

### **BAB III**

## **PERKEMBANGAN PEMILIHAN PEMIMPIN DAERAH DAN PERUNDANGANNYA DI INDONESIA**

### **3.1 Pengenalan**

Pemilihan pemimpin daerah (pilkada) secara langsung merupakan salah satu langkah kehadapan dalam mewujudkan pendemokrasian di peringkat daerah tempatan. O'Neill menyatakan bahawa "*all politics is local*", pernyataan ini dapat bermakna demokrasi di peringkat kerajaan pusat akan tumbuh berkembang dengan mapan dan dewasa apabila pada peringkat daerah, nilai-nilai demokrasi berakar umbi dengan baik terlebih dahulu.<sup>1</sup> Kebangkitan demokrasi politik di Indonesia yang diawali oleh pemilihan pemimpin daerah secara langsung ini merupakan usaha membangunkan asas demokrasi di Indonesia (penguatan demokrasi di tahap tempatan)

Untuk sampai kepada tahap pemilihan pemimpin daerah yang dilaksanakan secara demokratis seperti sekarang ini, Indonesia telah melalui pelbagai tahap sejarah yang panjang. Perkembangan sejarah pemilihan pemimpin daerah yang panjang tersebut tidak terlepas daripada sejarah perkembangan undang-undang pemerintahan daerah kerana undang-undang pemilihan pemimpin tersebut termasuk ke dalam salah satu perbahasan undang-undang pemerintahan daerah. Pengkaji juga tidak lupa untuk memasukkan perkembangan pemilihan pemimpin daerah dan perundangannya sebelum kemerdekaan iaitu pada zaman penjajahan Kerajaan Belanda dan Jepun di Indonesia. Ini disebabkan oleh kewujudan pengaruh

---

<sup>1</sup> Legowo, TA., "*Menakar Kualitas Hasil Pilkada: Beberapa Pokok Catatan*", Makalah disampaikan pada Seminar "*Pilkada: Masalah dan Prospek*", di Jakarta, 30 Agustus 2005.

perundangan Belanda terhadap perundangan Indonesia pasca kemerdekaan khususnya perundangan tentang pemerintahan daerah.

Dalam bab ini penulis akan menjelaskan perkembangan pemilihan pemimpin daerah dan perundangannya di Indonesia yang meliputi sejarah dan perundangan pemilihan pemimpin pada zaman penjajahan Kerajaan Belanda dan Jepun, Orde Baru (1945-1965) dan Orde Baru (1966-1998), serta semasa reformasi sehingga sekarang dengan membawakan perundangannya yang berlaku di setiap zaman tersebut.

## **3.2 Zaman Penjajahan**

Penulis, dalam perbahasan ini, membahagikan zaman penjajahan yang dialami oleh rakyat Indonesia kepada dua bahagian. Bahagian pertama adalah zaman penjajahan Belanda sejak tahun 1619 sehingga 1942. Manakala bahagian kedua pula melibatkan zaman penjajahan Jepun sejak tahun 1942 sehingga 1945.

### **3.2.1 Penjajahan Belanda**

Sejarah polisi pemilihan pemimpin di Indonesia telah mengalami perjalanan yang sangat panjang seiring dengan polisi desentralisasi, tidak hanya sejak lahirnya republik ini, akan tetapi sejak masa pemerintahan penjajah. Dalam rangka mewujudkan kepentingan pemerintahan penjajah, maka pemerintahan daerah dibentuk, bukan semata-mata untuk meningkatkan kapasiti politik masyarakat tempatan, apatah lagi untuk kepentingan pengembangan demokrasi. Oleh kerana itu penulis akan memaparkan perkembangan pemilihan pemimpin pada zaman penjajahan Belanda yang dibahagikan oleh penulis kepada dua peringkat masa iaitu masa sebelum dan sesudah tahun 1903.

### a. Masa Sebelum Tahun 1903

Pada awalnya Belanda menjajah Indonesia melalui VOC (*Verenigde Oost-Indische Compagnie* atau Persatuan Perseroan Hindia Timur) dengan misi dagangnya, akan tetapi selepas itu pemerintahan kerajaan Belanda juga memberikan kekuasaan kepada VOC untuk juga menjalankan pemerintahan di daerah yang sudah ditaklukinya.<sup>2</sup> Selepas Batavia dikuasai dan dijadikan pengkalan pada tahun 1619, maka sedikit demi sedikit Belanda secara berterusan merebut daerah-daerah persisiran dan luar negara dari Mataram sehinggalah berjaya menguasai seluruh pulau Jawa meskipun keturunan raja-raja Mataram masih dikekalkan, namun mereka berpecah menjadi empat buah kerajaan dengan wilayah yang hanya meliputi kawasan Surakarta-Yogyakarta dan sekitarnya.

Pada masa penjajahan Belanda sebelum tahun 1903, Indonesia terbahagi kepada beberapa wilayah pentadbiran iaitu *Gewesten*, *Afdeling* dan *Onderafdelingen*. Setiap wilayah berada di bawah kekuasaan seorang pamong praja<sup>3</sup> berbangsa Belanda (*Europese Bestuursambtenaar*) yang disebut *Resident*, *Assisten Resident* dan *Controleur*.

Di Jawa dan Madura, wilayah *Afdelingen* terbahagi kepada *Regentschap* (kabupaten) yang kemudiannya dibahagikan lagi kepada *districten* dan *Onderdistricten*. Berbeza dengan wilayah pentadbiran yang lebih tinggi, kekuasaan wilayah pentadbiran yang lebih rendah tersebut kekuasaan dipimpin oleh bangsa Indonesia (*Inlandse Bestuursambtenaar*) yang disebut *Regent* (Bupati), *Wedana* dan *Asistent Wedana*. Sedangkan di luar Jawa dan Madura, suatu *Onderafdeling* terbahagi kepada *districten* dan *Onderdistricten* yang berada dibawah kekuasaan pamong praja bangsa Indonesia, iaitu *Demang* dan *Assisten Demang* atau nama lain.

---

<sup>2</sup> Danu Sugandha (1981), *Masalah Otonomi dan Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Bandung: Sinar Baru, h. 5

<sup>3</sup> Birokrasi sipil di Jawa setelah tahun 1946

*Onderdistrict* (Kecamatan) merupakan kesatuan wilayah pentadbiran terkecil yang dibentuk kerajaan Belanda, sama ada di Jawa mahupun di luar Jawa.

Pada masa pemerintahan Daendels semasa tahun 1808-1811, beliau membahagikan pulau Jawa menjadi sembilan *Gewest* yang setiap satunya dipimpin oleh seorang *Prefek* yang berbangsa Eropah yang ditunjuk oleh Gubernur Jendral dan diberi kekuasaan yang luas untuk dijalankan di bawah pengawasan Gubernur Jendral. Disamping itu Daendels berusaha mengikat para Bupati yang ada di sekitar persisiran utara Jawa dan Priangan. Pada masa ini kedudukan para Bupati diturunkan dengan menjadikan mereka sebagai pegawai negeri walaupun tanpa menerima gaji. Sebagai para pegawai negeri, mereka ditempatkan di bawah *Prefect* (pemimpin daerah). Akhirnya pada tanggal 16 Mei 1811 kekuasaan Daendels ditarik dan digantikan oleh Jan Willem Janssens. Pada masa pemerintahan Janssens inilah Inggeris menyerbu pulau Jawa dan berhasil merebut kekuasaannya.

Selepas itu Raffels dilantik menjadi Gubernur Jendral pada tahun 1811-1815. Pemerintahannya mampu menambah jumlah *Gewest*<sup>4</sup> menjadi 16 buah. Setiap *Gewest* dibahagi kepada beberapa daerah yang diketuai oleh Bupati, manakala setiap daerah dibahagi lagi kepada beberapa difisi?. Raffels bertindak lebih jauh lagi terhadap para Bupati iaitu dengan melucutkan semua pengaruh politik dan menjadikannya sebagai pegawai-pegawai polis dan tidak boleh mencampuri urusan pajak.

Pada masa Daendels dan Raffels kekuasaan para Bupati dipangkas sedemikian rupa sehinggakan mereka hanya berfungsi sebagai pegawai negeri di bawah *Gewest* sedangkan jawatan Bupati itu sendiri diperoleh melalui sistem peninggalan kerajaan di Indonesia (*feudal*) yang mana masih memakai sistem keturunan. Hal ini juga

---

<sup>4</sup> Gawest adalah kota pemerintahan yang membawahi beberapa Bupati.

berlaku disebabkan oleh Belanda yang pada tahun 1855 mengesahkan *Regerings Reglement* untuk memperkuat kedudukan Bupati di dalam masyarakat pada pasal 67 yang menyatakan:<sup>5</sup>

*“Sepanjang dimungkinkan oleh keadaan, penduduk Bumiputra diserahkan dibawah pemimpin langsung dari pemimpin-pemimpinnya sendiri, yang diangkat atau diakui oleh pemerintah, dibawah pengawasan atasan seperti yang telah atau akan ditentukan dalam peraturan umum atau khusus oleh Gubernur Jendral”*

Berdasarkan ketentuan di atas jelas bahwa pemerintahan di Indonesia bersifat sentralisasi yang dijalankan dengan asas dekonstruksi. Kekuasaan pusat terletak pada tangan Gubernur Jendral sehingga segala urusan pemerintahan dilaksanakan dan diatur oleh Gubernur Jendral atau pejabat-pejabat yang telah diberinya kuasa. Jadi asas desentralisasi belum dilakukan, kecuali di daerah-daerah yang semula bersifat swapraja<sup>6</sup> dan di desa-desa, di sini tetap berlaku susunan pemerintahan yang didasarkan kepada adat-istiadat atau tradisi asal yang tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.<sup>7</sup>

Melalui penjelasan di atas dapat difahami bahwa pemilihan pemimpin dalam peringkat *Gewesten* (seperingkat *Provensi*) dipilih dan dilantik oleh Gubernur Jendral sedangkan untuk peringkat *Regent* (Bupati) masih mengadopsi sistem kerajaan iaitu metode pemilihannya dipilih daripada turun-temurun Bupati sebelumnya dan perlantikannya disahkan oleh Gubernur Jendral. Meskipun demikian

---

<sup>5</sup> Sutherland, Heather (1983), *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*. Terjemahan Jakarta: Sinar Harapan, 41-42. lihat juga Suwarno (t.t), *Sejarah Birokrasi Pemerinthan Indonesia Dahulu dan Sekarang*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, h. 30

<sup>6</sup> Swapraja, iaitu daerah yang dipimpin oleh raja-raja yang mengakui kedaulatan Belanda kepada daerah mereka melalui perjanjian politik yang diadakan oleh masing-masing raja dengan kerajaan Belanda. Perjanjian kotrak panjang (*Lange Contracten*), meliputi daerah Kesunanan Solo, Kesultanan Yogyakarta dan Deli dan perjanjian pernyataan pendek (*Korte Verklaring*), meliputi daerah kesultanan Goa, Bone, dan lainnya. Di daerah swapraja ini, kerajaan Belanda mengangkat pemimpin-pemimpin swapraja sebagai perantara atau wakilnya untuk menjalankan kepentingan atau urusannya (*penerapan asas medebewind*). Lihat Koesoemahatmaja (1979), *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung: Binacipta, h, 24-25

<sup>7</sup> Daun Sughandha (1981), *op.cit.*, h. 9

kekuasaan para Bupati dibatasi dan mereka dikawal oleh *Controleur* yang mana segala apa yang mereka lakukan akan dilaporkan kepada Gubernur Jendral.

### **b. Masa Selepas Tahun 1903**

Pada tahun 1903 terdapat perubahan ketatanegaraan yang terjadi dengan keluarnya *Wethouldende Desentralisatie Van Bersuur In Nederlandsch Indie* atau singkatannya *Desentralisatie Wet* 1903. Pada tahun tersebut telah mula dibentuk dewan-dewan daerah yang tugasnya adalah bertanggungjawab atas pengelolaan dan penggunaan wang yang diberikan pusat untuk menjalankan sebahagian kewenangan dari pusat.<sup>8</sup>

Pada tahun 1905 keluar pula *Desentralisatie Besluit*, sebagai pelaksana *Desentralisatie Wet*. *Desentralisatie Besluit* ini menentukan pokok-pokok tentang pembentukan, susunan, kedudukan dan wewenang dewan dalam mengelolakan urusan kewangan yang terpisah dari pusat. Aturan pelaksanaannya yang disebut *Tempatane Raden Ordonnantie* (Peraturan Tentang Dewan-dewan Daerah).

