

**PEMILIHAN SERTA PENGANGKATAN KEPALA DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA<sup>1</sup>**

Oleh : Farry Christian Kumayas<sup>2</sup>

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pengaturan tentang pemilihan serta pengangkatan Kepala Daerah dan bagaimana Perbandingan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Perubahannya. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatife, maka dapat disimpulkan, bahwa: 1. Pemilihan dan pengangkatan Kepala Daerah diatur dalam peraturan perundang-undangan baik mengenai persyaratan administrasi maupun persyaratan teknis. Dalam situasi dinamika politik mempengaruhi substansi dalam setiap perubahan peraturan perundang-undangan yang terjadi, sehingga asumsi yang menyatakan bahwa hukum adalah produk politik, tidak terbantahkan. Situasi ini terjadi dalam produk perundang-undangan yang mengatur tentang pemilihan Kepala Daerah yang turut mengalami perubahan sesuai dengan kepentingan politik penguasa. 2. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemilihan Kepala Daerah terdapat perbedaan yang sangat mendasar, yaitu dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 yang di tetapkan hanyalah mengenai jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota tanpa menyertakan wakilnya. Apabila dicermati, perubahan inipun terjadi akibat adanya pertimbangan-pertimbangan politis setelah mempelajari dan mengevaluasi hasil dari pemilihan sebelumnya yang mengusung calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara satu paket hasil dari koalisi partai-partai pendukung pasangan tersebut, dalam perjalannya pemerintahannya kerap terjadi perpecahan akibat masing-masing memperjuangkan kepentingan partai atau kelompok pendukungnya.

<sup>1</sup> Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing : Prof. Dr. Telly Sumbu, SH, MH; Dr. Donna O. Setiabudhi; Dr. Mercy M. M. Setlight, SH, MH.

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat Manado, NIM. 080711437

Kata kunci: Pemilihan, Pengangkatan, Kepala Daerah

**PENDAHULUAN**

**A. LATAR BELAKANG PENELITIAN**

Adanya perubahan dalam Undang-Undang mengenai Pemerintah Daerah turut merubah terhadap tata cara maupun prosedur Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah yaitu perubahan pertama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Salah satu perubahan yang paling fundamental pada era Reformasi adalah tatacara pemilihan yang dilakukan secara langsung. Pemilihan secara langsung terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah antara lain disebabkan karena lahirnya era reformasi di tahun 1998 setelah jatuhnya regim orde baru yang menghendaki pelaksanaan asas demokrasi diberikan secara langsung kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan rakyat, hal ini mengacu pada pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dahulunya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat, setelah reformasi dipilih secara langsung oleh rakyat. Pada masa Orde Baru, pejabat kepala daerah baik Gubernur maupun Bupati dan Walikota yang dahulunya dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, setelah reformasi dipilih secara langsung oleh rakyat.<sup>3</sup>

J.J. Rousseau memfokuskan kedaulatan rakyat pada kehendak umum<sup>4</sup> yang berupa kesatuan yang dibentuk individu dan yang mempunyai kehendak.<sup>5</sup> Dalam frame yang tidak jauh berbeda, focus pandangan Immanuel

<sup>3</sup> Mengacu pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Pasal 1 Angka 5.

<sup>4</sup> H.Salim, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, RajaGrafindo Persada, 2012, hlm.132.

<sup>5</sup> H.Salim, *Loc.Cit.*, hlm. 132.

Kant yang mengemuka adalah bahwa "kekuasaan yang tertinggi dalam suatu Negara adalah pada rakyat. Rakyatlah nantinya yang akan membuat undang-undang."<sup>6</sup> Menurut Kant, Kedaulatan Rakyat mempunyai makna;<sup>7</sup>

1. Kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat;
2. Kekuasaan pemerintah berasal dari rakyat;
3. Pemerintah dan penguasaan berasal dari rakyat.

