

BAB III

MEKANISME PENGANGKATAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

A. Penegertian dan Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah

1. Pengertian

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksana 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. Sedangkan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi, bupati dan wakil bupati untuk kabupaten, serta walikota dan wakil walikota untuk kota.¹ Dalam tata seajrah pemilihan kepala daerah di Indonesia terdapat dua metode pemilihan kepala daerah, yaitu pemilihan kepala daerah secara tidak langsung dan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pemilihan kepala daerah secara tidak langsung adalah pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh anggota DPRD sebagai wakil rakyat di daerah. Sedangkan pemilihan kepala daerah secara langsung adalah pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh rakyat melalui pemilihan umum (PEMILU).. Adapun perbedaan mendasar antara pemilihan secara tidak langsung dan secara langsung adalah bahwa pada pemilihan secara tidak langsung, orang yang dipilih tidak menduduki suatu jabatan karena telah memenangkan

¹ Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasal 1 ayat (1) dan (2)

sejumlah suara rakyat dalam pemilihan, tetapi karna telah memenangkan sejumlah suara yang cukup pada suatu badan pemilihan yang anggotanya dipilih oleh rakyat, atau pada badan lain yang beranggotakan mereka-mereka yang dipilih oleh rakyat. Sedangkan pemilihan secara langsung adalah suara diberikan langsung kepada seorang calon yang bila berhasil akan memenangkan suatu jabatan.²

2. Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, pada dasarnya merupakan konsekuensi pergeseran konsep otonomi daerah. Pemilihan kepala daerah diatur dalam pasal 18 (4) UUD 1945, dan pada era reformasi dan seterusnya pemilihan kepala daerah diatur lebih jelas dalam Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 karena dianggap tidak sepenuhnya aspiratif sehingga menimbulkan banyak kritikan. Berdasarkan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.³ Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005. Peraturan lain yang terkait dengan Pilkada adalah:

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

² Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002). Cet. ke.-3, h. 170

³ M. Noor Aziz, *PEngkajian Hukum tentang Pemilihan Kepala Daerah*, jurnal Perpustakaan Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional. Tahun 2011 , h 49

2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
4. 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.⁴
5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pilkada dimasukkan dalam rezim Pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pilkada pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007. Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam, Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh).⁵

⁴ Noor. M. Aziz, *Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Perpustakaan Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional. Tahun 2011, h. 50

⁵ *Ibid.*,

Berdasarkan Pasal 57 Undang-Undang nomor. 32 tahun 2004, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang bertanggung jawab kepada DPRD. Pasal ini telah berubah karena adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005 yaitu Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD. Kata yang bertanggung jawab kepada DPRD, dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.⁶

Hal penyelenggara Pilkada menjadi bagian dari kontroversi. KPUD dipandang mudah dikemukakan oleh DPRD. Selain itu, persyaratan partai politik mengajukan calon (partai dengan 15% kursi di DPRD) juga dipandang problematik. *Judicial review* yang diajukan oleh beberapa LSM diluluskan oleh Mahkamah Konstitusi bahwa KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD.⁷

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyebutkan bahwa pemilihan diselenggarakan oleh KPUD. Dalam menyelenggarakan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, KPUD provinsi menetapkan KPUD kabupaten/kota sebagai bagian pelaksana tahapan

⁶ M. Noor aziz, *op cit.*, h. 51

⁷ *Ibid.*,

penyelenggaraan pemilihan. Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁸

Pasal 6 Peraturan Pemerintah nomor 17 tahun 2005 menyebutkan bahwa KPUD sebagai penyelenggara pemilihan berkewajiban:

- a. Memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara
- b. menetapkan standardisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- c. menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahap pelaksanaan pemilihan dan menyampaikan informasi kegiatannya kepada masyarakat
- d. memelihara arsip dan dokumen pemilihan serta mengelola barang inventaris milik berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- e. mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran.
- f. Melaksanakan semua tahapan pemilihan tepat waktu.⁹

Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD. Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat. Anggota panitia pengawas berjumlah lima orang untuk provinsi, lima orang untuk kabupaten/kota dan tiga orang untuk kecamatan. Panitia pengawas kecamatan diusulkan oleh panitia pengawas kabupaten/kota untuk ditetapkan oleh DPRD. Dalam hal ini tidak didapatkan unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat, panitia pengawas kabupaten/kota/kecamatan

⁸ *Ibid.*,

⁹ Peraturan Pemerintah nomor 17 tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

dapat diisi oleh unsur yang lainnya. Panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya.¹⁰

B. Sejarah Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

1. Kepala Daerah pada Zaman Hindia- Belanda dan Jepang

Sejak masa pemerintahan kolonial sampai orde baru, kedaulatan rakyat untuk memilih kepala daerah dikuasai oleh elit - elit politik karena kepala daerah tidak dipilih langsung oleh rakyatnya. Sejarah demokrasi di Indonesia mencatat pemilihan kepala daerah terjadi mulai pada zaman kolonial Belanda. Pemerintahan Hindia Belanda membuat Undang - Undang pada tanggal 23 Juni 1903 yang dikenal dengan *decentralisatie wet* 1903. *Decentralisatie wet* 1903 menyerahkan implementasi ketentuan - ketentuan untuk pengaturannya lebih lanjut kepada pejabat yang berwenang membuat ordonansi di Hindia Belanda. Dengan dasar ketentuan yuridis, *decentralisatie wet* 1903, lahirlah *koninklijk desluit* paada tanggal 20 Desember 1904 (dikenal dengan *decentralisatie desluit* 1904). Peraturan ini memberikan arahan pada upaya pembentukan Raden, pemilihan anggota *Raad* (dewan semacam DPRD) setempat, hak dan kewajiban anggota dan ketua serta sekretarisnya serta kewenangan dan cara kerja badan itu. Secara sederhana, pada zaman Hindia Belanda, pengaturan tentang pemerintahan daerah dibedakan antara daerah Jawa dan Madura dengan daaerah luar Jawa dan Madura.¹¹

¹⁰ M. Noor aziz, *op cit*, h. 52

¹¹ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*, (Yogyakarta Pustaka Pelajar, 2005). h.38

Pemerintahan pangreh praja saat itu bersifat hierarkis, bertingkat-tingkat dari tingkat yang paling atas sampai tingkat yang terbawah. Di Jawa dan Madura dibagi menjadi lima tingkat pemerintahan pangreh praja. Tingkat yang tertinggi disebut provinsi (*Gewest*) yang dipimpin oleh gubernur. Tiap-tiap provinsi di bagi menjadi keresidenan (*Residen*) yang dipimpin oleh Residen. Tiap-tiap keresidenan dibagi menjadi beberapa *Afdeling* yang dipimpin oleh asisten Residenan atau *Assisten Resident*. Dalam wilayah yang sama terdapat daerah pemerintahan pamong praja yang disebut kabupaten yang dibagi menjadi beberapa kewedanan atau district yang dipimpin oleh seorang wedana. Tiap-tiap kewedanan dibagi menjadi kecamatan atau *Onder District* yang masing-masing dikepalai oleh camat atau Asisiten Wedana. Kecamatan meliputi beberapa desa yang dikepalai oleh seorang kepala desa.¹²

Jabatan gubernur, residen, dan asisten residen dijabat oleh orang - orang Belanda, sedangkan untuk jabatan lainnya dipegang oleh bangsa Indonesia. Untuk semua jabatan tersebut, pemilihan kepala daerah dilakukan dengan sistem penunjukan atau pengangkatan oleh penguasa kolonial atau tepatnya gubernur jenderal, dengan kewajiban pribumi yang menduduki jabatan memberikan kompensasi ekonomi (*upeti*).¹³

Seperti halnya pada masa kolonial Belanda, pada era pendudukan Jepang sistem rekrutmen kepala daerah juga tidak demokratis karena kepala daerah diangkat atau ditunjuk oleh penguasa Jepang. Setelah Indonesia merdeka,

