

**PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH DALAM DINAMIKA
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA
(Studi Terhadap Pengisian Jabatan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015)**

Nahot Martua Purba¹, Philips A. Kana², Parbuntian Sinaga³

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana

^{2,3} Dosen Pembimbing I dan II Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana

ABSTRAK

Sejak reformasi konstitusi praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia termasuk di dalamnya proses dari pengisian jabatan kepala daerah telah mengalami kemajuan, dengan ditandatangani pemilihan kepala daerah secara langsung. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah pertama bagaimanakah pengisian jabatan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kedua bagaimanakah pengisian jabatan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dan ketiga bagaimanakah pengisian jabatan kepala daerah yang ideal menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis dengan pendekatan yuridis normatif. Hasil penelitian ini diperoleh jawaban sebagai berikut. Pada pengisian jabatan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dipilih oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi/kabupaten, menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah hingga sampai sekarang pengisian jabatan kepala daerah provinsi/kabupaten dipilih secara langsung oleh rakyat (demokrasi).

Kata Kunci: pengisian jabatan kepala daerah setelah reformasi sampai saat ini.

ABSTRACT

Since constitutional reform, the practice of implementing Regional Governments in Indonesia, including the process of filling in the position of Regional Heads, has progressed, with the direct election of Regional Heads. The formulation of the problem in this study is first how is the filling of the Regional Head Position According to Law No. 22 of 1999 concerning regional governance and Law No. 32 of 2004 concerning regional government, secondly, how is filling the position of Regional Head according to Law No. 23 of 2014 concerning regional government in conjunction with Law No. 8 of 2015 concerning regional government and thirdly how is filling the position of Ideal Regional Head According to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This research is a descriptive analytical study with a normative juridical approach. The results of this research are obtained as follows. Regional Head according to Law No. 22 of 1999 concerning regional governance is elected by the provincial/district Regional Representative Council, according to the Law No. 32 of 2004 concerning regional governance and Law No. 8 of 2015 concerning regional governance until now the filling of the positions of provincial/district heads of regions was directly elected by the people (democracy).

Keywords: filling in the position of the regional head after reform until now.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia telah mengalami kemajuan sejak reformasi, hal ini dapat dilihat dari diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti terhadap perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah di Indonesia. Dengan diberlakukannya undang-undang ini, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi lebih desentralistis, dalam arti sebagian besar wewenang di bidang pemerintahan diserahkan kepada daerah. Secara umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini telah banyak membawa kemajuan bagi daerah dan juga bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Philips A. Kana, bahwa pengisian jabatan (apakah dengan cara memilih, mengangkat, penunjukkan, dan sebagainya, selalu menyangkut di dalamnya dua aspek, yaitu: *Pertama*, bagaimana melaksanakan sistem yang sudah ada aturan-aturannya yang secara umum yang telah diakui oleh negara-negara demokrasi konstitusional, dan ini biasanya disebut sebagai “*electoral laws*”. *Kedua*, bagaimana misalnya mekanisme pelaksanaan suatu pengisian jabatan kepala daerah, yang disebut sebagai “*electoral process*.”¹

Untuk yang pertama di mana mengatur sistem pengisian jabatan kepala daerah dan aturan-aturan yang menata bagaimana pengisian jabatan kepala daerah dijalankan, bagaimana distribusi hasil pemilihan umum ditetapkan termasuk di dalamnya cara bagaimana penghitungan suara, *stembus accord*, penentuan calon terpilih,

dan sebagainya. Mengenai aspek pertama ini hampir tidak ada perbedaan pendapat, yang menjadi perdebatan di sini umumnya ialah sistem nama yang dipakai. Kalau sudah disepakati sistem pemilihan secara langsung maka semua sepakat *one man one vote* atau sebaliknya apabila dipilih secara tidak langsung maka lembaga representasi rakyatlah yang menentukan pilihannya.

