

BAB II

TINUJAUAN TENTANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. Pengertian Kepala Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah

1. Kepala Daerah

Sebelum lebih jauh membahas tentang pemilihan Kepala Daerah, ada beberapa pengertian mengenai kepala daerah yaitu diantaranya, menurut Kamus Hukum, Kepala Daerah adalah orang yang memiliki kewenangan dan kewajiban untuk memimpin atau mengepalai suatu daerah, misalnya Gubernur untuk Provinsi (daerah tingkat I) atau Bupati untuk Kabupaten dan Kota (daerah tingkat II).¹

Istilah Kepala Daerah sejak awal kemerdekaan, khususnya dalam pengaturan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah selalu mengandung arti sebagai Kepala Daerah Otonom, yakni penjabaran asas desentralisasi, yang berlaku pada tingkat Kabupaten dan Kota, yang pada masa Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelum Undang-Undang

¹Telly Sumbu, dkk, *Kamus Umum Politik dan Hukum*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010), h.383.

No 22 Tahun 1999, lebih dikenal sebagai Daerah tingkat II. Pengaturan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 telah mengubah pengaturan Daerah Kabupaten/Kota hanya menjadi daerah otonom belaka, sedangkan Provinsi berkedudukan sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom terbatas.²

Dalam Pasal 18 UUD 1945, jelas disebutkan adanya institusi pemerintahan daerah.³

(1) UUD 1945 dinyatakan, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi, dan daerah provinsi ini dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

(2) pasal 18 ayat (2) dinyatakan, “pemerintah daerah Provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas perbantuan”.

²J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), Cetakan kedua, h.2.

³Pasal 18 UUD Tahun 1945

- (3) Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 juga disebutkan, “pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.”
- (4) Pasal 18 ayat (4) yaitu, “Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”.
- (5) Pasal 18 ayat (5) menentukan, “pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.”
- (6) Pasal 18 ayat (6) juga menentukan, “pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas perbantuan.”
- (7) Pasal 18 ayat (7) juga dinyatakan, “susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.”

Menurut ketentuan Pasal 59 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ayat (1) menyatakan bahwa “Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah”. Ayat (2) menyatakan bahwa Kepala daerah untuk Daerah provinsi disebut Gubernur, untuk Daerah Kabupaten disebut Bupati, dan untuk daerah Kota disebut Wali Kota. Dan pasal 63 ayat (1) Kepala Daerah dapat dibantu oleh Wakil Kepala Daerah. (2) Wakil Kepala Daerah untuk daerah Provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk Daerah Kabupaten disebut Wakil Bupati, dan untuk daerah Kota disebut Wakil Wali Kota.⁴

Dari beberapa pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pada dasarnya Kepala Daerah ialah seseorang yang dipilih melalui pemilihan dan memiliki tugas serta kewenangan untuk memimpin, mengatur serta mengurus daerah otonomnya masing-masing sesuai asas *desentralisasi* yaitu Gubernur untuk Provinsi dan Bupati untuk Kabupaten serta Walikota untuk Kota.

⁴Pasal 24 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Mengenai tugas dan wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, ditentukan oleh Pasal 65 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 sebagai berikut:⁵

- a. memimpin pelaksanaan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

⁵Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. mengusulkan pengangkatan Wakil Kepala Daerah; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tugas Wakil Kepala Daerah yang terdapat dalam Pasal 66 ayat (1) adalah:⁶

- a. membantu kepala daerah dalam:
 - 1. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
 - 2. mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
 - 3. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh

⁶Pasal 26 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur;

dan

4. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;
- b. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
- c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari tinjauan organisasi dan manajemen, Kepala Daerah merupakan figur atau menejer yang menentukan efektifitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah. Proses pemerintahan di daerah secara sinergis ditentukan sejauh mana peran yang dimainkan oleh pemimpin atau menejer pemerintah daerah. Dengan kata lain, arah dan tujuan organisasi

pemerintahan daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas kepala daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi administratif/manajerial, kepemimpinan, pembinaan dan pelayanan, serta tugas-tugas lain yang menjadikewajiban dan tanggung jawab Kepala Daerah.⁷

Pasal 58 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas: kepastian hukum; tertib penyelenggara negara; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi; efektivitas; dan keadilan.⁸

2. Pemilihan Kepala Daerah

Hasil amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 telah membawa perubahan besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan Kepala Daerah. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan

⁷J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah ...* h.4.