Hanya pada tahun 1916 daerah-daerah yang bersifat *Gemeente* dapat dilantik seorang pejabat khusus sebagai pemimpin dengan nama *Burgemeester* (Wali Kota) yang kemudian disusuli dengan pembentukan Dewan Pemerintahan Daerah pada tahun 1922. Ini kerana Dewan Pemerintahan tidak diwujudkan bagi pemerintahan Kolegial untuk daerah yang bersifat *Gewestelijke Raden* (karisidenan) dan *Plaatselijke Raden* (kabupaten) sehingga menyebabkan pengaturan urusan pemerintahan dilaksanakan oleh pemimpin daerah dan Raad (Dewan Rakyat). Orang-orang yang boleh menjadi anggota Raad (Dewan Rakyat) adalah Eropah, Bumiputera/penduduk asli dan Timur Asing.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Ibid., h. 10-11

<sup>9</sup> Ibid., h. 12

Pada tahun 1922 keluarlah *Bestuurshervormings Ordonnantie* yang digubal melalui *Staatsblad* 1922 No. 216, undang-undang tentang Perubahan Tata Pemerintahan Hindia Belanda. Maka berdasarkan *Bestuurshervormings Ordonnantie* tadi, keluarlah *Provincie Ordonnantie* dengan *Staatsblad* 1924 No. 78. Dengan terbitnya *Provincie Ordonnantie* tersebut, daerah-daerah yang awalnya berupa *Gewestelijke Raden* (Keresidenan), *Plaatselijke Raden* (Kabupaten) dan *Gemeente Raden* (Kota) harus dijadikan *Provincien* (propinsi-propinsi), *Regentschappen* (kabupaten-kabupaten), dan *Stadsgemeenten* (kota-kota). Jadi setiap Propinsi yang dibentuk merupakan peleburan dari beberapa *Gewest*.<sup>10</sup>

Dengan Ordonansi Propinsi *Staatsblad* 1924 No. 78 Pasal 119 yang mengatakan bahwa Indonesia akan dibahagikan kepada dua jenis wilayah iaitu Propinsi dan wilayah lain yang bukan provinsi. Selain itu, dinyatakan juga bahwa daerah Propinsi ini harus dapat mengatur dan menguruskan urusan rumah tangganya sendiri. Gubernur Provinsi ditunjuk dan dilantik oleh Gubernur Jendral yang mana pemerintahan propinsi terdiri daripada tiga institusi utama iaitu Gubernur sebagai Pemimpin Pemerintahan, *Colleg Van Gedeputeerden* (Dewan Pemerintah) dan *Provinciale Raad* (Dewan Perwakilan). Gubernur juga merangkap jawatan sebagai Ketua Dewan Perwakilan dan ketua College Van Gedeputeerden. Alasan Gubernur memegang jawatan sebagai Ketua Raad adalah agar segala polisi dan apa yang diperbincangkan dalam Raad itu selalu mengarah pada tujuan daripada Pemerintahan Hindia Belanda, terutamanya untuk menjamin keamanan dan ketertiban.<sup>11</sup>

Manakala perkara yang berkaitan tentang pemerintahan Kabupaten pula disusun dalam *Ordonnantie Regentschap* 1924 No. 79 Pasal 121 yang mengatur

---

<sup>10</sup> Ibid., h. 16

<sup>11</sup> P.J. Suwarno (t.t), *Sejarah Birokrasi Pemerintahan Indonesia Dahulu dan Sekarang*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, h. 32. Lihat juga Daun Sugandha (1981), *Masala Otonomi daerah dan Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Bandung: CV. Sinar Baru, h. 16

tentang urusan *Regenschap* dan *Gemeente*. Terdapat tiga badan utama dalam pemerintahan kabupaten yang terdiri daripada *Regent* (Bupati), *College Van Gedeputeerden* (Dewan Pemerintah) dan *Regentschaps Raad*. Di sini pula Bupati mengepalai *College* dan *Raad*. Bupati mengepalai sesuatu daerah dengan hak turun-temurun. Ini bermaksud perlantikan Bupati dibuat berdasarkan kepada keturunan di atasnya, yang juga merupakan seorang Bupati, dengan memenuhi syarat-syarat yang tertentu.

Selepas pembentukan Propinsi dan Kabupaten, maka apa yang masih tinggal untuk diselesaikan adalah pembentukan *Gemeente*. Ketentuan tentang pembentukan *Gemeente* adalah *Gemeente Ordonnantie* 1926 No. 365 yang mana tiga badan pemerintahannya adalah *Burgemeester*, *Gemeente Raad* (Dewan Perwakilan) dan *College Van Gedeputeerden en Wethouders* (Dewan Pemerintah). *Burgemeester* diangkat oleh Gubernur Jendral. Ia juga merupakan ketua *Gemeente Raad* dan dalam melaksanakan tugasnya, *Burgemeester* bekerja sama dengan komisi-komisi bantuan teknik.<sup>12</sup>

Daripada penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahawa pemilihan pemimpin pada masa penjajahan Belanda selepas masa 1903 untuk pemimpin Propinsi dan *Gemeente* dibuat melalui perlantikan oleh pihak Gubernur Jendral. Manakala pemilihan Bupati dan daerah swapraja di kembalikan kepada adat istiadat mereka, seperti Bupati yang dilantik berdasarkan keturunan kerana ia merupakan suatu jawatan yang diwarisi secara turun-temurun.

---

<sup>12</sup> Paulus B.P. (1979), *Garis Besar Hukum Tata Negara Hindia Belanda*. Bandung: (T.T.D), h. 70-71



### 3.2.2 Penjajahan Jepun

Pada zaman Indonesia dikuasai oleh penjajah Jepun, Hindia Belanda dibahagikan menjadi tiga wilayah kekuasaan militer, iaitu Sumatera di bawah kekuasaan Komandan Pasukan Darat (*Rikugun*) ke-25 yang berpusat di Bukit Tinggi, Jawa di bawah kekuasaan Komandan Pasukan Darat (*Rikugun*) ke-16 yang berpusat di Jakarta dan kepulauan lain yang berada di bawah kekuasaan Komandan Pasukan Laut (*Kaigun*) yang berpusat di Makasar (Ujung Pandang).

Pada hakikatnya pentadbiran Jepun di ketiga-tiga wilayah tersebut adalah mengikut struktur organisasi pentadbiran Belanda. Hanya di Jawa sahaja terjadi perombakan pentadbiran iaitu dihapuskan Jawatan Gubernur beserta status kedudukan propinsi yang merupakan daerah autonomi yang dibentuk mengikut dasar desentralisasi yang dilaksanakan oleh kerajaan Belanda.

Berdasarkan *Osamu Sirei* (peraturan kerajaan Jepun) Nombor 27 Tahun 1942, Jawa dibahagikan kepada beberapa struktur pentadbiran (Pamudji, XIX (3): 211) iaitu *Syuu* (Karesidenan) yang diketuai oleh seorang *Syuu* (*Residen*). Kemudian, *Syuu* pula dibahagikan lagi kepada *Si* (Kota Praja) yang diketuai oleh *Si-Coo* (Wali Kota) dan *Ken* (Kabupaten) yang diketuai oleh *Ken-coo* (Bupati). *Ken* juga dibahagikan lagi kepada menjadi *Gun* (Kawedanan) yang diketuai oleh *Gun-coo* (Wedana). *Gun* seterusnya dibahagikan kepada *Son* (Kecamatan) yang diketuai oleh *Son-coo* (Camat/ Asisten Wedana) dan akhirnya *Son* dibahagikan kepada *Ku* (Desa dan Kelurahan) yang diketuai oleh *Ku-coo* (Pemimpin desa/Lurah). Di samping itu juga, terdapat pula *Kooti* (Kesultanan dan Kesunanan) Yogyakarta dan Surakarta. Manakala Susunan pentadbiran di luar Jawa/ Madura cuba disesuaikan sedapat mungkin dengan di Jawa.

Pada awal pentadbirannya, tentera Jepun tidak lagi melaksanakan desentralisasi. Pentadbiran dilakukan secara berpusat (*sentralisasi*) melalui Residen, Bupati dan Wali Kota. Manakala Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang ada di Propinsi, Kabupaten, dan Kotamadya pula dihapuskan. Perkara ini dapat difahami berlaku disebabkan, antaranya oleh faktor keperluan perang daripada pihak Jepun yang memerlukan tindakan pantas yang memerlukan kekuasaan dikendalikan secara berpusat.

Menjelang berakhirnya kekuasaan Jepun di Indonesia, dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Karesidenan dengan nama *Syuu Sangikai* dan di Kota Madya diberikan nama *Tokubetsu Si Sangikai*. Perkara ini adalah usaha daripada gerakan politiknya untuk memperoleh sokongan dan simpati rakyat Indonesia. Akan tetapi relitinya (DPRD) ini diberikan wewenang dan tugas hanya untuk mendengarkan ceramah-ceramah, nasihat-nasihat, perintah-perintah dan keinginan-keinginan Jepun.

### **3.3 Zaman Orde Lama**

Pemilihan pemimpin daerah pada masa kemerdekaan dapat dibahagikan kepada beberapa bahagian sesuai dengan Undang-undang yang diterbitkan pada masa itu yang berkaitan dengan masalah pemilihan pemimpin daerah. Undang-undang itu terdiri daripada empat bahagian iaitu Undang-Undang No. 1 Tahun 1945, Undang-undang No. 22 Tahun 1948, Undang-undang No. 1 Tahun 1957 dan Undang-undang No. 18 Tahun 1965 yang akan dijelaskan oleh penulis seperti berikut:

### 3.3.1. Undang-undang No. 1 Tahun 1945.

Zaman pasca kekuasaan kerajaan penjajah di Indonesia dapat dibagi ke dalam dua masa pelaksana pemerintahan daerah iaitu ketika berlakunya Undang-Undang No. 1 Tahun 1945, dan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948. Undang-undang tersebut merupakan hasil proses politik pada masa peralihan daripada kekuasaan Kerajaan penjajah Belanda kepada Kerajaan Indonesia. Sekalipun bangsa Indonesia telah menyatakan kemerdekaan pada tanggal 17 Ogos 1945, namun Kerajaan penjajah Belanda pada hakikatnya belum lagi mahu mengakui kedaulatan negara Indonesia yang baru dibentuk tersebut. Oleh sebab itu, bangsa Indonesia harus berjuang mempertahankan negara yang baru dibentuk itu terhadap kembalinya kerajaan penjajah, sekaligus harus menghadapi gejolak politik dalam negeri.<sup>13</sup>

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), selepas melalui musyawarah yang intensif dan perdebatan yang sangat serius, kemudiannya berjaya menyepakati draf undang-undang dasar bagi sebuah negara yang akan merdeka. Sehari selepas kemerdekaan diproklamasikan pada tanggal 17 Ogos 1945, draf tersebut akhirnya diterima menjadi Undang-Undang Dasar bagi Republik baru tersebut yang kemudian dikenali sebagai undang-undang Dasar 1945. Mengenai pemerintahan daerah, UUD 45 menentukannya dalam Bab VI dalam Pasal 18 yang menyatakan:

“Pembagian Daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Syauckani dkk (2005), *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. 57

<sup>14</sup> Lembaran Negara Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 18

Menurut Ni'matul Huda<sup>15</sup> bahwa intipati yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 adalah pertamanya, keberadaan Daerah Otonom dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. Keduanya, kesatuan pemerintahan peringkat daerah menurut UUD 1945 dalam pelaksanaannya dilakukan dengan “memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara”. Ketiganya, pemerintahan peringkat daerah harus disusun dan dilaksanakan dengan “memandang dan mengingat hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”

Perkembangan politik dalam negeri yang berkaitan erat dengan perjuangan untuk mempertahankan kemerdekaan tentu sahaja tidak mudah melaksanakan UUD 1945 mengingatkan ancaman penjajah masih membayangi pemerintahan Republik Indonesia. Justeru itu, diperlukan suatu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung yang dibentuk menurut undang-undang dasar. Sebelum terbentuknya badan-badan tersebut maka segala kekuasaannya dijalankan oleh presiden dengan dibantu komite nasional.<sup>16</sup>

Untuk menghindari penyalahgunaan kuasa oleh presiden, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia segera membentuk Komite Nasional Pusat yang bertugas membantu presiden. Kemudiannya, dalam rangka Komite Nasional Pusat mewujudkan ketentuan dalam Pasal 18 UUD 1945 (tentang Pemerintahan Daerah), maka dibentuk pula Komite Nasional Daerah di daerah-daerah seluruh Indonesia yang berfungsi sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Manakala Pemimpin Daerah bertugas menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Ni'matul Huda (2005), *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. 3-4

<sup>16</sup> Lembaran Negara Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 4

<sup>17</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 1 Tahun 1945 tentang pemerintahan daerah pasal 2 yang berbunyi “Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh pemimpin daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga

Pasal 2 dari Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang pemerintahan daerah menjelaskan Komite Nasional Daerah telah berubah sifatnya menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang diketuai oleh Pemimpin Daerah. Pemimpin Daerah bukan lagi merupakan anggota Badan Perwakilan Rakyat Daerah sehingga beliau juga tidak lagi memiliki hak bersuara. Jumlah maksimum anggota Badan Perwakilan Rakyat Daerah ditetapkan sebanyak 100 orang untuk karesidenan (Provinsi). Manakala untuk Kota atau Kabupaten adalah sebanyak 60 orang.<sup>18</sup>

Badan Perwakilan Rakyat Daerah adalah badan legislatif untuk daerah. Manakala untuk badan eksekutifnya. Komite Nasional Daerah atau disebut juga Badan Perwakilan Rakyat Daerah memilih 5 orang daripada anggotanya untuk menganggotai Badan Eksekutif tersebut yang diketuai oleh Pemimpin Daerah.<sup>19</sup> Oleh kerana jawatan Pemimpin Daerah adalah pemimpin merangkap anggota badan eksekutif, maka keanggotaan Badan Eksekutif terdiri daripada 6 orang.

