campur tangan DPRD, dan semakin lemah jika memang DPRD mengambil posisi penuh menentukan birokrasi daerah pula.

Dalam hal ini perlu dilihat kepala daerah berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat pula (*dual function*) atau tidak. Jika tidak sebagai wakil pemerintah pusat apakah terdapat wakil pemerintah pusat di sana. Jika tidak ada wakil pemerintah pusat bagaimana dengan pejabat pemerintah pusat sektoral yang ditempatkan di daerah. Bagaimana pula sistem pembagian kewenangan yang diterapkan secara makro, apakah *‘ultra vires’* ataukah ‘*general competence’*.

Terlepas dari hal-hal tersebut, dipilihnya kepala daerah oleh DPRD memiliki keuntungan dan kelebihan relatif menurut beberapa kriteria. Pemilihan kepala daerah dapat dilihat berdasarkan kriteria:[[9]](#footnote-10)

1. Kualitas kepala daerah terpilih;
2. Akuntabilitas publik dan *responsiveness*;
3. Efisiensi pemilihan;
4. Jaminan transparansi dan *fairness*.

Dipilihnya oleh DPRD, kepala daerah yang terpilih relatif lebih berkualitas karena dikenal oleh elit-elit politik yang berkecimpung di dalam pemerintahan daerah dan jaminan telah mengenal daerahnya dengan baik lebih teruji. Namun akuntabilitas publik dan *responsiveness*nya relatif kurang karena dipilih oleh lembaga elit lokal (DPRD).

Dari sisi efisiensi sampai terpilihnya seorang kepala daerah, proses seperti ini cenderung tinggi walaupun *fairness* dan transparansinya berkurang.

Berikut akan penyusun ungkapkan sedikit tentang kelebihan dan kekurangan Pilkada secara langsung maupun melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dapat mempengaruhi masyarakat dalam berdemokrasi.

1. **Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung**

Kelebihan :

1. Rakyat dapat memilih langsung kepala daerahnya sesuai penilaian pribadi masyarakatnya. Masyarakat dapat bebas memilih sesuai *track record* dan dengan citra-citra yang ada secara bebas karena suara rakyat adalah suara Tuhan.
2. Tokoh bisa terpilih walaupun dukungan partai minim. Melalui Pilkada langsung tokoh-tokoh memungkinkan menang walau dengan dukungan partai yang minim. Asalkan bisa menggalang dukungan yang besar dari masyarakat.
3. Masyarakat tergerak untuk turut serta aktif dalam proses pemilu. Di daerah yang cukup maju partisipasi aktif masyarakat sangat mendukung untuk keberlangsungan demokrasi yang baik. Masyarakat yang cerdas dan mapan lebih bisa menentukan pilihannya tanpa pengaruh parpol apalagi *money* politik.

Kekurangan:

1. Biaya yang dikeluarkan mulai dari biaya penyelenggaraan, kampanye, lobbi-lobbi partai pendukung sangat besar. Ini memungkinkan calon kepala daerah yang memiliki modal besar lah yang akan menang atau mereka yang mendapat dukungan dana dari pemodal besar.
2. Sudah barang tentu kepala daerah yang menang pilkada yang telah di beri modal yang banyak terikat kepada pemilik modal. Kepala daerah yang berhutang untuk biaya kampanye dan kebutuhan untuk kemenanganya akan mengembalikannya melalui proses tender yang berkali-kali lipat keuntungannya bagi penyokong modal ataupun memberikan kebijakan yang mendukung kepada pemilik modal termasuk dalam hal ini kepentingan asing juga bisa masuk terhadap penguasaan sumber-sumber kekayaan alam kita dan mempengaruhi kebijakan kepala daerah melalui *pressure* yang dilancarkan.
3. Untuk mengembalikan modal besar pribadi, sponsor maupun partai yang telah mengeluarkan milyaran bahkan triliunan rupiah sudah barang tentu menjadikan korupsi sebagai jalan yang nyaman. korupsi menjadi lumrah bagi para kepala daerah, hanya masalah bagaimana mereka bermain saja, bisa bermain bersih dan aman ataukah tidak. Bila bermain kotor akan tertangkap KPK (Komisi Pemberantas Korupsi) jikalau bermain bersih sukses tidak ketahuan dan berjalan melenggang.
4. Rawan penyalahgunaan birokrasi dan minim pengawasan. Banyak penyalahgunaan wewenang yang terjadi dalam proses pilkada. Mahfud MD menuturkan seperti berikut. “saya menangani di MK itu 390 (sengketa pilkada) semua ada penyalahgunaan birokrasi. Ada seseorang yang tidak mendukung seseorang (calon) akan dipecat. Itu birokrasi rusak,”
5. **Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD**

Kelebihan:

