REKONSTRUKSI SISTEM PEMILIHAN GUBERNUR DAN PEMILIHAN BUPATI/ WALIKOTA DI INDONESIA

THE RECONSTRUCTION OF ELECTION SYSTEM OF GOVERNOR AND REGENT/MAYOR IN INDONESIA

Eko Noer Kristiyanto

Staf Badan Pembinaan Hukum Nasional-Kementerian Hukum dan HAM RI
Jalan Mayjen Sutoyo Nomor 10 Jakarta Timur
E-mail: tigers_nova@yahoo.com

Diterima: 28 Juli 2015; direvisi: 21 September 2015; disetujui: 15 November 2015

Abstract

Local elections are meant to elect the provincial governors and regents/mayors in the district/city. Filling the post of the head of the region at the provincial level is the same as charging regional head office in the city district, which is elected directly by the people. In Indonesia, the enforcement of government embraces the principles of decentralization, deconcentration, and assistance mandate. Deconcentration and assistance mandate are conducted since not all authorities and administration tasks can be performed by using the principle of decentralization. Decentralization is simply defined as delegation of authority. While deconcentration is the delegation of authority from central government to governor as government's representative in the province. Given the differences in the position of the provincial and district/city as well as the difference between the role of governors and regents/mayors, must the implementation of local elections be the same among regions?. This paper explains that the elections in the province should be indirect, on the other hand, direct elections must be maintained at the district/city level. There will be many positive things if these two mechanisms are implemented. These mechanisms also do not contradict to the constitution.

Keywords: local government, district head, deconcentration, decentralization.

Abstrak

Pemilihan kepala daerah dimaksudkan untuk memilih kepala daerah yaitu gubernur di tingkat provinsi dan bupati/walikota di tingkat kabupaten/kota. Pengisian jabatan kepala daerah di tingkat provinsi adalah sama dengan pengisian jabatan kepala daerah di kabupaten kota, yaitu dipilih secara langsung oleh rakyat. Di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Mengingat perbedaan kedudukan provinsi dan kabupaten/ kota serta perbedaan peranan antara gubernur dan bupati/ walikota, apakah cara pemilihan kepala daerah yang dilakukan di provinsi dan kabupaten/kota harus sama?. Tulisan ini menjelaskan bahwa pemilihan di provinsi sebaiknya dilakukan secara tak langsung, namun disisi lain pemilihan langsung harus tetap dipertahankan di tingkat kabupaten/ kota. Banyak hal positif jika dua mekanisme ini dilaksanakan dan cara ini tidak bertentangan dengan konstitusi.

Kata Kunci: pemerintahan daerah, kepala daerah, dekonsentrasi, desentralisasi.

Pendahuluan

Dinamika praktik ketatanegaraan Republik Indonesia kembali menjadi pembahasan menarik, khususnya rezim pemerintahan daerah. Kali ini terkait mekanisme pemilihan kepala daerah (pilkada). Ada dua mekanisme yang pernah diatur oleh undang-undang. Yang pertama adalah pemilihan kepala daerah secara tak langsung yang dilakukan oleh DPRD, dan kedua adalah pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Pasca-Reformasi, bangsa ini telah melaksanakan pilkada secara langsung dengan berbagai kelebihan dan kekurangannya. Namun pada penghujung 2014, dinamika politik di parlemen menghendaki agar kepala daerah kembali dipilih oleh DPRD. Pro-kontra pun bermunculan dengan argumen beragam, dari mulai efisiensi anggaran hingga isu perampasan kedaulatan rakyat. Tentunya negara ini harus dikendalikan dengan dasar-dasar hukum yang logis, bukan hukum yang didasarkan pada opini dan politik. Oleh karena itu, persoalan ini penting untuk terus dilakukan, terkait bagaimana mekanisme pemilihan kepala daerah yang ideal serta sesuai dengan konstitusi dan demokrasi.

Pemilihan kepala daerah dimaksudkan untuk memilih kepala daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota yaitu gubernur di tingkat provinsi dan bupati/ walikota di tingkat kabupaten/kota. Pengisian jabatan kepala daerah di tingkat provinsi adalah sama dengan pengisian jabatan kepala daerah di kabupaten kota, yaitu dipilih secara langsung oleh rakyat. Konstitusi memberi dasar bahwa pemilihan umum kepala daerah diselenggarakan secara demokratis¹, melalui mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Pemilihan secara demokratis untuk kepala daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dapat dimaknai melalui dua cara pemilihan, yaitu pemilihan oleh DPRD sebagai perwakilan rakyat (demokrasi perwakilan) dan dipilih langsung oleh rakyat (demokrasi langsung), sehingga pelaksanaan kedua cara ini sesuai dengan amanat konstitusi. Tulisan ini tidak menghadapkan dan mempertentangkan

¹ Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis".

dua cara tersebut karena keduanya memiliki sisi positif dan sisi negatif.² Namun penulis mencoba menggambarkan cara mana yang tepat dilakukan untuk melakukan pemilihan kepala daerah di masing-masing tingkatan daerah, dalam hal ini provinsi dan kabupaten/kota.