Menurut Syaukani, Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang pemerintahan daerah bersifat sederhana dan singkat kerana undang-undang tersebut hanya terdiri daripada 6 pasal.<sup>20</sup> Selain itu, undang-undang ini juga bersifat sementara iaitu hanya berlaku sampai terlaksananya pemilihan umum.<sup>21</sup> Oleh sebab itu, mekanisme pemilihan pemimpin daerah pun tidak secara jelas menerangkan sama ada siapa yang berhak menjadi pemimpin daerah, kelayakan pemimpin daerah atau syarat-

---

daerahnya, asal tidak bertentangan dengan peraturan pemerintan pusat dan peraturan daerah yang lebih luas daripadanya.

<sup>18</sup> The Liang Gie (1977), *Kumpulan Perperbahasan Terhadap Undang-undang Tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah Indonesia*. Yogyakarta: Karya Kencana, h. 21

<sup>19</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 1 Tahun 1945 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 3 yang berbunyi "Oleh Komite Nasional Daerah dipilih beberapa orang, sebanyak-banyaknya 5 orang sebagai Badan eksekutif, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh pemimpin daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari dalam daerah itu.

<sup>20</sup> Syaukani dkk (2005), *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. 61

<sup>21</sup> Koesnodiprojo (1951), *Himpunan Undang-undang, Peraturan-peraturan, Penetapan-penetapan Pemerintah Republik Indonesia 1945*. Yogyakarta: Penerbit Baru h. 134-135. Lihat juga The Liang Gie (1977), *Kumpulan Perperbahasan Terhadap Undang-undang Tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah Indonesia*. Yogyakarta: Karya Kencana, h. 21

syarat yang harus dimiliki oleh pemimpin daerah. Apa yang dapat difahami dalam undang-undang No. 1 Tahun 1945 Pasal 3 hanyalah pemimpin daerah merupakan sebahagian daripada Badan Eksekutif dan dipilih oleh Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh sebab itu, Pemimpin Daerah dipilih melalui mekanisme permusyawaratan di Badan Perwakilan Daerah.

Dapat disimpulkan bahawa pada masa Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah digubal, Negara Republik Indonesia dalam kondisi kekhawatiran akan pengaruh kolonial untuk menjajah kembali daerah-daerah di Indonesia. Maka untuk menghapuskan kekhawatiran itu, telah diterbitkan undang-undang tersebut untuk membentuk pemerintahan daerah yang terdiri dari Badan Perwakilan Rakyat Daerah dan badan Eksekutif Daerah yang dipimpin oleh Pemimpin Daerah untuk menjalankan urusan pemerintahan sehari-hari. Badan eksekutif dan Pemimpin Daerah dipilih oleh Badan Perwakilan Rakyat Daerah melalui permusyawaratan dalam badan tersebut. Sudah tentu undang-undang ini di kemudian harinya dipinda dengan undang-undang yang jauh lebih baik.

### **3.3.2. Undang-undang No. 22 Tahun 1948**

Sejak dilaksanakan, Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah dipandang kurang memuaskan kerana isinya yang sangat sederhana. Banyak hal mengenai pemerintahan daerah tidak diatur dalam undang-undang tersebut, sehingga pada umumnya peraturan-peraturan dari masa lampau masih dijadikan pegangan. Banyak pula BPRD (DPRD) tidak mengetahui tugas, kewajipan dan batas-batas wewenangnya sehingga sering lebih memperhatikan masalah-masalah politik yang termasuk bidang kerja Pemerintahan Pusat. Kedudukan daerah istimewa hingga saat itu belum diatur dengan tegas. Oleh kerana

itu, suatu keperluan yang sangat mendesak dirasakan untuk dibuat peraturan baru sebagai pelaksanaan yang sebenar daripada Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945. Di Kementerian Dalam Negeri diberi tugas kepada R.P. Suroso untuk merancang sebuah undang-undang tentang pemerintahan daerah yang lengkap dan bersesuaian dengan jiwa dan asas-asas yang termaktub daripada undang-undang Dasar. Selepas melalui pelbagai perundingan dan dipersetujui oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, pada tanggal 10 Julai 1948 rancangan itu ditetapkan menjadi Undang-Undang Pokok Tahun 1948 No. 22 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>22</sup>

Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan daerah mendapat sambutan yang menggembiran dari daerah-daerah di Indonesia kerana kini terdapatlah dasar yang sempurna untuk mengembangkan pemerintahan daerah berdasarkan kedaulatan rakyat. Akan tetapi berhubung dengan kesibukan menghadapi pemberontakan PKI di Madiun dan pertikaian dengan Belanda yang berakhir dengan penyerangan militer Belanda I dan II. Peraktis Pemerintah Republik Indonesia belum sempat menjalankan undang-undang No. 22 Tahun 1948.<sup>23</sup> Sedangkan untuk daerah Yogyakarta sesungguhnya telah disiapkan Rancangan Undang-undang pembentukan Daerah Istimwa Yogyakarta sebagai daerah istimewa yang hanya tinggal ditandatangani oleh Presiden Republik Indonesia untuk menjadi undang-undang yang sah, tetapi penyerangan militer Belanda II menggagalkan pembentukan Daerah Istimwa Yogyakarta.<sup>24</sup>

Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 Pasal 1, daerah-daerah yang dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dapat dibahagikan kepada 2

---

<sup>22</sup> The Liang Gie (1977), op. cit., h. 34

<sup>23</sup> Syaokani dkk. Op.cit, h. 66. lihat juga The Liang Gie (1977), *Kumpulan Pemperbahasan Terhadap Undang-undang Tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah Indonesia*. Yogyakarta: Karya Kencana, h. 34

<sup>24</sup> Soedarisman Poerwokoesoemo (1953), *Tri-Warsa D.P.R. Kotapraja Jogjakarta*. Yogyakarta: Buku Triwarsa Dewan Perwakilan Rakyat Kotapraja Jogjakarta, h. 11

jenis, yaitu daerah otonom (biasa) dan daerah istimewa.<sup>25</sup> Tiap-tiap jenis daerah itu dapat dibedakan melalui 3 pemeringkatan, yaitu propinsi, kabupaten/kota besar dan desa kecil. Hubungan di antara ketiga-tiganya bersifat hierarki di mana daerah yang lebih tinggi dapat mengawasi daerah yang statusnya lebih rendah.<sup>26</sup>

Sebagai mana pemerintahan daerah di mana pun, dalam rangka pelaksanaan pemerintahan daerah mempunyai kewenangan sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut. Pada dasarnya daerah mempunyai dua macam kekuasaan atau kewenangan iaitu:<sup>27</sup>

Pertama, Otonomi iaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri dan Kedua, Madebewind iaitu hak menjalankan peraturan-peraturan dari pemerintahan Pusat atau daerah peringkat atasan berdasarkan perintah pihak atasan tersebut.

Yang menjadi ciri utama dari undang-undang No. 22 tahun 1948 tentang pemerintahan daerah yang sangat berbeda dengan undang-undang sebelumnya iaitu undang-undang No. 1 tahun 1945 tentang pemerintahan daerah sebagai berikut:<sup>28</sup>

1. Cita ketunggalan, iaitu untuk semua jenis dan peringkat daerah diberlakukan satu undang-undang yang sama
2. Cita persamaan antara cara pemerintahan di Jawa/madura dengan di luar pulau tersebut.

---

<sup>25</sup> Daerah Istimwa adalah daerah yang mempunyai hak dan asal usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan bersifat istimewa. Keistimwaan daerah istimewa ialah bahawa pemimpin dan wakil pemimpin daerah istimewa diangkat oleh Presiden Republik Indonesia dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan mengingat pula adapt istiadat di daerah itu. Maka daerah istimewa akan diberi kedudukan yang seperingkat dengan propinsi, kabupaten atau desa dengan dasar pertimbangan penting atau tidaknya kedudukan daerah istimewa tersebut.

<sup>26</sup> The Liang Gie (1993), *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Liberty j. I e. 2 h. 98

<sup>27</sup> Syaokani dkk. Op.cit. h. 67-68. lihat juga Dedah Jubaidah (2006), *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bandung : Pustaka Setia, h. 115 - 116

<sup>28</sup> Ibid. h. 71. lihat juga Dedah Jubaidah (2006), *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bandung: Pustaka Setia, h. 114-115



3. Penghapusan dualisme dalam pemerintahan daerah, dalam undang-undang ini dicita-citakan agar di daerah tidak akan berlangsung terus pemerintahan yang dijalankan oleh pamong praja.
4. Cita Desentralisasi yang merata di seluruh wilayah negara.
5. Pemberian otonomi dan medebewind yang luas, sehingga rakyat akan dibangun inisiatifnya untuk memajukan daerahnya.
6. Pemerintahan daerah yang demokratis, yaitu susunan pemerintahan yang dipilih oleh dan dari rakyat.
7. pemerintahan yang bersifat kolegial dengan melalui Dewan Pemimpin Daerah yang dipimpin oleh pemimpin daerah.
8. cita mendekatkan rakyat dan daerah peringkat terbawah dengan pemerintahan pusat.
9. cita pendinamisan kehidupan desa dan wilayah-wilayah lainnya yang sejenis dengan ini.
10. cita pendemokrasian pemerintahan.

Perlu penulis jelaskan bahawa pemerintahan republik dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah mengeluarkan UU No. 22 tahun 1948. belum sempat UU ini diimplementasikan/dilaksanakan dengan baik kemudian terjadi agresi militer yang kedua yang dilakukan oleh Belanda. Wilayah Republik diserbu oleh Belanda pada tanggal 19 Desember 1948 samada di pulau Jawa ataupun di Sumatra. Akibatnya, pemimpin Republik ditawan oleh Belanda. Oleh kerana itu, Presiden Soekarno memberikan mandat kepada Mr. Syafruddin Prawinegara yang berada di Sumatra, untuk membentuk Pemerintahan Darurat Republik Indonesia

(PDRI) yang berkedudukan di Bukit Tinggi. Hal itu dilakukan dalam rangka menjaga eksistensi Republik untuk tetap meneruskan perjuangan melawan Belanda.<sup>29</sup>

Pada tanggal 7 Mei 1949 terjadilah perundingan antara Republik Indonesia dan Belanda yang kemudian menghasilkan persetujuan Rum-Royen. Atas dasar persetujuan tersebut para pemimpin Indonesia yang ditawan oleh Belanda seperti Presiden, Wakil Presiden, dan sejumlah Menteri, kemudian dipulangkan ke Yogyakarta. Seminggu selepas itu PDRI yang dipimpin oleh Syafruddin Prawiranegara mengembalikan mandatnya kepada Pemerintah RI di Yogyakarta. Perundingan antara Pemerintah Republik Indonesia dengan pihak Belanda terus berlangsung melalui apa yang dikenal sebagai Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag. KMB tersebut kemudian menghasilkan kesepakatan untuk membentuk sebuah Federasi yang bernama Republik Indonesia Serikat (RIS), dan dalam perkembangannya kemudian Republik Indonesia merupakan salah satu negara bagian dari federasi tersebut disamping negara bagian lainnya.<sup>30</sup>

Pemerintahan Belanda telah merancang pembentukan sebuah negara federal di wilayah bekas jajahannya jauh sebelum UU No. 22 tahun 1948 dibentuk. Negara Federasi yang hendak dibentuk tersebut diawali dengan Konferensi Malino, tempat peristirahatan di Sulawesi Selatan pada tanggal 15-25 Juli 1946. Konferensi ini menyepakati untuk menyusun kembali pemerintahan Hindia Belanda dengan membentuk sebuah Federasi. Kemudian dilanjutkan dengan konferensi yang sama di Pangkalpinang, Bangka tanggal 1-12 Oktober 1946. Pada akhirnya negara federasi terwujud ketika diadakan konferensi yang ke-tiga di Denpasar, Bali pada tanggal 2-24 Desember 1946. Konferensi ini menyepakati bahwa Negara Indonesia Timur (NIT). Selanjutnya sejumlah negara federal di bentuk tahun 1947 Negara Sumatra Timur

---

<sup>29</sup> Syauckani dkk (2005), Op. cit., 73

<sup>30</sup> Ibid., h. 73-74

terbentuk, tahun 1948 Negara Madura dan Negara Pasundan, Negara Sumatra Selatan, dan Negara Jawa Timur terbentuk menjadi negara bagian dan negara bagian yang terakhir dibentuk adalah Negara Jawa Tengah pada tahun 1949. harus dicatat pula bahwa negara Republik Indonesia mengalami kemuduran, yaitu hanya menjadi satuan negara bagian dari Republik Indonesia Serikat.<sup>31</sup>

Dengan masuknya Republik Indonesia ke Republik Indonesia Serikat sebagai negara bagian. Dalam pelaksanaan pemerintahan daerah Republik Indonesia dibolehkan oleh Konstitusi Republik Indonesia Serikat pasal 192, untuk memakai undang-undang No. 22 tahun 1948 sebagai panduan pemerintahan daerah di negara bagian Republik Indonesia.<sup>32</sup>

Demikian tadi penjelasan tentang undang-undang No. 22 tahun 1948 tentang pemerintahan daerah yang mencakup sebab diterbitkannya undang-undang tersebut, pembagian daerah dan kekuasaan yang diberikan kepada daerah serta keistimwanan undang-undang No. 22 tahun 1948 terhadap undang-undang sebelumnya yaitu undang-undang No. 1 tahun 1945.