⁸Pasal 58 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”.⁹ Frasa “dipilih secara demokratis” bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat ataupun oleh DPRD seperti yang pada umumnya pernah dipraktikan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

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.¹⁰

Berangkat dari proses pilkada secara langsung yang dimulai sejak 1 Juni 2005 bahwa harapan pemilihan secara langsung itu belum sepenuhnya menjadi kenyataan. Meskipun dikatakan pilkada secara langsung disini lebih terfokus kepada

⁹Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2011), h. 1.

¹⁰Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h. 55.

adanya hak pilih dari rakyat untuk memilih kepala daerah. Para calon kepala daerah lebih banyak ditentukan oleh partai politik. Hal ini tidak lepas dari kerangka kelembagaan bahwa proses pencalonan kepala daerah itu menggunakan *party system*. Artinya, yang berhak mengajukan pasangan calon adalah partai politik atau sekumpulan partai politik, baik yang memiliki kursi di DPRD maupun yang tidak.¹¹

Pilkada merupakan pesta demokrasi rakyat. Rakyat memilih langsung pemimpinnya adalah langkah maju dan *legitimate* sebagai salah satu upaya perwujudan daripada Indonesia sebagai negara demokrasi, yang mana kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat. Jargon pilkada langsung merupakan *short cut* yang cukup berani dan prematur. Pilkada langsung yang sehat, demokratis, dan partisipatif, mensyaratkan paling tidak pemahaman dan kesadaran politik dan demokrasi rakyat yang menyeluruh dan mumpuni dan pilkada demokratis mensyaratkan kesejajaran pemahaman, pengetahuan dan praktek-praktek demokrasi antara sebagian besar.

¹¹Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2015), Cetakan ke-4, h.184.

Cita-cita utama adanya penyelenggaraan pilkada langsung adalah terpilihnya sebuah struktur politik lokal yang demokratis dan sistem pemerintahan yang mampu berjalan secara efektif. Melalui pilkada, rakyat memiliki kesempatan lebih luas untuk menentukan pasangan pemimpin eksekutif sesuai dengan yang dikehendaki. Harapan tersebut tentunya para pemimpin yang terpilih melalui pilkada agar mampu menjalankan fungsi dan perannya dalam meningkatkan pertumbuhan demokrasi dan jalannya pemerintahan di daerah.

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 sekedar distribusi kekuasaan antar tingkat pemerintahan secara vertikal.¹²

¹²Siti Aminah, *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), h.192.

Dalam rangka mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sesuai tuntutan reformasi dan amandemen UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang ini menganut sistem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dengan memilih calon secara berpasangan. Calon diusulkan oleh partai politik atau golongan partai politik.¹³ Pilkada merupakan momentum peletakan dasar bagi fondasi kedaulatan rakyat dan sistem politik serta demokrasi di aras lokal. Fenomena menunjukkan 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.¹⁴

Pilkada langsung tidak dengan sendirinya menjamin (*taken for granted*) peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri, tetapi jelas membuka akses terhadap peningkatan kualitas demokrasi tersebut. Hal ini dapat dilihat pasca pelaksanaan

¹³Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas...* h. 57.

¹⁴Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), h. 272.

pilkada di tiap-tiap daerah. Akses itu berarti berfungsinya mekanisme kawal dan imbang (*check and balances*). Demokrasi dalam proses perumusan kebijakan akan terjamin apabila *check and balances* diantara tokoh dan lembaga perumus kebijakan publik (*stakeholders*) berjalan dengan baik.¹⁵

Artinya bahwa Beberapa pertimbangan penting penyelenggaraan Pilkada langsung adalah sebagai berikut; *Pertama*, Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, bahkan Kepala Desa selama ini telah dilakukan secara langsung. Tuntutan masyarakat menjadi bagian penting yang harus diakomodasikan untuk memilih sendiri sesuai dengan aspirasinya, seorang kepala daerah yang benar-benar sesuai dan bisa memimpin daerahnya. *Kedua*, Pilkada langsung merupakan perwujudan UUD 1945.

Kekuatan pilkada langsung terletak pada pembentukan dan implikasi legitimaisnya. Kepala daerah membutuhkan legitimasi tersendiri sehingga harus dipilih sendiri oleh rakyat.

¹⁵Suharizal, *Pemilukada...* h.125.