Pemilihan kepala daerah secara langsung dapat dikatakan sebagai salah satu bentuk nyata pelaksanaan otonomi daerah, dimana rakyat dapat langsung memilih para pemimpin yang dikehendaki secara langsung. Mekanisme kampanye dan proses lain akan membuat para calon pemimpin daerah dikenal lebih baik oleh rakyatnya. Diberikannya otonomi kepada daerah melalui proses desentralisasi, tidak terlepas dari tujuan negara, Dalam hal ini, otonomi memiliki sejumlah fungsi terkait dengan tujuan pemberian otonomi. Bagir Manan mengidentifikasi 5 fungsi otonomi³, salah satunya adalah fungsi pelayanan publik.⁴ Dengan desentralisasi diharapkan pelayanan kepada masyarakat akan berjalan dengan lebih baik dan optimal dengan peningkatan efisiensi dan efektifitas.⁵ Dalam konteks ini, pemilihan kepala daerah secara langsung dapat dianggap sebagai sesuatu yang ideal.

Pelayanan publik secara nyata hanya terjadi di daerah yang memiliki teritorial, yaitu kabupaten/kota, sedangkan provinsi adalah penyebutan secara administrasi terkait wilayah kerja gubernur, yang terdiri atas beberapa kabupaten/kota sekaligus merupakan daerah yang dipimpin oleh seorang gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah. Meskipun pada umumnya sama-sama disebut daerah, perlu dibedakan antara kota/kabupaten sebagai daerah otonom dan provinsi sebagai wilayah administratif:

1. Provinsi merupakan wilayah administratif, karena pelaksanaan tugas-

² Puslitbang BPHN, *Pemilihan Kepala Daerah*, (Jakarta: BPHN, 2011), hlm. 36.

³ Empat fungsi lainnya adalah: fungsi pengelolaan pemerintahan, fungsi politik, fungsi polisionil, dan fungsi keragaman.

⁴ Bagir Manan, "Tugas Sosial Pemerintahan Daerah," *Pikiran Rakyat*, 28 November 2008.

⁵ Badrul Munir, *Perencanaan daerah Dalam Perspektif Otoda*, (Mataram: Bappeda, 2002), hlm. 28.

tugas dan kewenangan gubernur serta lembaga provinsi dalam menjalankan kewenangan dilimpahkan oleh pemerintah pusat. Pemerintahan wilayah administratif adalah satuan pemerintah daerah di bawah pemerintahan pusat yang semata-mata hanya menyelenggarakan pemerintahan pusat di wilayah negara.

2. Kabupaten/kota merupakan daerah otonom yang pemerintahannya berada dalam lingkup pemerintahan daerah otonom yang memiliki ciri-ciri kemandirian untuk menjalankan urusan rumah tangganya termasuk memilih sendiri para pejabat, termasuk mengangkat dan memberhentikannya.⁶

Berdasarkan penjelasan awal tersebut, dapat dipahami bahwa terdapat perbedaan yang mendasar secara kedudukan dan antara provinsi dan kabupaten/kota walau sama-sama menyangkut sebutan “daerah”.

Mengingat karakteristik yang khas dan berbeda antara provinsi dan kabupaten/kota seperti dijelaskan di atas, serta tugas dan kewenangan yang berbeda pula antara gubernur dan bupati/walikota, menjadi pertanyaan apakah tepat jika mekanisme yang sama diberlakukan dalam proses pemilihan kepala daerah di tingkat provinsi dan kota/kabupaten?.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif pada dasarnya meneliti kaidah-kaidah hukum dan asas-asas hukum⁷, menelaah permasalahan dengan berpedoman pada data sekunder, yaitu bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer yang dimaksud adalah Undang-

⁶ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur*, (Jakarta: Graha Ilmu, 2011), hlm. 45.

⁷ Bagir Manan, “*Penelitian Terapan di Bidang Hukum*”, makalah, disampaikan pada Lokakarya Peranan Naskah Akademis dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, BPHN, Jakarta, 9 – 11 November 1993, hlm. 7. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji menyatakan bahwa penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepastakan merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka yaitu dengan cara menelaah permasalahan dengan berpedoman pada data sekunder.

Undang Dasar 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan judul penelitian.

Bahan hukum sekunder yang dimaksud adalah doktrin, ajaran para ahli, hasil karya ilmiah para ahli, berita-berita dan hasil wawancara pihak terkait yang diperoleh dari surat kabar serta situs-situs internet yang relevan dengan judul penelitian.