#### **a. Tata Cara Pemilihan Pemimpin Daerah**

Dalam undang-undang No. 22 tahun 1948, pemerintahan daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintahan Daerah (DPD). Kedua dewan tersebut memiliki pemimpinnya masing-masing. Ketua DPRD dipilih oleh dan daripada anggota DPRD. Sedangkan ketua DPD adalah pemimpin daerah.<sup>33</sup>

Dalam pasal 18 undang-undang No. 22 Tahun 1948 menyebutkan bahwa Pemimpin daerah propinsi diangkat oleh presiden, pemimpin daerah Kabupaten/Kota besar diangkat oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan pemimpin daerah desa/kota

---

<sup>31</sup> Ibid., h.74-75

<sup>32</sup> Ibid., h. 76

<sup>33</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 2.

kecil oleh pemimpin daerah provinsi. Sebelum pengangkatan tersebut DPRD bersangkutan mengajukan 2 sampai 4 orang calon kemudian pemerintah pusat menentukan salah satu calon yang diajukan oleh DPRD yang akan menjadi pemimpin daerah.

Masa jawatan pemimpin daerah di dalam undang-undang ini tidak dibatasi lamanya. Pemimpin Daerah dapat diberhentikan atas instansi atasannya berdasarkan usulan dari DPRD dari daerahnya.<sup>34</sup>

Dalam kedudukannya pemimpin daerah menjadi pemimpin merangkap anggota DPD. Selain menjadi aparatur pemerintahan daerah, pemimpin daerah merupakan pejabat Pemerintahan Pusat. Dalam fungsinya pemimpin daerah mengawasi pekerjaan DPRD dan DPD. Ia berhak menahan realisasi pelaksanaan sesuatu polisi kedua dewan tersebut apabila dianggapnya bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan-peraturan dari pusat dan daerah yang lebih atas.<sup>35</sup>

Dapat disimpulkan bahwa untuk menjadi pemimpin daerah menurut UU No. 22 Tahun 1948 mekanismenya adalah DPRD mengajukan 2 sampai 4 nama calon oleh dan dari anggota-anggota DPRD yang kemudian Presiden untuk Provinsi dan Menteri Dalam Negeri untuk kabupaten menentukan dan menetapkan salah satu dari 2 sampai 4 orang untuk diangkat menjadi pemimpin daerah. Dan pemimpin daerah dapat diturunkan atas dasar usulan DPRD. Sedangkan masa jawatan Pemimpin Daerah tidak dibatasi.

#### **b. Syarat Kelayakan Pemimpin Daerah**

Sebelum penulis membahas syarat kelayakan pemimpin daerah perlu dijelaskan terlebih dahulu bahwa pemimpin daerah adalah selain ianya menjadi

---

<sup>34</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18.

<sup>35</sup> The Liang Gie (1977), Op. cit., h. 40

pemimpin ianya juga menjadi anggota DPD. Seperti yang dijelaskan di atas bahawa calon Pemimpin daerah adalah calon yang diajukan oleh dan dari anggota-anggota DPRD.<sup>36</sup> Tentu saja persyaratannya untuk menjadi pemimpin daerah ianya harus telah menjadi anggota DPRD. Oleh sebab itu ianya harus memenuhi persyaratan sebagai anggota DPRD pasal 4 agar bisa dicalonkan sebagai pemimpin daerah sebagai berikut: 1) Warga Negara Indonesia, 2) Telah berumur 21 Tahun, 3) Bertempat tinggal di daerah yang bersangkutan sekurang-kurangnya 6 bulan yang terakhir, 4) Keupayaan untuk menulis dan membaca dalam bahasa Indonesia dengan huruf latin, 5) Tidak kehilangan hak menguasai atau mengurus harta bendanya berdasarkan keputusan pengadilan negeri yang tak dapat diubah lagi, 6) tidak dipecat dari hak pilih atau hak dipilih berdasarkan keputusan pengadilan negeri yang tak dapat dirubah lagi, dan 7) Tidak terganggu ingatannya.

Dapat diambil kesimpulan bahawa meskipun Republik Indonesia menghadapi kesulitan-kesulitan di dalam negeri iaitu pemberontakan PKI di madiun dan perlawanan-perlawanan dengan Belanda yang ingin menguasai kembali negara ini. Pemerintahan Republik Indonesia tetap memperhatikan desentralisasi ini dibuktikan dengan diterbitkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan daerah dengan tujuan membesarkan penghargaan luar negeri terhadap Republik Indonesia yang telah lama dijajah oleh Belanda dan Indonesia mampu membuktikan bahawa Republik Indonesia lebih demokratis dari negara yang pernah menjajahnya iaitu Belanda dengan menciptakan pemerintahan yang moderen, misalnya pemerintahan daerah Republik Indonesia berbentuk kolejial sepenuhnya, anggota DPRD-nya semua dipilih oleh dan dari rakyat, DPRD tidak diketuai Pemimpin

---

<sup>36</sup> Lembaran Negara undang-undang 22 tahun 1948 tentang pemerintahan daerah pasal 18

Daerah.<sup>37</sup> Meskipun dalam perjalanannya undang-undang ini tidak dapat berjalan dengan baik kerana adanya permasalahan dalam negeri iaitu pemberontan PKI di Madiun dan masuknya Belanda ke Indonesia berkeinginan untuk menaklukkanya kembali Indonesia.

### **3.3.3. Undang-Undang No. 1 Tahun 1957**

Sejak semula, Pemerintahan dan Rakyat Indonesia sudah sepakat untuk memilih bentuk Negara kesatuan bagi sebuah Republik baru yang dibentuk. Dikeranakan perkembangan keadaan, termasuk kehendak pemerintahan kolonila untuk kembali berkuasa ke bekas wilayah hindia Belanda, menyebabkan aspirasi negara kesatuan menjadi terganggu. Dalam kenyataanya Republik Indonesia Serikat tidak dapat bertahan lama kerana begitu kuatnya kehendak untuk membentuk negara kesatuan dari segenap rakyat Indonesia.

Dalam rangka mewujudkan kembali Negara Kesatuan pemerintah RIS mengadakan perundingan dengan pemerintah RI, dan sebagai hasil dari perundingan tersebut ditandatangani naskah persetujuan antara RIS dan RI oleh masing-masing perdana menteri kedua negara, pada tanggal 19 Mei 1950.<sup>38</sup> sebagai kelanjutan dari persetujuan tersebut maka dibentuk Panitia Bersama guna menyiapkan rancangan undang-undang dasar. Sebagai ketua panitia tersebut adalah Profesor Supomo yang mewakili RIS dan Mr. Abdul Halim yang mewakili RI. Dalam waktu yang sangat singkat, tepatnya pada tanggal 30 Juni 1950, hasil kerja Panitia tersebut kemudian

---

<sup>37</sup> K. Ng. Soebakti Poesponoto (1955), *Menuju Ke Penggantian Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah*. (T.T.D) Majalah Pamong, h. 33

<sup>38</sup> Yang memudahkan proses penghapusan RIS adalah kerana yang mendominasi RIS adalah dari kalangan Republik Indonesia. Soekarno menjadi Presiden RIS sementara Hatta menjadi Perdana Menteri negara serikat tersebut. Kedua pemimpin tersebut merupakan figure yang sangat memperhatikan terbentuknya negara kesatuan. Lihat Herbert Feith (1968), *Dynamics of Guided Democracy*. (T.T): HRAF Press, h. 56

diserahkan kepada pemerintah masing-masing untuk mendapatkan persetujuan, yang kemudian menjadi naskah persiapan UUDS – RI.

Rancangan tersebut kemudian diajukan kepada Senat dan DPR RIS, serta Badan Pekerja KNIP untuk pihak RI. BP-KNIP menerimanya dengan tanpa perubahan, sementara itu pihak RIS mengeluarkan UU Federal No. 7 tahun 1950 yang mana undang-undang tersebut memuat naskah UUDS mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950. dengan demikian terbenamlah sebuah federasi dengan terbentuknya sebuah negara kesatuan yang baru dengan sebuah konstitusi yang baru pula, yang dikenal dengan UUDS-Ri Tahun 1950. Dalam UUDS yang menyangkut pemerintahan daerah menegaskan bahwa sistem pemerintahan daerah dengan otonomi luas yang diberikan kepada masing-masing daerah.

Otonomi yang luas memang merupakan kehendak yang berkembang dalam masyarakat pada masa awal tahun 1950-an, yang kemudian menjadi kenyataan dengan diterbitkannya Undang-undang No. 1 tahun 1957 tentu saja ada beberapa faktor yang mendorong kearah munculnya ide otonomi yang seluas-luasnya.

Faktor Pertama, faktor demokrasi politik pasca revolusi kemerdekaan. Faktor Kedua, kehidupan politik nasional pada pasca kemerdekaan yang diwarnai pergulatan ideology yang kemudian menciptakan tidak stabilnya kehidupan politik, ikut pula mewarnai pola hubungan kekuasaan dan financial antara pusat dan daerah.<sup>39</sup> Dengan sistem parlementer kestabilan pemerintahan sangat sulit dipelihara kerana cabinet bertanggungjawab kepada parlement. Apalagi pemerintahan hasil pemilu pertama 1955<sup>40</sup> harus dibentuk atas dasar koalisi antar berbagai kekuatan

---

<sup>39</sup> Syauckani (2005), op.cit., h. 79-80

<sup>40</sup> Perolehan suara masing-masing parti menggambarkan bahawa tidak ada parti yang memenangi secara majority. Parti Nasional Indonesia (PNI) memperoleh 22,3%, Parti Masyumi 20.9%, parti Nahdhotul Ulama 18,4%, Parti Komunis Indonesia (PKI) 16,4%, Parti Syarikat Islam Indonesia (PSII) 2, Parti Keristen Indonesia (Perkindo) 2,66%, Parti Katolik 2,04 %, Parti sosialis Indonesia 1,99%, Ikatan Pendukung Kemerdekan Indonesia 1,43%, Pergerakan Tarbiyah Islamiyah 1,28%, Parti Rakyat

politik. Parlement sementara yang dibentuk sebagai pengganti Komite Nasional Indonesia Pusat memainkan peran yang sangat menentukan sehingga cabinet tidak dapat bertahan lama.

Undang-undang No. 1 tahun 1957 tentang pemerintahan daerah selepas menunggu 6 tahun lebih akhirnya ditetapkan menjadi undang-undang, ini disebabkan keadaan jatuh banggunya kabinet-kabinet Republik Indonesia dan juga kerana berbagai faktor warisan masa yang lampau maupun yang timbul dalam pertumbuhan masyarakat Indonesia.<sup>41</sup>

Dalam banyak hal undang-undang pemerintahan daerah yang baru iaitu undang-undang No. 1 tahun 1957 masih mengadopsi pola-pola dalam undang-undang No. 22 tahun 1948. misalnya saja mengenai pembahagian macam dan peringkat daerah, susunan pemerintahan daerah, kedudukan pemimpin daerah dalam DPD, syarat-syarat anggota DPRD, pembentukan DPD, sumber kewangan daerah dan sistem pengawasan terhadap daerah. Akan tetapi dalam beberapa hal undang-undang No. 1 tahun 1957 memang sudah lebih sempurna dari undang-undang No. 22 Tahun 1948, misalnya penghapusan perbebedaan antara kota besar dan kota kecil, perumusan pengertian medebewind yang tepat dan menghindari dualisme pemerintahan secara lebih konsekwen.<sup>42</sup>

Undang-undang No. 1 Tahun 1957 adalah merupakan suatu prodak pemikiran hukum yang digagas oleh menteri dalam negeri yang di sampaikan pada

---

Nasional 0,64%, Parti Buruh 0,59%, Gerakan Pembela pancasila 0,58%, Parti Rakyat Indonesia 0,55%, Persatuan Pegawai Polisi RI 0,53%, Murba 0,53%, Baperki 0,47%, Persatuan Indonesia Raya wongsonegoro 0,47%, Grindra 0,41%, Persatuan Rakyat Marhen Indonesia 0,40%, Persatuan Daya 0,39%, PIR Hazairin 0,30%, Parti Politik Torikat Islam 0,22%, Akui 0,21%, Persatuan Rakyat Desa 0,21%, Parti Republik Indonesia Merdeka 0,19%, Angkatan Komunis Muda 0,17%, R. Soejono Prawirisoedarso 0,14%. Dapat dilihat bahawa tidak ada parti politik yang memenangkan pemilu 1955 dengan suara majoritas iaitu 50% keatas sehingga untuk menopang pemerintahan diadakanlah koalisi dengan parti-parti yang memiliki suara terbanyak seperti kualisi antara PNI, Masyumi dan NU. Lihat pada <http://www.kpu.go.id> tanggal 25 Mai 2011

<sup>41</sup> John D. Legge (1961), *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Tempatan Administration* (T.T.P): T.P. h. 43-44

<sup>42</sup> The Liang Gie (1977), op. cit., h. 68



DPR pada tahun 1955 yang memperkenalkan konsep tentang sistem otonomi riil. Sistem otonomi riil dinyatakan sebagai suatu sistem ketatanegaraan dalam lapangan penyelenggaraan desentralisasi yang berdasarkan keadaan dan faktor-faktor yang nyata, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah-daerah maupun pusat, serta pula dengan pertumbuhan kehidupan masyarakat yang berlangsung.<sup>43</sup> Pangkal pemikiran konsep ialah kenyataan bahawa kehidupan masyarakat itu penuh dengan dinamika dan pertumbuhan. Oleh kerana itu dalam melaksanakan pemberian otonomi, hendaknya dicari suatu perumusan mengenai urusan rumah tangga daerah yang bersifat umum, tapi yang cukup menjamin adanya kesempatan bagi daerah-daerah untuk menunaikan tugasnya dengan sepenuhnya menurut bakat dan kesanggupannya.