Sedangkan untuk yang kedua melalui ini ditentukan misalnya siapa yang menjadi panitia penyelenggara ditentukan misalnya siapa yang menjadi panitia penyelenggara pengisian jabatan kepala daerah, penentuan calon-calon, cara dan tempat kampanye, kotak suara, tempat dan jumlah tempat pemungutan suara, saksi-saksi, perpindahan pemilih dan sebagainya. Aspek kedua dari suatu pengisian jabatan kepala daerah ini syarat dengan politik praktis, dapat disebut sebagai suatu strategi yang jitu tetapi konstitusional yang tujuannya bagaimana memenangkan pemilihan itu sendiri.

Politik uang, kekerasan dalam pengisian jabatan kepala daerah merupakan bagian dari *electoral* proses ini. Cara lain dalam pengisian jabatan kepala daerah dalam pengertian pertama dapat juga dilaksanakan apabila telah mendapat persetujuan rakyat melalui referendum (*referendum obligatoir*) yang secara evolusi berkembang pula referendum fakultatif dan referendum konsultatif. Selain itu sistem ini juga memperkenalkan inisiatif rakyat untuk mengajukan sendiri suatu rancangan undang-undang. Harus diakui bahwa *electoral laws* dan *electoral process* itu saling mempengaruhi dalam tingkatan tertentu, terutama menyangkut misalnya dana penyelenggaraan pengisian jabatan kepala daerah, pembentukan daerah pemilihan atau distrik, kampanye dan sebagainya.

Secara akademis nomenklatur “Pengisian Jabatan Kepala Daerah” merupakan suatu proses pengisian

1 Philips A Kana, “Pemilihan Kepala Daerah Dalam Dinamika Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,” disampaikan dalam Seminar Intern Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana, 8 Desember 2015, hlm. 1-3.

jabatan dalam struktur ketatanegaraan bagi berjalannya sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Bagaimana wadah kepala daerah itu dibentuk (ini merupakan politik hukum lembaga legislatif) dan kemudian diisi oleh calon yang memenuhi syarat dan kemudian terpilih dalam suatu proses pemilihan yang jujur, adil merupakan prasyarat konstitusional. Karena itu tidak aneh kalau penyelenggaraan pengisian jabatan kepala daerah aspek “*electoral laws*” selalu mengalami perubahan yang sangat signifikan seiring dengan perkembangan tingkat kesadaran politik rakyat dalam menentukan pilihan-pilihan politiknya dalam suatu proses pemilihan yang berkala atau teratur.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang pernah berlaku pada periode pertama soal pengisian jabatan kepala daerah tidak secara tegas (*expressis verbis*) ditemukan dalam rumusan pasal konstitusi ini, hal ini berbeda dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Dari kedua konstitusi tersebut pengaturan tentang pengisian jabatan kepala daerah ini lebih merupakan regulasi pada tingkat undang-undang seperti sebelum UUD 1945 diamandemen soal pengisian jabatan kepala daerah di atur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan setelah berlakunya UUD NRI Tahun 1945 saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana

telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari hampir keseluruhan undang-undang tersebut (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999) maka keterlibatan DPRD dalam pengisian jabatan kepala daerah dapat dikatakan merupakan model pengisian jabatan secara tidak langsung, yang secara faktual boleh dikatakan merupakan model pemilihan Presiden oleh MPR menurut UUD Tahun 1945 atau paralelisme model pemilihan Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atau pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD. Hal yang berbeda dengan pengisian jabatan kepala desa oleh rakyat Indonesia sejak masa kolonial hingga ke masa reformasi ini bahkan dapat dikatakan merupakan model pemilihan demokratis yang bersumber pada otonomi asli di Indonesia (Pengisian kekosongan kedua instansi tersebut sangatlah berbeda). Dengan demikian secara konsepsi soal cara pengisian ini seharusnya dilakukan secara *bottom-up*, bagaimana memilih pemimpin, bukan sebaliknya selama ini soal pengisian jabatan kepala daerah berpikir secara *top-down* (memilih penguasa).²

Pokok Permasalahan

1. Bagaimanakah pengisian jabatan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?

2 Khususnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang-undang. Sebelumnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi undang-undang, *Ibid.*, hlm. 2.