Data di atas dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*) dan penelusuran melalui media internet (*online research*). Dalam hal ini penulis menitikberatkan dalam konteks pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya mengkaji kedudukan provinsi, kabupaten, dan kota. Serta kemudian membandingkannya dengan tugas dan kewenangan gubernur, bupati, dan walikota dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Bagaimana pula mekanisme yang tepat dalam pemilihan kepala daerah di masing-masing daerah yang memiliki peranan berbeda terkait desentralisasi, dekonsentrasi serta tugas pembantuan. Berdasarkan hasil kajian tersebut, dapat disimpulkan daerah mana yang tepat untuk melaksanakan pemilihan langsung oleh rakyat dan daerah mana yang cukup melakukan pemilihan tak langsung melalui DPRD. Kemudian penulis akan mencoba menawarkan solusi dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota sesuai dengan kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pembahasan

1. Sejarah Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Setelah Kemerdekaan Republik Indonesia diproklamasikan tanggal 17 Agustus 1945, pemerintah Indonesia mulai menata sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam penataan tersebut, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah (KND) yang ditetapkan tanggal 23 Nopember 1945. Dalam undang-undang tersebut, kepala daerah diangkat oleh pemerintah pusat, dan mereka merupakan wakil pemerintah di daerah. Selain itu, kepala daerah juga memimpin Komite Nasional Daerah yang kemudian berubah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) yang anggotanya

sebanyak 5 (lima) orang sebagai penyelenggara pemerintahan daerah sehari-hari.⁸ Dengan demikian, pengangkatan kepala daerah tidak melalui suatu proses politik atau tahapan-tahapan sebagaimana lazimnya sekarang, seperti pencalonan, penjaringan, seleksi dan pemilihan, tetapi lebih merupakan pengangkatan langsung dari pemerintah pusat. Hal itu dilakukan karena beberapa faktor, antara lain karena suasana politik yang belum stabil, masyarakat masih dalam kondisi traumatik, aturan pelaksanaan belum jelas, dan DPRD yang merupakan representasi suara rakyat belum ada, karena pemilu belum dilaksanakan.⁹

Setelah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 dianggap kurang memadai dalam menata penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan usaha mencapai demokratisasi kehidupan politik sebagai tujuan revolusi, pemerintah melakukan pembaharuan dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang tersebut dimaksudkan untuk menciptakan pelaksanaan pemerintahan daerah yang dapat memenuhi harapan masyarakat. Salah satu aspek penting yang diperbaharui adalah menyangkut tata cara rekrutmen calon kepala daerah. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa kepala daerah diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari sekurang-kurangnya dua, dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh DPRD. Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk merekrut kepala daerah yang didasarkan atas kepentingan politik masyarakat setempat, sehingga pemerintah pusat mengangkat calon berdasarkan atas aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui DPRD bersangkutan. Pengangkatan yang dilakukan oleh Mendagri itu adalah sebagai upaya menyesuaikan kepentingan politik masyarakat setempat dengan kepentingan politik pemerintah pusat. Sampai akhir berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan diganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, tidak pernah ada undang undang

yang mengatur tentang tatacara rekrutmen kepala daerah, sehingga lebih merupakan pajangan konsep politik.

Dalam perkembangan selanjutnya, rezim Soekarno dan Soeharto menjadikan pengisian jabatan kepala daerah cenderung dikendalikan dan didominasi oleh pusat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah menunjukkan karakter sentralistik yang sangat kuat. Saat itu pejabat-pejabat di daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/ kota dapat dipastikan berasal dari militer atau petinggi Golkar.¹⁰

Pasca-Reformasi, semangat desentralisasi menguat. Akhirnya dua produk undang-undang lahir dan menjadi momentum bergesernya bandul dominasi pusat ke daerah. Kedua Undang-Undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Terjadi evolusi hukum serta mekanisme pemilihan kepala daerah (pilkada) yang sangat penting di masa reformasi ini. Jika semula pilkada dilakukan atas dasar pencalonan fraksi-fraksi di DPRD dan dipilih oleh anggota DPRD, kini menjadi dicalonkan oleh partai politik yang memperoleh suara 15% kursi DPRD, untuk kemudian dipilih langsung oleh rakyat. Terobosan penting lainnya terjadi pada tahun 2007 ketika Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan Nomor 005/ PUU-VII/2007 yang membuka ruang bagi calon perseorangan untuk berkompetisi menjadi seorang kepala daerah.¹¹

Pada tahun 2014 terbitlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. DPR menyetujui revisi Undang-Undang terkait pilkada yang menyerahkan kembali pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Banyak yang menganggap hal ini adalah langkah mundur. Pilkada langsung tetap akan dilaksanakan di negeri ini setelah DPR menyetujui Peraturan

⁸ Jayadi Nas, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah*, (Makassar: UNHAS, 2002), hlm. 36

⁹ Lomba Sultan, "Sistem Pemilihan Kepala Daerah dalam Perspektif Hukum Islam di Indonesia", *Jurnal AL-FIKR*, Vol. 15, No. 2, 2011, hlm. 156.

¹⁰ Sulardi, "Dinamika Demokratisasi Dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Dilema Calon Perseorangan", *Jurnal Konstitusi*, Vol. III, No.1, 2010, hlm. 11.