¹² J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (jakarta: Sinar Grafika, 2009), h. 23

¹³ Joko. J. Prihatmoko, *op cit*, h. 42.

undang-undang yang menyinggung kedudukan kepala daerah adalah Undang-Undang nomor 1 tahun 1945, tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah yang diundangkan pada tanggal 23 November 1945. dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa kepala daerah menjalankan fungsi eksekutifnya sebagai pemimpin komite nasional daerah, juga menjadi anggota dan ditetapkan sebagai ketua legislatif dalam badan perwakilan daerah. Pada masa Undang-Undang nomor 1 tahun 1945, kepala daerah yang diangkat adalah kepala daerah pada masa sebelumnya, hal itu dilakukan karena situasi politik, keamanan, dan hukum ketatanegaraan pada saat itu tidak baik.¹⁴

2. Kepala Daerah Pada Zaman Kemerdekaan

a. Era Orde lama

Undang-undang pertama yang diterbitkan pada masa kemerdekaan adalah Undang-undang nomor 1 tahun 1945. Undang-Undang ini bermaksud mengubah sifat Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang diketuai kepala daerah yang bertugas mengatur rumah tangga daerahnya dengan syarat bahwa kesemuanya itu tidak bertentangan dengan peraturan pemerintahan pusat dan peraturan pemerintahan daerah yang lebih tinggi kedudukannya.¹⁵

Pada Masa 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, telah

¹⁴ J. Kaloh, *op cit*, h. 27

¹⁵ *Ibid.*, h, 29

dusahakan untuk mengadakan keseragaman uniformitas Pemerintahan Daerah di seluruh Indonesia. salah satu hal yang diatur dalam undang-undang tersebut adalah kepala daerah mengawasi pekerjaan DPRD dan DPD serta berhak menahan dilaksanakannya keputusan-keputusan yang diambil oleh DPRD dan DPD. Undang-Undang ini menetapkan, bahwa pemerintahan daerah dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. Ketua dan Wakil Ketua dipilih oleh dan dari Dewan Perwakilan Daerah. Kepala daerah menjadi Ketua Dewan Pemerintahan Daerah sekaligus merangkap sebagai anggota. Kepala Daerah diangkat oleh presiden dari calon-calon yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Daerah yang bertugas mengawasi pekerjaan Dewan Perwakilan Daerah dan Pemerintah Daerah..¹⁶

Selain undang-undang, presiden pertama Republik Indonesia membuat sebuah peraturan yang mengatur tentang pengangkatan kepala daerah. Peraturan tersebut adalah Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959 yang mengatur tentang mekanisme dan prosedur pengangkatan kepala daerah. Oleh karena itu Undang - Undang ini kelihatan lebih bersifat darurat dalam rangka retooling sebagai tindak lanjut berlakunya kembali Undang - Undang 1945. Dalam Undang - Undang ini, Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh presiden atau menteri dalam negeri. Pengangkatan dilakukan terhadap salah seorang yang diajukan oleh DPRD. Peran DPRD dalam perundangan ini terbatas, karena DPRD hanya berwenang mengajukan calon kepala daerah..¹⁷

¹⁶ *Ibid.*, h,30

¹⁷ Joko. J. Prihatmoko, *op cit.*, h. 61

Keluarnya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 berdampak pada keluarnya Undang - Undang nomor 18 tahun 1965 tentang Pokok - Pokok Pemerintahan Daerah. dalam Undang - Undang nomor 18 tahun 1965, bertolak belakang dengan Undang - Undang nomor 1 tahun 1957 karena perubahan format pemerintahan negara sebagai implikasi perubahan konstitusi, sebelumnya sistem federasi (Republik Indonesia Serikat) menjadi sistem kesatuan. Dalam Undang - Undang ini, kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh presiden atau menteri dalam negeri melalui calon-calon yang diajukan oleh DPRD.¹⁸

b. Era Orde Baru

Perkembangan politik dalam pergeseran Orde Lama ke Orde Baru telah membawa nuansa baru dalam kepemimpinan Kepala Daerah. Undang-Undang nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah telah menempatkan Pemerintahan Daerah sebagai administrator pemerintahan, administrator pembangunan, dan administrator kemasyarakatan..¹⁹