Mereka juga wajib bertanggung jawab kepada rakyat. Dengan pemilihan terpisah dari DPRD, kepala daerah memiliki kekuatan yang seimbang dengan DPRD sehingga mekanisme check and balances niscaya akan bekerja. Kepala daerah dituntut mengoptimalkan fungsi pemerintah daerah.¹⁶

Mengingat penguatan parlemen ternyata tidak serta merta mampu mempercepat proses demokratisasi di daerah, dimunculkanlah kerangka kelembagaan baru, yakni adanya pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung. Proses ini diharapkan bisa mereduksi secara luas adanya “pembajakan kekuasaan” yang dilakukan oleh partai-partai politik yang memiliki kursi di DPRD. Disamping itu, pilkada secara langsung diharapkan bisa menghasilkan kepala daerah yang memiliki akuntabilitas yang lebih tinggi kepada masyarakat.¹⁷

Pasangan calon kepala daerah itu berkemungkinan memenangkan pilkada secara langsung manakala memiliki tiga kombinasi didalam berkendara, yakni adanya mobil yang baik, sopir yang piawai, dan bensin yang memadai. Secara konseptual,

¹⁶ Suharizal, *Pemilukada...* h. 132.

¹⁷ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia...* h. 183.

metafora itu terwujud dari tiga modal utama yang dimiliki oleh para calon yang hendak mengikuti kontestasi didalam pilkada secara langsung. Ketiga modal itu adalah modal politik (*political capital*), modal sosial (*social capital*), dan modal ekonomi (*economical capital*).¹⁸

Menurut Brian C. Smith, munculnya perhatian terhadap transisi demokrasi di daerah berangkat dari suatu keyakinan bahwa adanya demokrasi di daerah merupakan prasyarat bagi munculnya demokrasi di tingkat nasional. Pandangan yang bercorak fungsional ini berangkat dari asumsi bahwa ketika terdapat perbaikan kualitas demokrasi ditingkat daerah, secara otomatis bisa diartikan sebagai adanya perbaikan kualitas demokrasi di tingkat nasional.¹⁹

Begitu pentingnya pemilihan Kepala Daerah sebagai wujud Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*) bukan negara kekuasaan (*machstaat*) yang mana negara hukum di Indonesia sangat menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi yaitu kedaulatan tertinggi ialah ditangan rakyat bukan negara apalagi pemerintah.

¹⁸ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia...* h. 184.

¹⁹ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia...* h. 170.

B. Otonomi Daerah dan Demokrasi di Indonesia

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah dalam kamus hukum ialah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sesuai dengan peraturan perundang-undanganyang berlaku. Saat ini sistem pemerintahan Indonesia telah memberikan kebebasan kepada daerah untuk megatur urusan daerahnya sendiri (hak otonom).²⁰

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 mengtur sendiri. Sehingga secara maknawi (*begrif*), otonomi mengandung pengertian kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus diri sendiri. Pemerintahan sendiri (*self government, zelfstandigheid*) menunjukkan satu pengertian ketertarikan hubungan dengan satuan pemerintahan lain yang lebih besar atau yang mempunyai wewenang menentukan isi dan

²⁰Telly Sumbu, dkk, *Kamus Umum Politik dan Hukum...* h. 569.

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.²¹

Sama halnya menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah adalah: “Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.²²

Pada intinya otonomi daerah memiliki pengertian sebagai pemberian keluasaan wewenang serta tugas setiap daerah untuk mengatur serta mengurus daerahnya sendiri melalui asas

²¹I Gde Panjta Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, (Bandung: P.T Alumni, 2013), h. 60.

²²Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 jo. Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

desentralisasi tanpa menghilangkan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejarah pelaksanaan desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia, dimulai sejak berdirinya negara kesatuan republik indonesia pada tahun 1945. Berdasarkan undang-undang No. 1 Tahun 1945 tentang kedudukan komite nasional daerah. Undang-undang ini bermaksud mengatur mengenai komite nasional daerah menjadi badan perwakilan rakyat daerah (BPRD), yang berlaku untuk semua daerah, kecuali daerah Kesultanan Yogyakarta dan Kesultanan Surakarta. Dalam pelaksanaan tugas pemerintahan sehari-hari dibentuk badan eksekutif yang dipilih oleh kepala daerah. Dengan demikian, kepala daerah berfungsi sebagai bentuk ketua BPRD juga sebagai ketua badan eksekutif daerah. Bentuk daerah otonom yang dikenal adalah kabupaten, karesidenan, dan daerah istimewa.²³