¹¹ Terlepas dari hal-hal positif dan terobosan-terobosan selama praktik pilkada, di sisi lain, pemilihan kepala daerah secara langsung ternyata menimbulkan banyak persoalan, dari mulai anggaran yang sangat besar, politik uang yang merajalela, konflik-konflik horisontal di masyarakat hingga kualitas pemimpin daerah yang buruk karena hampir seluruh kepala daerah hasil pemilihan langsung terjerat kasus korupsi.

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang pada intinya adalah pemerintah tetap melaksanakan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung.¹² Hal ini semakin diperkuat dengan PERPPU yang disetujui menjadi Undang-Undang yang diatur dalam 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.

2. Kedudukan Provinsi dan Kewenangan Gubernur

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang administrasi dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau pejabatnya di wilayah negara di luar kantor pusatnya.¹³ Dalam konteks ini maka yang dilimpahkan adalah wewenang administrasinya, bukan wewenang politik.¹⁴ Gubernur adalah penerima wewenang dari pemerintah pusat¹⁵, maka pada hakikatnya gubernur adalah pejabat pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah. Dalam hal ini sesungguhnya gubernur adalah bagian dari wilayah administratif yang merupakan bagian dari pusat, tugasnya pun sangat terbatas karena sebagai pelaksana administratif gubernur hanya menjadi pelaksana dari keputusan dan kebijakan pusat. Secara hierarki administrasi pun sangat tegas bahwa gubernur tunduk kepada pemerintah pusat.¹⁶ Gubernur memiliki kedudukan sebagai

wakil pemerintah pusat juga dikarenakan gubernur bertanggung jawab kepada presiden.¹⁷

Dalam sistem otonomi daerah Indonesia, terdapat dua pola hubungan yaitu:

- a. Pola hubungan antara pusat dan provinsi
- b. Pola hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota

Dengan demikian, pusat hanya berhubungan secara langsung dengan provinsi, sedangkan hubungannya dengan kabupaten/ kota tidak secara langsung, melainkan harus melalui provinsi. Hal tersebut memperlihatkan bahwa gubernur bertindak sebagai perantara dan “jembatan” antara pusat dan daerah. Gubernur menjadi pengawas pelaksanaan program-program pembangunan dan pelayanan publik di daerah (kabupaten/kota), karena dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengawasan merupakan unsur yang tidak terpisahkan dari kebebasan berotonomi. Kebebasan dan kemandirian berotonomi di satu pihak dan pengawasan di pihak lain merupakan dua sisi dari satu lembar mata uang dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (desentralisasi).¹⁸

Pelimpahan kewenangan pemerintahan pusat kepada gubernur adalah bentuk nyata pelaksanaan asas dekonsentrasi di Indonesia. Dekonsentrasi diberlakukan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilaksanakan dengan menggunakan asas desentralisasi. Selain itu, sebagai negara kesatuan tak mungkin seluruh wewenang dan urusan pemerintah didesentralisasikan kepada daerah.¹⁹

Salah satu tujuan administratif dari kebijakan dekonsentrasi adalah pejabat dekonsentrasi dapat mengetahui apa yang menjadi potensi dan kebutuhan daerah. Hal ini berkaitan dengan penyusunan program-program pusat ataupun daerah yang saling sinergis dan menunjang satu

¹² Secara garis besar PERPPU ini mencabut dan menyatakan tidak berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, yang mengatur pelaksanaan pilkada secara tidak langsung oleh DPRD.

¹³ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Grasindo, 2007), hlm. 18.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Pasal 1 butir 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: “dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi”.

¹⁶ Hal ini berbeda dengan konsep desentralisasi yang menciptakan otonomi dan daerah otonom seperti kabupaten/kota.

¹⁷ Pasal 25 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH UII, 2005), hlm. 154.

¹⁹ Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama.

sama lain.²⁰ Kehadiran dekonsentrasi adalah semata-mata untuk melancarkan pemerintahan sentral/pusat di daerah.²¹

Dari uraian tersebut dapat terlihat bahwa Gubernur sebagai pejabat dekonsentrasi seharusnya hanya berperan sebagai perantara antara pemerintah pusat dan daerah, sebatas administratif tanpa ada kewenangan-kewenangan politis. Dalam konteks ini sebenarnya peraturan perundang-undangan terkait Pemerintahan Daerah telah mengatur secara tegas mengenai kewenangan gubernur dan tidak memberi peluang untuk melebihi kewenangan administratif. Namun peran dan fungsi sebagai ujung tombak pemerintah pusat di daerah menjadi tak dapat terlaksana optimal jika gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat. Hikmahanto Juwono mengatakan bahwa kerap terjadi kondisi dimana kepala daerah lebih mengutamakan kepentingan rakyat pemilihnya daripada kepentingan pemerintah pusat, karena yang ditafsirkan adalah amanah, mandat rakyat serta janji kampanye yang dalam banyak hal bisa jadi berbeda dengan garis kebijakan pemerintah pusat dalam tataran yang paling konkret.²²

