



# YAYASAN PANCA MARGA UNIVERSITAS PANCA MARGA PROBOLINGGO

Jl. Yos Sudarso Pabean Dringu Telp. (0335) 422715, 427923, Fax (0335) 427923 Probolinggo 67271

Email : [baak@upm.ac.id](mailto:baak@upm.ac.id) – Website : [www.upm.ac.id](http://www.upm.ac.id)

Fakultas Pertanian - Hukum - Sosial Politik - Keguruan dan Ilmu Pendidikan - Teknik - Ekonomi - Sastra dan Filsafat

## KEPUTUSAN REKTOR UNIVERSITAS PANCA MARGA PROBOLINGGO Nomor : 067/KP/UPM-Pb/III/2018

### TENTANG

### PENERIMA HIBAH PENELITIAN INTERNAL DANA UNIVERSITAS PANCA MARGA PROBOLINGGO TAHUN 2018

#### Rektor Universitas Panca Marga

**Menimbang:** bahwa sehubungan dengan telah dilaksanakan Penyeleksian Proposal Penerima Hibah Penelitian Internal Dana Universitas Panca Marga Probolinggo , maka dipandang perlu untuk menetapkan Keputusan Rektor tentang Penetapan Penerima Hibah Penelitian Internal Dana Universitas Panca Marga Probolinggo Tahun 2018;

- Mengingat:**
1. Undang-Undang No. 20 tahun 2003, tentang Sistem Pendidikan Nasional;
  2. Undang-Undang No. 12 tahun 2012, tentang Pendidikan Tinggi;
  3. Undang-Undang No. 14 tahun 2005, tentang Guru dan Dosen;
  4. Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2005, tentang Stándar Nasional Pendidikan.
  5. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor : 105/D/O/2004 tentang Perubahan Nama Yayasan / Badan Penyelenggara Universitas Panca Marga Probolinggo;
  6. Statuta Universitas Panca Marga Probolinggo tanggal 31 Maret 1994;

### MEMUTUSKAN

- Menetapkan :**
- Pertama :** Menetapkan nama - nama penerima hibah penelitian internal Dana Universitas Panca Marga Probolinggo Tahun 2018 seperti termuat dalam lampiran surat keputusan ini.
- Kedua :** Para penerima hibah penelitian internal dana Universitas Panca Marga Probolinggo Tahun 2018 berkewajiban melaksanakan penelitian sesuai panduan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat LPPM Universitas Panca Marga Probolinggo yang berlaku;
- Ketiga :** Penerima hibah penelitian sebagaimana dimaksud pada diktum kesatu

diwajibkan mengumpulkan hasil Penelitiannya ke LPPM dan dimasukkan dalam repository Universitas Panca Marga Probolinggo.

**Keempat :** Dalam melaksanakan penelitian, para penerima hibah penelitian internal dana Universitas Panca Marga Probolinggo bertanggung jawab kepada Rektor melalui ketua LPPM Universitas Panca Marga Probolinggo;

**Kelima :** Segala biaya yang akan terjadi akibat ditetapkannya Keputusan Rektor ini dibebankan kepada Yayasan Panca Marga;

**Keenam :** Surat Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan apabila dikemudian hari ternyata terdapat kekeliruan dalam surat keputusan ini, maka akan diadakan perbaikan sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di : Probolinggo  
Pada Tanggal : 4 Maret 2018

---

Rektor,



**Dr. H. Moh. Saiful Bahri, S.E., M.M.**  
REKNIS. 840 380 079

Lampran : Surat Keputusan Rektor Universitas Panca Marga Probolinggo  
Nomor : 067/KP/UPM-Pb/III/2018  
Tanggal : 4 Maret 2018  
Tentang :

NO	NAMA	NIDN	JUDUL PENELITIAN
1	BUDI HARIYANTO,SH.,MH.	0715076205	MEDIASI SENGKETA PERBANKAN ANTARA BANK DAN NASABAH MENGGUNAKAN ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA
2	EDY SUMARNO, SH.,MH.	0709016302	IMPLEMENTASI PROGRAM BADAN PENYELENGGARA JAMINAN SOSIAL (BPJS) KEPADA PERUSAHAAN YANG MEMPERKERJAKAN PEGAWAINYA
3	DR. AZIS SETYAGAMA,SH.,MH.	0024045901	BEBERAPA ALTERNATIF SISTEM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA
4	TOTOK SUGIARTO, SH.,MH.	0713116303	PERANAN VISUM ET REPERTUM DALAM MENGUNGKAP TINDAK PIDANA PEMBUNUHAN
5	WAWAN SUSILO, SH.,MH.	0715097601	PENGUNAAN ALAT BUKTI KESAKSIAN "DE AUDITU" DALAM PEMBUKTIAN SENGKETA PERDATA
6	ERWIENADISIWANTO,SH.,MH.	0715096301	STATUS DAN AKIBAT HUKUM ANAK YANG LAHIR DARI PERKAWINAN SIRRI

Ditetapkan di Probolinggo



**Dr. H. Mon. Saiful Bahri, S.E., M.M.**  
REK. NIS. 840 380 079



# YAYASAN PANCA MARGA UNIVERSITAS PANCA MARGA PROBOLINGGO

Jl. Yos Sudarso Pabean Dringu Telp. (0335) 422715, 427923. Fax (0335) 427923 Probolinggo 67271

Email : [baak@upm.ac.id](mailto:baak@upm.ac.id) – Website : [www.upm.ac.id](http://www.upm.ac.id)

Fakultas Pertanian - Hukum - Sosial Politik - Keguruan dan Ilmu Pendidikan - Teknik - Ekonomi - Sastra dan Filsafat

## PERJANJIAN KONTRAK KERJA KEGIATAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN PENUGASAN DALAM HIBAH PENELITIAN INTERNAL UNIVERSITAS PANCA MARGA PROBOLINGGO TAHUN ANGGARAN 2018 Nomor : 130 /SP/UPM-Pb/III/2018

Pada hari ini Senin tanggal dua belas Maret Tahun Dua Ribu Delapan Belas, kami yang bertandatangan dibawah ini :

**1. Dr. H. Moh. Saiful Bahri, S.E., M.M.** **Rektor Universitas Panca Marga Probolinggo,**  
yang selanjutnya dalam Surat Perjanjian ini  
disebut sebagai **PIHAK PERTAMA;**

**2. Dr. Azis Setyagama, SH.,MH.** Dosen Universitas Panca Marga Probolinggo,  
dalam hal ini bertindak sebagai pengusul dan  
Ketua Pelaksana Penelitian Internal dengan jenis  
Penelitian Hukum Normatif Tahun Anggaran  
2018 untuk  
selanjutnya disebut **PIHAK KEDUA.**

**PIHAK PERTAMA** dan **PIHAK KEDUA**, secara bersama-sama bersepakat mengikatkan diri dalam suatu Perjanjian Pelaksanaan Penugasan Penelitian Internal Perguruan Tinggi Dengan Pendanaan Tahun 2018 dengan ketentuan dan syarat-syarat sebagaimana diatur dalam pasal-pasal sebagai berikut:

### **Pasal 1**

**PIHAK KEDUA** akan melaksanakan kegiatan penelitian dengan judul “Beberapa Alternatif Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia. (Penelitian Hukum Normatif)

### **Pasal 2**

Kegiatan tersebut dalam Pasal 1 akan dilaksanakan oleh **PIHAK KEDUA** mulai tanggal 20 Maret 2018, dan diperkirakan selesai tanggal 20 Agustus 2018

### **Pasal 3**

**PIHAK PERTAMA** menyediakan dana sebesar Rp. 7.500.000,- (Tujuh Juta Lima Ratus Ribu

Rupiah} kepada PIHAK KEDUA untuk melaksanakan kegiatan tersebut dalam Pasal 1, Sumber Dana Dari Pos Pengembangan Sumber Daya Manusia Universitas Panca Marga Probolinggo yang tidak mengikat berdasarkan usaha PIHAK KEDUA

#### **Pasal 4**

Pembayaran dana tersebut dalam Pasal 3 akan dilakukan dalam (2) dua termin sebagai berikut :

- (1) Termin 1 : sebesar Rp. 4.000.000,- (Empat Juta Rupiah) setelah PIHAK KEDUA menyerahkan Proposal kegiatan tersebut pada Pasal 1
- (2) Termin II : sebesar Rp. 3.500.000,- (Tiga Juta Lima Ratus Ribu Rupiah) setelah PIHAK KEDUA menyerahkan laporan akhir kegiatan penelitian.

#### **Pasal 5**

- (1) **PIHAK KEDUA** wajib melaksanakan kegiatan tersebut dalam Pasal 1 dalam waktu yang ditentukan dalam Pasal 2
- (2) **PIHAK PERTAMA** akan mengevaluasi pelaksanaan kegiatan tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1
- (3) **PIHAK PERTAMA** akan mendenda **PIHAK KEDUA** setiap hari keterlambatan penyerahan hasil kegiatan sebesar 0,5% (setengah persen) maksimum 20% (dua puluh persen) dari jumlah dana tersebut dalam Pasal 3
- (4) Memberikan laporan akhir berupa hard copy dan soft copy ke LPPM Universitas Panca Marga Probolinggo.
- (5) Hasil laporan penelitian ini di loyting untuk di submit ke Jurnal Fakultas sesuai dengan bidang ilmunya masing-masing.

**PIHAK PERTAMA**

  
Rektor,  
**Dr. H. Mon. Saiful Bahri, S.E., M.M.**  
REK NIS. 840 380 079

**PIHAK KEDUA**

Peneliti,

  
**Dr. Azis Setyagama, SH., MH.**  
NIDN: 0024045901



UNIVERSITAS PANCA MARGA  
**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN MASYARAKAT  
( L P P M )**

Sekretariat : Jl. Yos Sudarso, Pabean - Dringu Telp. (0335) 422715  
PROBOLINGGO

**SURAT - TUGAS**

No : 078 / LPPM / UPM-Pb/ III / 2018

Yang bertanda tangan dibawah ini ;

N a m a : **Dr. Judi Suharsono, SE,Ak,CA,MM.**  
Jabatan : Ketua LPPM  
NIP : 19661126200501 1 001  
Unit Kerja : Universitas Panca Marga Probolinggo

Dengan ini memberikan tugas kepada :

N a m a : **Dr. Azis Setyagama, SH.MH.**  
N I P : 19590424 198803 1 001  
Jabatan : Tenaga Pengajar Fak. Hukum  
Unit Kerja : Universitas Panca Marga Probolinggo

Dengan Tugas : Melakukan kegiatan Penelitian dalam bidang ilmu hukum sebagai tindak lanjut dari kontrak perjanjian No.130/SP/UPM – Pb/III/2018

Judul Penelitian : Beberapa Alternatif Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia

Lokasi Penelitian : Studi Kepustakaan di Kampus Universitas Panca Marga Probolinggo

Biaya & Smbd Dana : Rp. 7.500.000, dana Dari Universitas Panca Marga

Alokasi Waktu : Maret 2018 – Agustus 2018 ( 6 bulan )

Demikian Surat - Tugas ini dibuat, harap dilaksanakan dengan sebaik – sebaiknya.

Probolinggo, 18 Maret 2022

Ketua LPPM - UPM  
  
**Dr. Judi Suharsono, SE,Ak,CA,MM.**  
NIP : 19661126 200501 1 001



**LAPORAN HASIL PENELITIAN HIBAH INTERNAL  
PERGURUAN TINGGI**

**JUDUL :**

**BEBERAPA ALTERNATIF SISTEM PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH DI INDONESIA**

**Oleh :**

**DR. AZIS SETYAGAMA, SH.,MH.**

Dibiayai Oleh Dana Universitas Panca Marga Probolinggo

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS PANCA MARGA  
PROBOLINGGO  
TAHUN 2018**



**LAPORAN HASIL PENELITIAN HIBAH INTERNAL  
PERGURUAN TINGGI**

**JUDUL :**

**BEBERAPA ALTERNATIF SISTEM PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH DI INDONESIA**

**Oleh :**

**DR. AZIS SETYAGAMA, SH.,MH.**

Dibiayai Oleh Dana Universitas Panca Marga Probolinggo

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS PANCA MARGA  
PROBOLINGGO  
TAHUN 2018**



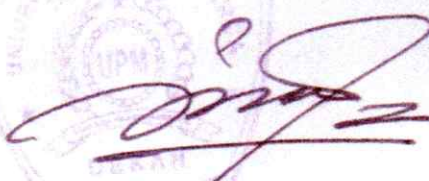
## HALAMAN PENGESAHAN LAPORAN HASIL PENELITIAN

1. a. Judul Penelitian : BEBERAPA ALTERNATIF SISTEM PEMILIHAN  
KEPALA DAERAH DI INDONESIA
- b. Bidang Ilmu : Hukum
2. Peneliti :
  - a. Nama Lengkap : Dr. Azis Setyagama, SH.,MH.
  - b. Jenis Kelamin : Laki - Laki
  - c. Golongan/ Pangkat/ NIP : IV C/ Pembina Utama Muda/ 195904241988031001
  - d. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
  - e. Kosentrasi Ilmu : Hukum Tata Nega, Hukum Administrasi Negara
3. Jenis Penelitian : Penelitian Hukum Normatif
4. Lokasi Penelitian : Studi Kepustakaan , Perpustakaan Kampus Universitas  
Panca Marga Probolinggo
5. Lama Penelitian : 6 Bulan ( Maret – Agustus 2018)
6. Sumber Dana : Dana Pengembangan SDM Dari Universitas Panca  
Marga Probolinggo
7. Biaya Yang dibutuhkan : Rp. 7.500.000,- (Tujuh Juta Lima Ratus Ribu Rupiah)

Probolinggo, 14 September 2018

Dekan Fakultas Hukum

Ketua Lembaga Penelitian  
Dan Pengabdian Masyarakat  
UPM  
  
Dr. Judi Sunarsono, SE, Ak.CA. MM  
NIP: 19661126 200501 1 001

  
Budi Hariyanto, SH.,MH.  
NIS: 840 380 219

Peneliti,

  
Dr. Azis Setyagama, SH.,MH  
NIP : 19590424198803 1 001

## ABSTRAK

Penelitian ini merujuk pada ketentuan hukum yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945, yang pada Pasal 18 ayat (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pengertian demokratis mengandung multi tafsir yang sekarang dipilih secara demokratis diartikan dipilih secara langsung oleh rakyat. Padahal pengertian demokratis tidak harus diartikan sebagai pemilihan langsung oleh rakyat, tetapi secara perwakilan atau cara lain yang disetujui rakyat bisa diartikan sebagai pemilihan yang demokratis. Pemilihan kepala daerah secara langsungpun tidak menjamin menghasilkan pemimpin yang baik, terbukti banyak kepala daerah yang tersangkut perbuatan tercela yang harus ditangani oleh penegak hukum.

Tujuan dari penelitian ini untuk menganalisis secara mendalam tentang politik hukum apa yang cocok untuk Bangsa Indonesia yang bersifat kebhinnekaan dan multi kultur ini. Untuk mencapai tujuan dari penelitian ini penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif mengingat penelitian ini bersifat normatif, yaitu mengkaji dari sisi peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah yang diberlakukan di Indonesia. Di samping itu penulis juga menganalisa secara diskriptif tentang pendapat ahli maupun pendapat tokoh-tokoh masyarakat baik dari akademisi, praktisi, LSM, maupun lembaga-lembaga/organisasi-organisasi pemerintah maupun non pemerintah mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung.

Hasil penelitian hukum normatif ini ditemukan hal-hal sebagai berikut; 1. Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, perlu diformat ulang. 2. Sistem pemilihan kepala daerah yang cocok atau sesuai dengan kondisi bangsa Indonesia adalah sistem pemilihan kepala daerah beragam/bervariasi. 3. Perlunya perubahan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung ke sistem pilkada beragam didasarkan pada kondisi bangsa Indonesia yang mempunyai keanekaragaman ditinjau dari sosial budaya, ekonomi, adat istiadat dan letak geografisnya.

**Kata kunci:** Beberapa Alternatif, Sistem Pemilihan, Kepala Daerah, Indonesia

## KATA PENGANTAR

Puji syukur Peneliti panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Pengasih Dan Penyayang atas segala rahmat, hidayah serta innayah-Nya yang telah dilimpahkan kepada Peneliti,

Judul yang peneliti dalam hibah kompetatif internal perguruan tinggi ini adalah “ **Beberapa Alternatif Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia**”

Dalam penelitian hibah internal perguruan tinggi ini, peneliti melakukan penelitian hukum terkait dengan pemilihan kepala daerah di Indonesia yang tertuang dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945, sehingga penelitiannya bersifat penelitian hukum normatif, dan dengan sepenuh hati mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu terhadap penyelesaian penelitian ini dan saya mengucapkan kepada bapak/ibu dosen semuanya, yang ikut membantu dalam penyelesaian penelitian ini. Semoga kebaikan bapak/ibu semuanya dicatat oleh Allah SWT dan Peneliti menyadari bahwa penelitian ini masih jauh dari sempurna, untuk itu Peneliti mengharapkan ada peneliti lain yang bisa melanjutkan penelitian ini lebih lanjut demi kesempurnaan dari penelitian peneliti.

Probolinggo, 14 September 2018

Peneliti,

## Daftar Isi

Lembar Judul .....	i
Halaman Pengesahan .....	ii
Abstrak.....	iii
Kata Pengantar .....	iv
Daftar Isi .....	v
Daftar Pustaka.....	vi
Daftar Bagan .....	vii

### BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Permasalahan.....	19
C. Tujuan Penelitian.....	20
D. Kontribusi Penelitian .....	20

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tujuan Diadakannya Pemilu.....	22
B. Pilkada Merupakan Demokratisasi Tingkat Lokal .....	24
C. Kajian Hukum Terhadap Pemilihan Kepala Daerah.....	28
D. Implikasi Politik Hukum Pengaturan Pilkada Langsung Terhadap Perkembangan Politi Dan Demokrasi.....	32

### BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis penelitia dan Pendekatan Masalah .....	38
B. Bahan Hukum .....	39
C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	42

### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Model Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang- Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.....	43
B. Model Pemilihan Umum Kepala Daerah Berdasarkan Undang- Undang No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah.....	48
C. Model Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Pada Daerah Khusus Dan Istimewa.....	53
D. Model Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Di Masa Mendatang.....	59

### BAB V PENUTUP

A. Simpulan .....	71
B. Rekomendasi .....	73

### Daftar Kepustakaan

## **DAFTAR BAGAN**

- Bagan 01 : Model Pengaturani Pemilukada Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hlm. 47
- Bagan 02 : Model Pengaturan Pemilukada Menurut Uu No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum hlm. 52
- Bagan 03 : Model Pengaturan Pilkada Pada Daerah Khusus/Istimewa hlm. 58
- Bagan 04 : Model Pengaturan Pilkada ke Depan hlm. 70

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Indonesia adalah negara hukum. Penegasan ini tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akibat dari ketentuan ini, maka segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus berdasarkan hukum. Menurut Wirjono Projodikoro<sup>1</sup>, negara hukum adalah yang di dalam wilayahnya terdapat alat-alat perlengkapan negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya terhadap para warga negara dan dalam hubungannya tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku, dan semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Sehubungan dengan pernyataan Wirjono tersebut, hukum merupakan kumpulan peraturan yang mengatur tatanan kehidupan, baik berbangsa maupun bernegara, yang dihasilkan melalui kesepakatan dari wakil-wakil rakyat yang ada di lembaga legislatif. Produk hukum tersebut dibentuk oleh lembaga yang berwenang sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Namun muatannya tidak dapat dilepaskan dari kekuatan politik yang ada di dalam lembaga yang berwenang tersebut.

Suatu negara yang menganut sistem demokrasi, maka segala sesuatunya harus dirumuskan secara demokratis, yaitu dengan melihat kehendak dan aspirasi dari masyarakat luas sehingga produk yang dihasilkan itu sesuai dengan keinginan hati nurani rakyat. Tetapi apabila sebaliknya maka terlihat bahwa produk hukum yang dikeluarkan tersebut dapat membuat masyarakat resah dan cenderung tidak mematuhi ketentuan hukum itu.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara, Hukum, dan Politik*. (Jakarta: Eresco, 1991), hal. 37

<sup>2</sup> Pelaksanaan roda kenegaraan tidak dapat dilepaskan dari bingkai kekuasaan, karena dalam negara terdapat pusat-pusat kekuasaan yang senantiasa memainkan peranannya sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Namun dalam pelaksanaannya sering berbenturan satu sama lain, karena kekuasaan yang dijalankan tersebut berhubungan erat dengan kekuasaan politik

Demikian juga terhadap pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) semenjak kemerdekaan, ketentuan mengenai pemerintahan daerah termasuk di dalamnya mekanisme pemilihan kepala daerah diatur dalam undang-undang yaitu, mulai UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah, Kedudukan Peraturan mengenai kedudukan Komite Nasional Daerah, UU Nomor 22 Tahun 1948 Undang-undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, hingga UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang terakhir merupakan undang-undang yang terlama yang berlaku, yaitu pada masa pemerintahan Orde Baru. Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1945, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sementara. Menurut UU Nomor 22 Tahun 1948, Kepala Daerah dipilih oleh Pemerintah Pusat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD dan DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang Kepala Daerah.

Namun sejak UU Nomor 1 Tahun 1957 hingga UU Nomor 5 Tahun 1974 ketentuan pemilihan kepala daerah tidak mengalami perubahan, yaitu mengikuti ketentuan sebagai berikut :

- (1) Kepala Daerah dipilih oleh DPRD
- (2) Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh presiden
- (3) Kepala Daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.

Di era Orde Baru, berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974, pemilihan kepala daerah tidak dapat dilepaskan dari keterlibatan (intervensi) elit politik di pusat atau dilingkaran kekuasaan Presiden. Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 kepala daerah dipilih oleh DPRD. Hasil pemilihan lalu diajukan kepada pemerintah untuk diangkat. Pengangkatan kepala daerah oleh pemerintah tidak terikat oleh hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD. Dengan demikian

---

yang terdapat dalam suatu negara. Jadi negara, kekuasaan, hukum, dan politik merupakan satu kesatuan yang sulit untuk dipisahkan, karena semua komponen tersebut senantiasa berkiprah dalam pelaksanaan roda kenegaraan dan pemerintahan.

DPRD hanya sebagai pelaksana keinginan politik pemerintah pusat. Hal ini karena DPRD tidak memiliki kewenangan atau hak untuk menentukan siapa yang menjadi kepala daerah, meskipun calon kepala daerah memperoleh suara terbanyak. Wewenang dan hak menentukan kepala daerah ada pada pemerintah pusat.

Setelah reformasi bergulir, berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999, pemilihan kepala daerah menggunakan sistem demokrasi tidak langsung dimana Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan penegasan asas desentralisasi yang kuat. Dalam Undang-Undang ini posisi dan peran politik DPRD sederajat dengan kepala daerah. Rekrutmen kepala daerah sepenuhnya berada pada kekuasaan DPRD. Sementara pemerintah pusat hanya menetapkan dan melantik kepala daerah berdasarkan hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD setempat. Namun sayangnya dalam banyak praktek pemilihan kepala daerah yang dilakukan di bawah UU Nomor 22 Tahun 1999, peran besar yang dimiliki oleh DPRD tidak mampu menyerap aspirasi masyarakat secara optimal. Justru pemilihan diwarnai dengan kuat oleh kecenderungan oligarkhi partai politik sehingga terjadi politisasi atas aspirasi publik. Keadaan ini diperparah oleh kuatnya indikasi praktek politik uang dalam melicinkan seseorang untuk menjadi kepala daerah. Di samping rawan politik uang, pemilihan dengan sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) seringkali menghasilkan kepala daerah yang tidak populer dan tidak mengenal karakter dan potensi khas daerah. Banyak calon yang tidak dikenal luas oleh masyarakat yang berakibat pada penolakan yang makin meluas bahkan disejumlah daerah menimbulkan konflik/kekerasan. Kuatnya kewenangan dan kedudukan DPRD dalam pemilihan kepala daerah cenderung menciptakan ketergantungan kepala daerah terhadap DPRD. Dampaknya kepala daerah lebih bertanggung jawab kepada DPRD daripada kepada masyarakat. Hal ini diperkuat dengan kewenangan DPRD yang dapat melakukan penghentian dan pencopotan kepala daerah.<sup>3</sup>

Berdasarkan pada UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pemilihan kepala daerah tidak dilakukan pemilihan secara langsung oleh rakyat tetapi melalui perwakilan yakni oleh Dewan Perwakilan

---

<sup>3</sup> Lili Ramli, *Pilkada langsung, Otonomi Daerah, Dan Demokrasi Lokal*, 2005, Analisa CSIS, Volume 34, hal. 279-290.



Rakyat Daerah baik daerah tingkat I maupun daerah tingkat II, dalam Pasal 34 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memuat ketentuan sebagai berikut; "Pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan".

Dalam undang-undang ini tidak ada satu pasal pun yang mengatur mengenai sengketa pemilihan kepala daerah karena yang memilih kepala daerah adalah DPRD, sehingga dalam undang-undang ini tidak mengenal apa yang dinamakan sengketa Pilkada. Dalam hal ini UU Nomor 22 Tahun 1999, ini mengacu pada Demokrasi Perwakilan atau kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak langsung dipilih oleh rakyat.

Kemudian lahir UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dalam undang-undang ini pelaksanaan Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dengan pemilihan langsung oleh rakyat dengan batasan bagi Pejabat yang berakhir masa jabatannya tahun 2004 sampai bulan Juni 2005, sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 233 ayat (1); kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2004 sampai bulan juni 2005 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini pada bulan juni 2005.

UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan tugas khusus kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah untuk melaksanakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap provinsi dan/kabupaten/kota. Pada Pasal 1 angka 21 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memuat ketentuan sebagai berikut ;

Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota

Politik hukum yang terkandung dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 ini menempatkan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat tetapi bukan merupakan bagian dari rezim pemilihan umum. Hal ini dapat dilihat

sebagian isi dari undang-undang ini yakni Pasal 56 s/d Pasal 119 yang berisi prosedur dan mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat, dimana Pasal 22E UUD 1945 maupun UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sama sekali tidak dijadikan rujukan dalam pertimbangan pembuatan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini, justru yang dijadikan rujukan atau pertimbangan adalah Pasal 18, 18A dan 18B UUD NRI Tahun 1945 mengenai pemerintahan daerah. Pembuat Undang-Undang menempatkan pemilihan kepala daerah (Pilkada) pada kerangka Pasal 18, 18A dan 18B, bukan dalam kerangka Pasal 22E, karena RUU yang dibahas tersebut berisi tentang pemerintahan daerah.

Karena menyangkut pemerintahan daerah, yang dijadikan rujukan adalah pasal yang mengatakan kepala daerah dipilih secara demokratis. Karena itu dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 ini, pemilihan kepala daerah tidak dikategorikan rezim pemilihan umum. Daripada membentuk lembaga penyelenggara baru, demi efisiensi, KPU Daerah yang sudah dibentuk berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2003 diberi kewenangan khusus untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah. Kewenangan yang diberikan KPUD tidak saja merencanakan, melaksanakan, dan mengendalikan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tetapi juga diberi kewenangan menyusun semua tata cara yang berkaitan dengan tahap persiapan dan pelaksanaan dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

Akan tetapi pemberian kewenangan khusus kepada KPUD sama sekali tidak dikaitkan dengan KPU yang menjadi induk KPUD tersebut. Dalam UU Nomor. 32 Tahun 2004 ini sama sekali tidak ada peran yang diberikan kepada KPU untuk penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tersebut.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini memberikan wewenang kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) untuk menyelenggarakan pemilihan langsung oleh rakyat secara langsung dalam hal pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Namun masih disayangkan ruang gerak KPUD dibatasi oleh DPRD yaitu adanya pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD, sehingga kelihatannya agak janggal, dimana KPUD dituntut untuk bersikap transparan, mandiri dan independen sesuai dengan apa yang diamanatkan Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 tetapi pertanggungjawabannya kepada DPRD sehingga terjadi ketidaksinkronan antara Pasal 22 E ayat (5) Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan Undang–undang Nomor. 32 Tahun 2004, yakni terdapat pada Pasal 57 ayat (1) yang memuat ketentuan, “Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah yang bertanggung jawab kepada DPRD ”

Demikian pula tugas dan wewenang DPRD dalam proses Pilkada secara langsung, sesuai dengan Pasal 66 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah sebagai berikut;

- a. Memberitahukan kepada kepala daerah mengenai akan berakhirnya masa jabatan;
- b. Mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya dan mengusulkan pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih;
- c. Melakukan pengawasan pada semua tahapan pelaksanaan pemilihan;
- d. Membentuk panitia pengawas;
- e. Meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD; dan
- f. Menyelenggarakan rapat paripurna untuk mendengarkan penyampaian visi, misi, dan program dari pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Berdasarkan wewenang yang dimiliki oleh DPRD tersebut, dalam pasal 66 ayat (3) tersebut dapat kita jabarkan dalam uraian sebagai berikut:

Huruf (a): Memberitahukan kepada Kepala Daerah mengenai akan berakhirnya masa jabatan. Dalam penjelasan undang-undang tersebut dikatakan cukup jelas. Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 2005, Pasal 2 ayat (1) Masa Persiapan Pemilihan : a. Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan. Dari ketentuan tersebut ternyata wewenang DPRD hanya memberitahukan kepada KDH bahwa masa jabatannya telah berakhir, dengan demikian wewenang DPRD hanya bersifat administratif.

Huruf (b): Mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya dan mengusulkan pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih. Dalam penjelasan UU tersebut dikatakan cukup jelas. Bila dihubungkan dengan ketentuan Pasal 42 ayat (1) huruf d Calon Kepala Daerah terpilih, diusulkan oleh DPRD kepada Mendagri melalui Gubernur bagi Bupati/Walikota untuk disahkan menjadi Kepala Daerah. Dari ketentuan tersebut ternyata wewenang DPRD hanya mengusulkan kepada Gubernur, dan yang diusulkan adalah hasil kerja KPUD berupa hasil perolehan suara dalam pilkada langsung. Selain itu dengan adanya Surat Edaran Mendagri

Nomor 120 /1559/SJ tahun 2005 dapat dikatakan bahwa tanpa melalui proses DPRD, KPUD dapat langsung menyampaikan penetapan KDH terpilih kepada Menteri Dalam Negeri.

- Huruf (c): Melakukan pengawasan pada semua tahapan pelaksanaan pemilihan. Dalam penjelasan UU tersebut dikatakan yang dimaksud dengan "pengawasan" dalam ketentuan ini adalah pengawasan yang dilakukan melalui rapat DPRD dengan agenda Laporan KPUD tentang penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Disini wewenang DPRD hanya sebatas menerima laporan dari KPUD tentang penyelenggaraan atas pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Apa tindak lanjut dari laporan tersebut tidak dijelaskan oleh ketentuan yang ada.
- Huruf (d): Membentuk panitia pengawas.  
 Dalam penjelasan tersebut dikatakan cukup jelas. Pengawas yang akan melaksanakan tugasnya dalam Pilkada langsung, sebanyak 3 (tiga) orang, masing-masing satu orang dari instansi Kepolisian, Kejaksaan, dan dari DPRD. Dalam hal ini DPRD sebatas mencari satu orang pengawas agar terbentuk panitia pengawas pilkada langsung.
- Huruf (e): Meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD.  
 Dalam penjelasan Undang-Undang tersebut dikatakan cukup jelas. Berdasarkan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi, dengan putusan yang membatalkan pasal terkait dengan pengalihan tanggung jawab yang semula ke DPRD sekarang beralih ke rakyat secara langsung. Dengan demikian DPRD tidak lagi memiliki kewenangan yang berkaitan dengan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD.
- Huruf (f): Wewenang DPRD menyelenggarakan rapat paripurna untuk mendengarkan penyampaian visi, misi, dan program dari pasangan KDH dan WKDH.  
 Dalam penjelasannya disebutkan : yang dimaksud dengan "rapat paripurna" dalam ketentuan ini adalah rapat paripurna DPRD yang tidak memerlukan korum dihadiri oleh wakil masyarakat dan terbuka untuk umum. Di sini kehadiran seorang anggota DPRD tidak merupakan kewajiban.

Dengan adanya ketentuan ini, yakni Pasal 57 ayat (1) dan Pasal 66 ayat (3) huruf e, kewenangan KPUD Kabupaten/Kota merasa dipasung, sehingga menimbulkan inisiatif dari LSM maupun beberapa Ketua KPUD untuk mengajukan permohonan uji materil terhadap beberapa pasal yang terdapat dalam UU Nomor. 32 Tahun 2004. Dengan ditetapkannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-III/2005 yang putusannya mengabulkan permohonan dari LSM dan beberapa Ketua KPUD tersebut, maka KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD, baik

tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas KPUD, maupun tanggung jawab penggunaan anggaran Pilkada. Mengenai pelaksanaan tugas-tugas penyelenggaraan tahapan Pilkada, KPUD bertanggung jawab kepada Pemerintah Daerah masing-masing. Di samping itu DPRD tidak lagi berwenang membatalkan pasangan calon yang dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, karena melakukan "politik uang". Kewenangan itu beralih kepada KPUD.<sup>4</sup>

Pada tanggal 27 April 2005, Presiden RI menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun Perpu No. 3 Tahun 2005 tidak mengubah substansi pasal 66 ayat (3) tersebut. Sementara itu, pada tanggal 27 Juni 2005 Menteri Dalam Negeri (Mendagri) mengeluarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri (SE Mendagri) No. 120/1559/SJ<sup>5</sup>. SE Mendagri ini memberikan kelonggaran kepada KPUD untuk menyampaikan Surat Penetapan KDH yang sudah terpilih langsung kepada Mendagri. Jadi penetapan Kepala Daerah terpilih dalam proses Pilkada langsung dapat dilakukan tanpa melalui proses di DPRD.

Dengan demikian SE Mendagri menjamin kelancaran pengusulan dan pengesahan calon KDH terpilih. Dalam SE Mendagri ini disebutkan bahwa apabila Ketua dan Wakil Ketua DPRD tidak dapat melaksanakan tugasnya, gubernur bisa menyampaikan usul pengesahan pengangkatan Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota kepada Mendagri berdasarkan berkas pemilihan yang disampaikan oleh KPUD setempat.

Pengertian "rapat paripurna" yang dimaksudkan oleh Pasal 66 ayat (3) huruf f, adalah rapat paripurna DPRD yang tidak memerlukan korum, dihadiri oleh wakil masyarakat dan terbuka untuk umum. Disini kehadiran seorang anggota DPRD tidak merupakan kewajiban. Ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005, Pasal 54 ayat (4), memuat ketentuan sebagai berikut;

Hari pertama, kampanye dilakukan dalam rapat paripurna DPRD hanya sebagai pendengar dengan acara penyampaian visi, misi, dan

---

<sup>4</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung*, ( Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2011 ), hal. 62

<sup>5</sup> Isrok, *Wewenang DPRD Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berkaitan Dengan Pemilihan Langsung*, Disertasi, PPS Universitas Barawijaya Malang, 2005, hal.16

program dari program dari pasangan calon secara berurutan dengan waktu yang sama tanpa dialog.

Keberadaan DPRD dalam suatu rapat paripurna hanya sebagai pendengar yang tidak memiliki kewenangan apapun. Dari sekian wewenang DPRD yang ada (huruf a s/d e) dapat diketahui bahwa kewenangan banyak berkurang dan hanya bersifat administratif, sehingga wewenang yang harus benar-benar dimanfaatkan adalah "wewenang" DPRD terhadap visi, misi dan program pasangan calon KDH, dimana kedua institusi daerah (DPRD dan KDH) adalah sebagai aktor-aktor pelaksana pemerintahan daerah, sehingga dengan demikian visi, misi, dan program pasangan Calon KDH menjadi begitu penting.<sup>6</sup>

Kalau kita cermati dengan seksama bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, walaupun pilkada secara langsung ditempatkan bukan bagian dari rezim pemilu tetapi tanpa disadari Pembentuk undang-undang juga menempatkan pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan bagian dari rezim pemilu. Hal ini dapat kita lihat pada Pasal 56 ayat (1) yang memuat ketentuan sebagai berikut:

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas dan rahasia.

Asas, langsung, umum, bebas dan rahasia ini menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah masuk dalam rezim pemilu. Karena dimanapun saja yang namanya asas langsung, umum, bebas, dan rahasia merupakan ciri umum yang bersifat universal yang diberlakukan dalam pelaksanaan pemilu dimanapun juga di dunia ini. Penempatan pemilihan kepala daerah secara langsung bukan merupakan bagian rezim pemilu merupakan kebijakan yang tidak taat asas. Demikian juga kalau kita lihat dari sisi substansi pemilihan kepala daerah meskipun tidak dirumuskan secara tersurat sebagai pemilihan umum, namun dengan melihat substansi, seluruh asas dan proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah adalah sama dengan penyelenggaraan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian pemilihan kepala daerah masuk dalam rezim pemilu bukan rezim pemerintahan daerah.

---

<sup>6</sup> Isrok, *ibid*, hal. 23

Perkembangan lebih lanjut dikeluarkan undang-undang yang mengatur penyelenggaraan pemilihan umum yakni UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu dimana dalam Pasal 5 ayat (1) memuat ketentuan : "*KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis*". Demikian juga dalam Pasal 40 ayat (1) memuat ketentuan : "*Dalam menjalankan tugasnya KPU Kabupaten bertanggung jawab kepada KPU Provinsi*". Dalam Undang-Undang ini, pemilihan kepala daerah di masukkan ke dalam rezim pemilu, hal ini tertuang dalam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4).

Selanjutnya dikeluarkan lagi UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, maka amanat dari Pasal 22 E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah terpenuhi yakni Pemilu yang diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Sesuai dengan fakta yang terjadi di lapangan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung akan menimbulkan dampak perselisihan antara calon kepala daerah, di mana calon kepala daerah yang kalah akan melakukan upaya hukum agar pemilihan kepala daerah diulang atau dibatalkan bahkan terjadi tindakan anarkhis bagi yang kalah beserta pendukungnya. Oleh undang-undang ini yakni UU Nomor 32 Tahun 2004, memberi kesempatan kepada Calon Kepala Daerah yang tidak puas atau merasa ada kecurangan penghitungan suara untuk melakukan upaya hukum ke Mahkamah Agung, bagi pemilihan Kepala daerah Tingkat I, dan Pengadilan Tinggi bagi pemilihan Kepala Daerah Tingkat II, sesuai dengan ketentuan Pasal 106 ayat (6) sebagai berikut ;

Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota

Dalam perkembangan selanjutnya terdapat uji materiel terhadap UU Nomor 32 tahun 2004, terkait dengan pasal-pasal yang dianggap tidak sesuai dengan pemilihan kepala daerah secara langsung sehingga keluar Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073 /PUU-11/2004 yang secara tersirat telah mengalihkan kewenangan Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi, dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi berpendapat ; kendati pemilihan kepala daerah langsung menjadi amanat dari Pasal 18

ayat (4) Undang–Undang Dasar NRI Tahun 1945, namun secara materiel pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah pada dasarnya adalah bagian dari pemilihan yang diatur oleh Pasal 22E Undang–Undang Dasar NRI Tahun 1945, sehingga menjadi bagian dari rezim pemilu.

Kemudian lahir UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang–undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah ke Mahkamah Konstitusi seperti yang tercantum dalam ketentuan Pasal 236 C sebagai berikut;

Penanganan sengketa hasil perhitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak undang–undang ini di undangkan "

Kalau kita simak lebih jauh lagi tentang sejarah terbentuknya Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1) dengan Pasal 22E Undang–Undang Dasar NRI Tahun 1945 sangat jauh berbeda sekali. Pada Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B dilakukan pembicaraan oleh MPR pada waktu menjelang perubahan kedua, pada waktu itu ada dua (2) pendapat yang berbeda. Pendapat pertama mengusulkan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dilakukan secara langsung oleh rakyat, tidak melalui sistem perwakilan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan pendapat kedua menghendaki Pilkada tetap dilakukan oleh DPRD sehingga tidak terkait dengan ketentuan tentang pemilihan umum yang ditetapkan dalam perubahan ketiga Undang–Undang Dasar NRI Tahun 1945.

Undang–Undang Dasar NRI Tahun 1945 memang hanya menentukan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis serta tidak memasukkan dalam tujuan penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Pasal 22 E ayat (2). Hal itu berarti pembentuk undang–undang memang dapat menentukan apakah pemilihan kepala daerah dimasukkan sebagai bagian dari rezim pemilu atau tidak.

Ketentuan pemilihan umum di atas dalam Pasal 22E Undang–Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang mengatur khusus tentang pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 18 ayat (4) Undang–Undang Dasar NRI Tahun 1945 memuat ketentuan ; Gubernur, Bupati , dan Walikota masing–masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Sedangkan Pasal 18B ayat (1) memuat ketentuan: Negara mengakui dan menghormati



satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, yang diatur dengan undang-undang. Pada ayat (2) nya memuat ketentuan : 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.<sup>7</sup>

Pasal 18 ayat (4) ini mengilhami bahwa untuk memilih Kepala Daerah tidak harus dilakukan dengan pemilihan umum secara langsung. Asalkan cara pemilihannya dirasa cukup demokratis, maka memilih dengan cara lain selain pemilihan secara langsung oleh rakyat tetap diperbolehkan. Selain itu dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang berisi : Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal ini jelas mempertegas tidak dibutuhkannya pemilihan umum secara langsung oleh rakyat terhadap pemilihan umum kepala daerah.

Pengertian dari secara demokratis mempunyai makna yang fleksibel<sup>8</sup> yakni memberi kesempatan terhadap pembuat undang-undang untuk dapat menentukan sistem Pilkada yang sesuai dengan kondisi daerah tertentu apakah secara langsung atau tidak langsung bahkan dengan cara yang lain. Hal ini juga dimaksudkan sebagai bentuk penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat antar daerah yang berbeda-beda. Demikian juga terhadap pertimbangan yang lain dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072 – 073 / PUU – II/2004 mengatakan; merupakan kewenangan pembentuk undang-undang untuk menentukan apakah Pilkada dilakukan secara langsung atau tidak, bahkan sesuai dengan latar belakang pembahasan ketentuan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dalam UUD NRI Tahun 1945. Pembuat undang-undang sesungguhnya juga dapat menentukan sistem Pilkada berbeda-beda sesuai dengan daerah masing-masing.<sup>9</sup>

Kalau kita kaji dengan seksama Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 ini, mengandung multi tafsir yang berakibat pada bentuk pilihan yang berbeda-beda bagi pembuat undang-undang apakah mengetrapkan politik hukum pemilihan kepala daerah secara langsung atau melalui perwakilan ataupun dengan bentuk yang lain, bahkan dalam bentuk beragam, yang kesemuanya dibenarkan oleh Undang-Undang Dasar. Akibat norma yang

---

<sup>7</sup> Lihat, Pasal- Pasal 22E, 18 ayat (4), 18B ayat (1), (2) UUD NRI Tahun 1945

<sup>8</sup> Janedjri M. Gaffar, *Pilkada Dalam UUD 1945*, Opni Janedjri, Harian Seputar Indonesia, tanggal 11 Pebruari 2008, hal. 62,

<sup>9</sup> Janedjri M. Gaffar, *Ibid.*

kabur atau *Vage Norm* berakibat pada ketidakpastian hukum pada pemilihan kepala daerah di samping banyaknya aturan hukum yang tumpang tindih.<sup>10</sup>

Menurut Ibnu Tricahyo<sup>11</sup> setidaknya terdapat tiga tafsiran dalam memaknai frasa "Demokratis". Tafsiran *pertama*, adalah tafsiran sistemik yang memberikan bobot lebih besar kepada rakyat, bahwa demokratis berarti langsung. Tafsiran *kedua*, adalah tafsiran historik yang memperhatikan perdebatan dan suasana kebatinan saat ketentuan tersebut dibahas, yang pada akhirnya juga menghendaki adanya pemilihan langsung. Tafsir yang *ketiga*, menurut Ibnu Tricahyo adalah sosiologis yang mendasarkan diri pada implementasi dan perkembangannya di masyarakat. "Bahwa pemilukada itu boros, banyak menimbulkan konflik sosial, menjadikan masyarakat tidak rasional dan paternalistik karena tidak melihat kapasitas kandidat adalah penilaian sosiologis<sup>12</sup>.

Tindak lanjut dari frasa yang terkandung dalam "kepala daerah dipilih secara demokratis" menurut Hamdan Zoelfa<sup>13</sup>, yaitu *pertama*, kepala daerah harus "dipilih" yaitu melalui proses pemilihan dan tidak dimungkinkan untuk langsung diangkat, dan *kedua*, pemilihan dilakukan secara demokratis. Makna demokratis disini tidak harus dipilih langsung oleh rakyat, akan tetapi dapat juga bermakna dipilih oleh DPRD yang anggota-anggotanya juga hasil pemilihan demokratis melalui pemilu.

Demikian juga saat ini berkembang wacana tentang pemilihan wakil kepala daerah, dimana pemilihan wakil kepala daerah berpasangan dengan kepala daerah dipilih secara langsung tidak sesuai dengan maksud dari pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, karena dalam pasal ini tidak ditentukan mengenai wakil kepala daerah, sehingga pengaturan wakil kepala daerah yang tertuang dalam Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 itu tidak sinkron dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Sehingga menimbulkan beberapa wacana tentang pemilihan wakil kepala daerah, ada yang

---

<sup>10</sup> Bandingkan politik hukum UU NO. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah dengan RUU Pilkada

<sup>11</sup> Ibnu Tricahyo, "Menata Manajemen Pemilu Kepala Daerah" Pada diskusi "Mengkaji Ulang Sistem Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Langsung Dalam Penguatan Demokrasi dan Otonomi Daerah" makalah, Malang: Focus Group Discussion (FGD) Empat Pilar Kehidupan Bernegara (Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika), tanggal 10 November 2010.

<sup>12</sup> Ibnu Tricahyo, *ibid*

<sup>13</sup> Hamdan Zoelfa, "Tinjauan Konstitusi Pemilihan Kepala Daerah" dengan alamat : [www.google.com](http://www.google.com). Diakses pada tanggal 20 Juni 2012

menganjurkan bahwa wakil kepala daerah sebaiknya dipilih dari Pegawai Negeri karir yang diusulkan oleh Bupati terpilih kepada DPRD untuk dipilih. Ada wacana yang menginginkan wakil kepala daerah dipilih diusulkan oleh kepala Daerah kepada Presiden untuk Wakil Gubernur dan kepada Gubernur untuk Wakil Bupati dan Wakil Walikota.

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 pada alenia 4 memuat ketentuan sebagai berikut;

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pada alenia keempat ini termaktub sila-sila dari Pancasila dimana Pancasila itu sebagai sebagai pandangan hidup bangsa dan sebagai dasar negara. Sebagai pandangan hidup bangsa, Pancasila digunakan sebagai arah penunjuk, arah semua kegiatan atau aktivitas hidup dan kehidupan dalam semua bidang. Ini berarti, bahwa semua tingkah laku dan tindak perbuatan setiap manusia Indonesia harus dijiwai dan merupakan pancaran dari semua Sila Pancasila, karena Pancasila sebagai *Weltanschauung* selalu merupakan satu kesatuan, tidak bisa dilepas-pisahkan satu dengan yang lain; keseluruhan sila di dalam Pancasila merupakan satu kesatuan organis.<sup>14</sup>

Pancasila sebagai Dasar Negara atau sering disebut Dasar Falsafah Negara, *Philosophische Grondslag* dari negara, ideologi negara, *staatsidee* adalah Pancasila digunakan sebagai dasar mengatur pemerintahan negara atau dengan kata lain sebagai dasar untuk mengatur penyelenggaraan negara.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Notonagoro dalam Dardji Darmodihardjo, *Orientasi Singkat Pancasila*, (Malang: Lembaga Penerbitan Universitas Brawijaya, 1979 ), hal. 16

<sup>15</sup> *Ibid*, hal. 19

Dari pengertian Pancasila sebagai pandangan hidup maupun sebagai dasar negara, khususnya sila keempat yang berbunyi; kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Sila keempat ini menghendaki adanya permusyawaratan/ perwakilan yang berarti dalam mengambil keputusan ditekankan pada musyawarah dan perwakilan. Pada sila ini perlu kita fahami bersama karena langsung terkait dengan praktek pelaksanaan demokrasi yang secara otomatis berhubungan dengan pengambilan keputusan dalam memecahkan masalah dalam masyarakat, berbangsa dan bernegara.<sup>16</sup>

Sebagaimana telah menjadi pengetahuan umum, bahwa di seluruh dunia kita kenal demokrasi dengan berbagai model dan kualifikasi. Ada yang disebut dengan demokrasi liberal, karena demokrasinya berdasarkan pada filosofi atau faham individual liberalis, kapitalis yang praktek cara mengambil putusan didasarkan pada suara orang seorang atau individualistis. Hal ini didasarkan pada pernyataan atau penghargaan sepenuhnya kepada kebebasan sebagai hak tiap-tiap individu, sehingga dalam mengambil keputusan didasarkan pada hak orang seorang. Dikenal dengan semboyan “*one man one vote*”, sistem demokrasi ini menetapkan bahwa suara yang terbanyaklah menjadi dasar pengambilan keputusan dan yang dalam kenyataannya tidak selalu jumlah yang terbesar dan terbanyak tersebut mencerminkan yang benar.<sup>17</sup>

Sila keempat dari Pancasila menetapkan bahwa kerakyatan (demokrasi) tidak didasarkan kepada falsafah individualisme dan leberalisme tetapi falsafah kekeluargaan atau gotong royong atau keputusan bersama yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Suatu model demokrasi yang tidak meniru sistem Parlemen Barat tetapi diramu dari kondisi obyektif bangsa Indonesia yang falsafah hidupnya adalah kekeluargaan, dan karena itu dalam mengambil keputusan ditetapkan berdasarkan musyawarah untuk mufakat diantara keluarga bangsa. Bukan berdasarkan prinsip satu orang satu suara, begitu juga tata cara demokrasi Pancasila ketika harus mengambil

---

<sup>16</sup> Dimiyati Hartono, *Memahami Makna Pembukaan UUD 1945 Dari Sudut Historis, Fologies, Ideologis, Dan Konspisi Nasional*, ( Jakarta; Gramata Publishing 2010) , hal. 82

<sup>17</sup> Dimiyati Hartono, *Ibid*

keputusan tersebut bukan pilihan secara langsung tetapi melalui perwakilan.<sup>18</sup>

Demokrasi Pancasila yang bertumpu pada sila keempat ini kalau dihubungkan dengan pelaksanaan Pemilu Pilkada jelas tidak sejalan dengan maksud dari Demokrasi Pancasila dimana Demokrasi Pancasila menekankan kepada permusyawaratan dalam mengambil keputusan. Sedangkan Pemilu Pemilihan Kepala Daerah melalui pemilihan langsung oleh rakyat dengan keputusan suara terbanyak.