Desentralisasi telah menjadi pilihan kebijakan dibanyak negara yang sedang berkembang. Pandangan bahwa desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai alokasi

²³Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2012), cetakan ke empat, h.101.

penyediaan barang-barang dan pelayanan publik yang lebih efisien, menciptakan pemerintahan yang memiliki *responsibility* dan *accountability*, serta mendorong demokratisasi di daerah, telah menjadi pendorong kuat dari banyak negara untuk mengadopsi kebijakan tersebut.²⁴

Hal yang melatarbelakangi lahirnya otonomi daerah, diantaranya: pertama, dorongan efisiensi dan efektifitas 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 demokrasi, dan lain-lain, akan memperluas jangkauan pelaksanaan demokrasi sampai kedaerah.²⁵

²⁴Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia...* h.150.

²⁵I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah...* h. 162.

32 Tahun masa orde baru telah meluluh lantakkan sendi-sendi demokrasi, hukum dan HAM. Akumulasi berbagai rupa persoalan tersebut bertumpuk pada satu masa, satu frame dan waktu yang sama, yakni: saat *desentralisasi* di perlukan. Jadilah daerah-daerah menanggung persoalan nasional ke daerah-daerah. Yang paling kentara adalah tuntutan demokrasi yang bersifat *eforia* dalam semua bidang kehidupan secara instant dan cepat.²⁶

Asas-asas dalam penyelenggaraan otonomi daerah yaitu: (1) desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan 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.²⁷

²⁶Iwan K Hamdan, *Berhala Pilkada*, (Banten: CIRED, 2008) h. 63.

²⁷Siti Aminah, *Kuasa Negara pada Ranah Politik Lokal...* h.220.

Sejak reformasi sampai saat ini, sudah beberapa kali terjadi perubahan UU Pemerintah Daerah. UU Pemerintahan Daerah yang pertama kali pasca reformasi adalah UU 22 Tahun 1999 sebagai pengganti UU nomor 5 Tahun 1974, kemudian diganti menjadi UU Nomor 32 tahun 2004, UU ini dilakukan perubahan menyangkut pelaksanaan pemilihan kepala daerah tetapi substansi kebijakan pengelolaan pemerintah daerah tidak mengalami perubahan. Terakhir adalah UU 23 tahun 2014 yang kemudian dilakukan perubahan dalam Perppu No 2 Tahun 2014. Perppu tersebut hanya membatalkan 2 pasal yakni pasal yang mengatur pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Serta perubahan kedua UU No. 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Bagir Manan, ada beberapa alasan perlunya daerah otonom antara lain: Tuntutan negara hukum, tuntutan negara kesejahteraan, tuntutan demokrasi, tuntutan kebhinekaan²⁸.

Otonomi daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat Daerah dan bukan otonomi “daerah” dalam pengertian

²⁸Entol Zaenal Muttaqin, *Pokok-Pokok Hukum Ketatanegaraan*, (Serang: LP2M, 2014), h.171.

suatu wilayah/ teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalaupun implementasi otonomi daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan daerah, maka kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur, dan demokratis. Dalam hubungan itu, kepala daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat daerah. Cara pandang yang demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara kepala daerah dengan otonomi daerah.²⁹

Otonomi daerah sendiri telah diatur dalam Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu UUD 1945 Pasal 18 Ayat (2) “Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Ayat (5) “pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”.³⁰

²⁹J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah...* h. 15.

³⁰Pasal 18 Ayat (2) dan (5) UUD Tahun 1945.

Terkait dengan beberapa aspek urusan/tugas pemerintah pusat adalah yang menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.³¹ Urusan pemerintah yang dimaksud tercantum dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa urusan pemerintahan Pusat meliputi: politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama.³²

Dengan menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah dan pemerintah daerah harus menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, pemerintah daerah dinyatakan berhak menetapkan (i) peraturan daerah, dan (ii) peraturan-peraturan lain.³³

³¹Entol Zaenal Muttaqin, *Pokok-Pokok Hukum Ketatanegaraan..* h. 176.

³² Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

³³Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara...* h. 250.