Provinsi merupakan wilayah administratif, karena pelaksanaan tugas-tugas dan kewenangan gubernur serta lembaga provinsi dalam menjalankan kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat. Pemerintahan wilayah administratif adalah satuan pemerintah daerah di bawah pemerintahan pusat yang semata-mata hanya menyelenggarakan pemerintahan pusat di wilayah negara. Adapun ciri-ciri dari pemerintahan wilayah administratif adalah:²³

- a. Satuan pemerintahan semacam ini pada hakikatnya adalah perpanjangan tangan dari pemerintah pusat;
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan

hanyalah bersifat administrasi semata;

- c. Pelaksananya adalah pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah;
- d. Hubungan antara pemerintahan wilayah administrasi dan pemerintahan pusat adalah hubungan antara atasan dan bawahan dalam rangka menjalankan perintah;
- e. Seluruh penyelenggaraan pemerintahannya dibiayai dan menggunakan sarana dan prasarana dari pusat.

Dari paparan di atas maka gubernur sebagai pejabat wilayah administrasi mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya ke pusat dan bukan kepada rakyat di daerah tersebut. Rakyat pun tidak dapat meminta pertanggungjawaban perihal kebijakan yang telah digariskan pusat. Pejabat dekonsentrasi hanya bertanggungjawab dari aspek pelaksanaan dari kebijakan tersebut.²⁴ Maka sesungguhnya tidak perlu gubernur dipilih secara langsung oleh masyarakat, karena memang tidak ada kewenangan yang melahirkan suatu pertanggungjawaban antara gubernur dengan rakyat, pemilihan gubernur secara langsung oleh rakyat tidak relevan karena interaksi yang terjalin antara rakyat dan gubernur tidak bersifat langsung. Dengan fungsi yang sangat terbatas dan lebih bersifat administratif, penulis berpendapat bahwa pemilihan gubernur tidak perlu dilakukan secara langsung.

3. Kabupaten/Kota, dan Kewenangan Bupati/Walikota

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi.²⁵ Desentralisasi adalah penyerahan

²⁰ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *op.cit.*, hlm. 67-68.

²¹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 274-275.

²² Inna Junaenah, "Implikasi Pemilihan Gubernur Secara Langsung Terhadap Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat", *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, Juni 2010, hlm. 61.

²³ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *op.cit.*, hlm. 44.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 66.

²⁵ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi, maka muncul otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan.²⁶

Kabupaten/kota merupakan daerah otonom yang pemerintahannya berada dalam lingkup pemerintahan daerah otonom yang memiliki ciri-ciri kemandirian untuk menjalankan urusan rumah tangganya termasuk memilih sendiri para pejabat, termasuk mengangkat dan memberhentikannya.²⁷ Maka memilih langsung kepala daerahnya dalam hal ini bupati dan walikota tentunya menjadi langkah yang tepat, karena merekalah yang akan memimpin daerahnya dan berhubungan secara langsung dengan masyarakat daerahnya. Janji-janji dan komitmen kepala daerah semasa kampanye pun akan menjadi tanggung jawab secara langsung antara pemimpin dan rakyatnya.

Cara pemilihan langsung seperti yang diimplementasikan untuk memilih bupati dan walikota layak diapresiasi dan dipertahankan. Cara ini tepat ketika dilakukan di tingkat kabupaten/kota, bukan provinsi, karena berkaitan dengan hubungan dan interaksi secara langsung antara rakyat dan kepala daerah. Selain itu juga, karena otonomi yang sesungguhnya dalam konteks desentralisasi terdapat di kabupaten/kota. Bagir Manan menekankan pentingnya pemilihan secara langsung berkaitan dengan otonomi daerah.²⁸

Kedudukan bupati/walikota sebagai kepala pemerintah kabupaten/kota sebagai unit langsung yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat perlu memiliki legitimasi yang kuat melalui pemilihan langsung oleh rakyat sehingga berakibat interaksi yang berbasis kepercayaan.²⁹

²⁶ Eko Noer Kristiyanto, "Pemilihan Gubernur Tak Langsung Sebagai Penegasan Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1, No. 3, 2012, hlm. 397.

²⁷ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *op.cit.*, hlm. 45.

²⁸ Inna Junaenah, *op.cit.*, hlm. 65.

²⁹ Hal senada diutarakan oleh menteri dalam negeri seperti

Di daerah otonom seperti kabupaten dan kota, rakyat dapat benar-benar memilih sendiri seorang kepala daerah sesuai dengan aspirasinya. Hal ini dapat dikatakan sejalan dengan pendapat Bagir Manan bahwa daerah yang otonom dan mandiri layak diberi tempat untuk mengurus rumah tangganya sendiri sehingga tidak ada alasan bagi daerah untuk memisahkan diri dari Republik Indonesia.³⁰

Titik utama dan penentu dari otonomi daerah seyogyanya terletak di daerah itu sendiri. Daerah yang dimaksud dalam konteks ini adalah kabupaten dan kota. Berbeda dengan provinsi justru di kabupaten/kotalah hakikat otonomi daerah itu tampak. Peranan kepala daerah sangat besar terhadap daerahnya. Fungsi pelayanan dan tanggung jawab itu harus didukung legitimasi kuat yang hanya akan didapatkan melalui pemilihan langsung oleh rakyat.