Menurut Dimiyati Hartono,<sup>19</sup> pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, Pancasila masih dipertahankan dan masih berisi lima sila, dimana tercantum sila keempat "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. " Tetapi dalam batang tubuh telah digero-goti oleh faham individualistis dan liberalistik dimana Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat tidak melalui musyawarah dan tidak melalui perwakilan. Hal ini terjadi karena pemahaman terhadap UUD NRI Tahun 1945 itu sudah sangat tipis dan parsial karena hanya membaca secara harfiah tanpa mempelajari naskah-naskah yang terkait dengan terjadinya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setelah berjalan 9 tahun sejak diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004, pemilihan kepala daerah secara langsung banyak mendapat sorotan dan tampaknya perlu dipikirkan kembali. Hal ini bukan berarti melangkah mundur, tetapi untuk melihat apakah pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung memang sejalan dan bermanfaat bagi pelaksanaan otonomi daerah dan dapat membawa kesejahteraan masyarakat daerah. Paling tidak terdapat empat fenomena yang mengecewakan terkait dengan pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

*Pertama*, pemilu pemilihan kepala daerah secara langsung sering kali disertai dengan konflik masyarakat, mulai dari tahap pencalonan hingga bahkan berlanjut sampai pasca-pemilukada. Konflik merupakan bagian dari demokrasi, tetapi konflik yang berkepanjangan dan mengarah pada kekerasan dan terhentinya pemerintahan tentu sangat merugikan dan mencedraikan makna demokrasi itu sendiri. Hal ini terjadi karena calon yang mereka usung mengalami kekalahan, sehingga mereka melakukan tindakan

---

<sup>18</sup> Dimiyati Hartono, *Ibid*, hal. 83

<sup>19</sup> Dimiyati Hartono, *Ibid*, hal. 23

anarkhisme dengan menyerang pendukung calon yang menang ataupun calon lain yang menurut mereka melakukan penyimpangan. Timbulnya polemik dalam masyarakat justru akan mengakibatkan dampak yang lebih besar, dikarenakan masing-masing pihak saling mengunggulkan dan mempertahankan pasangan masing-masing guna untuk bisa memenangkan pemilihan tersebut dengan berbagai cara. Kasus amuk masa di Mojokerto, kasus kerusakan masal di Tanah Papua menjadi pengingat kita bahwa kerusakan akibat pemilihan langsung masih sering terjadi.

*Kedua*, politik uang selalu “tercium” dalam setiap pelaksanaan pemilu-kada dan telah dianggap sebagai bumbu penyedap, politik uang yang merupakan proses suap-menyuap telah bergeser menjadi kewajaran baik bagi calon maupun masyarakat sehingga terjadi kerusakan mental bagi masyarakat tanpa mereka sadari. Akibat dari politik uang ini, suara rakyat jadi tergadai. Calon yang terpilih belum tentu calon yang benar-benar ideal dan dikehendaki rakyat. Karena merasa sudah “membeli” suara rakyat tidak ada hubungan lagi antara kepala daerah terpilih dengan rakyat pemilih. Politik uang mengakibatkan pelaksanaan pemilu-kada menjadi sangat mahal bagi pasangan calon. Padahal dari sisi pelaksanaan pemilu-kada tentu membutuhkan biaya yang lebih mahal dibandingkan pemilihan oleh DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), apalagi jika harus dilakukan dalam 2 putaran serta kemungkinan pemungutan suara ulang berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi. Akibat yang lain dari politik uang ini adalah bagi calon kepala daerah yang kebetulan jadi kepala daerah akan berusaha sekeras mungkin akan mengembalikan uang yang mereka keluarkan dengan berbagai cara, karena kemungkinan uang yang digunakan untuk pencalonan kepala daerah dari pinjaman partai yang mengusung mereka, akibatnya melakukan tindakan korupsi terhadap APBD. Di samping itu Pemilukada membutuhkan biaya yang sangat tinggi yang mengakibatkan banyak daerah (kabupaten/kota) di Indonesia terancam kolaps (bangkrut) akibat alokasi anggaran tersedot oleh belanja pegawai dan pemilukada yang melebihi 50% dari APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) yang ujung-ujungnya pelaksanaan pembangunan di daerah menjadi macet.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Jawa Post, *Daerah Bangkrut Dilikuidasi, belanja Pegawai Seharusnya Maksimal 50 Persen*. Rabu, 11 April 2012

*Ketiga*, walaupun telah dilakukan pemilihan kepala daerah secara langsung ternyata hal itu tidak berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan dan kemajuan daerah. Tidak banyak daerah yang mengalami peningkatan kesejahteraan dan kemajuan secara signifikan. Beberapa daerah memang mengalami kemajuan cukup fenomenal di bawah kepemimpinan kepala daerahnya, tetapi lebih banyak lagi yang jalan di tempat.

*Keempat*, fakta menunjukkan bahwa di era otonomi daerah semakin banyak kasus korupsi yang terjadi. Kepala Daerah yang dipilih secara langsung tidak memiliki dampak terhadap upaya pemberantasan korupsi, ternyata banyak kepala daerah yang tersangkut korupsi.

Dari keempat fenomena tersebut di atas memunculkan gagasan untuk mengubah sistem pemilihan kepala daerah kembali oleh DPRD atau dengan bentuk yang lain, misalnya sistem Penetapan Presiden, Sistem Pemilihan Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah, Singel Mayoritas DPRD atau Sistem Berjenjang.

Pengaturan secara beragam ini tentu memerlukan pengaturan yang kompleks yang harus disusun bersama secara komprehensif, pengaturan beragam inipun tidak bertentangan dengan konstitusi, bahkan dapat dikatakan yang sesuai dengan latar belakang pemikiran saat perumusan perubahan UUD NRI Tahun 1945.<sup>21</sup> Apabila kita perhatikan dengan seksama terhadap esensi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 dinyatakan bahwa merupakan wewenang pembentuk undang-undang untuk menentukan apakah pilkada dilakukan secara langsung atau tidak. Bahkan sesuai dengan latar belakang pembahasan ketentuan pilkada dalam UUD NRI Tahun 1945, pembuat undang-undang sesungguhnya juga dapat menentukan sistem Pilkada berbeda-beda sesuai dengan karakteristik daerah masing-masing. Jika di Jakarta, Pilkada dilakukan secara langsung, tidak berarti di Yogyakarta juga harus secara langsung, demikian pula di Papua serta daerah-daerah lain. Hal ini sesuai dengan keragaman masyarakat Indonesia, baik dilihat dari aspek adat, budaya, karakter, struktur masyarakat, maupun tingkat kesiapannya.

---

<sup>21</sup> Janedjri, "*Memiliki Ulang Pemilihan Kepala Daerah*", Opini Harian Seputar Indonesia, hal. 132, tanggal 16 September 2010

Berkaitan dengan beberapa pendapat yang mengatakan pemilihan secara langsung oleh rakyat tidak sejalan dengan sila keempat dari Pancasila, menurut Moh. Mahfud, MD<sup>22</sup>, Sila Keempat Pancasila yang menyebut "Permusyawaratan/Perwakilan" itu tidak bisa dikaitkan dengan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) saja. Hal yang penting keputusan-keputusan negara harus dilakukan melalui pembicaraan yang hikmat dan bijaksana di lembaga negara yang dibentuk. Sila keempat Pancasila berisi perintah dibentuknya lembaga perwakilan rakyat seperti MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), DPD (Dewan Perwakilan Daerah) dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), bukan berisi perintah agar Presiden dipilih oleh lembaga perwakilan. Dan soal pemilihan Presiden secara langsung itu telah ditetapkan di dalam UUD NRI Tahun 1945 melalui permusyawaratan oleh wakil-wakil (Perwakilan) rakyat yang ketika itu berhimpun di dalam MPR yang sebenarnya merupakan lembaga permusyawaratan wakil rakyat.

Berdasarkan beberapa hal yang telah dikemukakan di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai Beberapa Alternatif Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia, mengingat masih banyak kalangan yang masih mempermasalahkan pemilihan kepala daerah secara langsung baik dari kalangan akademisi maupun praktisi dengan argumentasinya masing-masing.

## **B. RUMUSAN PERMASALAHAN**

Berpijak dari latar belakang masalah yang telah penulis paparkan dimuka , dijabarkan mengenai rumusan masalah sebagai berikut;

1. Mengapa pemilihan kepala daerah menggunakan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat?

---

<sup>22</sup> Moh. Mahfud, MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, ( Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2010), hal. 55



2. Bagaimana implikasi politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah saat ini terhadap perkembangan demokrasi dan konstitusi di Indonesia?
3. Bagaimana model politik hukum pengaturan Pemilihan Kepala Daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan Konstitusi untuk Indonesia mendatang?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Agar penelitian ini memiliki arah yang jelas dan dapat memecahkan permasalahan-permasalahan yang telah dirumuskan, maka perlu kiranya ditetapkan beberapa tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini. Adapun tujuan dari penelitian disertasi ini adalah:

1. Untuk menganalisis secara mendalam tentang perubahan politik hukum pada pengaturan pemilihan kepala daerah ke depan serta mengidentifikasi terhadap politik hukum apa dibalik kebijakan pemilihan Kepala Daerah secara langsung.
2. Untuk menemukan dan mencari solusi atau jalan keluar terhadap kebijakan apa yang harus dilakukan Pemerintah dalam hal pemilihan kepala daerah.
3. Untuk menemukan perubahan terhadap politik hukum pemilihan kepala daerah dalam waktu yang akan datang.

### **D. KONTRIBUSI PENELITIAN**

#### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Menemukan prinsip-prinsip pengaturan terhadap metode atau cara dan sistem pemilihan kepala daerah yang sesuai dan sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan konstitusi di Indonesia.
- b. Membuka cakrawala atau pemikiran baru baik terhadap pemilihan Kepala Daerah secara langsung dipilih oleh rakyat maupun secara perwakilan atau dalam bentuk yang lain.

- c. Dapat memberikan pemahaman secara mendalam tentang prinsip-prinsip demokrasi dan konstitusionalisme Indonesia di masa mendatang.

## **2. Manfaat Praktis**

- a. Memberikan sumbangan pemikiran bagi para pelaksana pemilu khususnya para pelaksana pemilu pemilihan kepala daerah.
- b. Memberikan dan menambah khasanah pengetahuan tentang pelaksanaan demokrasi di Indonesia kaitannya dengan pemilu penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.
- c. Dapat dijadikan bahan masukan oleh KPUD Provinsi, Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. TUJUAN DIADAKANNYA PEMILU

Pemilu membawa pengaruh besar terhadap sistem politik suatu negara, melalui pemilu masyarakat berkesempatan berpartisipasi dengan memunculkan para pemimpin dan penyaringan calon-calon tersebut.

Pada hakekatnya pemilu, di negara manapun mempunyai esensi yang sama. Pemilu berarti rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin negara. Pemimpin yang terpilih tersebut tersebut akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya.

Menurut Parulian Donald<sup>23</sup> ada dua manfaat yang sekaligus sebagai tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan lembaga politik pemilu, yaitu pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang absah (*Otoritas*) dan mencapai tingkat keterwakilan politis (*Political Representativeness*).

Dari sudut pandang tujuan kedua manfaat tersebut merupakan tujuan langsung yang berada dalam skala waktu relatif pendek. Hal ini mengisyaratkan bahwa manfaatnya dirasakan segera setelah proses pemilu berlangsung. Adapun tujuan tidak langsung dihasilkan dari keseluruhan aktivitas dari semua pihak yang terlibat dalam proses pemilu, baik kontestan maupun para pelaksana dan pengawas dalam kurun waktu relatif lama, yaitu pembudayaan politik dan pemberdayaan politik.<sup>24</sup> Dalam arti lebih sederhana tujuan langsung berkaitan dengan hasil pemilu, sedangkan tujuan tidak langsung berkenaan dengan proses pencapaian hasil pemilu tersebut.

Arbi Sanit<sup>25</sup> menyimpulkan bahwa pemilu pada dasarnya memiliki empat fungsi utama yakni 1) pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah; 2) pembentukan perwakilan politik rakyat; 3) sirkulasi elite penguasa; dan 4) pendidikan politik.

---

<sup>23</sup> Parulian Donald, *Menggugat Pemilu*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010), hal. 5

<sup>24</sup> Parulian Donald, *Ibid*

<sup>25</sup> Arbi Sanit, *Partai, Pemilu Dan Demokrasi*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hal. 58

Sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia, maka pemilu bertujuan antara lain;

1. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan damai
2. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat
3. Dalam rangka melakukan hak asasi warga negara <sup>26</sup>

Pengertian pemerintah di negara-negara totaliter berbeda dengan negara-negara demokrasi, di negara-negara totaliter ditentukan oleh sekelompok orang, sedang di negara-negara demokrasi ditentukan oleh rakyat melalui pemilu. Karena itu, pemilu bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan, tetapi tidak berarti setiap diadakan pemilu harus ada pergantian pemerintahan, disebabkan mungkin saja terjadi suatu partai politik dalam sistem parlementer, pemerintahan untuk dua, tiga, atau empat kali atau seorang presiden di Amerika Serikat atau Indonesia, untuk dua kali masa jabatan.

Memang harus diakui bahwa tujuan pemilu secara signifikan berbeda menurut sistem politik yang ada, begitu juga fungsinya. Bagi sistem politik liberal, pemilu mempunyai empat tujuan pokok. *Pertama*, membentuk basis konsep demokrasi liberal. Tetapi pemilu, tanpa persaingan terbuka diantara kekuatan sosial dan kelompok politik, maka tidak ada demokrasi. *Kedua*, melegitimasi sistem politik. *Ketiga*, mengabsahkan. *Keempat*, pemilu sebagai unsur pokok partisipasi politik di negara-negara demokrasi barat.

Sesuai apa yang dicantumkan dalam pembukaan dan Pasal 1 UUD NRI Tahun 1945, Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat, yang dimaksudkan disini adalah kedaulatan yang dipunyai oleh rakyat itu antara lain tercermin dilaksanakan pemilu dalam waktu tertentu. Oleh karena pemilu adalah dalam rangka untuk memberi kesempatan kepada warga negara untuk melaksanakan haknya, dengan tujuan;

1. Untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan kedaulatan yang dipunyai;
2. Terbuka kemungkinan baginya untuk duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat sebagai wakil yang dipercayakan oleh para pemilihnya.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 1985), hal. 329

<sup>27</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *ibid.* hal. 332

Ditinjau dari sudut kelompok warga negara yang tergabung dalam partai politik, pemilu sangat besar artinya bagi partai politik karena bermanfaat:

1. untuk mengetahui seberapa besar sesungguhnya para pendukungnya;
2. Jika menang, sebagai media untuk menjalankan programnya.<sup>28</sup>

Dengan demikian, pada dasarnya pemilu sangat penting artinya bagi para warga negara, partai politik, dan pemerintah. Bagi pemerintah yang dihasilkan dari pemilu yang jujur, berarti pemerintah itu mendapat dukungan yang sebenarnya dari rakyat. Tetapi sebaliknya jika pemilu dilaksanakan tidak dengan jujur, maka dukungan rakyat tersebut hanya bersifat semu.

Dari sudut pemilu sendiri, ketiga tujuan pemilu baru dapat tercapai jika pemilu dilaksanakan secara jujur, sehingga setiap warga negara yang berhak memilih memberikan pilihan sesuai dengan hati nuraninya.

## **B. PILKADA MERUPAKAN DEMOKRATISASI TINGKAT LOKAL**

Salah satu pilar penting demokrasi adalah partisipasi. Jika demokrasi diartikan secara sederhana sebagai suatu pemerintahan yang berasal dari rakyat dan untuk rakyat, maka partisipasi merupakan sarana dimana rakyat dapat menentukan siapa yang memimpin melalui pemilihan umum dan apa yang harus dikerjakan oleh pemimpin (pemerintah) melalui keterlibatan dalam proses pembuatan keputusan politik yang mengikat rakyat banyak. Dalam hubungannya dengan pengembangan demokrasi, partisipasi masyarakat sebenarnya tidak hanya sebatas dalam proses menentukan pemimpin dan apa yang harus dilakukan oleh pemimpin, tetapi juga menentukan proses demokrasi itu sendiri. Dalam proses transisi dan konsolidasi demokrasi misalnya, masyarakat mempunyai peran sangat signifikan dalam menentukan percepatan proses transisi dan konsolidasi demokrasi melalui berbagai bentuk partisipasi dan gerakan sosial lainnya.<sup>29</sup>

Salah satu bentuk partisipasi politik yang sangat penting dilakukan oleh warga negara adalah keikutsertaan dalam pemilihan umum. Yang dimaksud pemilihan umum disini adalah pemilihan legislatif, pemilihan

---

<sup>28</sup> *Ibid*

<sup>29</sup> Muhammad Asfar, *Mendesaian Manajemen Pilkada*, (Surabaya: Pustaka Eurika, 2006), hal. 12

presiden, termasuk pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah yang di Indonesia baru dimulai pada bulan Juni 2005 ini, harus dimaknai sebagai bentuk partisipasi publik yang hakiki dan esensial. Dibanding pemilu legislatif dan presiden, pemilihan kepala daerah sebenarnya jauh lebih penting bagi masyarakat lokal. Sebab, melalui proses pemilihan daerah ini, masyarakat lokal bisa menentukan nasibnya sendiri berkaitan dengan kepentingan mereka di daerah. Oleh karena itu, proses pemilihan daerah ini selalu dipahami dalam konteks otonomi daerah, sebagai upaya masyarakat lokal untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya melalui partisipasi dalam menentukan pemimpin.<sup>30</sup>

Partisipasi masyarakat itu penting, karena demokrasi itu sendiri mengasumsikan bahwa yang paling mengetahui tentang apa yang baik bagi seseorang adalah orang itu sendiri, oleh karena itu dibutuhkan partisipasi secara terus menerus dari masyarakat untuk menunjukkan apa yang dianggap baik (sesuai dengan aspirasi dan kepentingannya) bisa dilakukan dengan berbagai cara, seperti memilih partai yang mengangkat isu sesuai dengan preferensinya, memilih kandidat yang memperjuangkan program sesuai dengan prioritasnya, mempengaruhi proses pembuatan kebijakan yang sedang menjadi agenda publik, menolak kenaikan pajak yang memberatkan, dan lain sebagainya. Cara-cara ini bisa dilakukan secara pribadi (sebagai warga negara) maupun kelompok yang terorganisir (sebagai anggota suatu asosiasi). Oleh sebab itu, dalam proses perjuangan kepentingan, jika cara-cara perseorangan sulit dilakukan, bisa dilakukan melalui asosiasi-asosiasi kepentingan. Dalam banyak hal, asosiasi-asosiasi sosial politik yang umumnya banyak berkembang dalam negara demokrasi bukan hanya dapat membantu perkembangan kemampuan individu untuk membentuk kewarganegaraan yang demokratis, tetapi juga merupakan wadah bagi penyaluran kepentingan para anggotanya.<sup>31</sup>

Partisipasi politik hanya mungkin terjadi dalam suatu sistem politik yang demokratis. Dalam konteks lokal, demokrasi dan partisipasi hanya bisa tumbuh dengan subur jika ada otonomi atau desentralisasi. Hanya saja,

---

<sup>30</sup> Lihat ketentuan pada Pasal 233 ayat (1); kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2004 sampai bulan Juni 2005 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini.

<sup>31</sup> *Ibid*, hal. 13

betapapun desentralisasi sering dikaitkan dengan demokrasi, keterkaitan diantara keduanya, misalnya apakah desentralisasi itu merupakan sebuah prasarat penting yang harus ada bagi adanya demokrasi, sampai sekarang masih menjadi polimek atau topik masalah bagi kalangan akademisi.

Menurut Rondinelli walaupun desentralisasi dan demokratisasi pada dasarnya bukanlah suatu konsep yang saling eksklusif, diantara keduanya juga bukanlah selalu berkaitan. Di dalam pandangan Rondinelli, sebuah pemerintahan yang tersentralisasi tetapi pejabatnya dipilih secara teratur jelas lebih demokratis daripada sebuah pemerintahan yang terdesentralisasi tetapi terkontrol secara ketat oleh partai politik yang otoriter. Rondinelli berpandangan demikian karena pokok perhatiannya lebih pada desentralisasi administratif daripada desentralisasi politik. Sebab, didalam konteks desentralisasi administratif, misalnya, mekanisme yang demikian justru lebih dipakai sebagai upaya yang dilakukan oleh negara untuk mengontrol wilayahnya. Dia lantas member contoh Cina sebagai sebuah kasus. Negara ini berusaha melakukan desentralisasi ekonomi dan privatisasi tetapi tidak bermaksud untuk melakukan demokratisasi.<sup>32</sup>

Para ilmuwan lain justru lebih eksplisit menganggap penting peran desentralisasi di dalam proses demokratisasi. Brian Smith<sup>33</sup> membuat sembilan hipotesis mengenai konsekuensi politik dari desentralisasi, sebagian besar di antaranya berkaitan dengan demokratisasi. *Pertama*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, semakin berpeluang bagi adanya distribusi kekuasaan yang lebih merata di dalam sebuah komunitas. *Kedua*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, secara politik masyarakatnya akan semakin terdidik. *Ketiga*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, sistem itu akan semakin stabil. *Keempat*, semakin besar desentralisasi yang diberikan, pemerintah itu semakin dekat dengan warga negaranya. *Kelima*, desentralisasi merupakan suatu ajang latihan bagi kepemimpinan politik yang dapat memobilasi berbagai kegiatan politik dan artikulasi kepentingan. *Keenam*, semakin besar desentralisasi, semakin tinggi tingkat partisipasi rakyat, *Ketujuh*, semakin tinggi tingkat desentralisasi, semakin besar potensi konflik politik yang akan muncul.

---

<sup>32</sup> Rondinelli dalam Asfar, *mendesaian Managemen Pilkada*, (Surabaya: Pustaka Eurika, 206), hal. 12

<sup>33</sup> Brian Smith dalam Asfar, *ibid*, hal. 14

*Kedelapan*, semakin besar desentralisasi, semakin kurang dukungan terhadap eksistensi persaingan bebas dan perlindungan terhadap hak-hak kepemilikan pribadi dan kepentingan-kepentingan kelompok. Terakhir, semakin besar desentralisasi, semakin besar tingkat akuntabilitas dari pejabat di daerah.

Aspek penting dari kebijakan desentralisasi adalah tumbuhnya partisipasi masyarakat di tingkat lokal. Partisipasi di dalam proses pembuatan kebijakan publik dan kontrol terhadap pemerintah daerah itu bisa dilakukan oleh individu-individu maupun kelompok, khususnya kelompok-kelompok yang berada di luar pemerintahan atau yang lebih dikenal sebagai *civil society*. Yang terakhir mencakup organesasi-organisasi yang ada di tingkat akar rumput (*grass roots*), lembaga pendidikan, komunitas agama, perserikatan-perserikatan, dan organesai-organesai non pemerintah (NGO). Menurut Asfar<sup>34</sup>, tingkat partisipasi masyarakat di dalam kebijakan-kebjakan publik tergantung pada efektifitas *civil society*. Kelompok *civil society* tidak hanya dapat mengkoordinir masyarakat agar suara mereka didengar oleh pemerintah daerah. Gerakan yang mereka bangun merupakan kontrol terhadap kerja pemerintah daerah. Meskipun demikian, *efektivitas civil society* sangat tergantung pada kekuatan organisasi–organisasi di tingkat komunitas dan kemampuan mereka untuk mengorganisasi diri.

Di dalam konteks demokrasi liberal, *civil society* dipahami sebagai kelompok yang dapat melakukan kontrol terhadap kelompok yang lain, yakni negara (*state*) dan pasar (*market*). Ketiganya dipandang sangat penting di dalam membangun eksistensi *good governance*, dan saling menopang untuk tercapainya kehidupan demokrasi yang lebih baik.<sup>35</sup>

Menurut Hirsechman<sup>36</sup> masyarakat sendiri bisa memiliki mekanisme ketika berhadapan dengan negara, pemerintah lokal. Berkaitan masalah-masalah kebijakan publik, terutama sekali berkaitan dengan aspek pelayanan, misalnya masyarakat bisa melakukan melalui dua mekanisme.

*Pertama* melalui mekanisme suara (*voice*), melalui mekanisme ini diharapkan para pembuat kebijakan itu mendengar dan mengambil keputusan berdasarkan apa yang disuarakan oleh masyarakat itu. Beberapa bentuk yang termasuk di dalam mekanisme suara adalah pemilihan, survey,

---

<sup>34</sup> Asfar, *Ibid*, hal. 14

<sup>35</sup> *Ibid*, hal. 15

<sup>36</sup> Hirsechman dalam Asfar, *Ibid*



pertemuan, jalur hukum, kantor ombudsman, referendum lokal, keterlibatan langsung, dan demonstrasi.

Mekanisme yang *kedua* adalah apa yang disebut sebagai pelarian (*exit*). Ketika masyarakat kecewa terhadap kebijakan-kebijakan publik yang mereka terima, khususnya berkaitan dengan aspek pelayanan, masyarakat bisa saja tidak bersedia menggunakan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah itu. Misalnya, mengalihkan pelayanan yang diberikan oleh swasta. Masyarakat juga bisa pindah ke tempat lain yang memiliki pelayanan publik lebih baik.