Perlu difahami bahawa undang-undang No. 1 tahun 1957 tentang Pemerinthan Daerah proses kelahirannya dilatarbelakangi oleh konfigurasi politik yang sangat demokratis sehingga produk hukumnya (hukum pemerintahan daerah) tampak sangat rerfonsif/populistik.<sup>44</sup>

#### **a. Tata Cara Pemilihan Pemimpin**

Dalam undang-undang No. 1 tahun 1957 pasal 23 bahawa pemimpin daerah swatantra dipilih oleh rakyat menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang demikian juga cara pengangkatan dan pemberhentiannya. Akan tetapi berhubung keadaan dan perkembangan masyarakat di daerah-daerah Indonesia belum boleh menjamin berlangsungnya pemilihan pemimpin daerah secara baik, maka pada pasal 24 menetapkan bahawa untuk sementara pemimpin daerah swatantra dipilih oleh DPRD untuk 4 tahun. Pemilihan itu melalui mekanisme pemilihan di DPRD,

---

<sup>43</sup> The Liang Gie (1968), *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT. Gunung Agung, j. 2. h. 120

<sup>44</sup> M. Mahfud MD (1998), *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Pusat LP3ES, h. 25

anggota-anggota DPRD mengajukan calon sedikit-dikitnya 2 orang dan sebanyak-banyaknya 4 orang kepada pemerintan pusat baik dari anggota DPRD sendiri maupun dari luar.<sup>45</sup>

#### **b. Syarat Kelayakan Calon Pemimpin Daerah<sup>46</sup>**

Pemimpin daerah adalah ketua dari DPD dan anggota DPD dipilih oleh dan dari Anggota-anggota DPRD atas dasar perwakilan berimbang, oleh kerananya persyaratan pemimpin daerah pada undang-undang ini sama dengan persyaratan Anggota DPRD. Iaitu: 1) telah berumur 21 tahun, 2) bertempat tinggal dalam wilayah yang bersangkutan sedikitnya 6 bulan terakhir, 3) cakap menulis dan membaca bahasa Indonesia dalam huruf latin, 4) Tidak kehilangan hak menguasai atau mengurus harta bendanya menurut keputusan pengadilan yang tak dapat diubah, 5) Tidak dicabut dari hak memilih atau hak dipilih menurut keputusan pengadilan yang tak dapat diubah, 6) Tidak terganggu ingatannya.

Pada undang-undang no 1 tahun 1957 pasal 24 ayat 5 dan 6 menyatakan bahawa pemimpin daerah dapat berhenti dari kepemimpinannya disebabkan beberapa hal sebagai berikut: 1) Wafat, 2) Masa Menjabat di DPRD berakhir, 3) Mengajukan permintaan berhenti, 4) Keputusan DPRD yang memberhentikannya sebagai anggota DPRD, 5) Keputusan DPRD yang memberhentikan sebagai pemimpin daerah, 6) Keputusan DPRD yang membubarkan DPD.

#### **3.3.4. Undang-Undang No. 18 Tahun 1965**

Sejarah mencatatkan bahawa selepas dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, sejumlah langkah diambil oleh pemerintah. Langkah-langkah tersebut antara lain

---

<sup>45</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 1 tahun 1957 pasal 74 ayat 4.

<sup>46</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 1 tahun 1957 pasal 8.

berupa pembentukan Kabinet Presidensial yang menggantikan Kabinet Kerja. Kabinet tersebut dipimpin langsung oleh Presiden Soekarno sebagai Perdana Menteri, sementara itu Kementrian dalam Negeri dan Otonomi Daerah dipercayakan kepada Ipi Gandamana. Kemudian dengan penetapan Presiden dibentuk pula Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara. Dalam waktu yang tidak lama menyusul pula pembubaran DPR digantikan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR), yang sifatnya sementara sampai pemilihan umum dilaksanakan. Kenyataannya, pemilihan umum tidak pernah dilaksanakan sampai saat kejatuhan Soekarno pada tahun 1966.

Pertumbuhan pemerintahan daerah di negara Republik Indonesia memasuki babak baru ketika pada 5 juli 1959 ditetapkan Keputusan Presiden 1959 No. 150 yang berisi sebuah dekrit tentang pembubaran Konstituante, pembatalan Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 dan berlakunya kembali Undang-undang dasar 1945.<sup>47</sup>

Beberapa kebijaksanaan baru di terbitkan antara lain yang menyangkut pembentukan beberapa lembaga baru seperti Dewan Perencanaan Nasional (DEPERNAS) dengan penetapan Presiden No. 4 tahun 1959. begitu dewan ini dibentuk maka langsung bekerja keras untuk membuat sebuah perencanaan nasional. Hasilnya adalah sebuah rancangan yang konferhensif yang disebut Pola Pembangunan Semesta Berencan Tahap Pertama 1961-1969. rancangan ini kemudian dijadikan Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahap pertama 1981-1969 melalui sebuah ketetapan MPRS, yaitu ketetapan MPRS No. II/1962. ini merupakan sebuah rencana yang pertam kali dibuat dalam sebuah

---

<sup>47</sup> Dimuat dalam Lembaran Negara 1959 No. 75 dengan lampiran naskah UUD 1945 lengkap berikut penjelasannya

Republik selepas menyatakan diri merdeka sejak tahun 1945. Rancangan yang diajukan oleh DEPERNAS kemudian dijadikan lampiran dari Tap MPRS tersebut.<sup>48</sup>

Di dalam pola Pembangunan nasional Semesta Berencana dibicarakan beberapa hal yang menyangkut pemerintahan daerah. Propinsi diusulkan menjadi Daerah administrative, Daerah Swatantra (kabupaten/Kota) menjadi dua peringkat, iaitu Peringkat I dan identik dengan Karisidenan, dan Peringkat II sama dengan Kecamatan, sementara itu Kabupaten diusulkan untuk dihapus. Alasan yang dikemukakan adalah Kabupaten merupakan warisan yang bersifat “feodal”. Usulan yang diajukan ini kemudian mendapat respons dari MPRS dan muncul sejumlah rekomendasi dari lembaga tersebut. Dalam satu rekomendasinya adalah supaya Pemerintah segera membuat sebuah Undang-undang pemerintahan Daerah yang baru yang sesuai dengan ide Demokrasi Terpimpin.<sup>49</sup>

Dalam rangka mengimplementasikan Pola Pembangunan Nasional Sementara Berencana, Pemerintah kemudian membentuk sebuah Panitia Negara yang disebut “Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah” yang dipimpin oleh RP Soeroso. Tugas dari Panitia ini adalah merancang UU Pemerintahan Daerah yang baru dengan memperhatikan unsur-unsur yang progresif dari Undang-undang sebelumnya termasuk Penetapan presiden. Selepas melalui perundingan yang cukup panjang, akhirnya RUU yang berasal dari Panitia Soeroso ini kemudian disepakati dengan perubahan-perubahan seperlunya oleh DPR GR. RUU tersebut ditetapkan menjadi Undang-undang No. 18 Tahun 1965, pada tanggal 1 September 1965, menggantikan seluruh peraturan perundangan sebelumnya yang mengatur pemerintahan daerah di Indonesia. Secara keseluruhan undang-undang No. 18 Tahun 1965 tidak membawa perubahan yang fundamental dari Penetapan Presiden No. 6

---

<sup>48</sup> Syauckani dkk (2005), op. cit., 109

<sup>49</sup> Ibid., h. 110

tahun 1959, bahkan sejumlah ide yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah diatur oleh berbagai UU sebelumnya masih diteruskan oleh undang-undang ini.<sup>50</sup>

Dalam urusan pembagian daerah Undang-undang No. 18 Tahun 1965 pasal 2 ayat 2, menetapkan bahwa seluruh wilayah Negara Republik Indonesia sergai habis dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga peringkatan iaitu:

1. Propinsi dan atau Kotaraya sebagai daerah peringkat I,
2. Kabupaten dan atau Kotamadya sebagai daerah peringkat II,
3. Kecamatan dan atau Kotapraja sebagai daerah peringkat III

Pada undang-undang ini sama halnya dengan undang-undang sebelumnya UU No. 1 tahun 1957, pembagian peringkatan daerah-daerah di Republik Indonesia menjadi tiga peringkatan yang semua peringkatan memiliki hubungan hirarki.

Pemerintahan Daerah merupakan cerminan dari konfigurasi politik nasioanal dan tempatan yang berkembang pada waktu itu. UU ini kita juga melihat bahawa kehendak untuk melibatkan semua komponen dalam masyarakat dengan semangat “Gotong Royong” juga mendapatkan perhatian yang cukup penting. Hal itu terlihat dalam bentuk dan susunan pemerintahan daerah dalam UU No.8 tahun 1965 yang diatur sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah Terdiri dari Pemimpin Daerah dan DPRD.<sup>51</sup>
2. Pemimpin Daerah dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari dibantu wakil Pemimpin Daerah dan Badan Pemerintahan Harian.<sup>52</sup>
3. DPRD mempunyai pemimpin yang terdiri dari seorang Ketua dan beberapa orang wakil Ketua yang jumlahnya menjamin poros Nasakom.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Ibid., h. 110-112

<sup>51</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 8 Tahun 1965 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 5 ayat 1

<sup>52</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 8 Tahun 1965 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 6

4. Penyelenggaraan administrasi yang berhubungan dengan seluruh tugas Pemerintah Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah.<sup>54</sup>

Undang-undang ini berbeda dengan undang-undang sebelumnya kerana dalam undang-undang ini pemimpin daerah sudah dibantu wakil pemimpin daerah dan Badan Pemerintahan harian. Dan mengenai penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah dilakukan oleh sekretaris daerah.

Dalam kedudukannya pemimpin daerah dalam undang-undang No.8 Tahun 1965 pemimpin daerah bukan sahaja merupakan pemimpin pemerintahan daerah, tetapi pemimpin daerah itu juga merupakan alat Pemerintahan Pusat dan sebagai kepercayaan Presiden. Dan setatus pemimpin daerah adalah sebagai pegawai negeri.<sup>55</sup> Pemimpin daerah memegang jawatan untuk tempoh 5 tahun atau tempoh yang sama dengan DPRD.<sup>56</sup>

Selanjutnya penulis akan menjelaskan tata cara atau prosedur pemilihan atau pencalonan dan pengangkatan seorang pemimpin daerah, serta akan dijelaskan syarat kelayakan seorang pemimpin daerah menurut undang-undang No 18 Tahun 1965.

#### **a. Tata Cara Pemilihan Pemimpin Daerah**

Dalam undang-undang ini seorang calon pemimpin daerah di calonkan oleh DPRD yang mana DPRD memilih calon sebanyak 2 orang sampai 4 orang calon

---

<sup>53</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 8 Tahun 1965 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 7

<sup>54</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 8 Tahun 1965 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 8

<sup>55</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan daerah pasal 19

<sup>56</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan daerah pasal 17 ayat

pemimpin daerah kemudian diajukan kepada pemerintahan pusat untuk memilih salah satu dari calon yang ada.

Apabila dalam pencalonan yang pertama itu tidak ada calon yang memenuhi syarat, maka DPRD yang bersangkutan diminta untuk mengajukan pencalonan kedua dan apabila dari pencalonan yang kedua kalinya juga tidak ada calon yang memenuhi syarat maka pemerintahan pusat akan mengangkat pemimpin daerah diluar pencalonan DPRD.<sup>57</sup>

Bahawa dari penjelasan prosedur pencalonan dan pengangkatan pemimpin daerah pada undang-undang ini jelas dapat kita fahami bahawa pemeritahan Pusat memiliki kekuatan yang besar untuk bisa menentukan siapa yang diinginkan Pemerintahan Pusat.

### **b. Syarat Kelayakan Calon Pemimpin Daerah**

Sesuai dengan undang-undang No. 18 Tahun 1965 Syarat-syarat untuk menjadi pemimpin daerah selain ianya mesti warganegara Indonesia ianya harus memenuhi syarat-syarat kepegawaian, jadi dapat dihuraikan sebagai berikut:<sup>58</sup>

1. Warganegara Indonesia.
2. Berjiwa Proklamasi 17 Ogos 1945 dan tidak pernah memusuhi revolusi Indonesia;
3. Menyetujui UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi terpimpin dan Kepribadian Indonesia serta turut aktif melaksanakan Manifesto Politik RI tanggal 17 Ogos 1959 berikut semua pedoman-pedoman pelaksanaannya.
4. memenuhi syarat kecakapan, pengetahuan dan umur sebagai berikut:

---

<sup>57</sup> Undang-undang No. 18 Tahun 1965 Pasal 12-14 tentang prosedur pemilihan dan pengangkatan pemimpin daerah.

