

## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN DAN ANALISIS**

#### **A. POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SEBELUM AMANDEMEN UUD 1945**

##### **1) Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Era Demokrasi Liberal**

Politik hukum pemilihan kepala daerah di era demokrasi liberal tidak terlepas dari adanya pengaruh konfigurasi politik yang demokratis. Menurut Moh Mahfud MD konfigurasi politik demokratis pada era ini ditandai dengan adanya partisipasi masyarakat untuk turut serta dalam membuat kebijakan publik melalui partai politik.<sup>124</sup> Adanya tuntutan akan perluasan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik kemudian menyebabkan pemerintah mengeluarkan Maklumat Nomor X Tahun 1945 yang menggeser posisi Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang sebelumnya hanya sebatas pembantu presiden menjadi lembaga legislatif yang bertujuan untuk menampung aspirasi masyarakat. Lembaga inilah kemudian diberi fungsi legislasi untuk merumuskan berbagai produk undang-undang tanpa mengesampingkan kehendak dari UUD 1945 sebagai landasan konstitusionalnya. Dalam catatan sejarah selama era demokrasi liberal terbentuk beberapa produk undang-undang yang mengatur mengenai mekanisme pengisian jabatan eksekutif daerah yang berhasil disahkan lembaga ini selama masa priode antara tahun 1945-1949. Produk hukum tersebut antara lain:

---

<sup>124</sup> Dalam diktum Maklumat Nomor 3 Tahun 1945 menyebutkan bahwa “pemerintah menyukai adanya partai politik untuk mewadahi semua aliran yang ada di dalam masyarakat. Selain itu pemerintah juga berharap agar partai segera dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan Badan Perwakilan Rakyat pada bulan Januari 1946. Lihat dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Cetakan ke enam, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 50-51

## 1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Indonesia Daerah disahkan pada tanggal 23 November 1945 tepat empat bulan dan enam hari setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia sekaligus menjadi undang-undang pertama yang mengatur mengenai mekanisme pengisian jabatan eksekutif di daerah. Undang-undang ini lahir ketika Indonesia sedang dalam keadaan semangat untuk menggelorakan kemerdekaan dan kebebasan. Tema sentral yang bergulir pada saat itu yakni mempertahankan kemerdekaan dan kebebasan dengan semangat perjuangan hidup atau mati.<sup>125</sup>

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 ini disetujui oleh pemerintah pada tanggal 23 November 1945 setelah dikeluarkannya pengumuman nomor 2 pada tanggal 30 Oktober 1945 yang menyatakan bahwa BP-KNIP telah membuat rancangan undang-undang tentang komite nasional daerah yang selanjutnya disahkan menjadi Undang-Undang oleh pemerintah. Undang-undang ini hanya berisi 6 pasal yang tidak disertai dengan penjelasan pemerintah. Akan tetapi kemudian kementerian dalam negeri memberinya penjelasan<sup>126</sup> yang secara garis besarnya dimuat dalam beberapa alenia.

Secara garis besarnya tujuan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 adalah untuk menarik kekuasaan eksekutif dari tangan Komite

---

<sup>125</sup> Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2013, hlm. 40

<sup>126</sup> Lazimnya suatu penjelasan yang autentik dibuat oleh lembaga yang membuat peraturan itu sendiri, akan tetapi saat itu administrasi perundang-undangan belum memiliki pedoman yang pasti sehingga menteri dalam negeri mengeluarkan penjelasan atas sebuah undang-undang, dan hal tersebut tidak pernah dipersoalkan karena secara materiil memang dibutuhkan.

Nasional Indonesia Daerah (KNID). Penarikan tersebut disebabkan oleh adanya dualisme pemerintahan di daerah, di satu pihak memegang kekuasaan sipil sesuai dengan kedudukannya sebagai pembantu pemerintah, di pihak lain pangrehpraja dan posisi menjalankan tugas sebagai pegawai republik Indonesia. Oleh sebab itu, KNID perlu dijelmakan menjadi Badan Perwakilan Rakyat untuk sementara sampai terbentuknya Badan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum.

Menurut penjelasan Pasal 3 UU No. 1 Tahun 1945 yang memuat aturan mengenai keanggotaan dan tata cara pemilihan kepala daerah, badan eksekutif dipilih dari dan oleh anggota-anggota KNID dan kepala daerah yang terpilih nantinya akan menjadi ketua merangkap anggota badan tersebut. Keanggotaan dari badan tersebut berjumlah 6 orang. Dalam hal pengambilan keputusan badan ini menggunakan mekanisme *voting* dengan mengutamakan suara terbanyak. Akan tetapi dalam hal melaksanakan *voting* ternyata memperoleh suara sama banyak maka langkah selanjutnya ditempuh melalui undian (jika mengenai perseorangan) atau jika mengenai suatu hal dapat menolak dengan alasan tidak adanya persetujuan antar anggota. Tugas dari pada badan ini adalah apa yang disebut dalam bahasa Belanda *bestuur* yang dalam pelaksanaannya badan eksekutif bersama kepala daerah bertanggung jawab kepada KNID.<sup>127</sup> Selanjutnya Pasal 4 menegaskan bahwa ketua KNID lama ditetapkan menjadi wakil ketua badan legislatif maupun eksekutif, tetapi disamping ketua KNID lama kepala daerah masih mempunyai wakil yang lain. Hal tersebut dimaksudkan agar bisa menggantikan kepala daerah untuk menjalankan tugasnya jika berhalangan tetap.

---

<sup>127</sup> *Ibid.*, hlm.104.

Untuk pendanaan KNID sebagaimana penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 itu ditanggung oleh pemerintah daerah, tetapi jika dianggap kurang, maka pemerintah pusat dapat memberinya bantuan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas memberikan kejelasan bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 dibuat terutama untuk mewujudkan demokrasi dalam tata pemerintahan daerah sebagai bentuk pelaksanaan politik desentralisasi. Selain itu Undang-Undang ini juga ingin menerapkan pelaksanaan politik dekonsentrasi yang tercermin dari adanya peluang pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan terhadap KNID melalui kepala daerah. Hal ini karena secara muatan materi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 menganut asas otonomi formal. Kepala daerah, disamping berkedudukan sebagai organ daerah otonom, juga berkedudukan sebagai wakil pusat di daerah karena proses pemilihan bukan dipilih oleh KNID melainkan diangkat secara langsung oleh pemerintah pusat.

## **2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri**

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 di sahkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang dianggap belum memadai sebagai dasar penyusunan untuk menjalankan pemerintahan daerah yang berkedaulatan rakyat dan jelas batas-batas kekuasaannya. Undang-undang ini lahir disaat Indonesia sedang dalam keadaan mengalami revolusi dan menghadapi agresi

militer Belanda.<sup>128</sup> Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menyebutkan bahwa baik pemerintah, maupun badan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP) merasa akan penting untuk segera memperbaiki pemerintahan daerah dan mekanisme pengisian jabatan eksekutif yang dapat memenuhi harapan rakyat, dan membentuk Pemerintahan Daerah Kolegial berdasarkan kedaulatan rakyat yang batas-batas kekuasaannya ditentukan oleh undang-undang. Dalam rangka memenuhi harapan tersebut maka dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 yang pada prinsipnya mengatur administrasi daerah secara konkret.

Secara gramatikal lahirnya undang-undang ini masih bersifat sederhana dan tidak melalui proses *legal* yang bersifat standar. Hal ini disebabkan karena belum terbentuknya lembaga-lembaga pemerintahan yang bersifat permanen, dan juga pada saat itu dasar konstitusi baru saja disahkan. Selain itu masa tiga tahun pasca kemerdekaan suatu negara tentunya sudah pasti belum cukup untuk melahirkan produk hukum yang benar-benar mencerminkan kenyataan konkret di masyarakat. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, terdiri atas 5 bab, 13 bagian, dan 47 pasal yang dilengkapi dengan penjelasan pasal demi pasal secara lebih rinci. Ada beberapa hal baru yang awalnya menjadi kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang kemudian diperbaiki dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, terutama mengenai mengenai proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

---

<sup>128</sup> Samsul Wahidin, *Otonomi Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 55.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 kepala daerah diangkat oleh Presiden untuk tingkat provinsi, sedangkan untuk tingkat kabupaten diangkat oleh menteri dalam negeri, dan untuk ditingkatan desa diangkat oleh Gubernur dari 2 sampai 4 calon yang diusulkan oleh DPRD. Meskipun semuanya diangkat oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah yang lebih tinggi tetap dikatakan demokratis. Hal tersebut dikarenakan sebelum pemerintah pusat atau pemerintah daerah mengangkatnya calon bersangkutan tetap dipilih melalui DPRD sebagai lembaga yang merupakan representasi suara rakyat. Bahkan menurut Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 DPRD berhak untuk mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada pejabat terkait jika dianggap melakukan pelanggaran.

### **3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah**

Berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950)<sup>129</sup> telah memunculkan perbedaan yang sangat mencolok dalam penerapan pasal-pasal yang mengatur mengenai pemerintahan daerah. Sebelumnya dalam UUD 1945 yang hanya memuat satu pasal saja mengenai pemerintahan daerah, yakni Pasal 18 UUD 1945, dengan berlakunya UUDS 1950 ketentuan mengenai pemerintahan daerah itu diatur dalam tiga pasal yakni Pasal 131, Pasal 132, dan Pasal 133. Dalam rangka melaksanakan ketentuan tiga pasal tersebut, maka harus dibuat undang-undang organik sebagai pelaksanaannya yaitu undang-undang yang

---

<sup>129</sup> Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 selanjutnya dalam penulisan skripsi ini disingkat UUDS 1950

mengatur tentang pemerintahan daerah dan daerah-daerah swapraja yang bentuk dan susunannya menyesuaikan dengan sistem pemerintahan negara yang dianut dalam UUDS 1950 tersebut. Namun undang-undang yang dimaksud Pasal 131, Pasal 132, dan Pasal 133 tidak segera dibentuk setelah berlakunya UUDS pada tanggal 17 Januari 1950, namun undang-undang itu baru bisa terbentuk pada tanggal 17 Januari 1957 yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Undang-Undang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 lahir pasca pelaksanaan pemilihan umum yang pertama kali pada tahun 1955, yang dinilai banyak orang sebagai pemilihan umum yang benar-benar demokratis. Dalam undang-undang ini kepala daerah tidak lagi sepenuhnya menjadi alat pemerintah pusat di daerah. Hal demikian juga merupakan perwujudan dari keinginan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 untuk menghilangkan dualisme sekaligus memberikan kehidupan demokratis bagi bangsa Indonesia yang bisa dikatakan pada saat itu masih mencari bentuknya.

Menurut Solly Lubis adanya ketidakstabilan dalam kerangka dasar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 mengharuskan undang-undang ini harus diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Lahirnya undang-undang ini diharapkan akan lebih demokratis dibandingkan dengan undang-undang yang dibentuk pada jaman kolonial. Akan tetapi pada kenyataannya produk hukum legislatif dari wakil-wakil rakyat di DPR ini masih jauh dari harapan masyarakat karena undang-undang ini dianggap melampaui asas-asas demokrasi, sehingga

dinilai ultra demokratis.<sup>130</sup> Bahkan undang-undang ini dinilai memicu perpecahan dalam golongan masyarakat di daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 disahkan pada tanggal 18 Januari 1957. Hal tersebut berarti undang-undang ini berinduk pada UUDS 1950. Dalam undang-undang ini proses atau mekanisme pengisian jabatan eksekutif diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 yang mana kepala daerah tidak lagi diangkat oleh pemerintah pusat melainkan dipilih sesuai dengan ketentuan undang-undang. Pemilihannya itu dilakukan oleh rakyat daerah yang bersangkutan.<sup>131</sup> Tetapi selama undang-undang itu belum ada maka pemilihan kepala daerah untuk sementara dilaksanakan oleh DPRD sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 24. Oleh karena itu untuk sementara pemilihan kepala daerah dilaksanakan sesuai dengan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Berdasarkan pasal tersebut maka kepala daerah Istimewa, Daerah Tingkat I, diangkat oleh Presiden. Untuk Daerah tingkat II dan III oleh Menteri Dalam Negeri dari calon yang diajukan oleh DPRD. Yang mana calonnya diambil dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah yang bersangkutan.

Dari berbagai muatan materi yang terdapat dalam ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai pemerintahan daerah diatas setidaknya proses dan mekanisme pengisian jabatan eksekutif di daerah terlihat telah mengalami proses penataan menuju kearah yang lebih demokratis. Bentuk penataan tersebut tidak terlepas dari prinsip dasar pemerintahan daerah yang menjadi dasar

---

<sup>130</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik...*, *Op.Cit.*, hlm. 114

<sup>131</sup> Lihat selengkapnya dalam penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 yang dimut dalam lembaran negara nomor 1143.

mekanisme pengisian jabatan eksekutif di daerah. Bentuk penataan mekanisme pengisian jabatan eksekutif dari tiga undang-undang tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel. 3**  
**Tabulasi bentuk penataan politik hukum pemilihan kepala daerah era demokrasi liberal**

No	Undang-Undang	Prinsip Dasar Pemilihan	Model Pemilihan
1	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Komite Nasional Daerah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membentuk Komite Nasional Daerah di seluruh keresidenan, kota berotonomi dan kabupaten serta daerah-daerah kepala lain yang diperlukan kecuali Surakarta dan Yogyakarta.</li> <li>2. Komite Nasional Daerah selanjutnya dijadikan Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) yang tugas utamanya adalah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih tinggi (Pasal 2). Dalam hal ini termasuk membuat peraturan daerah dan tugas pembantuan dan dekonsentrasi dari pemerintah pusat atasnya.</li> <li>3. Komite Nasional Daerah</li> </ol>	Dipilih oleh dewan

		<p>memilih beberapa orang sebanyak-banyaknya lima orang sebagai badan eksekutif, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah melaksanakan pemerintahan daerah.</p> <p>4. Ketua BPRD dijabat rangkap oleh Kepala Daerah sebagai Kepala Badan Eksekutif.</p>	
2	<p>Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangga Sendiri</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintahan Daerah.</li> <li>2. Ketua dan Wakil Ketua DPRD dipilih dari anggota dan DPRD daerah.</li> <li>3. Kepala Daerah menjabat ketua dan anggota Dewan Pemerintahan Daerah.</li> </ol>	<p>Kepala Daerah dipilih oleh Pemerintah Pusat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD. Selain itu DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang kepala daerah kepada pemerintah pusat.</p>
3	<p>Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perubahan daerah otonom swapraja menjadi daerah swatantra dan daerah istimewa, dimana pembagian daerah tersebut dibagi menjadi tiga tingkatan.</li> <li>2. Hubungan pusat dan daerah.</li> <li>3. Sistem otonomi riil.</li> <li>4. Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan DPD.</li> <li>5. Kekuasaan, tugas dan kewajiban DPRD semakin luas.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepala Daerah dipilih DPRD.</li> <li>2. Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.</li> <li>3. Kepala Daerah Tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dari</li> </ol>

			calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.
--	--	--	--

Sumber: Suharizal, *Regulasi, Dinamika, Dan Konsep Mendatang*, Cet-2, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2012, hlm. 12

Dari tabel diatas dapat disimpulkan bahwa produk hukum yang mengatur mengenai mekanisme pengisian jabatan eksekutif di daerah sangat demokratis. Selain itu mekanisme pengisian jabatan eksekutif yang sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat tetap dapat dikategorikan sesuai dengan prinsip demokrasi, karena sebelum ditetapkan oleh pemerintah pusat kepala daerah tetap dipilih oleh DPRD yang dipilih langsung oleh rakyat.

## 2) Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Era Demokrasi Terpimpin

Keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang berisi tentang pembubaran Majelis Konstituante, pemberlakuan kembali UUD 1945, dan pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) telah menjadi langkah awal Presiden Soekarno untuk menerapkan demokrasi terpimpin. Dekrit yang dilontarkan oleh Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959 mendapat sambutan dari masyarakat saat itu yang merindukan kehidupan kenegaraan yang stabil. Selain itu kekuatan Dekrit tersebut juga mendapat dukungan dari unsur terpenting negara seperti Mahkamah Agung dan KSAD.<sup>132</sup>

<sup>132</sup> Marwati Djoened Poesponegoro *et.all*, *Sejarah Nasional Indonesia Jilid VI*, Depdikbud-Balai Pustaka, Jakarta, 1993, hlm. 311

Dekrit Presiden secara aklamasi diterima oleh DPR pada tanggal 22 Juli 1959 dan DPR pun menyatakan sikap bersedia untuk bekerja atas dasar UUD 1945. Berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959, DPR ditetapkan untuk menjalankan tugas menurut UUD 1945 sebelum terbentuk DPR baru berdasarkan UUD 1945.<sup>133</sup> Selama periode demokrasi terpimpin, pemikiran demokrasi barat ditinggalkan. Hal tersebut karena adanya anggapan Soekarno bahwa demokrasi liberal yang bertumpu pada konsep demokrasi barat tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia. Prosedur pemungutan suara dalam mekanisme pengambilan keputusan lembaga perwakilan rakyat dinyatakan tidak efektif, untuk itu Soekarno memperkenalkan “musyawarah untuk mufakat”. Penerapan sistem multipartai selama demokrasi liberal dianggap tidak sesuai dengan sosio kultural bangsa Indonesia. Untuk itu Soekarno kemudian mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-Syarat Dan Penyederhanaan Kepartaian yang diperkuat dengan Penetapan Presiden Nomor 13 Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan, dan Pembubaran Partai Politik. Melalui itulah pengebiran dan penyederhanaan partai politik mulai dilakukan oleh Soekarno selama demokrasi terpimpin.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> Dengan Penpres Nomor 1 Tahun 1959 tersebut, DPR baru hanya mungkin terbentuk dengan mengganti anggota DPR hasil pemilu 1955 atau dengan mengadakan pemilu kembali. Lihat selengkapnya dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 2010, hlm. 131

<sup>134</sup> Sebagai catatan semenjak keluarnya Penpres No. 3 Tahun 1959 dan Penpres No. 3 Tahun 1960 ada beberapa partai yang telah dibubarkan seperti Partai Masyumi berdasarkan Keppres No. 200 Tahun 1960, Partai Sosialis Indonesia (PSI) berdasarkan Keppres No. 2001 Tahun 1960, Partai Rakyat Nasional (PRN), Partai Rakyat Indonesia (PRI), dan PSSI berdasarkan Keppres No. 129 Tahun 1961.

Meskipun dalam ketentuan UUD 1945 dinyatakan bahwa presiden adalah mandataris MPR sehingga presiden berada dibawah MPR, tetapi dalam realitasnya anggota MPRS diangkat berdasarkan penetapan presiden. Presiden yang menentukan apa saja yang akan diputuskan MPRS. Hal itu berarti bahwa UUD 1945 tidak dilaksanakan secara konsekuen selama demokrasi terpimpin. Sebagai akibatnya, terjadi ketidakstabilan politik selama era demokrasi terpimpin. Ketidakstabilan itu dapat dilihat melalui tindakan Soekarno yang terkesan otoriter, seperti menetapkan Manipol (Manifesto Politik) sebagai Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sesuai dengan Penpres Nomor 1 Tahun 1960, Pembubaran DPR hasil pemilihan umum berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960, pembentukan DPR Gotong Royong untuk mengganti DPR hasil pemilihan umum yang dibubarkan berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960. Begitu pula dalam penggantian ketua, wakil ketua dan anggota DPR Gotong Royong, dan Presiden seringkali mengeluarkan Penetapan Presiden tanpa meminta persetujuan lembaga legislatif yang ada.

Berdasarkan paparan diatas, maka menurut Moh Mahfud MD konfigurasi politik yang berkembang selama demokrasi terpimpin adalah konfigurasi politik yang otoriter karena adanya kewenangan eksekutif yang terlalu kuat sementara partai politik dan lembaga legislatif cenderung mengalami pelemahan.<sup>135</sup> Adanya konfigurasi politik yang otoriter tersebut tentunya turut mempengaruhi berbagai produk hukum yang lahir semenjak era demokrasi terpimpin, salah satunya produk hukum pemerintahan daerah yang memuat

---

<sup>135</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia...*, *Op.Cit.*, hlm 133-144

ketentuan mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah. Adapun produk hukum yang mengatur mengenai tata cara pengisian jabatan kepala daerah pada era ini adalah antara lain sebagai berikut:

### **1. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah**

Di berlakukannya kembali UUD 1945 melalui Dekrit 5 Juli 1959, menjadi konstitusi Negara Republik Indonesia menggantikan UUDS 1950 telah membawa konsekuensi perubahan yang sangat luas dalam bidang ketatanegaraan Indonesia, dan beberapa produk hukum yang berdasarkan pada UUDS 1950 yang dikenal dengan demokrasi parlementernya harus disesuaikan kembali dengan UUD 1945. Dengan demikian berarti pemerintah pusat akan kembali ke asas sentralisasi, dan tuntutan otonomi seluas-luasnya bergeser ke arah demokrasi terpimpin sesuai dengan iklim politik saat itu, sehingga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah akan segera dirubah.

Sehubungan dengan itu dalam upaya menyesuaikan sistem pemerintahan yang berdasarkan semangat dan jiwa UUD 1945, maka Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah, yang bertujuan untuk menyempurnahkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 ini lahir beberapa bulan setelah keluarnya Dekrit 5 Juli 1959 yang melahirkan demokrasi terpimpin sebagai model demokrasi yang mulai diperkenalkan di Indonesia. Lahirnya Penetapan Presiden ini menuai banyak penilaian karena Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 terlepas dari legitimasi atas produk hukum yang saat itu tidak dikenal di dalam

UUD 1945. Produk hukum berupa Penetapan Presiden yang populer pada saat itu hanya sebagai dasar implementasi kebijakan yang dinilai praktis meskipun secara kelembagaan juga tidak ada dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UUD 1945.

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah ditetapkan berlakunya pada tanggal 7 November 1959. Produk hukum ini dipandang sebagai suatu upaya melengkapi revolusi ketatanegaraan, baik secara horizontal maupun secara vertikal, khususnya di dalam administrasi pemerintahan daerah. Acuanannya adalah penerapan dan penyesuaian terhadap demokrasi yang mulai diterapkan pada tingkat pusat yaitu demokrasi terpimpin.

Demokrasi terpimpin yang diterapkan Soekarno pada saat itu sangat berpengaruh dalam pemerintahan daerah dengan adanya penerapan asas sentralisasi. Semua kegiatan pemerintahan daerah dikendalikan oleh pusat melalui kepala daerah sebagai perpanjangan tangan pusat. Hal ini bisa dilihat dalam beberapa ketentuan seperti tata cara pengangkatan kepala daerah. Berdasarkan Pasal 14, Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden, dan Kepala Daerah tingkat II diangkat oleh menteri dalam negeri atas persetujuan Presiden. Kepala daerah yang diangkat oleh pemerintah pusat dipilih dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD, akan tetapi diluar dari itu pusat juga dapat mengangkat calon lain selain yang diusulkan oleh DPRD jika menurutnya diantara calon yang diusulkan oleh DPRD tidak memenuhi syarat sebagaimana ketentuan Pasal 4 ayat (2). Hal itu karena pemerintah pusat tidak terikat dengan calon-calon yang

diajukan oleh DPRD. Muatan pasal mengenai mekanisme pengisian jabatan eksekutif di daerah jelas memberikan dominasi kepada pemerintah pusat untuk menentukan kepala daerah, sementara DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah tidak memiliki kewenangan kuat dalam menentukan kepala daerah dan bahkan kepala daerah yang dipilih oleh DPRD bisa saja ditolak oleh pemerintah pusat dan pemerintah pusat dalam mengangkat kepala daerah dapat mengambil calon diluar dari yang dipilih oleh DPRD. Ketika ini dinilai apakah demokratis atau tidak menurut penulis hal ini sama sekali tidak demokratis karena tidak melibatkan suara masyarakat walaupun hanya melalui perwakilannya yang ada di DPRD.