Dalam situasi kekinian Indonesia dengan adanya hasil amandemen IV UUD 1945, ditentukan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan Negara<sup>8</sup> yang diimplementasikan lewat pemilihan langsung terhadap Kepala Daerah.

Perjalanan kenegaraan dengan dinamika yang terus menyertai setiap pergerakan dan perjalanan kehidupan bernegara, maka evaluasi akan kinerja ataupun efektifitas sebuah sistem atau program harus dilakukan yang ditujukan untuk terus terjadi perbaikan dan penyempurnaan yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat secara umum. Demikian juga hal ini harus dilakukan untuk mengevaluasi sistem pemilihan kepala daerah dengan melakukan evaluasi selama kurun waktu yang sudah dilalui dengan mempertimbangkan aspek positif maupun aspek negative yang menyertainya. Sudah tentu aspek negative yang perlu ditelaah lebih mendalam untuk mendapatkan hasil yang lebih memuaskan demi penyempurnaan dan perbaikan.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana pengaturan tentang pemilihan serta pengangkatan Kepala Daerah?
2. Bagaimanakah Perbandingan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Perubahannya?

## **C. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif atau penelitian terhadap norma hukum yang terdapat dalam Undang-undang

Nomor 32 Tahun 2004, khususnya ketentuan yang mengatur tentang pemilihan dan pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Serta Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

## **PEMBAHASAN**

### **A. SYARAT-SYARAT CALON KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH**

Penulis akan membahas persyaratan-persyaratan calon Kepala Daerah dan WakilKepala Daerah hanya yang penting saja.

1. Syarat pertama: bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Penjelasan pasal 58 UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatakan: yang dimaksud dengan "bertaqwa" dalam ketentuan ini dalam arti taat menjalankan kewajiban agamanya. Syarat pertama ini adalah syarat religius formal dan bukan religius material. Yang dimaksud dengan religius formal adalah syarat yang kelihatan bahwa seseorang taat menjalankan kewajiban agamanya. Misalnya dalam agama Islam orang tersebut taat menjalankan solat lima waktu, mengunjungi mesjid, aktif dalam pengajian, rajin bersedekah, pokoknya orang tersebut taat menjalankan akidah agama, tanpa melihat apakah ketaatan itu dilakukan secara ikhlas atau tidak. Dalam agama Kristen misalnya ketaatan formal ini nampak dari aktivitas orang tersebut rajin ke gereja setiap minggu, rajin mengunjungi ibadah kolom, rajin berjemaat dan sebagainya, pokoknya rajin menjalankan ajaran agamanya, tanpa melihat apakah ketaatan itu dilakukan secara ikhlas atau tidak. Sebab apakah seseorang menjalankan kewajiban agamanya secara ikhlas, hal ini tidak dapat diukur dan hanya Tuhan Yang Maha Kuasa yang mengetahui. Dalam kenyataannya, ada juga kepala daerah dan wakil kepala daerah yang pada waktu mencalonkan diri "lolos" dari syarat pertama ini, tetapi dalam kenyataannya jatuh kedalam percobaan dan berakhir di lembaga pemyarakatan karena

<sup>6</sup> Ibid, hlm. 132-133.

<sup>7</sup> Ibid hlm. 133.

<sup>8</sup> Ibid, hlm.138

melakukan tindak pidana korupsi. Dalam memasukkan berkas pencalonan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah biasanya tidak ada berkas yang mendukung persyaratan pertama ini. Misalnya keterangan dari pemuka agama atau sejumlah anggota masyarakat ataupun pernyataan sendiri dari yang bersangkutan bahwa calon tersebut memang benar-benar bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Namun demikian, walaupun persyaratan “bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa” ini merupakan syarat religius formal yang tidak terukur, syarat seperti ini selalu dimasukkan sebagai salah satu syarat bagi calon Presiden dan Wakil Presiden, dan menjadi salah satu syarat calon kepala daerah dan atau wakil kepala daerah dalam UU yang mengatur tentang pemerintahan daerah sebelumnya, misalnya dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 22 Tahun 1999. Karena syarat ini merupakan syarat yang tidak terukur, maka pencantuman syarat ini juga merupakan ketentuan formal saja atau sebagai formalitas karena negara RI adalah negara yang menjunjung tinggi kebebasan beragama dan menjamin kebebasan bagi warga negaranya untuk beribadat dan menjalankan agama dan keyakinannya (Pasal 28E UUD 1945 Pascaamandemen).

2. Syarat kedua: setia kepada Pancasila sebagai dasar Negara, UUD Negara RI Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan RI. Penjelasan Pasal 58 huruf b: Yang dimaksud dengan “setia” dalam ketentuan ini adalah tidak pernah terlibat gerakan separatis, tidak pernah melakukan gerakan secara inkonstitusional atau dengan kekerasan untuk mengubah Dasar Negara serta tidak pernah melanggar UUD Negara RI Tahun 1945. Yang dimaksud dengan “setia kepada pemerintah” dalam ketentuan ini adalah yang mengakui pemerintah yang sah menurut UUD Negara RI Tahun 1945. Syarat ini merupakan syarat yang dapat diukur. Misalnya apakah seseorang calon kepala daerah atau wakil kepala daerah setia maka calon yang bersangkutan tidak pernah terlibat dalam

gerakan separatisme atau gerakan ilegal yang ingin memisahkan diri dari Negara Kesatuan RI, tidak pernah melakukan gerakan yang secara inkonstitusional atau dengan kekerasan untuk mengubah dasar Negara yaitu Pancasila, misalnya gerakan ilegal DI/TII. Mengenai syarat “setia kepada pemerintah” berarti mengakui pemerintah yang sah, maka dengan sendirinya orang-orang yang pernah atau mencoba melakukan makar (penggulingan pemerintah yang sah) tidak memenuhi syarat ini. Persyaratan ini selalu nampak dalam riwayat hidup dari calon yang bersangkutan.

3. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana paling lama 5 (lima) tahun atau lebih. Syarat ini merupakan syarat umum yang berlaku yang didasarkan pada filosofi bahwa untuk menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah orang tersebut bukan orang bekas para pidana. Ketentuannya adalah bahwa calon tersebut telah melakukan perbuatan pidana yang ancaman hukumannya minimal 5 tahun dan perbuatan itu telah diputus oleh pengadilan serta telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Misalnya, kalau seorang melakukan tindak pidana yang ancaman hukumannya lima tahun atau lebih telah diputus oleh Pengadilan Negeri sebagai pengadilan tingkat pertama, dan terdakwa atau Jaksa penuntut umum tidak menggunakan upaya hukum melakukan banding, maka dikatakan perkara itu telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Kalau sudah diputus oleh Pengadilan Tinggi dan yang bersangkutan atau Jaksa tidak melakukan upaya kasasi, maka perkara itu sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Demikian juga kalau perkara itu sudah diputus oleh MA maka perkara itu sudah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*). Bagaimana dengan orang yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah atau wakil kepala daerah sedangkan perkaranya belum mempunyai kekuatan hukum tetap? Misalnya masih

dalam proses banding atau kasasi? Apakah yang bersangkutan dapat mencalonkan diri? Bilamana kita menggunakan konstruksi *argumentum a contrario*, maka sebenarnya yang bersangkutan dapat saja mencalonkan diri. Akan tetapi kalau kemudian dia terpilih dan pada saat sudah dilantik dia dinyatakan bersalah oleh pengadilan dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap, maka disini timbul permasalahan. Dia akan diberhentikan dengan alasan tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah. Bagaimana dengan peninjauan kembali? Sebenarnya peninjauan kembali merupakan upaya hukum yang extra ordinary, sehingga walaupun yang bersangkutan melakukan upaya peninjauan kembali karena ditemukannya *novum* baru, peninjauan kembali ini tidak menghalangi pelaksanaan eksekusi. Hal lain yang diatur dalam ayat ini adalah mengenai jenis tindak pidana yang dilakukan. Ancamannya harus lima tahun atau lebih. Jadi bukan hukuman yang dijatuhkan. Walaupun yang bersangkutan hanya dijatuhi pidana kurang dari lima tahun, misalnya dua tahun, tapi kalau ancaman hukumannya lima tahun atau lebih, maka yang bersangkutan tidak lagi memenuhi syarat untuk menjadi calon kepala daerah atau wakil kepala daerah. Seorang mantan nara pidana yang pernah melakukan tindak pidana dan pernah dihukum tapi ancaman pidana terhadap perbuatan yang dilakukannya kurang dari lima tahun, maka yang bersangkutan dapat menjadi calon kepala daerah atau wakil kepala daerah.

4. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Dalam ketentuan hukum pidana, hakim dapat menjatuhkan pidana terhadap terpidana dalam bentuk :
  - a. Penjatuhan pidana
  - b. Perampasan barang-barang tertentu
  - c. Pencabutan hak-hak tertentu
  - d. Pengumuman keputusan hakim.

Kalau seseorang yang melakukan suatu tindak pidana kemudian hak pilihnya ikut dicabut, maka yang bersangkutan tidak lagi

memenuhi syarat sebagai calon kepala daerah atau wakil kepala daerah.

5. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya. Syarat ini relatif, karena dalam kenyataannya banyak calon yang sudah lama berdomisili di tempat lain, mengaku mengenal daerahnya dengan baik yang datang untuk mengabdikan di tanah kelahirannya, kadang-kadang dengan alasan "putra daerah". Rakyat bahkan hanya mengenal namanya tapi tidak pernah melihat sosok yang bersangkutan. Penjelasan pasal 58 huruf h ini memang tidak mensyaratkan perlunya Kartu Tanda Penduduk bagi yang bersangkutan, namun persyaratan itu perlu. Calon tersebut harus mengenal daerahnya baik potensi alam, potensi ekonomi, sumberdaya manusia, budaya serta keunggulan baik keunggulan kompetitif maupun keunggulan komparatif. Tanpa pengetahuan ini bagaimana mungkin ia mampu untuk membangun daerah yang dipimpinnya.
6. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan. Ketentuan mengenai ini berlaku bagi semua pejabat Negara. Daftar kekayaan pribadi ini juga penting nanti apabila di kemudian hari lahir undang-undang tentang sistem "beban pembuktian terbalik -*omkering van bewijst last*" dalam tindak pidana korupsi.
7. Tidak memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan Negara. Menurut anggota KPU I Gusti Putu Artha dalam Harian Komentar 17 Maret 2010, calon peserta Pilkada harus ada surat keterangan untuk itu. Dikatakannya, "Yang pasti pembuktiannya saat mendaftar di KPUD, pasangan calon Pilkada harus menyertakan surat keterangan dari pengadilan negeri yang menyatakan mereka tidak memiliki tanggungan utang atau tidak sedang dinyatakan pailit".
8. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela. Penjelasan Pasal 58 huruf 1 ini berbunyi : yang dimaksud dengan "tidak pernah melakukan perbuatan tercela" dalam ketentuan ini adalah tidak pernah melakukan perbuatan yang bertentangan

dengan norma agama, norma kesusilaan, dan norma adat antara lain seperti judi, mabuk, pecandu narkoba dan zina. Syarat ini telah dicabut dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 Tentang perubahan kedua UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, tetapi pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri memperkenalkan gagasan yang kemudian menimbulkan kontroversi, yaitu perlu adanya ketentuan yang menyebutkan pentingnya para calon kepala daerah itu bebas dari “perbuatan moral tercela”. Seorang politikus haruslah orang yang mempunyai ikatan moral yang kuat pada ihwal publik, seperti tidak pernah menyalahgunakan kepercayaan publik untuk kepentingan pribadi misalnya memperkaya diri, tidak pernah terlibat dalam gagasan anti demokrasi, anti pluralisme, juga tidak pernah melecehkan gagasan tentang persamaan gender. Menurut Wahyudi Kumorotomo Etika berasal dari bahasa Yunani: “ethos yang artinya kebiasaan atau watak, sedangkan moral berasal dari bahasa Latin :*mos* (jamak : *mores*) yang artinya cara hidup atau kebiasaan”.<sup>9</sup> Dari istilah moral ini muncul pula istilah *morale arat moril*, tetapi artinya sudah jauh sekali dari pengertian asalnya. Moril artinya semangat atau dorongan bathin. Apeldoorn<sup>10</sup> membedakan antara moral (kesusilaan) dengan hukum. Menurut Apeldoorn, hidup manusia mempunyai dua segi : manusia adalah perseorangan dan manusia adalah makhluk sosial.

Di balik itu ada juga pendapat yang pro terhadap wacana ini antara lain dikemukakan oleh penggagas wacana ini yaitu Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi (Komentar, Sabtu 1 Mei 2010). Menanggapi syarat bermoral yang akan kembali dimasukkan dalam revisi UU Nomor 32 Tahun 2004, Gamawan Fauzi mengatakan, nantinya jika persyaratan itu dimasukkan, akan dibuat ukuran kuantitatifnya. Syarat moral itu tergantung

bagaimana kita mengkuantitatifkannya. Syarat moral itu tidak hanya zina, tapi juga untuk koruptor, pengguna narkoba dan lain-lain. Namun demikian dia juga tidak ingin memaksakan persyaratan ini untuk masuk dalam perundang-undangan dan tetap menyerahkan kepada masyarakat Hakim Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar menilai syarat tidak cacat moral bagi calon kepala daerah diperlukan. Menurutnya, “syarat cacat moral diperlukan karena seorang pemimpin daerah harus memiliki integritas. Para pemimpin daerah harus bisa memberi contoh bagi para masyarakat”.

Syarat ini perlu dipertimbangkan dengan matang kalau akan dimasukkan dalam revisi UU Nomor 32 Tahun 2004 sehingga tidak menimbulkan multitafsir dan dapat diukur. Istilah moral atau seringkali orang menggunakan istilah etika itu sendiri perlu dijelaskan. Beragamnya istilah dan pengertian moral ini perlu dikaji dan dijelaskan apabila syarat “tidak cacat moral” akan dimasukkan dalam revisi UU Nomor 32 Tahun 2004. Kita sering mendengar istilah seperti : asusila atau amoral, yang biasanya dipakai dalam pengertian sempit seperti perbuatan berzina, selingkuh atau skandal asmara.

9. Memiliki NPWP atau bagi yang belum memiliki NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak. Syarat ini seharusnya dirubah bahwa seorang calon kepala daerah atau wakil kepala daerah harus memiliki NPWP.

Dalam rangka melakukan revisi terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004, ada wacana yang dilontarkan oleh Mendagri yaitu “mempunyai pengalaman dalam pemerintahan” bertujuan untuk memperkuat pemerintahan di daerah karena dipimpin oleh orang-orang yang berkualitas, dan tidak ada niat untuk membatasi kesempatan warganegara mencalonkan diri. Namun wacana ini tidak disetujui oleh Refli Harun, seorang peneliti dari *Center of Election*. Menurut Refli Harun, penerapan syarat bagicalon kepala daerah harus berpengalaman di bidang tertentu berpotensi melanggar undang-undang.

<sup>9</sup>Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 1992, hal. 5-6.