2. Bagaimanakah pengisian jabatan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah *jo* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah?
 3. Bagaimanakah pengisian jabatan kepala daerah yang ideal menurut UUD NRI Tahun 1945?
- sedangkan komparatif adalah perbandingan antara pengisian jabatan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *jo* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok-pokok permasalahan di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui pengisian jabatan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *jo* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
2. Mengetahui bagaimana pengisian jabatan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *jo* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.
3. Mengetahui bagaimana Pengisian Jabatan Kepala Daerah yang ideal menurut UUD NRI Tahun 1945 di masa yang akan datang.

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah deskriptif analitis, yakni suatu penelitian yang ingin memperoleh deskripsi atau gambaran tentang masalah yang dibahas yang berkaitan dengan proses pengisian jabatan kepala daerah dalam dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

Pendekatan penelitian adalah yuridis-politis, komparatif. Yuridis adalah dari sudut ilmu hukum khususnya dari sudut hukum tata negara, namun karena pendekatan hukum tata negara selalu berkaitan dengan politik maka pendekatan yang terakhir (politik) ini, hanya sekadar memberikan dukungan terhadap pendekatan yuridis,

PEMBAHASAN

Pengisian Jabatan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pengisian jabatan kepala daerah menganut paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun belum berimplikasi pada pengisian jabatan kepala daerah. Paradigma baru itu meletakkan titik berat otonomi daerah pada daerah Kabupaten/Kota sedangkan pada tingkat provinsi dianutnya juga desentralisasi dan karena itu gubernur selain sebagai kepala daerah otonom juga tetap sebagai wakil pemerintah pusat di daerah (dekonsentrasi). Hal ini tentunya membawa konsekuensi pengisian jabatan kepala daerah dalam bentuk pemilihan bupati dan walikota tidak memerlukan lagi konsultasi kepada presiden maupun menteri dalam negeri seperti dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sehingga sepenuhnya merupakan kewenangan DPRD. Walaupun gubernur maupun bupati/walikota hanya bertanggung jawab kepada DPRD nya masing-masing. Dibandingkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 kepala daerah setiap tahun harus memberikan pertanggungjawaban kepada presiden dan menteri dalam negeri serta memberi laporan kepada DPRD, namun dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun

1999 sebaliknya yaitu kepala daerah setiap tahun memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD dan hanya memberi laporan kepada presiden dan menteri dalam negara.³

Pengisian Jabatan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemilihan Secara Langsung dan Implikasi Pencalonan Perseorangan Sebagai Calon Kepala Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 masih tetap berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945, di mana pasal ini khususnya frasa “dipilih secara demokratis” dalam realitanya memunculkan perbedaan dalam masyarakat bahwa kepala daerah tidak perlu dipilih secara langsung oleh rakyat. Di lain pihak rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 juga menganut *open legal policy*. Kehadiran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tidak lagi memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih kepala daerah. Karena itu hadirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, khususnya soal pemilihan kepala daerah dituangkan dalam rumusan Pasal 24 ayat (5) yang antara lain berbunyi, “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.”

Rumusan pasal di atas menarik pandangan Sri Soemantri yang menyatakan bahwa soal pengisian jabatan kepala daerah ini merupakan amanat UUD Tahun 1945 di mana pilkada harus dilakukan secara demokratis. Jika pemilihan kepala negara dilakukan dengan sistem presidensial yang dipilih oleh rakyat, maka kepala daerah juga harus menganut sistem yang sama, bukan menganut sistem parlementer yang dipilih

oleh DPRD.⁴ Dari uraian maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam soal pengisian jabatan kepala daerah menganut *open legal policy* sehingga secara atributif memberikan kepastian hukum bahwa makna “dipilih secara demokratis” adalah pemilihan langsung oleh rakyat.⁵

Berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah didasari bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lahir sebagai reaksi atau antitesis dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diubah, salah satunya adalah mekanisme pemilihan kepala daerah sebagai-mana telah dikemukakan di atas.⁶ Dalam Pasal 56 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa:

“(1) Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.”⁷

Lebih lanjut diatur dalam Pasal 59 ayat (1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Pasal 59 ayat (2) partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15 persen dari jumlah

3 *Ibid.*, hlm. 3.