Pada masa berlakunya Undang-Undang nomor 5 tahun 1974, Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Daerah tingkat I dipimpin oleh seorang Gubernur, dan daerah tingkat II dipimpin oleh bupati/walikota. Dalam hal pemilihan kepala daerah, baik daerah tingkat I dan daerah tingkat II telah di atur dalam Undang-Undang nomor 5 tahun 1974, Dalam pasal 15 dijelaskan bahwa kepala Daerah

¹⁸ *Ibid.*,

¹⁹ J. Kaloh, *op cit.*, h. 31-32

tingkat I diangkat oleh presiden melalui menteri dalam negeri, dan kepala daerah tingkat II sebagai mana terdapat dalam pasal 16 diangkat oleh menteri dalam negeri melalui gubernur.²⁰

c. Era Reformasi

Seiring jatuhnya pemerintahan Soeharto, yang ingin mewujudkan suatu tatanan Indonesia baru, maka ditetapkanlah Undang - Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah pada tanggal 7 Mei 1999. Undang - undang ini menimbulkan perubahan pada penyelenggaraan pemerintahan di daerah. perubahannya tidak hanya mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah, tetapi juga hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah. Sebelumnya hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat sentralistis, namun setelah undang-undang ini diberlakukan, hubungannya bersifat desentralistis. Menurut undang - undang nomor 22 tahun 1999, pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah lainnya, dimana DPRD diluar pemerintah daerah yang berfungsi sebagai badan legislatif pemerintah daerah untuk mengawasi jalannya pemerintahan.²¹ Selain itu dalam undang-undnag ini juga dijelaskan tentang pengangkatan kepala daerah, sebagaimana terdapat dalam pasal 34 (1) yang menyatakan bahwa “pengisian jabatan kepala daerah

²⁰ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomo Daerah*, (Jakarta: PT Rhineka Cipta, 2007). h.29

²¹ Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia; Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*. (Malang: Averroes Press, 2005)., h. 75.

dan wakil kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui pemilihan secara bersamaan.²²

Undang - Undang nomor 22 tahun 1999 memang disusun dalam tempo singkat dan tidak melibatkan partisipasi masyarakat luas. Karena itu, tidaklah mengejutkan bila Undang - Undang No. 22 tahun 1999 tidak sepenuhnya aspiratif sehingga menimbulkan banyak kritik dan tuntutan revisi. Untuk menggantikan Undang - Undang nomor 22 tahun 1999, ditetapkanlah Undang - Undang nomor 32 tahun 2004. Undang - Undang ini mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung, hal ini dibuktikan dari 240 pasal yang ada, sebanyak 63 pasal berbicara tentang pilkada langsung. Tepatnya mulai pasal 56 hingga pasal 119, secara khusus berbicara tentang pilkada langsung.²³

Pemilihan kepala daerah secara langsung ini telah berlangsung sejak tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menentukan bahwa gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini menunjukkan bahwa Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 dalam hal pemilihan kepala daerah menganut demokrasi langsung, artinya rakyat secara langsung berpartisipasi dalam menentukan terpilihnya kepala daerah. Dalam pasal 56 ayat (1) Undang-Undang no 32 tahun 2004 disebutkan, “kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu

²² Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

²³ Koirudin, *op cit.*, h. 97 - 98

pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Senada dengan pasal ini adalah pasal 24 ayat (5) Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 yang menyatakan, "kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai mana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan"²⁴