<sup>58</sup> Undang-undang number 18 tahun 1965 pasal 15

- a. Mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang diperlukan bagi pemerintah.
- b. Bagi pemimpin daerah provinsi berpendidikan yang sederajat dengan sekolah tinggi atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dapat disamakan dengan sekolah lanjutan peringkat atas. Bagi pemimpin daerah (kabupaten) berpendidikan sederajat dengan sekolah lanjutan peringkat atas atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dapat disamakan dengan sekolah lanjutan peringkat pertama.
- c. Berumur sekurang-kurangnya 35 tahun bagi pemimpin daerah provinsi dan sekurang-kurangnya 30 bagi pemimpin daerah kabupaten.

Meskipun Syarat kelayakan ini sudahlah lebih baik dari undang-undang sebelum akan tetapi The Liang Gie<sup>59</sup> mengkritiknya bahawa Persyaratan bagi Jawatan Pemimpin Daerah dalam UU No. 18 Tahun 1965 masih terlampau ringan mengingat pentingnya peranan Pemimpin Daerah dan kompleksnya pemerintahan daerah. Selain itu UU tersebut sengaja memakai kalimat persyaratan yang kabur dan bersifat elastis, misalnya ketentuan “mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang diperlukan bagi pemerintah” dan ketentuan “berpendidikan yang sederajat dengan sekolah Lanjutan Peringkat Atas atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dapat disamakan dengan sekolah Lanjutan Peringkat Pertama”. Ketentuan-ketentuan dimaksud dapat ditafsirkan secara subjektif sesuai dengan keinginan pihak-pihak yang mencalonkan atau mengangkat Pemimpin Daerah.

Penjelasan yang panjang tentang pemerintahan daerah pada zaman Pasca Kemerdekaan yang berkaitan tentang Pemimpin Daerah yang meliputi kedudukan

---

<sup>59</sup> The Liang Gie (1977), *Kumpulan Pemperbahasan Terhadap Undang-undang Tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah Indonesia*. Yogyakarta: Karya Kencana, h. 104



Pemimpin Daerah, Prosedur Pencalonan dan pengangkatan Pemimpin daerah sampai syarat kelayakan Pemimpin Daerah yang telah dirintis sejak negara ini merdeka pada tahun 1945. tentu sahaja tidak mungkin perjalanan polisi yang dimulai dengan UU No. 1 tahun 1945 yang kemudian disempurnakan, diubah, diganti dengan berbagai UU seperti UU No. 22 tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957 dan undang-undang No. 18 tahun 1965. akan tetapi, satu hal yang perlu mendapat perhatian dan menjadi pelajaran bagi bangsa Indonesia adalah bahawa perubahan polisi pemerintah daerah sangat ditentukan oleh konfigurasi politik nasional yang berkembang dari waktu ke waktu.

### **3.4 Zaman Orde Baru**

Gerakan 30 September yang didalangi oleh Parti Komunis Indonesia melakukan aksi pemberontakan pada tanggal 1 Oktober 1965 dini hari. Aksi pemberontakan itu membunuh sejumlah perwira tinggi angkatan darat dan beberapa perwira lainnya. Panglima Komando Strategi Angkatan Darat Mayjen Suharto dengan anak buahnya dalam waktu yang sangat singkat dapat menumpas makar itu.<sup>60</sup>

Pada tanggal 16 Oktober 1965 Mayjen Suharto dilantik menjadi Menteri Panglima Angkatan Darat. Dalam perkembangan selanjutnya sejak tanggal 10 Januari 1966 di Jakarta massa yang anti komunis dan nonkomunis dengan dimotori Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (dan kemudian diteruskan oleh Kesatuan Aksi Pemuda Pelajar Indonesia) menuntut kepada Presiden Sukarno agar Parti Komunis Indonesia dibubarkan. Aksi demonstran missal berjalan sampai tanggal 11 Maret 1966. pada hari itu Presiden Sukarno terpaksa mengeluarkan Surat Perintah Sebelas Maret yang memerintahkan Menteri Panglima Angkatan darat Letjen Suharto untuk

---

<sup>60</sup> Hal-ikhwal pemberontakan ini telah dibukukan oleh Sekretaris Negara Republik Indonesia dalam Gerakan 30 September Pemberontakan Parti Komunis: latar Belakang, Aksi, dan Penumpasannya, 1992.

melakukan segala tindakan guna menjamin keamanan, ketenangan, dan kestabilan jalannya pemerintahan. Pada hari berikutnya Suharto mengeluarkan keputusan membubarkan dan melarang Partai Komunis Indonesia dengan segenap organisasi dibawahnya di seluruh Indonesia. Sejumlah tokoh utama mereka dibunuh dan ratusan anggota PKI dibantai oleh tentera dan organisai massa Islam yang mendapat dukungan dari tentera. Ratusan lainnya ditangkap dan ditahan selama bertahun-tahun tanpa diproses pengadilan sementara itu anak keturunan dari tokoh komunis mengalami perlakuan yang sangat tidak sesuai dengan prinsip kehidupan yang berkeadaban, mereka tidak diberi peluang untuk memperoleh pekerjaan yang wajar dan mengalami diskriminasi politik yang panjang sekali. Ketertiban dan ketenangan lalu berangsur-angsur pulih kembali.<sup>61</sup>

Presiden Sukarno yang sangat berkuasa dengan Demokrasi Terpimpinnya disingkirkan oleh Soeharto, dan bahkan Sukarno dianggap tahu tentang gerakan G-30-S/PKI, oleh kerana itu dimintai pertanggungjawaban oleh MPRS yang ternyata kemudian ditolak. Soekarno dikenai tahanan rumah oleh Suharto, ajaran-ajaran yang dikembangkannya dilarang. Beliau meninggal duni pada bulan Juni tahun 1971 yang kemudian dimakamkan di Blitara, Jawa Timur. Akibatnya Suharto, yang diangkat sebagai Pejabat Presiden pada tahun 1968, dengan dukungan TNI muncul sebagai kekuatan tunggal yang sangat dominant serta menentukan semua agenda kerajaan dan politik sampai saat kejatuhannya bulan Mei 1998.

### **3.4.1. Undang-Undang No. 5 Tahun 1975**

Selepas Pemerintahan Orde Baru berhasil melaksanakan konsolidasi kekuasaan yang mulai dilaksanakan sejak tahun 1968 di samping agenda

---

<sup>61</sup> The Liang Gie (1995), *Pertumbuhan Pemerintah daerah di Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Liberti, J. 3., c. 2. h.77-78

pembangunan ekonomi yang merupakan prioritas utama kerajaan, secara perlahan agenda-agenda lainnya mulai dicanangkan, termasuk dalam bidang pemerintahan daerah. Undang-undang No. 18 Tahun 1965 dirasakan tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan keadaan kehidupan politik pada waktu itu, apatah lagi sarat dengan jargon-jargon yang diwariskan oleh politik masa Demokrasi Terpimpin. Oleh karena itu, kehendak untuk membentuk sebuah undang-undang baru yang mengatur pemerintahan daerah tidak dapat diabaikan lagi. Dengan usaha-usaha yang sangat intensif dan sekalipun membutuhkan waktu yang cukup lama. Menteri Dalam Negeri, Amir Mahmud, pada waktu itu berhasil meyakinkan DPR untuk mewujudkan sebuah undang-undang yang baru, yaitu undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan daerah. Era baru penyelenggaraan pemerintahan daerah dimulai yang sarat dengan sentralisasi kekuasaan yang dibungkus dengan dekonsentrasi. Konfigurasi politik Orde Baru yang otoritarian melahirkan undang-undang pemerintahan daerah seperti itu.

Undang-undang No. 5 tahun 1974 menyinggung kan prinsip “Otonomi yang riil dan seluas-luasnya” dan anti prinsip “Otonomi yang nyata dan bertanggungjawab”. Kemudian ada beberapa karakteristik yang sangat menonjol dari prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut undang-undang No. 5 Tahun 1974 yaitu:

Pertama, Wilayah negara dibagi ke dalam Daerah besar dan kecil yang bersifat otonom atau administrative sahaja. Sekalipun tidak ada perbedaan yang tegas antara Daerah Otonom dengan daerah Pentadbiran, tapi kenyataannya sebuah wilayah pemerintahan memiliki dua kedudukan sekaligus, yaitu sebagai Daerah Otonom yang berpemerintahan sendiri dan sebagai Wilayah Pentadbiran yang merupakan representasi dari kepentingan kerajaan pusat yang ada di daerah. Prinsip ini

diwujudkan sebagai refleksi dari prinsip dekonstruksi yang diselenggarakan sekaligus dengan desentralisasi.

Kedua, Pemerintahan Daerah diselenggarakan secara berperingkat, yaitu Daerah Peringkat I, daerah Peringkat II sebagai daerah otonom, dan kemudian Wilayah Pentadbiran berupa Propensi, Kabupaten/Kotamadya, dan Kecamatan. Daerah otonom peringkat yang lebih tinggi berhak memberikan pengawasan terhadap daerah yang lebih rendah. Hubungan antara Daerah Peringkat I dengan peringkat II bersifat hirarkis di dalam hampir semua aspek kerajaan, terutamanya yang menyangkut kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Ketiga, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) samada Peringkat I mahupun Peringkat II dan Kotamadya merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah. Hal itu dinyatakan dengan jelas dalam pasal 13 ayat 1 UU No.5 Tahun 1974 yang berbunyi: *Pemerintahan Daerah adalah Pemimpin Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Prinsip ini baru pertama kali dalam sejarah perjalanan pemerintahan daerah di Indonesia kerana ummnya DPRD terpisah dari Pemerintahan Daerah. Memang UU ini tidak memberikan tempat yang terhormat kepada DPRD dan hal itu diperlihatkan dengan lemahnya kemandirian sebuah lembaga legislatif yang seharusnya menjadi pilar utama bagi demokrasi pada suatu pemerintahan negara.

Keempat, peranan Menteri Dalam Negeri dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dikatakan bersifat sangat eksesif atau berlebih-lebihan yang diwujudkan dengan melakukan pembinaan langsung terhadap Daerah. Hal itu tercantum dalam pasal UU No.5 Tahun 1974 yang menyatakan:

Menteri Dalam Negeri melaksanakan pembinaan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Daerah untuk mencapai hasilguna yang sebesar-besarnya, baik mengenai urusan rumah tangga daerah maupun mengenai urusan tugas pembantuan.

Jelas ini merupakan suatu pengurangan hak pemerintah daerah yang sangat nampak dari makna otonomi dan desentralisasi dalam kehidupan politik pemerintahan daerah. Ini juga merupakan perwujudan yang sangat konkrit dari dominannya sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia masa pemerintahan Orde Baru yang berjalan selama tiga puluh tahun lebih.<sup>62</sup>

Kelima, UU ini memberikan tempat yang sangat terhormat dan sangat kuat kepada Pemimpin Wilayah ketimbang kepada Pemimpin daerah. Negara Indonesia di samping terdiri dari daerah otonom juga terdiri dari wilayah administrative. Dinyatakan pula dalam UU ini pasal 80 yang berbunyi:

*“Pemimpin Wilayah sebagai pemimpin Pemerintahan adalah Pengusaha Tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang”*

Pasal ini menjadikan Gubernur, Bupati, Walikota dan bahkan Camat merupakan penguasa yang sama sekali tidak terkawal kekuasaannya kecuali oleh pejabat yang lebih tinggi peringkatnya.<sup>63</sup>

Keenam, Keuangan daerah bersumber dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil perusahaan daerah dan hasil usaha daerah yang sah. Daerah juga mendapat bantuan dari pemerintahan pusat berupa “Pemberian Pemerintah” sebuah istilah yang menandakan kemurahan hati Pemerintahan di Jakarta, bukan sebagai sebuah kewajiban dari Pusat sebagai imbalan dilaksanakannya tugas-tugas pemerintahan daerah yang seharusnya dilaksanakan oleh Pemerintahan Pusat. Daerah sama sekali tidak memiliki keleluasan dalam menggali sumber daya keuangan dengan memanfaatkan sumber daya alam yang dimiliki daerah.

Dari sudut politik, Undang-undang No. 5 Tahun 1974 telah menciptakan pemerintahan yang terpusat, dan memberikan otonomi yang harus dipagari oleh

---

<sup>62</sup> Syauckani dkk. Op.cit., h 147

<sup>63</sup> Ibid., h. 149

kepentingan untuk mewujudkan keutuhan Negara Kesatuan. Tegasnya, UU No. 5 Tahun 1974 itu lahir dari semangat politik yang tidak demokratis kerana program pembangunannya yang berorientasi pada paradigma pertumbuhan, sehingga UU tersebut tidak dapat menyembunyikan sifat sentralistiknya.<sup>64</sup>

#### **a. Tata Cara Pemilihan Pemimpin Daerah<sup>65</sup>**

Pemimpin daerah dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pemimpin Dewan Perwakilan Rakyat daerah/Pemimpin Fraksi-fraksi dengan Gubernur.