4 Astim Riyanto, *Negara Kesatuan, Konsep, Asas dan Aktualisasinya*, (Bandung: Tapendo, 2006), hlm. 361.

5 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU/2004.

6 Otong Rosadi, “Mekanisme Pilkada dan Peran DPRD Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,” dalam *Majalah Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman*, Vol. 5. No. 3, (September 2005), hlm. 53-55.

7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437), Pasal 56 ayat (1) dan (2).

kursi DPRD atau 15 persen dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Namun dalam penjelasan Pasal 59 ayat (1) ini terdapat ketentuan yang membatasi bahwa partai politik atau gabungan partai politik dalam ketentuan ini adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD. Dengan adanya penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut, itu berarti bahwa Pasal 59 ayat (2) yang memberikan kesempatan kepada gabungan partai politik yang memiliki 15 persen akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan sudah dianulir, karena yang dimungkinkan untuk mengusulkan pasangan calon dengan adanya penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut hanyalah partai politik yang memperoleh 15 persen dari jumlah kursi DPRD.

Terhadap ketentuan dalam penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebanyak 12 pimpinan partai politik di Provinsi Sulawesi Utara yang memperoleh suara dalam pemilu anggota legislatif lalu mengajukan 'permohonan' kepada Mahkamah Konstitusi. Mereka mendalilkan bahwa antara Pasal 59 ayat (1) dan Pasal 59 ayat (2) diperadukan dengan penjelasan Pasal 59 ayat (1) terdapat *Contradictio in Terminis*. Seharusnya Pasal 59 ayat (1) sudah tidak memerlukan penjelasan, karena sudah sangat jelas. Bahwa yang dijelaskan dalam penjelasan Pasal 59 ayat (1) bukan sekadar penjelasan tetapi adalah merupakan suatu regulasi baru yang seharusnya diletakkan dalam batang tubuh dan bukan dalam penjelasan.

Bahwa UUD Tahun 1945 Pasal 18 ayat (4) mengatakan bahwa: "Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis." Hakikat dari pasal tersebut "dipilih secara demokratis" bukan hanya

pada pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara yang harus demokratis, tetapi juga harus ada jaminan pada saat penyaringan dan penetapan calon.

Masyarakat perlu mendapatkan akses yang luas untuk berpartisipasi dalam mengusung pasangan calon atau untuk dicalonkan. Oleh sebab itu, pembatasan sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut sungguh-sungguh tidak mencerminkan asas demokrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945. Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi memutuskan mengabulkan permohonan para pemohon dengan menyatakan penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bertentangan dengan UUD Tahun 1945 NRI. Menyatakan penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, memerintahkan agar putusan ini dimuat dalam berita negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh hari).

Keputusan tersebut diambil dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh 9 (sembilan) Hakim Konstitusi pada hari Senin, 21 Maret 2005, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi hari Selasa, 22 Maret 2005.⁸ Selanjutnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya membuka 'satu pintu' bagi masuknya pasangan calon kepala daerah melalui partai politik atau gabungan partai politik. Pada hal keinginan calon independen untuk ikut serta dalam pilkada langsung tidak terakomodir. Sekalipun terdapat ketentuan Pasal 59 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan selanjutnya memproses

8 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005.

bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.

