

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH BERDASARKAN
UNDANG UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
SEBAGAIMANA DIUBAH DENGAN UNDANG UNDANG NOMOR. 12 TAHUN 2008**

Eko Wahyono

Staf Pengajar, Universitas Panca Marga
eko.wahyono@upm.ac.id

ABSTRAK

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan implementasi dari amanat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diarahkan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah mampu melahirkan kepemimpinan daerah yang efektif, dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, persamaan, keadilan, dan kepastian hukum dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan yang bersifat yuridis normatif atau pendekatan perundang-undangan (statute approach), yaitu penelitian yang menelaah undang undang yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah dan pendekatan historis (historical approach) yaitu suatu pendekatan yang menelaah latar belakang perkembangan apa yang dipelajari dan peraturan perundang-undangan, doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, untuk melahirkan ide dan konsep hukum yang relevan.

Eksistensi perundang-undangan yang berhubungan dengan pemilihan kepala daerah, sesuai dengan Undang Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah sebagaimana diubah dengan Undang Undang Nomor. 12 Tahun 2008.

Asas demokrasi telah diterapkan dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah, dimana rakyat memiliki hak untuk dipilih dan memilih sebagai upaya untuk mewujudkan pimpinan daerah dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat, yang terencana, terpadu dan sistimatis.

PENDAHULUAN

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

Dengan pernyataan Projodikoro (1991 : 37) tersebut, bahwa hukum merupakan kumpulan

peraturan yang mengatur tatanan kehidupan, baik berbangsa maupun bernegara, yang dihasilkan melalui kesepakatan dari wakil-wakil rakyat yang ada di lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan produk hukum yang dibentuk harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, namun muatannya tidak dapat dilepaskan dari kekuatan politik yang ada di dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) [1].

Suatu negara yang menganut sistem demokrasi, maka segala sesuatunya harus dirumuskan secara demokratis, yaitu dengan melihat kehendak dan aspirasi rakyat, sehingga produk yang dihasilkan sesuai dengan keinginan hati nurani rakyat. Tetapi sebaliknya, jika produk yang dikeluarkan tidak sesuai dengan kondisi dan dapat meresahkan rakyat, maka akan cenderung rakyat untuk tidak mematuhi ketentuan yang dikeluarkan itu [2].

1. Wirjono Projodikoro, Asas –Asas Ilmu Negara, Hukum, dan Politik. (Jakarta: Eresco, 1991), hlm. 37
2. Pelaksanaan roda kenegaraan tidak dapat dilepaskan dari bingkai kekuasaan, karena dalam negara terdapat pusat-pusat kekuasaan yang senantiasa memainkan peranannya sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Namun dalam pelaksanaannya sering berbenturan satu sama lain, karena kekuasaan yang dijalankan tersebut berhubungan erat dengan kekuasaan politik yang terdapat dalam suatu negara. Jadi negara, kekuasaan, hukum, dan politik merupakan satu kesatuan yang sulit untuk dipisahkan, karena semua komponen tersebut senantiasa berkiprah dalam pelaksanaan roda kenegaraan dan pemerintahan.

Bila dicermati dengan seksama sistem demokrasi di Negara Indonesia, sudah barang tentu tidak sama dengan sistem demokrasi yang berlaku di negara-negara lain, maka sistem demokrasi di Negara Indonesia semestinya berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilihan Kepala Daerah secara utuh berdasarkan nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam Undang Undang Dasar 1945 sebagaimana disebutkan Pasal 1 ayat (2) "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar" yang kemudian Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dianggap kurang demokratis terhadap pemilihan Kepala Daerah . Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan seiring dengan perjalanan waktu Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di anggap kurang representatif terhadap keinginan rakyat, maka Presdien dan DPR melakukan perubahan dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, perubahan ini hanya berkaitan dengan pasal-pasal yang berhubungan dengan pemilihan Kepala Daerah , seperti salah satunya Pasal 56 ayat (1), (2) yang mengatur tentang pemilihan Kepala Daerah di pilih secara demokrasi, jika dilihat Pasal 24 ayat (5) Undang Undang Nomor. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Menyikapi perjalanan panjang pemerintahan daerah yaitu sejak berdirinya negara dan pemerintahan Republik Indonesia, belum mewujudkan pemerintahan daerah sebagaimana di cita- citakan oleh bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945, satu-satunya sumber konstitusional Pasal 18 dilakukan perubahan menjadi tiga pasal yaitu Pasal 18, 18A, 18B, sedangkan yang berkaitan dengan pemilihan

Kepala Daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (4) : "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".

Otonomi daerah yang bertalian dengan demokrasi, karena itu harus ada lembaga tata cara penyelenggaraan pemerintahan demokrasi di daerah, sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratis. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya harus dijalankan secara demokratis yang meliputi tata cara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratis pula.

Dengan lahirnya berbagai mekanisme demokratis, seperti sistem pemilihan anggota perwakilan, sistem pemilihan penyelenggara pemerintahan (gubernur, bupati, walikota) sistem hubungan tanggungjawab antara badan perwakilan dengan penyelenggara pemerintahan.

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam undang-undang tersebut juga mengatur penyelenggara pemilihan Kepala Daerah yaitu Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Untuk selanjutnya dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Disamping Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, secara khusus mengenai Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) juga diatur dalam Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang *) yang memberikan tugas khusus kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah untuk melaksanakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah disetiap provinsi dan kabupaten/kota.

Dalam Pasal 1 angka 21 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan : "Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi,

Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah disetiap provinsi dan/atau kabupaten/kota”, dan kemudian Undang Undang Nomor 12 Tahun 2003 diganti dengan Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 menempatkan pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat, sebagaimana tersebut dalam pasal 24 ayat (5) yaitu ”Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”, sedangkan prosedur dan mekanisme secara khusus pemilihan Kepala Daerah diatur dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung menurut Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, pasal 24 ayat (5) bahwa pemilihan Kepala Daerah secara langsung bukan bagian dari rezim pemilihan umum, karena dalam Pasal 1 angka 4 disebutkan ”Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang Undnag Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” tetapi disisi yang lain diperjelas dalam Pasal 56 ayat (1) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang memuat ketentuan : ”Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas dan rahasia”.

Asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil merupakan ciri umum yang bersifat universal yang diberlakukan dalam pelaksanaan pemilihan umum, tidak dapat dijadikan rujukan bahwa pemilihan Kepala Daerah masuk dalam rezim pemilihan umum. Karena namanya Asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam penempatan pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat bukan merupakan bagian pemilihan umum.

Demikian juga kalau dilihat dari sisi substansi pemilihan Kepala Daerah meskipun tidak dirumuskan secara tersurat sebagai pemilihan umum, namun dengan melihat

substansi, seluruh asas dan proses penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah adalah tidak sama dengan penyelenggaraan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden.

Undang undang pengamanatkan bahwa pemilihan Kepala Daerah dipilih secara demokratis. Negara hukum yng demokratis adalah negara saling percaya antara rakyat dan penguasa, sebagaimana diungkapkan Van der Pot-Donner yaitu ”De rechtsstaat is de staat van het wederzijds vertrouwen...” atau negara hukum adalah negara kepercayaan timbal balik. Menurut Couwenberg, terdapat 5 asas demokratis yang melandasi negara hukum,yaitu (1) asas hak-hak politik; (2) asas mayoritas; (3) asas perwakilan; (4) asas pertanggungjawaban; dan (5) asas publik (openbaarheidsbeginsel) [3].

Jadi titik fokus dari pada demokrasi ialah terhadap kekuasaan rakyat. Hal ini dapat dimengerti, mengingat kekuasaan itu melekat pada oran untuk mengatur dan mempertahankan dirinya. Mengingat rakyat itu terdiri dari kumpulan orang-orang yang sadar untuk bergabung untuk mengatur dan mempertahankan kepentingan mereka, maka kekuasaan yang ada pada orang-orang itu disatukan, sehingga timbullah kekuasaan rakyat. Dengan demikian kekuasaan itu tadi bukan untuk melindungi sebageian rakyat dan memperkosanya sebageian, melainkan untuk melindungi dan mempertahankan seluruh rakyat, agar kehidupannya itu menjadi aman, tertib, adil, sejahtera dan merdeka [4].

Berkaitan dengan beberapa pendapat yang mengatakan pemilhan secara langsung oleh rakyat, tidak sejalan dengan sila Keempat Pancasila, menurut Moh. Mahfud, MD [5], Sila Keempat Pancasila yang menyebut ”Permusyawaratan/ Perwakilan” itu tidak bisa dikaitkan dengan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) saja. Hal yang penting keputusan-keputusan negara harus dilakukan melalui pembicaraan yang hikmat dan bijaksana di lembaga negara. Sila Keempat Pancasila berisi perintah dibentuknya lembaga perwakilan rakyat seperti MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), DPD (Dewan Perwakilan Daerah)

3. Agussalim Andi Gadjong, Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum (Bogor : Ghalia Indonesia, 2007), hlm 28

4. Sukarna, Sistem Politik,(Bandung, Alumni, 1981), hlm37

5. Moh. Mahfud,MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2010), hlm. 55

dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), bukan berisi perintah agar Presiden dipilih oleh lembaga perwakilan. Mengenai pemilihan Presiden secara langsung itu telah ditetapkan di dalam Undang Undang Dasar 1945 melalui permusyawaratan oleh wakil-wakil rakyat dalam MPR yang sebenarnya merupakan lembaga permusyawaratan wakil rakyat.

Berdasarkan beberapa hal yang telah dikemukakan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan kajian mengenai pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengingat masih banyak kalangan yang memperlakukan pemilihan Kepala Daerah yang sesuai dengan Pancasila, Undang Undang Dasar 1945 dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan uraian pada latar belakang, penerlitian akan difokuskan pada masalah pemilihan Kepala Daerah, yang telah penulis paparkan diatas dan dijabarkan dalam rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah pemilihan kepala daerah yang menggunakan sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat sesuai dengan Undang Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 18?
2. Bagaimanakah pelaksanaan pemilihan kepala daerah setelah diterbitkannya Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008?

1. Demokrasi

Dengan demikian apabila pengertian tersebut diatas diterapkan dalam zaman modern ini, maka demokrasi itu ialah suatu susunan masyarakat yang didasarkan kepada kemerdekaan politik dan kebebasan rohaniah bagi rakyat serta pada prinsip terjadilah persamaan hak dari setiap orang terhadap undang-undang. Jadi demokrasi sekarang pada hakekatnya tidak hanya menyatakan suatu sistem pemerintahan, tetapi juga merupakan dasar pengertian mengenai sikap dan cara hidup. Maka kata demokrasi mengandung pengertian atas;

- 1) Hak-hak asasi kebebasan dasar manusia;
- 2) Prinsip pluralitas dan relativitas dalam kondisi selera dan kepentingan manusia.

Walaupun manusia itu pada mulanya dan pada dasarnya sama, namun karena pengalaman dan respons hidupnya yang berbeda-beda, maka terjadilah kelainan pada kondisi individu yang menjadikan kepribadiannya masing-masing;

- 3) Adanya macam-macam sifat, selera dan kepentingan manusia maka adanya perbedaan pendapat adalah wajar;
- 4) Sikap dan cara hidup yang menjamin toleransi, saling mengerti dan saling menghargai serta saling menyesuaikan diri dalam tata kehidupan yang damai dan harmonis;
- 5) Hak asasi dan kebebasan dasar manusia setiap orang dan setiap satuan masyarakat berhak menentukan sendiri nasibnya serta mengatur sendiri rumah tangganya;
- 6) Bahwa berdasarkan hak-hak asasi serta kebebasan demi manusia, setiap kekuasaan oleh manusia atas sesama manusia memerlukan persetujuan dari mereka yang terkena oleh kekuasaan itu;
- 7) Bahwa pelaksanaan dan pengawasan atas kepentingan umum sebaiknya dilakukan secara kolektif atas tanggung jawab bersama.

Pengertian demokrasi menurut pendapat Henry B. Mayo yang dikutip Miriam Budiardjo adalah suatu sistem dimana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi yang secara efektif diawasi oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik [6].

Selanjutnya menurut Mayo (2006 : 109) merinci nilai-nilai demokrasi, diantaranya :

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga. Dalam setiap masyarakat terdapat perselisihan pendapat serta kepentingan. Perselisihan-perselisihan ini harus diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka dalam usaha mencapai kompromi, konsensus atau mufakat.
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah.