4. Sistem Pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota pada Masa yang Akan Datang

Dengan sistem yang ada sekarang, provinsi sebagai daerah otonom sekaligus wilayah administrasi menimbulkan konsekuensi terhadap kedudukan gubernur. Selain sebagai kepala daerah, gubernur juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang berkewajiban menjalankan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepadanya. Namun tidak dapat dinafikan, bahwa dwi status yang disandang gubernur cenderung membuka peluang terjadinya tumpang tindih perhatian antara kedua peran. Konflik ini akan terjadi ketika gubernur menghadapi masalah untuk menunda kebijakan pemerintah pusat yang memiliki kemungkinan bertentangan dengan aspirasi masyarakat daerah.³¹ Kegamangan serta tarik ulur antara dua status itu akan semakin kuat jika gubernur dipilih langsung oleh masyarakat.³²

dikutip dari <http://www.radarsulteng.co.id/index.php/berita/detail/Rubrik/43/6090>, diakses pada tanggal 25 Februari 2013.

³⁰ Inna Junaenah, *op.cit.*, hlm. 58.

³¹ Inna Junaenah, "Menemukan Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Masa Transisi Otonomi", makalah disampaikan dalam Simposium Nasional, "Satu Dasawarsa Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Indonesia Menuju Negara Konstitusional?", Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran, 31 Oktober-1 November 2012.

³² Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, posisi gubernur menjadi unik dan khas, karena otonomi daerah dan pemilihan

Semakin kuat otonomi di tingkat provinsi akan melemahkan otonomi di kabupaten/kota. Dengan tetap tergantung kepada program-program gubernur, semakin banyak pelayanan publik yang harus dilaksanakan oleh perangkat provinsi. Hal ini mengurangi hakikat otonomi untuk mendekatkan pelayanan publik kepada rakyat karena jarak antara pemerintah provinsi dan rakyat terlalu jauh. Sementara itu pada tingkat kabupaten/kota yang lebih membutuhkan pembinaan dan fasilitasi kurang terberdayakan kemampuan dan kemandiriannya.³³ Lebih jauh, Bagir Manan mengatakan bahwa otonomi di dua tingkat pemerintahan daerah menjadikan *overlapping* teritorial, *overlapping* wewenang, dan inefisiensi birokrasi.³⁴

Gubernur sebagai pemimpin provinsi bertugas mengarahkan walikota dan bupati sebagai pemimpin kota/kabupaten untuk melakukan pembangunan dan pelayanan di daerahnya agar sinergis dan harmonis dengan pusat. Pelaksanaan otonomi daerah harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dengan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan, dan juga harus menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.³⁵ Untuk melaksanakan tugas itu, maka gubernur harus memiliki kewenangan yang kuat dan tak dapat dinafikan oleh bupati maupun walikota. Nyatanya hingga saat ini masih banyak walikota/bupati yang mengabaikan eksistensi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.³⁶ Perlu ditegaskan sekali lagi bahwa peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat merupakan salah satu instrumen

langsung di daerah telah menjadikan gubernur sebagai seorang kepala daerah, namun di sisi lain dengan adanya asas dekonsentrasi mana gubernur pun bertindak sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan, termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di kabupaten dan kota.

³³ *Ibid.*

³⁴ Inna Junaenah, "Menemukan Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Masa Transisi Otonomi", *op.cit.*

³⁵ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Bandung: Binacipta, 1985), hlm. 35.

³⁶ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *op.cit.*, hlm. viii.

sentralisasi³⁷ yang penting untuk melaksanakan tugas konstitusional mengantarkan daerah-daerah pada masa transisi otonomi.³⁸

Kewenangan yang dimiliki oleh gubernur seperti diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pelaksana terkait, menunjukkan bahwa peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat lah yang perlu diperkuat agar pemerintahan dan penyelenggaraan negara dapat berjalan dengan baik dan konstitusional. Secara redaksional pun, kata-kata yang tercantum dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah seperti pembinaan, koordinasi, pengawasan ataupun supervisi, fasilitasi, monitoring, evaluasi, secara esensi menunjukkan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.³⁹ Arah optimalisasi yang dapat dikembangkan dari fungsi gubernur adalah dengan berfokus kepada pelaksanaan fungsi pembinaan, pengawasan, dan koordinasi.⁴⁰ Untuk itu, di masa yang akan datang perlu dilakukan kebijakan terkait pembatasan otonomi provinsi atau bahkan penghapusan. Bagir Manan mengatakan bahwa semakin optimal tugas gubernur sebagai wakil pemerintah otonomi di provinsi akan semakin terbatas.⁴¹ Dalam konteks yang sama, Ateng Syafrudin mengatakan bahwa semakin luas otonomi daerah dalam rangka desentralisasi, semakin sedikit fungsi-fungsi dekonsentrasi.⁴² Sehingga untuk mengoptimalkan

³⁷ Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi, sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Desentralisasi bukanlah alternatif dari sentralisasi, dalam satu negara tidak mungkin dianut hanya asas sentralisasi saja untuk semua urusan, dan demikian pula sebaliknya.