Namun masyarakat yang mempunyai kepentingan konstitusional mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap UUD Tahun 1945 tertanggal 5 Februari 2007. Kemudian Mahkamah Konstitusi dalam putusan yang dibacakan pada tanggal 23 Juli 2007 menyatakan bahwa pilkada yang hanya membuka pintu bagi calon dari partai politik bertentangan dengan konstitusi. Hal ini lantaran pintu calon perseorangan telah dibuka di Aceh, Bila pintu tersebut tertutup bagi daerah lain, hal itu melanggar prinsip kesamaan (*equality*) yang dijamin oleh UUD Tahun 1945 Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28 D ayat (3) mengakui hak asasi untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.⁹ Dengan demikian dibolehkannya calon perseorangan sudah menjadi fakta hukum sejak putusan Mahkamah Konstitusi dibacakan pada tanggal 23 Juli 2007 sebagai hak konstitusional warga negara.

Pengisian Jabatan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Mengapa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014? Untuk mengetahui mengapa produk hukum tersebut mengalami penggantian maka kita memasuki ranah politik hukum yang dianut oleh produk hukum tersebut, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sebagaimana diketahui bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang.¹⁰

Terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah, Pasal 62 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan ketentuan tentang pemilihan kepala daerah diatur dengan UU, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang dalam Pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa “Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur dan adil.” Kemudian dalam Pasal 3 ayat (2) menyatakan: “Bupati dan Walikota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur dan adil.” Untuk menjamin pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis sesuai amanat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Proses demokratisasi merupakan syarat utama pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Oleh sebab itu, perlu penegasan bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat memerlukan perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan

Pemerintahan Daerah, diubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kini melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi undang-undang. Oleh karena itu, politik hukum, suatu undang-undang pertama kali bias bila dilihat dalam konsideran menimbang, yang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini menyatakan bahwa sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bahwa efisien dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Sementara itu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti.

9 *Ibid.*, hlm. 67.

10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

pemilihan langsung yang selama ini telah dijalankan. Namun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang mengatur pemilihan kepala daerah melalui mekanisme pemilihan secara tidak langsung melalui DPRD, sebagaimana telah disebutkan di atas, justru mendapatkan penolakan luas oleh rakyat serta proses pengambilan keputusan telah menimbulkan persoalan kepentingan yang memaksa sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi ini mensyaratkan perlunya Peraturan Pemerintah Pengganti UU.¹¹ Berdasarkan kewenangan konstitusional yang dimiliki presiden maka untuk mengatasi jangan sampai terjadi *rechtsvacum*. Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Dalam Perpu ini khususnya Pasal 2 berbunyi: “Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil,” dan Pasal 3 ayat (2) menyatakan bahwa “Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota yang dapat mengikuti pemilihan harus mengikuti proses uji publik.” Selanjutnya kemudian status Perpu No. 1 Tahun 2014 oleh DPR disetujui untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 ini mengalami perubahan lagi melalui penetapan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Dalam undang-undang ini diatur mengenai KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara pemilihan Gubernur, Bupati

dan Walikota (Pasal 1 angka 8 dan 9 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Sebelumnya dalam Pasal 1 angka 3 dan 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dinyatakan,

“Calon gubernur dan calon wakil gubernur adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Calon bupati dan calon wakil bupati, calon walikota dan calon wakil walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.”

Dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyatakan,

“Peserta pemilihan adalah pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur, calon bupati dan calon wakil bupati, serta pasangan calon walikota dan calon wakil walikota yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik; dan/atau pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.”

Adapun persyaratan bagi calon kepala daerah yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik di tentukan dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang berbunyi:

“*Pertama*, partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20 persen dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25 persen dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan; *kedua*, dalam hal partai politik atau gabungan partai politik

11 Persyaratan dimaksud dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 apabila:

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

dalam mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 20 persen dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada poin pertama, jika hasil bagi jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menghasilkan angka pecahan maka perolehan dari jumlah kursi dihitung dengan pembulatan ke atas; *ketiga*, dalam hal partai politik atau gabungan partai politik dalam mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 25 persen dari akumulasi perolehan suara sah sebagaimana dimaksud pada poin pertama, ketentuan ini hanya berlaku untuk partai politik yang memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan *keempat*, partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada poin pertama hanya dapat mengusulkan 1 (satu) pasangan calon, dan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh partai politik atau gabungan partai politik lainnya.”