### **C. KAJIAN HUKUM TERHADAP PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

Perbedaan yang pokok antara UU Nomor 32 Th 2004 dengan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya adalah kedudukan kepala daerah yang proses pemilihannya dilakukan secara demokratis. Dasar konstitusional, pemilihan tersebut merujuk hasil perubahan kedua UUD NRI TH 1945 pada Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan: "Gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis."

Undang-undang memandang bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara. *Pertama*, pemilihan oleh DPRD. *Kedua* pemilihan secara langsung oleh rakyat.<sup>37</sup> Pasal 62 UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD tidak mencantumkan tugas dan wewenang DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan tidak dicantumkannya ketentuan tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat diambil suatu kesimpulan bahwa makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Th 1945 adalah pemilihan langsung oleh rakyat.

Berkaitan dengan keberadaan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 Philipus Hadjon mengatakan:

Prinsip demokrasi yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (3 dan 4) menyangkut pemilihan anggota DPRD dan Kepala Daerah secara langsung, dengan demikian dalam sistem ketatanegaraan Republik

---

<sup>37</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta : Prenada Media Group, 2010 ), hal. 270

Indonesia, pemilihan umum tidak hanya untuk memilih wakil rakyat ( DPR, DPD, DPRD) tetapi juga untuk kepala pemerintahan.<sup>38</sup>

Menurut DPR yang diwakili oleh Patrialis Akbar dan Lukman Hakim Nasution dalam keterangan tertulis tanggal 14 Februari 2005 pada Sidang Mahkamah Konstitusi untuk putusan perkara gugatan *judicial review* terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004 terhadap UUD NRI Th 1945 adalah menyatakan;

Lahirnya kata demokratis yang dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 ketika itu menjelang perubahan kedua tahun 2000. Setidak-tidaknya dikarenakan adanya dua pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan kepala daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat dan sepenuhnya mengikuti apa yang terjadi pada pemilihan presiden dan wakil presiden sementara pendapat yang lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung.<sup>39</sup>

Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi adalah :

Rumusan dipilih "dipilih secara demokratis" dalam ketentuan pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksudkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Tetapi hal ini tidak dapat diartikan bahwa Pilkada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa "dipilih secara demokratis" yang dimuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Namun kenyataannya dalam menjabarkan maksud "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 pembuat undang- undang telah memilih cara pilkada secara langsung. Sebagai konsekwensinya asas-asas dan lembaga penyelenggara pemilu harus tercermin dalam penyelenggaraan pilkada.<sup>40</sup>

Sesuai dengan konsideran penjelasan umum angka 2 dari UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

"Pemilihan secara demokratis terhadap kepala daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut UU Nomor. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah maka pemilihan secara demokratis dalam undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung".

---

<sup>38</sup> Hadjon dalam Titik Triwulan, *ibid*

<sup>39</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 Pengujian UU Pemda Terhadap UUD 1945, hal. 61

<sup>40</sup> *Ibid*

Menurut Taufiqqurahman Syahuri:<sup>41</sup>

Rumusan "dipilih secara demokratis" dalam ketentuan pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pilkada di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Hal ini tidak dapat diartikan bahwa pilkada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa "dipilih secara demokratis" yang dimuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung pada dasarnya merupakan suatu proses politik bangsa menuju kehidupan yang lebih demokratis, transparan, dan bertanggung jawab. Selain itu, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung tersebut menandakan adanya perubahan dalam demokrasi lokal, yakni tidak sekedar distribusi kekuasaan antar tingkat pemerintahan secara vertikal.

Menurut Radian Salman<sup>42</sup> :

Setidaknya terdapat tiga alasan penting pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, antara lain : *Pertama*, Akuntabilitas kepemimpinan kepala daerah; *Kedua*, Kualitaas pelayanan publik yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat; dan *Ketiga*, Sistem pertanggungjawaban yang tidak saja kepada DPRD atau pemerintah pusat, tetapi langsung kepada rakyat.

Selanjutnya dinyatakan:

Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan akan membawa beberapa keuntungan, antara lain: 1) Rakyat bisa memilih pemimpinnya sesuai dengan hati nuraninya sekaligus memberikan legitimasi kuat bagi kepala daerah terpilih; 2) Mendorong calon kepada kepala daerah mendekati rakyat pemilih; 3) Membuka peluang munculnya calon-calon kepala daerah dari individu-individu ( meskipun harus melalui pencalonan oleh partai politik) yang memiliki integritas dan kapabilitas dalam memperhatikan masalah dan kepentingan masyarakat dan daerahnya; 4) Mengurangi peluang distorsi oleh anggota DPRD untuk mempraktikkan politik uang dan sekaligus mendorong peningkatan akuntabilitas kepala daerah kepada rakyat.<sup>43</sup>

Senada dengan pandangan tersebut menurut Laode Harjudin<sup>44</sup> mengemukakan;

---

<sup>41</sup> Taufiqqurahman Syahuri, *Anatomi Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pilkada*, Seminar Putusan MK Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah . Kerjasama Puslitka MK dan PS-HTN FH.UI, Menara Cakrawala, 2003, hal.6

<sup>42</sup> Radian salman dalam Titik Triwulan Tutik, *Op.cit* , hal. 273

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Laode Harjudin, *Pilkada Eksprimen Kedaulatan Rakyat*, Jawa Pos, 14 Maret 2005

Berdasarkan sifat yang dikandung sistem pilkada secara langsung memiliki tiga implikasi penting, yaitu: *Pertama*, dengan keterlibatan masyarakat dalam jumlah besar dapat menghindari kemungkinan manipulasi dan kecurangan, seperti *money politics*; *Kedua*, pilkada langsung akan memberikan legitimasi yang kuat bagi pemimpin yang terpilih karena mendapat dukungan luas dari rakyat; *Ketiga*, mengembalikan kedaulatan di tangan rakyat.

Sinyalemen pemilihan kepala daerah ditinjau dari sudut pandang ketatanegaraan dan pemerintahan akan membuahkan suatu kondisi *Pertama*, Pemilihan kepala daerah akan menghasilkan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi langsung dari masyarakat, dimana pemerintah daerah 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 partisipasi proaktif masyarakat.<sup>45</sup>

Untuk melaksanakan maksud dan tujuan pemilihan kepala daerah langsung sebagai sarana kedaulatan rakyat di wilayah daerah, maka berdasarkan Pasal 56 ayat (1) UU Pemda 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:

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 umum kepala daerah secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber-jurdil).<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Titik Triwulan Tutik, "Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor. 32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945", Tesis, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2005, hal. 54

<sup>46</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi, *Op.cit*, hal. 67

Pemilihan kepala daerah langsung sebagai instrumen demokrasi untuk menjaring kepemimpinan nasional tingkat daerah, walaupun tidak dilaksanakan secara serentak seperti pemilihan umum legislatif atau pemilihan presiden dan wakil presiden diperlukan pengaturan atau regulasi sehingga mampu menjamin pelaksanaan pemilihan umum secara "luber dan jurdil"

Berkaitan dengan hal itu, dalam penyelenggaraan suatu pemilihan kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota diperlukan adanya suatu badan atau lembaga yang bersifat mandiri dan independen. 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 kompetensi pilkada.

#### **D. IMPLIKASI POLITIK HUKUM PENGATURAN PILKADA LANGSUNG TERHADAP PERKEMBANGAN POLITIK DAN DEMOKRASI**

Setelah diberlakukan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka pemilihan kepala daerah tidak lagi oleh DPRD tetapi oleh rakyat secara langsung. UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dirasa terlalu liberal untuk konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karenanya perlu dilakukan penyempurnaan agar bisa dilaksanakan di daerah dalam kerangka negara kesatuan.

Bersamaan dengan direvisinya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan diselenggarakannya pemilihan presiden langsung pada tahun 2004, maka dinamika politik lokal juga menuntut pemilihan kepala daerah secara langsung atau yang sekarang sering disebut pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada),

dengan alasan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung akan menghasilkan pemerintahan yang legitimasinya lebih kuat bagi kepala daerah dibandingkan dengan pemilihan oleh DPRD atau oleh parlemen, melibatkan partisipasi politik masyarakat secara nyata, mengukuhkan akuntabilitas pemimpin kepada rakyatnya, yang semuanya diikat oleh satu konsep yaitu mengukuhkan demokrasi tingkat lokal. Oleh karena itu pemilihan kepala daerah diimplementasikan pada pertengahan tahun 2005 dengan berlandaskan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah. Persoalan sekarang yang timbul apakah Pilkada itu mendatangkan manfaat atau justru merugikan dalam perkembangan demokrasi di tingkat lokal? dan implikasi apa yang timbul dari politik hukum Pilkada? di bawah ini penulis, sebutkan beberapa implikasi baik positif maupun negatif terhadap kebijakan politik hukum Pilkada setelah diberlakukan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemilihan Kepala Daerah, implikasi yang bersifat positif antara lain;

*Pertama*, Pilkada memantapkan legitimasi pemerintah daerah. Oleh karena pemerintah daerah berangkat dari ketulusan warga memilih pemimpinnya melalui mekanisme pemilihan langsung, otomatis kondisi ini akan melembagakan legitimasi kepala daerah. Dengan legitimasi ini pulalah kepala daerah berkesempatan untuk berinovasi, berkarya, dan mencipta secara maksimal suatu pendekatan baru tanpa harus didikte oleh pemerintah pusat. Terkait dengan ini partisipasi rakyat dan geliat partai politik di peringkat lokal dapat dijustifikasi memantapkan demokrasi karena memberi legitimasi yang kukuh kepada kepala daerah, sebab mereka juga dipilih langsung oleh rakyat. Menurut Priyambudi Sulistiyanto, Pilkada sebagai "... *an essential institution at the heart of a democratic system, they legitimize the leadership as the choice of the people...*" Sebab, calon yang terpilih dipilih secara demokratis dan mendapat dukungan dari sebagian besar pemilih yang merefleksikan konfigurasi dan konstelasi politik di daerah.<sup>47</sup>

*Kedua*, Pilkada juga mendorong wujud akuntabilitas dan responsivitas pimpinan daerah. Pemilihan kepala daerah langsung yang

---

<sup>47</sup> Priyambudi Sulistiyanto & Erb.M, 2009, *Deepening democracy in Indonesia, direct elections for local leaders (Pilkada)*, Singapore; ISEAS ( Institute of Southeast Asian Studies ), hal. 9

dikombinasikan dengan kebijakan otonomi mencetuskan pemerintahan yang lebih bertanggungjawab dan responsif atas berbagai keperluan rakyatnya. Dalam konteks demokrasi lokal, akuntabilitas seyogyanya diartikan sebagai kemampuan pemerintah dalam memenuhi sebagian besar tuntutan warganya yang muaranya adalah pemerataan sosial ekonomi dan politik. Sedangkan responsivitas bukan hanya dimaknai sebagai kemampuan pihak otoritatif untuk mendistribusikan pelayanan publik secara optimal. Beberapa kasus kepala daerah yang tidak mampu merealisasikan hal ini akan menimbulkan resistensi rakyat yang berupa demonstrasi-demonstrasi yang menuntut pengunduran diri kepala daerah tersebut.<sup>48</sup>

*Ketiga*, Pemilukada mewujudkan pengembangan dan pemberdayaan kewargaan (*citizenship*). Pemilihan kepala daerah di level lokal sedikit banyaknya mendorong kadar partisipasi masyarakat dalam hal perpolitikan, sekaligus juga menumbuh kembangkan modal sosial kewargaan sesama mereka. Kondisi ini sangat dimungkinkan oleh satu keyakinan bahwa masyarakat setempat lebih mengetahui masalah yang mereka rasakan dibandingkan pemerintah di tingkat pusat. Untuk menyelesaikan masalah, masyarakat akan saling berinteraksi satu sama lain mengembangkan komitmen bersama yang pada akhirnya menyuburkan sifat saling percaya, toleransi, kerjasama, dan solidaritas. Dari sifat inilah, keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik di tingkat lokal mencetuskan sikap kewargaan sehingga menjadikannya sebagai modal sosial yang bermanfaat bagi pelembagaan pendalaman demokrasi di tingkat lokal. Ujung dari itu semua adalah tumbuh dan matangnya organisasi dan jaringan masyarakat sipil di daerah. Ini semua pada gilirannya melindungi sistem demokrasi yang ada di masyarakat terhadap kehidupan politik yang sekarang sedang berkembang.

*Keempat*, Pemilukada turut melembagakan mekanisme *checks and balances* (pengawasan dan perimbangan) antara lembaga di daerah, terutama lembaga eksekutif dan legislatif sehingga menutup kemungkinan terjadinya kekuatan di satu lembaga. Pada era Orde Baru, rezim berkuasa mengkonstruksikan kekuatan pada lembaga eksekutif. Lembaga ini memiliki kuasa yang dominan mulai dari merancang, menetapkan, hingga melaksanakan berbagai peraturan. Pada masa itu parlemen daerah, hanya

---

<sup>48</sup> Leo Agustino, *Sisi Gelap Otonomi Daerah, Sisi Gelap Desentralisasi Di Indonesia Berbanding Era Sentralesasi*, (Bandung : Widya Padjadjaran, 2011), hal. 99

dijadikan stempel bagi kepentingan penguasa pusat melalui kaki-kaki tangannya di daerah.

Tapi kondisi ini berbalik ketika reformasi berlangsung, peran parlemen begitu kuatnya seolah balas dendam yang sekian lama parlemen dimarginalkan oleh eksekutif, pada masa ini kepala daerah dibuat tidak berkitik dengan kuasa besar parlemen yang menghendaki kepala daerah tunduk pada rakyat yang direpresentasikan oleh anggota-anggota parlemen. Tak seimbangny kekuatan pada era ini mengakibatkan semua usulan parlemen selalu disetujui oleh eksekutif, termasuk berbagai usulan parlemen yang bernuansa korupsi.

Kondisi ini tidak begitu lama, melalui berbagai langkah politik hukum yang diambil dan dijalankan oleh pemerintah termasuk Pemilukada, kondisi macam ini dapat diurai dan ditempatkan pada posisi yang wajar, dimana eksekutif dan legislatif berdiri sama tinggi dan duduk sama rendah. Penempatan kembali lembaga eksekutif dan legislatif kepada posisi yang seharusnya mencerminkan upaya perbaikan sistem politik demokrasi di Indonesia dengan tujuan kedua lembaga ini saling bekerjasama guna membangun daerah melalui mekanisme *checks and balances*. Hal Ini karena, kedua lembaga ini dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga memberikan legitimasi yang sama besar bagi keduanya, bukan untuk saling menjatuhkan tetapi untuk saling bahu membahu bergandeng tangan membangun daerah.

*Kelima*, Pemilukada menciptakan kesempatan bagi partai politik untuk turut ambil bagian dalam pembangunan daerah. Selama rezim Orde Baru, partai politik dianggap sebagai ornamen Demokrasi Pancasila yang pada prinsipnya mengeterapkan demokrasi yang tidak demokratis. Karenanya tidak heran pada zaman itu tidak ada kepala daerah dari unsur partai politik. Kebanyakan kepala daerah dari unsur militer atau dari Golongan Karya (Golkar).<sup>49</sup>

*Keenam*, Pemilukada juga berdampak pada munculnya calon-calon perempuan yang bertanding menjadi kepala daerah. Tidak seperti kepala daerah pada zaman Orde Baru yang keseluruhannya laki-laki, melalui Pemilukada beberapa perempuan terpilih menjadi bupati, wali kota, dan bahkan gubernur.

Di samping Pemilukada berimplikasi positif seperti yang telah penulis sebutkan diatas, Pemilukada juga berimplikasi negatif seperti apa yang terdapat dalam fenomena-fenomena saat ini setelah 13 tahun diberlakukan Pemilukada, fenomena-fenomena tersebut antara lain;

*Pertama*, Pemilukada sering diwarnai pertentangan antar kelompok masyarakat mulai tahap pencalonan bahkan berlanjut sampai pasca-pemilukada. Konflik memang merupakan bagian dari demokrasi, tetapi konflik yang berkepanjangan dan mengarah pada kekerasan dan terhentinya pemerintahan akan mencederai demokrasi itu sendiri.

*Kedua*, Pemilukada dalam pelaksanaannya masih sering "tercium" politik uang dan sudah dianggap kewajaran oleh masyarakat. Politik uang

---

<sup>49</sup> *Ibid*, hal. 101



yang sejatinya proses suap-menyuap telah bergeser menjadi kewajaran, baik bagi calon maupun masyarakat. Akibat dari politik uang ini, suara rakyat jadi tergadai. Calon yang terpilih belum tentu calon yang benar-benar ideal dan dikehendaki oleh rakyat. Karena sudah merasa "membeli" suara rakyat, tidak ada hubungan lagi antara kepala daerah terpilih dengan rakyat pemilih. Politik uang mengakibatkan pelaksanaan pemilukada menjadi sangat mahal bagi pasangan calon. Padahal dari sisi pelaksanaan pemilukada tentu membutuhkan biaya yang mahal dan memberatkan anggaran APBD daerah.

*Ketiga*, Pemilukada ternyata hal itu tidak berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan dan kemajuan daerah. Tidak banyak daerah yang mengalami peningkatan kesejahteraan dan kemajuan daerah secara signifikan. Beberapa daerah memang mengalami kemajuan cukup fenomenal di bawah kepemimpinan kepala daerahnya, tetapi lebih banyak lagi yang jalan di tempat.

*Keempat*, Pemilukada tidak berdampak pada pemberantasan tindak pidana korupsi, fakta menunjukkan bahwa di era otonomi daerah semakin banyak kasus korupsi yang terjadi, dan anehnya banyak kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi.<sup>50</sup>

*Kelima*, Pemilukada mempunyai andil terhadap bangkrutnya suatu daerah, karena biaya belanja pegawai dan biaya pemilukada melebihi 50% dari APBD daerah. Menurut Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri Djoehermansyah akan ada *review* terhadap daerah-daerah otonomi yang dianggap terancam kolaps, kalau tidak bisa tertolong bisa terancam dilikuidasi. Tindakan itu untuk menyelamatkan daerah otonomi agar daerah mampu mengurus rumah tangga sendiri, termasuk membiayai kepentingan operasional pemerintah, ternyata jauh dari harapan. Faktanya daerah keteteran mengatur keuangan. Apalagi kalau masuk musim Pilkada, dana tersisa ikut tersedot ke Pilkada. Padahal dana yang tersisa dari belanja pegawai tinggal sedikit. Ujung-ujungnya pembangunan daerah bisa macet saat Pilkada datang. Saat ini tidak ada daerah yang belanja aparaturnya ideal.<sup>51</sup>

Demikian juga pendapat yang dikemukakan oleh Leo Agustino yang menyatakan;

---

<sup>50</sup> Janedjri M Gaffar, *Opini Janedjri*, Harian Seputar Indonesia, hal. 131, tanggal terbit 16 September 2010

<sup>51</sup> Daerah Bangkrut Dilikuidasi Belanja Pegawai Seharusnya Maksimal 50 %, *Harian Jawa Pos*, Tanggal Terbit 11 April 2012

"bahwa PemiluKada disamping bisa menciptakan *deepening democracy* di level tingkat lokal, namun bukan berarti meniadakan sama sekali implikasi negatif PemiluKada bagi pembangunan politik di daerah, terjadinya *money politics*, lemahnya institusi di daerah dan munculnya *local strongmen* (elit etnik, bos ekonomi, preman dan lain sebagainya)".<sup>52</sup>

Selanjutnya masih menurut Leo Agustino, paling tidak ada tiga hal yang menjadi masalah dalam pemilihan kepala daerah secara langsung, ketiga hal tersebut adalah menguat dan mengekalnya golongan putih (Golput), mengokohnya pragmatisme partai politik, dan munculnya pemerintahan minoritas dalam lingkup kekuatan mayoritas. Argumentasi lain terhadap implikasi negatif pemiluKada di fatwakan oleh MUI Pusat. Menurut Ketua Harian MUI Pusat KH Ma'ruf Amin, membantu mencari jalan keluar bagi persoalan bangsa merupakan salah satu tanggung jawab ulama selain membina umat. Diharapkan fatwa-fatwa MUI yang dihasilkan pada forum ijtima menjadi panduan dalam memecahkan persoalan bangsa. Pada ijtima ulama tahun ini dihasilkan beberapa fatwa menyikapi persoalan bangsa. Salah satu fatwa yang dihasilkan adalah tentang pemilihan kepala daerah (Pilkada). Menurut MUI, saat ini pemilihan kepala daerah secara langsung banyak mudharatnya, seperti munculnya disharmonisasi dalam hierarki kepemimpinan secara nasional, selain itu pemilihan kepala daerah secara langsung mengakibatkan mahal biaya demokrasi, sehingga menunda skala prioritas pembangunan masyarakat yang saat ini sedang berada dalam ekonomi sulit, berpotensi membuat konflik horizontal antara elemen masyarakat yang dapat melibatkan unsur SARA (Suku, Agama, Ras dan Antar Golongan) dan kerusakan moral yang melanda masyarakat luas akibat maraknya *money politic*.<sup>53</sup>

Berdasarkan dari fakta inilah Forum Ijtima Ulama menetapkan fatwa, apabila secara sosiologis-politis dan moral, masyarakat belum siap, maka berdasarkan prinsip mendahulukan yang baik dan mencegah kemudharatan, pemilihan kepala daerah sebaiknya dilakukan dengan sistem perwakilan (melalui DPRD) dengan tetap menjaga prinsip-prinsip demokrasi.

---

<sup>52</sup> Leo Agustino, *Op. Cit*, hal. 102

<sup>53</sup> Fatwa MUI, *MUI Fatwakan Pemilihan Kepala Daerah Melalui Sistem Perwakilan*, Tanggal 1 Juli 2012

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

##### **A. JENIS PENELITIAN DAN PENDEKATAN MASALAH**

Jenis penelitian yang Penulis akan lakukan adalah penelitian hukum normatif. Dalam mengadakan penelitian ini digunakan pendekatan yuridis normatif yakni mengkaji terhadap undang - undang itu sendiri . Sebagai penelitian ilmu hukum (*legel research*) dan sesuai dengan karakter dari ilmu hukum yang bersifat normatif serta substansi permasalahan hukum atau isu hukum yang hendak dikaji dalam penelitian ini, pendekatan yang dipergunakan disesuaikan dengan persoalan yang diteliti.

Beberapa pendekatan atau *approach* yang digunakan di dalam penelitian hukum yaitu pendekatan undang–undang (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), Pendekatan Analisis (*Analytical approach*), *pendekatan Filosofis (Philosophy approach)*, dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>54</sup>

Pada penelitian ini penulis menggunakan pendekatan: 1. perundang–undangan atau *statute approach*. 2. filsafat atau *philosophy approach*, 3. historis atau *historical approach*, dan 4. konseptual atau *conceptual approach*. Pendekatan undang–undang atau *statute approach* dilakukan dengan menelaah undang–undang yang ada kaitannya dengan pemilihan kepala daerah dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isi hukum dan memberi kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara undang–undang dengan undang–undang dasar atau antara regulasi dengan undang-undang. Pendekatan historis atau *historical approach* dilakukan dengan menelaah latar belakang apa

---

<sup>54</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Kencana Drenada Media Group, 2007), hal. 93

yang dipelajari dan perkembangan isu hukum untuk mengungkap filsafati dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang dipelajari memiliki relevansi dengan masa kini. Pendekatan historis atau *historical approach* beranjak dari peraturan perundang-undangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, untuk menemukan ide-ide yang melahirkan konsep-konsep hukum, asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum.<sup>55</sup>

Pendekatan konsep memunculkan obyek-obyek yang menarik perhatian dari sudut pandang praktis berkaitan dengan apa yang menjadi fokus atau topik dari penelitian ini yaitu politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah berbasis konstitusi.

## **B. BAHAN HUKUM**

Sehubungan dengan jenis penelitian ini merupakan penelitian normatif, maka bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

- a) Bahan Hukum Primer; Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan Pemilu dan Pilkada, yaitu
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Tahun 1945
  - Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1945
  - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

---

<sup>55</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Ibid*, hal. 93 - 95

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen
- Undang-Undang Tahun 1945 Nomor 1, 23 Nopember 1945, tentang Komite Nasional Daerah. Kedudukan Peraturan mengenai kedudukan Komite Nasional Daerah
- Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1948, Undang-undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor Republik Indonesia 18 Tahun 1965, tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 Tentang Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-undang
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan

Perwakilan Rakyat ,Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwaakilan Rakyat Daerah

- Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang–undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
  - Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
  - Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
  - Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
  - Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
  - Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat , Dewan Perwakilan Rakyat , Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
  - Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945
  - Risalah Pembahasan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
  - Rancangan Undang-undang Pilkada ( RUU Pilkada )
- b) Bahan Hukum Sekunder, bahan hukum ini bersifat menunjang terhadap pembahasan permasalahan yang terdiri dari buku-buku, karya Ilmiah, literatur, jurnal, majalah hukum, makalah, disertasi, dan Internet.
- c) Bahan Hukum Tersier, bahan hukum ini bersifat memberikan penjelasan terhadap bahan–bahan hukum primair dan sekunder. Misalnya kamus Bahasa Inggris-Indonesia, dan katalog

### **C. TEKNIK PENGUMPULAN BAHAN HUKUM**

Bahan hukum primer, skunder dan tersier diperoleh melalui bahan pustaka, media cetak, media elektronik dan internet. Dalam pengumpulan hukum yang berkaitan dengan judul disertasi, Politik Hukum Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Pada Konstitusi, penelitian ini dilakukan dengan cara melakukan inventarisasi, pemahaman, penafsiran, dan pengklasifikasian tentang beberapa asas hukum administrasi negara dan hukum tata negara tentang tanggung jawab negara terhadap pelaksanaan pemilihan umum. Selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul diolah secara sistimatis dan dikaji secara mendalam serta digunakan untuk mendapatkan gambaran dan jawaban yang jelas sebagai jawaban terhadap permasalahan yang sedang diteliti.