2. Demokrasi di Indonesia

Secara etimologis “demokrasi” terdiri dari dua kata Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat, dan *cratein* atau *cratos*, yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Gabungan dua kata *demos cratein* atau *demos cratos* (demokrasi) memiliki suatu sistem pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Sedangkan pengertian demokrasi secara terminologi adalah seperti yang dinyatakan oleh Joseph A. Schmeter mengatakan demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.³⁴

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa hakikat demokrasi adalah peran utama rakyat dalam proses sosial dan politik. Dengan kata lain, pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan ditangan rakyat yang mengandung pengertian tiga hal: pemerintahan dari rakyat (*government of the people*);

³⁴A.Ubaedillah dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, hak asaasi manusia, dan masyarakat madani*, (Jakarta: Kencana, 2011), Edisi Ketiga, h.36.

pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*); dan pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*).

Karakteristik utama dari sistem yang demokratis adalah kebebasan berbicara (*freedom of speech*), sistem pemilihan yang bebas (*free elections*), pengakuan terhadap *majority rule* dan *minority right*, penisahan kekuasaan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), otoritas konstitusional dan kebebasan berbuat (*freedom of action*).³⁵

Demokratis merupakan entitas lain yang menjadi penegak *civil society* dimana menjalani kehidupan warga negara memiliki kebebasan penuh untuk menjalankan aktivitas kesehariannya. Demokrasi juga berarti bahwa masyarakat dapat berlaku santun dalam pola hubungan interaksi dalam pola hubungan interaksi dengan masyarakat dan tidak mempertimbangkan suku, ras, dan agama. Penekanan demokratis disini mencakup segala bidang kehidupan, mulai dari politik, ekonomi, sosial, budaya, dan lainnya.³⁶

³⁵Zainor Ridho, *Pengantar Ilmu Politik...* h. 55.

³⁶Nadiroh, *Prospek dan Tantangan Civil Society di Indonesia*, (Jakarta : Pustaka Keluarga, 2008), h. 30.

Dalam konteks filsafat, nilai-nilai dari demokrasi adalah kekuasaan individu. Artinya bahwa (a) masyarakat merupakan satu kesatuan, yang terdiri dari individu-individu sebagai bagian dari negara, dan (b) masyarakat merupakan bagian dari individu yang menciptakan sebuah komunitas tertentu dalam masyarakat.³⁷

Perkembangan demokrasi di Indonesia telah mengalami pasang surut, mulai dari masa demokrasi yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dinamaka demokrasi parlementer. Selanjutnya Indonesia berganti menjadi demokrasi terpimpin yang dalam banyak aspek menunjukkan demokrasi rakyat. Setelah itu pada rezim orde baru berganti haluan menjadi demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial. Demokrasi di Indonesia sempat tercekak pada masa pemerintahan orde baru. namun dengan tumbangnya rezim orde baru membuka peluang terjadinya reformasi politik dan demokratisasi di Indonseia. Pengalaman orde baru mengajarkan kepada Bangsa

³⁷Zainor Ridho, *Pengantar Ilmu Politik*, (Serang, LP2M UIN SMH Banten, 2015), h.52

Indonesia bahwa pelanggaran terhadap demokrasi membawa kehancuran bagi negara dan penderitaan rakyat. Oleh karena itu Bangsa Indonesia bersepakat untuk sekali lagi melakukan demokratisasi, yakni proses pendemokrasian sistem politik Indonesia sehingga kebebasan rakyat terbentuk, kedaulatan rakyat dapat ditegakkan, dan saling pengawasan terhadap lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Ada beberapa tesis tentang demokrasi di Indonesia dimulai sejak runtuhnya rezim orde baru sampai 2008, yakni dikemukakan oleh Daniel Sparringa,³⁸ yakni:

1. Demokrasi adalah sebuah konsepsi politik dan sekaligus praktik sosial yang berkembang melalui sebuah proses sejarah yang panjang yang mempresentasikan sebuah dialektika diantara teks dan konteks.
2. Demokrasi adalah sebuah sistem politik yang mengintegrasikan cara (*means*), tujuan (*goals*), dan

³⁸Fatahullah Jurdi, *Sejarah Politik Indonesia Modern...* h.265.

nilai-nilai (*values*) sebagai tiga entitas yang tidak dipisahkan.