Apabila dicermati, sesungguhnya ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut tidak menegaskan keharusan bahwa gubernur, bupati dan walikota harus dipilih melalui suatu pemilihan yang dilaksanakan secara langsung. Akan tetapi, menurut Rozali Abdullah, oleh karena daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari Negara Republik Indonesia, maka dalam melakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah seharusnya sinkron dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu melalui pemilihan langsung.²⁵

Setelah proses percepatan demokrasi secara beruntun tersebut berjalan kurang lebih lima tahun terhitung dari 1 Juni 2005, ternyata masih juga menyisakan banyak persoalan, bahkan agenda pemilihan kepala daerah secara langsung pun juga berkontribusi menambah beban politik, sosial bahkan beban finansial republik ini. Pemilihan kepala daerah secara langsung terlalu boros, dan tidak seimbang dengan cost politik yang telah dikorbankannya. Kenyataan yang tak terhindarkan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung adalah muncul kapitalisasi dalam tahapan pemilihan kepala daerah.

²⁴ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung: Pustaka Setia, 2010). h.111

²⁵ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005), h. 53.

Dengan munculnya kapitalisasi ini maka pemilihan kepala daerah secara langsung jauh lebih mahal dibandingkan dengan model pemilihan kepala daerah lewat perwakilan DPRD.²⁶

C. Kelebihan dan Kekurangan Pemilihan Kepala Daerah Secara Tidak Langsung dan Secara Langsung

1. Pemilihan Kepala Daerah secara Tidak Langsung

Pemilihan kepala daerah secara tidak langsung adalah pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wakil rakyat di daerah. Pemilihan kepala daerah secara tidak langsung memiliki kelebihan dan kekurangan seperti halnya pilkada langsung. Adapun kelebihan dan kekurangan dari pilkada tidak langsung adalah sebagai berikut:

- a. Kelebihan pemilihan kepala daerah secara tidak langsung
 - 1) Optimalisasi Fungsi DPRD Sebagai wakil rakyat²⁷
 - 2) Pemilihan kepala daerah melalui DPRD sangat efektif karena hanya DPRD yang melakukan pemilihan kepala daerah dan rakyat tidak disibukkan dengan pemilihan-pemilihan.²⁸
 - 3) Efisiensi, tidak mengeluarkan biaya yang banyak.²⁹

²⁶ Amirudin dan A. Zaini Bisri, *Pilkada Langsung: Problem Dan Prospek* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), h.59

²⁷ Mulyana W. Kusumah, dkk, *Wacana Politik Dan Demokrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka, 1999), h. 8

²⁸ Muchamad Isnaeni Ramdhan, *Kompendium Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM RI, 2009), h. 53

²⁹ Dianto, *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Oleh Rakyat dan Melalui DPRD (Studi Komparatif dalam telaah yuridis)*”, *Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Mataram*. h.12

- 4) Kecurangan dari *incumbent* dapat diminimalisir (seperti : Tidak boleh memanfaatkan birokrasi, sarana Dinas, tidak akan melakukan balas dendam kalau kalah/tidak KKN kalau menang).
 - 5) Resiko konflik politik, konflik sosial, konflik horizontal akan berkurang.
 - 6) Tidak ada kerusuhan atau kebencian antar tim sukses/ pendukung/ wilayah calon yang berbeda.
 - 7) Keindahan kota tidak terganggu, tonggak listrik/telepon dan pohon-pohon pelindung tidak merana/rusak oleh pemasangan ribuan baliho/spanduk/pamlet, apalagi setelah waktunya habis tidak ada pihak pemasang yang bertanggung jawab membukanya, sampai hancur dan memperburuk pemandangan kota.
- b. Kekurangan pilkada tidak langsung
- 1) Anggota DPRD lebih mungkin disuap oleh para calon kepala daerah karena jumlahnya yang lebih kecil
 - 2) Terjadi transaksional antara DPRD dan calon kepala daerah/wakil kepala daerah, bukan saja waktu Pilkada bahkan lebih-lebih setelah menjabat.
 - 3) Kadang-kadang anggota DPRD tidak menyuarakan suara rakyat, tapi suara partai, karena loyalitas dan kesetiaan calon kepala daerah bukan pada rakyat tapi pada partai.³⁰
 - 4) Seringkali yang terpilih tidak cukup memenuhi syarat untuk melaksanakan seluruh aspek fungsi sebagai kepala daerah.³¹
 - 5) Membuat legislatif menjadi superior terhadap eksekutif. Legislatif bukannya mengawasi eksekutif bahkan mengendalikan eksekutif. Ini membuat eksekutif lebih mementingkan kepentingan legislatif dari pada kepentingan rakyat.