#### **a. Analisis Bahan Hukum**

Setelah bahan hukum terkumpul kemudian dilakukan pengelompokan dan pengklafikasian bahan hukum yang sesuai dengan permasalahan yang ada yang kemudian dianalisis dengan cara menjabarkan peraturan perundang-undangan yang ada agar dapat menjawab pertanyaan atau permasalahan dalam penelitian ini. Analisis ini merupakan analisis yuridis kualitatif yang bertumpu pada bahan-bahan penelitian yang mengarah pada kajian yang bersifat teoritis mengenai konsep-konsep, norma-norma atau kaidah-kaidah hukum dengan menggunakan berbagai penafsiran hukum sesuai dengan pendekatan penelitian yang digunakan.

## **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **A. MODEL PENGATURAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Lahirnya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai hasil revisi terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dinilai banyak kalangan keablasan dan memiliki berbagai kelemahan. Kelahiran UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai penggantinya juga menuai pro dan kontra. Kondisi yang demikian dapat kita lihat melalui berbagai substansi pasal-pasal yang terkandung di dalamnya, terutama sekali tentang pemilihan kepala daerah secara langsung. Idealnya undang-undang ini mampu menjawab berbagai masukan yang telah digulirkan berbagai kalangan baik masyarakat maupun dari elemen pemerintah sendiri, namun kenyataannya memasukkan komponen pemilihan kepala daerah secara langsung ternyata masih menyisakan beberapa pihak yang tidak puas terhadap keberadaan undang-undang ini.

Politik hukum yang terkandung dalam undang-undang ini adalah menempatkan pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat tetapi bukan termasuk regim pemilu melainkan regim pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18, 18A, dan 18B, sehingga tidak digunakan rujukan (konsederans) Pasal 22E UUD 1945 maupun UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Hal ini dikarenakan RUU yang dibahas adalah mengenai pemerintahan daerah maka yang jadi rujukan adalah pasal yang mengatakan kepala daerah dipilih secara demokratis sehingga UU Nomor 32 Tahun 2004 pemilihan kepala daerah



tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum. Daripada membentuk lembaga penyelenggara baru maka demi efisiensi KPUD yang sudah dibentuk berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2003 diberi kewenangan khusus untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah.<sup>56</sup>

Kewenangan yang diberikan kepada KPUD tidak saja melaksanakan dan mengendalikan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tetapi juga diberi kewenangan menyusun semua tata cara yang berkaitan dengan tahap persiapan dan pelaksanaan dengan berpedoman pada peraturan pemerintah. Akan tetapi pemberian kewenangan khusus kepada KPUD sama sekali tidak dikaitkan dengan KPU Pusat yang menjadi induk KPUD tersebut. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 ini sama sekali tidak ada peran yang diberikan kepada KPU Pusat untuk penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tersebut.

Di bawah ini akan penulis sebutkan beberapa pasal dari UU No. 32 Tahun 2004 yang mengindikasikan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung bukan termasuk regim pemilihan umum:

- Pasal 1 angka 21 memuat ketentuan: 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. Pasal 57 ayat (1) memuat ketentuan: Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD.

---

<sup>56</sup>Ramlan Surbakti, *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Oleh Rakyat Merupakan Bagian Dari Pemilihan Umum*, dengan alamat : <File:///G:/PILKADALRAMLAN.htm> diakses tanggal 35 Pebruari 2012

- Pasal 57 ayat (1) memuat ketentuan: Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD.
- Pasal 66 ayat (3) huruf e memuat ketentuan: meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD; dan
- Pasal 67 ayat (1) huruf e memuat ketentuan: mempertanggungjawaban penggunaan anggaran kepada DPRD;
- Pasal 82 ayat (2) memuat ketentuan: Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD
- Pasal 89 ayat (3) memuat ketentuan: Ketentuan lebih lanjut mengenai, pemberian bantuan kepada pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.
- Pasal 94 ayat (2) memuat ketentuan: Tanda khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh KPUD dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.
- Pasal 106 ayat (1) memuat ketentuan: Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- Pasal 114 ayat (4) memuat ketentuan: Tata cara untuk menjadi pemantau pemilihan dan pemantauan pemilihan serta pencabutan hak sebagai pemantau diatur dalam peraturan pemerintah.

Dari ketentuan-ketentuan norma yang ada dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang penulis sebutkan di atas menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung bukan merupakan regim pemilihan umum tetapi dimasukkan dalam kerangka pemerintahan daerah, ditambah lagi dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 yang mengatur secara teknis pelaksanaan Pilkada sebagai upaya operasional dari UU No. 32 Tahun 2004. Dengan dimasukkan pemilihan kepala daerah dalam kerangka Undang-Undang pemerintahan daerah banyak mendapat sorotan dan kritikan baik dari akademisi, LSM, maupun Ketua-Ketua KPUD diseluruh Indonesia untuk mengajukan gugatan uji materiil terhadap UU Pemerintahan Daerah yang kemudian direspons positif oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>57</sup>

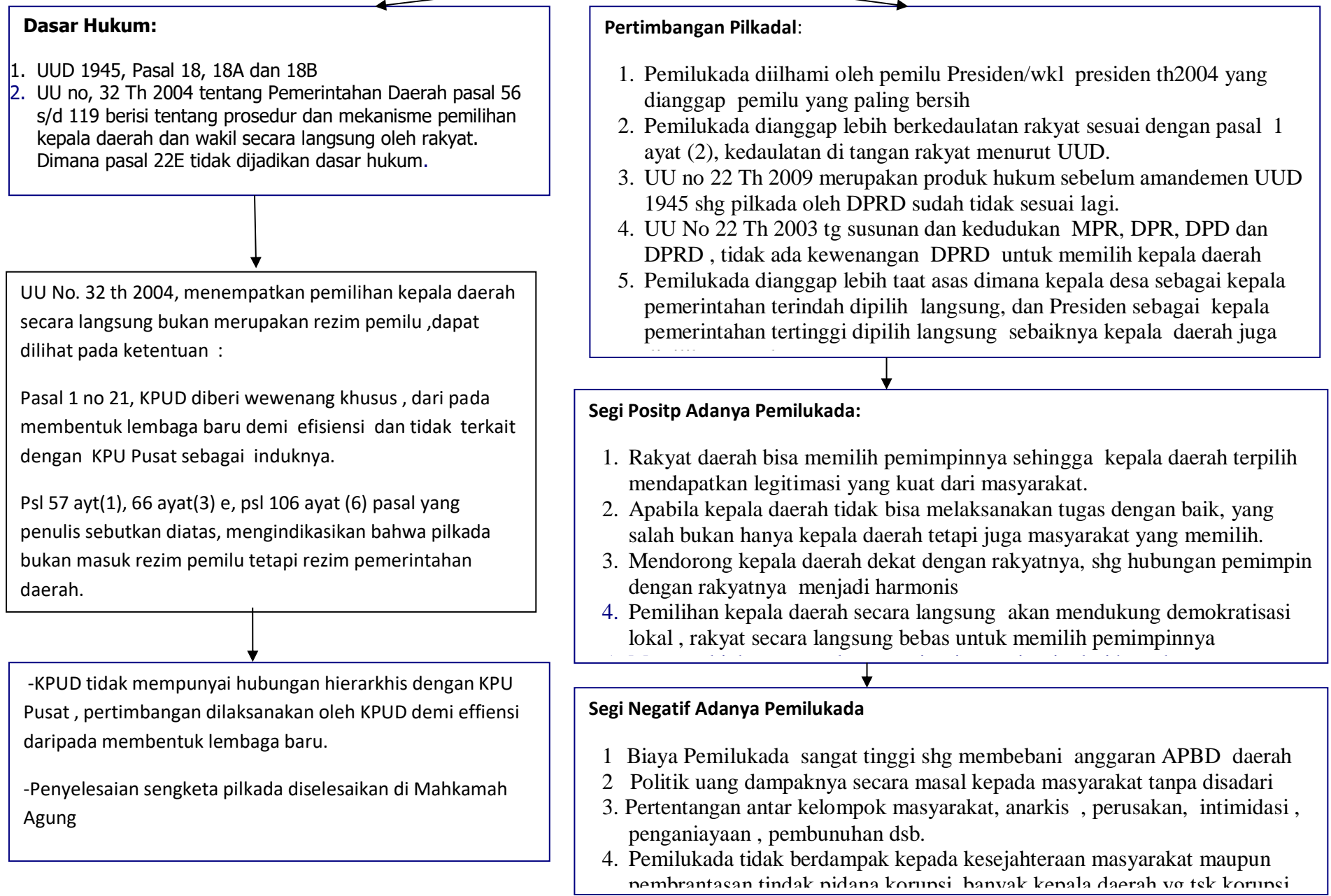
Untuk mengetahui dari sisi latar belakang kebijakan pemilihan kepala daerah secara langsung maupun dari segi positif dan negatif dapat dilihat pada skema di bawah ini :

---

<sup>57</sup> Rozali Abdulah, *Op.cit*, hal. 59

Bagan 01

## MODEL PENGATURAN PILKADAL MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004



## **B. MODEL PENGATURAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2007 TENTANG PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH**

Kebijakan pemilihan kepala daerah yang dituangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mendapat banyak sorotan dari LSM, Akademisi, maupun Ketua-Ketua KPUD di seluruh Indonesia, dengan mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi di respon dengan baik. Mahkamah Konstitusi memberikan Putusan yang mengalihkan mengenai perselisihan Pilkada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi sebagai akibat dari Putusan Mahkamah Konstitusi yang menganggap Pilkada secara material masuk dalam ranah Pemilu, tetapi secara formal masuk ranah pemerintahan daerah, bagi MK, bisa saja pilkada dimasukkan ke dalam rezim pemilu dengan konsekuensi penyelenggara dan pembuat regulasi pilkada adalah KPU, lalu pengadilan sengketa hasil pemilu adalah Mahkamah Konstitusi. Namun apabila pembentuk UU Pemerintah Daerah mengatur hal yang lain, bagi Mahkamah Konstitusi tidak pula keliru. Dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/ PUU-II/2004 pemilihan kepala daerah secara langsung secara materiil masuk dalam ranah pemilu, sedangkan secara formal masuk ranah pemerintahan daerah, sehingga terserah pada pembuat undang-undang, apakah dimasukkan dalam ranah pemilu atau ranah pemerintahan daerah. Implikasi dari keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut perkara perselisihan mengenai penetapan hasil pemilihan kepala daerah dialihkan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi. Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi ini banyak pakar mengomentari terhadap pertimbangan yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut

diantaranya **Denny Indrayana**,<sup>58</sup> konsep pilkada "dipilih secara demokratis" tidak selalu berarti pemilu langsung oleh rakyat, namun dapat melalui pemilihan oleh DPR Daerah. Karena itu, pilkada tetap ditempatkan dalam Bab Pemda, tidak ditarik ke Bab Pemilu. Penempatan itu bukan karena kesadaran MPR, tetapi lebih karena pilkada sudah terlanjur dikompromikan akan "dipilih secara demokratis". Kecelakaan di tingkat konstitusi itulah yang memperbesar peluang aturan pilkada menjadi lahan proyek politik ketika diturunkan ke dalam regulasi yang lebih rendah. Berpegang pada aturan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, ketika menyusun aturan pilkada dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPR berargumen pilkada bukanlah Pemilu. Karena itu, Komisi Pemilihan Umum tidak berwenang menyelenggarakannya.

Namun anehnya, DPR tetap memberikan tugas pelaksanaan pilkada kepada KPU daerah yang secara struktur seharusnya di bawah KPU. Logika demikian jelas rancu karena mengatakan: pilkada bukan pemilu, tetapi dilaksanakan oleh komisi pemilu daerah. Inilah kecelakaan regulasi oleh DPR, yang memperpanjang konsep pilkada yang tidak jelas.

Lebih jauh, tidak dilibatkannya KPU oleh DPR sebenarnya bukan murni karena design pilkada sebagai rezim pemda, tetapi lebih karena atmosfer kebencian DPR kepada KPU. Unsur kebencian itu lahir karena banyaknya kepentingan partai politik yang tidak diakomodasi oleh keputusan-keputusan KPU dalam pelaksanaan pemilu legislatif maupun eksekutif di tahun 2004.

Kebencian itulah yang disalurkan melalui UU No. 32 Tahun 2004 yang memotong kewenangan KPU sehingga hanya terbatas pada pemilu di tingkat nasional, dan tidak di tingkat lokal. Tegasnya, UU No. 32 Tahun

---

<sup>58</sup> Denny Indrayana dalam M.Guntur Hamzah, *Op.Cit*, hal. 15

2004 merupakan hasil politik balas dendam DPR yang tidak berwenang mengubah komposisi keanggotaan KPU, tetapi berkesempatan menyunat kewenangan KPU melalui proses legislasi.

Ketidak-jelasan konsep pilkada dan politik balas dendam DPR kepada KPU itu sebenarnya berpeluang untuk diluruskan ketika UU No. 32 Tahun 2004 diuji-materialkan di hadapam Mahkamah Konstitusi. Sayang, alih-alih memperjelas, putusan MK-pun terjebak pada ketidak-jelasan konsep pilkada. Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004 tentang Pilkada, yang mengabulkan sebagian tuntutan pemohon, tidak menyelesaikan problematika paradigma pilkada.

Menyangkut persoalan apakah pilkada termasuk rezim pemda atau rezim pemilu, putusan MK dengan bahasa bersayap, "Pilkada langsung tidak termasuk dalam katagori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22 E UUD 1945. Namun demikian pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplentasikan Pasal 18 UUD 1945". Bahasa pertimbangan hukum ini jelas mengundang multi interpretasi. Ini pertimbangan hukum yang tidak tegas dan cari selamat.

Menyangkut pelaksanaan pilkada oleh KPU daerah, bukan KPU, MK juga memberikan putusan yang malu-malu kucing. Pertimbangan hukum putusan MK menganjurkan , "pembuat undang-undang dapat dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang menetapkan KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945 sebagai penyelenggara pilkada langsung".

Pada bagian lain MK mengatakan, "dalam hal kewenangan yang berkait dengan masalah internal KPU dengan KPU Provinsi, dan kabupaten/kota tetap ada secara hierarkis, sehingga KPU wajib melakukan tugas-tugas koordinasi dan supervisi untuk lebih memberdayakan kinerja

KPU provinsi dan kabupaten/kota". Dua pertimbangan hukum MK itu sebenarnya memberi arahan, KPU seharusnya menjadi penyelenggara Pilkada. Sayang, MK mengambil sikap pasif dan melemparkan bola api pengambilan keputusan ke tangan pembuat undang-undang: Presiden dan DPR. Konsekuensinya, putusan cari selamat MK menjadi tidak bergigi.

Tindak lanjut dari Putusan MK tersebut keluarlah Undang-undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dimana pemilihan kepala daerah dimasukkan dalam rezim Pemilu, dan KPUD mempunyai hubungan hierarkis dengan KPU pusat. Oleh karena itu KPU, KPU Provinsi, dan KPU kabupaten/kota adalah kesatuan organisasi berjenjang walaupun telah ditentukan pembagian tugas dan tanggung jawab masing-masing oleh undang-undang. KPU provinsi adalah organ dari KPU yang harus melaksanakan dan mengikuti arahan, pedoman, dan program dari KPU, terutama dalam hal pelaksanaan Pemilu DPR, DPD, DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden. Di sisi lain, KPU provinsi harus mengkoordinasikan dan memantau pelaksanaan tugas KPU kabupaten/kota.

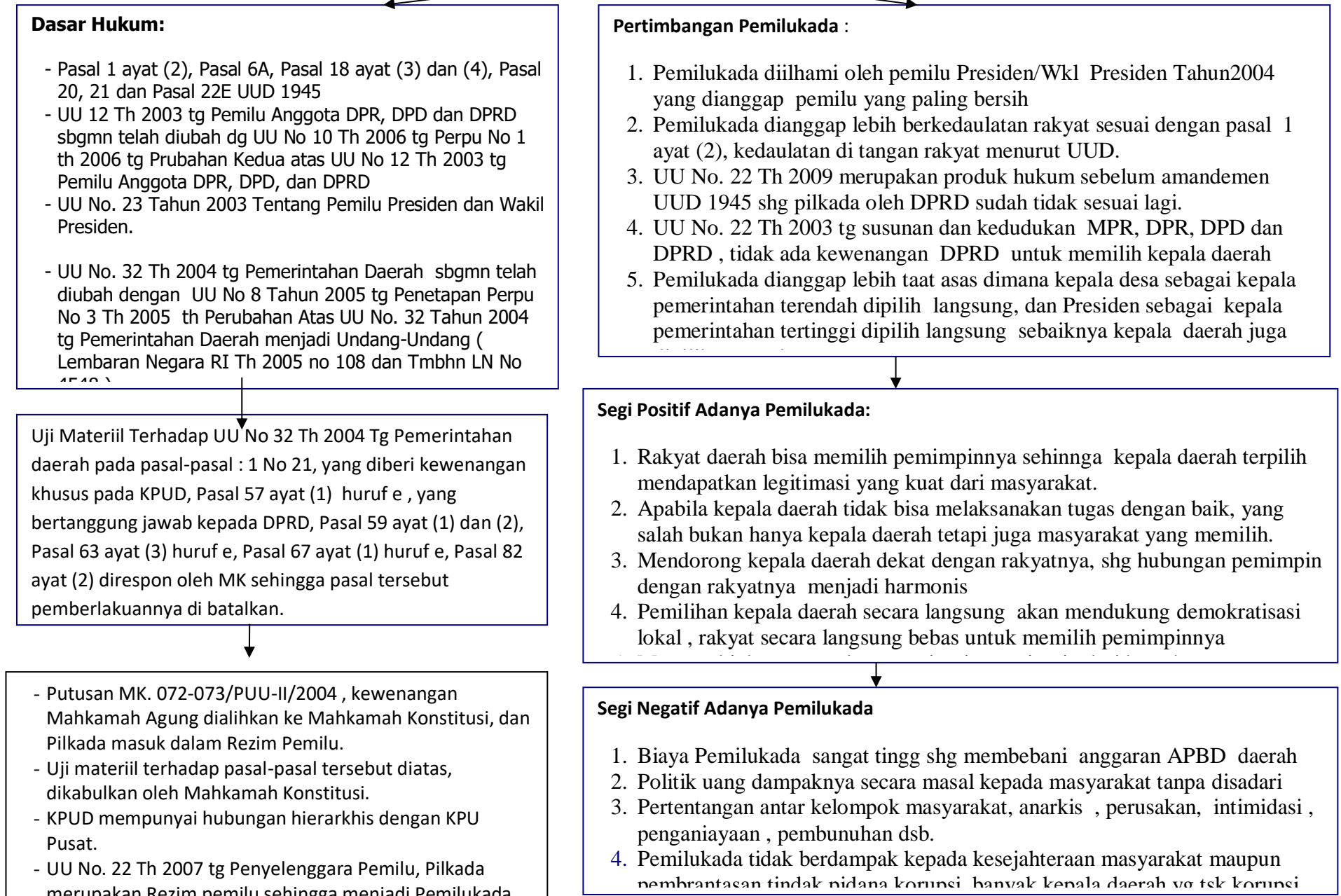
Namun demikian, prinsip kemandirian juga tetap dimiliki oleh KPU Provinsi bahkan dari KPU Pusat. Hal itu misalnya dalam hal penetapan hasil Pemilu untuk anggota DPRD provinsi dan dalam hal pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, untuk menjamin bahwa Pemilu dilaksanakan sesuai dengan asas-asas konstitusional. Sebaliknya KPU Pusat juga dapat memberikan sanksi apabila KPU provinsi melakukan pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan pelaksanaan Pemilu.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada kontruksi Pemilukada berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di bawah ini:



## Bagan 02

## MODEL PENGATURAN PEMILUKADA MENURUT UU NO. 22 Tahun 2007



### **C. MODEL PENGATURAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH PADA DAERAH KHUSUS DAN ISTIMEWA**

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Yang dimaksud satuan-satuan pemerintahan daerah istimewa adalah Yogyakarta, Aceh dan Papua. Dahulu juga ada daerah-daerah istimewa seperti Daerah Istimewa Surakarta, daerah Istimewa Kutai dan lain-lain. Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain. Pengaturan daerah istimewa dan daerah otonomi khusus diatur dalam undang-undang di bawah ini:

1. Daerah Istimewa Aceh (Provinsi Aceh) telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
2. Daerah Istimewa Yogyakarta telah memiliki Undang-Undang yang mengatur ketentuan khusus sebagaimana dimaksud di dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Daerah khusus Ibukota Jakarta dengan Undang-undang No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Provinsi Papua diatur dengan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.
5. Provinsi Papua Barat sebagai pemekaran dari Provinsi Papua mendapatkan otonomi khusus sebagaimana provinsi induknya dengan Perpu No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD Tahun 1945, yang dipimpin oleh Gubernur.

Pengakuan Negara atas keistimewaan dan kekhususan daerah Aceh terakhir diberikan melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh ( LN 2006, TLN 4633). Undang-Undang Pemerintahan Aceh ini tidak terlepas dari Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 dan merupakan bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, serta politik di Aceh secara berkelanjutan. Hal-hal yang mendasar yang menjadi isi UU Pemerintahan Aceh ini antara lain:

1. Pemerintah Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam NKRI berdasarkan UUD 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh

dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.

2. Tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh berdasarkan UU Pemerintah Aceh ini merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional.
3. Pengaturan dalam Qanun Aceh maupun Kabupaten/Kota yang banyak diamanatkan dalam UU Pemerintahan Aceh merupakan wujud kongkret bagi terselenggaranya kewajiban konstitusional dalam pelaksanaan pemerintah tersebut.
4. Pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada.
5. Implementasi formal penegakan syari'at Islam dengan asas personalitas ke-Islaman terhadap setiap orang yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah Provinsi Aceh.

Pengakuan sifat istimewa dan khusus oleh negara kepada Aceh sebenarnya telah melalui perjalanan waktu yang panjang. Tercatat setidaknya ada tiga peraturan penting yang pernah diberlakukan bagi keistimewaan dan kekhususan Aceh yaitu Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959 tentang Keistimewaan Aceh. UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan bagi Provinsi Daerah Aceh. Dan yang terakhir UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Demikian juga pemberian Otonomi Khusus yang diberikan kepada Papua diawali dengan ancaman disintegrasi bangsa

selama lebih 21 tahun Papua kembali ke pangkuan ibu pertiwi. Oleh karena itu, penyelesaiannya pun memerlukan pendekatan yang bersifat *multi-approach* dalam satu kerangka hukum yang kuat dan jelas. Salah satu upaya yang ditempuh adalah memberikan status otonomi khusus kepada Papua.

Dasar penetapan otonomi khusus bagi Papua secara jelas dinyatakan dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999, bahwa:

Penetapan Provinsi Papua dengan status otonomi khusus berakar dari semangat memisahkan diri dari NKRI, di samping praktek penyelenggaraan yang mengabaikan aspirasi masyarakat setempat (sentralistik). Kekeliruan yang dilakukan penyelenggaraan negara tersebut telah menimbulkan konflik yang mengarah kepada gejala terjadinya disintegrasi bangsa.<sup>59</sup>

Sementara itu menurut Jacobus Perviddya Solossa,<sup>60</sup>tuntutan rakyat Papua untuk menentukan nasib sendiri (*self determination*) adalah salah satu alasan yang memunculkan gagasan otonomi khusus sebagai penyelesaian permasalahan tersebut.

Konsep Otonomi khusus, menurut tim yang dibentuk Gubernur Provinsi Papua yang dimuat dalam naskah akademis UU Otsus Papua dirumuskan:

"kebebasan bagi rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri, sekaligus berarti pula kebebasan untuk berpemerintahan sendiri dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua dengan tidak meninggalkan tanggung jawab ikut serta mendukung penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah-daerah lain di Indonesia yang memang berkekurangan. Hal lain yang tidak kalah penting adalah kebebasan untuk menentukan strategi pembangunan sosial, budaya, ekonomi, dan politik yang sesuai dengan karakteristik dan sumber daya manusia serta kondisi alam dan kebudayaan orang Papua."<sup>61</sup>

Perlakuan berbeda yang diberikan kepada Papua karena kekhususan.

Kekhususan mencakup aspek geografis, fisiologis, politik, aspek sosial-

---

<sup>59</sup> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999, Mengenai Kondisi Umum.