## **2. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah**

Undang-undang ini disahkan pada tanggal 1 September 1965 untuk menggantikan Penpres Nomor Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah. Lahirnya undang-undang ini didasarkan pada ketentuan Pasal 18 UUD 1945. Selain itu, secara yuridis lahirnya ini tidak terlepas dari ketentuan Ketetapan MPR Nomor II/MPRS/1960, Ketetapan MPRS Nomor IV/MPRS/1963, Ketetapan MPRS Nomor V/MPRS/1965 dan Ketetapan MPRS Nomor VII/MPRS/1965. Ketetapan-ketetapan ini mengenai ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan kebijakan demokrasi terpimpin. Khusus Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 merupakan Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Sementara Bencana Tahapan Pertama Tahun 1961-1969. Secara politis lahirnya undang-undang ini masih didominasi oleh otoritarianisme pemerintah pusat.

Untuk itu sebagian besar isi dari pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah masih menggunakan paradigma yang lama. Beberapa ketentuan lama yang masih dituangkan dalam undang-undang ini, yang menurut Samsul Wahidin hal tersebut diwarisi dari produk hukum sebelumnya, diantaranya adalah sebagai berikut:<sup>136</sup>

1. Pengoperan materi yang ada dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah;
2. Pengoperan Penpres Nomor 5 Tahun 1960 tentang DPR-GR dan Sekretariat Daerah beserta konsekuensinya;
3. Masih diteruskannya kebijakan tentang Daerah Tingkat III sebagai dasar lebih praktisnya pelayanan kepada masyarakat;
4. Susunan Wakil Ketua DPR harus memenuhi poros Nasakom sebagai paradigma politik yang harus dijadikan sebagai acuan di semua tingkatan;
5. Pengendalian Pemerintahan Pusat terhadap Pemerintahan Daerah secara langsung, mengingat kecendrungan daerah memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain hal diatas yang paling menonjol dari undang-undang ini adalah sistem sentralisasi yang diwarisi dari Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959. Dalam undang-undang ini kepala daerah bukan hanya sebagai pimpinan pemerintah daerah, tetapi kepala daerah merupakan bagian dari alat pemerintah pusat atau sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Sebagai alat pemerintah

---

<sup>136</sup> Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan...., Op.Cit.*, hlm. 98

pusat kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 diberi fungsi untuk:

1. Memegang pimpinan kebijaksanaan politik polisionil di daerahnya dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada pejabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat dan antara jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah.
3. Melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah.
4. Menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh pemerintah pusat.

Sedangkan fungsinya sebagai alat pemerintah daerah, kepala daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif pemerintahan daerah baik di bidang urusan rumah tangga daerah maupun di bidang tugas pembantuan sebagaimana ketentuan Pasal 44 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965. Kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD, meskipun dalam proses pemilihannya tetap diajukan oleh DPRD kepada pemerintah pusat sesuai dengan jenjangnya. Seperti yang ditetapkan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh:

1. Presiden bagi daerah tingkat I;
2. Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi daerah tingkat II, dan;
3. Kepala daerah dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat III yang ada dalam daerah tingkat I.

Dari berbagai muatan materi yang terdapat dalam ketentuan produk hukum yang mengatur mengenai pemerintahan daerah diatas setidaknya proses dan mekanisme pengisian jabatan eksekutif di daerah terlihat mengalami kemunduran. Kemunduran tersebut dapat dilihat dengan adanya upaya pemerintah pusat untuk melakukan kontrol terhadap pemerintahan daerah dengan memegang kendali proses pengisian jabatan eksekutif di daerah dengan cara melakukan penataan produk hukum yang mendasarinya. Upaya tersebut dapat dilihat pada mekanisme dan prinsip dasar tata cara pemilihan kepala daerah pada tabel berikut ini:

**Tabel. 4**  
**Tabulasi bentuk penataan politik hukum pemilihan kepala daerah era demokrasi liberal**

No	Undang-Undang	Prinsip Dasar Pemilihan	Model Pemilihan
1	Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemerintahan Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRDaerah.</li> <li>2. Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh sebuah Badan Pemerintah Harian</li> <li>3. Kepala Daerah adalah alat pusat dan alat pemerintah daerah</li> <li>4. Badan Pemerintah Harian diangkat dan diberhentikan menurut peraturan yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah tingkat I, dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah tingkat II.</li> <li>2. Seorang Kepala Daerah diangkat dari antara calon-calon yang diajukan oleh DPRDyang</li> </ol>

			bersangkutan
2	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemerintah Daerah terdiri dari DPRDaerah.</li> <li>2. Kepala Daerah melaksanakan politik pemerintahan dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hierarki yang ada.</li> <li>3. Kepala Daerah dalam menjalankan pemerintahan dibantu oleh wakil kepala daerah dan badan pemerintahan.</li> <li>4. DPRD mempunyai pimpinan yang terdiri dari seorang ketua dan beberapa wakil ketua yang menjamin poros nasakom.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepala daerah dipilih DPRD.</li> <li>2. Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.</li> <li>3. Kepala Daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.</li> </ol>

Sumber: Suharizal, *Regulasi, Dinamika, Dan Konsep Mendatang*, Cet-2, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2012, hlm. 12

Tabel diatas menunjukkan karakter produk hukum yang mendasari penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sangat ortodoks elitis karena dilatarbelakangi oleh konfigurasi politik yang otoriter. Bentuk konfigurasi politik yang otoriter tersebut terlihat dari adanya peran pemerintah pusat untuk mengendalikan segala bentuk pelaksanaan pemerintahan daerah. Jika dilihat dari mekanisme pengisian jabatan eksekutif di daerah yang diatur dalam undang-undang diatas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaannya sangat jauh dari prinsip demokrasi. Meskipun kepala daerah sebelum ditetapkan oleh pemerintah pusat

tetap dipilih oleh DPRD, akan tetapi pemerintah dalam menetapkan kepala daerah tidak terikat dengan hasil pilihan DPRD, dan bahkan pemerintah pusat dalam menetapkan kepala daerah dapat mengambil calon lain diluar yang diajukan oleh DPRD.

### **3) Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Era Orde Baru Dan Transisi Reformasi**

Lahirnya orde baru tidak terlepas dari adanya dinamika politik yang terjadi pada penghujung orde lama yang diakhiri dengan peristiwa Gerakan 30 September yang dilakukan oleh Partai Komunis Indonesia (PKI) yang disebut dengan G30S/PKI. Akibat dari pemberontakan G30S/PKI membawa negara pada situasi yang tidak stabil dan memunculkan berbagai tuntutan yang dipelopori oleh Angkatan 66, tuntutan tersebut diantaranya:

1. Pelaksanaan kembali dengan murni dan konsekuen UUD 1945;
2. Pembubaran Partai Komunis Indonesia;
3. Penurunan harga.

Tuntutan rakyat tersebut, Presiden Soekarno mengeluarkan Surat Perintah 11 Maret 1966 yang kemudian dikenal dengan Supersemar yang ditetapkan oleh MPR dengan Ketetapan MPR Nomor IX/MPRS/66.<sup>137</sup> Keluarnya Supersemar tersebut menjadi legitimasi Soeharto untuk melakukan berbagai

---

<sup>137</sup> Isi dari Supersemar tersebut memerintahkan kepada Letnan Jenderal Soeharto sebagai Menteri Panglima Angkatan Darat untuk 1). Mengadakan koordinasi dengan Panglima-panglima angkatan lain untuk pengamanan jalannya pemerintahan, 2). Mengambil tindakan pengamanan untuk menjamin keselamatan pribadi dan wibawa presiden, 3). Mengambil tindakan pengamanan untuk melestarikan ajaran presiden, dan 4). Supaya melaporkan segala sesuatu yang bersangkutan paut dengan tugas dan tanggungjawab tersebut kepada presiden sebagai Panglima Tertinggi Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MRPS.

tindakan salah satunya membubarkan PKI dan mengambil tindakan pembaharuan dan stabilitasi politik. Selanjtnya pada tahun 1967 dalam suasana politik yang tidak stabil MPRS mengadakan sidang istimewa dan mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 yang berisi tentang pencabutan kekuasaan negara dari Presiden Soekarno dengan alasan Pidato Nawaksara Soekarno mengalami penolakan. Dengan adanya ketetapan tersebut maka praktis Soeharto sebagai pemegang mandat Supersemar diangkat menjadi Pejabat Presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 8 UUD 1945 yang menyatakan bahwa jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, maka ia dapat diganti. Ditetapkannya Soeharto sebagai Presiden dan dilantik pada bulan Maret 1968 menjadi tanda dimulainya era orde baru yang menggantikan orde lama.

Selama orde baru dibawah kekuasaan Soeharto, kehidupan demokrasi mengalami pasang naik dan pasang turun seiring dengan perkembangan ekonomi, politik, dan ideologi. Di awal pemerintahan orde baru kehidupan demokrasi bertumbuh subur yang ditandai dengan kebebasan politik yang besar yang oleh Mochtar Loebis disebut sebagai “musim semi kebebasan”.<sup>138</sup> Akan tetapi situasinya kemudian berubah pasca pemilu tahun 1971 yang memenangkan Golkar dengan suara mayoritas 62,8%.<sup>139</sup> Pemerintahan orde baru yang didukung oleh militer memperoleh legitimasi politik dan melakukan regulasi ekonomi dan politik yang diarahkan pada satu tujuan yaitu pembangunan ekonomi.

---

<sup>138</sup> HU, *Kompas*, 8 Maret 1992.

<sup>139</sup> R. William Liddle, *Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kebebasan Politik*, LP3ES, Jakarta, 1992, hlm. 31.

Pada masa orde baru de-ideologisasi partai politik dilakukan dan digantikan dengan orientasi pembangunan ekonomi. R. William Liddle sebagaimana dikutip oleh Rudi Panuju menyebutkan bahwa hal ini merupakan bentuk perubahan dari kecenderungan partai ideologi dengan orientasi primordial pada sistem kepartaian menjadi berorientasi pembangunan ekonomi yang menyebabkan terjadinya pergeseran partai ideologis ke orientasi pragmatis.<sup>140</sup> Pada pertengahan tahun 1970-an ketika Golkar memulai kegiatannya, Soeharto sebagai presiden membuat aturan pemerintah yang memperbolehkan dirinya mengangkat anggota parlemen berjumlah 100 orang dari 460 anggota parlemen. Anggota parlemen yang tidak melalui pemilihan umum dimaksudkan untuk mewakili ABRI dan kelompok non-partai.<sup>141</sup> Hasil pemilihan umum tahun 1971 membawa Golkar meraih kursi 131 dengan tambahan 100 orang yang diangkat oleh Soeharto telah menyebabkan dirinya menjadi pemimpin yang kuat dan berujung otoriter.

Kemandulan sistem politik masa orde baru juga terlihat dengan tidak adanya *chek and balances* terhadap lembaga negara. Bergerak atas dasar pembangunan ekonomi dan kebutuhan stabilitas keamanan, cacat bawaan UUD 1945 secara perlahan terus dijaga oleh Soeharto melalui penyakralan untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945 sehingga siapa saja yang akan merubah UUD 1945 akan diadili dengan ancaman tindak pidana subversi. Menurut Jimly Assiddiqie, pada masa orde baru konsolidasi kekuasaan terpusat

---

<sup>140</sup> Rudi Panuju, *Oposisi Demokrasi dan Kemakmuran Rakyat*, Pustaka Book Publisher, Jakarta, 2009, hlm. 38

<sup>141</sup> *Ibid...*, hlm. 37

pada siklus kekuasaan mengalami stagnasi yang statis karena pucuk pimpinan pemerintahan tidak mengalami pergantian selama 32 tahun.<sup>142</sup>

Melihat perkembangan konfigurasi politik selama orde baru Mahfud MD menilai bahwa selama orde baru telah berkembang konfigurasi politik yang non-demokratis karena adanya pelemahan terhadap lembaga legislatif dan lembaga kepartaian tidak terlalu berdaya karena semuanya berada pada kekuasaan eksekutif.<sup>143</sup> Hal tersebut tentunya turut berpengaruh terhadap pembuatan produk hukum selama orde baru termasuk dalam melakukan penataan produk hukum pemilihan kepala daerah yang terjadi pada masa orde baru hingga transisi menuju demokrasi. Ada beberapa produk hukum yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang lahir selama orde baru yang sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang ada diantaranya:

### **1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah merupakan refleksi atas penilaian masyarakat yang menganggap bahwa masalah pemerintahan daerah yang memuat ketentuan mengenai mekanisme pengisian jabatan eksekutif di daerah sebagaimana diatur melalui Tap MPR yang pernah dibentuk sebelumnya terlalu tinggi. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah ini diundangkan pada tanggal 23 Juli 1974 merupakan implementasi atau amanat

---

<sup>142</sup> Jimly Assididqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 50.

<sup>143</sup> Moh. Mahfud MD..., *Op.Cit.*, hlm. 306.

yang diarahkan oleh Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1973. GBHN merupakan produk MPR yang dipilih rakyat secara langsung pada awal pemerintahan orde baru. Pemerintahan orde baru pada waktu itu dituntut untuk segera membuat undang-undang baru mengenai pemerintahan daerah, oleh karena Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 yang masih terus berlaku sudah dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan Peraturan Perundang-Undangan ketatanegaraan maupun konfigurasi politik. Apa lagi pemerintahan pada saat itu dianggap mempunyai legitimasi yang kuat karena dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu.

Seperti yang telah disinggung sebelumnya bahwa tujuan awal pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah untuk memperbaharui produk hukum pemerintahan daerah sebelumnya yang dianggap bertentangan dengan ketentuan UUD 1945. Salah satu hal yang mengalami perubahan dari undang-undang sebelumnya yang kemudian dimuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yakni mengenai susunan pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak dikenal lagi adanya daerah tingkat III sebagaimana yang dikenal dalam undang-undang sebelumnya. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 hanya mengatur Daerah Tingkat I dan II sebagaimana Pasal 3 ayat (1). Akan tetapi mengenai Daerah Tingkat III waktu perumusan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 nampaknya mengalami perdebatan yang serius. Hal ini dapat dilihat dengan adanya ayat (2) yang

berbunyi, “perkembangan dan pengelolaan otonomi selanjutnya didasarkan pada kondisi politik, ekonomi, sosial budaya, serta pertahanan dan keamanan.”<sup>144</sup>

Titik berat pelaksanaan otonomi daerah pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 diberikan kepada Daerah Tingkat II yang pelaksanaan diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah. Dasar yang menjadi pertimbangan peletakan titik berat otonomi daerah kepada Daerah Tingkat II dapat ditemukan dalam Penjelasan Umum angka 4 a (2), antara lain, menyebutkan bahwa Daerah Tingkat II lebih langsung berhubungan dengan masyarakat sehingga diharapkan lebih mengerti dan dapat memenuhi aspirasi masyarakat.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah kepala daerah dan DPRD yang dalam menyelenggarakan pemerintahan dibentuk sekretariat daerah dan dinas-dinas daerah. Dalam melaksanakan tugasnya, kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah yang diangkat dari pegawai negeri yang memenuhi syarat dan pengisiannya dilakukan menurut kebutuhan sebagaimana Pasal 24 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Disamping Kepala Daerah dan DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan daerah juga dibentuk alat kelengkapan lain di daerah, yaitu Badan Pertimbangan Daerah<sup>145</sup> yang berfungsi sebagai badan pertimbangan yang dalam melaksanakan tugasnya tidak dapat mencampuri secara langsung pelaksanaan pemerintahan daerah.

---

<sup>144</sup> Moh Mahfud MD, *Politik Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 272

<sup>145</sup> Badan Pertimbangan Daerah terdiri dari Pimpinan DPRD dan unsur fraksi-fraksi yang belum terwakili dalam pimpinan DPRD.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Kepala Daerah tingkat I diangkat oleh Presiden, sedangkan Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri yang dipilih dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD. Dalam menetapkan kepala daerah, Presiden dan Menteri Dalam Negeri tidak terikat pada peringkat dukungan di DPRD.<sup>146</sup> Adapun mengenai pengangkatan Wakil Kepala Daerah sebagaimana Pasal 24 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang menggariskan bahwa Wakil Kepala Daerah diajukan oleh Gubernur atau Bupati kepada pusat setelah memperoleh persetujuan DPRD tanpa melalui pemilihan. Oleh karena kepala daerah sepenuhnya diangkat oleh pemerintah pusat sesuai dengan kewenangan prerogatifnya, maka kepala daerah mempunyai tugas sebagai kepala wilayah administratif dalam rangka menjalankan asas dekonsentrasi (sebagai alat pusat di daerah).<sup>147</sup> Untuk itu Ni'matul Huda menilai bahwa proses pengisian jabatan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sangat-sangat tidak demokratis dan cenderung melecehkan aspirasi masyarakat di daerah. Hal itu karena jumlah suara yang diperoleh seorang calon kepala daerah tidak berpengaruh terhadap proses pengangkatan kepala daerah, karena kuncinya bukan pada besarnya jumlah suara melainkan pada kehendak presiden yang dibungkus dengan frasa hak prerogatif.<sup>148</sup>

## **2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah**

---

<sup>146</sup> Calon yang mendapatkan dukungan terbanyak dari DPRD tidak dengan sendirinya dapat diangkat oleh Presiden (Daerah Tingkat I), Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden (Daerah Tingkat II), karena hak untuk menetapkan kepala daerah merupakan hak prerogatif Presiden.

<sup>147</sup> Pasal 79 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menyebutkan kepala daerah tingkat I karena jabatannya adalah kepala wilayah provinsi atau ibu kota negara, sedangkan kepala daerah tingkat II karena jabatannya adalah kepala wilayah kabupaten atau kotamadya.

<sup>148</sup> Wawancara dengan Ni'Matul Huda, 21 September 2015 di ruang penerbitan UII

Setelah sekian lama Indonesia mendambakan Pemerintahan Daerah yang desentralistik, karena sebelumnya warna sentralistik begitu kental melingkupi hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah akhirnya pada era transisi menuju demokrasi hal itu nampaknya akan segera terwujud. Menurut Ni'matul Huda sebelum reformasi 1998, Pemerintah Daerah tidak pernah mendapat kesempatan untuk berkembang secara dinamis dan demokratis. Semua agenda Pemerintah Daerah berada dalam kendali Pemerintah Pusat termasuk dalam hal menentukan kepala daerah. Pemerintah Pusat bertindak sebagai atasan dari daerah, dan seolah paling mengerti kebutuhan daerah. Selama rezim sebelumnya daerah hanya menjadi sapi perah dari berbagai kebutuhan dan kepentingan pusat. Segala bentuk kegiatan daerah harus mendapat restu dari pusat.<sup>149</sup>

Untuk menjawab berbagai kekurangan yang terdapat di era sebelumnya maka lahirlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang merupakan buah dari reformasi untuk mereformasi pemerintahan daerah. Dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pola otonomi daerah boleh dikatakan menemukan bentuk yang sesuai dengan keadaan masyarakat Indonesia yang sangat heterogen. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih menampakkan semangat desentralistiknya, meskipun kemudian masih ada beberapa corak sentralistiknya yang tidak bisa di ubah sepenuhnya.

Dalam rangka pelaksanaan asas dan prinsip desentralisasi, ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa

---

<sup>149</sup> Wawancara dengan Ni'matul Huda, 21 September 2015 di ruang Penerbitan UII

pembagian daerah Indonesia dibentuk dan disusun Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, menurut prakarsa sendiri atas aspirasi masyarakat. Kewenangan Daerah yang dimaksud sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, mencakup urusan dalam seluruh bidang Pemerintahan, kecuali urusan yang telah ditetapkan sebagai urusan negara yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Urusan tersebut diantaranya:

- a) Bidang politik luar negeri;
- b) Bidang pertahanan dan keamanan;
- c) Bidang peradilan;
- d) Bidang moneter dan fiskal;
- e) Bidang agama;
- f) Kewenangan bidang lain, yaitu penetapan kebijakan tentang; (1) bidang perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, (2) Bidang dana perimbangan keuangan, (3) Bidang sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, (4) Bidang pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, (5) Bidang pendayagunaan sumber daya alam.

Kemudian ketentuan Pasal 9 menyatakan, bahwa urusan Provinsi sebagai daerah otonom mencakup urusan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta urusan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya sebagaimana ayat (1), dan urusan Provinsi sebagai daerah otonom termasuk juga urusan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah

Kabupaten dan Daerah Kota sebagaimana ayat (2). Ketentuan mengenai urusan Provinsi sebagai wilayah administrasi mencakup urusan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan pemerintah pusat kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat sebagaimana ayat 3. Selain penguatan terhadap desentralisasi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga diatur mengenai hubungan antara lembaga legislatif dengan eksekutif yang didasarkan pada prinsip *chek and balances*. Kedua lembaga tersebut mempunyai kedudukan yang sederajat dengan kewenangan yang berbeda. Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dan bertanggung jawab kepada DPRD.

Dari sekian banyak perubahan mendasar yang ada dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diatas, salah satu yang menandakan adanya keinginan untuk melaksanakan desentralisasi politik kepada daerah adalah adanya pelimpahan wewenang untuk memilih dan menetapkan kepala daerah yang sebelumnya menjadi kewenangan pusat diserahkan kepada DPRD. Menurut Ni'matul Huda adanya perubahan tersebut bertujuan untuk mewujudkan pemberdayaan politik di daerah. Di samping itu, perubahan tersebut juga berimplikasi sangat besar terhadap calon kepala daerah. Kalau sebelumnya seorang calon untuk menjadi kepala daerah ia harus meminta restu kepada pusat dengan segala konsekuensinya, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jalur tersebut terputus. Di era otonomi luas, seorang calon untuk menjadi kepala daerah harus berjuang mati-matian di daerah untuk memenangkan dukungan dari DPRD dengan segala konsekuensinya. Dalam praktiknya, tidak sedikit calon kepala daerah yang selain harus berjuang mati-matian di daerah, juga

masih harus berjuang mati-matian ditingkat pusat untuk mendapatkan restu dari pimpinan partai politiknya. Berkaitan dengan pemberhentian kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan DPRD dan disahkan oleh Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 50 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Adanya campur tangan pemerintah pusat dalam hal memberikan pengesahan atas putusan DPRD untuk memberhentikan kepala daerah bertujuan untuk memberikan “klep pengamanan” terakhir, jangan sampai ada kepala daerah yang diberhentikan secara sewenang-wenang oleh DPRD. Akan tetapi, jika pengesahan tersebut justru dipakai sebagai “klep pengaman” atas kepentingan-kepentingan politik tertentu, atau sebagai bentuk intervensi pemerintah pusat, maka ketentuan dalam Pasal 50 ayat (2) tersebut akan menjadi batu sandungan bagi proses demokratisasi di daerah. Untuk itu muncul ketakutan jika sekiranya Presiden menolak mengesahkan hasil pemilihan atau pemberhentian kepala daerah yang sudah diputuskan oleh DPRD, yang merupakan lembaga representasi kehendak rakyat akan menimbulkan kekacauan politik dan mencederai hakikat dari pelaksanaan otonomi yang bebas dan mandiri.

Sudono Syueb menilai bahwa selama berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memang ada kesan kepala daerah hanya dijadikan subordinat DPRD, karena kepala daerah dipilih dan diangkat oleh DPRD kemudian setelah itu kepala daerah mempunyai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan laporan penyelenggaraan pemerintahannya kepada DPRD. Penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan dengan dominasi legislatif atas eksekutif (*legislative heavy*). Besarnya kekuasaan legislatif atas eksekutif

ditandai dengan adanya kewenangan legislatif untuk memberhentikan kepala daerah. Hal itulah yang menyebabkan pemerintahan daerah berjalan tidak efektif dan efisien karena sering terjadi konflik berkepanjangan antara kepala daerah dan DPRD.