1. Penghematan anggaran secara menyeluruh dengan dana penghematan yang besar. Mulai dari anggaran Negara yang terpakai untuk penyelenggaraan pemilihan, biaya pribadi calon kepala daerah, biaya kampanye dan uang sponsorship
2. Meminimalisir konflik di masyarakat. Sudah sama-sama kita ketahui bahwa proses pemilihan umum mulai dari pemilihan presiden hingga pemilihan bupati melahirkan konflik dari proses kampanye bahkan hingga pasca dilantiknya pemenang.
3. Pemilihan kepala daerah melalui DPRD juga masih dalam bingkai demokrasi. Pemilihan langsung maupun melalui DPRD masih merupakan proses demokrasi. Pilkada melalui DPRD memberikan kita berdiri teguh dalam identitas bangsa kita sesuai cita–cita *founding father* bangsa kita bahwa Demokrasi kita bukanlah demokrasi ala barat melainkan demokrasi perwakilan yang sesuai dengan Pancasila sila ke-4 (empat) Yaitu :

"Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan"

1. Kepala daerah dan DPRD sudah dipastikan akan lebih bersinergi karena kepala daerah merupakan produk tidak langsung dari DPRD. Program pengembangan daerah akan lebih lancar karena tidak perlu adanya konflik antara kepala daerah dengan DPRD. Program pembangunan daerah dan pengembangannya juga akan lebih berkesinambungan.
2. Dengan proses pemilihan melalui DPRD dapat meminimalisir politikus kutu loncat yang *pragmatis* dan *oportunis* yang dalam pemilihan langsung marak dengan pemodal besar sebagai penyokongnya. Para pemodal juga tidak dapat menjadikan kepala daerah sebagai boneka.

Kekurangan:

1. Menjadi kekurangan yang terlihat jelas bahwa rakyat tidak dapat langsung memilih kepala daerahnya. Akan tetapi masyarakat tetap memilih dalam hal ini wakil – wakil mereka. Masyarakat juga akan lebih jeli memberikan suaranya kepada calon wakil rakyat dan partai pengusungnya.
2. Dikhawatirkan DPRD hanya menjadi representasi parpol bahwa DPRD yang terpilih akan mewakili parpolnya bukan menyuarakan kepentingan rakyat sebagai *konstituennya*.
3. Kepala daerah yang dipilih berdasarkan kesepakatan partai pendukung dikhawatirkan akan tersandera banyak kepentingan. Apalagi dengan kondisi bangsa seperti yang ada saat ini dimana masyarakat menilai suaranya hanya menjadi sampah lima tahunan yang di perebutkan lalu di campakkan.
4. Sudah seharusnya pemilihan kepala daerah melalui DPRD memilih calon berdasarkan kompetensinya dalam birokrasi pemerintahan di daerahnya sehingga jabatan kepala daerah tidak melulu hasil karir politik melainkan bisa melalui jalur karir profesi.

Sebagai masyarakat sudah seharusnya sikap kita adalah mewujudkan kedamaian dan menjadikan kehidupan berbangsa dan bernegara aman dan nyaman. Menurut Prof. Jimly Ashidiqi bahwa proses pemilihan kepala daerah baik langsung maupun tidak langsung adalah sama-sama merupakan proses demokrasi. “Bangsa kita memang terlalu beranekaragam sehingga kita perlu merumuskan demokrasi yang sesuai dengan karakter bangsa. Di amerika struktur masyarakatnya sudah terbentuk secara alami menjadi dua kelompok besar, kalangan produsen dan pemerintah di partai republik sedangkan buruh dan petani di partai demokrat. Hanya ada dua partai dan sudah dua setengah abad mereka berdemokrasi tanpa ada keributan berkepanjangan”.[[10]](#footnote-11) Begitu petikan pidatonya di selingan acara di gedung manggala departemen kehutanan.

Prof. BJ. Habibie menggaris bawahi pemilihan langsung dengan masih banyaknya tugas besar agar demokrasi berjalan dengan baik, tidak ada *money politic*, pencitraan palsu dan membohongi masyarakat. Bagi Prof. B.J. Habibie Negara yang nyaman dan sejahtera adalah setiap masyarakat dapat hidup layak dan tidur dengan tenang.

1. J. Kaloh, *mencari bentuk otonomi daerah*, Jakarta: PT Bhinika Cipta, 2007, hlm. 138 [↑](#footnote-ref-2)
2. Cecep Effendi, “*Evaluasi Kritis Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*”. *Makalah*, (tidak diterbitkan, tanpa tahun). [↑](#footnote-ref-3)
3. J. Kaloh, *mencari bentuk otonomi daerah*, Jakarta: PT Bhinika Cipta, 2007, hlm. 150 [↑](#footnote-ref-4)
4. *Ibid.* Hlm. 151 [↑](#footnote-ref-5)
5. *ibid.* Hlm. 155. J. Kaloh, *mencari bentuk otonomi daerah*, Jakarta: PT Bhinika Cipta, 2007 [↑](#footnote-ref-6)
6. *ibid*. Hlm. 157 [↑](#footnote-ref-7)
7. Ramlan Surbakti, “Beberapa Pertanyaan tentang Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung”, dalam *Jurnal Pamong Praja*, Edisi 3-2005, hlm. 55-56. [↑](#footnote-ref-8)
8. Muthalib & Khan, M.A.A. *Theory Og Local Government*.New Delhi. 1981. Hlm. 53 [↑](#footnote-ref-9)
9. Rozali Abdullah, P*elaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 51. [↑](#footnote-ref-10)
10. Jimly Asshiddiqie, Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah perubahan keempat, Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, hlm. 65. [↑](#footnote-ref-11)