<sup>60</sup> Jacobus Perviddya Solossa, *Otonomi Khusus Papua*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006), hlm. 58

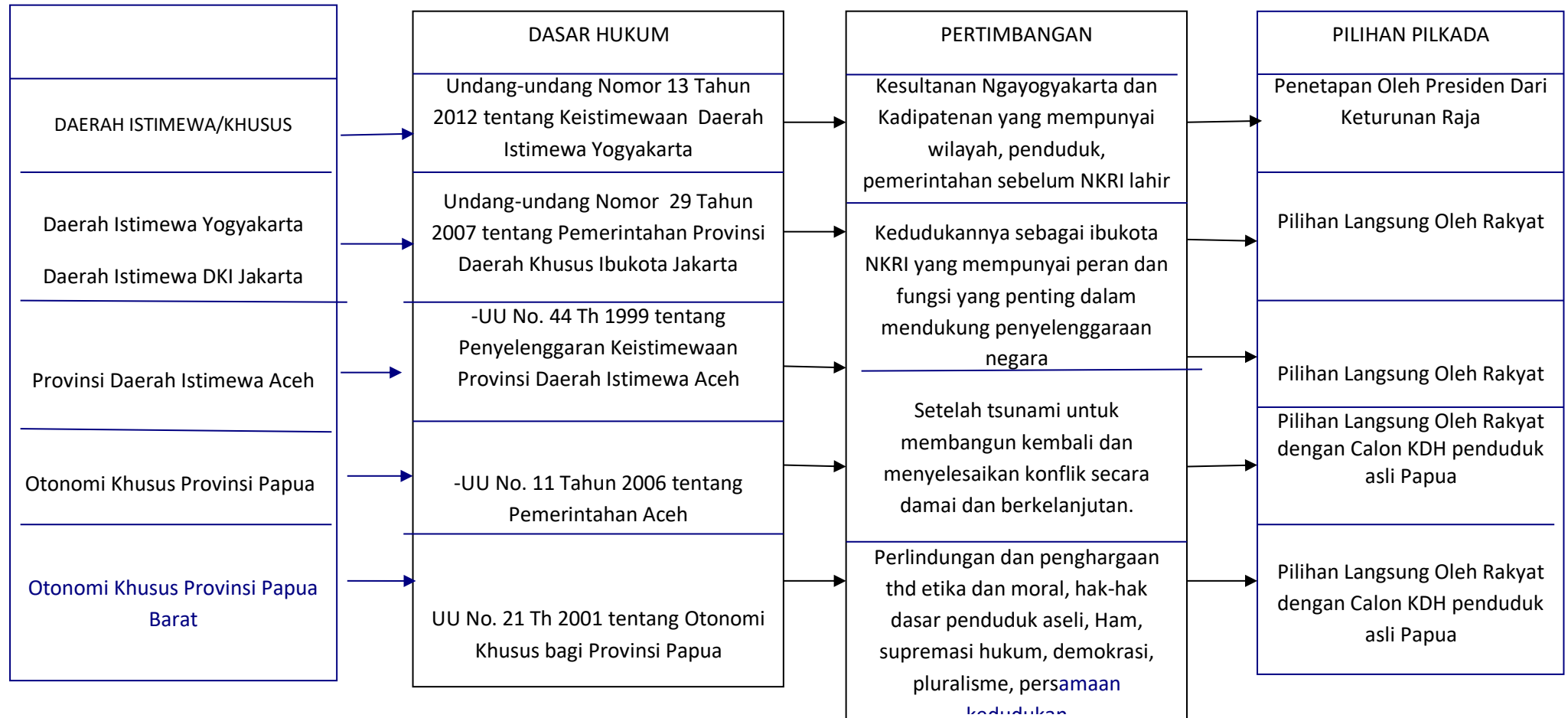
<sup>61</sup> Studi Ilmu Hukum PPs Unair, Tidak dipublikasikan, hal. 8

budaya, yang ditunjukkan seperti tingkat sosial ekonomi masyarakat, kebudayaan dan sejarah politik. Artinya ada hal-hal mendasar yang hanya berlaku di Papua dan mungkin tidak berlaku di daerah lain di Indonesia, dan ada hal-hal yang berlaku di daerah lain di Indonesia yang tidak diterapkan atau diberlakukan di Papua. Dalam Otonomi Khusus ini jabatan kepala daerah harus orang asli Papua demikian juga rekrutmen kepolisian lokal dan birokrasi sipil harus memberikan prioritas bagi penduduk asli. Pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi, Kepala Kepolisian Daerah termasuk relokasi satuan kepolisian di Papua harus mendapat persetujuan gubernur.

Untuk menjabat sebagai kepala daerah di Papua dilaksanakan Pilkada secara langsung oleh rakyat, dengan persyaratan harus orang Papua Asli. Demikian juga pembentukan Majelis Rakyat Papua harus orang Papua asli gunanya pembentukan MRP adalah untuk melindungi kepentingan-kepentingan penduduk asli dalam proses pembangunan. Untuk mengetahui lebih lanjut tentang konstruksi pemilihan kepala daerah pada daerah khusus dapat dilihat pada skema dibawah ini:

Bagan 03

**MODEL PENGATURAN PILKADA PADA DAERAH KHUSUS/ISTIMEWA**



#### **D. MODEL PENGATURAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI MASA MENDATANG**

Sejarah pemerintahan daerah di Indonesia mengalami pasang surut, penyelenggaraan pemerintahan di daerah selalu mengalami pergeseran antara desentralisasi dengan sentralisasi, adakalanya bergerak ke arah sentralisasi seperti tercermin dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dinilai berwatak sentralistik dan adakalanya bergerak ke arah desentralisasi seperti yang tercermin dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang tidak hanya dinilai desentralistik tetapi juga bersemangat federalistik. Untuk itu perlu dilakukan revisi atau diganti terhadap keberadaan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Yang menjadi latar belakang dari pergantian undang-undang tersebut adalah:

1. Adanya ketentuan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengurangi kewenangan Pusat secara drastis sehingga dianggap tidak sesuai dengan semangat NKRI (Pasal 7 ayat (1));
2. Adanya beberapa ketentuan yang menimbulkan penafsiran ganda yang berkenaan dengan hubungan hierarki jabatan (Pasal 4 ayat(2) dan campur aduk antara asas dekonsentrasi dengan desentralisasi (Pasal 63);
3. Konflik pemanfaatan sumber daya kelautan (Pasal 3);
4. Kesenjangan antar daerah terutama pembagian sumber keuangan;
5. Kecenderungan terjadinya praktek *money politic*, baik dalam Pilkada oleh DPRD maupun dalam penyampaian LPJ Kepala Daerah kepada DPRD;
6. Adanya perubahan sistem kepegawaian yang membuat PNS terkotak-kotak dan bersifat kedaerahan;
7. Hubungan dengan kabupaten, provinsi dengan kabupaten/kota bersifat saling bebas, tidak dalam hubungan hierarki dan rentang kendali (*span of control*) terlampau luas/jauh.<sup>62</sup>

Terkait dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam undang-undang ini, wilayah administratif kabupaten dan kota dihapuskan. Wilayah administratif hanya ada pada daerah provinsi. Konsekuensinya, bupati dan walikota bukan lagi merupakan aparat dekonsentrasi, melainkan semata mata sebagai Kepala Daerah Otonom. Hanya gubernur yang masih

---

<sup>62</sup> I Gede Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, (Bandung: PT Alumni, 2009), hal. 47



mempunyai jabatan rangkap, yaitu di satu sisi merupakan Kepala Daerah Otonom, di sisi lain merupakan aparat dekonsentrasi yang mengepalai wilayah administratif provinsi. Ketentuan-ketentuan dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang hal tersebut di atas berakibat pula pada pengaturan tentang pertanggung-jawaban bupati, walikota dan gubernur yang masing-masing memimpin penyelenggaraan pemerintahan kabupaten, kota, dan provinsi. Masing-masing kepala daerah tersebut tidak hanya sekedar memberikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD, melainkan bertanggung jawab kepada DPRD. Gubernur, disamping bertanggung jawab kepada DPRD, dalam kedudukannya sebagai kepala wilayah administratif provinsi bertanggung jawab pula kepada presiden. Penjelmaan dari bentuk pertanggung-jawaban itu adalah adanya kewenangan DPRD untuk mengusulkan pada Presiden pemberhentian Kepala Daerah yang pertanggung-jawabannya ditolak oleh DPRD. Disamping itu DPRD berwenang menetapkan keputusan DPRD untuk memberhentikan Kepala Daerah karena alasan-alasan tertentu, yang berlaku setelah adanya pengesahan Presiden atas keputusan tersebut. Selanjutnya Kepala Daerah yang pertanggung-jawabannya pada akhir masa jabatannya ditolak oleh DPRD tidak boleh dicalonkan lagi untuk masa jabatan berikutnya. Pemberhentian Kepala Daerah dapat pula dilakukan oleh Presiden tanpa adanya keputusan DPRD sebelumnya dalam hal Kepala Daerah yang bersangkutan dinyatakan melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dalam UU ini DPRD dipandang sebagai representatif rakyat sehingga berwenang mewakili rakyat menilai penyelenggaraan urusan pemerintahan. Adanya mekanisme pertanggung-jawaban tersebut menyebabkan Kepala Daerah ter subordinat oleh DPRD. Demi menghindari kemungkinan ditolaknya pertanggung-jawaban oleh DPRD, Kepala Daerah cenderung menuruti kemauan DPRD. Sistem yang dibentuk oleh UU No. 22 Tahun 1999 tidak memberi banyak pilihan bagi kepala daerah dalam berhadapan dengan DPRD. Akibatnya munculnya peluang untuk berlangsungnya Kolusi, korupsi dan nepotisme.

Kondisi yang memberikan DPRD mempunyai kewenangan untuk memilih dan memberhentikan Kepala Daerah membuat DPRD mempunyai

kewenangan yang besar dan daya tawar yang tinggi sehingga tidak jarang para anggota DPRD melakukan tindakan tidak terpuji, misalnya dalam pemilihan Kepala Daerah diduga ada sebagian anggota DPRD menjual suaranya kepada Calon Kepala Daerah sehingga mengesampingkan suara rakyat yang jadi amanahnya. Dengan tindakan macam ini banyak Kepala Daerah yang tidak dikenal oleh rakyatnya. Dan juga sering terjadi gesekan antara DPRD dengan Kepala Daerah yang berujung pada usulan atau keputusan pemberhentian Kepala Daerah. Otonomi luas yang diberikan kepada daerah dengan melalui UU No. 22 Tahun 1999 ini berubah menjadi semacam "*euphoria*" kekuasaan di daerah. Sayang kekuasaan yang begitu besar belum sanggup mengelolanya dengan penuh tanggung jawab, bahkan justru lupa terhadap aspirasi masyarakat yang diwakilinya.

Setelah lima tahun berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah rupanya Pemerintah dan DPR mengeluarkan UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti dari UU No. 22 Tahun 1999 yang dianggap terlalu liberal yang mengarah ke federalistik, UU yang baru ini mengamankan bahwa pemilihan kepala daerah tidak melalui DPRD tetapi melalui pilihan langsung dari rakyat. Dengan demikian kedudukan Kepala Daerah sebanding dengan kedudukan DPRD mengingat Kepala Daerah bukan lagi dipilih oleh DPRD. Dengan demikian, sebagaimana DPRD mendapat mandat secara langsung dari rakyat, Kepala Daerah pun mendapat mandat dengan cara yang sama. Kepala Daerah diberhentikan dari jabatannya apabila:

- a. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
- b. Tidak dapat menjalankan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap selama 6 bulan;
- c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah;
- d. Melanggar sumpah/janji Kepala Daerah
- e. Tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah;
- f. Melanggar larangan bagi Kepala Daerah, atau terlibat dalam suatu tindak pidana.

Pemberhentian Kepala Daerah oleh DPRD dapat dilakukan hanya apabila Kepala Daerah yang bersangkutan telah habis masa jabatannya, atau tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan (berhalangan tetap). Sedang pemberhentian Kepala Daerah dengan alasan lain , DPRD

hanya berwenang mengusulkan, Presidenlah yang memutuskan usulan tersebut. Usulan itu harus didasarkan putusan Mahkamah Agung. Tetapi Presiden dapat memberhentikan untuk sementara tanpa usulan DPRD apabila yang bersangkutan diputus terbukti melakukan tindak pidana yang diancam pidana paling singkat 5 tahun oleh putusan pengadilan yang belum berkekuatan hukum tetap, atau didakwa melakukan tindak pidana korupsi, terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara. Bila putusan pengadilan telah berkekuatan hukum tetap terhadap kasus-kasus tersebut dimana terdakwa dinyatakan bersalah, Presiden memberhentikan Kepala Daerah dari jabatannya. Aturan-aturan ini menunjukkan kecilnya wewenang DPRD dalam proses pemberhentian Kepala Daerah dari jabatannya sebaliknya kewenangan Presiden justru lebih menonjol.

Pada sisi lain, DPRD diberi tugas dan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk melakukan pengawasan tersebut, DPRD mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Tetapi tidak ada ketentuan tentang tindak lanjut pengawasan dan penggunaan hak ini dalam kaitannya dengan pemberhentian Kepala Daerah. Bukankah dalam tradisi sistem parlementer, penggunaan hak tersebut bermuara pada mosi tidak percaya? Justru penggunaan hak angket dikaitkan dengan tindakan mencari bukti terjadi atau tidaknya dugaan tindak pidana yang dilakukan Kepala Daerah dalam hal terjadi krisis kepercayaan publik yang meluas. Sesuatu yang sesungguhnya merupakan kewenangan penyidik dalam proses peradilan pidana.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat sejatinya untuk memperdalam demokrasi (*deepening democracy*) yakni menjauhkan pemerintahan yang bersifat otokratik ke pemerintahan yang bersifat demokratis, disamping tujuan lain diantaranya:

1. Pemilukada memantapkan legitimasi politik pemerintah lokal
2. Pemilukada juga mendorong wujudnya akuntabilitas dan responsivitas pimpinan daerah, pemilukada yang dikombinasikan dengan kebijakan otonomi mencetuskan pemerintahan yang lebih bertanggung jawab dan responsif atas berbagai keperluan masyarakat.
3. Pemilukada mewujudkan pengembangan dan pemberdayaan kewargaan. Pemilukada di level lokal sedikit banyak mendorong kadar partisipasi masyarakat dalam hal perpolitikan dan sekaligus menumbuhkan modal sosial kewargaan sesama mereka.

4. Pemilukada turut melembagakan mekanisme *checks and balance* (pengawasan dan perimbangan) antar lembaga di daerah, sehingga tidak ada penguatan di satu lembaga.
5. Pemilukada menciptakan kesempatan bagi partai politik untuk turut ambil bagian dalam pembangunan daerah.
6. Pemilukada juga berdampak pada calon-calon perempuan untuk bertanding dalam pemilihan kepala daerah.<sup>63</sup>

Seiring jalannya waktu, pemilukada sekarang banyak dipertanyakan apakah terus diberlakukan atau segera direvisi atau diganti, ternyata setelah berjalan 8 tahun berlakunya pilkada secara langsung banyak menimbulkan ekses-ekses negatif diantaranya:

1. Pilkada secara langsung memerlukan biaya tinggi baik penyelenggara pilkada langsung (KPUD) maupun calon Kepala Daerah.
2. Terjadi politik uang (*money politic*) dalam pelaksanaan pilkada secara langsung yang berakibat rusaknya moral dan mental masyarakat secara massal.
3. Pilkada secara langsung banyak mudharatnya daripada manfaatnya.
4. Sering terjadi pertentangan antar kelompok yang berakibat terjadi tindakan anarkhis.
5. Ternyata Pilkada secara langsung yang semula diharapkan menghasilkan pemimpin yang baik ternyata tidak terbukti, justru banyak Kepala Daerah yang tersangkut kasus korupsi.
6. Banyak daerah yang terancam bangkrut akibat pembiayaan pilkada memerlukan biaya tinggi.<sup>64</sup>

Mengingat ekses-ekses pemilukada setelah berjalan 8 tahun maka Pemerintah akan memformat kembali mengenai pemilukada tersebut, alur pikir pemerintah mau dikembalikan seperti semula yakni dipilih melalui perwakilan DPRD dengan perubahan-perubahan tertentu, kemauan pemerintah ini direspon oleh masyarakat melalui LSM, Akademisi, wartawan, politisi, mendapat tantangan dan tidak setuju Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dengan alasan Pemerintah tidak berkaca pada pengalaman masa yang lalu, dipilih oleh DPRD tidak menjamin pemilihan Kepala Daerah berjalan dengan baik. Dengan adanya penolakan terhadap kemauan Pemerintah tersebut rupanya Pemerintah cari solusi lain yakni menggunakan Sistem Pilkada Berjenjang yakni Kepala Daerah Tingkat I dipilih secara perwakilan

---

<sup>63</sup> Leo Agustino, *Sisi Gelap Otonomi Daerah*, (Bandung: Widya Padjadjaran, 2011), hal. 123

<sup>64</sup> Djohermansyah Djohan, "Menata Ulang Pemilihan Umum Kepala Daerah" Dirjen Otonomi Daerah, dengan alamat: <http://www.ditjen-otda.depdagri.go.id/> diakses tanggal 12 Desember 2012.

dan Kepala Daerah Tingkat II dan Kotamadya dipilih secara langsung oleh rakyat.

Untuk memecahkan persoalan-persoalan atau eksek-ekses dari kebijakan Pilkada secara langsung oleh rakyat sebagian ahli mengatakan tidak perlu merubah sistim pilkada tetapi membenahi mekanisme penyelenggaraan pemilihan umum Kepala Daerah, kebijakan tersebut diantaranya:

1. Penggabungan Pemilihan Umum Legislatif dan Pemilihan Umum Eksekutif, yakni Pemilihan umum legislatif memilih anggota DPR, DPD, DPRD Tingkat I Dan DPRD TK II digabung dalam satu Pemilihan Umum dalam waktu yang sama. Pemilihan Umum Eksekutif untuk memilih Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota digabung dalam satu pemilihan Umum dalam waktu yang sama. Khusus untuk pemilihan Presiden perlu adanya putaran kedua apabila suara calon kandidat Presiden tidak memenuhi syarat yang ditentukan oleh UUD sedangkan untuk pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pemilihan kepala daerah putaran kedua dihapus, sehingga pemilihan umum di Indonesia butuh waktu 2 kali atau 3 kali selama waktu 5 tahun ke depan.
2. Pemisahan Pemilihan Umum, yaitu pemilihan lokal dan pemilihan nasional, Pemilihan Lokal untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota, juga DPRD Tingkat I dan DPRD TK II. Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota digabung menjadi satu dalam suatu waktu tertentu dengan menghapus pemilihan pada putaran kedua. Pemilihan Umum Lokal anggota DPRD Tingkat I dan DPRD Tingkat II digabung menjadi satu dalam suatu waktu tertentu pada pelaksanaan pemilihan umum lokal dan juga bisa semuanya

digabung menjadi satu kali putaran pemilihan umum lokal, yakni Gubernur, Bupati, dan walikota serta DPRD Tingkat I dan DPRD Tingkat II. Pemilihan nasional memilih Presiden, Wakil Presiden, DPR, dan DPD. Pelaksanaannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tersendiri dalam waktu tertentu dengan tidak menghapus putaran kedua karena telah ditentukan oleh UUD. Pemilihan DPR dan DPD digabung dengan waktu tersendiri. Bisa juga digabung semuanya yaitu pemilihan Presiden, Wakil Presiden, DPR, dan DPD digabung dalam satu waktu. Sehingga dalam waktu 5 tahun butuh pemilihan umum 3 kali atau 4 kali dalam pemilihan umum nasional dan lokal.

Namun sebagian lagi para ahli mengatakan harus dengan merubah sistem pilkadanya, bukan mekanisme penyelenggaraan yang dirubah, dengan alasan bagaimanapun juga kalau pemilu langsung mekanismenya melibatkan seluruh rakyat banyak tetap saja memakan biaya yang tinggi , untuk itu salah satu jalan yang harus ditempuh adalah merubah sistem pilakada-nya dengan tidak terlalu banyak melibatkan rakyat tetapi mencerminkan rasa demokratis. Kebijakan yang harus diambil adalah:

1. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung seperti sekarang ini yakni Presiden, Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung oleh rakyat dengan pelaksanaan suatu waktu tertentu dan kalau dua putaran juga dalam suatu waktu tertentu. Sedangkan Pemilihan DPR, DPD, DPRD I, dan DPRD II juga dipilih langsung oleh rakyat sedangkan Kepala Daerah, Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih melalui perwakilan (DPRD), dikembalikan

seperti semula yaitu dipilih oleh DRD tetapi dengan perubahan-perubahan tertentu.

2. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sama seperti sekarang ini, pemilihan DPR, DPD, dan DPRD I dan DPRD II sama seperti sekarang ini yaitu dipilih oleh rakyat dengan pelaksanaannya sama dalam satu waktu. Dan untuk Kepala Daerah ada perbedaan yakni untuk Gubernur dipilih oleh DPRD I (sistem perwakilan) dan untuk Bupati dan Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat.
3. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu waktu dan apabila perolehan suara terbanyak tidak mencapai 50% plus satu maka dilakukan putaran kedua pelaksanaan dalam suatu waktu tertentu, demikian juga DPR, DPD, DPRD I dan DPRD II pelaksanaannya dilaksanakan dalam suatu waktu tertentu. Sedangkan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara beragam/bervariasi tergantung pada kondisi keanekaragaman dan kebhinnekaan daerah masing-masing dengan mempertimbangkan faktor luas wilayah, tingkat pendidikan warganya, letak geografis, suku, adat, karakter masyarakatnya, sejarah, ekonomi, sosial, budaya dan pendapatan daerah.

Dari bermacam pilihan pilkada tersebut di atas, baik mengenai perubahan mekanisme penyelenggaraan pilkada maupun sistem pilkada yang tersebut di atas, penulis cenderung pada sistem pilkada yang dirubah, karena dari pengalaman pemerintahan daerah yang pernah berlaku di Indonesia terdapat sisi manfaat dan mudharatnya, mulai sejak Indonesia merdeka tahun 1945. Pemilihan Kepala Daerah yang didasarkan pada UU.

22 Tahun 1999 dimana pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPRD (Sistem Perwakilan) juga ada sisi positif dan negatifnya, yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 dimana Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat, juga ada sisi negatif dan positifnya, memang kita akui bahwa sebelum kebijakan itu dilaksanakan kebanyakan orang melihat dari sisi positifnya, tetapi kalau kebijakan itu sudah lama dilaksanakan, baru kita merasakan sisi negatifnya dan ingin menggantinya dengan kebijakan yang baru dengan harapan menghilangkan sisi negatifnya. Demikian juga pada kebijakan pemilihan Kepala Daerah yang sekarang ini ternyata kebijakan pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang dahulu diharapkan dapat memperdalam demokrasi di Indonesia ternyata banyak sisi negatifnya maka tindakan lebih lanjut ingin merubah sistem pilkada tersebut dengan sistem pilkada yang lain.

Penulis cenderung sistem pilkada harus diganti dengan Sistem Pilkada beragam/bervariasi dengan alasan bahwa kenyataan dari Bangsa Indonesia mempunyai wilayah yang luas yang terdiri dari pulau-pulau baik besar maupun kecil, dari segi budaya tiap suku mempunyai budaya tersendiri, demikian juga bahasa, adat istiadat, kekhasan dari daerah tertentu, sejarah, letak geografis, tingkat pendidikan, sosial ekonomi, PAD asli daerah, yang berbeda satu dengan yang lain sehingga tidak bisa diterapkan untuk satu sistem pilkada kepada seluruh daerah di Indonesia.

Dari penelitian hukum normatif yang penulis lakukan ada enam sistem pilkada, yaitu:

1. Sistem Pilkada Langsung,
2. Sistem Pilkada Perwakilan Rakyat,
3. Sistem Pilkada Dalam Bentuk Penetapan Presiden,



4. Sistem Pilkada dengan Sistem Pemilihan Oleh DPR dan DPD,
5. Sistem Pilkada dengan Sistem Berjenjang
6. Sistem Pilkada Single Mayoritas DPRD

Yang menjadi masalah apa yang jadi variabel dari daerah untuk memilih atau menentukan salah satu dari sistem pilkada tersebut sehingga cocok atau sesuai dengan daerah yang bersangkutan? Untuk menjawab masalah ini perlu dilakukan penelitian lanjutan dalam bidang ilmu sosial yang lain bukan bidang ilmu hukum dan ini bisa diserahkan ke Bapeda masing-masing daerah sehingga ditemukan korelasi antara daerah dengan sistem pilkada yang dipilih, sebagai contoh: Daerah A mempunyai karakteristik penduduknya padat, luas wilayahnya agak sempit, pendidikan agak tinggi, taraf hidupnya tinggi, PAD tinggi, yang cocok adalah pilkada langsung. Daerah B mempunyai karakteristik: Penduduknya kurang padat, wilayah sangat luas, pendapatan masyarakat rendah, partisipasi politik rendah, masyarakatnya acuh terhadap politik maka daerah tersebut cocok dengan Sistem Pilkada Single Mayoritas DPRD, dst.