3. Transisi demokrasi akan selalu ditandaidengan berlangsungnya empat agenda utama, yaitu penegasan tentang pemisahan dan pembagian kekuasaan diantara lembaga yusicial, eksekutif, dan yudikatif. pembagian kekuasaan diantara pemerintah pusat, regional, dan lokal. Pembagain kekuasaan atas apa yang menjadi wilayah yurisdiksi negara (*state*) dan apa pula yang menjadi wilayah yurisdiksi masyarakat (*civil society*). Terjadinya proses pemisahan yang kian jelas diantara hak-hak individu atas kehidupan komunal.
4. Demokrasi berevolusi dari awalnya yang hanya berhubungan dengan “ihwal memerintah” di tingkat negara (*state*) menuju wilayah yang juga berhubungan dengan “ihwal bertingkah” dalam masyarakat (*civil society*) dan “ihwal pengaturan produksi dan distribusi barang dan jasa” dilingkungan pasar.

5. Implementasi demokrasi berbasis hak asasi manusia (*human right based democracy*) memprasyaratkan hadirnya negara dengan otoritas dan mandat yang kuat daam melindungi, membela, dan mempromosikan hak asasi manusia.
6. Perkembangan demokrasi di suatu negara merupakan fungsi dari berbagai tindakan baik yang disadari maupun tidak dan telah menghasilkan sejumlah konsekuensi baik yang dimkasudkan begitu maupun tidak.
7. Demokrasi hanya mungkin menghasilkan sistem politik yang stabil dna berkelanjutan apabila perkembangan dalam setiap tahapnya ditandai oleh hadirnya keseimbangan diantara keluasan partisipasi dan kualitas wacana tentang demokrasi.
8. Berkebangnya kepercayaan secara berlebihan terhadap kekhususan dan keunikan yang melekat dalam konstruksi politik tentang Indonesia.

Di Indonesia proses demokrasi juga melibatkan desain kelembagaan yang memungkinkan terbangunnya kerangka kerja demokrasi seperti itu. Tetapi, satu dekade proses demokratisasi pasca runtuhnya pemerintahan Soeharto telah menyaksikan betapa upaya untuk mewujudkan kerangka seperti itu tidaklah mudah dilakukan.

Disconnect electoral sebagaimana terjadi pada masa pemerintahan orde baru masih berlanjut. Realitas semacam ini tidak semata-mata disebabkan oleh realitas bahwa para elite itu cenderung bercorak oligarki. Budaya politik para pemilih yang bercorak *patronclient*, serta perilaku pemilih yang semata-mata bercorak "voluntary" serta transaksi material juga meyuburkan terdapatnya *disconnect electoral* itu. Tantangan kedepan adalah bagaimana mewujudkan budaya politik kewarganegaraan, dan adanya perilaku politik yang bercorak transaksi kebijakan. Perubahan demikian akan memungkinkan adanya *engagement* yang lebih baik antara wakil dan terwakil.³⁹

³⁹Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia...* h. 133

C. Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah

Setiap keputusan politik tidak jarang menimbulkan permasalahan atau konflik para pemerannya, salah satunya ialah pemilihan Kepala Daerah. Dimana setelah diputuskan oleh KPU mengenai hasil suara pemilihan Kepala Daerah, jika salah satu pasangan calon merasa dirugikan dengan adanya keputusan tersebut demi menjaga hak konstitusional warga negara Indonesia, maka keputusan KPU tersebut dapat diadili melalui sebuah peradilan.

Jimly asshiddiqie dalam buku perihal perundang-undangan di Indonesia, menyebutkan tiga bentuk keputusan negara, yaitu⁴⁰:

1. Keputusan negara yang bersifat mengatur, contohnya undang-undang.
2. Keputusan negara bersifat penetapan, dalam hal ini contohnya adalah keputusan KPU tentang rekapitulasi suara

⁴⁰ Taufiqurrahman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum* ... h.168.

3. Keputusan negara yang berupa putusan Hakim atau disebut vonis.

Pada awalnya kekuasaan mengadili perselisihan hasil pemilukada merupakan kewenangan Mahkamah Agung berdasarkan ketentuan Pasal 106 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan disahkan dan diundangkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada 28 April 2008 dan kemudian ditandatanganinya berita acara pengalihan wewenang mengadili dari Ketua Mahkamah Agung kepada Ketua Mahkamah Konstitusi pada 29 Oktober 2008, maka secara resmi Mahkamah Konstitusi kewenangannya menjadi lebih luas dalam menyelesaikan PHPU, baik PHPU anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD, presiden dan wakil presiden serta ditambah PHPU Kepala Daerah.⁴¹

⁴¹Hamdan Zoelva, "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi", Jurnal Konstitusi, Vol. 10, No. 3, (September 2013), h. 382.