³⁰ Saifullah SA, *Kelebihan dan Kekurangan Pilkada Langsung dan Tidak langsung*. Makalah dalam seminar Himpunan Mahasiswa Jurusan Jinayah Siyasa, Padang. 28 Oktober 2014, h, 13

³¹ Sarundajang, *op cit.*, h 150

- 6) Eksekutif atau kepala daerah akan kurang bertanggung jawab pada kepentingan rakyat karena tidak merasa dipilih oleh rakyat.³²

2. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Pemilihan kepala daerah secara langsung adalah pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh rakyat melalui pemilihan umum (PEMILU). Adapun kelebihan dan kekurangan dari pilkada langsung adalah sebagai berikut:

- a. Kelebihan pemilihan kepala daerah secara langsung
 - 1) Memutus politik oligarki oleh sekelompok elit politik dalam penentuan kepala daerah.
 - 2) Memperkuat *checks and Balance* dengan DPRD³³
 - 3) Menghasilkan kepala daerah yang akuntabel. Dalam artian yang dapat mempertanggungjawabkan kepada publik apa yang dilakukan baik sebagai pribadi maupun sebagai pejabat publik sehingga mendapatkan legitimasi yang kuat, karena langsung mendapat mandat dari rakyat.³⁴
 - 4) Rakyat merasa benar-benar pemilik kedaulatan rakyat, melalui hak pilih yang dimilikinya.
 - 5) Memberikan ruang dan pilihan yang terbuka bagi masyarakat untuk menentukan calon pemimpin yang memiliki kapasitas, dan komitmen yang kuat serta *legitimate* dimata masyarakat.
 - 6) Calon kepala daerah tersebut dapat melakukan kontrak politik secara langsung dengan masyarakat. Sehingga jika dikemudian hari janji politik calon kepala daerah tersebut tidak dipenuhi,

³² <http://www.surabayapagi.com/index.php?read=Pilkada-Dipilih-DPR-VS-Pilkada-Dipilih-Rakyat-Apa-Kelebihan-dan-Kekurangannya?>. Di akses tanggal 23 juli 2015, pukul 16.30 WIB

³³ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Jakarta:Sinar Grafika,2009), h. 65

³⁴ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Kenegaraan Modern*, (Jakarta:PT Gramedia Pustaka Utama, 1999), h. 30-66

masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam daerah tersebut dapat menuntut pertanggungjawabannya.

- b. Kekurangan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat
 - 1) Luasnya daerah pemilihan, menyebabkan proses pengawasan pelaksanaan pilkada sulit dikendalikan.
 - 2) Pilkada langsung menempatkan figur sebagai fokus utama. Akibatnya dapat meningkatkan semangat individualisme, kultus pribadi yang muncul dalam bentuk penerimaan dan penolakan berlebihan terhadap pasangan calon. Sistem ini melenyapkan semangat kebersamaan/gotong royong.
 - 3) Adanya mosi tidak percaya DPRD terhadap kepala daerah.³⁵
 - 4) Melalui Pilkada langsung siapa saja asal punya uang dapat mengajukan diri jadi kepala daerah/wakil kepala daerah, walau tidak berkualitas, dan tidak dikenal rakyatnya sendiri.
 - 5) Membuka peluang terjadinya korupsi, setelah kandidat menang/diangkat, karena kandidat telah mengeluarkan biaya yang luar biasa untuk memenangkan pertarungan
 - 6) Uang mahar/sewa kapal bagi partai pengusung
 - 7) Biaya kampanye (baik yang terpasang atau yang dihabiskan selama kampanye), pencitraan/memoles diri, keperluan team sukses/korlap, saksi di TPS, bantuan uang/ sembako/ cendramata /partisipasi acara bagi pemilih.³⁶