<sup>10</sup>Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum (Terjemahan)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1985, hal. 35

## **B. PERBANDINGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2015 DENGAN UNDANG – UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 DAN PERUBAHANNYA.**

Dinamika sistem ketatanegaraan di Indonesia yang terus berubah, masih terus bergulir dan mempengaruhi juga terhadap pola pemilihan Kepala Daerah yang secara nyata yaitu adanya perubahan yang di perkuat dengan keluarnya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Perbandingan antara produk perundang-undangan mengenai otonomi daerah yang pernah berlaku (sejak tahun 1945 sampai dengan tahun 2015) dapat dilihat dari beberapa hal berikut ini:<sup>11</sup>

### **1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1945**

- a. **Judul:** Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.
- b. **Latar belakang**  
Bahwa sebelumnya diadakan pemilihan umum perlu diadakan aturan buat sementara waktu untuk menetapkan kedudukan Komite Nasional Daerah.
- c. **Jenis dan tingkatan:** Keresidenan, kabupaten dan kota.
- d. **Pemda dan kedudukan:**  
Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya.
- e. **Sistem rumah tangga daerah:**  
Komite Nasional Daerah dipilih beberapa orang, sebanyak-banyaknya 5 orang sebagai Badan Eksekutif, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari dalam daerah itu.

### **2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948**

- a. **Judul:** Undang-Undang Pokok Tentang Pemerintahan Daerah.
- b. **Latar belakang:** Bahwa perlu ditetapkan Undang-undang berdasarkan pasal 18 UUD 1945, yang menetapkan pokok-pokok tentang pemerintahan sendiri di

daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

- c. **Jenis dan tingkatan daerah :** Provinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil) negeri, marga dan sebagainya.
- d. **Pemerintah daerah dan kedudukan:** Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah.
- e. **Sistem rumah tangga daerah:** Dengan penyerahan penuh, artinya baik tentang dasarnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada daerah (hak otonomi). Dan dengan penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedang prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri (hak medewind).

### **3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957**

- a. **Judul:** Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- b. **Latar belakang:** Bahwa berhubung dengan perkembangan ketatanegaraan maka UU tentang Pokok Pemerintahan Daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, perlu diperbaharui sesuai dengan negara kesatuan dan berlaku untuk seluruh Indonesia.
- c. **Jenis dan tingkatan daerah:**  
Daerah tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya, daerah tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan daerah tingkat ke III.
- d. **Pemerintah daerah dan kedudukan:**  
Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah.
- e. **Sistem rumah tangga daerah:**  
Urusan rumah tangga Daerah diatur oleh Pemerintah Daerah, sehingga segala urusan yang tidak atau belum diatur oleh Pemerintah Pusat atau Daerah tingkat atasan dapat diatur oleh Daerah. Sebaliknya apabila sesuatu urusan berdasarkan kepentingan umum diatur oleh Pemerintah Pusat atau

<sup>11</sup> Diolah dari sumber peraturan perundang-undangan terkait.

Pemerintah Daerah tingkat atasan, maka Peraturan Daerah yang mengatur urusan itu dengan sendirinya berhenti berlaku.

**4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965.**

a. **Judul:** Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

b. **Latar belakang:**

Berhubung dengan perkembangan ketatanegaraan dalam rangka kembali kepada Undang-undang Dasar 1945 sejak Dekrit Presiden Republik Indonesia tanggal 5 Juli 1959, maka ketentuan-ketentuan perundangan tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah perlu diperbaharui sesuai dengan Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara dan pedoman-pedoman pelaksanaannya.

c. **Jenis dan tingkatan daerah:**

Provinsi dan/atau kotapraja sebagai Daerah tingkat I, kabupaten dan/atau kotamadya sebagai daerah tingkat II, dan kecamatan dan/atau kotapraja sebagai daerah tingkat III.

d. **Pemerintah daerah dan kedudukan:**

Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah.

e. **Sistem rumah tangga daerah:**

Pemerintah Daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah-tangga Daerahnya.

**5. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974.**

a. **Judul:** Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.

b. **Latar belakang:**

Bahwa UU nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2778), tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti.

c. **Jenis dan tingkatan daerah:**

Provinsi/ibu kota negara, kabupaten/kotamadya, dan kecamatan.

d. **Pemerintah daerah dan kedudukan:**

Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

e. **Sistem rumah tangga daerah:**

Kepala Daerah menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan Daerah.

**6. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999.**

a. **Judul:** Pemerintahan Daerah

b. **Latar belakang:**

Bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.

c. **Jenis dan tingkatan daerah:**

Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota.

d. **Pemerintah daerah dan kedudukan:**

Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah dan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah.

e. **Sistem rumah tangga daerah:**

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

**7. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004.**

a. **Judul:** Pemerintahan Daerah

b. **Latar belakang:**

Bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, 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, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. **Jenis dan tingkatan daerah:** Provinsi, kabupaten/kota, desa.

d. **Pemerintah daerah dan kedudukan:** Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan DPRD (provinsi, kabupaten/kota) serta perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

e. **Sistem rumah tangga daerah:** Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya seluas-luasnya berdasar asas otonomi dan tugas pembantuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah (urusan politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama).

#### **8. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Secara umum garis besar UU Nomor 23 tahun 2014 ini merupakan kombinasi UU Nomor 5 tahun 1974 dan UU Nomor 32 tahun 2004. Sehingga fungsi Gubernur bukan hanya sebagai kepala daerah melainkan juga sebagai kepala wilayah karna melaksanakan urusan pemerintahan umum. Bupati dan walikota melibatkan urusan pemerintahan umum kepada camat, otomatis camat merupakan kepala wilayah. Di sisi lain, pada pasal 2 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia ( NKRI ) dibagi atas daerah provinsi, provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota, kabupaten/kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa. Jadi, pasal ini menegaskan bahwa atasan kepala desa/lurah adalah camat, atasan camat adalah bupati/walikota, dan seterusnya.

Lebih lanjut mengenai pemilihan Kepala Daerah, adanya peraturan perundang-undangan yang baru, yaitu Perppu Nomor 1 Tahun 2014, oleh pemerintah dianggap sebagai bagian dari mekanisme perbaikan dari sistem yang sudah ada sebelumnya. Penetapan atas Perppu ini, merupakan hasil evaluasi yang

dilakukan selama pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan sebelumnya. Hal ini nampak dari penuturan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang mengemukakan bahwa "SBY mengaku tetap berpegangan dengan opsi yang dia tawarkan, yaitu Pilkada langsung, dengan sejumlah perbaikan."<sup>12</sup>

Materi utama yang menjadi substansi dari Perppu Pilkada ini adalah :

1. Pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota langsung oleh rakyat (Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2);
2. Mencabut dan menyatakan tidak berlaku UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota yang mengatur pelaksanaan pilkada secara tidak langsung, oleh DPRD (Pasal 205);
3. Adanya uji publik calon kepala daerah agar dapat mencegah calon yang integritasnya buruk dan kemampuannya rendah. (Pasal 1 angka 2, Pasal 3 ayat 2, Pasal 5 ayat 3b, dan Pasal 7d);
4. Penghematan atau pemotongan anggaran pilkada secara signifikan (Pasal 3, Pasal 65 ayat 1c, d, e, dan f serta ayat 2, dan Pasal 200);
5. Pembatasan kampanye terbuka agar menghemat biaya dan mencegah konflik horizontal (Pasal 69);
6. Pengaturan akuntabilitas penggunaan dana kampanye (Pasal 74, Pasal 75, dan Pasal 76);
7. Larangan politik uang dan biaya sewa parpol pengusung yang dapat berdampak penyalahgunaan wewenang (Pasal 47);
8. Larangan kampanye hitam yang dapat menimbulkan konflik horizontal (Pasal 68c);
9. Larangan pelibatan aparat birokrasi yang menyebabkan pilkada tidak netral (Pasal 70);
10. Larangan mencopot jabatan aparat birokrasi pasca-pilkada karena dianggap tidak mendukung calon (Pasal 71);

<sup>12</sup>Perbaikan Pilkada Langsung di Perppu Nomor 1 Tahun 2014, diakses dari <http://news.okezone.com/read/2014/10/02/337/104756/3/10-perbaikan-pilkada-langsung-di-perppu-nomor-1-tahun-2014>, tanggal 28 Januari 2014, pkl. 16.35



11. Pengaturan yang jelas, akuntabel, dan transparan perihal penyelesaian sengketa hasil pilkada (Bab XX Pasal 136-159);
12. Pengaturan tanggung jawab calon atas kerusakan yang dilakukan oleh pendukung (Pasal 69g, Pasal 195);
13. Pilkada serentak (Pasal 3 ayat 1);
14. Pengaturan ambang batas bagi parpol atau gabungan parpol yang akan mendaftarkan calon di KPU (Pasal 40, Pasal 41);
15. Penyelesaian sengketa hanya lewat dua tingkat, yaitu pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung (Pasal 157);
16. Larangan pemanfaatan program/kegiatan di daerah untuk kegiatan kampanye petahana (Pasal 71 ayat 3);

## PENUTUP

### A. KESIMPULAN

1. Bahwa tentang pemilihan dan pengangkatan Kepala Daerah diatur dalam peraturan perundang-undangan baik mengenai persyaratan administrasi maupun persyaratan teknis. Dalam situasi dinamika politik mempengaruhi substansi dalam setiap perubahan peraturan perundang-undangan yang terjadi, sehingga asumsi yang menyatakan bahwa hukum adalah produk politik, tidak terbantahkan. Situasi ini terjadi dalam produk perundang-undangan yang mengatur tentang pemilihan Kepala Daerah yang turut mengalami perubahan sesuai dengan kepentingan politik penguasa.
2. Bahwa antara Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemilihan Kepala Daerah terdapat perbedaan yang sangat mendasar, yaitu dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 yang di tetapkan hanyalah mengenai jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota tanpa menyertakan wakil-nya. Apabila dicermati, perubahan inipun terjadi akibat adanya pertimbangan-pertimbangan politis setelah mempelajari dan mengevaluasi hasil dari pemilihan sebelumnya yang mengusung calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara satu paket hasil dari koalisi

partai-partai pendukung pasangan tersebut, dalam perjalannya pemerintahannya kerap terjadi perpecahan akibat masing-masing memperjuangkan kepentingan partai atau kelompok pendukungnya.

### B. SARAN

1. Perlunya dipertahankan prinsip pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat sebagai wujud dari pelaksanaan prinsip demokrasi. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung adalah amanat konstitusional Undang-undang Dasar 1945.
2. Perlunya dilakukan pendidikan politik bagi seluruh rakyat dengan menyadarkan bahwa dalam pemilihan Kepala Daerah rakyat jangan terjebak oleh kepentingan sesaat yang mengorbankan masa lima tahun ke depan. Kepala Daerah hendaknya tidak boleh menyalahgunakan kepercayaan yang diberikan oleh rakyat dengan menyalahgunakan kekuasaan untuk memperkaya diri melalui tindakan yang tidak terpuji seperti korupsi, kolusi dan nepotisme.

### DAFTAR PUSTAKA

- Apeldoorn, L.J. van., *Pengantar Ilmu Hukum* (Terjemahan), Pradnya Paramita, Jakarta, 1985.
- Istanto, Sugeng, *Beberapa segi hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Fakultas Sospol Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1968.
- Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1982.
- Kaho, Josef Riwu, *Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1988.
- Mariun, *Asas-asas Ilmu Pemerintahan*, Fakultas SOSPOL Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1975.
- Sarundajang, S.H., *Arus balik kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003.

- Shadily, Hassan dan John M. Echols, *Kamus Inggris-Indonesia, Indonesia-Inggris*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000.
- Sabarno, Hari, *Memandu Otonomi Daerah Dalam Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Soewargono, Prawiro, dan Soeparni Pamudji, *The Local Government System in Indonesia* (Makalah dibawakan dalam Seminar on Financing Local Government), Kuala Lumpur Malaysia, 10-17 Mei 1976.
- Sujamto, Ir., *Perspektif Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993.
- Encyclopedia Americana, 1967, hal. 587.
- Wahyudi Kumorotomo, Wahyudi, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 1992.