³⁸ Hal senada diungkapkan Inna Junaenah dalam makalah berjudul "Menemukan Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Masa Transisi Otonomi", *op.cit.*

³⁹ Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

⁴⁰ Inna Junaenah, *op.cit.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Inna Junaenah, "Implikasi Pemilihan Gubernur Secara Langsung Terhadap Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat", *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, Juni, 2010,

fungsi gubernur dalam kaitannya sebagai wakil pemerintah yang melaksanakan dekonsentrasi, tidak perlu diadakan pemilihan langsung untuk memilih gubernur di tingkat provinsi.

Lain halnya tentang pemilihan kepala daerah di tingkat kabupaten dan kota. Mekanisme kampanye dan proses lain akan mampu membuat para calon pemimpin daerah dikenal lebih baik oleh rakyatnya. Hal ini sangat penting karena berkaitan erat dengan salah satu tujuan dan desentralisasi dan otonomi daerah. Diberikannya otonomi kepada daerah melalui proses desentralisasi tidak terlepas dari tujuan negara. Dalam hal ini, otonomi memiliki sejumlah fungsi terkait dengan tujuan pemberian otonomi. Bagir Manan mengidentifikasi 5 fungsi dari otonomi. Salah satunya adalah fungsi pelayanan publik⁴³ yaitu agar lebih dekat dengan rakyat yang wajib dilayani.⁴⁴ Adanya desentralisasi diharapkan pelayanan kepada masyarakat akan berjalan dengan lebih baik dan optimal dengan peningkatan efisiensi dan efektifitas.⁴⁵ Dalam konteks ini, pemilihan kepala daerah secara langsung dapat dianggap sebagai sesuatu yang ideal, karena pemilihan langsung lebih tepat jika dilaksanakan di daerah otonom yang melakukan desentralisasi secara penuh, dalam hal ini kabupaten/kota.⁴⁶

hlm. 62.

⁴³ Empat fungsi lainnya adalah fungsi pengelolaan pemerintahan, fungsi politik, fungsi polisionil, dan fungsi keragaman.

⁴⁴ Bagir Manan, "Tugas Sosial Pemerintahan Daerah", *op.cit.*

⁴⁵ Badrul Munir, *op.cit.*, hlm. 28.

⁴⁶ Pemilihan kepala daerah secara demokratis pada umumnya secara langsung banyak menuai kecaman dan permasalahan dalam pelaksanaannya seperti terjadinya *money politic* di masyarakat secara langsung, dinasti politik, ongkos untuk menjadi kepala daerah sangat besar hingga ada yang menghabiskan dana milyaran rupiah dan lain sebagainya. Namun yang patut disyukuri ialah dengan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung bermunculan muka-muka baru pemimpin-pemimpin daerah yang memang berhasil membangun daerahnya dan dicintai serta disukai oleh masyarakatnya. Hal ini menandakan pemilihan kepala daerah secara langsung dapat memberdayakan masyarakat dan menciptakan kepemimpinan lokal/daerah yang arif dan bijaksana dalam mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat daerah. Sebagai apapun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu dijadikan tolok ukur untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-mata ditentukan oleh ada tidaknya pemilihan oleh rakyat atas

Mekanisme pemilihan kepala daerah perlu mempertimbangkan sistem pemerintahan yang dianut. Namun tidak berarti sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan Indonesia saat ini mewajibkan pemilihan kepala daerah secara langsung di semua level pemerintahan. Amerika dan Inggris menjadi contoh nyata bahwa perekrutan kepala daerah di seluruh tingkat pemerintah daerah tidak harus kongruen dengan penentuan kepala daerah di tingkat nasional. Bahkan, pilkada di level pemerintahan tertentu diberlakukan secara asimetris.⁴⁷ Inggris yang menerapkan sistem parlementer misalnya, ternyata menerapkan pemilihan kepala daerah secara langsung yang identik dengan sistem presidensial.⁴⁸ Di Amerika Serikat semua gubernur negara bagian juga dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi di tingkat *city* dan *municipality* pemilihan kepala daerahnya tidak seragam.⁴⁹

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 mengamanatkan agar pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. Pemilihan secara demokratis untuk kepala daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dapat dimaknai melalui dua cara pemilihan, yaitu pemilihan oleh DPRD sebagai perwakilan rakyat (demokrasi perwakilan) dan dipilih langsung oleh rakyat (demokrasi langsung). Dengan demikian pelaksanaan kedua mekanisme ini telah memenuhi amanat konstitusi sebab konstitusi tidak memerintahkan secara tegas cara demokratis mana yang harus dilaksanakan dan tidak membatasi hanya satu cara saja untuk diterapkan dalam seluruh tingkatan pemilihan kepala daerah.

Penutup

Pemilihan Kepala Daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota tidak perlu dilakukan

pemimpin-pemimpinnya. Pemilihan memerlukan perangkat lain untuk mendukung proses pemilihan. Lihat Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), h. 204.