Terkait dengan persyaratan calon perseorangan ditentukan dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon gubernur dan calon wakil gubernur jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
 - a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10 persen;
 - b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10 persen;
 - c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5 persen;
- (2) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon bupati dan calon wakil bupati serta calon walikota dan calon wakil walikota, jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
 - a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10 persen;
 - b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5 persen;
 - c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5 persen;
 - d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5 persen; dan
 - e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, huruf d tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kecamatan Kabupaten/Kota dimaksud.

- (3) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk Elektronik, Kartu Keluarga, paspor, dan/atau identitas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- (4) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) hanya diberikan kepada 1 (satu) pasangan calon perseorangan¹²

Pengisian Jabatan Kepala Daerah yang Ideal Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pengisian jabatan kepala daerah menurut UUD Tahun 1945, setelah amandemen UUD Tahun 1945 telah membawa perubahan yang cukup mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu substansi materi perubahan UUD Tahun 1945 terkait dengan Pengisian Jabatan Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyebutkan, “Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Ketentuan ini tidak tegas mengatur bahwa pemilihan gubernur, bupati, dan walikota harus dilakukan dengan pemilihan langsung seperti pemilihan presiden dan wakil presiden.

Menurut Jimly Assihiddiqie, bahwa perkataan “dipilih secara demokratis” bersifat sangat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan langsung oleh rakyat ataupun pilkada tidak langsung yang dilakukan oleh DPRD. Berdasarkan ketentuan tersebut mengemukakan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pemilihan kepala daerah tidak diharuskan dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD;
2. Frase kata “dipilih secara demokratis” tidak dapat ditafsirkan bahwa rekrutmen

pasangan calon menjadi kewenangan mutlak partai politik sebagai salah satu lembaga yang berfungsi melakukan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan publik;

3. Rumusan Pasal 18 ayat (4) yang merupakan hasil amandemen kedua (tahun 2000) dapat ditafsirkan sama dengan tata cara dan prosedural pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22e UUD NRI 1945, hasil amandemen ketiga (Tahun 2001); dan
4. Pasal 18 ayat (4) tersebut hanya mengharuskan yang dipilih secara demokratis adalah kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota), sedangkan wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota tidak diharuskan dipilih satu paket dengan kepala daerah. Pasca pengesahan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, frase “dipilih secara demokratis” telah memunculkan perdebatan karena ada yang berpendapat, bahwa pilkada tidak perlu dilakukan secara langsung oleh rakyat, dan di pihak lain ada yang mengatakan, maka “dipilih secara demokratis” adalah pemilihan langsung oleh rakyat (*one man one vote*). Dengan kata lain, ada dua pendapat dalam frase “dipilih secara demokratis” yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4), yaitu: *Pertama*, pengisian kepala daerah dipilih secara langsung, dan *kedua*, pengisian kepala daerah dapat dilakukan oleh DPRD.

Apabila dicermati risalah persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara yang diberi wewenang merumuskan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 ditemukan, para pembentuk konstitusi atau UUD memang sepakat bahwa pemilihan gubernur, bupati dan walikota dilakukan dengan demokratis. Selain itu, juga terdapat

¹² *Ibid.*, hlm. 7.

keinginan dari pembentuk UUD untuk memberikan kesempatan kepada membuat undang-undang mengatur pemilihan kepala daerah lebih sesuai dengan situasi dan kondisi keragaman daerah, akan tetapi tidak bertentangan dengan prinsip demokratis. Dengan memutuskan “dipilih secara demokratis” maka dimungkinkan pembentuk undang-undang mempertimbangkan mekanisme yang paling cocok untuk pengisian kepala daerah.¹³

Pemilukada Masa yang Akan datang, Rezim Pemerintahan Daerah

Kemungkinan masa yang akan datang dalam rangka memperbaiki pelaksanaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah di masa mendatang ada beberapa catatan:

1. Perlu dipikirkan pembentukan peradilan khusus tindak pidana pemilu sehingga tidak menambah beban perkara pada pengadilan umum. Kendatipun demikian peradilan khusus tindak pidana pemilu merupakan bagian dari peradilan umum. Jika tidak ada peradilan khusus tindak pidana pemilu yang berarti pelanggaran terhadap tindak pidana pemilu menjadi kewenangan peradilan umum dan mengikuti prosedur sebagaimana yang diatur dalam KUHAP, maka penjeratan terhadap tindak pidana pemilu tidak hanya dengan menggunakan undang-undang yang khusus mengatur pemilu tetapi juga dapat dijerat dengan KUHP. Konsekuensi lebih lanjut, jangka waktu kewenangan penuntutan mengikuti ketentuan yang terdapat dalam KUHP.
2. Tidak menutup kemungkinan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dikembalikan kepada DPRD. Hal ini berdasarkan pertimbangan sering kali terjadi konflik horizontal baik pra maupun pasca pemilihan kepala daerah

dan wakil kepala daerah. Masyarakat seolah dirusak oleh pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah termasuk isu *money politic* dan lain sebagainya.¹⁴ Terkait pembentukan Badan Peradilan Khusus Pemilu, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah memang telah memberikan mandat. Mandat tersebut terdapat dalam Pasal 157 ayat (1) “undang-undang pemilihan kepala daerah menyebutkan perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus”. Lalu Pasal 157 ayat (2) “Berisi ketentuan badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan pemilu serentak nasional”. Lalu ayat (3) “Menyebutkan perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus”. Sidang putusan uji materi Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah di gedung Mahkamah Konstitusi Jakarta, Rabu (8/7) lalu. Nasib pembentukan badan peradilan khusus ini masih terombang-ambing lantaran belum ada lembaga yang merasa mendapat mandat untuk membentuk badan ini. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengklaim kewenangan tersebut sudah diberikan kepada Mahkamah Agung (MA). Persoalannya, MA belum mau menindaklanjutinya ketika belum ada mandat langsung dari undang-undang yang mengamanatkan Mahkamah Agung untuk membentuk badan tersebut.¹⁵

13 *Ibid.*, hlm. 5-7.

14 Teguh Birawa Putra, *Prosiding Seminar Nasional Evaluasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Cetakan ke-1, (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2012), hlm. 234.

15 Anonim, “Polemik Badan Peradilan Khusus Sengketa Pilkada,” www.mahkamahkonstitusi.go.id, diakses 16 Juli 2017.

PENUTUP

Kesimpulan

Berlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti terhadap perundang-undangan tentang pemerintahan daerah di Indonesia. Dengan diberlakukannya undang-undang ini, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi lebih desentralistis, secara umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini telah banyak membawa kemajuan bagi daerah dan juga bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pengisian jabatan kepala daerah menganut paradigma baru, Paradigma baru itu meletakkan titik berat otonomi daerah pada daerah kabupaten/kota sedangkan pada tingkat provinsi diantarnya juga desentralisasi dan karena itu gubernur selain sebagai kepala daerah otonom juga tetap sebagai wakil pemerintah pusat di daerah (dekonsentrasi). Salah satu perubahan yang sangat penting dari sistem pemerintahan daerah setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah dipisahkannya secara tegas antara institusi kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan DPRD. Menurut undang-undang ini, pilkada dilakukan dengan menggunakan sistem demokrasi tidak langsung di mana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD.

Sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah diterbitkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang membawa perubahan yang cukup fundamental dalam hal pemilihan kepala daerah. Jika menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kepala daerah dipilih dan bertanggungjawab kepada DPRD maka menurut Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2004 kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum. Berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah didasari bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lahir sebagai reaksi atau antitesis dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diubah, salah satunya adalah mekanisme pemilihan kepala daerah sebagaimana telah dikemukakan di atas. Dalam Pasal 56 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa:

- (1) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;
- (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Kemudian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Untuk mengetahui mengapa produk hukum tersebut mengalami penggantian maka kita memasuki ranah politik hukum yang dianut oleh produk hukum tersebut, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sebagaimana diketahui bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang. Terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah, Pasal 62 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan ketentuan tentang pemilihan kepala daerah diatur dengan UU, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang dalam Pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa, "Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka,

jujur dan adil.” Kemudian dalam Pasal 3 ayat (2) menyatakan, “Bupati dan Walikota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur dan adil.” Untuk menjamin pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis sesuai amanat Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945, maka proses demokratisasi merupakan syarat utama pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

Saran

1. Pengisian jabatan kepala daerah provinsi, kabupaten/kota, bukanlah berarti hanya semata mencari harkat martabat seseorang melainkan pengabdian terhadap Negara Republik Indonesia dan khususnya bagi masyarakat luas. Dengan demikian jadilah pemimpin yang pro terhadap jabatan yang disumpah pemerintah sebagai kepala daerah yang melayani masyarakat di provinsi, kabupaten/kota, pro aspirasi rakyat, pro terhadap kebutuhan rakyat, bukan pro lembaga partai politik, bukan pro terhadap mafia-mafia penyebar isu sara, dan memperkaya diri sendiri;
2. Dalam pemilihan kepala daerah, pemerintah bersama DPR RI perlu membuat ketentuan baik berupa undang-undang maupun peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang mengatur mengenai penyesuaian tingkat pendidikan pasangan calon kepala daerah yang sesuai dengan pendidikan di bidang pemerintahan (mengerti pemerintahan) bukan yang terjadi saat ini, banyak pasangan calon kepala daerah yang dari tingkat pendidikan tidak sesuai dan tidak memadai dan bahkan untuk lolosnya verifikasi persyaratan pasangan calon membuat ijazah palsu (aspal); dan
3. Untuk menjamin pengisian jabatan kepala daerah yang ideal di masa yang akan datang, pemerintah bersama

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia perlu memperhatikan berbagai dampak yang terjadi dari pemilihan kepala daerah seperti besarnya ongkos pasangan calon kepala daerah yang diusung oleh partai politik, sehingga berdampak besar terhadap korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan demikian perlu dipikirkan pembentukan peradilan khusus tindak pidana pemilu, sehingga tidak menambah beban perkara pada pengadilan umum. Jika peradilan khusus tindak pidana pemilu tidak ada, yang berarti pelanggaran terhadap tindak pidana pemilu menjadi kewenangan peradilan umum dan mengikuti prosedur sebagaimana yang diatur dalam KUHP, maka penjeratan terhadap tindak pidana pemilu tidak hanya dengan menggunakan undang-undang yang khusus mengatur pemilihan umum tetapi juga dapat diseret dengan KUHP. Konsekuensi lebih lanjut, jangka waktu kewenangan penuntutan mengikuti ketentuan yang terdapat dalam KUHP.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Riyanto, Astim. *Negara Kesatuan, Konsep, Asas dan Aktualisasinya*. Bandung: Tapendo. 2006.
- Putra, Teguh Birawa. *Prosiding Seminar Nasional Evaluasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*. Cetakan ke-1. Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi. 2012.

Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (LN No. 244 Tahun 2014, TLN No. 5587).

Undang-Undang Negara Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (LN No. 57 Tahun 2015, TLN No. 5678).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU/2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

Jurnal dan Prosiding

Kana, Philips A. “Pemilihan Kepala Daerah Dalam Dinamika Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.” *disampaikan dalam Seminar Intern Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana, 8 Desember 2015.*

Rosadi, Otong. “Mekanisme Pilkada dan Peran DPRD Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.” dalam *Majalah Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman. Vol. 5. No. 3, (September 2005).*

Internet

Anonim. “Polemik Badan Peradilan Khusus Sengketa Pilkada.” *www.mahkamahkonstitusi.go.id.* Diakses 16 Juli 2017.