³⁵ Hamid Awaludin, *Eksekutif VS Legislatif: Kompetisi dalam Pespektif Etika Pemerintahan*, (Semarang: Fokus Media, 2003), h.50

³⁶ Direktur Jenderal Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri Reydonnyzar Moenek mengatakan, total dana hibah yang akan dikeluarkan untuk biaya kampanye pilkada serentak tahun 2015 adalah 6.892 T. Besaran dana Pilkada yang nyaris menyentuh angka Rp 7 triliun tersebut mengalami kenaikan dari dana Pilkada sebelumnya yang hanya mencapai kisaran angka Rp 3 triliun. Alih-alih menghemat anggaran, Pilkada serentak tahap pertama menuai sorotan publik dengan kenaikan dana yang dibutuhkan untuk penyelenggaraannya.(dikutip dari: <http://www.cnnindonesia.com/politik/20150603211100-32-57517/dana-hibah-pilkada-tembus-rp-689-triliun/>)

- 8) Pemborosan dana, baik dana APBD yang dikeluarkan melalui KPU, atau dana calon kepala daerah. Lebih-lebih kalau calon yang bertarung berjumlah banyak dana Pilkada harus dua putaran. Seperti kota Padang sempat berhutang untuk menyelenggarakan Pilkada tahap dua.
- 9) Rakyat belum cukup dewasa untuk berbeda politik dan berbeda pilihan. Akibatnya perbedaan politik berakibat ke wilayah pribadi, keluarga, kampung dan seterusnya. Ketidaksiapan pemilih untuk menerima kekalahan calon yang diunggulkan.
- 10) Terlalu banyaknya perkara Pilkada yang dibawa ke Mahkamah Konstitusi (MK). Tahun 2013 terdapat 178 Pemilukada, 90% dibawa ke MK (160 perkara Pilkada). Bagaimana mungkin MK (dengan hanya 9 Hakim) bisa memeriksa berjalan objektif, jujur, adil, tenang kalau waktunya pendek dan didesak oleh hingar bingar demonstrasi oleh para pihak.
- 11) Jika MK membatalkan kemenangan salah satu calon atau memerintahkan untuk melakukan pemilihan ulang, akan menimbulkan kerugian/ pembiayaan baru (PEMDA dan calon) yang lebih besar. Biasanya direspon negatif oleh barisan massa pendukung calon yang tidak puas dengan hasil keputusan MK, maka upaya penggoyangan kepada kepala daerah terpilih akan terus saja terjadi dan berpotensi menimbulkan konflik horizontal baru di tengah masyarakat.
- 12) Memengaruhi kinerja birokrasi jika ada calon “*incumbent*” yang maju atau mencalonkan kembali sebagai kepala daerah periode berikutnya.³⁷

Selain hal yang tersebut di atas, menurut Tim Asistensi Bawaslu RI, Nurlia Dian Paramita, mengemukakan, Bawaslu telah mengidentifikasi kecenderungan beberapa isu yang selama ini marak terjadi dalam proses

³⁷ Saifullah. *op cit.*, .h. 7-10

penyelenggaraan jelang pemilihan umum, setidaknya ada tujuh kasus yang di antaranya mencuat dalam pemilukada. Ketujuh kasus tersebut meliputi politik uang, penggunaan aset, fasilitas negara, dan program pemerintah untuk kampanye, penyalahgunaan anggaran untuk kepentingan politik, keterlibatan/mobilisasi pegawai negeri sipil, lurah, kepala desa untuk mendukung calon; penyelenggara pemilu yang tidak netral, pelanggaran persyaratan calon, dan hilangnya hak pilih.