6. Henry B. Mayo dalam Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 109.

- Pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijaksanaannya dengan perubahan sosial (majunya teknologi, kepadatan penduduk, perdagangan, dan lain-lain).
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur. Pergantian atas dasar keturunan atau dengan jalan mengangkat diri sendiri, atau pun kudeta. Dianggap tidak wajar dalam suatu demokrasi.
 4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*). Golongan-golongan minoritas yang sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-diskusi terbuka dan kreatif, mereka akan lebih terdorong untuk memberikan dukungan sekaligus bersyarat, karena merasa ikut bertanggungjawab.
 5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*). Di masyarakat hal ini tercermin adanya keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku. Dalam hubungan ini demokrasi sering disebut suatu gaya hidup (*way of live*). Keanekaragaman perlu dijaga jangan sampai melampaui batas, persatuan serta integrasi juga diperlukan.
 6. Menjamin tegaknya keadilan. Dalam negara demokrasi umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan sering terjadi, karena golongan-golongan besar diwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan, tetapi tidak dapat dihindari beberapa golongan akan merasa diperlakukan tidak adil. Maka yang dapat dicapai adalah keadilan relatif (*relative justice*). Sehingga untuk menjamin nilai-nilai demokrasi diatas, perlu diselenggarakan beberapa lembaga :
 - a) Pemerintahan yang bertanggungjawab.
 - b) Dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat yang dipilih dalam pemilu. Dewan perwakilan rakyat mengadakan pengawasan.
 - c) Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik (*sistem dwi partai, multi partai*).
 - d) Pers, dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.

- e) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Pemilihan Umum merupakan wujud dari pelaksanaan demokrasi yakni memilih calon pemimpin oleh rakyat, dalam pelaksanaannya bisa secara langsung dan juga bisa melalui sistem perwakilan. Pada waktu Pemilu inilah suara rakyat disalurkan untuk memilih wakil rakyat dalam rangka penyelenggaraan negara. Demokrasi merupakan sistem yang dipilih oleh pendiri bangsa untuk mencapai tujuan nasional. Inti dari demokrasi adalah pengakuan atas kekuasaan tertinggi dalam negara ada di tangan rakyat. Manifestasi tertinggi prinsip kedaulatan rakyat adalah konstitusi, karena merupakan hasil perjanjian seluruh rakyat. Hal itu menjadi dasar bagi kedudukan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam negara.

Di dalam konstitusi dapat diketahui alasan dan tujuan bernegara serta prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan negara untuk mencapai tujuan nasional. Prinsip-prinsip dasar itu antara lain; hak-hak dasar warga negara yang harus dilindungi oleh organ-organ penyelenggara negara. Dengan demikian kekuasaan yang dimiliki oleh organ-organ negara dan penyelenggara negara bersumber dari kedaulatan rakyat.

Hakikat dan prinsip-prinsip dasar demokrasi harus dilaksanakan baik oleh penyelenggara negara maupun warga negara, jika tidak demokrasi akan terjebak hanya sebagai legitimasi bagi kekuasaan kelompok tertentu. Berjalannya Pemilihan Umum tidak serta merta memenuhi kondisi yang diperlukan bagi tegaknya demokrasi. Pemilihan Umum tanpa diimbangi dengan keterbukaan pemerintah dan kebebasan rakyat berserikat dan berpendapat hanya akan menjadi alat untuk melestarikan kekuasaan.

Disisi lain, demokrasi yang tidak dijalankan sesuai dengan hakekat demokrasi dapat melahirkan kekuasaan yang justru memberangus demokrasi. Demokrasi yang cenderung lebih memperhatikan suara mayoritas dapat melahirkan penindasan bagi minoritas.

Apalagi dalam proses demokrasi juga selalu memungkinkan terjadinya manipulasi.

Menurut Bongger [7] secara teoritis adanya dua pengertian demokrasi, yakni demokrasi dalam arti formal dan demokrasi dalam arti material. Yang dimaksud demokrasi secara formal hanya sekedar mengandung pengakuan bahwa faktor yang menentukan adalah negara ialah kehendak rakyat yang kemudian menjadi sebagian besar dari rakyat. Jadi demokrasi formal ialah demokrasi yang menjunjung tinggi persamaan dalam bidang politik, tanpa disertai usaha-usaha untuk mengurangi atau menghilangkan perbedaan dalam bidang ekonomis. Persamaan dalam bidang politik, yang tidak disertai dengan usaha-usaha untuk mengurangi perbedaan dalam bidang ekonomi, menimbulkan pemerasaan dalam bidang materiel, yang akibatnya demokrasi dalam bidang politiknya tidak berjalan sebagaimana mestinya. Demokrasi Formal dinamakan pula Demokrasi Liberal.

Sedang yang dimaksud demokrasi secara material ialah bahwa inti dari demokrasi itu justru terletak dalam jaminan yang diberikan terhadap hak-hak yang berdasar pada pengakuan kemerdekaan tiap-tiap orang yang menjadi warga negara. Jadi demokrasi material ialah demokrasi yang dititikberatkan kepada usaha-usaha untuk menghilangkan perbedaan dalam bidang ekonomi, sedang persamaan dalam bidang politik kurang diperhatikan. Akibatnya demokrasi material akan menimbulkan perkosaan dibidang rohaniah (spiritual). Demokrasi material dinamakan juga Demokrasi Timur yang umumnya dianut di negara-negara sosialis.

Dalam zaman modern ini kedua pengertian itu yakni demokrasi formal dan demokrasi material dikombinasikan, yaitu;

- Unsur formal ditandai dengan adanya sistem pemungutan suara “setengah ditambah satu” dan
- Unsur material ditandai dengan keharusan “fair Play” dalam pembentukan kekuasaan dan pimpinan negara [8].

Apabila dipandang dari sudut formielnya, timbullah pertanyaan “siapakah yang harus memegang kekuasaan”, sedang dari sudut

materielnya, timbul pertanyaan; “bagaimanakah, seharusnya dan sampai dimana seharusnya kekuasaan itu dilakukan”. Menentukan bagaimana dan sampai dimana ini, maka faktor yang utama adalah kemerdekaan dan hak azasi manusia dan penghargaan/penghormatan terhadap setiap manusia.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat (Noer : 1983 : 207) [9].

Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat, karena kedaulatan berada di tangan rakyat (Amimachmud : 1984 : 4) [10]. Dalam kaitan ini patut pula dikemukakan bahwa Mayo (1960 : 70) [11] memberikan pengertian sebagai berikut.