Kemudian hasil pemilihan tersebut diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah tempatan kepada menteri dalam negeri melalui gubernur sedikit-dikitnya 2 orang untuk diangkat salah seorang di antaranya. Presiden atau Menteri Dalam Negeri mengangkat pemimpin Daerah sama ada peringkat I ataupun peringkat II dari antara calon-calon tersebut tidak terikat pada jumlah suara yang diperolehi masing-masing calon, kerana hal ini hak Prerogative Presiden.<sup>66</sup>

Ketentuan di atas jelas lebih mengedepankan kepentingan Pusat daripada aspirasi Daerah. Semangat yang dibangun melalui UU No. 5 Tahun 1974 lebih menonjol sifat sentralismenya berbanding desentralisasinya. Sehingga, cita-cita demokrasi yang ingin dibangun oleh para pendiri negeri ini, utamanya bung Hatta, semakin jauh dari harapan.

---

<sup>64</sup> M. Mahfud MD (1995), "*Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah*" Makalah Seminar Nasional Penyelenggaraan Otonomi daerah dan Demokratisai di Indonesia. Kerjasama FH UII dengan PERSAHL, Yogyakarta, 5 Februari 1995 h. 1

<sup>65</sup> Lembaran Negara Undang-undang number 5 tahun 1975 pasal 16 ayat 1,2,dan 3.

<sup>66</sup> Ni'matul Huda (2005), *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 126-127

Pandangan Ir. Sujamto tentang pemilihan pemimpin daerah didalam bukunya “*Otonomi Birokrasi Partisipasi*” dia menanggapi beberapa isu-isu yang timbul pada masa itu antara lain, bahawa pelaksanaan pemilihan pemimpin daerah tidak demokratis dan bahkan hanya “pemilihan sandiwara” atau pemimpin daerah dikirim dari kerajaan pusat. Beliau berpendapat tentang keritikan dan keluhan pada umumnya ditujukan kepada praktek pencalonan, pemilihan dan pengangkatan pemimpin daerah, bukan pada konsepsi atau ketentuan undang-undang No. 5 tahun 1974. Ianya juga menambahkan jika dilihat secara objektif permasalahannya akan diketahui bahawa dalam proses pemilihan pemimpin daerah tersebut pemerintahan pusat pada dasarnya bertindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>67</sup>

Pemimpin Daerah adalah pejabat negara dan diangkat untuk masa tempoh jawatan 5 tahun terhitung sejak awal tanggal pelantikannya. Selepas itu ianya dapat diangkat kembali untuk 1 kali masa tempoh jawatan berikutnya.<sup>68</sup>

Demikian penjelasan prosuder pemilihan pemimpin daerah untuk lebih jelasnya tentang kelayakan pemimpin daerah akan di jelaskan selanjutnya.

### **b. Syarat Kelayakan Calon Pemimpin Daerah**

Mengikut undang-undang No. 5 Tahun 1974 pasal 14 yang dapat dipilih dan diangkat menjadi pemimpin daerah ialah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:<sup>69</sup> 1) Taqwa kepada Tuhan yang Maha Esa; 2) Setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945; 3) Setia dan taat kepada Negara dan Pemerintah; 4) tidak pernah terlibat baik langsung maupun tidak

---

<sup>67</sup> Ir. Sujamto (1991), *Otonomi Birokrasi Partisipasi*. Semarang: Dahara Prize, h. 66

<sup>68</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah pasal 17

<sup>69</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah pasal 14.

langsung dalam setiap kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang dasar 1945, seperti gerakan G 30-S/PKI dan atau Organisasi terlarang lainnya; 4) mempunyai rasa pengabdian terhadap nusa dan bangsa; 5) mempunyai kepribadian dan kepemimpinan; 6) berwibawa 7) jujur; 8) cerdas, berkemampuan dan terampil; 8) adil; 9) tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan pasti; 10) sehat jasmani dan rokhani; 11) berumur sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) tahun bagi pemimpin daerah tingkat 1 (provinsi) dan 30 (tiga puluh) tahun bagi pemimpin daerah peringkat 2; 12) mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang cukup di bidang pemerintahan; 13) berpengetahuan yang sederajat dengan perguruan tinggi atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dapat dipersamakan dengan sarjana muda bagi pemimpin daerah peringkat 1 (Provinsi) dan berpengetahuan yang sederajat dengan akademi atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dapat dipersamakan dengan sekolah lanjutan atas bagi pemimpin daerah peringkat 2.

Dari segi persyaratan kelayakan Pemimpin Daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974 lebih baik dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya. Akan tetapi yang sangat berbeda adalah dimasukkan persyaratan bahwa seorang calon pemimpin daerah tidak terlibat G-30-S/PKI dan organisasi-organisasi terlarang lainnya. Dan beberapa persyaratannya masih terlalu umum dan bersifat multi tafsir.

Dari penjelasan tentang pemerintahan di masa Orde Baru dapat disimpulkan bahwa UU No. 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah adalah produk hukum yang diterbitkan pada masa Orde Baru yang memiliki prinsip “Otonomi Nyata dan Bertanggungjawab” prinsip ini tidak lepas dari karakteristik pemerintahan yang



diterapkan adalah sentralistik,<sup>70</sup> dimana Pemerintahan Pusat Lebih dominant dalam mengambil suatu keputusan di daerah. Dalam pemilihan Pemimpin Daerah perwakilan rakyat daerah DPRD tidak memiliki hak mutlak untuk memutuskan pemimpin daerahnya sendiri. Presiden dan Menteri Dalam Negerilah yang mempunyai peran sentral untuk menentukan pemimpin Daerah.

### 3.5 Zaman Reformasi Sampai Sekarang

Sejak akhir 1980-an, perdebatan tentang pergantian kepemimpinan mulai marak dalam pelbagai tulisan. Sebahagian pengamat mengatakan bahawa Soeharto pasti telah merasakan sudah masanya untuk turun, namun sebahagian lain merasa skeptik.<sup>71</sup> Sementara itu, kemerosotan ekonomi yang terjadi pada dekad 1980-an, semakin jelas menjelang dekad 1990-an. Situasi ini lebih memberi peluang bagi gerakan-gerakan pembangkang untuk melakukan pembinaan kekuatan. Muncul banyak tuntutan kepada rejim ini untuk lebih terbuka dan mengendurkan kawalan yang ketat terhadap pelbagai ekspresi publik.<sup>72</sup>

Menyadari akan pelbagai tuntutan tersebut, selepas terpilih kembali kelima kalinya sebagai Presiden Indonesia pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (SU MPR) 1998, Soeharto sejak 1989 memperkenalkan gagasan “keterbukaan” sebagai langkah pendemokrasian, mirip dengan “glasnost” di Soviet

---

<sup>70</sup> Ada beberapa hal yang dapat membuktikan bahawa pemerintahan Orde Baru sangat sentralistik. Pertama, sejak awal pemerintahan orde Baru dalam menciptakan otonomi adalah untuk menciptakan keamanan, ketertiban, ketenangan, persatuan dan stabilitas. Kedua, Pemerintahan Orde Baru menganut formula setengah resmi dalam strategi pembangunan, para ahli ekonomi berfungsi sebagai pembuat kebijakan, militer sebagai stabilator, dan birokrasi sipil sebagai pelaku pelaksana. Ketiga, pemerintah ingin selalu memusatkan sumber daya yang tetap langka untuk keperluan pembangunan, sehingga distribusi dan penggunaannya memenuhi kriteria keadilan dan efisiensi. Lihat Lili Romli (2007), *Potret Otonomi Daerah Dan Wakil Rakyat di Peringkat Tempatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. 12-13

<sup>71</sup> Harold Crouch (1998), “Indonesia: the Rise or Fall of Soeharto’s Generals,” *Third World Quarterly*, Januari Vol. 10, No. 1, h. 165. Artikel ini membahas secara menarik beberapa kandidat yang layak menggantikan Soeharto sebagai Presiden RI serta persaingan di antara mereka, yakni L.B Murdani, Sudharmono, dan Try SutrisNo.

<sup>72</sup> Mark T. Berger (1997), “Old State and New Empire in Indonesia: Debating the Rise and Decline of Soeharto’s New Order,” *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 2, h. 346.

Union.<sup>73</sup> Kesan yang segera muncul adalah terbukanya perdebatan-perdebatan yang sebelumnya dibatasi mahupun dilarang, serta mendorong pers yang lebih bebas. Para wartawan menggali isu-isu sensitif, seperti pergantian pemimpin negara dan perniagaan keluarga Presiden. Para menteri dan kakitangan memberikan pernyataan yang lebih bebas. Acara dengar pendapat di parlimen menjadi arena untuk mengadili para menteri, dan menuntut pelbagai perubahan.<sup>74</sup>

Namun demikian, keterbukaan bukanlah bererti memperluas hak-hak rakyat secara penuh. Keterbukaan, bagi Soeharto, merupakan percubaan untuk membuka ruang politik dan membolehkan suara-suara lain untuk di dengar, dalam batasan-batasan tertentu. Keterbukaan, yang memungkinkan sistem politik lebih terbuka, terlihat mengalami langkah mundur sejak akhir 1993. Hal ini sekaligus menjadi tanda bahawa rejim Orde Baru sudah mulai berumur dan kuNo.<sup>75</sup> Proses ini mengakibatkan munculnya demokrasi di Indonesia yang bersifat terbatas (*limited democracy*).<sup>76</sup>

Melemahnya rejim Orde Baru mulai terlihat dari beberapa peristiwa yang menjadi contoh keberhasilan dan konfrontasi publik atau orang awam melawan Negara, yang di atas permukaan tampak sangat kuat, tetapi pada kenyataannya justeru sebaliknya. *Pertama*, kegagalan pemerintah dalam campur tangan Kongres Luar Biasa (KLB) Parti Demokrasi Indonesia (PDI) di Surabaya 2-6 Disember 1993. *Kedua*, Penutupan Sumbangan Dana Sosial Berhadiah (SDSB) seperti TOTO di Malaysia pada 25 November 1993. *Ketiga*, kegagalan pemerintah dalam campur

---

<sup>73</sup> Gordon R. Hein (1990), "Indonesia in 1989: Question of Openness," *Asian Survey*, Februari Vol. XXX, No. 2., Adam Schwarz (1997), "Indonesia after Soeharto," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 4, Julai/August, h.121.

<sup>74</sup> Michael R. J. Vatikiotis (1997), "Indonesia A Guide to Succession," *The Washington Quarterly*, Vol. 20, No. 4, Autumn.

<sup>75</sup> Harold Crouch (1992), "An Ageing President, An Ageing Regime," Dalam Harold Crouch and Hal Hill (eds.), *Indonesia Assessment 1992: Political Perspective on the 1990s*, Canberra: ANU, h. 43-62.

<sup>76</sup> Arief Budiman (1992), *Indonesian Politics in the 1990s*, Dalam Harold Crouch and Hal Hill (eds.), *Indonesia Assessment 1992*. Canberra: ANU, h. 130-139.

tangan ke atas pemilihan ketua Kamar Dagang Indonesia (KADIN) pada Januari 1994. *Keempat*, kes Marsinah, aktivis buruh perempuan yang meninggal pada awal Mei 1993, selepas diculik dan dibunuh secara keji. *Kelima*, terungkapnya skandal di Bank Pembangunan Indonesia (Bapindo) sebesar 1,3 Trilyun rupiah yang melibatkan Edi Tansil pada Februari 1994. *Keenam*, Pencabutan Surat Izin Umum Penerbitan (SIUP) terhadap majalah DETIK, TEMPO, dan EDITOR pada 21 Jun 1994. *Ketujuh*, lahirnya dua parti politik baru, sejumlah *quasi* parti dan beberapa organisasi “pelangi”(bayangan), seperti: Parti Rakyat Demokratik (PRD), Parti Uni Demokrasi Indonesia (PUDI), Parti Nasional Indonesia (PNI) Baru, Masyumi Baru, PARKINDO (Partisipasi Kristen Indonesia), Persatuan Cendekiawan Pembangunan Pancasila (PCPP), Yayasan Kerukunan Persaudaraan Kebangsaan (YKPK), dan Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), *Kelapan*, peristiwa “Sabtu Kelabu” pada 27 Julai 1996, yakni pengambilalihan secara paksa pejabat PDI, yang berakhir dengan kerusuhan terburuk dalam dua puluh tahun terakhir sejak peristiwa Malari 1974.<sup>77</sup>

Sistem politik otoriter Indonesia mendapat tantangan yang berkepanjangan selama 1998, mengakibatkan turunnya Presiden Soeharto dari kerusi kepresidenan dan membuka peluang bagi reformasi politik dan ekonomi yang bermakna. Hasil akhir dari upaya reformasi ini masih belum jelas.