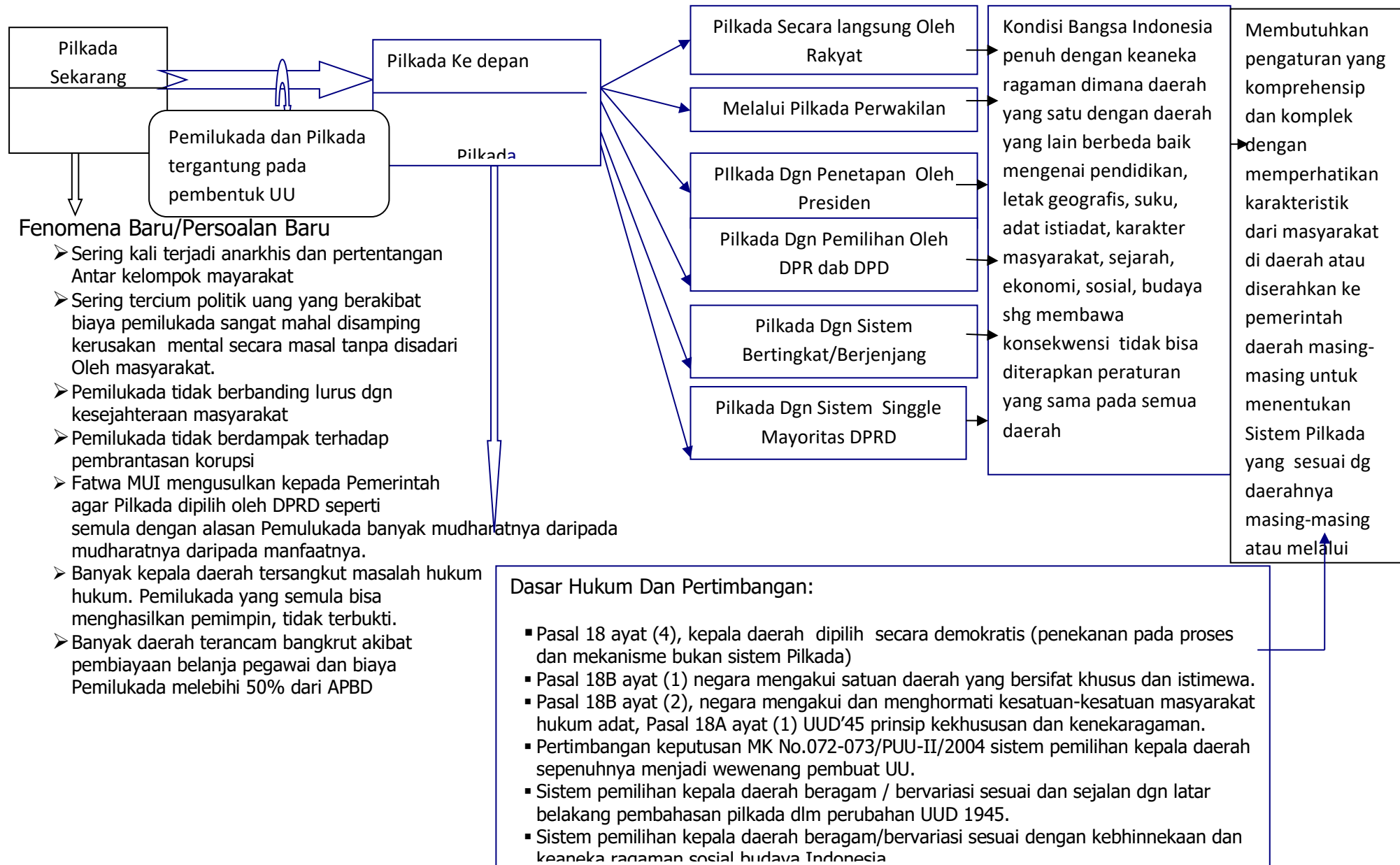
Cara lain untuk menentukan Sistem Pilkada juga bisa diserahkan kepada Pemerintah Daerah setempat dengan mengikutsertakan tokoh-tokoh masyarakat daerah tersebut untuk menentukan sistem pilkada yang akan digunakan, dari sisi hukum bisa diatur oleh Peraturan Daerah. Dimana undang-undang mengamanatkan Pemerintahan Daerah untuk menentukan sendiri Sistem Pilkada yang sesuai dengan daerah masing-masing.

Apabila kita perhatikan dengan seksama dari 6 (enam) sistem pilkada selain Sistem Pilkada secara Langsung, pelaksanaan dan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah adalah sangat efisien dan efektif tanpa

mengurangi bobot dan makna demokrasi itu sendiri. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada skema di bawah ini:

Bagan 04

## MODEL PENGATURAN PILKADA KE DEPAN



## **BAB V PENUTUP**

### **A. SIMPULAN**

1.a. Penggunaan sistem pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, disebabkan penggunaan sistem pIlkada secara langsung diharapkan bisa memperdalam demokrasi (*deepening democracy*) di Indonesia, dari pemerintahan yang otoritarianisme ke arah pemerintahan yang demokratis. Selain itu pemilihan kepala daerah secara langsung juga diharapkan bisa membawa harapan-harapan sebagai berikut:

1. Bisa mendapatkan dan melahirkan pemimpin yang kredibel dan didukung oleh rakyat.
2. Pilkada secara langsung juga diharapkan bisa menjadi instrumen pergantian pimpinan politik, dimana orang terbaik di daerah bisa tampil.
3. Akan lahir orang-orang baru yang lebih bersih dan jujur.
4. Untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah.
5. Pemilihan kepala daerah secara langsung bisa menjadi ajang pendidikan politik bagi masyarakat yang demokratis.

b. Hakikat dan makna Politik hukum dalam pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Pimpinan tertinggi negara (presiden) telah dipilih secara langsung dalam pemilu yang dilakukan pertama kali melalui Pemilu tahun 2004, sementara pimpinan wilayah terendah (kepala desa) juga dilaksanakan secara langsung.

2. Pemilihan kepala daerah secara langsung akan lebih mewujudkan kedaulatan yang berada di tangan rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang memuat ketentuan: Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.
  3. Secara yuridis, Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang menentukan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD sudah tidak sesuai lagi karena undang-undang ini merupakan produk hukum sebelum amandemen UUD 1945. Sementara sudah ada Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU No. 22 Tahun 2003 yang menginginkan pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat.)
2. Implikasi politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung terhadap perkembangan demokrasi dan konstitusi di Indonesia berimplikasi kurang baik karena tidak adanya kepastian hukum terhadap politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah. Dalam tataran konstitusi pemilihan kepala daerah dimasukkan dalam rezim pemerintahan daerah tetapi dalam tataran undang-undang bisa dimasukkan dalam ranah rezim pemilu dan juga bisa dimasukkan dalam ranah rezim pemerintahan daerah sehingga berpengaruh terhadap perkembangan demokrasi maupun konstitusi untuk Indonesia ke depan.
  3. Model politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah untuk masa yang akan datang sebagai pengganti sistem pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah model pengaturan Pemilihan Kepala Daerah secara beragam atau bervariasi. Hal ini dilandasi bahwa Bangsa Indonesia terdiri dari keanekaragaman dan karakteristik yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain

baik mengenai pendidikan, letak geografis, suku, adat-istiadat, karakteristik masyarakat, sejarah, ekonomi, sosial dan budaya yang berbeda sehingga membawa konsekuensi tidak bisa diterapkan peraturan yang sama pada semua daerah. Untuk melaksanakan gagasan tersebut perlu adanya peraturan perundang-undangan yang komprehensif yang bisa menampung keanekaragaman dan kebhinnekaan daerah dari Bangsa Indonesia.

## **B. SARAN – SARAN**

Bertitik tolak dari uraian pada kesimpulan sebagaimana tersebut di atas, diajukan rekomendasi sebagai berikut:

1. Dalam menyusun UU Pilkada yang akan datang hendaknya Pemerintah (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat (legislatif) memasukkan substansi yang mencerminkan kondisi keanekaragaman daerah di Indonesia sehingga pilkada tidak hanya menggunakan sistem bertingkat saja, tetapi juga sistem pilkada yang lain tergantung pada karakteristik daerah yang bersangkutan.
2. Perlu adanya penelitian ilmiah lebih lanjut tentang korelasi antara sistem pilkada dengan karakteristik daerah sehingga dapat ditemukan sistem pilkada yang cocok untuk masing-masing daerah di Indonesia. Pelaksanaannya bisa bekerja sama antara Bappeda tiap daerah dengan Perguruan Tinggi.
3. Sebaiknya Pemerintah dan DPR menyerahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah mengenai sistem pilkada yang akan dipilih karena itu perlu dibuat undang-undang yang mengamanatkan bahwa pemilihan kepala daerah akan diatur oleh Perda masing-masing daerah dengan mengikutsertakan tokoh-tokoh masyarakat daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU – BUKU

- Achmad, Sanusi, 1984, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Bandung: Tarsito, 1984
- Achmad, Syahrizal, *Peradilan Konstitusi Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mahkamah Penyelesaian Sengketa Normatif*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2006
- Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah & Undang-Undang Dasar 1945 Kajian Tentang dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk*, Jakarta: PT Sinar Grafika, 2012
- Achmad, Syahrizal, *peradilan Konstitusi*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2008
- A.D. Belinfante, Boerhanoedin, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta: Bina Cipta, 1983
- A.F. Chalmers, *Apa Itu Yang Dinamakan Ilmu*, Jakarta: PTHasta Mitra, 1983
- A.G.M. Van Molsen, *Ilmu Pengetahuan Dan Tanggung Jawab Kita*, Jakarta: PT Hastra Mitra, 1983.
- Agustino, Leo, *Sisi Gelap Otonomi Daerah Sisi Gelap Desentralesasi Di Indonesia Berbanding Era Sentralesasi*, Bandung: Widya Padjadjaran, 2011
- A. Kardiyat Wiharyanto, *Sejarah Indonesia Dari Proklamasi sampai Pemilu 2009*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Sanata Dharma, 2011
- Amir Machmud, *Demokrasi, Undang-Undang, Dan Peran Rakyat*, Jakarta: Dalam Prisma LP3S, 1984.
- Amrah Muslim, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah 1903-1978*. Bandung: PT. Alumni 1978
- Andi Gadjong, Agussalim, *Pemerintah Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007
- Arbi Sanit, *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2008

- Arbi Sanit, "*Perwakilan di Indonesia*", Jakarta: Rajawali, 1985
- A. Qadir C., *Filsafat Dan Ilmu Pengetahuan Dalam Islam* " , Jakarta: Pustaka Obor Indonesia, 2002
- Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*", Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1996
- Ariekunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta, 1996
- Arifin, Firmansyah, *Merambah Jalan Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Jakarta: KRHO, 2003
- Ashshofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka, 1996
- A.S.S. Tambunan, *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD*, Bandung: Bina Cipta, 2011
- Bachsan Mustofa, *Sketsa dari Tata Hukum Indonesia*, Bandung: CV Amrico. 1979
- Bachsan Mustofa, *Sistem Hukum Administrasi Negara*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2001
- Bakri. M, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negera ( Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Yogyakarta: Citra Media, 2007
- B.C. Smith, *Field Administration: An Aspect of Decentralition, Rouletge and Kagan Paul*, London, 1967
- B.C. Smith, *Local Gornment and the transition to democracy*, Riview Article, Public Administration and development, 1998
- C.F. Strong, *Modern Political Constitutions, sidqwick & Jakson Limited*, London, Fith Revised Editions, 1963
- C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989
- Darmodihardjo, Dardji, *Orientasi Singkat Pancasila*, Malang: Lembaga Penerbitan Universitas Brawijaya, 1979
- Daud Busroh, Abu, *Ilmu Negar*, Jakarta: Bumi Aksara, 2010
- David Kairys, *The Politics Of Law A Progressive Critique*, New York : Pantheon Bokks, 1982
- Deliar Noer, *Pengantar Ke Pemikiran Politik*, Jakarta: CV Rajawali, 2007



- Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011
- Dimiyati Hartono, *Memahami Makna Pembukaan UUD 1945 Dari Sudut Historis, Idiologis, Dan Konsep Nasional*, Jakarta: Gramata Publishing. 2010
- Drijarkara, SJ, *Percikan Filsafat*, Jakarta: PT Pembangunan, 1978
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum administrasi Negara Indonesia*, Bandung : Universitas Padjadjaran. 1960
- Franz Magnis Suseno, *Mencari sosok Demokrasi, Sebuah telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997
- Furchan, Arief, *Pengantar Metoda Penelitian Kualitatif*, Surabaya: Usaha nasional Surabaya Indonesia, 1992
- Gautama, Sudargo, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung: PT Alumni, 1983.
- G. Shabbir Chema and Dennis A. Rondinelli, (ed), *Decentralition and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, Beverly Hills, London/New Dehli, 1992
- Hannah Arendt, *Nasib Demokrasi Lokal Di Negeri Barbar*, Yogyakarta: Thafa Media, 2012
- Hannah Arendt, *Between Post and Fuure*, Penguin Books, New York, 1978
- Hans Kelsen, *Introduction To The Problems Of Legel Theory*, New York, Clarendom Press Oxford, 1992
- Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia Universitas Indonesia, 1978
- Haw. Wijaya, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, Jakarta: RajaGrafindo, 2011
- Hendry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, New York : Oxford Universty Press, 1960
- Henny Mono, *Mendobrak Kediktatoran KPUD Mengajukan Keberatan Dalam Sengketa Pilkada*, Malang: Bayumedia Publishing. 2008
- Ibramsyah Amirudin, *Kedudukan KPU Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008

- Indraharto, *Usaha memahami undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: BUKU I Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Isrok, Rizki Emil Birham, *Citizen Lawsuit, Penegakan Hukum Alternatif Bagi Warga Negara*, Malang: Universitas Brawijaya Press, 2010.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah daerah Dan Pemerintah Pusat*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990
- J.A. Chandler, *Local Government in Liberal Democracies: An Introductory Survey*, London and New York, Routedge
- Jazim Hamidi, dkk, *Teori Hukum Tata Negara A Turning Point of The State*, Jakarta: Penerbit Salemba Humanika, 2012
- J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato Seri Filsafat Politik*, Jakarta: CV Cendrawasih, 1986.
- J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2010
- Jimly Asshidiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI. 1988
- Jimly Asshidiqie, *Konstitusi Sebagai Landasan Menuju Indonesia Baru Yang Demokratis*, Jakarta: BPHN , Departemen Hukum dan HAM, 1999.
- Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*”, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Jimly Asshidiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta : UI Press. 2005
- J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2010
- Jocabus Perviddya Solossa, *Otonomi Khusus Papua*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006
- Jocabus Perviddya, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Melton Putra, 1992
- Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1974

- John M. Cohen and Stephen B. Peterson, *Administrative Decentralition*, Kumarlan Press, Coonecticut, USA, 1999
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia Identifikasi Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT RajaGrafindo, 2010
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD Dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni, 2008
- Jujun S Supriasumantri, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*,\_\_Jakarta: Pusataka Sinar Harapan, 1996
- Kartini Kartono,*Pengantar Metodologi Riset sosial*, Bandung: PT Alumni, 1986
- K.C. Wheare F.B.A, *Modern Constitution*, Oxford University Press, London, New York Toronto, First Edition, 1951, with revision, 1960.
- Khisna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, Bandung: Citra Aditya, 2000
- Koentjaraningrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1991.
- Kuncoro, Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan*, Bandung: PT Alumni, 1981
- Kusnardi, Moch, Harmailly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara\_\_Indonesia*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia ,1985
- Lawrence M. Friedman, *The Legal System A social Sceence Perspective*, : New York , Russel Sage Foundation,1975
- Lili Ramli, *Pilkada Langsung, Otonomi Daerah dan Demokrasi Lokal*, Jakarta: Analisa CSIS, 2005
- Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996
- L.J. van Apeldoorn,*Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1996
- Louis O Kattsoft, *Pengantar Filsafat* , Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1992
- Mahfud, MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010
- Mahfud, MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.2011

- Mahfud, MD, *Pergaulatan Politik Dan Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999
- Mahfud, MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2003
- Manan , Bagir, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: PT Alumni, 1997
- Marbun, Machfud, MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000
- Masri Singarimbun, Sofian Efendi, "Metode Penelitian Survei", Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi Dan Sosial ( LP3S), 1995
- Moch Kusnardi, Harmailly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara\_\_Indonesia*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia ,1985
- Moh. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya
- Mohammad Nazir, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983
- Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Jakarta: Ramdina Prakasa, 2005
- Morris L Cohen, Kent C Olson, *Legal Research In A Nutshell* : University Of Virdinia Law Library, west Publishing Co, 1992
- Miriam Budiardjo, *Dasar- Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009
- Muhammad Asfar, *Mendesain Managemen Pilkada*, Surabaya: Pustaka Eurika, 2006
- Munafrizal Manan, *Dinamika Demokrasi & Politik Nasional Pasca Orde Baru*, Yogyakarta: Pustaka Jaya Abadi, 2008
- Munir Fuadi, *Konsep Negara Hukum*, Jakarta: Refika Aditama, 2010
- Ni'matul Huda, *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Raja Grafindo. 2008
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan Dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005
- Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria Indonesia*, Jakarta: PT Bina Aksara,1984

- Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: PT Erlangga, 1985
- Paimin Napitulu, *Seri Ilmu Pemerintahan Menuju Pemerintahan Perwakilan*, Bandung: Alumni, 2007
- Pantja Astawa, I Gde, *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, Bandung: PT Alumni, 2009
- Parulian Donald, *Menggugat Pemilu* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Kencana Prenada Media Group, 2007
- Peter Mahmud Marzuki, *Mengenal Hukum Sebuah Pengantar* Kencana Jakarta: Prenada Media Group, 2008.
- Philip Mawhood, *Decentralization; the Concept and Practice, Local Government in the Third World*, Chicester; Jhn Willy & Sons, 1983,
- Philippus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Jakarta: PT Bina Ilmu, 1987
- Philippus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara* Yogyakarta: Gajah Mada Press, 1995
- Philippe Nonet, Philip Selznick, *Law and Society In Transitio toward Responsive Law*, New York: Harper Colophon Books, Harper and Row Publishers. 1978
- Prajudi, Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Ghalia Indonesia, 2003
- Prins, Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1978
- Purbopranoto, Kuncoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Admininstrasi Negara*, Bandung: PT . Alumni, 2002
- Ramdlon Naning, *Cita-Cita Dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Lembaga Krimonologi Universitas Indonesia, 1983
- Ranuwijaya, Usep, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasar*, Jakarta: PT Ghalia Indonesia, 1983
- R.G. Kartasapoetra, *Sistem Hukum Tata Negara*, Jakarta: Bina Cipta, 1987

- Riant Nugroho, *Desentralisasi Tanpa Revolusi, kajian dan kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, Jakarta: Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia, 2000
- Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Radja Grafindo Persada, 2006
- Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis, Antara Otonomi dan Kontrol*, terjemahan oleh Sahat Simamora; Jakarta: Rajawali Pers, 1985, hal. 45
- Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Jakarta: PT Bharata. 1982
- Roni Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*”, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2011
- R. Supomo, Djokosutono, *Sejarah Politik Hukum Adat Jilid I*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1982
- R. Supomo, Djokosutono, *Sejarah Politik Hukum Adat Jilid II*”, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1982
- Rudy T. Erwin, *Tanya jawab Filsafat hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990
- Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2011
- Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Pemerintahan daerah*, Bandung: Fokusmedia, 2000
- Samidjo, *Ilmu Negara*, Bandung: CV Armico, 1986
- Samidjo, *Pengantar Hukum Indonesia*”, Bandung: CV Armico, 1985
- Samsul Wahidin, *Demensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007
- Samsul Wahidin, *Konseptualisasi Dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011
- Santoso, Slamet Imam, *Agama, Ilmu Pengetahuan Dan Masyarakat*, Jakarta: PT Pustaka. 1979
- Sarman, Moh. Taufik Makarao, *”Hukum Pemerintahan Daerah”*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2011

- Sartono Sahlan, Awaludin Marwan, *Nasib Demokrasi Lokal Di Negeri Barbar Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung*, Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2012
- Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Adyita, 1999
- SF. Marbun, *Pokok – pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: PT Liberty, 2005
- SF. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: PT Leberly, 2005
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012
- S.N. Jha and Hal. C. Mathur (ed), *Decentralition And Local Politics*, Sage Publication, New Delhi, Thousand Oaks, London, 1999
- Soedjono Dirdjosi8sworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983
- Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessen, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, jakarta: P2p LIPI, 2001.
- Soegijatno, Tjakranegara, *Hukum Tata Usaha Dan Birokrasi Negara* Jakarta: Rineka Cipta, 1992
- Soehino, *Hukum Tata Negara Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*” Yogyakarta: BPFE Yogyakarta, 2010
- Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Demokrasi Indonesia*, Yogyakarta: BPFE Yogyakarta, 2010
- Soehino, *Hukum Tata Negara Sifat serta Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*”, Yogyakarta: BPEF Yogyakarta, 2009
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia ( UI Press ), 1984
- Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 1992
- Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta : CV.Rajawali, 1986
- Soetandyo Wigjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Suatu Kajian Dinamika Sosial-politik Dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad Di Indonesia (1840-1990)*, Jakarta: PT TajaGrafindo Persada, 1995

- Soetomo, *Pengantar Hukum Tata Pemerintahan* Malang: Lemlit Unibraw, 1981
- Soetomo, 1983, "*Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*", Surabaya: PT Usaha Nasional
- Soetiksno, *Filsafat Hukum, Filsafat Hukum Bagian I*", Jakarta: Pradnya Paramita, 1989
- Soetiksno, *Filsafat Hukum , Filsafat Hukum Bagian II*", Jakarta: Pradnya Paramita, 1989
- Sri Sumantri, *Ketetapan MPR (S) Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung: Remaja Karya, 1988
- Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Reneka Cipta.1995
- Sudikno Mertokusumo, *Bab- bab Tentang Penemuan Hukum*, \_Bandung: Citra Adiya ,2005
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Penganta*", Yogyakarta: Leberty, 1995
- Sumbodo Tikok, *Hukum Tata Negara* , Bandung: PT Erersco, 1988
- Sumadi, Suryabrata, *Metodelogi Penelitian*, Jakarta: CV Rajawali Pers, 1992
- Sunggono, Bambang, 1996, "*Metode Penelitian Hukum*" Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sutjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Adiya Bakti,2000
- Supomo, *Supomo, "Sistem Hukum Di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Jakarta: Pradnya Paramita,1983
- Syaukani HR, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar kerja sama dengan PUSKAP ( pusat Pengkajian Etika Politik Dan Pemerintahan), 2009
- Talcot Parson , *to ward a general theory of action* , Harvard University Press.1963
- Taufiqurrohman, Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Jakarta: 2011
- Theo Huijbers, *Filsafat hukum*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1995
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam lintasan Sejarah*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1982
- The Liang Gie, *Pengantar Filsafat Ilmu* , Jakarta: PT Leberty.1997



Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenada Media Group, 2010.

Tjahaja, Uria, *Hukum Dan Kemajemukan Budaya*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2000

Unger, Mangabera Roberto, *The Critical Legal Studies Movement*: Harvard University, Cambridge, Massachusetts, and London, England, 1986

Wahyono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 1984

Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Ilmu hukum, dan Politik*, Jakarta: Eresco, 1999

Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Di Indonesia* Jakarta: PT Dian Rakyat, 1989

Yudoyono, Bambang, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Dan Pengembangan Sumber Daya Aparatur Pemerintah Daerah Dan Anggota DPRD*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001, hal. 6

### **Hasil Penelitian, Disertasi, Thesis, Skripsi, Naskah Ilmiah, dan Karya Ilmiah :**

Alrasyid , Harun , *"Pengisian Jabatan Presiden"* , Disertasi Doktor Universitas Indonesia , 1993, Jakarta.

Azmi Fendri, *"Pengaturan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Mineral Dan Batu Bara"*, Seminar Hasil Penelitian Disertasi, 2011, Pps, Unibraw, Malang.

Bagir, Manan, *"Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945"*, Disertasi Doktor Dalam HTN, FPs Unpad, 1990, Bandung.

Husin, *"Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Menurut Undang-Undang Pemerintahan daerah"*, Disertasi Doktor, 2007, FPs Unair, Surabaya.

Ibnu Tricahyo, *"Pengaturan Pemisahan Pemilu Nasional Dan Lokal Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah Yang Demokratis"* , Disertasi, 2007, Pps, Unibraw, Malang.

I Nyoman Sukandia, *"Kedudukan Hukum Dan Fungsi Lembaga Perkriditan (LPD) Sebagai Lembaga Perekonomian Komunmitas Dakam Masyarakat Hukum Adat Bali"*, Disertasi Doktor, 2012, PPs Unibraw, Malang.

- I Nyoman Wirawan, *"Pengakuan Dan Penghormatan Terhadap Kesatuan Hukum Adat ( Penyelenggaraan Desa Pakraman Dalam Sistem Pemerintahan Desa di Bali "*, Disertas, 2012, Pps Unibraw, Malang.
- I Nyoman Putu Budiarta, *"Perlindungan Hukum Pekerja Outsourcing Ditinjau Dari Prinsip Keadilan, Kepastian Hukum Dan Hak Azasi Manusia"*, Disertasi, 2012, Pps, Unibraw, Malang.
- Isrok, *"Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berkaitan dengan Pemilihan Langsung"* Disertasi, 2005, Pps, Unibraw, Malang.
- Luh Putu Sudini, *"Politik Hukum Nasional Tentang Pengelolaan Pencemaran Laut Pada Selat Yang Digunakan Untuk Pelayaran Internasional Berdasarkan Konvensi Hukum Laut 1982"*, Disertasi, 2009, Pps, Unibraw, Malang
- Marsel Selamat, *"Kewenangan Pengelolaan Lahan Gambut Dalam Kerangka Otonomi Daerah"* , Seminar Hasil Penelitian Disertasi, 2011, Pps, Unibraw, Malang.
- M. Hadin Muhjad, *"Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokrasi"*, Disertasi Doktor, 2007, Pps Unair, Surabaya.
- Moh. Mahfud, M.D, *"Perkembangan Politik Hukum, Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Karakter Produk Hukum Di Indonesia"*, Disertasi, 1993, Pps, UGM, Yogyakarta.
- Moh. Muhibbin, *"Penguasaan Tanah Timbul (Aanslibbing) Oleh Masyarakat Dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional"*, Disertasi, 2011, Pps nUnibraw, Malang.
- Mustofa Lutfi, *"Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah"*, Thesia, 2009, Pps, Unibraw, Malang.
- Muhammad Yuhdi, *"Politik Hukum Dalam Perspektif Pembangunan Hukum Di Era Transisi Reformasi"*, Disertasi, 2009, Pps, Unibraw, Malang.
- Mulatto, dkk, *"Penelitian Evaluasi Hasil Pelaksanaan Pemilu 2004 Dan Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung Di Jawa Tengah"*, Hasil Penelitian Balitbang Provinsi Jawa Tengah, 2005
- Philipus M. Hadjon, *"Keterbukaan Pemerintahan Dan Tanggung Gugat Pemerintah"*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Ke VII, pada Tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh BPHN dengan Departemen Hukum Dan Ham, tgl 12 -15 Oktober 1999.

Pringgodigdo, 1974, "*Tiga Undang-Undang Dasar* ", Jakarta: PT Pembangunan.

Rina Suwasti, "*Perjanjian Kemitraan Antara Perusahaan Modal Ventura Dengan Usaha Mikro , Kecil, dan Menengah Untuk Perkembangan Usaha*", Disertasi, 2010, Pps Unibraw, Malang.

Sahnan, "*Pilihan Hukum Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan, Studi Kasus Sengketa Tanah Hak Guna Bangunan (HGB) PT. Rowok Indah Di Kawasan Pariwisata Selongt Belanak, Kabupaten Lombok Tengah, Provinsi Nusa Tenggara Barat*, Disertasi, 2010, Pps Unibraw, Malang

Satjipto Rahardjo, "*Masalah Kebhenekaan Sosial Budaya Dalam Reformasi Hukum Nasional Menuju Masyarakat Madani*", Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Ke VII , Pada Tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh BPHN dengan Departemen Hukum dan Ham, tgl 12 – 15 Oktober 1999.

Suprihno, "*Model Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) bersama, Studi Tentang Penyelenggaraan Pilkada Th 2005-2008 Di Indonesia*", Karya Ilmiah, 2009, PPs Univ. Muhammadiyah Surakarta, Solo.

Taufiqurohman Syahuri, "*Anatomi Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilihan Kepala Daerah*", Makalah Seminar Putusan Mahkamah Konstitusi Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah , Kerja sama Puslitka MK Dan PS HTN Fak. Hukum UI, Menara Cakrawala, 2003.

Titik Triwulan Tutik, "*Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Uu No.32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*", Tesis Program Pascasarjana Unair , 2005, Surabaya.

Yorgomes Derek Hegemur, "*Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Antara Daerah Provinsi Dan daerah kabupaten/kota*" Tesis , Progam Pasca Unair, Surabaya, 2005

Yakup Ginting, "*Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Penyelesaian Perkara Perdata Di Indonesia*" Disertasi, 2011, Pps, Unibraw, Malang

**Makalah, Majalah, Jurnal, Diktat, Hand Out, Bahan Ajar, Opini Koran, Kamus, dan Berita Koran :**

Amir machmud, "*Undang-Undang dan Peran Rakyat*" Jakarta: dalam Prisma No. 8 LP3ES, 1984.

Anton M. Moeliono dkk, "*Kamus Besar Bahasa Indonesia*", Jakarta: Pustaka, 2008

- A.P. Parlindungan, "Menggali Potensi Daerah Dalam Rangka Otonomi:", Jurnal Yuridika, No.2-3 Tahun VI, Terbit Bulan Maret, April, Mei, Juni 1991, Unair.
- Bagir Manan, "Memberdayakan Pemerintahan Daerah", Kumpulan Seminar Hukum Nasional Ke VII, BPHN Dengan Departemen Kehakiman RI, 1999, Jakarta.
- Bhenyamin Hoessein, "Penyempurnaan UU No. 22 Tahun 1999 Menurut Konsepsi Otonomi Daerah Hasil Amandemen UUD 1945", Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman Dan Hak Azasi Manusia RI, Denpasar, Bali, 4-18 Juli 2003
- Buchori Muh Sukemi, "Partisipasi Politik Prilaku Kekerasan, Dan Pendekatan Politik Di Indonesia", makalah pengukuhan Guru Besar FKIP, Univ. PGRI, Yogyakarta, 28 Maret 2009
- Catur Wido Haruni, 2009, " Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung ", Majalah Konstitusi Fak. Hukum UMM Vol.2 Nomor 1
- Cecep Effendi, "Menata Kembali Pemilihan Umum Kepala Daerah", Jurnal Nasional, Jakarta, 13 Nopember 2009
- Cornelis Lay, "Pilkada Langsung Dan Pendalaman Demokrasi", makalah Jurusan Ilmu Pemerintahan , Fisipol UGM, Yogyakarta, 21 Nopember 2006
- Fahrul Muzaqqi, "Menimbang Gagasan Negara Hukum (Deliberatif) di Indonesia", Jurnal Konstitusi, Volume 7, nomor 5, Oktober 2010
- Firdaus, "Politik Hukum Di Indonesia, Kajian Dari Sudut Pandang Negara Hukum", Jurnal Hukum Islam, Volome 12 No. 10 Sptember 2005
- Fransiscus Saverius Herdiman, "Menata Kembali Pemilihan Kepala Daerah", Jurnal Nasional, volome 4, tanggal 13 Nopember 2009
- Harjono, "Perbandingan Lembaga Kepresidenan Amerika Serikat Dan Indonesia", Jurnal Juridika, Nomor. 4 Tahun IX Agustus 1994, Unair.
- Harun Alrasid, "Pokok-Pokok Pikiran Perubahan UUD 1945 Dalam Rangka Perimbangan Kekuasaan Negara Di Bidang Eksekutif, Legislatif, Dan Yudikatif", Makalah Disampaikan pada Seminar Hukum Nasional Ke VII, pada Tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh BPHN dengan Departemen Hukum dan Ham, tgl 12 -15 Oktober 1999.

- Isrok, "Bahan Materi Program Pengayaan Materi (PPM)", Program Pasca Sarjana, Malang, 2010
- Jampatar Simamora, *"Eksistensi Pemilukada dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan daerah Yang Demokratis"*, Jurnal Mimbar Hukum, Volume I , Pebruari 2011
- Jimly Asshiddiqie, *"Konstitusi Sebagai Landasan Menuju Indonesia Baru Yang Demokratis"*, Makalah disampaikan pada Seminar Hukum Nasional Ke VII, pada Tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh BPHN dengan Departemen Hukum Dan Ham, tgl 12 – 15 Oktober 1999
- Jimly Asshiddiqie, *"Gagasan Dasar Tentang Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi"*, makalah Mahkamah Konstitusi RI. Sebagai bahan ceramah pada pendidikan Sespati dan Sespim Polri, Bandung, tgl 19 April 2008
- Jimly Asshiddiqie *"Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI "*, makalah Mahkamah Konstitusi RI. Sebagai bahan pendidikan Sespati dan Sespim dan Sespim Polri, Bandung, tgl 19 April 2008
- Jimly Asshiddiqie, *"Ideologi, Pancasila, Dan Konstitusi"*, makalah Mahkamah Konstitusi RI. Sebagai bahan pendidikan Sespati dan Sespim Polri, Bandung, 19 April 2008
- Laode Harjudin, *"Pilkada Eksprimen Kedaulatan Rakyat"*, Jawa Post, 14 Maret 2005
- L. Murbandono Hs, *"Konstitusi dan Akal Budi"*, Opini koran Surya, tanggal 15 agustus 2002
- Machmud Aziz, *"Pengajuan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia"*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 5, Oktober 2010.
- Machsoen Ali, *"Peradilan sebagai Refleksi Kebenaran Dan Keadilan Dalam Konteks Penegakan Hukum"*, Jurnal Yuridika, No, 2-3 Tajun VI, Terbit Bulan Maret, April, Mei, juni 1991, Unair.
- Mahfud, MD, *"Kapabilitas DPR Dalam Membangun Good Governance"*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Ke VII, pada Tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh BPHN dengan Departemen Hukum Dan Ham, tgl 12 -15 Oktober 1999
- M. Amin Rais, *"Pengantar Demokrasi Dari Proses Politik"*, Kumpulan Karangan Majalah Prisma LP3S, 1986, Jakarta.

- M. Gaffar, Janedjri, "*Penataan Lembaga negara*", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, 2008, Jakarta
- M. Gaffar, Janedjri, "*Pilkada Dalam UUD 1945*", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, 2008
- M. Gaffar, Janedjri, "Memiliki Ulang Pemilihan Kepala Daerah", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, september 2010
- M. Gaffar, Janedjri, "Mahkamah Konstitusi Antara Demokrasi Dan Nomokrasi" Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, Pebruari 2009.
- M. Gaffar, Janedjri, "Mengawal Demokrasi", Opini Janedjri, Harian seputar Indonesia, April 2010
- M. Gaffar, Janedjri, "Demokrasi Pasca-Pemilu 2009", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, Agustus 2009
- M. Gaffar, Janedjri, "Checks and Balances", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, Maret 2007
- M. Gaffar, Janedjri, "Cheks and Balances Dalam Sistem Presidensial", Opini Janedjri, Oktober 2009
- M. Gaffar, Janedjri, "MK dan Hasil Pemilukada" Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, November 2008
- M. Gaffar, Janedjri, "Potret Demokrasi Kita" Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, Januari 2008
- M. Gaffar, Jenedjri, "Kemandirian Penyelenggara Pemilukada", Harian Seputar Indonesia", Opini Janedjri, April 2010
- M. Gaffar, Janedjri, "*Pilkada Dalam UUD 1945*", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, 2008
- M. Gaffar, Janedjri, "Memiliki Ulang Pemilihan Kepala Daerah", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, september 2010
- M. Gaffar, Janedjri, "Mahkamah Konstitusi Antara Demokrasi Dan Nomokrasi" Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, Pebruari 2009.
- M. Gaffar, Janedjri "Mengawal Demokrasi", Opini Janedjri, Harian seputar Indonesia, April 2010
- M. Gaffar, Janedjri, "Demokrasi Pasca-Pemilu 2009", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, Agustus 2009

- M. Gaffar, Janedjri, "Checks and Balances", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, Maret 2007
- M. Gaffar, Janedjri, "Cheks and Balances Dalam Sistem Presidensial", Opini Janedjri, Oktober 2009
- M. Gaffar, Janedjri, "MK dan Hasil Pemilukada" Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, November 2008
- M. Gaffar, Janedjri, "Potret Demokrasi Kita" Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, Januari 2008
- M. Gaffar Janedjri, "Kemandirian Penyelenggara Pemilukada", Harian Seputar Indonesia", Opini Janedjri, April 2010
- M. Gaffar, Janedjri, "Domestifikasi UUD 1945", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia", Oktober 2006
- M. Gaffar Janedjri, "Sistem Presidensial Pascaperubahan UUD 1945", Harian Seputar Indonesia", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia", April 2007
- M. Gaffar, Jenedjri, "Mempertegas Sistem Presidensial", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia", Juli 2009
- M. Gaffar, Janedjri "Demokrasi dan Nomokrasi", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, Februari 2007
- M. Gaffar, Janedjri, "Meningkatkan Demokrasi", Opini Janedri, Harian
- Miftachus Sjuhad, "Mengenal Ichwal Demokrasi Konstitusional", Jurnal Konstitusi Fakultas Hukum, Juni 2009, UMM, Vol.2 No. 1 hal, 32
- M. Solly Lubis, "Politik Hukum Dengan Pendekatan Budaya", Kumpulan Seminar Hukum Nasional Ke VII, BPHN Dengan Departemen Kehakiman RI, 1999, Jakarta.
- Muryanto Amin, "Masalah Sistem Pemilihan Kepala Daerah", Jurnal Politea, Vol. 1, No. 1 Terbit januari 2009
- Ngadisah, "Otonomi Daerah Benarkah Membahayakan Integrasi Bangsa?" Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi No. 14, Tahun 2001.
- Philipus M. Hadjon, "*Keterbukaan Pemerintahan Dan Tanggung Gugat Pemerintah*", Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Ke VII, pada Tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh BPHN dengan Departemen Hukum Dan Ham, tgl 12 -15 Oktober 1999.

- Philipus M. Hadjon, "Pelimpahan Tugas Dan Wewenang Kepada Presiden/Mandataris MPR Dalam Rangka Penyuseksesan Dan Pengamanan Pengembangan Pembangunan Nasional", Jurnal Yuridika, Nomor 4-5 Tahun VI, Juli, Agustus, September, Oktober 1991, Unair.
- Philipus M. Hadjon, "Penegakan Hukum Administrasi Dalam Kaitannya Dengan Ketentuan Pasal 20 ayat (3) dan (4) Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup", Jurnal Yuridika, Nomor 1 Tahun XI Januari- Pebruari 1996, Unair.
- Philipus M. Hadjon, "Peradilan Pajak Di Indonesia Dewasa Ini Kontroversi Yuridis Eksistensi Majelis Pertimbangan Pajak", Jurnal Yuridika, Nomor 3 Tahun X Mei, Juni 1996, Unair.
- Philipus M. Hadjon, "Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Peradilan Tata Usaha Negara", Jurnal Yuridika, Nomor 2&3 Tahun XII, Maret –Juni 1997, Unair.
- Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", Jurnal Yuridika, Nomor 5 & 6 Tahun XII September – Desember 1997, Unair
- Philipus M. Hadjon, "Peradilan Tata Usaha Negara", Jurnal Yuridika, Nomor. 2-3, Tahun VI, Bulan Maret, April, Mei, Juni, Tahun 1991, Unair
- Philipus M. Hadjon, "Sistem Pembagian Kekuasaan Negara ( analisa hukum tata negara ), bahan ajar PPs Unair, tahun 1998
- Poerwadarminta, 1986, "Kamus Umum Bahasa Indonesia", Jakarta: Balai Pustaka
- Priyambudi Sulistiyanto & Erb M, 2009, Deepining Democracy in Indonesia, direct election for local leaders (Pilkada), Singapore, ISEAS ( Institute of Southeast Asean Studies )
- Soetojo Prawirohamidjojo, 1998, "Diktat Sejarah Hukum Umum" Unair, Surabaya
- Suharizal, "Penguatan Demokrasi Lokal Melalui Penghapusan Jabatan Wakil Kepala Daerah", Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 5 Oktober 2010
- Suwoto, "Pembentukan Badan Perwakilan Rakyat", Jurnal Yuridika, Nomor. 1 Tahun VI, Januari, Pebruari 1991, Unair
- Suwoto, "Pemberdayaan Hukum Dalam Perspektif Pembangunan Masyarakat Yang Demokratis", Jurnal Yuridika, Nomor 1 Tahun XI, Januari, Pebruari 1996, Unair.
- Suwoto, "Diktat Politik Hukum", Program Pasca Sarjana, Unair Surabaya, 1998



- Taufiqqurahman Syahuri, "Anatomi Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pilkada, Seminar Putusan MK Pengujian UU No. 32 Tentang Pemerintahan Daerah", Kerjasama MK dan PS-HTN FH.UI, Menara Cakrawala, 2003
- Timur Abimanyu, "Problematika Dan Implementasi Pilkada Dalam Era Otonomi daerah Dan Analisanya", Diklat, 2010
- Tjuk Wirawan, dkk, 1985, " *Diklat* Cours Material Hukum Tata Negara ", Jember: Jurusan HTN Uned
- Tommy A. Legowo, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Good Governance", makalah dalam Seminar Nasional XIX dan Kongres Asosiasi Ilmu Politik Indonesia dengan judul: Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Demokratisasi di Indonesia, Batam 22 – 24 Maret 2005
- TX. Soemarsono, 1984, "Kedudukan Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945", Jember : Badan Penerbitan Universitas Jember
- Veri Junaedi, "Pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif: Suatu Sebab Pembatalan Kehendak Rakyat Dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2010 ", Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 5 , Oktober 2010
- Wahyudi Djafar, "Menegaskan Kembali Komitmen Negara Hukum: Sebuah Catatan Atas Kecendrungan Defisit Negara Hukum Di Indonesia ", Jurnal Konstitusi, Volume 7 Nomor 5, Oktober 2007
- Koran Jawa Pos, "Pilkada Eksprimen Kedaulatan Rakyat", Jawa Pos , Laode Harjudin, Opini Koran Jawa Post 14 Maret 2005
- Koran Jawa Pos "Otonomi daerah Dan beban berat APBD untuk Gaji Pegawai", Wawan Sobari, Opini Koran Jawa Post, tanggal 11 April 2012
- Koran Surya, Opini, "Pilkada Dan Implikasi Politiknya" Oleh Muhammad Asfar, tanggal terbit, 22 Maret 2005
- Koran Surya, Opini, "Konstitusi dan Akal Budi" Oleh Murbandono, tanggal terbit 15 Agustus 2002
- Koran Surya, " Soekarwo Ajak Bagi-Bagi Kursi Bupati, Galang Kesepakatan Parpol se Jatim" tanggal terbit 24 April 2012
- Koran Surya, " Golkar dan PDIP dukung ide Soekarwo bagi- bagi Kursi Bupati", tanggal terbit 25 April 2012
- Malang Post, " Bernegara Dengan Kondisi Hukum Dalam Keadaan Gawat Darurat" Oleh Isrok

Koran Jawa Pos, " Daerah Bangkrut Dilikuidasi, Belanja Pegawai Seharusnya 50% dari APBD " tanggal terbit 11 April 2012

Koran Jawa Pos, "Prediksi Dua Putaran Siapkan Rp 30 Miliar , Pilkada Kota Malang 2012", Radar Malang, tanggal terbit 28 April 2012

Koran Lampung Post, Mengenal Calon Independen, oleh Wahyu Sasongko dan Armen Yaser, diterbitkan tanggal 14 September 2007

Harian Sumut Post, "Cegah Politik Biaya Tinggi", tanggal terbit 29 Juni 2009

Koran Surya, "Oportunis Bisa Pecah NU, Munas Rekomendasi Pilkada Tak Langsung", tanggal terbit, 17 September 2012

Koran Jawa Post, "RUU Pilkada Bakal Alot Di Pasal Pilgub", terbit tanggal 3 September 2012

Koran Surya, "MK Anulir UU Pemilu No. 8 tahun 2012, PT 3,5 % hanya untuk DPR", tanggal terbit 30 Agustus 2012

Koran Jawa Post, Sepakat Kode Etik Penyelenggara", tanggal 11 September 2012

Koran Surya, "Jokowi Habiskan Rp. 27 M Pada Putaran Pertama", tanggal terbit, 22 September 2012

Koran Surya, "Dana Pilgub Jatim Masih Cari Utangan", tanggal terbit 8 Nopember 2012

**Artikel, Ulasan, Opini, Argumentasi Hukum, Diskusi, Perdebatan, Temu Wicara, Makalah yang disunting dari Media Elektronik dan Internet.**

Agun Gunandjar Sudarsa, "Meninjau Ulang Sistem Pemilu Kepala Daerah Secara Langsung Dalam Penguatan Demokrasi dan Otonomi daerah", dengan alamat : <http://www.Agun-Gunandjarsudarsa.com> , diakses tanggal 16 Juli 2012

Ali Anshori, "Kesiapan Masyarakat dan Demokrasi Daerah Melalui Pilkada Langsung", [File:///G:/Kesiapan Masyarakat Pikada.htm](File:///G:/Kesiapan%20Masyarakat%20Pikada.htm). Diakses pada tanggal 14 Maret 2012

Anne Ahira, "Kondisi Sistem Sistem Pemerintahan Pusat Dan Daerah Di Orde Baru Dan Reformasi" dengan alamat: <http://www.Anne Ahira.Com/Sistem Pemerintahan pusat dan daerah>. Diakses pada tanggal 5 Pebruari 2012

Anne Ahira, "Pemerintahan Daerah Dan Evaluasi Sistem Pemilihan Gubernur", sebuah ulasan dengan alamat: <http://www.anneahira.com>. Diakses tanggal 20 Pebruari 2012

- Budi Utomo, "Kepala Daerah Sebagai Pembina Kepegawaian, terjaminlah Netralitas PNS Dalam Pemilihan Kepala Daerah", artikel dengan alamat: <http://www.budiutomo79.blogspot.com>. Diakses pada tanggal 20 Mei 2012
- Deden Faturochman, "Demokrasi Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung Di Indonesia", dengan alamat: <http://www.akademikadayak.com>. diakses pada tanggal 15 Pebruari 2012
- Hutasoid, "Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah", dengan alamat : <http://bolmarhutasoid.wordpress.com> diakses tanggal 27 Mei 2012
- Irwan Taufik Ritonga, "Apakah Incumbent Memanfaatkan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, Untuk Mencalonkan Kembali Dalam Pemilihan Kepala Daerah", dengan alamat: <http://www.ekydakki.com>. Diakses tanggal 20 Mei 2012
- Jimly Asshiddiqie, "Dalam makalah Cita Negara Hukum Indonesia dengan alamat: <http://www.saniffa.wordpress.com/2009/12/23/negara-hukum/>, diakses pada tanggal 20 Maret 2010.
- Kausser, As, "Tata Cara dan Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, Dirjen Otonomi Daerah Depdagri", dengan alamat: <http://www.depdagri.go.id/>, diakses tanggal 12 Pebruari 2012
- Law Community, "Hubungan Kausalitas Antara Politik Dan Hukum Di Indonesia", dengan alamat: [file:///G:/ politik hukum.htm](file:///G:/politik%20hukum.htm) , diakses tanggal 12 Pebruari 2012
- Luthfi Hasan, "PKS Dukung Pemilihan Kepala Daerah Langsung", dengan alamat: <http://www.politikvivanus.com>. Diakses tanggal 20 Mei 2012
- M. Ikhsan, dalam artikel; Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Kabupaten/Kota , dengan alamat: [http://.www.stialan.ac.id/artikel.pdf](http://www.stialan.ac.id/artikel.pdf). diakses tanggal 22 Maret 2012
- Moh. Yuhdi, dalam artikel , "Partisipasi Politik Masyarakat Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah", <file:///G:/pemiluwsdn.htm> diakses pada tanggal 18 Maret 20012
- MUI fatwakan, "Pemilihan Kepala Daerah Melalui Sistem Perwakilan", dengan alamat: <http://www.hidayatullah.com> , diakses tanggal 16 Juli 20012
- M. Ryaas Rasyid, "Titik Berat Otonomi Daerah Di Provinsi Pengaruhi Mekanisme Pemilihan Gubernur", dengan alamat: <http://www.dpd.go.id>. Diakses tanggal 20 Mei 2012

- Nurul Arifin, "Diskusi Publik Tentang RUU Pemilu Kepala Daerah, dengan alamat: [http://www. Nurularifin.com/](http://www.Nurularifin.com/) diakses tanggal 20 Mei 2012
- Putut Joko Utomo, dalam artikel, "Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan alamat: <file:///G:/> diakses tanggal 13 Maret 2012
- Ralian Jawalsen Manurung, "RUU Pemilukada Susah Hapuskan Politik Uang", dengan alamat: <file:///RUUsusahpltm: htm> , diakses tanggal 21 Juli 2012
- Ramlan Surbakti, " *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Oleh Rakyat Merupakan Bagian Dari Pemilihan Umum*", <File:///G:/PILKADALRAMLAN.HTM> diakses pada tanggal 12 Maret 2012
- Syarief Makhya, " *Problem Kepemimpinan Kepala Daerah*", <http://ampi.wordpress.com> diakses tanggal 10 Maret 2012
- Tim Penyusunan Kamus, 1989, "Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa", Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka.
- Usagena, " *UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Catatan Implikasi Positif dan Problematika*", [http://www.unggulcenter.org/2010/05/10/uu-no32-tahun -2004.](http://www.unggulcenter.org/2010/05/10/uu-no32-tahun-2004) Diakses tanggal 16 Maret 2012
- Wein Arifin, " *Sistem Pemilu*", dengan alamat: <http://www.weinarifin.files.wordpress.com>. Diakses tanggal 20 Mei 2012
- Yudi Prasetyo, "Kepala Daerah Kembali Dipilih DPRD", dengan alamat: <http://www.waspada.co.id>. Diakses tanggal 16 Juli 2012
- Yuswanto, "Poltik Hukum Otonomi Daerah", dengan alamat: <http://blog.unila.ac.id> diakses tanggal 25 Nopember 2012

## **PERATURAN PERUNDANG - UNDANGAN**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Tahun 1949
- Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen

- Undang-Undang Tahun 1945 Nomor. 1, 23 November 1945, tentang Komite Nasional Daerah. Peraturan mengenai kedudukan Komite Nasional Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pengganti Undang-undang Republik Indonesia Nomor. 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-undang.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR ,DPD, dan DPRD
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Undang–undang Republik Indonesia Nomor. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu

Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD

Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR , DPR , DPD dan DPRD

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang–undang Republik Indonesia Nomor. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan–ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Indonesia

Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan  
Meliter

Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum

Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Risalah Perubahan UUD 1945

Risalah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

RUU Pilkada

Risalah Rapat Pembahasan RUU Pilkada

**Putusan–Putusan, Surat Edaran**

Surat Edaran Mendagri No. 120/1559/SJ , Surat Sdaran Menteri Dalam Negeri  
Tentang Kelonggaran Kepada KPUD Dalam Mengusulkan Calon KDH  
terpilih.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5 /PUU-V/2007 tentang Pengujian UU No. 32  
Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD Negara RI  
Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU No.  
32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-III/2005 tentang Pengujian  
Beberapa Pasal UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah  
terhadap UUD 1945.