“A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom.”

(Sistem politik demokratis adalah system yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).

Kepala Daerah Berdasarkan Undang Undang Dasar 1945 dan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Joncto Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008.

1. Gubernur

Prinsip dasar undang-undang yang mengatur pemerintah daerah tidak lagi mengatur mengenai penyerahan urusan,

10. Amirmachmud, Demokrasi, Undang-undang Dan Peran Rakyat, (Jakarta: dalam Prisma No.8 LP3ES, 1984), hlm. 4.

11. Hendry B. Mayo, An Introduction to Democratic Theory. (New York: Oxford University Press, 1960), hal. 70.

namun memberikan kewenangan kepada daerah secara luas, utuh dan secara final diberikan kepada kabupaten dan kota bahwa ada kewenangan pemerintah yang tidak diberikan sebagai kewenangan daerah yaitu kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan moniter, fiskal dan agama. Disamping itu ada kewenangan dibidang lain yang tetap dipegang oleh pemerintah yang meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dan perimbangan keuangan, sitem administrasi negara, lembaga perekonomian negara, pendayagunaan sumber daya lam serta teknologi tinggi yang strategis, konserfasi dan standardisasi nasional.

Berdasarkan undang-undang bahwa daerah propinsi sebagai daerah otonom mempunyai kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, termasuk dalam kewenangan propinsi adalah kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupetan dan daerah kota. Sedangkan kewenangan propinsi sebagai wilayah administrasi mempunyai kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil dari pemerintah. Dengan demikian propinsi mempunyai kedudukan sebagai daerah otonom yang sekaligus adalah wilayah administrasi yaitu wilayah kerja Gubernur dan melaksanakan fungsi-fungsi kewenangan yang didelegasikan kepadanya.

Berkaitan dengan itu, maka kepala daerah propinsi disebut Gubernur yang karena jabatannya adalah juga kepala wilayah administrasi sebagai wakil pemerintah. Gubernur selain sebagai pelaksana asas desentralisasi juga melaksanakan asas dekonsentrasi, sebagai wakil pemerintah Gubernur memegang peranan yang sangat penting sebagai unsur perekat persatuan bangsa negara Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang luas nyata dan bertanggung jawab kepada kepada daerah telah menempatkan kepala daerah pada posisi yang sangat strategis sebagai ujung tombak pelayanan publik.

Kepala Daerah juga harus dapat bekerja sama dengan DPRD dan menjadi administrator yang baik dalam mengolah dan mengoptimalkan potensi sumber daya manusia yang ada di daerahnya, kualifikasi kepala daerah tersebut mensyaratkan adanya pengalaman yang cukup

dan kematangan dalam berpikir dan bersikap karena ia merupakan publik figur. Kepala daerah harus mempunyai pengetahuan dan pemahaman luas tentang daerah yang dipimpinnya, untuk itu kepala daerah harus mengenal daerahnya dan dikenal oleh rakyat didaerahnya. Bahan praktek penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang selama ini telah berjalan dirasakan sudah cukup baik bahwa pemilihan dan pengangkatan kepala daerah dilakukan secara bersamaan atau dalam satu paket dengan wakil kepala daerah.

Pemberian otonomi daerah yang harus nyata dan bertanggung jawab tidak akan memperoleh hasil yang optimal apabila tanpa diikuti dengan peningkatan dan penguatan badan legislatif daerah. Melalui undang-undang pemerintahan daerah menjadi paradigma baru untuk memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai cerminan atas penjelmaan rakyat yang diharapkan mampu melaksanakan fungsi dan haknya sesuai dengan kewenangan yang diberikan. untuk lebih memberdayakan dan menumbuhkan kemandirian daerah, maka kewenangan daerah dapat menjangkau keluasan otorita, kawasan pelaksana, kawasan perkotaan baru, kawasan industri dan kawasan sejenis lainnya.

Mengingat undang-undang pemerintahan daerah mempunyai nilai yang strategis dan mempunyai dampak yang luas dalam kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat, pemerintah agar melakukan sosialisasi dan kemasyarakatan yang mendalam dan luas, bukan saja terhadap aparat pemerintah dan tingkat pusat sampai terbawah juga kepada lembaga masyarakat, organisasi profesi dan masyarakat pada umumnya.

Substansi materi dalam undang-undang pemerintahan daerah oleh aparat sangat diperlukan, karena perubahan paradigma dalam undang-undang pemerintahan daerah memerlukan adanya perubahan sikap mental dan perilaku aparat pemerintah agar undang-undang pemerintahan daerah dapat dilaksanakan secara optimal seperti yang di harapkan.

1. Bupati/Walikota

Dalam undang-undang otonomi daerah substansi materinya adalah aspek konstitusional,

dalam arti tetap mendasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya dengan harapan supaya tetap dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia. Bahwa penyelenggaraan otonomi daerah yang diatur dalam undang-undang dilaksanakan dengan pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah adalah merupakan jawaban yang konkrit terhadap tuntutan yang berkembang ditengah-tengah masyarakat dan dalam rangka mengantisipasi perasingan global yang mensyaratkan adanya sistem pemerintahan yang aspiratif, efektif dan responsif terhadap dinamika yang berkembang dalam masyarakat.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa kepala daerah mempunyai kewajiban :

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kesejahteraan dan ketertiban masyarakat;
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. Mentaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- f. Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
- h. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- i. Melaksanakan dan memepertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
- j. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
- k. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Pripurna DPRD.

Selain hal tersebut kepala daerah juga mempunyai kewajiban yaitu memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada

Pemerintah dan memeberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Ketentuan di atas memperlihatkan bahwa otonomi daerah diadakan bukan sekedar merupakan kenyataan negara yang luas, penduduk banyak dengan beribu-ribu pulau, akan tetapi otonomi daerah merupakan dasar implementasi pelaksanaan demokrasi dan instrumen dalam rangka mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, bahkan tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah merupakan salah satu sendi ketatanegaraan Republik Indonesia.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi kepada daerah yang dijadikan pedoman adalah :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, ekadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.
3. Pelaksanaan otonomi yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan kota.
4. Pelaksanaan otonomi harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. (Astawa : 2008 : 29) [12].

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah sebagai fungsi-fungsi pemerintahan daerah otonom yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan lembaga pemerintahan daerah menurut asas desentralisasi. Konsep pemerintahan daerah sebenarnya sudah sangat tua, dari berbagai literatur yang ada dapat diketahui bahwa sistem pemerintahan daerah masa kini pada dasarnya merupakan kombinasi dari berbagai macam tradisi dan teknik penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dalam perkembangannya telah dipengaruhi oleh faktor sejarah, politik, ekonomi dan sosial.

Eksistensi pemerintahan daerah begitu urgen khususnya dalam negara yang menganut Sistem Negara Kesatuan. Seperti halnya Negara Indonesia yang mempunyai wilayah yang sangat luas, dengan konsentrasi-konsentrasi penduduk di wilayah tertentu yang masyarakatnya

sangat heterogen, baik ditinjau dari aspek etnis, agama, budaya maupun latar belakang kehidupan di bidang ekonomi dan sebagainya. Selain heterogenitas yang sedemikian itu setiap wilayah memiliki kandungan sumber daya alam beragam. Persoalannya bagaimana memberikan pelayanan kepada masyarakat di daerah tersebut. Secara filosofis Pemerintahan Daerah diperlukan karena wilayah negara yang terlalu luas dan untuk menciptakan kesejahteraan.

Pemberian otonomi kepada daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia esensinya telah terakomodasi dalam Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 yang intinya, bahwa membagi daerah Indonesia atas daerah besar dan yang lebih kecil. Daerah itu bersifat otonom dengan dibentuk badan badan perwakilan rakyat, atau hanya berupa daerah administrasi saja. Daerah besar dan kecil yang diberikan kewenangan otonomi seberapa luas apa pun bukan merupakan Negara Bagian (state), melainkan daerah yang tidak terpisahkan dari dan dibentuk dalam kerangka Negara Kesatuan. Corak daerah besar dan kecil tersebut diatur dalam suatu undang-undang. Jadi, terserah kepada pembuat undang-undang untuk menciptakan sistem pemerintahan daerah yang berazas desentralisasi atau pemerintah yang bercorak dekosentrasi atau bentuk lainnya. Hal tersebut tergantung kepada kesadaran dan kemauan politik pembuat undang-undang dan pembuat keputusan, dan itu akan sangat di pengaruhi oleh konfigurasi politik pada saat undang-undang tersebut dibuat [13].

Daerah yang bersifat otonom adalah daerah yang boleh mengurus rumah tangganya sendiri dan daerah administratif, yaitu yang tidak boleh mengurus rumah tangganya sendiri. Berdasarkan Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945, maka daerah otonom dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan untuk wilayah administrasi dibentuk berdasarkan asas dekosentrasi.

Dalam Pasal 24 ayat (5) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa : Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Kemudian lahir Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 56 berbunyi :

- (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) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Menurut Ibnu Tricahyo [14] setidaknya terdapat tiga tafsiran dalam memaknai frasa "Demokratis". Tafsiran pertama, adalah tafsiran sistemik yang memberikan bobot lebih besar kepada rakyat, bahwa demokratis berarti langsung. Tafsiran kedua, adalah tafsiran historik yang memperhatikan perdebatan dan suasana kebatinan saat ketentuan tersebut dibahas, yang pada akhirnya juga menghendaki adanya pemilihan langsung. Tafsir yang ketiga, menurut Ibnu Tricahyo adalah sosiologis yang mendasarkan diri pada implementasi dan perkembangannya di masyarakat. "Bahwa pemilukada itu boros, banyak menimbulkan konflik sosial, menjadikan masyarakat tidak rasional dan paternalistik karena tidak melihat kapasitas kandidat adalah penilaian sosiologis.

Partisipasi rakyat itu penting, karena demokrasi itu sendiri mengasumsikan bahwa yang paling mengetahui tentang apa yang baik bagi seseorang adalah orang itu sendiri, oleh karena itu dibutuhkan partisipasi secara terus menerus dari rakyat untuk menunjukkan apa yang dianggap baik (sesuai dengan aspirasi dan kepentingannya) bisa dilakukan dengan berbagai cara, seperti memilih partai yang mengangkat isu sesuai dengan preferensinya, memilih kandidat yang memperjuangkan program sesuai dengan prioritasnya, mempengaruhi proses pembuatan kebijakan yang sedang menjadi agenda publik, menolak kenaikan pajak yang memberatkan, dan lain sebagainya. Cara-cara ini bisa dilakukan secara pribadi (sebagai warga negara) maupun kelompok yang terorganisir (sebagai anggota suatu asosiasi).

13. Bambang Yudhoyono, Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan Sumber Daya Aparatur Pemerintah Daerah Dan Anggota DPRD, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), hal. 6

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

Oleh sebab itu, dalam proses perjuangan kepentingan, jika cara-cara perseorangan sulit dilakukan, bisa dilakukan melalui asosiasi-asosiasi kepentingan. Dalam banyak hal, asosiasi-asosiasi sosial politik yang umumnya banyak berkembang dalam negara demokrasi bukan hanya dapat membantu perkembangan kemampuan individu untuk membentuk kewarganegaraan yang demokratis, tetapi juga merupakan wadah bagi penyaluran kepentingan para anggotanya.

Menurut Radian Salman [15]:

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

Selanjutnya dinyatakan:

Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan akan membawa beberapa keuntungan, antara lain : 1) Rakyat bisa memilih pemimpinnya sesuai dengan hati nuraninya sekaligus memberikan legitimasi kuat bagi kepala daerah terpilih; 2) Mendorong calon kepada kepala daerah mendekati rakyat pemilih; 3) Membuka peluang munculnya calon-calon kepala daerah dari individu-individu (meskipun harus melalui pencalonan oleh partai politik) yang memiliki integritas dan kapabilitas dalam memperhatikan masalah dan kepentingan masyarakat dan daerahnya; 4) Mengurangi peluang distorsi oleh anggota DPRD untuk mempraktikkan politik uang dan sekaligus mendorong peningkatan akuntabilitas kepala daerah kepada rakyat [16].

Senada dengan pandangan tersebut menurut Laode Harjudin [17] mengemukakan;

”Berdasarkan sifat yang dikandung sistem pilkada secara langsung memiliki tiga implikasi penting, yaitu: Pertama, dengan keterlibatan masyarakat dalam jumlah besar dapat menghindari kemungkinan manipulasi dan kecurangan, seperti money politics; Kedua, pilkada langsung akan memberikan legitimasi yang kuat bagi pemimpin

yang terpilih karena mendapat dukungan luas dari rakyat; Ketiga, mengembalikan kedaulatan di tangan rakyat”.

Sinyalemen pemilihan kepala daerah ditinjau dari sudut pandang ketatanegaraan dan pemerintahan akan membuahkan suatu kondisi Pertama, Pemilihan kepala daerah akan menghasilkan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi langsung dari masyarakat, dimana pemerintah daerah mempunyai pertanggungjawaban publik dan akuntabilitas yang tidak akan semena-mena menyeleweng; Kedua, iklim menumbuhkan kondisi daerah menemui momentumnya. Dalam arti bahwa peran kepala daerah yang didukung penuh akan mampu membawa katalisator konstruktif bagi kemajuan masyarakat; Ketiga, pemilihan kepala daerah secara esensial akan mendukung demokratisasi lokal, yaitu masa depan kehidupan masyarakat di daerah menjadi cerah akibat terbukanya ruang publik melalui partisipasi proaktif masyarakat [18].

Pemilihan kepala daerah membawa pengaruh besar terhadap sistem politik suatu negara, melalui pemilihan kepala daerah, rakyat berkesempatan berpartisipasi secara langsung untuk memilih pemimpin. Pada hakekatnya pemilihan kepala daerah, di negara manapun mempunyai esensi yang sama, pemilihan kepala daerah berarti rakyat melakukan kegiatan memilih orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin negara. Pemimpin yang terpilih tersebut akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya.

Arbi Sanit [19] menyimpulkan bahwa pemilihan kepala daerah pada dasarnya memiliki empat fungsi utama yakni :

- 1) pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah;
- 2) pembentukan perwakilan politik rakyat;
- 3) sirkulasi elite penguasa; dan
- 4) pendidikan politik.

Sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila, Undang Undang Dasar 1945 dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pemilihan kepala daerah bertujuan antara lain;

15. Radian Salman dalam Titik Triwulan Tutik, Op.cit, hlm. 273

16. Ibid, hlm 64

17. Laode Harjudin, Pemilihan kepala daerah Eksprimen Kedaulatan Rakyat, (Jawa Pos, 14 Maret 2005)

18. Titik Triwulan Tutik, “Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang Undang Nomor. 32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilihan kepala daerah Menurut UUD 1945”, (Tesis, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2005) hlm. 54

19. Arbi Sanit, Partai, Pemilihan kepala daerah Dan Demokrasi, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 58

1. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan damai
2. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat
3. Dalam rangka melakukan hak asasi warga negara [20].

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

Sesuai apa yang dicantumkan dalam Pembukaan dan Pasal 1 Undang Undang Dasar 1945, Negara Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat, yang dimaksudkan disini adalah kedaulatan yang dipunyai oleh rakyat yang tercermin dilaksanakan pemilihan kepala daerah dalam waktu tertentu. Oleh karena pemilihan kepala daerah adalah dalam rangka untuk memberi kesempatan kepada rakyat untuk melaksanakan haknya, dengan tujuan;

1. Untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan kedaulatan yang dipunyai;
2. Terbuka kemungkinan baginya untuk duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat sebagai wakil yang dipercayakan oleh para pemilihnya [21].

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

1. Untuk mengetahui seberapa besar sesungguhnya para pendukungnya;
2. Jika menang, sebagai media untuk menjalankan programnya [22].

Dengan demikian, pada dasarnya pemilihan kepala daerah sangat penting artinya bagi para warga negara, partai politik, dan pemerintah. Bagi pemerintah yang dihasilkan dari

pemilihan kepala daerah yang jujur, berarti pemerintah itu mendapat dukungan yang sebenarnya dari rakyat. Tetapi sebaliknya jika pemilihan kepala daerah dilaksanakan tidak dengan jujur, maka dukungan rakyat tersebut hanya bersifat semu.

Dari sudut pemilihan kepala daerah sendiri, ketiga tujuan pemilihan kepala daerah baru dapat tercapai jika pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara jujur, sehingga setiap rakyat yang berhak memilih memberikan pilihan sesuai dengan hati nuraninya.

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya, yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri, sesuai dengan prinsip "the Rule of Law, And not of Man", yang sejalan dengan pengertian "nomocratie", yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, "nomos" [23].

Dalam paham negara hukum yang demikian, harus dibuat suatu jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri. Oleh sebab itu prinsip negara hukum hendaknya dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (demokratishe rechtsstaat).

Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditetapkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (machtsstaat). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang dianut Undang Undang Dasar, oleh karena itu perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang diberlakukan menurut Undang Undang Dasar (constitutional democracy) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (demokratische rechtsstaat).

Lazim dipahami bahwa Undang Undang Dasar 1945 menganut ajaran kedaulatan rakyat, hal ini ditegaskan dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) Undang Undang Dasar 1945 berbunyi "Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan menurut Undang Undang Dasar".

20. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta: Pusat Studi Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 1985), hlm. 329

21. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, ibid. hlm. 332

22. Ibid, hlm 335

23. Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Hukum tata Negara (Jakarta, FH-UI, 2004) hlm 56

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota, sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, dipilih secara demokratis". Demokrasi dalam pemerintahan menghendaki tegaknya rule of law, karena dalam demokrasi itu bahwa pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat dan hukum dikehendaki untuk melindungi rakyat.

Rumusan yang tercatat dalam Pembukaan UUD 1945 dapat dijadikan sebagai petunjuk yang tegas bahwa negara Indonesia adalah negara demokrasi (berkedaulatan rakyat) yang telah tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Ketentuan ini telah diubah dengan amandemen kedua sehingga berbunyi bahwa "kedaulatan ada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar". Perubahan ini menunjukkan bahwa demokrasi di Indonesia adalah demokrasi konstitusi.

Menurut Agussalim Andi Gadjong bahwa ciri khas dari demokrasi konstitusi ialah bahwa gagasan pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi. Penegasan Negara Indonesia sebagai negara demokrasi (kedaulatan rakyat) dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Implementasi dari kedaulatan rakyat ini adalah dilaksanakannya pemilihan umum [24].

Sesuai dengan situasi dan kondisi yang berkembang dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah apakah pemilihan gubernur atau pemilihan bupati/walikota Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 sebagai suatu pedoman yang dijadikan pijakan atau sumber hukum baik dalam arti materil maupun formal, memiliki peran penting dalam kelangsungan suatu sistem hukum yang modern, karena sebagai sumber hukum dalam arti material memberikan dukungan substansial bagi eksistensi pemilihan kepala daerah, dan nilai-nilai yang bermuatan filosofis dan sosiologis, termasuk dalam aspek historis, ekonomi, budaya, politis, sementara itu sebagai sumber hukum dalam arti

formal merupakan wadah yang sistimatis dalam rangka konkretisasi nilai-nilai yang terkandung didalamnya, artinya konkretisasi tersebut mengubah nilai-nilai yang masih abstrak ke dalam wujud norma-norma agar dapat dijadikan pedoman dalam pemilihan kepala daerah.

Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor. III/MPR/2000, tata urutan perundang-undangan yang sebelumnya diatur dalam Ketetapan MPRS Nomor. XX/MPRS/1966 yang akhirnya dicabut. Jika dalam Ketetapan MPRS Nomor. XX/MPRS/1966 tidak disinggung sama sekali tentang otonomi daerah, maka dalam Ketetapan MPR Nomor. III/MPR/2000 memasukkan unsur peraturan daerah yang disebut secara tegas sebagai peraturan perundang-undangan.

Gagasan pemilihan kepala daerah secara langsung itu muncul pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah-daerah yang sedang dimulai. Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat melahirkan pemimpin yang kredibel dan didukung oleh rakyat. Pemilihan kepala daerah secara langsung juga diharapkan bisa menjadi instrumen pergantian pimpinan politik, dimana orang terbaik di daerah bisa tampil. Akan lahir orang-orang baru yang lebih bersih dan jujur. Cita-cita bersama ini tidak lain agar dapat mewujudkan hak-hak esensial individu, munculnya moral otonomi dan pada akhirnya melahirkan kemakmuran dan kesejahteraan pada seluruh warganya

Gelombang demokrasi yang disertai dengan perubahan sistem perpolitikan di era reformasi, semakin memperlihatkan kuatnya keinginan pemilihan kepala daerah tidak lagi dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), berdasarkan asas kedaulatan rakyat pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat sesuai makna demokrasi. Rakyat diberikan kekuasaan untuk memilih pimpinan di daerah sesuai dengan kehendaknya, guna memajukan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah.

Otonomi yang diberikan kepada daerah provinsi, kabupaten dan kota sebagai implementasi dari pelimpahan tanggungjawab kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah,

24. Agussalim Andi Gadjong, Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum (Bogor, Ghalia Indonesia, 2007) hlm 36

yang secara prinsipil dalam otonomi tersebut terdapat 2 (dua) hal yaitu di satu pihak hak dan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi, dan di lain pihak tanggungjawab dalam penyelenggaraan otonomi.

Dalam Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat penyelenggaraan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah, dan sebagai landasan yang kuat pula untuk penyelenggaraan pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

Dalam rangka otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang baik, dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasi dari pimpinan daerah yang disesuaikan dengan visi otonomi daerah yang dirumuskan dalam 3 (tiga) ruang lingkup interaksinya yaitu politik, ekonomi, sosial dan budaya. Jika ditinjau dari sudut pandang politik bahwa otonomi daerah merupakan buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang lahirnya pemerintahan daerah yang dipilih secara demokrasi, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat di daerah dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik dan demokratisasi pemerintahan yang transparan.

Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis.

Menurut Sukarna menguraikan bahwa "Titik fokus dari pada demokrasi ialah terhadap kekuasaan rakyat. Hal ini dapat dimengerti, mengingat kekuasaan itu melekat pada orang untuk mengatur dan mempertahankan dirinya. Mengingat rakyat itu sendiri dari kumpulan orang-orang yang sadar untuk bergabung untuk mengatur dan mempertahankan kepentingan mereka, maka kekuasaan yang ada pada orang-orang itu disatukan, sehingga timbullah kekuasaan rakyat. Dengan demikian kekuasaan itu tadi bukan untuk melindungi seba-giaian rakyat dan memperkosanya melainkan untuk melindungi dan mempertahankan seluruh rakyat, agar kehidupannya itu menjadi aman, tertib, adil, sejahtera dan merdeka" [25].

Oleh karena itu dalam demokrasi

m e n g h e n d a k i a t a u m e n u n t u t pertanggungjawaban dari yang memerintah untuk yang diperintah, jadi antara pemerintah dan yang diperintah dalam demokrasi adalah sama, yang membedakan adalah fungsinya yaitu pemerintah mempunyai fungsi untuk mengatur dan yang diperintah mempunyai fungsi untuk diatur. Maka demokrasi itu berarti pemerintahan oleh orang-orang yang dipilih secara bebas dan bertanggungjawab terhadap yang diperintah.

Sedangkan menurut Kancil menguraikan "Tafsiran terakhir ini tidak asli lagi, oleh karena demokrasi diartikan pelaksanaan sebagai suara yang lebih banyak dari rakyat banyak, jadi tidak melaksanakan kehendak seluruh rakyat semua, dalam hal ini demokrasi dapatlah disalahgunakan oleh golongan yang lebih besar dalam suatu negara untuk memperoleh pengaruh pada pemerintahan negara, dengan selalu mengalahkan kehendak golongan yang lebih kecil jumlah anggotanya. Dalam demokrasi yang tulen dijaminlah hak-hak kebenaran tiap-tiap orang dalam suatu negara. Pengertian umum pada waktu sekarang ialah bahwa demokrasi itu diartikan sebagai perbandingan "separo+satu", jadi golongan mana telah memperoleh suara paling sedikit "separo+satu suara", maka menanglah golongan ini atas golongan lain. Cara demikian sudah dianggap berdasarkan demokrasi [26].

Menurut penulis terhadap transisi demokrasi di daerah berangkat dari suatu keyakinan bahwa adanya demokrasi di daerah merupakan prasyarat bagi munculnya demokrasi di tingkat nasional. Pandangan yang bercorak fungsional ini berangkat dari asumsi bahwa ketika terdapat perbaikan kualitas demokrasi di tingkat nasional. Berdasarkan studi-studi yang pernah dilakukan di sejumlah ahli dapat dikemukakan 4 (empat) alasan untuk hal tersebut :

Pertama, demokrasi pemerintahan di daerah merupakan suatu ajang pendidikan politik yang relevan bagi warga negara di dalam suatu masyarakat yang demokratis (free societies).

Kedua, pemerintah daerah dipandang sebagai pengontrol bagi perilaku pemerintah pusat yang berlebihan dan kecenderungan anti-demokratis di dalam suatu pemerintahan yang sentralistis. Kecenderungan seperti ini, khususnya terjadi di masa transisi dari pemerintahan yang otoriter menuju pemerintahan yang demokratis.

25. Sukarna, Sistem Politik (Bandung, Alumni, 1981) hlm 37

26. Kancil, Hukum Tata Negara Republik Indonesia (Jakarta, PT Rineka Cipta, 2008) hlm 90

Di dalam transisi ini pemerintah daerah memiliki posisi tawar menawar yang lebih tinggi atas kekuasaan dan otoritas pemerintah pusat. disamping untuk menghindari munculnya tirani, demokrasi juga bermaksud untuk mencapai tujuan-tujuan yang lain. Diantaranya adalah terwujudnya hak-hak esensial individu, terdapatnya kesamaan politik, munculnya moral otonomi, terdapatnya kesempatan untuk menentukan posisi dari diri individu, dan adanya kesejahteraan. Dalam konteks demikian, munculnya demokratisasi di daerah melalui pilkada langsung diharapkan tidak hanya memiliki muara terdapatnya kebebasan rakyat di daerah untuk menentukan pemimpinnya sendiri. Proses itu diharapkan itu bisa melahirkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat di daerah. Pemerintah lokal memiliki potensi dalam mewujudkan demokratisasi karena proses desentralisasi mensyaratkan adanya tingkat responsivitas, keterwakilan dan akuntabilitas yang lebih besar. Dalam kaitannya dengan pemilu di tingkat lokal. Terwujudnya pemerintahan daerah yang demokratis merupakan cita-cita semua bangsa termasuk di dalamnya Indonesia. Namun upaya tersebut akan menjumpai suatu persoalan belum jelasnya mengenai tolak ukur yang bersifat universal untuk menilai apakah suatu pemerintahan daerah dapat dikategorikan sebagai pemerintahan yang demokratis atau tidak. Keberadaan pemerintah daerah sebagai konsekuensi dianutnya konsep demokrasi (kerakyatan) sehingga pemerintahan yang terbentuk merupakan pemerintahan yang berkedaulatan rakyat.

Ketiga, demokrasi di daerah dianggap mampu menyuguhkan kualitas partisipasi yang lebih baik dibandingkan kalau terjadi di tingkat nasional. Fakta bahwa komunitas di daerah relatif terbatas dan masyarakatnya lebih tahu di antara satu dengan lainnya dianggap sebagai dasar argumen bahwa partisipasi masyarakat di daerah lebih bermakna apabila dibandingkan dengan di tingkat nasional. Partisipasi politik masyarakat di daerah lebih memungkinkan adanya deliberative democracy, yakni adanya komunikasi yang lebih langsung di dalam berdemokrasi.

Keempat, munculnya gagasan pemilihan kepala daerah langsung pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk

memperbaiki kualitas demokrasi di daerah. Demokrasi bukan sesuatu gejala otonom yang terlepas dari gejala-gejala lain. Bahkan dapat dikatakan, timbulnya tenggelamnya atau pasang surutnya demokrasi pada waktu-waktu tertentu dipengaruhi oleh berbagai gejala di luarnya berupa ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain sebagainya. Berbagai faktor tersebut akan mempengaruhi berbagai dasar pemikiran tentang demokrasi, mekanisme demokrasi dan lain-lain yang pada gilirannya akan melahirkan berbagai corak demokrasi dengan berbagai predikat yang diletakkan kepadanya.

Bagir Manan, menyatakan bahwa "kehadiran demokrasi tidak sekedar diukur oleh keberadaan pranata demokrasi, seperti keberadaan badan perwakilan, pemilihan umum bukanlah jaminan kehadiran demokrasi. Demokrasi bukan sekedar lembaga atau pranata. Demokrasi adalah juga mekanisme, bahkan tidak berlebihan apabila disebutkan, mekanisme yang demokratis merupakan penentu untuk mengukur kehadiran demokrasi yang riil, baik dalam kehidupan negara atau pemerintahan maupun kehidupan masyarakat pada umumnya. Secara kultural demokrasi akan subur bila ditopang oleh tingkah laku demokratis seperti kesiapan berbeda pendapat, kesiapan untuk kalah, kesiapan bersaing secara jujur, sikap damai dan lain-lain [27].

27. Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, (Yogyakarta, PSH Fakultas Hukum UII, 2001), hal. 64

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad, Sanusi, 1984, Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia, Bandung: Tarsito, 1984
- Sukardja Ahmad, Piagam Madinah & Undang-Undang Dasar 1945 Kajian Tentang dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk, Jakarta: PT Sinar Grafika, 2012
- Wiharyanto A. Kardiyat, Sejarah Indonesia Dari Proklamasi sampai Pemilu 2009, Yogyakarta: Penerbit Universitas Sanata Dharma, 2011
- Muslim Amrah, Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah 1903-1978. Bandung: PT. Alumni 1978
- Gadjong Andi, Agussalim, Pemerintah Daerah, Kajian Politik dan Hukum, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007
- Sanit Arbi, Partai, Pemilu dan Demokrasi, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2008
- Mustofa, Bachsan Sketsa dari Tata Hukum Indonesia, Bandung: CV Amrico. 1979
- Manan Bagir, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, Bandung: PT Alumni, 1997
- C.S.T. Kansil, Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka, 1989
- Bakti Setiawan Dian, Pemberhentian Kepala Daerah Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Di Indonesia, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011
- Utrecht E., Pengantar Hukum administrasi Negara Indonesia, Bandung : Universitas Padjadjaran. 1960
- Magnis Suseno Franz, Mencari sosok Demokrasi, Sebuah telaah Filosofis, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997
- Gautama, Sudargo, Pengertian Tentang Negara Hukum, Bandung: PT Alumni, 1983.
- Haw. Wijaya, Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom, Jakarta: RajaGrafindo, 2011
- Indraharto, Usaha memahami undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Jakarta: BUKU I Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Soejito Irawan, Hubungan Pemerintah daerah Dan Pemerintah Pusat, Jakarta: Rineka Cipta, 1990
- J. Kaloh, Kepemimpinan Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2010