Jadi tepat sekali pendapat seorang hakim Mahkamah Konstitusi yang menyatakan “tugas MK sebagai pengawal konstitusi dan demokrasi tidak semata-mata terbatas pada penghitungan suara, tetapi juga pada pelaksanaan asas *luber* dan *jurdil*. Mahkamah Konstitusi akan menilai proses rekapitulasi penghitungan suara”.⁴²

Berbeda pada penanganan pemilu Kepala Daerah yang sejak 2008 masuk dalam lingkup kewenangan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dipandang sebagai perluasan kekuasaan kehakiman dalam menjaga pelaksanaan demokrasi khususnya pemilihan umum.

Meminjam istilah Van Vollenhoven, mahkamah konstitusi telah memilih terang bebas tanpa batas karena tidak terikat dengan hukum administrasi negara. Semua perkara pelanggaran pemilu menurut undang-undang dikelompokkan kedalam tiga pelanggaran yang masing-masing tunduk kepada rezim hukum yang berbeda. Pelanggaran pidana pemilu merupakan kewenangan pengadilan umum, pelanggaran

⁴² Taufiqurrahman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum...* h.167.

administrasi pemilu diselesaikan oleh Komisi Pemilihan Umum sendiri dan pelanggaran perselisihan hasil penghitungan pemilu tergolong dalam rezim hukum tata negara sehingga merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi.⁴³

Penilaian Mahkamah Konstitusi terhadap penghitungan hasil suara pemilu yang diputuskan oleh KPU pada dasarnya penilaian konstitusional terhadap keputusan negara dalam bentuk keputusan KPU.⁴⁴ Pelanggaran hukum yang terjadi dalam proses pemilukada bukan hanya mempengaruhi terpilihnya pasangan calon, jauh dari itu pelanggaran hukum tersebut mencederai sendi-sendi demokrasi. Dari berbagai putusan Mahkamah Konstitusi menangani hasil pemilukada, Mahkamah Konstitusi memperluas objek perselisihan hasil pemilukada yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai berikut⁴⁵:

⁴³Taufiqurrahman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011) h.165.

⁴⁴ Taufiqurrahman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum...* h.168.

⁴⁵ Hamdan Zoelva, *Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada...* h. 383.

1. Hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU/KIP provinsi atau KPU/KIP kabupaten/kota yang mempengaruhi:
 - a. penentuan pasangan calon yang dapat mengikuti putaran kedua pemilukada; atau
 - b. terpilihnya pasangan calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.
2. Proses pemilukada yang mempengaruhi perolehan suara pasangan calon karena terjadinya pelanggaran pemilukada yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif yang dilakukan sebelum, selama, dan sesudah pemungutan suara. Pelanggaran-pelanggaran pemilukada tersebut bukan hanya terjadi selama pemungutan suara, sehingga permasalahan yang terjadi harus dirunut dari peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum pemungutan suara.
3. pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dalam proses pemilukada yang berpengaruh terhadap perolehan

suara dan hasil penghitungan suara juga dapat dipandang sebagai bagian sengketa pemilukada, termasuk syarat calon kepala daerah atau wakil kepala daerah.

Demikin halnya sebuah kewenangan yang dimiliki oleh suatu lembaga negara mislanya KPU (Komisi Pemilihan Umum) tidak boleh digunakan seenaknya, sebab jika kewenangan tersebut menabrak rambu konstitusi, dilakukan secara melawan hukum, maka Mahkamah Konstitusi berwenang membatalkannya, tentu saja setelah melalui proses persidangan di Mahkamah Konstitusi.

Namun setelah Melalui putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan penggugat dan membatalkan dua Pasal 236 Huruf c UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 Ayat (1) Huruf e UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan

Kehakima006E yang menjadi dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi mengadili sengketa pilkada.⁴⁶

Sehingga dengan adanya keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut sengketa pilkada tidak lagi menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dalam putusnya mengamanatkan untuk segera membuat peradilan khusus untuk memutus sengketa hasil pilkada, namun sampai saat belum ada peradilan yang dimaksud, maka dari itu putusan Mahkamah Konstitusi pula menambahkan dalam poin berikutnya yaitu selama belum ada peradilan khusus tersebut untuk sementara masih kewenangan Mahkamah Konstitusi.

⁴⁶R. Nazriyah, "Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013", *Jurnal Konstitusi*, Vol.12, No. 3, (September 2015), h. 449.