⁴⁷ Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, *Keluar dari Hitam Putih Pilkada*, 16 September 2014, <http://nasional.kompas.com/read/2014/09/16/14123031/Keluar.dari.Hitam-Putih.Pilkada>, diakses pada tanggal 18 Februari 2015.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

secara kongruen. Pemilihan kepala daerah di dua tingkatan ini sebaiknya dilakukan dalam mekanisme dan cara berbeda, yaitu pemilihan secara langsung oleh rakyat untuk memilih bupati/walikota di tingkat kabupaten/kota, dan pemilihan secara tak langsung untuk memilih gubernur di tingkat Provinsi. Alasan gagasan pelaksanaan dua cara pemilihan kepala daerah ini dikarenakan kedudukan provinsi dan kabupaten/kota yang berbeda walau sama-sama disebut sebagai daerah. Begitu pula peranan, fungsi dan kewenangan yang sangat berbeda antara gubernur dan bupati/ walikota walaupun sama-sama disebut sebagai kepala daerah.

Gubernur adalah penerima wewenang dari pemerintah pusat, maka hakikatnya gubernur adalah pejabat pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah. Dalam hal ini sesungguhnya gubernur wakil pemerintah pusat di daerah, tugas dan kewenangannya pun sangat terbatas. Untuk mengoptimalkan fungsi gubernur dalam kaitannya sebagai wakil pemerintah yang melaksanakan dekonsentrasi, tidak perlu diadakan pemilihan langsung untuk memilih gubernur di tingkat provinsi.

Lain halnya ketika kita berbicara dan membahas tentang pemilihan kepala daerah di tingkat kabupaten dan kota yang pada hakikatnya adalah daerah yang secara nyata melaksanakan desentralisasi. Mekanisme kampanye dan proses lain dalam rangkaian pemilihan langsung akan mampu membuat para calon pemimpin daerah dikenal lebih baik oleh rakyatnya. Hal ini sangat penting karena berkaitan erat dengan tujuan dan fungsi desentralisasi serta otonomi daerah utamanya terkait pelayanan publik. Dalam konteks ini, pemilihan kepala daerah secara langsung dapat dianggap sebagai sesuatu yang ideal. Kedua cara tersebut, yaitu pemilihan langsung oleh rakyat dan secara tak langsung melalui DPRD adalah cara yang demokratis, sehingga pelaksanaannya pun tak melanggar ketentuan konstitusi yang sebatas menghendaki dan mengamankan agar pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. Konstitusi juga tidak mengatur secara terbatas pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara kongruen dan tak pula membatasi cara demokratis mana yang harus dilaksanakan.

Daftar Pustaka

Buku

- Hadiwijoyo, Suryo Sakti. 2011. *Gubernur*. Jakarta: Graha Ilmu.
- Huda, Ni'matul. 2009. *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Manan, Bagir. 2005. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH UII
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Munir, Badrul. 2002. *Perencanaan daerah Dalam Perspektif Otonomi, Mataram: BAPPEDA*
- Nas Jayadi. 2002. *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah*. Makassar: UNHAS.
- Nurcholis, Hanif. 2007. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo.
- Puslitbang BPHN. 2011. *Pemilihan Kepala Daerah*. Jakarta: BPHN.
- Syafrudin, Ateng. 1985. *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bandung: Binacipta.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2001. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Jurnal

- Junaenah, Inna. 2010. *Implikasi Pemilihan Gubernur Secara Langsung Terhadap Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat*. *Jurnal Konstitusi*. Vol II. Juni.
- Kristiyanto, Eko Noer. 2012. "Pemilihan Gubernur Tak Langsung Sebagai Penegakan Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah". *Jurnal Rechtsvinding* 1(3).
- Sulardi. 2010. "Dinamika Demokratisasi Dalam Pemilukada dan Dilema Calon Perseorangan". *Jurnal Konstitusi* 3(1).
- Sultan, Lomba. 2011. "Sistem Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Hukum Islam di Indonesia". *Jurnal AL-FIKR* 15(2).

Laporan dan Makalah

- Manan, Bagir. 1993. "Penelitian Terapan di Bidang Hukum". Makalah disampaikan pada Lokakarya Peranan Naskah Akademis dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, BPHN, Jakarta, 9-11 November.

Junaenah, Inna. 2012. "Menemukan Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Masa Transisi Otonomi". Makalah disampaikan pada Simposium Nasional di Universitas Padjadjaran.

Surat Kabar dan Website

Manan, Bagir. 2008. "Tugas Sosial Pemerintahan Daerah". *Pikiran Rakyat*. 28 November.

"Membalik Locus Otonomi." 4 Desember 2012. <http://www.radarsulteng.co.id/index.php/berita/detail/Rubrik/43/6090>.

"Keluar Dari Hitam Putih Pilkada." 16 September 2014. <http://nasional.kompas.com/read/2014/09/16/14123031/Keluar.dari.Hitam-Putih.Pilkada>.

Lain-lain

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

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.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah