BAB II

PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. Otonomi Daerah dan Demokrasi di Indonesia

1. Otonomi Daerah

Secara etimologis, otonomi diartikan sebagai pemerintahan sendiri (*auto*=sendiri, *nomos*=pemerintahan). Dalam bahasa Yunani, istilah otonomi berasal dari kata *autos*=sendiri, *nemein*=menyerahkan atau memberikan, yang berarti kekuatan mengatur sendiri. Sehingga secara maknawi (*begrif*), otonomi mengandung pengertian kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus diri sendiri. pemerintahan sendiri (*self government, zelfstandigheid*) menunjukkan satu pengertian keterikatan hubungan dengan satuan pemerintahan lain yang lebih besar atau yang mempunyai wewenang menentukkan isi dan batas-batas wewenang satuan pemerintahan sendiri yang tingkatannya lebih rendah atau yang menjalankan fungsi khusus tertentu. Karena isi dan batas wewenangnya ditentukan oleh satuan pemerintahan yang lebih besar, satuan pemerintahan sendiri tidak berdaulat.[1]

Otonomi daerah, menurut Pasal 1 angka 6 UU No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah jo. UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (disingkat UU Pemda) adalah:

[1] I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, (Bandung: P.T Alumni, 2013), h. 60.

> *Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.*[2]

Asas-asas dalam penyelenggaraan otonomi daerah yaitu: (1) desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI; (2) dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu; (3) tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas pembantuan.[3]

Hal yang melatarbelakangi terhadap lahirnya otonomi daerah, diantaranya: *pertama*, dorongan efisiensi dan efektivitas pengaturan (*regelen*) dan penyelenggaraan (*bestuuren*) pemerintahan. *Kedua*, untuk menjamin kesejahteraan, kemakmuran dan keadilan sosial bagi rakyat setempat. *Ketiga*, sebagai bagian dari proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan. Partisipasi rakyat melalui sistem perwakilan rakyat daerah seperti pemilihan pimpinan pemerintahan daerah oleh rakyat, hak daerah otonom untuk membuat Peraturan Daerah (Perda) melalui tata cara

---

[2] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

[3] Siti Aminah, *Kuasa Negara pada ranah Politik Lokal*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), h. 220.

demokrasi, dan lain-lain, akan memperluas jangkauan pelaksanaan demokrasi sampai ke daerah [4]

Sejak awal kemerdekaan sampai saat ini, sudah beberapa kali terjadi perubahan undang-undang Pemerintahan daerah di Indonesia, yaitu: UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 25 Tahun 1999, kemudian diganti menjadi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang melakukan perubahan mengenai pelaksanaan pemilihan kepala daerah, serta perubahan terakhir adalah UU No. 23 Tahun 2014 yang kemudian dilakukan perubahan dalam Perpu No. 2 Tahun 2015 dan perubahan kedua UU No. 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan perundang-undangan pertama kali yang mengatur tentang pemerintahan daerah pasca proklamasi kemerdekaan adalah UU Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID). Undang-undang ini menekankan pada aspek cita-cita kedaulatan rakyat melalui pengaturan pembentukkan Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Di dalam Undang-undang ini ditetapkan 3 (tiga) jenis daerah otonom, yaitu karesidenan, kabupaten, dan kota. Periode berlakunya undang-undang ini sangat terbatas, sehingga dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun belum ada peraturan pemerintah yang mengatur mengenai penyerahan urusan (desentralisasi) kepada daerah.

[4] I Gde Pantja, *Problematika Hukum*, … …, h. 162.

Undang-undang ini berumur lebih kurang tiga tahun karena diganti dengan Undang-Undang No. 22 tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.[5]

Undang-undang No. 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, berfokus pada pengaturan tentang susunan pemerintahan daerah yang demokratis. Di dalam undang-undang ini ditetapkan 2 (dua) jenis daerah otonom, yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom istimewa, serta 3 (tiga) tingkatan daerah otonom yaitu provinsi, kabupaten/kota besar dan desa/kota kecil. Periode otonomi daerah Indonesia pasca UU No. 22 Tahun 1948 diisi dengan munculnya beberapa UU tentang pemerintahan daerah yaitu UU No. 1 Tahun 1957 (sebagai peraturan tunggal pertama yang berlaku seragam untuk seluruh Indonesia), UU No. 18 Tahun 1965 yang menganut sistem otonomi yang seluas-luasnya), dan UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah yang memakai prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Undang-

---

[5] Dede Rosyada, dkk., (ed.) *Pendidikan Kewargaan (Civil Education); Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2003), h. 165.

Undang ini berumur paling panjang yaitu 25 tahun, dan baru diganti dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah setelah tuntutan reformasi dikumandangkan.[6]

Satu hal yang paling menonjol dari pergantian Undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah adalah adanya perubahan mendasar pada format otonomi daerah dan subsatansi desentralisasi. Beberapa butir yang terkandung dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 secara teoritis akan menghasilkan suatu kesimpulan bahwa desentralisasi dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 lebih cenderung pada corak dekonsentrasi sedangkan desentralisasi dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 lebih cenderung pada corak devolusi.[7] Kebijakan otonomi daerah yang diimplementasikan pada 1 Januari 2001 ini merupakan babak baru dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang lebih bercorak desentralisasi, dalam arti sebagian besar wewenang di bidang pemerintahan diserahkan kepada daerah. Melalui desentralisasi ini diharapkan dapat ditata kembali hubungan antara pusat dan daerah serta diberikannya peluang dan kesempatan secara luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.[8]

---

[6] Dede Rosyada , *Pendidikan Kewargaan*, … …, h. 166

[7] Dede Rosyada , *Pendidikan Kewargaan*, … …, h. 167.

[8] Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, (Jakarta: LIPI Press, 2007), h. 101.

Pengaturan mengenai kebijakan otonomi daerah semakin mendapatkan tempatnya setelah MPR RI melakukan amandemen pada pasal 18 UUD 1945 dalam perubahan kedua yang secara tegas dan eksplisit menyebutkan bahwa negara Indonesia memakai prinsip otonomi dan desentralisasi kekuasaan politik. Bunyi pasal tersebut yaitu:

Pasal 18A

1. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kebupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.[9]

Penyempurnaan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dilaksanakan melalui UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Penyempurnaan ini bertujuan untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan yang terdapat pada undang-undang tersebut (seperti tampilnya kepala daerah sebagai raja-raja

[9] Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

kecil di daerah karena luasnya wewenang yang dimiliki dan terjadinya korupsi secara besar-besaran karena luasnya kewenangan yang dimiliki daerah), dan juga merupakan konsekuensi perubahan dalam tatanan kenegaraan akibat amandemen UUD 1945, serta guna mengantisipasi arus globalisasi, terutama berkaitan dengan modal asing di daerah.[10]

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah lebih mempertegas hubungan hierarkis antara kabupaten/kota dengan provinsi, antara provinsi dengan pemerintah pusat, berdasarkan asas kesatuan administrasi dan kesatuan wilayah. Berdasarkan asas kesatuan administrasi dan asas kesatuan wilayah, pemerintah pusat berhak melakukan koordinasi, supervise dan evaluasi terhadap pemerintahan di bawahnya, demikian juga provinsi terhadap kabupaten/kota. Di samping itu, hubungan kemitraan dan sejajar antara kepala daerah dan DPRD semakin dipertegas dan diperjelas pula. Hal ini terlihat dengan dipilih langsungnya kepala daerah oleh rakyat, sehingga DPRD tidak dapat lagi menjatuhkan kepala daerah, sebelum masa jabatannya berakhir melalui suatu putusan politik (pemungutan suara) semata-mata, tetapi terlebih dahulu harus melalui suatu proses hukum di pengadilan.

UU No. 23 tahun 2014 Tentang pemerintahan Daerah dikeluarkan untuk menggantikan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang sudah tidak sesuai lagi dengan

---

[10] Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h. 2.

perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan-perubahan dalam undang-undang ini meliputi perubahan susunan dan perubahan urusan pemerintahan daerah yang terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum (Pasal 9 ayat 1). Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren ini diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.[11] Saat ini, UU No. 23 Tahun 2014 telah disempurnakan dua kali, pertama peraturan pemerintah pengganti undang-undang No. 2 Tahun 2015, dan kedua UU No. 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Mohammad Hatta dalam tulisan "*Ke Arah Indonesia Merdeka*" sebagaimana dikutip oleh I Gde Pantja menyatakan bahwa:

[11] Pasal 9 dan 10 UU No. 23 Tahun 2014 jo. UU No 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

> Pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi), merupakan salah satu aspek pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi), menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap tempat di kota, di desa, dan di daerah.[12]

Kehadiran satuan pemerintahan otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampakkan hal-hal berikut: *pertama*, secara umum, satuan pemerintahan otonom akan lebih mencerminkan cita demokrasi daripada sentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi sistem demokrasi. *Ketiga*, satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan. *Keempat*, satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.

Adanya keterkaitan antara otonomi daerah dengan demokrasi, dalam hubungan ini, harus ada tata cara penyelenggaraan pemerintahan demokrasi di daerah. Karena itu, sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, secara kelembagaan harus ada badan perwakilan rakyat di daerah (DPRD) yang dibentuk secara demokratis. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya harus dijalankan secara demokratis yang meliputi tatacara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan,

---

[12] I Gde Pantja, *Problematika Hukum*, … …, h.176.

pertanggungjawaban, pengawasan dan lain sebagainya. Mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tatacara yang demokratis pula. Berdasarkan hal tersebut, lahirlah berbagai mekanisme demokrasi, seperti pemilihan anggota DPRD, sistem pemilihan penyelenggara pemerintah daerah (kepala daerah), sistem hubungan tanggung jawab antara DPRD dengan kepala daerah, dan lain sebagainya.

2. Demokrasi di Indonesia

Istilah demokrasi berasal dari penggalan kata Yunani "*demos*" yang berarti "*rakyat*" dan kata "*kratos*" atau "*cratein*" yang berarti "pemerintahan," sehingga kata "demokrasi" berarti suatu "pemerintahan oleh rakyat". Kata "pemerintahan oleh rakyat" memiliki konotasi (1) suatu pemerintahan yang "dipilih" oleh rakyat, dan (2) suatu pemerintahan "oleh rakyat biasa" (bukan oleh kaum bangsawan), bahkan (3) suatu pemerintahan oleh rakyat kecil dan miskin (*government by the poor*) atau yang sering diistilahkan dengan "wong cilik".[13]

Demokrasi menurut asal kata berarti "rakyat yang berdaulat" atau "*government or rule by the people*". Istilah demokrasi pertama kali diperkenalkan oleh Herodotus pada abad tujuh belasan, yang kemudian diberi makna bermacam-macam oleh masyarakat politik. Dalam praktik istilah demokrasi ini tidak berdiri sendiri tetapi digandeng dengan kata lain yang menjadi ciri khas dari demokrasi itu. Ada yang dinamakan demokrasi konsitusional,

[13] Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2010), h. 1

demokrasi parlementer, demokrasi liberal, demokrasi rakyat, demokrasi terpimpin, dan demokrasi. pancasila. Ketiga terakhir istilah demokrasi ini pernah dijalankan di negara Indonesia.[14]

Arti dari kata demokrasi juga dikemukakan oleh beberapa ahli, sebagaimana dikutip oleh Dede Rosyada, Joseph A. Schmeter menyatakan bahwa "demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetetif atas suara rakyat". Sidney Hook juga berpendapat bahwa "demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa." [15]

Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara di mana semua warga negara secara memiliki hak, kewajiban, kedudukan dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, di mana rakyat berhak untuk ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan negara, baik secara langsung misalnya melalui ruang-ruang publik (*public sphere*) maupun melalui wakil-wakilnya yang telah dipilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam

---

[14]Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011), h. 169.

[15] Dede Rosyada, *Pendidikan Kewargaan, ...,* h. 110.

negara tersebut berasal dari rakyat, dijalankan oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat (*from the people, by the people, to the people*). Karena itu, sistem pemerintahan demokrasi dipakai sebagai lawan dari sistem pemerintahan tirani, otokrasi, despotisme, totaliterisme, aristokrasi, oligarki, dan teokrasi.[16]

Perkembangan demokrasi di Indonesia telah mengalami pasang surut. Selama berdirinya Republik Indonesia ternyata masalah pokok yang dihadapi adalah bagaimana dalam masyarakat yang beraneka ragam pola budayanya, mempertinggi tingkat kehidupan ekonomi di samping membina suatu kehidupan sosial dan politik yang demokratis. Pada pokoknya masalah ini berkisar pada penyusunan suatu sistem politik di mana kepemimpinan cukup kuat untuk melaksanakan pembangunan ekonomi serta *nation building*, dengan partisipasi rakyat seraya menghindarkan timbulnya diktator, apakah diktator ini bersifat perorangan, partai, ataupun militer.

Dipandang dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Indonesai dapat dibagi dalam empat masa, yaitu:

a. Masa Republik Indonesia I (1945-1959), yaitu masa demokrasi (konstitusional) yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan Demokrasi Parlementer.
b. Masa Republik Indonesia II (1959-1965), yaitu masa Demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telah

[16] Munir Fuady, *Konsep Negara*, … …, h. 2.

menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formal merupakan landasannya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.

c. Masa Republik Indonesia III (1965-1998), yaitu masa Demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial.
d. Masa Republik Indonesia IV (1998-sekarang), yaitu masa Reformasi yang menginginkan tegaknya demokrasi di Indonesia sebagai koreksi terhadap praktik-praktik politik yang terjadi pada masa Republik Indonesia III.[17]

Kata "demokrasi" dalam UUD 1945 amandemen hanya disebut dalam dua pasal, yaitu Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi: "*Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*" (amandemen kedua). Dan dalam Pasal 33 ayat (4) yang berbunyi: "*Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional*" (amandemen ketiga).

Meskipun kata demokrasi hanya digandengkan dengan anak kalimat pemilihan kepala pemerintahan daerah dan ekonomi, tidak berarti bahwa untuk penyelengggaraan ketatanegaraan lainnya tidak menganut asas demokrasi. Makna dari dua ayat di atas menandakan

[17]Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013), Edisi Revisi, Cetakan Kesembilan, h. 127.

bahwa sistem demokrasi adalah sistem yang dianut oleh UUD 1945 sebagaimana bunyi Pasal 1 ayat (2) yakni "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Maknanya, kedaulatan berada di tangan rakyat (demokrasi) dan demokrasi itu wajib dilaksanakan berdasarkan UUD (hukum Konstitusi).

Konsep demokrasi (kedaulatan rakyat) pada tataran historis lahir erat hubungannya dengan konsep negara hukum. Dalam konstitusi (Undang-Undang Dasar) yang pernah dan sedang berlaku di Negara Indonesia, diatur baik secara implisit maupun eksplisit tentang konsep negara hukum demokratis (*democratische rechtsstaat*). Hal ini dapat ditemukan dalam Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950, "*Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis* ."

Hal yang sama ditemukan juga dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS, "*Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi* ..." Istilah tersebut juga telah digunakan dalam Pasal 28 I ayat (5) UUD 1945. Dalam Pasal 1 ayat (2) disebutkan, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat* ..." Istilah negara hukum dinyatakan secara eksplisit dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, *Negara Indonesia adalah negara hukum*. [18]

---

[18]Iriyanto A. Baso Ence, *Negara Hukum & Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi: Telaah terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, (Bandung: P.T. Alumni, 2008), h. 25.

Pelaksanaan demokrasi konstitusi terlihat dalam perwujudan antara lain: *Pertama*, pelaksanaan pemilihan umum (pemilihan umum DPR, DPD, DPRD, presiden, wakil presiden, dan kepala pemerintahan daerah). *Kedua*, pelaksanaan norma-norma konstitusi dalam bentuk undang-undang (UU). *Ketiga*, pelaksanaan kewenangan lembaga negara.[19]

Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Melalui pemilu, pemerintahan sebelumnya yang tidak memihak rakyat bisa diganti. Jika pemimpin yang dipilih oleh rakyat pada pemilu sebelumnya ternyata kebijakannya tidak memihak rakyat, maka rakyat dapat tidak memilihnya kembali di pemilu berikutnya. Melalui pemilu langsung, masyarakat pemilih bisa menilai apakah pemerintahan dan perwakilan pantas dipilih kembali atau justru perlu diganti karena tidak mengemban amanah rakyat.

Sebagai salah satu alat demokrasi, pemilu mengubah konsep kedaulatan rakyat yang abstrak menjadi lebih jelas. Hasil pemilu adalah orang-orang terpilih yang mewakili rakyat dan bekerja untuk dan atas nama rakyat. Dengan demikian, pemilu adalah gerbang perubahan untuk mengantar rakyat melahirkan pemimpin yang memiliki kemampuan untuk menyusun kebijakan yang tepat, untuk

---

[19]Taufiqurrohman, *Tafsir Konstitusi*, … …, h. 167.

perbaikan nasib rakyat secara bersama-sama. Karena pemilu adalah sarana pergantian kepemimpinan (suksesi) secara damai.[20]

Kedaulatan rakyat yang dijelmakan melalui penerapan konsep demokrasi memberikan pemaknaan bahwa penyelenggaraan pemerintahan haruslah bertumpu kepada kehendak, aspirasi, dan kepentingan rakyat. Sebagai subjek pemilik negara, rakyat mempunyai kekuasaan untuk memilih siapa yang akan dijadikan sebagai pemimpin pemerintahan melalui sebuah proses pemilu yang jujur, adil dan terbuka sehingga menghasilkan sebuah kepemimpinan pemerintahan yang demokratis pula. Melalui proses demokrasi terjadi siklus penyelenggaraan pemerintahan sehingga memberikan ruang yang luas pada rakyat untuk tetap memegang kendali kedaulatannya. Meskipun seringkali dalam sebuah proses demokrasi misalnya dengan pemilihan pemimpin pemerintahan tidak selalu memberikan hasil yang memuaskan bagi semua rakyat pemilih namun tetap perlu terus dilakukan guna mencegah terjadinya pemerintahan yang otoriter sifatnya dan sekaligus meletakan suatu landasan atau fondasi dalam menciptakan suatu sistem pemerintahan yang baik.[21]

---

[20] Hendra Budiman, *Pilkada Tidak Langsung & Demokrasi Palsu*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2015), h. 41.

[21] Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), h. 70.

B. Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung

Dengan diundangkannya UU No. 23 Tahun 2014 jo. UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku lagi. Perubahan yang paling signifikan yang terdapat dalam undang-undang baru adalah mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung. UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ini terdiri dari 240 pasal. Dari 240 pasal tersebut, 63 pasal di antaranya mengatur tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, yaitu pasal 56 sampai dengan pasal 119.[22]

Pemilihan kepala daerah secara langsung itu didasarkan pada UU No. 23 Tahun 2014 jo. UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 32 Tahun 2004 pada 15 Oktober 2004 mengenai Pemerintahan Daerah yang ditandatangani Presiden Megawati Soekarnoputri dan di dalamnya memuat ketentuan tentang pemilihan kepala daerah langsung. Kemudian, Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 2005 mengenai Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Derah dan Wakil Kepala Daerah yang ditetapkan pada 11 Februari 2005 oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 3 Tahun 2005 merevisi sejumlah ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan 27 April 2005 sebagai respons atas putusan *judicial review* Mahkamah Konstitusi. Berbarengan dengan keluarnya Perpu itu, pemerintah juga

---

[22] Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi*, … …, h. 55.

mengeluarkan PP No. 17 tahun 2005 sebagai revisi atas PP No.6 Tahun 2005. Peraturan-peraturan tersebut menegaskan bunyi Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 (hasil amandemen) yang menyebutkan, "Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabuaten, dan kota dipilih secara demokratis."[23]

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung pada dasarnya merupakan suatu proses politik bangsa menuju kehidupan yang lebih demokratis (kedaulatan rakyat), transparan, dan bertanggung jawab. Selain itu, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung tersebut menandakan adanya perubahan dalam demokratisasi lokal, yakni tidak sekadar distribusi kekuasaan antar tingkat pemerintahan secara vertikal.[24] Pilkada merupakan momentum peletakan dasar bagi fondasi kedaulatan rakyat dan sistem politik serta demokrasi di aras lokal. Fenomena menunjukan besarnya antusiasme masyarakat dalam mengapresiasi proses pilkada secara langsung dan hal ini bisa dimaknai sebagai operasionalisasi otonomi masyarakat untuk menentukan sendiri dan langsung kepala daerahnya, terlepas dari paksaan maupun politik mobilisasi.[25]

Dalam rangka mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sesuai tuntutan reformasi dan amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang ini menganut sistem pemilihan

---

[23] Siti Aminah, *Kuasa Negara*, … …, h. 192.

[24] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana, 2010. h. 272.

[25] Siti Aminah, *Kuasa Negar*a, … …, h. 192.

kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dengan memilih calon secara berpasangan. Calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.[26]

Pemilihan kepala daerah ditinjau dari sudut pandang ketatanegaraan dan pemerintah akan membuahkan suatu kondisi: *Pertama*, pemilihan kepala daerah akan menghasilkan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi langsung dari masyarakat, dimana pemda mempunyai pertanggungjawaban publik dan akuntabilitas yang tidak akan semena-mena menyeleweng; *Kedua*, iklim menumbuhkan kondisi daerah menemui momentumnya. Dalam arti bahwa peran kepala daerah yang didukung penuh akan mampu membawa katalisator konstruktif bagi kemajuan masyarakat; *Ketiga*, pemilihan kepala daerah secara esensial akan mendukung demokratisasi lokal, yaitu masa depan kehidupan masyarakat di daerah menjadi cerah akibat terbukanya ruang publik melalui partisiasi proaktif masyarakat.

Untuk melaksanakan maksud dan tujuan pemilihan kepala daerah langsung sebagai sarana kedaulatan rakyat di wilayah daerah, maka berdasarkan Pasal 56 ayat (1) UU Pemerintah Daerah menyatakan: *"Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil."*

Penggunaan asas tersebut merupakan konsekuensi sebagai pelaksanaan pemilihan secara demokratis. Menurut Mahkamah Konstitusi:

---

[26] Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi*, … …, h. 56.

> Dalam menjabarkan maksud “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pembuat undang-undang telah memilih cara pemilihan kepala daerah secara langsung, maka sebagai konsekuensi logisnya, asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum harus tercermin dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber-jurdil).

Pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai instrument demokrasi untuk menjaring kepemimpinan nasional tingkat daerah, walaupun tidak dilaksanakan secara serentak seperti pemilihan umum legislatif atau pemilihan presiden dan wakil presiden diperlukan unifikasi pelasanaan/regulasi sehingga mampu menjamin pelaksanaan pemilihan secara “luber dan jurdil”.

Berkaitan dengan hal itu, dalam penyelenggaraan suatu pemilihan kepala daerah provinsi maupun kebupaten/kota diperlukan adanya suatu lembaga yang bersifat mandiri (indepeden). Pasal 57 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 4 ayat (1) PP No. 6 tahun 2005 menyebutkan “*Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD*.” KPUD mana yang diberikan tugas menyelenggarakan pemilihan kepala daerah, menurut Pasal 1 ayat (21) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah:

> *Komisi pemilihan umum daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, 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.*

Sebagai lembaga independen KPUD harus bebas dari intervensi lembaga negara mana pun dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Ketentuan tersebut cukup logis dengan memandang bahwa amat sulit mencapai tujuan tersebut apabila KPUD harus bertanggung jawab kepada lembaga lain misalnya DPRD. Sebab, DPRD merupakan unsur-unsur partai politik yang menjadi pelaku dalam kompetisi pilkada.[27]

C. Calon Independen Pemilihan Kepala Daerah

Proses rekrutmen calon kepala daerah menjadi paling penting dalam menentukan apakah suatu daerah akan mendapatkan kepala daerah yang handal, kompeten, dan mempunyai integritas tinggi membangun daerah. Saat ini, proses rekrutmen kepala daerah mempunyai dua pintu, yaitu melalui partai politik atau gabungan partai politik dan calon perseorangan (independen).[28]

Pemilihan kepala Daerah (Pilkada) melalui jalur perseorangan atau independen lahir setelah disahkannya UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Putusan tersebut merupakan revisi Pasal 56 ayat (2) dan Pasal 59 ayat (1), (2), dan (3) UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya hanya memberikan kewenangan kepada partai politik (parpol) dan gabungan partai politik

---

[27] Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum*, … …, h. 274-275.

[28] Syahrial Syarbaini, *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi: Implementasi Nilai-Nilai Karakter Bangsa*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2014), h. 182.

untuk dapat mencalonkan kepala daerah.[29] Undang-undang ini lahir atas dasar pertimbangan diantaranya:

a. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan agar mampu melahirkan kepemimpinan daerah yang efektif dengan memperhatikan prinsip demokrasi, persamaan, keadilan dan kepastian hukum.
b. Mewujudkan kepemimpinan daerah yang demokratis yang memperhatikan prinsip persamaan dan keadilan, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara yang memenuhi persyaratan.

Selain pertimbangan di atas yang menjadi latar belakang adanya calon perseorangan dalam pilkada, bahwa UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah lahir atas keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) melalui putusan Nomor 5/PUU-V/2007 atas permohonan *judicial review* UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah yang diajukan oleh seorang anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah, Lalu Ranggalawe.[30] Keputusan ini menyatakan bahwa proses pencalonan kepala daerah lewat jalur perseorangan dinyatakan sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Hadirnya calon perseorangan setelah dilakukannya perubahan kedua UU No. 32 tahun 2004 yang dituangkan dalam UU No. 14 Tahun 2008 membawa arah politik baru di daerah seluruh Indonesia, di mana rakyat memiliki banyak alternatif memilih calon pemimpin di

---

[29] Syahrial Syarbaini, *Pendidikan*, … …, h. 183.

[30] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 atas permohonan *judicial review* UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah

daerahnya, tanpa dibatasi hanya kepada calon yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik.[31] Masyarakat tidak sekedar menjadi penonton atau pemilih calon-calon yang diusulkan oleh partai politik namun dapat bertindak sebagai aktor politik yang secara aktif mengusung calon dan memilihnya di pilkada atau bahkan menjadi calon kepala daerah yang berkualitas. Hal ini sangat menguntungkan di tengah situasi di mana partai politik di Indonesia saat ini mengalami krisis kepercayaan dari masyarakat, akibat dari banyaknya kepala daerah yang berasal dari partai politik tersangkut kasus pidana, terutama korupsi.[32]

Menurut 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, persyaratan dan mekanisme pencalonan Kepala Daerah diatur sebagai berikut:

1. Pencalonan melalui partai politik sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan.
2. Untuk calon perorangan diatur dalam 2 (dua) kategori sebagai berikut:

---

[31]Syahrial Syarbaini, *Pendidikan*, … …, h. 183.
[32]Syahrial Syarbaini, *Pendidikan*, … …, h. 183.

Pasangan calon perseorangan untuk gubernur dan wakil gubernur dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5 % (anam setengah persen); dan
d. Jika jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi dimaksud.

Sedangkan untuk pasangan calon perseorangan yang dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati, atau Walikota dan Wakil Walikota, apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

a. Kabupaten/kota dnegan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen)
b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima

ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);

c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen)
e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan yang dimaksud.[33]

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa calon perseorangan yang menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah wajib mengumpulkan dukungan dari konstituennya. Dukungan terhadap pasangan calon perseorangan sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk Elektronik, kartu keluarga, paspor, dan/atau identitas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.[34]

Setelah pasangan calon perseorangan menyerahkan syarat-syarat kelengkapan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala

---

[33] *Pasal 41 ayat (2) dan (3)*, 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.

[34] *Pasal 41 ayat (3)*, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

daerah, selanjutanya KPU melakukan verifikasi dan rekapitulasi terhadap dukungan calon perseorangan.

Verifikasi dukungan pasangan calon perseorangan untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur dilakukan oleh KPU Provinsi dan untuk pemilihan bupati dan wakil bupati serta pemilihan walikota dan wakil walikota dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota yang dibantu oleh PPK dan PPS.[35]

Pasangan calon perseorangan menyerahkan dokumen syarat dukungan kepada PPS untuk dilakukan verifikasi paling lambat 28 (dua puluh delapan) hari sebelum waktu pendaftaran pasangan calon dimulai. Verifikasi tersebut dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari sejak dokumen syarat dukungan pasangan calon perseorangan diserahkan ke PPS. Hasil verifikasi dokumen syarat pasangan calon perseorangan tersebut dituangkan dalam berita acara yang selanjutanya diteruskan kepada PPK dan salinan hasil verifikasi disampaikan kepada pasangan calon. Selanjutnya PPK melakukan verifikasi dan rekapitulasi jumlah dukungan pasangan calon untuk menghindari adanya seseorang yang memberikan dukungan kepada lebih dari 1 (satu) pasangan calon dan adanya informasi manipulasi dukungan yang dilaksanakan paling lama 7 (tujuh) hari. Hasil verifikasi dukungan pasangan calon perseorangan tersebut dituangkan dalam berita cara yang selanjutnya diteruskan kepaa KPU kabupaten/Kota dan salinan hasil verifikasi dan rekapitulasi disampaikan kepada pasangan calon. Salinan hasil verifikasi dan rekapitulasi tersebut dipergunakan oleh pasangan calon

---

[35] *Pasal 48 ayat (1)*, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

perseorangan sebagai bukti pemenuhan persyaratan dukungan pencalonan.[36]

Pasangan calon perseorangan kemudian diteliti persyaratan administrasinya dengan melakukan klarifikasi kepada instansi pemerintah yang berwenang dan menerima masukan dari masyarakat terhadap keabsahan persyaratan pasangan calon tersebut. Penelitian persyaratan administrasi dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari sejak penutupan pendaftaran pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hasil penelitian tersebut diberitahukan secara tertulis kepada calon perseorangan paling lambat 2 (dua) hari setelah penelitian selesai. Apabila calon perseorangan tersebut belum memenuhi syarat, calon perseorangan diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki persyaratan pencalonan paling lama 3 (tiga) hari sejak pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota.[37]

KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota menuangkan hasil penelitian syarat administrasi dan penetapan pasangan calon dalam Berita Acara Penetapan pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota. Berdasarkan Berita Acara Penetapan tersebut, KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kemudian pasangan calon yang telah ditetapkan KPU dilakukan pengundian nomor urut pasangan

---

[36] *Pasal 48 ayat (2), (3), (4), (5), (6), dan (7)*, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

[37] *Pasal 49 dan 50*, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

calon gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota, dengan disaksikan oleh partai politik, gabungan partai politik, dan pasangan calon perseorangan. Nomor urut pasangan tersebut bersifat tetap dan sebagai dasar KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota dalam pengadaan surat suara. Pasangan calon yang telah ditetapkan diumumkan secara terbuka paling lambat 1 (satu) hari sejak tanggal penetapan.[38]

[38] *Pasal 51 dan 52*, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.