Dari dua dasar hukum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang telah dijelaskan di atas telah menunjukkan perbedaan yang sangat signifikan dalam proses pelaksanaannya. Perbedaan tersebut tampak dari prinsip dasar dan mekanisme pemilihan kepala daerah di dua undang-undang tersebut. Untuk lebih jelasnya perbedaan dan bentuk penataan politik hukum pemilihan kepala daerah yang terdapat dalam ketentuan undang-undang tersebut dapat diamati pada tabel berikut:

**Tabel. 5**  
**Tabulasi bentuk penataan politik hukum pemilihan kepala daerah era demokrasi Orde Baru dan Transisi Reformasi**

No	Undang-Undang	Prinsip Dasar Pemilihan	Mekanisme Pemilihan
1	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Otonomi nyata dan bertanggung jawab.</li> <li>2. Pembagian daerah dibagi menjadi dua daerah yaitu daerah tingkat I untuk wilayah provinsi dan daerah tingkat II untuk wilayah Kabupaten dan Kotamadya</li> <li>3. Bentuk dan susunan pemerintahan daerah terdiri dari pemerintah daerah dan DPRD.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepala daerah dipilih DPRD.</li> <li>2. Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.</li> <li>3. Kepala Daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dari calon-calon yang diajukan DPRD yang bersangkutan.</li> </ol>

2	<p>Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah provinsi, kabupaten, dan kota bersifat otonom.</li> <li>2. Daerah-daerah otonomi provinsi, kabupaten/kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki.</li> <li>3. Daerah otonomi provinsi berkedudukan juga sebagai daerah administratif.</li> <li>4. Kepala Daerah provinsi dipimpin oleh seorang Gubernur, Kepala Daerah Kabupaten dipimpin oleh seorang Bupati, dan Kepala Daerah Kotamadya dipimpin oleh seorang Walikota.</li> <li>5. Di Daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah.</li> <li>6. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat daerah lainnya.</li> <li>7. DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah.</li> </ol>	<p>Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Selain itu DPRD bertanggung jawab kepada DPRD.</p>
---	---	--	--

		8. Dalam menjalankan tugasnya Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi, Bupati dan Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota	
--	--	---	--

Sumber: Suharizal, *Regulasi, Dinamika, Dan Konsep Mendatang*, Cet-2, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2012, hlm. 12

Dua produk hukum pemilihan kepala daerah tersebut diatas menunjukkan perbedaan yang sangat fundamental dalam ketentuan mengenai tata cara pemilihan kepala daerah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menggunakan sistem perwakilan semu dimana kepala daerah dipilih oleh DPRD akan tetapi penetapannya tetap ditentukan oleh pemerintah pusat, sedangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tetap menggunakan sistem pemilihan perwakilan tanpa campur tangan dan intervensi pemerintah pusat. Hilangnya campur tangan pemerintah pusat dalam pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan suatu bukti nyata adanya keinginan kuat untuk melakukan desentralisasi politik kepada daerah dan melakukan penguatan terhadap demokrasi lokal melalui pemilihan perwakilan oleh DPRD.

#### **4) Problematika Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Sebelum Amandemen UUD 1945**

Politik hukum pemilihan kepala daerah semenjak awal kemerdekaan hingga masa transisi reformasi telah mengalami beberapa kali penataan dalam

sistem pelaksanaannya. Meskipun demikian, tetap saja setiap sistem yang ada selalu menuai berbagai problem dalam tahap pelaksanaannya yang berpotensi mendistorsi pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal. Sistem pengisian jabatan kepala daerah dengan sistem penunjukan atau pengangkatan sebagaimana yang berlaku sebelumnya dan sistem perwakilan semu mengandung kelemahan dalam konteks demokrasi substansial, yaitu: 1) tidak adanya mekanisme pemilihan yang teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif, jujur, dan adil, 2) sempinya rotasi kekuasaan, sehingga jabatan kepala daerah dipegang terus menerus oleh seorang atau keluarganya atau dari partai tertentu, 3) tidak adanya rekrutmen secara terbuka sehingga ruang kompetisi dan partisipasi tertutup, sehingga tidak semua orang atau kelompok diberi hak yang sama, 4) lemahnya akuntabilitas publik. Pada masa ini semua proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah berada di bawah kendali pusat.

Dalam sistem pemilihan perwakilan semu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 juga menuai berbagai macam problem dalam pelaksanaannya. Pada masa penerapan sistem ini ditemukan banyak penyimpangan-penyimpangan yang sebenarnya bertentangan dengan hakikat demokrasi. Syaukani HR, Afan Gaffar dan M. Ryasyid menggambarkan, bahwa rekrutmen politik lokal pada masa ini hanya ditentukan oleh orang Jakarta, khususnya pejabat Depdagri untuk pengisian jabatan Bupati, Walikota, Sekretaris

Daerah dan kepala-kepala dinas di provinsi. Sementara untuk jabatan Gubernur ditentukan oleh Depdagri, Markas Besar TNI dan Sekretaris Negara.<sup>150</sup>

Pengisian jabatan kepala daerah melalui mekanisme pemilihan perwakilan sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memungkinkan terwujudnya mekanisme pemilihan teratur, rotasi kekuasaan, keterbukaan rekrutmen, dan akuntabilitas publik. Akan tetapi realitasnya pada saat pelaksanaannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah mengalami banyak penyimpangan dan jauh dari substansi demokrasi. Sejak dari awal hingga akhir proses pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD tanpa memperdulikan keinginan masyarakat. Penyimpangan yang paling nyata dalam pemilihan kepala daerah dengan sistem perwakilan semu adalah maraknya politik uang (*money politics*) dan intervensi pengurus partai politik, baik level lokal sampai pusat, misalnya pada pemilihan Gubernur Jawa Timur, Jawa Tengah, DKI Jakarta, Lampung, Kalimantan Timur, dan Papua.<sup>151</sup>

## **B. POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SETELAH AMANDEMEN UUD 1945**

### **1) Kilas Balik Pembahasan Amandemen Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Sebagai Landasan Konstitusional Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah**

Pasca reformasi pada tahun 1998 yang menghendaki adanya pelaksanaan demokratisasi diberbagai lini pemerintahan telah menjadi alasan kuat untuk

---

<sup>150</sup> Affan Gafar sebagaimana ditulis oleh J. Kaloh, *Demokrasi dan kearifan lokal pada pemilihan kepala daerah langsung*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2008, hlm. 34

<sup>151</sup> *Ibid...*, hlm. 35

melakukan penataan terhadap beberapa produk hukum yang dianggap menjadi alat untuk mewujudkan pemerintahan yang otoriter pada era sebelumnya. Pada tataran pemerintahan daerah muncul tuntutan untuk menjalankan pemerintahan yang demokratis melalui penerapan asas desentralisasi politik dengan melakukan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Untuk mewujudkan hal tersebut maka salah satu langkah awal yang dilakukan adalah melakukan amandemen terhadap Pasal 18 UUD 1945 yang menjadi landasan konstitusional penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan pemerintahan daerah.

Pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2000 (tanggal 7-18 Agustus 2000) telah dilakukan Perubahan Kedua UUD 1945, antara lain mengenai pembagian daerah NKRI dan pemerintahan daerah. Baik struktur maupun substansi, perubahan tersebut sangat mendasar. Secara struktur, Pasal 18 (lama) sama sekali diganti baru. Yang semula hanya satu pasal menjadi tiga pasal (Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B). Penggantian secara menyeluruh ini, berakibat juga bagi penjelasan. Penjelasan yang sebelumnya “ikut-ikutan” menjadi acuan dalam mengatur pemerintahan daerah tidak berlaku lagi. Dengan demikian satu-satunya sumber konstitusional pemerintahan daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B.

Salah satu pasal yang mengalami penambahan pada perubahan kedua, yakni Pasal 18 ayat (4) yang menjadi dasar konstitusional pelaksanaan pemilihan kepala daerah pasca perubahan kedua UUD 1945. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sering mengalami perdebatan ketika merumuskan undang-undang pemilihan kepala daerah dikalangan politisi maupun akademisi dalam hal menafsirkan

makna frasa “dipilih secara demokratis”. Perdebatan tersebut muncul karena adanya perbedaan dalam menafsirkan pasal tersebut. Ada yang menafsirkan “dipilih secara demokratis” itu dalam bentuk pemilihan secara langsung oleh rakyat dan ada yang menafsirkannya dipilih melalui suara perwakilan (DPRD). Untuk itu guna mendapatkan titik terang mengenai makna “dipilih secara demokratis” di bawah ini akan diulas secara singkat dinamika pembahasan dalam beberapa pandangan Fraksi yang turut membahas Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pada saat amandemen kedua.

**a) Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP)**

Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan merupakan fraksi yang pertama kali mengeluarkan istilah dipilih secara demokratis dalam Sidang PAH I BP MPR yang membahas rumusan Bab VI pada tanggal 29 Mei 2000. Pada hakikatnya Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) mengemukakan bahwa selama ini pemerintah belum melaksanakan Pasal 18 UUD 1945 sebagaimana mestinya. Pola pemerintahan daerah sangat sentralistik dan daerah cenderung mendapat tekanan dan paksaan dari pusat. Pemilihan kepala daerah dalam setiap proses pelaksanaannya sarat dengan rekayasa yang hanya mengedepankan tokoh-tokoh formal dan mengabaikan tokoh informal. Sistem demokrasi yang dibangun secara *top-down* seringkali mengakibatkan masyarakat daerah kehilangan kedaulatannya. Untuk itu Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) agar dalam pasal 18 dicantumkan secara eksplisit suatu rumusan yang berbunyi “*Daerah otonom mempunyai kepala pemerintahan*

*daerah yang dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang”.*<sup>152</sup>

Jelas yang dimaksud Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) dipilih secara demokratis pada Sidang PAH BP MPR diatas adalah untuk mengakhiri praktek pemilihan kepala daerah yang pada waktu itu banyak dilakukan dengan penuh unsur rekayasa dan praktek tekanan pemerintah serta paksaan pemerintah terhadap mekanisme demokrasi untuk memilih kepala daerah yang sedang berjalan. Rumusan dipilih secara demokratis yang diusulkan oleh Fraksi Partai Indonesia Perjuangan (F-PDIP) substansinya tidak mengarah pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD. Namun, ditekankan pada perbaikan praktek pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang harus dilaksanakan secara demokratis.

Sikap Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) dipertegas kembali pada perubahan ke-dua tahun 2000 pada saat menyampaikan pandangan akhir fraksi mengenai hasil finalisasi perubahan ke-dua yang dilaksanakan pada tanggal 29 Juli 2000 pada acara Rapat Pleno PAH I BP MPR, yaitu mengenai pemilihan presiden lebih tepat dipilih oleh MPR namun dengan memperbaiki proses pelaksanaannya. Pendapat Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) ini didasarkan pada pemikiran bahwa masyarakat Indonesia yang majemuk, penyebaran dan keadaan partai politik yang banyak, masyarakat dan prismatic dan pola pengambilan keputusan yang cenderung emosional primordial, sehingga pemilihan presiden secara langsung sangat rawan dengan

---

<sup>152</sup> Naskah Konfrehensif Perubahan UUD 1945, Buku IV, Jilid II, hlm. 1162.

konflik horizontal ditengah masyarakat. Dengan pemilihan presiden secara langsung, Presiden akan menjadi sangat kuat karena dipilih langsung tetapi dilain pihak presiden akan berjarak dengan partai dan sulit untuk dikontrol yang akibatnya Presiden akan menjadi otoriter. Lain halnya dengan pemilihan kepala daerah Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) tetap menentukan ketidak tegasannya apakah kepala daerah dipilih langsung atau tetap oleh DPRD, berbeda dengan pemilihan Presiden yang secara tegas dinyatakan dipilih oleh MPR. Kemudian pada pandangan akhir Fraksi kembali diulangi bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis.<sup>153</sup>

**b) Fraksi Partai Golkar (F-PG)**

Pada sidang PAH I BP MPR pada tanggal 29 Mei 2000, Fraksi Partai Golkar (F-PG) tidak menyampaikan secara eksplisit mengenai tata cara pemilihan kepala daerah, namun secara implisit dapat dipahami adanya harapan besar terhadap perbaikan kualitas hak-hak kerakyatan di daerah. Sebaliknya demokratisasi sebagai bentuk penghargaan atas pentingnya otonomi individu tidak memperoleh tempat yang memadai. Oleh karena itu Fraksi Partai Golkar (F-PG) berpendapat bahwa penegakan otonomi daerah secara konseptual perlu mensyaratkan, bahwa kewenangan daerah dalam menjalankan otonomi dari negara bukan dari pemerintah. Penegasan tersebut harus bersifat konstitusional, maknanya adalah bahwa kelanjutan otonomi daerah adalah persoalan-persoalan kepatuhan terhadap konstitusi dan bukan kepada kehendak pemerintah pusat. Dari satu sisi otonomi harus diartikan sebagai ruang bagi kedaulatan rakyat daerah,

---

<sup>153</sup> *Ibid...*, hlm. 1182

namun disisi lain perlu untuk disosialisasikan bahwa daerah mestinya dipakai dalam pengertian sebagai entitas etnik keagamaan.<sup>154</sup> Otonomi sebagai ruang bagi kedaulatan rakyat daerah dalam pengertian komunitas politik memiliki makna yang mendalam, bahwa demokrasi lokal dibutuhkan dalam rangka pembangunan otonomi daerah yang kokoh.

**c) Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP)**

Dalam Sidang PAH I BP MPR yang membahas Bab VI, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) memberi penilaian bahwa akibat kesederhanaan Pasal 18 UUD 1945, ternyata dalam praktik pelaksanaannya jauh dari fikiran-fikiran luhur para pendiri bangsa yang menginginkan negara kesatuan yang terbagi dalam daerah besar dan daerah kecil dalam satu keserasian kehidupan berbangsa dan bernegara. Berubah-ubahnya undang-undang yang mengatur otonomi daerah tidak memiliki konsistensi, bahkan pada masa orde baru telah mendekati sentralisasi, yakni pemerintah daerah itu hanya merupakan bagian dari pemerintahan Indonesia. Setelah memasuki era reformasi, daerah-daerah telah menyadari akan hak-haknya. Pengalaman praktik pemerintahan daerah yang semuanya dikendalikan oleh pemerintah pusat telah menimbulkan ketimpangan-ketimpangan yang sangat terasa oleh daerah. Berangkat dari pokok fikiran tersebut, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan mengusulkan tujuh item perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945 yang salah satunya mengusulkan agar *“Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat, yang*

---

<sup>154</sup> *Ibid...*, hlm. 1250

*selanjutnya diatur dalam undang-undang, hal ini sejalan dengan keinginan kita untuk Presiden dan Wakil Presiden juga dipilih secara langsung”.*<sup>155</sup>

Selanjutnya dalam tanggapan akhir antar Fraksi sebelum memasuki tahap lobi-lobi, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) kembali mengemukakan dengan tegas pada item keempatnya bahwa “karena Presiden itu dipilih secara langsung maka pada pemerintahan daerah *Gubernur, Bupati, dan Walikota itu dipilih langsung oleh rakyat, undang-undang dan tata caranya nanti diatur dengan undang-undang yang terkait dengan otonomi daerah*”.<sup>156</sup> Dengan demikian menurut fikiran Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) yang dimaksud dengan “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah dipilih secara langsung sebagaimana tata cara pemilihan yang dilakukan untuk memilih Presiden.

#### **d) Fraksi Partai Daulat Umat (F-PDU)**

Pada Sidang PAH I BP MPR, Fraksi Partai Daulat Umat (F-PDU) pada intinya menyatakan bahwa undang-undang yang mengatur otonomi daerah masih berjalan lamban dan berubah-ubah dan tidak menentu. Disisi lain pengaturan pemerintahan daerah cenderung melakukan penyeragaman, padahal dalam penjelasan Pasal 18 *the founding father* menyatakan dalam teritorial negara Indonesia terdapat lebih kurang *zelfbesturende lentschappen* dan *volkgemeenshappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau dan sebagainya. Karena itu Fraksi Partai Daulat Umat (F-PDU) berpendapat bahwa

---

<sup>155</sup> *Ibid...*, hlm. 1252

<sup>156</sup> *Ibid...*, hlm. 1255

Pasal 18 tidak mampu lagi mengatur secara keseluruhan pemerintahan daerah apalagi menata hubungan daerah dengan pusat. Untuk itu Fraksi Partai Daulat Umat (F-PDU) mengusulkan perubahan Pasal 18 UUD 1945 yang berisi delapan item antara lain pada item kedua *“setiap daerah otonom memiliki DPRD yang dipilih oleh rakyat dalam satu pemilihan umum”* dan item keempat *“setiap daerah memiliki kepala pemerintahan daerah atau kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat”*.<sup>157</sup>

Kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat yang diusulkan oleh Fraksi Partai Daulat Umat (F-PDU) harus dipahami sebagaimana Fraksi Partai Daulat Umat merumuskan anggota DPRD yang juga dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum, dengan demikian kepala daerah dipilih oleh rakyat adalah dipilih melalui pemilihan umum.

**e) Fraksi Kesatuan dan Kebangsaan Indonesia (F-KKI)**

Pada Sidang PAH I BP MPR tanggal 29 Mei 2000 yang membahas Bab VI, Fraksi Kesatuan dan Kebangsaan Indonesia pada intinya menilai bahwa tuntutan-tuntutan daerah yang menginginkan otonomi luas, usulan federalistik dan bahkan menjadi daerah yang merdeka pada dasarnya karena adanya ketidakpuasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang selama ini sentralistik. Pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kualitas pelayanan umum masih jauh dari yang seharusnya, bahkan ada kesan kurang dilaksanakannya secara sungguh-sungguh otonomi daerah. Jaminan terhadap harmonisasi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus diawali dengan mengganti

---

<sup>157</sup> *Ibid...*, hlm. 1171

paradigma ketergantungan dengan paradigma kemitraan. Pemerintah daerah harus dipandang sebagai mitra sejajar dengan pemerintah pusat, ini berarti bahwa kekuasaan, kewenangan untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan di daerah menjadi milik bersama antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus dilakukan dengan kesepakatan bersama. Selanjutnya untuk menjamin hak-hak rakyat di daerah, Fraksi Kesatuan dan Kebangsaan Indonesia (F-KKI) mengusulkan perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945 yang salah satunya berisi; *“berkenaan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang langsung, maka kami mengusulkan pada pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara langsung”*.<sup>158</sup>

Dengan demikian redaksi dipilih secara demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menurut pandangan Fraksi Kesatuan dan Kebangsaan Indonesia (F-KKI) harus diartikan bahwa pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung sebagaimana dimaksud pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung.

Hasil pembahasan PAH I BP MPR tersebut dilanjutkan pada sidang-sidang Komisi A sidang Pleno MPR pada bulan Agustus tahun 2000. Mengenai pemilihan kepala daerah beberapa fraksi mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

**a) Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB)**

---

<sup>158</sup> *Ibid...*, hlm. 1257

KH. Habib Syarif Muhammad Alaydrus dari Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB), pada intinya menyampaikan pokok fikirannya bahwa berdasarkan aspirasi yang berkembang di bawah nampaknya kecenderungan untuk memiliki Gubernur, Walikota atau Bupati yang dipilih langsung oleh masyarakat sangat tinggi. Selanjutnya dalam paparannya dengan tegas dinyatakan bahwa *“bahwa oleh karena itu kami mengusulkan bahwa apabila kata-kata demokratis ini diganti dengan kata-kata dipilih langsung”*.<sup>159</sup>

**b) Fraksi Kesatuan dan Kebangsaan Indonesia (F-KKI)**

Markus Mali dari Fraksi Kesatuan dan Kebangsaan Indonesia (F-KKI) menyampaikan berbagai hal mengenai perubahan Pasal 18 UUD 1945 yang salah satunya menyoroti pemilihan kepala daerah. Pokok permasalahan yang disampaikan adalah untuk mencegah *money politic* dalam pemilihan kepala daerah, maka sebaiknya pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung. Secara tegas dinyatakan bahwa *“untuk itu kami sepakat pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota itu pemilihan dari rakyat, sehingga rakyat merasakan bahwa memang ini pimpinan miliknya”*.<sup>160</sup> Dari paparan Fraksi Kesatuan dan Kebangsaan Indonesia (F-KKI) ini, pemilihan kepala daerah memiliki makna untuk mengurangi *money politic* dan agar rakyat merasa bahwa kepala daerah terpilih adalah figur kehendaknya.

**c) Fraksi Utusan Golongan (F-UG)**

---

<sup>159</sup> Buku ketiga Jilid 10, Risalah Rapat Komisi A Sidang Tahunan 2000, Sekjen MPR RI, Jakarta, 2000, hlm. 173

<sup>160</sup> *Ibid...*, hlm. 181

Nursyahbani Katjasungkana dari Fraksi Utusan Golongan (F-UG) menyoroti hampir semua isi perubahan Pasal 18 UUD 1945 hasil PAH I BP MPR. Mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah, inti paparannya secara tegas menyatakan; *“saya usulkan agar dipilih secara demokratis itu diganti dengan langsung atau bisa kompromi juga dipilih secara demokratis dan langsung”*.<sup>161</sup> Kepala daerah secara langsung ini menurut pandangan Fraksi Partai Utusan Golongan (F-UG) juga agar koheren dengan seluruh sistem pemilihan yang juga diusulkan beberapa fraksi, misalnya pemilihan presiden secara langsung itu juga harus diterapkan sampai di tingkat bawah.

**d) Fraksi Partai Golkar (F-PG)**

H. Ibnu Munzir dari Fraksi Partai Golkar menyampaikan pokok pikirannya dengan menyoroti Pasal 18 UUD 1945 dari beberapa segi antara lain penghargaan negara terhadap hak ulayat, pemilihan kepala daerah, hubungan kewenangan pusat dan daerah, dan pemerintahan desa. Untuk pemilihan kepala daerah secara tegas disampaikan bahwa *“berkaitan dengan masalah pemilihan Gubernur (Kepala Daerah) saya mendukung pendapat sebelumnya untuk pemilihan ini dilaksanakan secara langsung”*.<sup>162</sup>

**e) Fraksi Reformasi**

H. Abdullah Ali dari Fraksi Reformasi dalam pemaparannya pada intinya menguraikan kewajiban negara melindungi hak-hak istimewa yang dimiliki daerah, pemilihan kepala daerah, dan pemberian otonomi luas kepada

---

<sup>161</sup> *Ibid...*, hlm. 186

<sup>162</sup> *Ibid...*, hlm. 194

daerah. Berkenaan dengan pemilihan kepala daerah dalam uraiannya secara tegas di sampaikan bahwa; *“saya ingin menggarisbawahi apa yang ingin dikatakan oleh terlebih dahulu bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat yang pelaksanaannya diatur dalam undang-undang”*.<sup>163</sup>

Pembicaraan lain dari Fraksi Reformasi Imam Addaruqtani menimpali dan menggarisbawahi keberatan dengan pencantuman pemilihan kepala daerah keberatan dilakukan secara demokratis. Secara tegas disampaikan bahwa dalam Pasal 18 Gubernur dan seterusnya dipilih secara langsung. Selanjutnya disampaikan bahwa; *“karena itu kata demokratis memang seharusnya dihapus karena kita sudah muak dengan penuangan seperti itu. Karena itu pemilihan langsung lebih jelas, karena demokratis itu seringkali tidak jelas”*.<sup>164</sup>

#### **f) Fraksi Partai Daulat Umat (F-PDU)**

H. Abdullah Alwahdi dari Fraksi Partai Daulat Umat dalam paparannya menyoroti dua hal penting, bahwa negara harus secara tegas mencantumkan dan mengakui serta melindungi masyarakat ulayat dan hak-haknya yang melekat serta pemilihan kepala daerah. Mengenai pemilihan kepala daerah diusulkan agar secara tegas rumusan Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya di atur dengan undang-undang. Hal itu diusulkan dengan rumusan yang konkrit dengan menyatakan *“Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara langsung yang pelaksanaannya diatur dalam undang-undang”*.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> *Ibid...*, hlm. 198

<sup>164</sup> *Ibid...*, hlm. 202

<sup>165</sup> *Ibid...*, hlm. 200

**2) Penegasan Pasal 18 Ayat 4 UUD 1945 sebagai dasar konstitusional pelaksanaan pemilihan kepala daerah terhadap konsepsi demokrasi sebagaimana Pasal 1 ayat (2) sebagai bentuk penguatan demokrasi lokal di Indonesia Pasca Amandemen**

Pengaturan pemilihan kepala daerah sebagai implementasi dari Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menentukan kepala daerah dipilih secara demokratis pelaksanaannya harus mampu dikawal sehingga mampu mewujudkan pemilihan kepala daerah yang dekat dengan hakikat demokrasi. Hal demikian karena ketentuan pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana Pasal 18 ayat (4) merupakan implikasi dari prinsip demokrasi sebagaimana Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Melalui penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang sejalan dengan penegakan hukum atas penyelenggarannya merupakan wujud penguatan dari prinsip demokrasi.

Sekiranya perlu ditelaah kembali mengenai ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan, *“kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*. Dalam prinsip kedaulatan rakyat berarti rakyat yang memegang kedaulatan tertinggi dalam pemerintahan negara yang pelaksanaannya didasarkan pada konstitusi. Sedangkan jaminan atas keberlangsungan demokrasi melalui penyelenggaraan pemilu sebagai prasyarat demokrasi.

Sejalan dengan perkembangan demokratisasi di Indonesia setelah amandemen UUD 1945 melalui penerapan desentralisasi menjadikan kewenangan pemerintahan yang sebelumnya terpusat harus dibagikan ke masing-masing

daerah. Di samping itu, melalui penerapan desentralisasi juga diharapkan menjadi alternatif untuk menghindari pemusatan kekuasaan yang berimplikasi pada terbentuknya otoritarianisme.

Sejalan dengan prinsip desentralisasi dan reformasi konstitusi telah menghasilkan perubahan format pengaturan pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) yang menentukan, "*Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis*". Ketentuan tersebut yang mendasari pembuatan produk hukum pemilihan kepala daerah dan mekanisme pemilihan kepala daerah, sehingga melalui penyelenggaraan pemilihan kepala daerah harus dilaksanakan secara demokratis. Untuk itu apabila terdapat pengaturan pemilihan kepala daerah yang tidak memuat mekanisme pemilihan kepala daerah secara demokratis dalam muatan materinya pasca pengesahan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dinyatakan inskonstitusional.

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah. Hal demikian adalah sebagaimana lazimnya diterapkan dalam pemerintahan daerah di Indonesia saat ini. Namun, jika dicermati secara seksama Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hanya menentukan bahwa yang dipilih secara demokratis adalah kepala daerah, sedangkan wakil kepala daerah tidak disebutkan ketentuannya.

Dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, kepala daerah lebih berperan dari pada wakil kepala daerah. Hal demikian karena secara normatif telah ditentukan mengenai kewenangan wakil kepala daerah adalah membantu urusan

kepala daerah, sehingga dapat dikatakan bahwa wakil kepala daerah kewenangannya bergantung kepada kepala daerah. Namun, dengan tidak disebutkannya atau ditentukannya mekanisme pemilihan wakil kepala daerah, tidak berarti bahwa negara tidak menginginkan jabatan wakil kepala daerah melalui cara yang tidak demokratis. Hal demikian melahirkan beberapa pandangan sebagai wujud dari ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang memiliki penafsiran ganda, yaitu pasal tersebut tidak mengatur secara jelas mengenai batas-batas pemilihan demokratis dalam memilih kepala daerah.

Pada dasarnya pemilihan secara demokratis berarti bahwa suatu pemilihan yang dilakukan sesuai dengan kehendak rakyat. Namun pertanyaan mendasarnya adalah apakah pemilihan secara langsung telah sesuai dengan kehendak rakyat dan akan menjamin penerapan prinsip kedaulatan rakyat sehingga kepala daerah yang terpilih murni sesuai dengan kehendak rakyat?. Disisi lain juga muncul pertanyaan apakah pemilihan kepala daerah melalui DPRD merupakan wujud cerminan dari kehendak rakyat?

Pembentuk undang-undang yang memformulasikan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai implikasi dari prinsip demokrasi merupakan alternatif dalam menafsirkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Sebagian besar masyarakat telah meyakini bahwa penerapan pemilihan secara langsung merupakan suatu wujud dari pada penguatan demokrasi yang memberikan ruang partisipasi publik untuk menentukan pemimpinnya ditingkatan lokal. Melalui partisipasi masyarakat secara langsung merupakan hubungan *causal verband* sehingga kepala daerah yang dipilih melalui pemilihan kepala daerah secara

langsung berbanding lurus dengan kualitasnya karena lahir sebagai pemimpin suara rakyat dan berpihak kepada rakyat.

Perkembangan saat ini memang tidak dapat dipungkiri dan telah menjadi keniscayaan sebagai wujud keinginan kuat masyarakat dan pemerintah yang menghendaki bahwa pemerintahan yang demokratis dapat diwujudkan dengan pemilihan para pejabat melalui cara-cara yang demokratis, khususnya untuk pemilihan kepala daerah, sehingga pemilihan kepala daerah yang secara demokratis dapat dimaknai pemilihan kepala daerah oleh rakyat secara langsung. Namun dalam perkembangannya tidak dapat dikesampingkan bahwa alternatif lain dapat juga untuk digunakan karena mengingat bahwa secara konstitusional frasa “dipilih secara demokratis” merupakan sebuah norma yang terbuka untuk ditafsirkan. Begitu pula Mahkamah Konstitusi dalam menafsirkan ketentuan tersebut adalah kewenangan pembentuk undang-undang (legislatif) untuk memilih cara yang tepat apakah kepala daerah dipilih secara langsung atau tidak sepanjang tidak keluar dari konteks pemilihan demokratis.

Permasalahannya adalah dalam tataran pelaksanaannya, tidak dapat dipungkiri bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung tidak mampu terhindarkan dari adanya distorsi, berupa pelanggaran yang bahkan dilakukan secara sistematis, terstruktur, dan massif yang justru jauh dari prinsip-prinsip demokrasi dan sering kali berujung pada perusakan sendi-sendi demokrasi (*mobokrasi*). Sedangkan melalui pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui lembaga perwakilan cenderung bersifat koruptif yang sarat akan kepentingan dan transaksi politik sebagaimana sebagaimana diterapkan sebelum

adanya gagasan pemilihan kepala daerah secara langsung. Dengan demikian pertanyaan yang kemudian muncul adalah makna dari demokratis itu sendiri diarahkan kemana?.

Sebagian besar masyarakat mengetahui bahwa dalam pelaksanaan demokrasi tidak dapat dipungkiri akan terjadi pelanggaran dan penyimpangan, sehingga atas terjadinya pelanggaran dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah tersebut perlu melalui perbaikan pelaksanaan dan meningkatkan kualitas penegakan hukumnya. Kemudian pertanyaannya adalah mengenai penerapan mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD apakah terdapat saluran hukum sehingga rakyat bisa mengawasi jalan sistem pemilihannya?.

Melalui mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung sama halnya memutar kembali konsepsi penerapan pemilihan kepala daerah yang dahulu pada masa sebelum pemilihan kepala daerah secara langsung diberlakukan yang justru melahirkan otoritarianisme. Implikasinya, diperlukan reformasi hukum pemilihan kepala daerah yang mengubah setiap peraturan yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah.

Permasalahan diatas merupakan implikasi dari Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Hal demikian terkait dengan tidak adanya penegasan pasal tersebut dalam mendefinisikan makna demokratis. Penafsiran makna “demokratis” yang terkandung dalam pasal tersebut akan terus berlangsung sampai ketentuan ini diubah sehingga ditentukan mekanisme yang pasti, yaitu apakah secara langsung melalui pemilu atau tidak langsung melalui lembaga perwakilan. Oleh karena itu, diperlukan perubahan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 demi kepastian hukum dan

penegasan komitmen demokrasi demi menjaga konsistensi implementasi hukumnya dan tidak menimbulkan ketentuan yang kabur.

Jika dibandingkan dengan mekanisme pemilihan anggota DPRD, justru potensi kuat untuk memilih alternatif pemilihan kepala daerah secara tidak langsung lebih kuat, walaupun penerapannya tidak melibatkan rakyat secara langsung. Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 ini memberikan ketegasan yang menentukan bahwa DPRD dipilih melalui pemilihan umum dan kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 bahwa pemilihan anggota DPRD merupakan bagian dari pemilu. Sedangkan ketentuan pemilihan kepala daerah dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak dijelaskan sama sekali yang merupakan pemilihan melalui pemilu dan tidak disebut atau ditegaskan dalam Pasal 22E sebagai bagian dari pemilu.

Penafsiran Mahkamah Konstitusi atas Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada pembentuk undang-undang untuk memilih alternatif langsung atau tidak langsung justru mempertahankan pasal tersebut menjadi kabur. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berisi kaidah hukum yang ragu dalam pembentukannya. Pelaksanaan mekanisme pemilihan kepala daerah berpotensi bisa berubah-ubah karena atas penafsiran ganda tersebut. Jika negara Indonesia pasca reformasi menginginkan terwujudnya tatanan pemerintahan yang demokratis ditingkatan lokal, maka pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan suatu prasyarat utama dalam mewujudkan demokratisasi tersebut. Dengan demikian, formulasi pemilihan kepala daerah perlu dipertahankan demi menjamin kelangsungan demokrasi di tingkatan lokal.

Di sisi lain, tidak ada pula yang dapat menyalahkan adanya pemilihan kepala daerah yang tidak beragam, baik langsung maupun tidak langsung. Seperti dalam pelaksanaan pemilihan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Sekiranya tidak salah jika pemilihan Gubernur di DIY dilaksanakan secara tidak langsung. Hal demikian karena ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak menyebutkan langsung atau tidak langsung.

Sekiranya apa yang diterapkan di DIY tidaklah sama sekali keliru dan menyimpang dari demokrasi. Hal demikian dapat ditelusuri bahwa Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menentukan prinsip demokrasi konstitusional. Prinsip ini berangkat dari sebuah pemahaman bahwa rakyat yang memegang kekuasaan tertinggi yang didalamnya dilakukan perjanjian yang diwujudkan dalam bentuk konstitusi. Sedangkan konstitusi menentukan mekanisme pemilihannya sebagaimana Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berisi dua alternatif pemilihan yaitu, secara langsung dan tidak langsung. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dikategorikan pemilihan secara tidak langsung karena tidak adanya partisipasi masyarakat secara langsung dalam penentuan jabatan tersebut.

Jika konstitusi menentukan pemilihan kepala daerah secara tegas dilaksanakan melalui mekanisme pemilu, maka pemilihan kepala daerah di DIY akan terikat pada pasal yang menentukan pemilihan langsung tersebut. Namun hal ini terlepas dari argumentasi melalui pemilihan secara langsung yang akan menghilangkan status keistimewaan suatu daerah sehingga pelaksanaan demokrasi

langsung yang memengaruhi status keistimewaan merupakan pengecualian dari pelaksanaan pemilihan langsung.

Hal demikian merupakan permasalahan mengenai tafsir atas frasa "dipilih secara demokratis". Namun, sekiranya kurang tepat jika mengatakan demokrasi adalah pemilu, karena pemilu bukan esensi dalam demokrasi namun prasyarat dalam demokrasi sehingga demokrasi dan pemilu merupakan dua unsur yang saling berkaitan erat namun berbeda. Dalam demokrasi tidak berhenti pada saat setelah pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Hal demikian karena sebagai wujud ide kedaulatan rakyat harus dimaknai bahwa sistem demokrasi menjamin rakyat untuk terlibat penuh untuk merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan pengawasan serta menilai fungsi-fungsi kekuasaan.<sup>166</sup> Dengan demikian keterlibatan warga negara untuk mengawasi pelaksanaan demokrasi menjadi urgensi atas keberlanjutan pembangunan demokrasi di Indonesia.

Demi terciptanya pemerintahan daerah berlanjut pada pelaksanaan pemerintahan daerah yang membutuhkan keterlibatan rakyat harus pula didasarkan atas kemandirian dalam berpolitik hingga pada saat setelah pertanggungjawaban pemerintah. Hal demikian berulang sebagai siklus yang berlangsung selama lima tahun sekali. Artinya setelah proses pertanggungjawaban pemerintahan selesai, maka proses demokrasi di daerah dimulai kembali dari pemilihan kepala daerah masing-masing.

---

<sup>166</sup> Jimly Asshiddiqie, *Partai...*, *loc.cit.*

Pada akhirnya terwujud Negara yang dapat memberikan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*).<sup>167</sup> Ketiga tahap dalam proses demokrasi tersebut merupakan sebuah siklus berantai yang saling berkaitan. Keterlibatan warga negara sangat diperlukan untuk mengawal jalannya demokrasi dalam tiga tahapan tersebut karena warga negara merupakan bagian dari negara yang memegang kekuasaan tertinggi dalam berdemokrasi. Hal demikian sesuai dengan Alenia Keempat UUD 1945 yang hendak mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*) sehingga terwujud keadilan sosial bagi warga negara Indonesia. Oleh karena itu, wujud prinsip kedaulatan rakyat dalam proses berdemokrasi tidak hanya dapat diartikan semata-mata menitikberatkan pada keterlibatan warga Negara dalam proses pemilihan umum, tetapi juga pengawasan dalam pelaksanaan pemerintahan.

### **3) Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Era Reformasi Setelah Amandemen Pasal 18 ayat (4) UUD 1945**

Amandemen kedua UUD 1945<sup>168</sup> pada tahun 2000 telah menimbulkan implikasi besar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu pasal yang mengalami perubahan pada amandemen kedua tersebut adalah Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur mengenai pemerintahan daerah dengan munculnya pasal

---

<sup>167</sup> Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, *op.cit.*, hlm. 54.

<sup>168</sup> Pasal-pasal yang diubah/ditambah pada amandemen kedua meliputi, Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (3), Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C.

baru, yakni Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B.<sup>169</sup> Bagir Manan menilai bahwa hasil perubahan yang ada pada Pasal 18 UUD 1945 setelah diamandemen lebih sesuai dengan semangat dan gagasan daerah untuk membentuk satuan pemerintahan daerah yang demokratis.<sup>170</sup> Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagai hasil perubahan kedua UUD 1945 yang menjadi landasan pelaksanaan pemilihan kepala daerah menyatakan bahwa “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*” telah membuka peluang bagi pembuat undang-undang untuk menetapkan produk hukum pemilihan kepala daerah dengan memberikan penafsiran terhadap makna dipilih secara demokratis. Sejak tahun 2004 pasca amandemen kedua UUD 1945 telah lahir beberapa produk hukum yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah di Indonesia. Produk hukum tersebut senantiasa mengalami perbaikan dan penataan sebagai upaya untuk mewujudkan menguatkan demokrasi ditataran lokal melalui pemilihan kepala daerah. Produk hukum yang lahir pasca amandemen kedua UUD 1945 antara lain sebagai berikut:

**1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *Juncto* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah**

Semenjak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menekankan pada pelaksanaan otonomi secara luas dan bertanggung jawab ternyata mempunyai dampak yang sangat besar bagi

---

<sup>169</sup> Bila dicermati pasal yang terdapat dalam Pasal 18 pasca perubahan UUD 1945, maka ketentuan Pasal 18 yang semula hanya terdiri dari satu pasal dirubah menjadi tiga pasal, yaitu Pasal 18 yang terdiri dari tujuh ayat, Pasal 18A yang terdiri dari dua ayat, Pasal 18B yang terdiri dari dua ayat.

<sup>170</sup> Bagir Manan, *Menyongsong..., Op.Cit.*, hlm. 9-10

pembangunan daerah. Pembangunan daerah semakin maju karena dana pembangunan yang diperoleh pemerintah daerah berdasarkan undang-undang perimbangan keuangan menjadi semakin besar. Akan tetapi disamping adanya pembangunan yang dinilai positif, ternyata juga memunculkan dampak negatif seperti adanya tindakan arogansi berupa pembangkangan di beberapa daerah yang merasa mendapat perlakuan tidak adil dari pemerintah pusat. Berkaitan dengan penyelenggara pemerintahan daerah, legislatif dinilai memiliki kewenangan yang cukup besar dibandingkan dengan eksekutif (*legislative heavy*). Kewenangan DPRD untuk memilih, menetapkan dan memberhentikan Kepala Daerah seringkali memunculkan kegaduhan politik. Tidak jarang kepala daerah yang dipilih oleh DPRD justru mendapat penolakan dari masyarakat. Begitu juga dengan kewenangannya untuk memberhentikan kepala daerah seringkali DPRD berlaku sewenang-wenang dan tidak mempertimbangkan kepentingan rakyat daerah sebagai konstituennya. Selama berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, cerita tentang pemberhentian kepala daerah oleh DPRD telah terjadi di beberapa daerah.<sup>171</sup> Tidak ada kepastian bagi jabatan kepala daerah, karena setiap saat harus menghadapi serangan dari DPRD.

Berbagai kekurangan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah disadari oleh para wakil rakyat yang duduk di MPR-RI yang kemudian

---

<sup>171</sup> Salah satu contoh konkrit dan populer adalah kasus pemberhentian Walikota Surabaya yang dilakukan selama dua kali pada satu masa jabatan, yakni Walikota Soenarto Soemoprawiro yang diberhentikan oleh DPRD karena alasan sakit, berhasil. Namun kemudian penggantinya, Bambang Dwi Hartono juga diberhentikan oleh DPRD dengan alasan pertanggungjawaban tahunannya ditolak meski telah diberi kesempatan untuk memperbaikinya. Hanya saja pemberhentian Walikota Bambang Dwi Hartono oleh DPRD Kota Surabaya tidak berhasil. Justru Bambang Dwi Hartono terus melaju sebagai Walikota dan bahkan terpilih kembali secara langsung oleh rakyat pada tahun 2005. Wawancara dengan Ni'matul Huda, 21 September 2015 di ruang Penerbitan UII

mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Bersamaan dengan itu, dalam Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000 telah dilakukan Perubahan Kedua terhadap UUD 1945 yang antara lain merubah Bab IV tentang Pemerintahan Daerah dengan melakukan penambahan pasal dan ayat pada pasal, yakni 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945 sehingga dapat disimpulkan bahwa dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 itu sejalan dengan adanya perubahan terhadap UUD 1945. Salah satu butir dari rekomendasi tersebut menyebutkan: “sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Revisi tersebut dimaksudkan sebagai upaya untuk melakukan penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen ke-dua yang menjadi dasar konstitusional penyelenggaraan pemerintahan daerah.”

Dalam rangka menjawab hiruk pikuk, gaduh, kisruh, dan proses *money politic* yang mewarnai pemilihan kepala daerah melalui DPRD sebagaimana yang diatur dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka pada pembahasan revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 salah satu materi yang juga dimasukan sebagai pembahasan adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung. Salah satu penyebab awal munculnya gagasan untuk melakukan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat itu tidak terlepas dari disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD oleh Megawati pada tanggal 31 Juli

2003. Pada Pasal 62 ayat (1) dan Pasal 78 ayat (1) mengenai tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tidak lagi diberi kewenangan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Selain hal tersebut Menurut Bintan R. Saragih, salah satu hal yang mendasari gagasan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat itu karena pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung sejalan dengan hal-hal sebagai berikut:<sup>172</sup>

1. Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Pascaamandemen, yang menyatakan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
2. Perubahan sistem pemerintahan/politik ditingkat pusat, dimana Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum, dan Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR, dan tidak lagi dapat diberhentikan MPR kecuali bila terbukti Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar hukum, sehingga dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan negara ditingkat pusat adalah sistem pemerintahan presidensiil yang murni.
3. Desakan dan tuntutan masyarakat yang mengarah pada pemilihan langsung kepala daerah dan wakilnya oleh rakyat dalam suatu pemilu. Hal ini akan

---

<sup>172</sup> Bintan R. Saragih, *Proses Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, dimuat dalam Roundtable Discussion diterbitkan oleh Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah, Jakarta, 2003, hlm. 20

mendukung konsep *good governmance*, di mana salah satu unsurnya ialah turut sertanya rakyat dalam pengambilan keputusan politik.

4. Mencegah atau setidaknya mengurangi *money politic* dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, karena bagaimanapun akan lebih sulit menyogok rakyat yang jumlahnya lebih banyak dari pada menyogok anggota DPRD yang jumlah terbatas.

Ni'matul Huda menilai bahwa secara garis besarnya pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat itu jauh lebih demokratis dari pada melalui DPRD. Setidaknya ada dua hal yang melandasi pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia perlu untuk dimasukkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; *pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan. Praktik selama berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menunjukkan bahwa pemilihan melalui DPRD seringkali berseberangan dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah.<sup>173</sup> Di luar dari pada itu pemilihan kepala daerah secara langsung juga dinilai sebagai perwujudan kedaulatan rakyat sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Melalui pemilihan kepala daerah secara langsung ekspresi nyata kedaulatan rakyat lebih terjamin dibandingkan dengan pemilihan melalui DPRD. Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat juga merupakan pelaksanaan dari jaminan konstitusi terhadap hak-hak rakyat, terutama hak rakyat untuk turut serta dalam

---

<sup>173</sup> Wawancara dengan Ni'matul Huda, 21 September 2015 di ruang Penerbitan UII

pemerintahan. Dalam UUD 1945 hak itu dijamin dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), dan dalam Pasal 28D ayat (3).<sup>174</sup>

Dihapuskannya kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 menjadi landasan kongkrit untuk dimasukkannya mekanisme pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat pada revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal tersebut dapat dibaca pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada bagian penjelasan angka 4 “pemerintahan daerah” yang berbunyi sebagai berikut:

“Kepala daerah adalah kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap kepala daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung”

---

<sup>174</sup> Pasal 27 ayat (1) UUD 1945; Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintah itu dengan tidak ada kecualinya. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945; Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Pasal 28D ayat (3) UUD 1945; Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan

Sebagai tindak lanjut atas pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sebagaimana ketentuan dalam Pasal 27 ayat (5), Pasal 33 ayat (3), Pasal 34 ayat (4), Pasal 35 ayat (5), Pasal 65 ayat (4), Pasal 89 ayat (3), Pasal 111 ayat (4), Pasal 114 ayat (4), UU No. 32 Tahun 2004, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai peraturan pelaksana ketentuan pasal tersebut.<sup>175</sup>

Mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, maka pelaksanaan pemilihan kepala daerah dibagi menjadi dua tahap yaitu tahap persiapan dan tahap pelaksanaan. Tahap persiapan meliputi:<sup>176</sup>

1. DPRD memberitahukan kepada kepala daerah maupun Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) daerah setempat mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah.
2. Dengan adanya pemberitahuan dimaksud kepala daerah berkewajiban untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepala pemerintah dan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD.
3. KPUD dengan pemberitahuan dimaksud menetapkan rencana penyelenggaraan pilkada yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal

---

<sup>175</sup> Pasal 1 angka 1 PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mendefinisikan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (yang selanjutnya disebut pemilihan) adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah

<sup>176</sup> Lihat Pasal 65 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

tahapan pilkada, membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) serta pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

4. DPRD membentuk Panitia Pengawas Pemilihan yang unsurnya terdiri atas kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers dan tokoh masyarakat.

Sedangkan tahap pelaksanaan meliputi penetapan daftar pemilih, pengumuman pendaftaran dan penetapan calon, kampanye, masa tenang, pemungutan suara, penghitungan suara, penetapan pasangan calon terpilih serta pengusulan pasangan calon terpilih.

Pemilihan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menganut sistem pemilihan “dua putaran” dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 107 yang berbunyi sebagai berikut:

1. 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.
2. Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang memperoleh suara terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.
3. Dalam hal pasangan calon yang peroleh suara terbesar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdapat lebih dari satu pasangan calon yang

suaranya sama, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.

4. Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) 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.

Semenjak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada bulan Oktober 2004, undang-undang ini menuai banyak perdebatan publik. Perdebatan itu terutama mengenai pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dinilai masih banyak mengalami kekurangan. Terutama pasal yang memuat tentang peran KPU dan KPUD, serta peranan partai politik sebagai lembaga yang memiliki hak untuk mendaftarkan calon kepada KPUD. Permasalahan tentang peran KPU dan KPUD menuai banyak masalah karena kedua lembaga penyelenggara pemilu tersebut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 saling terpisah dan tidak memiliki hubungan yang bersifat struktural, termasuk antara KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota. Masing-masing KPUD adalah penyelenggara pilkada yang langsung yang bersifat otonom dan menjadi penanggungjawab pelaksanaan pilkada langsung di daerahnya masing-masing. Ketentuan ini dapat dibaca pada Pasal 1 angka 21 UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan:

“Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang ini

untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota”.

Menurut Suharizal, penempatan peran sentral KPUD sebagai pelaksana pilkada memang mengundang persoalan mengingat bahwa masing-masing KPUD menjadi penanggung jawab pelaksanaan pilkada di daerah masing-masing sehingga dikhawatirkan proses pelaksanaan pilkada akan sarat masalah. Kekhawatiran tersebut mengingat bahwa di dalam pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, KPUD hanya bertindak sebagai pelaksana teknis di daerahnya masing-masing. Kebijakan yang berkenaan dengan pelaksanaan pemilu menjadi tanggungjawab KPU. Di samping itu, kepada masing-masing KPUD di setiap provinsi dan kabupaten/kota dikhawatirkan tidak mendorong pelaksanaan pilkada dengan standar yang sama sehingga akan sukar diperoleh standar pelaksanaan pilkada yang baku agar dapat dijadikan indikator keberhasilan pelaksanaan pilkada.<sup>177</sup>

Permasalahan kedua mengenai peranan partai politik yang dinilai terlalu besar dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Suharizal menyebutkan bahwa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memang telah menempatkan Partai Politik pada posisi yang sangat kuat. Dominasi partai politik bukan saja terletak pada proses pengajuan calon Kepala Daerah, di mana calon kepala daerah diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Lebih jauh lagi, hampir seluruh tahapan dalam pemilihan kepala daerah telah memberikan kewenangan yang sangat menentukan kepada partai politik melalui wakilnya yang berada di

---

<sup>177</sup> Suharizal, *Pilkada..., Op.Cit.*, hlm. 50

DPRD. Paling tidak ada tiga peran penting yang dipilih partai politik melalui wakilnya di DPRD dalam tahap pelaksanaan pemilihan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dikhawatirkan akan menghancurkan substansi demokrasi di daerah:<sup>178</sup>

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan penuh kepada partai politik melalui wakil-wakilnya di DPRD untuk membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah. Sesuai dengan ketentuan Pasal 57 ayat (5). DPRD dalam hal memilih panitia pengawas pemilihan kepala daerah sulit untuk mensterilkan diri dari kepentingan dan kebijakan partai politiknya. Pentingnya posisi panitia pengawas pemilihan kepala daerah dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah menjadikan anggota DPRD harus memilih orang-orang yang bisa diajak bekerja sama dan menyuarakan kepentingan partai politiknya.<sup>179</sup>
2. Tidak adanya peluang bagi calon perseorangan untuk ikut dalam pemilihan kepala daerah. Hal ini tentunya membawa keuntungan bagi partai politik, karena setiap orang yang mau berkompetisi dalam pemilihan kepala daerah terlebih dahulu harus memiliki partai politik sebagai kendaraannya. Dalam praktiknya sering kali partai politik dalam mencalonkan seseorang terdistorsi oleh praktik politik yang bukan saja tidak mengakomodir aspirasi publik dalam penentuan calon, namun juga memanipulasi aspirasi publik atas nama politik uang. Sehingga terkesan bahwa pencalonan melalui partai politik

---

<sup>178</sup> *Ibid...*, hlm. 87-90

<sup>179</sup> Suharizal, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Menurut UU 32/2004; Beberapa Pemikiran Menuju Arah Perbaikan*, Jurnal Percikan, IKB Universitas Jambi, Vol. 52 Edisi Februari 2004.

bukan lagi mengedepankan kapasitas dan kapabilitas calon kepala daerah melainkan mengedepankan modal/kapital seorang calon kepala daerah.

3. Adanya kewenangan yang diberikan kepada DPRD untuk melakukan pengawasan sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004,<sup>180</sup> secara tidak langsung telah memberikan celah kepada partai politik melalui wakilnya di DPRD untuk melakukan intervensi terhadap penyelenggara pemilihan kepala daerah.

Berbagai kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diatas telah menyebabkan undang-undang ini harus mengalami beberapa kali uji materi di awal pembentukannya. Pada tanggal 30 Desember 2004 materi undang-undang ini diuji materi di Mahkamah Konstitusi yang permohonan pengujiannya diajukan oleh lima LSM dan 16 KPU Provinsi.<sup>181</sup> Menurut pandangan para pemohon tidak semua materi pemilihan kepala daerah langsung yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bersesuaian dengan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945. Setidaknya ada tiga hal yang menjadi perhatian pemohon dalam mengajukan permohonannya, diantaranya; (1) pemilu termasuk di dalamnya pilkada, (2) penyelenggara pemilihan kepala daerah langsung, (3) independensi penyelenggara pemilihan

---

<sup>180</sup> Pasal 42 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004; "DPRD mempunyai tugas dan wewenang: (i) membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah, (j) melakukan pengawasan dan meminta pertanggungjawaban KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

<sup>181</sup> Para pemohon dengan surat permohonannya bertanggal 28 Desember 2004 yang diterima di Kepanitraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 30 Desember 2004 dan telah diregister pada tanggal 20 Januari 2004 dengan Nomor: 072/PUU-II/2004 dan Nomor 073/PUU-II/2004.

kepala daerah langsung.<sup>182</sup> Berdasarkan permohonan pemohon inilah kemudian Mahkamah Konstitusi mengeluarkan keputusan Nomor 072-073/PUU/2004 yang pada intinya menyatakan bahwa KPUD selaku penyelenggara pemilihan kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD, KPUD juga tidak mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD. Sebaliknya DPRD tidak memiliki kewenangan meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD. Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat sebagai berikut:

“Mahkamah berpendapat bahwa penyelenggara pilkada langsung harus berdasarkan asas pemilu, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil serta diselenggarakan oleh penyelenggara yang independen (mandiri). Maksud UUD 1945 tersebut, tidak mungkin dicapai apabila KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung ditentukan harus bertanggungjawab kepada DPRD. Sebab DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah terdiri atas unsur-unsur partai politik yang menjadi pelaku dalam kompetisi pilkada langsung tersebut. Oleh karena itu KPUD harus bertanggungjawab kepada publik bukan kepada DPRD. Sedangkan kepada DPRD hanya menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya, seperti yang ditentukan dalam Pasal 57 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004”.<sup>183</sup>

Selanjutnya pada tahun 2005, penjelasan Pasal 59 ayat (1) dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kembali harus diuji materi oleh

---

<sup>182</sup> Dirangkum dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU/2004 yang dibacakan pada tanggal 22 Maret 2005.

<sup>183</sup> Terpetik dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU/2004 yang dibacakan pada tanggal 22 Maret 2005, hlm. 52

Mahkamah Konstitusi.<sup>184</sup> Hal tersebut tidak terlepas dari adanya permohonan dari masing-masing ketua DPD partai yang tersebar di Sulawesi Utara.<sup>185</sup> Para pemohon mendalihkan bahwa pemberlakuan penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berpotensi menyebabkan tidak terselenggaranya pilkada langsung yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, dan terlebih lagi penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut telah menghalangi hak konstitusional para pemohon baik secara pribadi maupun warga negara Indonesia untuk turut berkompetisi dalam pemilihan kepala daerah. Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan:

“Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dalam penjelasannya Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan; Partai politik atau gabungan partai politik dalam ketentuan ini adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD”.

Menurut pemohon adanya penjelasan Pasal 59 ayat (1) telah mengaburkan substansi batang tubuh yang terdapat dalam Pasal 59 ayat (1), dan

---

<sup>184</sup> Para pemohon dalam permohonannya bertanggal 24 Januari 2005 yang diterima di Kepanitraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia pada hari senin tanggal 24 Januari 2005 dan telah siregister pada hari rabu tanggal 26 Januari 2005 dengan Nomor 005/PUU-III/2005.

<sup>185</sup> Para pemohon dalam pengujian dalam pengujian penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 diantaranya; Ferry Tinggogoy (Ketua DPW PKB Sulawesi Utara), Jack C. Parera, S.E., MBA (Ketua DPD PPIB Sulawesi Utara), Anthon. T. Dotulong (Ketua DPD PPDK Sulawesi Utara), Drs. E. Bulahari (Ketua DPD PSI Sulawesi Utara), Sonny Lela (Ketua DPD Partai Merdeka Sulut), Liang Gun Wa, SE (Ketua DPD PBSO Sulawesi Utara), H. Achmad Buchari S.H (Ketua DPW PBR Sulawesi Utara), Wislon H. Buyung, B.Sc (Ketua DPD PPDI Sulawesi Utara), Abdullah Satjawidjaja (Ketua PPNUI Sulawesi Utara), Drs. Danny Wattu (Ketua DPD PPD Sulawesi Utara), Firasat Mokodompit, S.E (Ketua DPD PKPB Sulawesi Utara), Ferdinand D. Lengkey (Ketua DPD PNI-M Sulawesi Utara)

(2), serta bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini bisa dibaca pada prihal alasan pemohon mengajukan uji materi terhadap penjelasan tersebut sebagai berikut:<sup>186</sup>

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 khususnya Pasal 59 ayat (1) dan (2) serta penjelasan Pasal 59 ayat (1), menurut para pemohon telah mengaburkan dan menghilangkan substansi dari batang tubuh Pasal 59 ayat (1) dan (2). Substansi batang tubuh Pasal 59 ayat (1) dan (2), mengatur bahwa yang boleh mengusulkan pasangan calon adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Apa yang diatur dalam batang tubuh tersebut sebenarnya sudah sangat jelas, masalahnya kemudian timbul setelah membaca penjelasan Pasal 59 ayat (1) yang menyatakan bahwa partai politik atau gabungan partai politik dalam ketentuan ini adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD.
2. Dengan adanya Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut, itu berarti bahwa Pasal 59 ayat (2) yang memberikan kesempatan kepada gabungan partai politik yang memiliki 15% (lima belas persen) akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan sudah dianulir, karena dimungkinkan untuk mengusulkan pasangan calon

---

<sup>186</sup> Terpetik dari Putusan Perkara Nomor 005/PUU-III/2005 tertanggal 22 Maret 2005 Mahkamah Konstitusi, hlm. 7-9

dengan adanya penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut hanyalah partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi di DPRD. Antara Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) dihadapkan dengan penjelasan Pasal 59 ayat (1) terdapat *Contradictio in Terminis*, sehingga dengan demikian penjelasan Pasal 59 ayat (1) cacat hukum. Seharusnya Pasal 59 ayat (1) sudah tidak memerlukan penjelasan, karena sudah sangat jelas.

3. Pemohon berpendapat bahwa dalam penjelasan Pasal 59 ayat (1) bukan hanya sekedar penjelasan, tapi adalah merupakan suatu regulasi baru yang seharusnya diletakkan dalam batang tubuh dan bukan dalam penjelasan.
4. UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) mengamanatkan bahwa; Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Hakikat dari pasal tersebut “dipilih secara demokratis” bukan hanya pada saat pemungutan suara dan penghitungan suara yang harus demokratis, tetapi juga harus ada jaminan pada saat penjurian calon. Masyarakat perlu mendapatkan akses yang luas untuk berpartisipasi dalam mendukung pasangan calon atau untuk dicalonkan. Oleh sebab itu, pembatasan sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut sungguh-sungguh tidak mencerminkan asas demokrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
5. Para pemohon adalah sebagian dari partai politik peserta pemilu 2004 di provinsi Sulawesi Utara, baik yang memiliki anggota (kursi) DPRD

namun tidak mencapai 15% (lima belas persen) kursi di DPRD, maupun partai politik yang tidak memiliki kursi di DPRD, jika dijumlahkan akumulasi perolehan suara sah pada pemilu DPRD Provinsi Sulawesi Utara ternyata partai-partai tersebut, telah berhasil mengumpulkan 34,4% suara sah. Suara rakyat yang telah disalurkan lewat partai-partai politik tersebut seyogyanya dihargai oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan memberikan kesempatan kepada partai-partai politik tersebut, untuk dapat mengusulkan pasangan calon.

6. Memerhatikan syarat yang ditetapkan oleh Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, bahwa yang boleh mendaftarkan pasangan calon adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi 15% (lima belas persen) kursi di DPRD atau 15% (lima belas persen) akumulasi perolehan suara sah pemilu 2004, maka itu berarti secara matematis paling banyak hanya ada 6 pasangan calon yang dapat mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah.

Berdasarkan pada alasan pemohon mengajukan permohonan pengujian Penjelasan Pasal 59 ayat (1), maka pada tanggal 22 Maret 2005 mengeluarkan keputusan yang dibacakan secara bergantian oleh hakim konstitusi yang dipimpin langsung oleh Jimly Asshiddiqie dengan berpendapat bahwa; penjelasan Pasal 59 ayat (1) memang bertentangan dengan Pasal 59 ayat (1) dan (2). Karena penjelasan Pasal 59 ayat (1) sudah terdapat dalam ayat (2)-nya. Majelis juga berpendapat bahwa penjelasan Pasal 59 ayat (1) itu telah menghilangkan hak konstitusional pemohon untuk dipilih sebagai kepala daerah yang telah dijamin

secara tegas dalam rumusan Pasal 59 ayat (2). Hak itu juga dijamin dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945.<sup>187</sup>

Dengan adanya keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka calon kepala daerah bukan hanya bisa diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang mempunyai kursi di DPRD. Namun bisa juga diusulkan dari gabungan partai politik yang tidak mempunyai kursi di DPRD yang memiliki akumulasi suara sah lebih dari 15% dalam pemilihan anggota DPDR tahun 2004.

Akibat dari adanya dua putusan perkara permohonan diatas yakni putusan Perkara Nomor 072-073/PUU-II/2004 dan Nomor 005/PUU-III/2005 telah membawa implikasi terhadap produk hukum dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Untuk itu dalam rangka mengakomodasi putusan tersebut, maka pemerintah mengubah Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 dengan 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.

Selain hal diatas, dalam perkembangannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 beberapa pasalnya juga pernah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang perubahan atas Undang-

---

<sup>187</sup> Hakim Konstitusi berpendapat bahwa adanya penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU a quo secara nyata telah menghilangkan hak para pemohon untuk dipilih sebagai kepala daerah yang telah dijamin secara tegas dalam rumusan Pasal 59 ayat (2). Hak konstitusional para pemohon untuk berpartisipasi dalam pemerintahan yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 dan telah dijabarkan dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) undang-undang a quo ternyata dihilangkan oleh Penjelasan Pasal 59 ayat (1). Selain itu pelaksanaan Pasal 59 ayat (1) telah jelas dirumuskan dalam ayat (2)-nya yang cukup menjamin makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Lihat selengkapnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005 tanggal 22 Maret 2005, hlm. 19

Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian ditetapkan menjadi UU No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang. Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dilandasi alasan untuk mengantisipasi genting yang disebabkan oleh bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya di seluruh atau sebagian wilayah pemilihan kepala daerah yang berakibat pemilihan tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal. Disamping itu, juga alasan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan dana, perlengkapan, dan personel.<sup>188</sup>

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 juga telah merubah beberapa ketentuan yang ada pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, seperti perubahan pada Pasal 90 ayat (1) yang berbunyi jumlah pemilih disetiap Tempat Pemungutan Suara (TPS) sebanyak-banyaknya 300 orang dirubah menjadi paling banyak 600 orang. Kemudian ada penyisipan pasal baru, yakni Pasal 236A dan Pasal 236B.

## **2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum**

Pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum ini merupakan upaya untuk melakukan

---

<sup>188</sup> Penjelasan Umum UU No. 8 Tahun 2005 menjelaskan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah belum mengatur mengenai penundaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang disebabkan oleh bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya diseluruh atau sebagian wilayah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakibat pemilihan tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal. Disamping itu, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah perlu dilakukan dengan menerapkan prinsip efisiensi dan efektivitas baik yang berkaitan dengan pemanfaatan dana, perlengkapan, personel, dengan memerhatikan kondisi wilayah pemilihan.

penyempurnaan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan pemilihan umum. Lahirnya undang-undang ini dimaksudkan untuk lebih meningkatkan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengevaluasian penyelenggaraan pemilihan umum. Hal ini dapat dibaca pada bagian konsideran “menimbang” huruf b, c, d, e, dan huruf f Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang berbunyi sebagai berikut:

- b. Bahwa penyelenggaraan pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil hanya dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara pemilihan umum yang mempunyai integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas;
- c. Bahwa berdasarkan penyelenggaraan pemilihan umum sebelumnya, diperlukan penyempurnaan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan pemilihan umum;
- d. Bahwa penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan pemilihan umum dimaksudkan untuk lebih meningkatkan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi.
- e. Bahwa diperlukan suatu undang-undang yang mengatur penyelenggaraan pemilihan umum.

Secara umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 bukanlah perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.<sup>189</sup> Namun, kedua

---

<sup>189</sup> Undang-Undang 22 Tahun 2007 mencantumkan UU No. 32 Tahun 2004 dalam konsideran “mengingat”

peraturan ini memiliki substansi pengaturan yang sama, khususnya tentang penyelenggara pemilihan umum, yaitu KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Pengawas Pemilu Provinsi dan jajaran dibawahnya. Menurut Suharizal meskipun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 telah disahkan sebagai undang-undang yang mengatur mengenai pemilihan umum termasuk pemilihan kepala daerah tetap tidak bisa mengesampingkan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dengan kata lain ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tetap dinyatakan berlaku sepanjang tidak diatur lain dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.<sup>190</sup>

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 merupakan kompilasi dan penyempurnaan yang komprehensif yang memuat aturan penyelenggaraan pemilihan umum, meliputi pemilihan DPR, DPD, DPRD, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Undang-undang inilah yang kemudian memberikan terobosan baru dengan memasukkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari pemilihan umum. Secara substantif Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 bertujuan untuk menjadikan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mempunyai hubungan yang hirarkis serta menjadikan KPU sebagai lembaga yang independen dalam melaksanakan pemilu. Mengingat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, penyelenggara pemilihan kepala daerah itu diserahkan kepada KPUD yang hanya bersifat fungsional dan tidak memiliki hubungan hirarkis dengan KPU,

---

<sup>190</sup> Suharizal, *Pemilukada...*, *Op.Cit.*, hlm 78

sehingga KPUD mengalami problem yang serius dalam menjalankan tugasnya dalam hal legitimasi dan independensi.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 mengamanatkan bahwa untuk menjamin kualitas, integritas, dan profesionalisme anggota KPU maupun Bawaslu, maka proses seleksi anggotanya harus dilaksanakan oleh tim seleksi yang independen yang terdiri dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat. Hal ini tentunya juga merevisi ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dimana pengawas pemilihan kepala daerah dibentuk oleh DPRD.

### **3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian diubah untuk kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, yang diundangkan pada tanggal 28 April 2008. Perubahan tersebut dilakukan untuk mengantisipasi perkembangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, salah satunya adalah menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan keikutsertaan calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah.<sup>191</sup> Dalam perkembangannya perubahan juga memuat revisi dan pengaturan baru terhadap sejumlah ketentuan yang dipandang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pemilihan

---

<sup>191</sup> Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 tertanggal 23 Juli 2007, proses pencalonan kepala daerah lewat jalur perseorangan sesuai dengan UUD 1945. Putusan ini berdasarkan adanya pertentangan hukum antara Pasal 56 dan Pasal 60 UU No. 32 Tahun 2004 dengan Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan ayat (3) UUD 1945, dimana pasal dalam UU No. 32 Tahun 2004 hanya memberikan peluang dan hak kepada calon-calon/pasangan calon kepala daerah yang mewakili kendaraan partai politik (parpol/gabungan parpol) dengan kata lain bagi mereka yang memiliki sumber daya dan akses saja yang bisa ikut dalam pemilukada. Pasal tersebut juga mematkan hak-hak konstitusi bagi calon-calon yang tidak memiliki kendaraan politik/parpol. Pada hal disisi lain, pasal dalam UUD 1945 menjamin hak-hak konstitusional politik setiap warga negara dalam berpolitik.

kepala daerah. Hal tersebut dapat dilihat pada huruf c, d, dan e konsideran “menimbang” Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 sebagai berikut:

- c. Bahwa dalam penyelenggaraan pemilihan kepala pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah terjadi perubahan, terutama setelah putusan Mahkamah Konstitusi tentang calon perseorangan;
- d. Bahwa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 belum diatur mengenai pengisian kekosongan wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya;
- e. Bahwa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 belum diatur mengenai pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang meninggal dunia, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.<sup>192</sup>

Menurut Sudono Syueb adanya perubahan kedua terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah mampu melahirkan kepemimpinan daerah yang efektif dengan memperhatikan prinsip demokrasi, persamaan, keadilan, dan kepastian hukum dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan memberikan

---

<sup>192</sup> Huruf c, d, dan e konsideran “menimbang” UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

kesempatan yang sama bagi setiap warga negara yang memenuhi syarat untuk ikut dalam pemilihan kepala daerah.<sup>193</sup>

Secara garis besarnya ada beberapa hal yang dirubah secara terbatas berkaitan dengan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dan pemilihan kepala daerah yang dirubah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 antara lain:

- a. **Pertama**, mengatur tentang pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang kosong apabila wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah yang meninggal dunia, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya selama enam bulan secara terus menerus. Adapun mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah diatur dalam Pasal 26 ayat (4) sampai ayat (7) sebagai berikut:

Ayat (4). Untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD

Ayat (5) Untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berasal dari calon perseorangan dan masa jabatannya masih 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala

---

<sup>193</sup> Sudono Syueb, *Dinamika...*, *Op.Cit.*, hlm. 95-96

daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD.

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

Ayat (7) Dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari calon perseorangan karena meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD.

- b. **Kedua**, mengatur tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik maupun calon perseorangan. Ketentuan mengenai hal tersebut diatur dalam Pasal 59 yang berbunyi sebagai berikut:

1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah;

- a. Pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
  - b. Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang
- 2) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.
- 2a). pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
- a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
  - b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
  - c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
  - d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen)

2b). pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

- a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
- b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
- c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
- d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
- e. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).

2c). jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2a) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota diprovinsi dimaksud

- 2d). jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2b) tersebar di lebih 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.
- 2e). dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2a) dan ayat (2b) dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotocopy Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) Dihapus.
- 4) Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat,
- 4a). dalam proses penetapan pasangan calon perseorangan, KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.
- 5) Partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan calon partai politik, wajib menyerahkan:
- a. Surat pencalonan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau pimpinan partai politik gabungan;
  - b. Kesepakatan tertulis antar partai politik yang bergabung untuk mencalonkan pasangan calon;
  - c. Surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau para pimpinan partai politik yang bergabung;

- d. Surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan;
  - e. Surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;
  - f. Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
  - g. Surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
  - h. Surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya;
  - i. Surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPRD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
  - j. Kelengkapan persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58; dan
  - k. Visi, Misi, dan program dari pasangan calon secara tertulis.
- 5a). calon perseorang pada saat mendaftarkan diri wajib menyerahkan:
- a. Surat pencalonan yang wajib ditandatangani oleh pasangan calon perseorangan;

- b. Berkas dukungan dalam bentuk pernyataan dukungan yang dilampiri dengan *fotocopy* Kartu Tanda Penduduk atau surat keterangan tanda penduduk;
  - c. Surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;
  - d. Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
  - e. Surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
  - f. Surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya;
  - g. Surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPRD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
  - h. Kelengkapan persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58; dan
  - i. Visi, Misi, dan program dari pasangan calon secara tertulis.
- 5b). dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (5a) huruf b hanya diberikan kepada satu pasangan calon perseorangan.

- 6) Partai politik atau gabungan partai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon dan pasangan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh partai politik atau gabungan partai politik lainnya.
- 7) Masa pendaftaran pasangan calon sebagaimana pada ayat (1) paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak pengumuman pendaftaran pasangan calon.

Menurut Zuharizal, perubahan kedua ini yang memuat tentang calon perseorangan, dinilai terlalu memberatkan bagi calon perseorangan yang berasal dari daerah yang jumlah penduduknya besar seperti di pulau jawa. Sebagai contoh Jawa Barat, ketika mengacu pada jumlah penduduknya berarti seorang calon perseorangan harus mengumpulkan dukungan sebesar 1,2 juta dalam bentuk salinan KTP. Terlebih lagi jika bukti dukungan itu berupa salinan KTP atau kartu keterangan penduduk itu dinilai terlalu pelik karena pada saat itu administrasi pendudukan masih dinilai kurang baik. Masih banyaknya pemilik KTP ganda dan KTP palsu dikalangan masyarakat menjadi hal yang cukup dikhawatirkan akan merusak esensi dari pada pemilihan kepala daerah itu sendiri yang jauh dari asas pemilihan yang sesungguhnya.<sup>194</sup>

Akan tetapi diluar dari pada itu ada satu ketentuan dalam perubahan kedua ini yang menarik untuk dicermati, yaitu adanya ketentuan yang mewajibkan bagi seorang calon kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk mengundurkan diri dari jabatan negerinya ketika ingin menjadi calon kepala daerah atau wakil

---

<sup>194</sup> Zuharizal, *PEMILUKADA...*, *Op.Cit.*, hlm. 83-84

kepala daerah. Hal ini menandakan bahwa setiap pasangan calon yang ingin ikut dalam pemilihan kepala daerah harus benar-benar siap dari segala hal termasuk mundur dari jabatan sebelumnya. Selain itu, ini juga dimaksudkan untuk memberikan pembelajaran politik bagi para pejabat negara bahwa mengikuti pemilihan kepala daerah bukan sekedar *gambling*, tetapi sungguh-sungguh harus dipersiapkan dengan matang, sehingga yang bersangkutan harus siap kalah dan menang dengan segala konsekuensinya.

Ketentuan mengenai keharusan *incumbent* mengundurkan diri dari jabatannya ketika ingin menjadi calon kepala daerah mengalami perubahan ketika diuji materikan oleh salah Gubernur Lampung periode 2004-2009 Drs. Sjachroedin Zp calon *incumbent* pilkada lampung. Karena dalam Keputusan Mahkamah Konstitusi pasal pengunduran diri dari calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang akan mencalonkan diri lagi (*incumbent*) dalam pemilihan kepala daerah dicabut. Menurut Hakim Mahkamah Konstitusi, Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah mengandung ketentuan yang tidak proporsional dan rancu, baik dari segi formulasi maupun substansi dan menimbulkan ketidakpastian hukum dan perlakuan yang sama (*equal treatment*) antara para pejabat negara. Selain itu keharusan untuk mundur dari jabatan kepala daerah ketika kepala daerah ingin mencalonkan diri kembali itu bertentangan dengan konstitusi. Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat sebagai berikut:<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-IV/2008 tertanggal 4 Agustus 2008, hlm. 56

“Bahwa syarat pengunduran diri bagi calon yang sedang menjabat (*incumbent*) sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*) atas masa jabatan kepala daerah yaitu lima tahun (*vide* Pasal 110 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan sekaligus perlakuan yang tidak sama (*unequal treatment*) antar sesama pejabat negara *vide* Pasal 59 ayat (5) huruf I Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945”.

Menurut Suharizal adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan ketentuan pengunduran diri seorang *incumbent* ketika ingin maju kembali dalam pemilihan kepala daerah selanjutnya telah memberikan kontribusi besar dan peluang besar untuk menang kembali bagi calon *incumbent* dibandingkan dengan calon lainnya. Keuntungan besar yang dimiliki seorang *incumbent* tersebut setidaknya ada dua, yaitu keuntungan langsung dan tidak langsung. Keuntungan langsung yang di dapat bagi kepala daerah yang sedang menjabat adalah dalam bentuk popularitas. Sementara keuntungan tidak langsungnya adalah dari segi aktivitasnya. Kepala daerah yang sedang menjabat bisa melakukan kunjungan daerah, kunjungan kerumah masyarakat hingga meresmikan sebuah proyek untuk mengenalkan dirinya kepada masyarakat.<sup>196</sup>

#### **4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum**

---

<sup>196</sup> Suharizal, *Pilkada..., Op.Cit.*, hlm. 72

Sama halnya dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang sebenarnya bukan merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, demikian juga dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Akan tetapi terdapat kesamaan materi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 makanya undang-undang ini tidak dapat dipisahkan. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang mengatur mengenai penyelenggaraan Pemilihan Umum termasuk di dalamnya penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.<sup>197</sup> Meskipun Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 telah disahkan sebagai undang-undang yang mengatur mengenai pemilihan umum termasuk pemilihan kepala daerah tetap tidak bisa mengesampingkan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan kata lain ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tetap dinyatakan berlaku sepanjang tidak diatur lain dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011.

Pembentukan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dimaksudkan untuk menjamin penyelenggaraan pemilihan umum yang berkualitas dalam mewujudkan kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Hal ini

---

<sup>197</sup> Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 mencantumkan Pasal 18 ayat (3), dan (4) dalam konsederan mengingatnya yang mana pasal tersebut juga merupakan landasan konstitusional pembentukan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

dapat dibaca pada bagian konsideran “menimbang” huruf a, b, c, dan d, e, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Bahwa penyelenggaraan pemilihan umum yang berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945;
- b. Bahwa untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum yang dapat menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat dibutuhkan penyelenggara pemilihan umum yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas;
- c. Bahwa dalam rangka peningkatan kualitas penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud pada huruf b, UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum perlu diganti;
- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf, b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 merupakan kompilasi dan penyempurnaan komprehensif yang memuat aturan penyelenggaraan pemilihan umum, meliputi pemilihan DPR, DPD, DPRD, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam Undang-Undang ini pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dimasukkan sebagai bagian dari pada pemilihan umum yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi untuk memilih Gubernur, sedangkan untuk memilih Bupati dan Walikota diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum

Kabupaten/Kota. Dalam menjalankan tugasnya Komisi Pemilihan Umum tingkat Provinsi dan Kabupaten Kota memiliki hubungan yang hierarkis dengan Komisi Pemilihan Umum tingkat Pusat.

Secara umum, ada beberapa perbedaan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 antara lain:

1. Dalam hal persyaratan untuk menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota ditambahkan dua ketentuan yang sebelumnya tidak ada dalam undang-undang sebelumnya yakni bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan dipemerintahan dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah selama masa keanggotaannya apabila terpilih (Pasal 11 huruf i), dan tidak berada satu ikatan perkawinan dengan sesama penyelenggara pemilihan umum (Pasal 11 huruf m)
2. Dalam hal kesekretariatan, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 ada ketentuan bahwa Sekretariat KPU Provinsi dan Sekretariat Kabupaten/Kota dipilih oleh Sekretariat Jendral (Sekjen KPU) masing-masing dari 3 nama yang diusulkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Sekjen memiliki hubungan hirarkhis dengan Sekretariat KPU Provinsi dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota (pasal 56 ayat 1).
3. Dalam hal pengawas penyelenggara pemilu, dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 terdapat satu ketentuan yang memuat adanya pengawas pemilu kecamatan (Pasal 69 ayat 1) yang sebelumnya tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.

4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memuat ketentuan mengenai keberadaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang bersifat tetap dan berkedudukan di ibukota negara (Pasal 109 ayat 1). Anggota DKPP terdiri dari 1 orang unsur KPU, 1 orang unsur Bawaslu, 1 orang utusan masing-masing partai politik yang ada di DPR, dan 4 orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partaim politik yang ada di DPR berjumlah ganjil atau 5 orang dalam hal jumlah utusan partainpolitik yang ada di DPR berjumlah genap (Pasal 109 ayat 4).

Adanya berbagai perubahan tersebut diatas dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum yang dapat menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat. Selain itu perubahan tersebut juga dimaksudkan untuk membentuk penyelenggara pemilihan umum yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas dan menjunjung tinggi sikap independensi sebagai penyelenggara pemilihan umum.

#### **5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota merupakan suatu koreksi atas kekurangan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung. Berdasarkan evaluasi atas penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung selama kurun waktu 2004 sampai dengan 2014 menunjukkan fakta bahwa biaya yang dikeluarkan oleh negara dan pasangan calon untuk menyelenggarakan dan mengikuti pemilihan kepala daerah secara langsung sangat besar dan berpotensi pada peningkatan

korupsi ditingkatkan elit lokal. Kementrian Dalam Negeri Mencatat sekitar 330 atau sekitar 86,22% kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi.<sup>198</sup>

Dalam rangka menghindari terjadinya hal tersebut diatas pada proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah selanjutnya, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 disahkan dengan melakukan beberapa perubahan secara substansial. Perubahan substansi dapat dilihat dengan adanya perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat menjadi tidak langsung melalui DPRD sebagaimana ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014. Perubahan tersebut dimaksudkan sebagai bentuk penyempurnaan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota melalui DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota untuk menempatkan mekanisme pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis dan menguatkan tata kelola pemerintahan daerah yang efisien dan efektif dalam kontruksi sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan asas desentralisasi.<sup>199</sup>

Menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka, jujur, dan adil. Sedangkan pemilihan bupati dan walikota dipilih oleh DPRD Kabupaten/kota secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka, jujur, dan adil. Pemilihan kepala daerah dilaksanakan setiap lima tahun sekali serentak

---

<sup>198</sup> Hasil wawancara tempo dengan Kemendagri pada tanggal 23 Juli 2014, diakses 12 Oktober 2015

<sup>199</sup> Lihat penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

secara nasional dan calon Gubernur, calon Bupati, calon Walikota harus mengikuti uji publik.<sup>200</sup> Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara serentak dimaksudkan sebagai salah satu cara untuk menghilangkan praktik kecurangan para calon melalui mobilisasi massa antar daerah. Praktik yang terjadi sebelumnya banyak calon kepala daerah yang melakukan mobilisasi massa pemilih dari luar daerah pemilihan agar mendapatkan massa pemilih. Sedangkan uji publik dimaksudkan agar melahirkan kepala daerah yang memiliki kompetensi, integritas, kapabilitas serta memenuhi unsur akseptabilitas.

Warga negara yang dapat ditetapkan menjadi calon Gubernur, calon Bupati, dan calon Walikota harus memiliki persyaratan antara lain: bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; Setia kepada Pancasila dan UUD 1945; Berpendidikan minimal Sekolah Lanjutan Atas; Telah mengikuti uji publik; Usia minimal 30 tahun untuk calon Gubernur, dan 25 tahun untuk calon Bupati dan Walikota; Sehat jasmani dan rohani, tidak pernah dijatuhi hukuman pidana, tidak sedang dicabut hak pilihnya; Tidak pernah melakukan perbuatan tercela, harus menyerahkan daftar kekayaan pribadi; Tidak memiliki tanggungan hutang; Tidak sedang dinyatakan pailit; Wajib memiliki NPWP; Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; Berhenti dari jabatannya sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain; Tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana, memberitahukan pencalonannya sebagai kepala daerah kepada Pimpinan DPR, DPD, atau DPRD bagi anggota DPR, DPD, atau DPRD; Harus

---

<sup>200</sup> *Ibid...*, Pasal 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014

mengundurkan diri sebagai TNI/POLRI dan PNS sejak mendaftarkan diri sebagai calon; Berhenti dari jabatan pada BUMN atau BUMD; dan tidak berstatus sebagai anggota panlih gubernur, bupati, dan walikota.<sup>201</sup>

Jika dilihat dari ketentuan persyaratan menjadi Gubernur, Bupati, dan Walikota seperti yang disebutkan diatas, salah satu syaratnya adalah tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana. Pada bagian penjelasan, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan konflik kepentingan adalah tidak memiliki ikatan perkawinan dengan petahana kecuali telah melewati satu kali masa jabatan.<sup>202</sup> Persyaratan tersebut merupakan terobosan baru yang tidak ditemukan pada undang-undang sebelumnya. Dengan demikian undang-undang ini menutup peluang suami istri untuk ikut berkompetisi pada pemilihan kepala daerah dan menghindari adanya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Hal lain yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 adalah adanya pengisian jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, Wakil Walikota. Pengusulan wakil kepala daerah tidak dilakukan bersamaan dengan pengusulan kepala daerah namun diusulkan oleh kepala daerah paling lambat lima belas (15) hari setelah pelantikan kepala daerah.<sup>203</sup> Hal baru yang diatur dalam undang-undang ini bahwa tidak semua kepala daerah memiliki wakil kepala daerah dan kepala daerah bisa memiliki lebih dari satu (1) wakil kepala daerah.

Menurut ketentuan Pasal 45 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Daerah Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 1000.000 (satu juta)

---

<sup>201</sup> *Ibid...*, Pasal 13 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014

<sup>202</sup> *Ibid...*, Penjelasan Pasal 13 ayat (1) huruf q Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014

<sup>203</sup> *Ibid...*, Pasal 48 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014

jiwa tidak memiliki wakil gubernur, daerah provinsi dengan jumlah penduduk di atas 1000.000 (satu juta) jiwa sampai dengan 3000.000 (tiga juta) jiwa memiliki satu (1) wakil gubernur, daerah provinsi dengan jumlah penduduk di atas 3000.000 (tiga juta) jiwa sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) jiwa dapat memiliki dua (2) wakil gubernur dan daerah provinsi di atas 10.000.000 (sepuluh juta) jiwa dapat memiliki tiga (3) wakil gubernur.<sup>204</sup> Sedangkan untuk daerah kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 100.000 (seratus ribu) jiwa tidak memiliki wakil bupati/walikota, kabupaten/kota dengan jumlah penduduk diatas 100.000 (seratus ribu) jiwa sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa memiliki satu (1) wakil bupati/walikota, dan kabupaten/kota dengan jumlah penduduk diatas 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa dapat memiliki dua (2) wakil bupati/walikota.<sup>205</sup>

Dengan membaca ketentuan-ketentuan baru yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tampak adanya keinginan pemerintah untuk memperbaiki segala kekurangan yang terdapat dalam undang-undang sebelumnya. Pemerintah ingin meningkatkan kualitas dari calon kepala daerah melalui uji publik dan memberikan persyaratan tertentu untuk menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah seperti harus memiliki pengalaman dibidang pelayanan publik. Akan tetapi, dilain itu disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 telah menuai penolakan dari berbagai kalangan, terutama yang menghendaki pelaksanaan pemilihan kepala daerah tetap dilaksanakan

---

<sup>204</sup> *Ibid...*, Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014

<sup>205</sup> *Ibid...*, Pasal 45 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014

secara langsung oleh rakyat. Beberapa pakar mencatat bahwa jika pemilihan kepala daerah dipilih melalui DPRD dapat menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat kepada kepala daerah tersebut dan pemilihan kepala daerah melalui DPRD juga merupakan wujud kemunduran Indonesia sebagai negara demokrasi.

Pada dasarnya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menjadi dasar pembentukan undang-undang pemilihan kepala daerah tidak menyebutkan secara langsung pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat melainkan hanya di sebut dilaksanakan “secara demokratis”. Akan tetapi menurut penulis sendiri apabila pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara tidak langsung oleh rakyat (melalui DPRD) sebenarnya telah mengandung muatan inkonsistensi terhadap UUD 1945. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis. Secara terminologi demokrasi berarti pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kata demokratis sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 secara sistematis dan gramatikal adalah merupakan turunan dan penjabaran dari kata kedaulatan rakyat, yakni suatu bentuk atau mekanisme dalam sistem pemerintahan negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat.

#### **6. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan, Gubernur, Bupati, dan Walikota**

Belum cukup sepekan pasca pengesahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota oleh DPR-RI melalui Sidang Paripurna pada tanggal 25 September 2014 yang mengembalikan

pelaksanaan pemilihan kepala daerah kepada DPRD,<sup>206</sup> pemerintah dalam hal ini Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang terdiri dari 206 pasal pada tanggal 2 Oktober 2015 yang mengembalikan pemilihan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Dari sudut pandang konstitusional, keluarnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 secara otomatis mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014.

Di keluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 bertujuan untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamatkan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dengan menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan sebagaimana Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Hal tersebut bisa dilihat pada konsideran “menimbang” Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang menyatakan sebagai berikut:

- a. Bahwa untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamatkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;

---

<sup>206</sup> Keputusan untuk mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada DPRD sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 disepakati oleh empat fraksi, yakni Fraksi Partai Golkar (73 orang), Fraksi PKS (55 orang), Fraksi PAN (44 orang), dan Fraksi Partai Gerindra 32 orang. Edi Toet Hedratno, *Polemik Pemilihan Kepala Daerah Pasca Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota* Jurnal Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Volume 1 Nomor 1, Februari 2014, hlm. 11-12

- b. Bahwa rakyat dan demokrasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu ditegaskan dengan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung oleh rakyat, dengan tetap melakukan perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini telah dijalankan;
- c. Bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD telah mendapatkan penolakan oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kegentingan yang memaksa sesuai putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009;
- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Secara konstitusional, sesuai dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia dari yang tertinggi sampai yang terendah sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Perpu memang merupakan salah satu produk hukum yang diakui keberadaannya. Hal ini bisa dilihat pada jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berikut:<sup>207</sup>

1. UUD 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

---

<sup>207</sup> Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dari ketujuh jenis peraturan tersebut diatas, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) adalah satu-satunya peraturan yang memerlukan usur hal ikhwal kepentingan yang memaksa dalam pembentukannya. Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang.”<sup>208</sup> Ketentuan lebih lanjut terkait dengan pembentukan Perpu dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dimana dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa Perpu adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal memaksa, yang kedudukannya sejajar dengan undang-undang.<sup>209</sup> Meskipun kedudukannya sejajar dengan undang-undang, Perpu memiliki kekhususan tertentu, yakni tidak dibentuk melalui mekanisme pembahasan dan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Adapun terkait penafsiran hal ikhwal kegentingan

---

<sup>208</sup> Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>209</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014 tertanggal 11 Februari 2014 menyatakan materi muatan Perpu adalah materi muatan undang-undang, mempunyai daya berlaku seperti undang-undang dan mengikat umum sejak diundangkannya. Monika Suhayati, *Kontroversi Perpu Pilkada dan Perpu Pemda*, Jurnal Singkat Hukum Vol. VI No. 20/II/P3DI/2014, hlm. 2

yang memaksa dapat dilihat pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 sebagai berikut:

1. Adanya keadaan, yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadinya kekosongan hukum atau undang-undang terkait yang ada tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang dengan prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Dengan demikian ketika melihat pada ketentuan “kosederan” menimbang huruf c, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, penulis berkesimpulan bahwa perpu tersebut sah secara hukum karena telah memenuhi unsur hal ikhwal dan kegentingan yang memaksa. Unsur yang terpenuhi diantaranya *pertama*, unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), dimana dalam hal ini dibutuhkan pengaturan yang jelas terkait pelaksanaan Pilkada yang berlaku dirasa tidak memadai dan tidak sejalan dengan kehendak rakyat. Kondisi yang terjadi di masyarakat, yakni berupa penolakan yang terjadi diaman-mana atas ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada DPRD.<sup>210</sup>

---

<sup>210</sup> Hal ini bisa dilihat pada survey yang dilakukan oleh Lembaga Survey Indonesia (LSI) yang bekerja sama dengan *International Foundation for Electoral System* (IFES) yang dirilis pada

*Kedua*, unsur keterbatasan waktu (*limited time*), pelaksanaan Pilkada membutuhkan payung hukum yang jelas. Mengingat dalam kurun waktu 2015 terdapat 204 kepala daerah yang akan berakhir masa jabatannya,<sup>211</sup> sehingga dibutuhkan suatu peraturan yang mengatur hal tersebut secara rinci. *Ketiga*, Perpu Pilkada merupakan jawaban dari adanya kekosongan hukum yang tidak dapat diatasi dengan membuat peraturan perundang-undangan dengan prosedur biasa dikarenakan membutuhkan waktu yang lama.

Ketika mencermati substansi dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 banyak hal yang menjadi perbaikan dari pada apa yang ditentukan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014. *Pertama*, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 merubah sistem pemilihan kepala daerah yang sebelumnya menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 diserahkan kepada DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2), dirubah menjadi dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana ditentukan ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014. *Kedua*, dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 juga dimasukkan beberapa hal yang menjadi perbaikan dari beberapa undang-undang pemilihan kepala daerah yang pernah berlaku sebelumnya. Perbaikan tersebut diantaranya:

---

Desember 2014 dengan responden tersebar di 34 Provinsi di Indonesia menyebutkan bahwa 84% rakyat Indonesia mendukung Pilkada secara langsung, dan hanya 6% yang mendukung Pilkada secara tidak langsung atau melalui DPRD. Dikutip dari Pendapat Fraksi Demokrat dalam Penyampaian Pendapat terkait Perpu Pilkada, 15 Januari 2015

<sup>211</sup> Dikutip dari Pandangan Fraksi PDIP dalam penyampaian pandangannya terkait Perpu Pilkada, pada 15 Januari 2015

1. Adanya uji publik bagi calon kepala daerah. Dengan uji publik, dapat dicegah Calon dengan integritas buruk dan kemampuan rendah, karena masyarakat tidak mendapatkan informasi yang cukup, atau hanya karena yang bersangkutan merupakan keluarga dekat dari incumbent. Uji publik semacam ini diperlukan, meskipun tidak menggugurkan hak seseorang untuk maju sebagai calon Gubernur, Bupati atau pun Wali Kota.
2. Penghematan atau pemotongan anggaran Pilkada secara signifikan, karena dirasakan selama ini biayanya terlalu besar.
3. Mengatur kampanye dan pembatasan kampanye terbuka, agar biaya bisa lebih dihemat lagi, dan untuk mencegah benturan antar massa.
4. Akuntabilitas penggunaan dana kampanye, termasuk dana sosial yg sering disalahgunakan. Tujuannya adalah juga untuk mencegah korupsi.
5. Melarang politik uang, termasuk serangan fajar dan membayar parpol yang mengusung. Banyak kepala daerah yang akhirnya melakukan korupsi, karena harus menutupi biaya pengeluaran seperti ini.
6. Melarang fitnah dan kampanye hitam, karena bisa menyesatkan publik dan juga sangat merugikan calon yang difitnah. Demi keadilan para pelaku fitnah perlu diberikan sanksi hukum.
7. Melarang pelibatan aparat birokrasi. Ditengarai banyak calon yang menggunakan aparat birokrasi, sehingga sangat merusak netralitas mereka.
8. Melarang pencopotan aparat birokrasi pasca Pilkada, karena pada saat pilkada, calon yang terpilih atau menang merasa tidak didukung oleh aparat birokrasi itu.

9. Menyelesaikan sengketa hasil Pilkada secara akuntabel, pasti dan tidak berlarut-larut. Perlu ditetapkan sistem pengawasan yang efektif agar tidak terjadi korupsi atau penyuapan.
10. Mencegah kekerasan dan menuntut tanggung jawab calon atas kepatuhan hukum pendukungnya. Tidak sedikit terjadinya kasus perusakan dan aksi-aksi destruktif karena tidak puas atas hasil pilkada.

Sepuluh point tersebut diatas kemudian dimuat dalam beberapa pasal sebagai bentuk perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan yang marak terjadi pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah sebelum Perpu ini diterbitkan. Hal itu dilakukan demi terciptanya pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang demokratis ditingkatan daerah.

#### **7. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah undang-undang yang memiliki catatan tersendiri dalam sejarah hukum dan politik nasional di Indonesia Pasca reformasi. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 adalah bentuk lain dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 setelah DPR-RI menerima peraturan tersebut untuk disahkan menjadi undang-undang pada tanggal

20 Januari 2015.<sup>212</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 ini lahir penuh lika-liku dan drama, serta sempat menjadi tawar menawar politik secara kasat mata setelah terjadinya perubahan peta politik nasional hasil pemilu 2014.<sup>213</sup>

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 bertujuan untuk menjamin penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Peraturan yang berasal dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 dibuat dalam waktu yang sangat singkat sehingga menyebabkan undang-undang ini belum sempat dikritisi oleh pemangku kepentingan, ahli hukum tata negara, ahli politik, ahli pemerintahan, ahli pemilu, dan ahli penyusun undang-undang. Akibatnya muatan materi undang-undang ini mengandung banyak sekali kelemahan dan kekurangan, baik dari sisi redaksional, sistematika, maupun substansi.<sup>214</sup>

Di lihat dari substansinya, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengandung tujuh buah substansi yang baru yang dijabarkan dalam beberapa pasal diantaranya:<sup>215</sup>

1. Pencalonan tunggal diatur dalam (Bab I, III; VII, VIII, IX Pasal 1, 7, 39-47, 48-50, 51-55);
2. Pencegahan politik dinasti diatur dalam (Bab III, XIII Pasal 7, dan 160);

---

<sup>212</sup> Titik Angraini *et.all*, *Menuju Pilkada Serentak 2021 Subtansi dan Strategi Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015*, Yayasan Perludem, Jakarta, 2015, hlm. iii

<sup>213</sup> Wawancara dengan Bambang Eka Cahya, 30 September 2015 di Ruang Pengajaran FISIPOL UMY

<sup>214</sup> Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 terdapat sebelas kesalahan ketik atas angka, kata, dan frasa. Sistematika undang-undang tidak disusun sebagaimana lazimnya undang-undang pemilu sehingga sulit dipahami. Selain itu, terdapat pokok bahasan penting yang tidak dijadikan bab, sebaliknya terdapat pokok bahasan tidak penting dijadikan bab. Lihat selengkapnya dalam Titik Angraini *et.all*, *Menuju Pilkada...*, *Op.Cit.*, hlm. 2

<sup>215</sup> Diolah penulis dari isi, muatan materi dan substansi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

3. Uji publik diatur dalam (Bab IV, Pasal 38);
4. Pembatasan dana kampanye diatur dalam (Bab XI, Pasal 74);
5. Pemungutan dan penghitungan suara elektronik diatur dalam (Bab XIII, Pasal 85, 95, 98, dan 111);
6. Penyelesaian sengketa pemilihan ke Mahkamah Agung diatur dalam (Bab XX, Pasal 156, dan 159); dan
7. Pemilihan Kepala Daerah Serentak diatur dalam (Bab II, XXVI, Pasal 3. 201, dan 202).

Pengaturan tujuh substansi baru tersebut tidak jernih, tidak jelas, dan tidak konsisten sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Selain itu juga bisa ditafsirkan melanggar konstitusi sehingga berpotensi dikoreksi Mahkamah Konstitusi. Namun materi muatan bermasalah tidak hanya terbatas pada tujuh substansi baru tersebut, tetapi juga terdapat dalam beberapa materi muatan lain.

Kelemahan dan kekurangan, baik dari sisi redaksional, sistematika, maupun substansi dalam penyusunan undang-undang ini seperti yang disinggung diawal adalah sebagai berikut:

- a. Redaksional

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 diawali BAB I KETENTUAN UMUM dan diakhiri BAB XVIII KETENTUAN PENUTUP. Peraturan ini seakan terdiri dari 28 bab, padahal hanya 27 bab, karena dari BAB XXVI KETENTUAN PERALIHAN loncat ke BAB XXVIII KETENTUAN PENUTUP. Kesalahan redaksional juga terdapat pada BAB IV PENYELENGGARA PEMILIHAN. Di sini tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota tidak ditulis pada bagian

tersendiri, berbeda dengan tugas dan wewenang KPU dan KPU Provinsi; demikian juga dengan KPPS yang tidak diwadahi dalam bagian tersendiri, berbeda dengan PPK dan PPS. Dalam BAB XIV PENGHITUNGAN SUARA, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menulis dua kali “Bagian Ketiga” masing-masing untuk “Rekapitulasi Penghitungan Suara di PPK” dan “Rekapitulasi Penghitungan Suara di KPU Kabupaten/Kota”. Pasal 40 ayat (1) dan ayat (2) menulis frasa “pasangan calon”, dari yang benar “calon” saja.

b. Sistematika

Bab dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 disusun menyerupai Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008. Berbeda dengan UU No. 8 Tahun 2012 dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang mewadahi pengaturan tentang asas, pelaksanaan dan penyelenggara dalam satu bab, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 membuat bab tersendiri untuk mengatur penyelenggara. Bab ini diletakkan setelah bab calon, padahal lazimnya pengaturan penyelenggara didahulukan karena pilkada tidak berjalan tanpa ada penyelenggara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tidak membuat ketentuan penetapan hasil pilkada ke dalam bab tersendiri tetapi disatukan dalam bab penghitungan suara. Hal ini tidak saja keluar dari kelaziman, tetapi juga membingungkan karena substansi pengaturan penetapan hasil pilkada berbeda dengan penghitungan suara. Penetapan hasil pilkada yang menggunakan formula tertentu, berbeda dengan penghitungan suara dan rekapitulasi penghitungan suara yang sekadar menjumlah suara. Penetapan hasil pilkada mestinya dibuatkan bab

tersendiri, selain karena memang merupakan tahapan pelaksanaan pemilu tersendiri, juga merupakan titik pijak untuk melakukan pelantikan atau sengketa hasil pilkada jika ada pihak yang merasa lebih berhak menjadi calon terpilih.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menghadirkan ketentuan baru tentang uji publik yang diwadahi dalam satu bab tersendiri. Karena undang-undang ini mengharuskan bakal calon mengikuti uji publik dan jarak waktu antara pendaftaran bakal calon dengan uji publik hampir dua bulan, sedangkan jarak waktu antara uji publik dengan pendaftaran calon hampir empat bulan, maka tahapan pelaksanaan pilkada menjadi berbeda dengan tahapan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden. Di sini tahapan pertama adalah pendaftaran bakal calon, lalu uji publik, dan dilanjutkan pendaftaran calon, diikuti kampanye, pemungutan suara dan penghitungan suara.

Bab pendaftaran pemilih, dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 terletak di awal, tapi dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 terletak di tengah. Itu artinya, tahapan pelaksanaan pilkada tidak dimulai dengan pendaftaran pemilih (seperti yang terjadi dalam pemilu legislatif dan pemilu presiden), melainkan dimulai dari tahapan pendaftaran bakal calon. Di sini undang-undang terlihat mengabaikan atau setidaknya menomorduakan pemilih dan pendaftaran pemilih. Pendaftaran pemilih tidak masuk dalam tahapan pelaksanaan pilkada, sedangkan penyerahan daftar penduduk potensial pemilih masuk dalam tahapan persiapan. Pertanyaannya, jika bab hak memilih dan pendaftaran pemilih diletakkan di tengah (antara bab

penetapan calon dan bab kampanye), lalu kapan tahapan pendaftaran pemilih dilakukan?

c. Judul dan konsideran

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 berjudul “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota”. Judul ini menunjukkan bahwa undang-undang menempatkan pilkada bukan sebagai pemilu tetapi sekadar pemilihan. Padahal hakekat pemilihan pejabat publik secara langsung oleh rakyat adalah pemilu. Apalagi pelaksanaan pilkada menurut undang-undang ini juga menggunakan asas pemilu, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Judul “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota” juga menunjukkan pilkada kali ini memilih kepala daerah secara tunggal, bukan pasangan kepala daerah. Memang UUD 1945 tidak menyebut wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota, tetapi bukan berarti ada larangan untuk memilih pasangan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota. Pemilihan pasangan kepala daerah penting untuk representasi politik dan menjaga harmoni sosial.

Konsideran “Mengingat” dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 hanya menyebut Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur tentang wewenang presiden dalam mengeluarkan Undang-undang. Peraturan ini mestinya juga mencantumkan Pasal 18 ayat (4), yang menyatakan, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Sebab ini adalah ketentuan konstitusional yang menjadi dasar penyelenggaraan pilkada langsung oleh rakyat. Karena “dipilih secara demokratis” sudah ditafsirkan sebagai pemilihan oleh

rakyat, maka konsideran “Mengingat” mestinya juga mencantumkan ketentuan Pasal 22E ayat (1) yang berbunyi, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.”

d. Ketentuan umum dan nomenkelator

Jika pilkada ditetapkan sebagai pemilu, maka sejumlah pengertian dalam ketentuan umum harus disesuaikan. Demikian juga jika pilkada ditetapkan memilih pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota, maka rumusan pengertian terkait hal ini juga harus disesuaikan. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tidak membedakan secara tegas istilah “penyelenggaraan” dengan “pelaksanaan”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1999), “menyelenggarakan” berarti mengatur dan menjalankan kegiatan, sedangkan “melaksanakan” berarti menjalankan atau mengerjakan perintah/rancangan/keputusan. Artinya, “penyelenggara”

e. Asas tujuan dan penyelenggara

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menegaskan pilkada dilaksanakan secara demokratis dan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Ini adalah asas pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Dengan penyebutan asas ini sesungguhnya pilkada itu merupakan pemilu. Undang-undang juga menulis dua “Prinsip Pelaksanaan” pilkada: *pertama*, pilkada dilaksanakan setiap lima tahun sekali secara serentak; dan *kedua*, calon harus mengikuti uji publik. Ketentuan ini berlebihan, karena dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1999) pengertian asas dan prinsip itu sama. UUD 1945 menulis siklus lima tahunan pemilu satu rangkaian dengan asas

pemilu, sehingga ketentuan pilkada serentak itu bisa disatukan dengan ketentuan tangan asas. Selanjutnya menempatkan uji publik sebagai asas pemilu juga berlebih karena ini hanya sebuah syarat yang harus diikuti oleh calon. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 bertujuan memilih gubernur, bupati, dan walikota secara langsung oleh rakyat. Meskipun tujuan itu sudah tercermin dalam judul undang-undang, tetap saja tujuan pilkada harus dirumuskan dalam pasal yang tegas.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tidak membedakan pengertian “penyelenggaraan” dan “pelaksanaan” sehingga isi ketentuan BAB II membingungkan. Jika konsisten menggunakan pengertian Kamus Besar Bahasa Indonesia (1999), maka beberapa rumusan ketentuan pada bab ini adalah sebagai berikut: *pertama*, pilkada diselenggarakan setiap lima tahun sekali secara serentak nasional; *kedua*, penyelenggaraan pilkada terdiri atas a) penyusunan peraturan pelaksanaan pilkada; b) perencanaan dan penganggaran; c) persiapan pelaksanaan; d) pelaksanaan tahapan pilkada; e) pengawasan pelaksanaan tahapan pilkada; dan c) penegakan hukum pelaksanaan tahapan pilkada; sedang ketiga, pelaksanaan tahapan pilkada meliputi a) pendaftaran pemilih, b) pendaftaran calon, c) kampanye, d) pemungutan dan penghitungan suara, dan e) pelantikan. Beberapa kegiatan pencalonan dimasukkan dalam tahapan pendaftaran calon, termasuk uji publik, sedangkan kegiatan pendaftaran pemilih dan penetapan harus dibikinkan tahapan sendiri.

Selain hal tersebut diatas, dimasukkannya tujuh substansi baru dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang tidak dimuat dalam undang-undang

pilkada sebelumnya yang diharapkan menjadi sebagai bentuk penataan baru dalam sistem pemilihan, tahapan pelaksanaan, dan penegakan hukum, ternyata pengaruhnya tidak berkorelasi positif dengan kualitas proses maupun hasil pilkada. Justru sebaliknya, pelaksanaan tahapan pilkada terkesan berpanjangan-panjang, sedang sistem pemilihan belum tentu berhasil menyaring kepala daerah berkualitas. Selain itu, ketentuan-ketentuan yang mengatur tujuh substansi baru tersebut bisa diajukan ke Mahkamah Konstitusi karena dinilai melanggar konstitusi. Potensi pengajuan tersebut diprediksi akan terjadi karena beberapa hal sebagai berikut:

a. Aktor penyelenggara pemilihan kepala daerah.

Aktor penyelenggara pemilihan kepala daerah yang dimaksudkan adalah penyelenggara, pemilih, calon, dan pemantau. Pengaturan penyelenggara dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sesungguhnya mubazir, karena soal ini sudah diatur lengkap dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Tentang penyelenggara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mestinya tinggal merujuk saja pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dengan beberapa ketentuan tambahan, bahwa KPU berwenang menetapkan jadwal kegiatan dan tahapan pilkada serentak, mengingat desain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 untuk menyelenggarakan pilkada serentak, sedangkan desain Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 untuk menyelenggarakan pilkada masing-masing daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menggunakan model calon tunggal (calon kepala daerah tanpa wakil). Model ini menafikan fungsi representasi dalam pencalonan pilkada, sehingga jabatan itu seakan hanya bisa

dimiliki oleh satu kelompok mayoritas. Model calon tunggal juga bisa menimbulkan konflik sosial, baik pada masa penyelenggaraan pilkada maupun pemerintahan pasca pilkada, khususnya bagi masyarakat terbelah seperti di Sumatera Utara, Kalimantan Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Papua. Oleh karena itu, model paket (pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah) menjadi pilihan terbaik. Apabila model pasangan calon membuat kepala daerah tidak kompak, maka tata cara pencalonannya dilakukan dengan, *pertama*, partai politik atau gabungan partai politik atau calon independen menetapkan bakal calon kepala daerah; *kedua*, bakal calon kepala daerah mengangkat bakal calon wakil kepala daerah; *ketiga*, pasangan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah mendaftarkan diri ke Komisi Pemilihan Umum. Pengaturan syarat calon dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, khususnya yang bertujuan membatasi politik kekerabatan, sebaiknya langsung diletakkan pada pasal, tidak lagi diletakkan dalam penjelasan.

#### b. Sistem Pemilihan

Terdapat tiga variabel penting dalam sistem pemilu pejabat eksekutif: metode pencalonan, metode pemberian suara, dan formula calon terpilih. Dari tiga variabel tersebut, metode pemberian suara, di mana pemilih hanya memberikan satu tanda pilih kepada pasangan calon di kertas suara, tidak ada masalah, yang menuai permasalahan adalah metode pencalonan dan formula calon terpilih. Metode pencalonan di mana partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki jumlah kursi tertentu di DPRD mendorong terjadinya politik transaksional dalam proses pencalonan. Oleh karena itu metodenya perlu

disederhanakan. Setiap partai politik yang punya kursi di DPRD bisa mengajukan pasangan calon. Metode ini tidak akan menghasilkan pasangan calon banyak asal formula perolehan calon terpilihnya juga diubah dari pasangan calon peraih suara terbanyak di atas 30% suara menjadi pasangan calon peraih suara terbanyak saja.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menggunakan formula pasangan calon terpilih; *pertama*, pasangan calon yang meraih suara terbanyak di atas 30%, ditetapkan menjadi pasangan calon terpilih; *kedua*, jika tidak ada pasangan calon yang meraih sedikitnya 30% suara, maka dilakukan putaran kedua bagi pasangan calon peraih suara terbanyak pertama dan kedua. Formula ini tak hanya gagal menyederhanakan sistem kepartaian di DPRD, tetapi juga memperpanjang ketegangan politik. Oleh karena itu formula tersebut perlu diganti dengan formula mayoritas sederhana yang mampu memaksa partai-partai membentuk koalisi besar agar bisa menang dalam pemilihan. Metode ini juga menghindari terjadinya putaran kedua yang menyebabkan pilkada menelan banyak biaya.

#### c. Pelaksanaan Tahapan Pemilihan Kepala Daerah

Sebagaimana biasanya tahapan dalam pelaksanaan pilkada itu terdiri dari; (1) pendaftaran pemilih; (2) pendaftaran pasangan calon; (3) kampanye; (4) pemungutan dan penghitungan suara; (5) penetapan hasil pilkada; dan (6) pelantikan pasangan calon terpilih. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tidak menjadikan pendaftaran pemilih sebagai salah satu tahapan pelaksanaan pilkada. Padahal pemilu di manapun, pendaftaran pemilih selalu jadi tahapan pertama dan utama, karena menyangkut hak politik setiap warga negara. Pendaftaran pemilih menjadi tahapan pertama, tetapi prosesnya berjalan linier sampai ditetapkannya

daftar pemilih tetap. Atas dasar daftar pemilih tetap inilah KPU mencetak surat suara, karena surat suara harus dicetak sesuai dengan jumlah pemilih ditambah cadangan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 memperkenalkan uji publik. Kegiatan ini dianggap penting sehingga masuk dalam kategori prinsip dan diatur dalam bab tersendiri. Padahal jika dicermati ketentuan yang mengaturnya, uji publik sesungguhnya hanyalah bagian dari penjarangan calon yang dilakukan oleh partai politik. Meskipun disebutkan bahwa uji publik dimaksudkan menguji integritas dan kompetensi bakal calon, namun kegiatan ini hanya seremonial belaka. Oleh karena itu uji publik sesungguhnya tidak beda dengan pengenalan calon. Jika memang itu yang dimaksud pengenalan calon ini sebaiknya diselenggarakan oleh partai politik atau bakal calon independen, sementara tugas Komisi Pemilihan Umum hanya memverifikasi apakah pelaksanaan uji publik tersebut sesuai dengan ketentuan atau tidak. Beberapa ketentuan yang perlu disebutkan adalah bentuk kegiatan, jumlah peserta, fungsi panelis, dan biaya penyelenggaraan yang ditanggung negara tapi disalurkan Komisi Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 membuat ketentuan pembatasan dana kampanye. Ini hal baru yang akan berdampak positif terhadap penggunaan dan pengelolaan dana kampanye. Hanya saja ketentuan ini tidak jelas dan terukur sehingga cenderung menyulitkan Komisi Pemilihan Umum dalam membuat peraturan pelaksanaannya. Oleh karena itu pembatasan dana kampanye harus diperjelas ruang lingkupnya, juga dipertegas sanksinya apabila terjadi

pelanggaran. Selain pembatasan dana kampanye, undang-undang mestinya mulai melakukan pembatasan terhadap transaksi tunai, misalnya dengan membuat ketentuan bahwa setiap transaksi di atas Rp 5 juta harus dilakukan melalui rekening.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tidak menjadikan penetapan hasil pemilihan kepala daerah sebagai tahapan tersendiri dan disatukan dengan tahapan rekapitulasi penghitungan suara. Ini adalah kesalahan mendasar, sebab penetapan hasil pilkada, meskipun merupakan kelanjutan dari rekapitulasi penghitungan suara, namun sesungguhnya memiliki substansi berbeda. Jika yang rekapitulasi hanya menjumlah suara, penetapan hasil pilkada adalah penerapan formula pasangan calon terpilih. Selain itu tahapan ini juga menjadi titik pijak untuk pelantikan atau gugatan sengketa hasil pilkada.

#### d. Penegakan Hukum

Penegakan hukum pilkada yang dimaksudkan meliputi; (1) penanganan tindak pidana pilkada, (2) penanganan pelanggaran administrasi, (3) penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara, (4) penyelesaian sengketa administrasi pilkada atau sengketa tata usaha negara pilkada, dan (5) penyelesaian sengketa hasil pilkada. Dari lima isu tersebut, sanksi pidana politik uang, penyelesaian sengketa tata usaha negara pilkada dan penyelesaian sengketa hasil pilkada, perlu mendapat perhatian. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tidak membuat batas-batas tegas dalam mengatur politik uang. Termasuk pengertian politik uang di sini adalah pembelian pencalonan kepada partai politik, pembelian suara kepada pemilih, penyogokan kepada penyelenggara untuk mengubah hasil penghitungan

suara. Pembatasan ruang lingkup politik uang, seperti “Memberikan dan atau menjanjikan uang atau barang pada masa kampanye” jelas-jelas mengabaikan kenyataan bahwa jual beli suara tidak hanya terjadi pada masa kampanye. Selain itu, sanksi terhadap pelaku politik uang harus tegas agar memberikan efek jera sekaligus mempermudah penyelesaian jika terjadi sengketa hasil pilkada.

Sengketa tata usaha negara pilkada adalah sengketa yang terjadi antara penyelenggara dengan pasangan bakal calon karena bakal pasangan calon merasa diperlakukan tidak adil karena tidak ditetapkan KPU sebagai peserta pilkada atau pasangan calon. Dalam hal ini pasangan bakal calon bisa menggugat putusan Komisi Pemilihan Umum ke Bawaslu, lalu jika tidak terima bisa ke PTUN dan bisa dibanding ke PTTUN dan Mahkamah Agung. Proses penyelesaian sengketa tata usaha ini memakan waktu lama sehingga bisa menimbulkan ketidakpastian hukum. Untuk itu penyelesaian sengketa ini perlu disederhanakan: pasangan bakal calon bupati/walikota dan wakil bupati/ wakil walikota bisa menggugat ke PTTUN yang putusannya final, sedangkan pasangan bakal calon gubernur dan wakil gubernur bisa menggugat ke Mahkamah Agung yang putusannya final.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menyerahkan penyelesaian sengketa hasil pilkada ke Mahkamah Agung. Ini menimbulkan masalah; *pertama*, Mahkamah Agung sedari awal sudah menyatakan tidak sanggup menangani sengketa hasil pilkada mengingat tanggungan perkaranya masih sangat banyak; *kedua*, Mahkamah Agung tidak punya pengalaman menyelesaikan sengketa hasil pilkada. Undang-undang menyerahkan sengketa hasil pemilihan kepala daerah ke Mahkamah Konstitusi berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi yang

menyatakan bahwa pihaknya tidak lagi menangani sengketa hasil pilkada. Padahal putusan Mahkamah Konstitusi masih membuka peluang untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada di Mahkamah Konstitusi selama badan khusus penyelesai sengketa hasil pilkada belum terbentuk. Oleh karena itu sebaiknya penyelesaian sengketa tetap di Mahkamah Konstitusi karena lembaga ini yang punya pengalaman, sambil menunggu terbentuknya badan khusus penyelesai sengketa hasil pilkada.

Dari berbagai paparan diatas dapat disimpulkan bahwa disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 masih jauh dari harapan yang baik sebagai landasan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Hal itu karena masih banyaknya muatan materi yang mengandung ketidak pastian hukum dan bahkan dalam segi penyusunan banyak pasal yang tumpang tindih dan dikhawatirkan akan menjadi pemicu banyaknya konflik baik ditingkatan elit maupun dimasyarakat yang akan terjadi ketika undang-undang tersebut diterapkan. Untuk itu perlu adanya peninjauan ulang dan telaah kritis yang dilakukan oleh pemerintah dalam membuat undang-undang yang baru untuk memperbaiki undang-undang tersebut agar penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dapat berjalan efektif, efisien sesuai dengan kehendak masyarakat.

**8. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.**

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang akhirnya disahkan dan diundangkan tanggal 18 Maret 2015 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57. Undang-undang ini disahkan sebagai upaya untuk memperbaiki berbagai kekurangan dan kelemahan dari undang-undang sebelumnya yang dianggap perlu untuk dilakukan perubahan.<sup>216</sup> Untuk itu lahirnya undang-undang ini telah menyempurnahkan beberapa ketentuan yang sebelumnya dianggap inkonsistensi dan menuai banyak permasalahan jika dilaksanakan. Penyempurnaan tersebut secara substansi meliputi hal berikut:<sup>217</sup>

a. Penyelenggara Pemilihan

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Putusan ini mengindikasikan bahwa pemilihan kepala daerah bukan merupakan rezim pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945. Sebagai konsekuensinya, maka komisi pemilihan umum yang diatur di dalam Pasal 22E tidak berwenang menyelenggarakan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Untuk mengatasi

---

<sup>216</sup> Kosederan menimbang Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, “bahwa beberapa ketentuan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, perlu dilakukan perubahan”.

<sup>217</sup> Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

masalah konstitusionalitas penyelenggara tersebut dan dengan mengingat tidak mungkin menugaskan lembaga penyelenggara yang lain dalam waktu dekat ini, maka di dalam Undang-Undang ini ditegaskan komisi pemilihan umum, badan pengawas pemilihan umum beserta jajarannya, dan dewan kehormatan penyelenggara pemilihan umum masing-masing diberi tugas menyelenggarakan, mengawasi, dan menegakkan kode etik sebagai satu kesatuan fungsi dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara berpasangan berdasarkan Undang-Undang ini.

b. Tahapan Penyelenggaraan Pemilihan

Adanya penambahan tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang diatur di dalam Perpu, yaitu tahapan pendaftaran bakal calon dan tahapan uji publik, menjadikan adanya penambahan waktu selama 6 enam bulan dalam penyelenggaraan Pemilihan. Untuk itu Undang-Undang ini bermaksud menyederhanakan tahapan tersebut, sehingga terjadi efisiensi anggaran dan efisiensi waktu yang tidak terlalu panjang dalam penyelenggaraan tanpa harus mengorbankan asas pemilihan yang demokratis.

c. Pasangan Calon

Konsepsi di dalam Perpu adalah calon kepala daerah dipilih tanpa wakil. Di dalam Undang-Undang ini, konsepsi tersebut diubah kembali seperti mekanisme sebelumnya, yaitu pemilihan secara berpasangan atau paket.

d. Persyaratan calon perseorangan

Penambahan syarat dukungan bagi calon perseorangan dimaksudkan agar calon yang maju dari jalur perseorangan benar-benar menggambarkan dan

merepresentasikan dukungan riil dari masyarakat sebagai bekal untuk maju ke ajang Pemilihan.

e. Penetapan calon terpilih

Salah satu aspek penting yang diperhatikan dalam penyelenggaraan Pemilihan adalah efisiensi waktu dan anggaran. Berdasarkan hal tersebut, perlu diciptakan sebuah sistem agar pemilihan hanya dilakukan dalam satu putaran, namun dengan tetap memperhatikan aspek legitimasi calon kepala daerah terpilih. Berdasarkan hal tersebut, Undang-Undang ini menetapkan bahwa pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.

f. Persyaratan Calon

Penyempurnaan persyaratan calon di dalam Undang-Undang ini bertujuan agar lebih tercipta kualitas gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang memiliki kompetensi, integritas, dan kapabilitas serta memenuhi unsur akseptabilitas.

g. Pemungutan suara secara serentak

Konsepsi pemungutan suara serentak menuju pemungutan suara serentak secara nasional yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 perlu disempurnakan mengingat akan terjadi pemotongan periode masa jabatan yang sangat lama dan masa jabatan penjabat menjadi terlalu lama. Undang-undang ini memformulasikan ulang tahapan menuju pemilu serentak nasional tersebut dengan mempertimbangkan pemotongan periode masa jabatan yang tidak terlalu lama dan masa jabatan penjabat yang tidak terlalu lama; kesiapan penyelenggara pemilihan; serta dengan

memperhatikan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD secara serentak pada tahun 2019.

Meskipun undang-undang ini telah mengalami beberapa perubahan dan perbaikan di dalam penyusunannya, akan tetapi tetap menyisakan berbagai polemik dilingkungan masyarakat dan mengandung potensi untuk digugat ke Mahkamah Konstitusi. Salah satu pasal yang dianggap bertentangan dengan norma yang terkandung dalam UUD 1945 adalah Pasal 7 huruf r beserta penjelasannya. Dalam pasal tersebut dinyatakan:

“Warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota harus memenuhi beberapa persyaratan salah satunya menurut Pasal 7 huruf r adalah tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana. Maksud dari pasal tersebut sebagaimana yang termaktub dalam penjelasannya adalah Yang dimaksud dengan “tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana” adalah tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan”<sup>218</sup>

Menurut Adnan Putricha Ichsan sebagai pemohon yang juga merupakan anak salah satu Bupati petahana Gowa Sulawesi Selatan, adanya pasal tersebut berpotensi bertentangan dengan norma UUD 1945 serta menyebabkan hak

---

<sup>218</sup> Lihat selengkapnya dalam Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 beserta dengan penjelasannya.

konstitusionalnya yang dijamin dalam UUD 1945 untuk turut pencalonan kepala daerah Gowa, Sulawesi Selatan dilanggar.<sup>219</sup> Berdasarkan permohonan tersebut, maka Mahkamah Konstitusi memutuskan pasal tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>220</sup>

Selain pasal diatas, ketentuan pasal yang mengatur mengenai penundaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah apabila dalam satu daerah hanya ada satu pasangan calon yang mendaftarkan diri (calon tunggal) juga mengalami polemik. Pasal tersebut juga dimohonkan oleh Efendi Gazali dan Yayasan Sakti Suryandaru untuk diuji norma materilnya di Mahkamah Konstitusi.<sup>221</sup> Inti dari alasan pengajuan permohonan pengujian norma materil para pemohon adalah para pemohon merasa dirugikan hak konstitusionalnya apabila pelaksanaan pemilihan kepala daerah ditunda hingga 2017 apabila disatu daerah hanya terdapat satu pasangan calon sesuai dengan ketentuan pasal yang dimohonkan pemohon.<sup>222</sup> Mersespon pengajuan uji norma materil terhadap pasal tersebut yang memuat ketentuan tentang penundaan pemilihan kepala daerah apabila hanya terdapat satu pasangan calon, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan keputusan dengan dalil

---

<sup>219</sup> Hak konstitusional yang dimaksudkan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 . Baca selengkapnya dalam ringkasan perbaikan permohonan pemohon Nomor 33/PUU-XIII/2015, hlm. 2-5

<sup>220</sup> Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015, hlm. 160

<sup>221</sup> Adapun Pasal yang dimohonkan untuk di uji norma materilnya adalah Pasal 49 ayat (8) dan (9), Pasal 50 ayat (8) dan (9), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2) dan Pasal 54 ayat (4), ayat (5), ayat (6) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Lihat selengkapnya dalam ringkasan permohonan pengujian Perkara Nomor 100/PUU-XIII/2015, hlm. 2-3

<sup>222</sup> Setidaknya ada tiga daerah yang memiliki calon kepala daerah tidak lebih dari satu pasangan. Daerah itu adalah Kabupaten Blitar, Kabupaten Tasikmalaya, dan Kabupaten Timor Tengah Utara di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). KPU telah menyatakan bahwa penyelenggaraan pilkada di ketiga daerah itu ditunda hingga pilkada periode berikutnya, yakni 2017. Lihak web Komisi Pemilihan Umum. Diakses tanggal 11 November 2015

daerah yang memiliki calon tunggal tetap diperkenankan melaksanakan pemilihan kepala daerah pada bulan desember dengan mekanisme referendum. Dalam salinan putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015, mekanisme referendum tersebut dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk menyatakan setuju atau tidak setuju dalam surat suara yang didesain sedemikian rupa sehingga rakyat atau pemilih dapat menggunakan hak pilihnya. Apabila pilihan setuju memperoleh suara terbanyak maka pasangan calon ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Namun, jika tidak setuju memperoleh suara terbanyak, maka pemilihan ditunda sampai pemilihan kepala daerah berikutnya.

Dari berbagai penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa disahkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 merupakan suatu upaya untuk mewujudkan pemilihan kepala daerah yang demokratis. Selain itu dengan adanya berbagai permohonan untuk dilakukan pengujian norma materiil yang diajukan oleh berbagai pihak merupakan suatu hal yang wajar demi perbaikan pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Perbaikan tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis dengan memberikan kedaulatan kepada rakyat dengan cara membuka peluang bagi rakyat untuk dipilih dan memilih tanpa adanya diskriminasi.

Dari penjelasan di atas, dapat dilihat adanya penataan politik hukum pemilihan kepala daerah dari waktu-kewaktu semenjak adanya amandemen Pasal 18 UUD 1945 yang kedua pada tahun 2000. Bentuk penataan dan perbaikan

ketentuan produk hukum pemilihan kepala daerah dari waktu-kewaktu secara garis besarnya dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel. 6**  
**Tabulasi bentuk penataan politik hukum pemilihan kepala daerah era Reformasi Setelah Amandemen Pasal 18 ayat (4) UUD 1945**

No	Undang-Undang	Prinsip Dasar Pemilihan	Model Pemilihan
1	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.</li> <li>2. Pemerintah Daerah terdiri dari pemerintah daerah provinsi yaitu pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi, sedangkan pemerintah daerah kabupaten terdiri dari pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.</li> <li>3. Kepala Daerah untuk provinsi disebut Gubernur, Kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota.</li> <li>4. Kepala daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah. Untuk provinsi disebut Wakil Gubernur, Kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk kota disebut Wakil Walikota.</li> </ol>	<p>Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. (Dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan)</p>

		<p>5. Di Daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah.</p> <p>6. DPRD adalah unsur penyelenggara pemerintah daerah.</p> <p>7. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan.</p> <p>8. Pasangan Calon Kepala Daerah diajukan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik. Atau calon independen (perseorangan) yang telah memenuhi persyaratan yang berlaku.</p>	
2	Undang-Undang 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.	<p>1. Pemilihan Kepala Daerah menjadi bagian dari pada pemilu.</p> <p>2. Pemilihan umum kepala daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah provinsi, kabupaten/kota</p> <p>3. Anggota KPUD diseleksi</p>	Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu yang dilaksanakan secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik

		oleh tim yang independen terdiri dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat yang memiliki integritas dan tidak menjadi anggota partai politik.	Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945
3	Undang-Undang 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemilihan Kepala Daerah menjadi bagian dari pada pemilu.</li> <li>2. Komisi Pemilihan Umum Provinsi (KPU Provinsi) adalah penyelenggara pemilu ditingkat provinsi (pemilihan gubernur)</li> <li>3. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota (KPU Kabupaten/Kota) adalah penyelenggara pemilu ditingkat Kabupaten/Kota (Pemilu Bupati/Walikota)</li> <li>4. Anggota KPU provinsi, kabupaten/kota diseleksi oleh tim yang independen terdiri dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat yang memiliki integritas dan tidak menjadi anggota partai politik.</li> </ol>	Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
4	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota	1. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.</li> <li>2. Bupati dan</li> </ol>

		<p>2. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.</p> <p>3. DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.</p> <p>4. Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.</p> <p>5. Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali serentak secara nasional.</p> <p>6. Calon Kepala Daerah harus mengikuti uji publik.</p> <p>7. Peserta pemilihan adalah calon kepala daerah diusulkan oleh fraksi atau gabungan fraksi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dan/atau calon perseorangan.</p>	<p>walikota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.</p>
5	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.	<p>1. Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota</p>	<p>Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil</p>

		<p>secara langsung dan demokratis.</p> <p>2. Calon Gubernur adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Provinsi.</p> <p>3. Calon Bupati dan Calon Walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota</p> <p>4. Pemilihan Gubernur diselenggarakan oleh KPU Provinsi, sedangkan untuk pemilihan Bupati/Walikota diselenggarakan oleh KPU Kabupaten/Kota.</p> <p>5. Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota yang dapat mengikuti Pemilihan harus mengikuti proses Uji Publik.</p> <p>6. Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik</p>	
--	--	--	--

		Indonesia	
6	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.</li> <li>2. Calon Gubernur adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Provinsi.</li> <li>3. Calon Bupati dan Calon Walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota</li> <li>4. Pemilihan Gubernur diselenggarakan oleh KPU Provinsi, sedangkan untuk pemilihan Bupati/Walikota diselenggarakan oleh KPU Kabupaten/Kota.</li> <li>5. Calon Gubernur, Calon</li> </ol>	Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

		<p>Bupati, dan Calon Walikota yang dapat mengikuti Pemilihan harus mengikuti proses Uji Publik.</p> <p>6. Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia</p>	
7	<p>Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.</p>	<p>1. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.</p> <p>2. Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur adalah peserta Pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum Provinsi.</p>	<p>Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan secara langsung dan demokratis.</p>

		<p>3. Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah peserta Pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.</p> <p>4. Pemilihan Gubernur diselenggarakan oleh KPU Provinsi, sedangkan untuk pemilihan Bupati/Walikota diselenggarakan oleh KPU Kabupaten/Kota.</p> <p>5. Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p>	
--	--	---	--

Sumber: Diolah oleh Penulis dari berbagai sumber)

Tabel diatas menunjukkan bentuk penataan dan perbaikan produk hukum pemilihan kepala daerah semenjak era reformasi pasca amandemen Pasal 18 UUD 1945. Penataan tersebut dilakukan untuk memberikan jaminan pelaksanaan pemilihan kepala daerah untuk dilaksanakan secara demokratis dengan menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Meskipun produk hukum pemilihan kepala daerah telah mengalami perubahan dan perbaikan dari waktu-kewaktu tetap saja dalam realitas ketika produk hukum itu diterapkan selalu

menimbulkan berbagai macam problem yang terindikasi akan mendistorsi makna demokrasi itu sendiri.

#### **4) Problematika Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Setelah Amandemen UUD 1945**

Penataan politik hukum pemilihan kepala daerah sebagaimana telah dituliskan pada bagian sebelumnya sudah menunjukkan adanya komitmen pemerintah untuk memperbaiki segala bentuk kekurangan yang ada dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Sejak reformasi setelah amandemen UUD 1945 produk hukum yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah telah mengalami proses penataan sedemikian rupa. Hal tersebut dilakukan untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis melalui pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah. Akan tetapi meskipun produk hukum tersebut telah mengalami penataan, pada tataran realitas pelaksanaannya masih cenderung mengalami peroblem tersendiri. Problem tersebut terindikasi akan mendistorsi makna demokrasi ditataran lokal. Problem tersebut berkisar pada peran dan kinerja partai politik sebagai aktor dan pilar dalam mewujudkan pemilihan kepala daerah yang demokratis, diantaranya sebagai berikut:

##### **1. Peran Sentral Partai Politik Dalam Menetapkan Calon Kepala Daerah**

Selama pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia, partai politik selalu mendapatkan posisi strategis dan menentukan dalam tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Posisi strategis partai politik itu terutama dalam hal mengajukan calon kepala daerah sebagaimana yang diatur dalam ketentuan undang-undang pemilihan kepala daerah. Adanya posisi strategis partai politik

tersebut seringkali disalahgunakan oleh elit politik partai terutama pada saat melakukan rekrutmen atau penentuan calon kepala daerah.

Dalam prakteknya pencalonan lewat partai politik sering terdistorsi oleh pragmatisme politik elit lokal maupun nasional. Dalam menentukan calon kepala daerah elit partai politik sering tidak mempertimbangkan aspirasi masyarakat, bahkan elit partai politik tidak jarang memanipulasi aspirasi masyarakat atas nama politik uang. Kacung Marijan menilai pencalonan melalui partai politik dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah bukan lagi menjadi ajang pertarungan kapabilitas, melainkan ajang pertarungan kapital. Kejadian seperti ini menyebabkan sulitnya memunculkan figur-figur yang dikehendaki masyarakat.<sup>223</sup>

Semenjak reformasi 1998 partai politik di Indonesia mengalami peningkatan yang sangat signifikan. Tetapi peningkatan jumlah partai tersebut tidak diikuti dengan peningkatan pemahaman elit politik untuk mendefinisikan mekanisme demokratisasi dan transparansi. Salah satu karakteristik partai politik yang ada hanya berkisar pada dominasi aktivisnya, kelompok terpenting dari aktivisnya dan pengurus-pengurusnya. Fungsi partai politik untuk melakukan rekrutmen calon secara terbuka belum berjalan secara optimal, sehingga sebagian besar partai politik belum mampu menghasilkan calon yang berkualitas sebagai mana yang dikehendaki masyarakat. Bahkan disejumlah pemilihan kepala daerah proses pencalonan melalui partai politik sering kali diwarnai dengan oligarki elit politik partai politik yang berujung pada konflik antar elit partai politik ditingkat

---

<sup>223</sup> Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah; Pelajaran Dari Pilkada Langsung*, Eureka dan Pusdeham, Surabaya, 2006, hlm. 48

pusat dengan elit partai politik yang ada ditingkatan lokal. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah adanya konflik dalam kubu elit partai politik menyebabkan partai politik sulit untuk menentukan calon kepala daerah yang akan diajukan kepada penyelenggara pemilihan.<sup>224</sup>

## **2. Koalisi Partai Politik Dalam Mengusung Calon Kepala Daerah**

Partai politik sebagai bagian dari pada pilar demokrasi tentunya sangat mempengaruhi demokrasi itu sendiri. Berkaitan dengan pemilihan kepala daerah, keberhasilan partai politik dapat diukur dengan melihat sejauh mana partai politik menerapkan sistem seleksi tingkat partai politik, seleksi administratif ditingkat penyelenggara pemilihan, dan tingkat politis dalam hati nurani rakyat. Persoalan seleksi kepemimpinan dalam pemilihan kepala daerah justru terletak pada seleksi partai politik. Terlepas dari motivasi dan kepentingan jangka pendek partai politik dalam mengusung calon pemimpin lokal hampir selalu dilakukan dengan melakukan koalisi antar partai politik guna memenuhi persyaratan ketentuan undang-undang dalam mengajukan calon. Meskipun sebenarnya dalam regulasi pemilihan kepala daerah tidak ada istilah koalisi yang ada hanya gabungan partai politik. Namun dalam menentukan calon kepala daerah koalisi partai politik seringkali menunjukkan kegagalannya dalam membentuk dirinya sebagai sumber kepemimpinan. Hal ini ditunjukkan dengan adanya partai koalisi dalam pemilihan

---

<sup>224</sup> Kasus PDIP di Kabupaten Manggarai, PKB di kabupaten Banyuwangi, PPP di kabupaten Situbondo, Golkar di kabupaten Tapanuli Selatan pada awal pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung pada tahun 2005 menjadi contoh kasus dari akibat adanya konflik antara elite partai yang berujung pada kesulitan untuk menentukan calon kepala daerah yang akan diajukan ke penyelenggara pemilihan. Baca selengkapnya Susilo, *Menyongsong Pilkada Yang Demokratis*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 2 Nomor 2 Tahun 2005.

kepala daerah yang mengusung calon diluar dari pada kadernya.<sup>225</sup> Selain itu kegagalan koalisi partai politik di daerah dalam mengusung calon kepala daerah juga ditunjukkan dengan adanya koalisi partai politik yang mengusung calon dari pusat (seperti anggota DPR, DPD, dan lain-lainnya) sehingga pemilihan kepala daerah terkesan bukan merupakan *training ground*.<sup>226</sup> Akibatnya, partai politik sering terkesan hanya sebagai makelar politik karena rekrutmen calon sering diwarnai dengan jual beli dukungan.

Bukan suatu rahasia bahwa semenjak awal pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung pada tahun 2005 partai pemenang pemilihan kepala daerah sebagian besar dimenangkan oleh koalisi partai politik.<sup>227</sup> Akan tetapi dalam realitas selama pelaksanaan pemilihan kepala daerah, hampir tidak ada pola koalisi dan kerja sama yang permanen di antara partai politik yang mengajukan pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah. Meskipun sebenarnya pola koalisi dalam pemilihan kepala daerah adalah suatu hal yang positif karena dalam pola koalisi seolah tercermin adanya kesamaan isu lokal yang hendak diusung oleh koalisi partai politik, tetapi disisi yang lain memperlihatkan bahwa dalam pola

---

<sup>225</sup> Sebagai contoh, PAN dan PKB yang mengusung pasangan Hidayat dan Sigi Purnomo Said pada pilkada kota palu. Dimana diketahui bahwa Sigi Purnomo bukanlah kader dari kedua partai koalisi pengusungnya.

<sup>226</sup> Sebagai contoh pasangan calon Zairullah Azhar berpasangan dengan Muhammad Syafii yang di usung dari koalisi PKB, Nasdem, dan Partai Demokrat di Pilkada serentak Provinsi Kalimantan Selatan. Zairullah Azhar adalah anggota DPR-RI

<sup>227</sup> Dari kajian Syamsuddin Haris yang menganalisi 213 pilkada pada tahun 2005, hanya ada 83 pilkada (38%) yang dimenangkan oleh pasangan kandidat yang diusung partai secara sendiri. Sebanyak 130 pilkada lainnya (62%) dimenangkan oleh pasangan calon yang diusung oleh koalisi partai politik, baik koalisi dua partai, koalisi tiga partai, maupun koalisi empat partai atau lebih. Lihat selengkapnya dalam Syamsuddin Haris, makalah kecenderungan pencalonan dan koalisi partai dalam pilkada, Evaluasi satu tahun pilkada, Depdagri, Jakarta, 28 Juni 2006.

koalisi tidak menggambarkan adanya ideologi atau *flatform* politik yang jelas.<sup>228</sup> Hal itu tergambar dengan adanya partai politik yang melakukan koalisi ditingkatan lokal akan tetapi ditingkat nasional partai tersebut bersebrangan.<sup>229</sup> Sepanjang pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung pola koalisi demikian seringkali ditunjukkan oleh partai politik koalisi pengusung calon ditataran lokal. Partai politik beraliran nasionalis misalnya seringkali berkoalisi dengan partai beraliran Islam, demikian juga sebaliknya. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yang berideologi Pancasila dan sangat kental dengan nasionalisnya dapat berkoalisi dengan Partai Bulan Bintang, Partai Persatuan Pembangunan, dan Partai Keadilan Sejahtera yang kental dengan *flatform* Islam.<sup>230</sup>

Menurut Bambang Eka Cahya, Pola koalisi antar partai politik pada pemilihan kepala daerah serentak hanya bersifat “kawin paksa”, dalam pengertian bukan atas kehendak mereka yang didasarkan pada ideologi, melainkan hanya kehendak untuk memenuhi regulasi yang ditentukan dalam ketentuan persyaratan pengusungan calon kepala daerah yang berujung pada satu tujuan hanya untuk mencari kekuasaan di daerah. Koalisi seperti ini akan berdampak pada hasil pemilihan kepala daerah, karena kepala daerah yang diusung dengan koalisi

---

<sup>228</sup> Padahal sebenarnya fungsi utama melihat *flatform* partai dalam melakukan koalisi itu dibutuhkan karena ideologi partai politik merupakan penuntun penentuan kebijakan dan tingkah laku elite politik seperti yang dikatakan Clymber Rodee dalam bukunya *Introduction to Political Science*, International Book Company (Asian Student Edition), Singapore, 1983, hlm. 76

<sup>229</sup> Ini terjadi pada pemilihan kepala daerah di Kabupaten Bone Bolango, Gorontalo, PDIP dan Gerindra yang bersebrangan pada pemilu Presiden justru berkoalisi mengusung Pasangan calon Kris Wartabone dan Tahir Badu di kabupaten tersebut.

<sup>230</sup> Kasus ini terjadi di beberapa daerah pada pengajuan pasangan calon pada pilkada serentak, misalnya; Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Cianjur yang diusung oleh Partai PDIP, PKS, Demokrat, dan PAN. Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Karawang Akhmad Marjuki dan TB Dedy Suwandi Gumelar yang diusung oleh Partai Hanura, PDIP, dan PBB. Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Indramayu yang diusung oleh Partai PDIP, PKB, dan Nasdem.

dengan *flatform* dan basis massa yang berbeda akan menimbulkan kohabilitas dalam pemerintahan. Padahal semestinya koalisi partai politik dalam mengajukan calon semestinya didasarkan pada kesamaan basis politik yang sama agar dapat tercipta keharmonisan dan keseimbangan politik secara ideologis dan kepentingan dalam pemerintahan.<sup>231</sup>

---

<sup>231</sup> Wawancara dengan Bambang Eka Cahya, 30 September 2015 di Ruang Pengajaran FISIPOL UMY