Dua bulan selepas terpilih kembali untuk masa bakti lima tahun ketujuh pada bulan Mac, tekanan rakyat memaksa Soeharto untuk mengundurkan diri dan memberi kesempatan kepada Wakil Presiden pilihannya, B.J. Habibie. Presiden yang

---

<sup>77</sup> R. Wiliam Liddle and Rizal Mallarangeng (1997), “Indonesia in 1996: Pressures from Above and Below,” *Asian Survey*, VOL.XXXVII, No. 2, h. 170.

baru dengan segera mengumumkan serangkaian langkah untuk menanggapi keprihatinan atas hak asasi di peringkat domestik mahupun antarabangsa.<sup>78</sup>

Di tengah banyaknya pihak yang mempertanyakan legitimitasnya kerana kedekatannya dengan Soeharto, Presiden Habibie membentuk sebuah kabinet yang sebahagian besar merupakan warisan Kabinet Soeharto. Sebagai tanggapan atas desakan untuk mengadakan Pilihan Raya secepatnya, Habibie berjanji memajukan tiga tahun pemilihan anggota DPR<sup>79</sup>, mengadakan pemilu di bawah undang-undang pemilihan yang sudah direvisi secara mendasar, dan memilih seorang presiden baru menjelang akhir 1999.<sup>80</sup>

Dari daerah-daerah juga menuntut akan perubahan sistem pemerintahan yang sentralistik dimana pemerinthan pusat terlalu menonjolkan pembangunan diperingkat pusat. Kendali pemerintahan dan pembangunan berada di tangan pemerintahan pusat. Perencanaan dan pengendalian terpusat itu juga mengharuskan adanya penyeragaman sistem organisai pemerintahan daerah dan manajemen proyek yang dikembangkan di daerah. Akibat dari penerapan pendekatan terpusat itu adalah semakin kuatnya ketergantungan daerah kepada pemerintahan pusat. Inilah akar dari hubungan pusat-daerah yang bersifat patronase. Pada gilirannya, hal ini kemudian mematikan kemampuan prakarsa dan daya kreatifitas pemerintahan dan masyarakat daerah.<sup>81</sup> Oleh sebab itu daerah diseluruh Indonesia menuntut kepada pemerintahan yang baru iaitu pemerintahan BJ. Habibi untuk merubah undang-undang No. 5 Tahun 1974 dengan menggubal undang-undang yang baru yang mana lebih menjamin kehidupan daerah. Dalam berbagai perdebatan akhirnya pemerintahan Habibi

---

<sup>78</sup> Donald K. Emmerson (2001), *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. h. 521-522

<sup>79</sup> DPR iaitu Kapanjangan dari Dewan Perwakilan Rakyat (Parlimen)

<sup>80</sup> A. Prasetiantoko, (2001), *Gerakan Mahasiswa dan demokrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, h. 34-50

<sup>81</sup> Syaukani dkk (2005), *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. 169

kemudian sampai pada kesimpulan bahwa kebijakan dengan sentralisasi yang baru diperlukan demi menyelamatkan kelangsungan hidup bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU No. 5 Tahun 1974 harus diubah. Hasil perubahan itu tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>82</sup>

### **3.5.1. Undang-undang No. 22 Tahun 1999**

Era reformasi merupakan titik tolak perubahan kebijakan desentralisasi di Indonesia ke arah yang nyata. Tampaknya reformasi memberi hikmah yang sangat besar kepada daerah-daerah untuk menikmati otonomi daerah yang sesungguhnya. Apabila sebelumnya di era Orde Baru, daerah-daerah begitu terkekang tidak memiliki kewenangan apa pun dalam melakukan pembangunan daerah, kini di era reformasi melalui UU No. 22 tahun 1999, daerah memiliki kebebasan dan kekuasaan untuk mengatur daerahnya sendiri.

Lahirnya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memang tidak begitu sahaja datang dari atas. Hal ini memerlukan perjuangan yang lama dan berliku. Disamping kerana daerah menuntut kebebasan di era keterbukaan politik, juga kerana pemerintahan pusat ingin mengatasi masalah disintegrasi yang melanda Indonesia. Dengan kebijakan otonomi daerah tersebut, diharapkan tuntutan daerah untuk lepas dari Indonesia tidak akan terjadi. Begitu juga titik beratnya pada kabupaten dan kota, dan tidak pada propinsi. Alasannya, ketika daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya maka tidak akan terjadi gerakan separatis. Oleh kerana itu, pemerintah merestui pemekaran-pemekaran propinsi atau kabupaten/kota. Semuanya dalam konteks satu: mencegah gerakan separatis.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Ibid., h 167

<sup>83</sup> Lili Romli (2007), *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Peringkat Tempatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. 13-14

Namun terlepas dari alasan yang sesungguhnya dibalik lahirnya UU No. 22 tahun 1999, yang jelas polisi otonomi daerah era reformasi ini sesungguhnya mengalami kemajuan yang luar biasa. Ada beberapa ciri yang nampak dari UU baru ini, yaitu:

Pertama, Demokrasi dan Pendemokrasian. Ciri ini menyangkut dua hal, yaitu mengenai rekrutmen pejabat politik di daerah dan menyangkut proses legislasi di daerah. Dalam hal rekrutmen pejabat politik di daerah menyerahkan kewenangan sepenuhnya kepada masyarakat melalui DPRD dan tidak ada lagi campur tangan pemerintahan pusat. Sedang mengenai proses legislasi dan regulasi di daerah tidak lagi harus disahkan oleh pemerintahan pusat.

Kedua, Mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Titik berat otonomi ada pada daerah kabupaten atau kota. Ini dilakukan dalam rangka lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Ketiga, Sistem otonomi luas dan nyata. Dengan sistem ini pemerintahan daerah berwenang melakukan apa sahaja yang menyangkut penyeleggaraan pemerintahan kecuali di bidang politik luar negeri, moneter dan fiskal, pertahanan dan keamanan, peradilan dan agama.

Keempat, Tidak menggunakan sistem otonomi berperingkat. UU ini tidak mengenal daerah peringkat I dan daerah peringkat II juga tidak ada hirarki antara propensi dengan kabupaten/kota.

Kelima, *No Mandat Without Funding*. Penyelenggaran tugas Pemerintah Pusat di Daerah harus dibiayai dari Dana Belanja dan Pendapatan Negara (APBN).

Keenam, Penguatan posisi rakyat melalui DPRD, UU ini membuka peluang sangat besar bagi penguatan masyarakat di daerah dengan diperkuatnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Salah satu kekuatan UU No. 22 tahun 1999 yang boleh dilihat dari implementasi UU tersebut adalah adanya keleluasan daerah untuk berprakarsa sendiri secara relative mandiri dalam mengatur dan mengurus kepentingannya. Pertama, daerah tidak lagi harus menunggu petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, atau arahan pusat seperti mana yang terjadi di era Orde Baru. Ini merupakan pertanda baik bagi pendidikan politik di daerah, khususnya partisipasi masyarakat tempatan dalam menjalankan pemerintahan sendiri. Kedua, dimungkinkannya pemberdayaan DPRD dalam relasi kekuasaan dengan Pemimpin Daerah. Perkembangan positif ini untuk pengawasan politik dan pembatasan kekuasaan monolitik di tangan pemimpin daerah yang banyak sekali terjadi di masa berlakunya UU No. 5 Tahun 1974. Ketiga, kembalinya sebahagian “putra daerah” ke kampung halaman masing-masing untuk membangun daerahnya.

Dalam UU No. 22 tahun 1999, kedudukan Pemimpin Daerah dengan DPRD adalah sama bahkan UU ini memberi peran yang sangat besar kepada DPRD iaitu DPRD memilih dan menetapkan calon pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah melalui pemilihan di DPRD.

#### **a. Tata Cara Pemilihan Pemimpin Daerah**

Dalam UU No. 22 Tahun 1999, DPRD mendapatkan mandat penuh untuk memilih pemimpin daerah dari beberapa calon yang diusulkan fraksi atau gabungan fraksi di DPRD.

Sebelum diadakannya pemilihan terlebih dahulu dibentuk Panitia Pemilihan Pemimpin daerah yang terdiri dari ketua dan wakil ketua serta sekretaris dan anggota. Untuk ketua Panitia Pemilihan diserahkan kepada Ketua DPRD sedangkan wakil ketua Panitia Pemilihan terdiri dari wakil-wakil ketua DPRD yang kemudian

mereka merangkap sebagai anggota Panitia Pemilihan. Sedangkan untuk sekretaris Panitia adalah sekretaris DPRD yang tidak merangkap anggota.<sup>84</sup>

Beberapa tugas Panitia Pemilihan yaitu: Pertama, Melakukan pemeriksaan berkas Identitas mengenai bakal calon berdasarkan syarat kelayakan calon Pemimpin Daerah. Kedua, melakukan kegiatan teknis pemilihan calon. Ketiga, menjadi penanggungjawab penyelenggara Pengundi.<sup>85</sup>

Pada tahap awal, tiap-tiap fraksi di DPRD menyaring dan menetapkan bakal calon pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah yang memenuhi syarat menurut UU ini pasal 33 kemudian menyampaikannya pada rapat paripurna kepada Pemimpin DPRD. Dapat pula dua fraksi atau lebih menyampaikan bakal calon yang sama kepada pemimpin DPRD.<sup>86</sup> Dalam rapat paripurna tersebut fraksi atau gabungan fraksi yang mencalonkan menjelaskan calon yang didukungnya.<sup>87</sup>

Tahap selanjutnya, Pemimpin DPRD mengundang para calon Pemimpin Daerah dan wakil Pemimpin Daerah untuk menyampaikan visi, misi serta rencana polisi apabila bakal calon yang dimaksud terpilih menjadi pemimpin daerah. Pada tahap ini pula diperbolehkan kepada anggota DPRD untuk bertanya dalam rangka memperdalam visi, misi serta rencana polisi calon pemimpin daerah. Kemudian pemimpin DPRD dan pemimpin fraksi-fraksi menilai kemampuan dan kepribadian bakal calon kemudian melalui musyawarah atau pemungutan suara menetapkan sekurang-kurangnya 2 pasangan calon Pemimpin Daerah dan Wakil Pemimpin Daerah yang akan dipilih. Selepas ditetapkan 2 pasang calon tersebut dipilihlah salah

---

<sup>84</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 34

<sup>85</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 35

<sup>86</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 36

<sup>87</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 37



satu pasangan calon pemimpin daerah melalui pemungutan suara dari anggota DPRD.<sup>88</sup>

Pemilihan calon pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah dilaksanakan pada rapat paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD. Apabila jumlah anggota DPRD belum mencapai kuorum, pemimpin rapat dapat menunda rapat selama satu jam. Apabila ketentuan tersebut belum tercapai maka pemimpin rapat menunda rapat selama satu jam lagi dan selepas itu pemilihan calon pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah tetap dilaksanakan. Setiap anggota DPRD dapat memberikan suaranya kepada pasangan calon pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah dari pasangan yang telah ditetapkan pemimpin DPRD.<sup>89</sup> Pasangan calon pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pasangan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah dan disahkan oleh presiden atau Menteri dalam Negeri.<sup>90</sup> Masa jawatan Pasangan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah adalah 5 tahun dan dapat dipilih kembali untuk sekali masa jawatan.<sup>91</sup>

#### **b. Syarat Kelayakan Pemimpin Daerah**

Yang dapat ditetapkan sebagai pemimpin daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:<sup>92</sup> 1) Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa 2) Setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintahan yang sah 3) Tidak pernah terlibat kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 yang dinyatakan dengan surat keterangan Ketua

---

<sup>88</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 37

<sup>89</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 39

<sup>90</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 40

<sup>91</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 41

<sup>92</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 33

Pengadilan Negeri 4) Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Peringkat Atas dan/atau sederajat 5) Berumur sekurang-kurangnya 30 Tahun 6) Sehat jasmani dan Rohani 7) Nyata-nyata tidak terganggu jiwanya/ingatannya 8) Tidak pernah dihukum penjara kerana melakukan tindak pidana 9) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan negeri 10) Mengenal daerahnya dan dikenal masyarakat di daerahnya 11) Menyerahkan daftar kekayaan pribadinya dan 12) Bersedia dicalonkan menjadi Pemimpin Daerah.

### **3.5.2 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004**

Sejak diberlakukan UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan dirasakan terdapat kelemahan-kelamahan dari segi kebijakan dan implementasi. Dari segi kebijakan, mengandung sisi-sisi kelemahan sehingga nampak dampak negatif dalam impementsinya. Adapun kelemahan itu antara lain, pertama, aspek kelembagaan pemerintahan daerah yang menempatkan posisi DPRD terlalu dominan. Kedua, akuntabilitas DPRD kepada publik. Ketiga, tidak adanya ruwang partisipasi publik dalam mengontrol kebijakan publik. Keempat, kebijakan otonomi daerah hanya menguntungkan daerah-daerah kaya sumber daya alam. Kelima, tidak adanya otoritas lembaga yang kuat untuk menyelesaikan konflik yang terjadi antar daerah.<sup>93</sup>

Dari sisi implementasi juga menampakkan dampak negatif. Pertama, terjadi friksi antara Pemimpin daerah dengan DPRD dalam hal Laporan Pertanggungjawaban pemimpin daerah. Kedua, organisasi perangkat daerah menjadi gemuk dan besar. Ketiga, penyediaan pelayanan dasar yang belum memadai. Kempat, munculnya “raja-raja kecil” di daerah-daerah. Kelima, terjadinya primordialisme dalam pengangkatan pemimpin daerah dan jajaran birokrasi.

---

<sup>93</sup> Ni'matul Huda (2007), *op.cit.*, 20

Keenam, terjadinya konflik dalam merebutkan sumber daya alam antar daerah. Ketujuh, ekonomi biaya tinggi akibat dampak upaya meningkatkan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan meningkatkan tarif dan ekstensifikasi retribusi dan pajak daerah.

Akibat kelemahan-kelemahan tersebut nampaklah desakan perlunya revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999. desakan perlunya revisi itu disuarakan oleh berbagai pihak termasuk juga oleh LIPI. Dalam hal perlunya revisi atas UU No. 22 Tahun 1999, ada perbedaan pendapat mendasar antara LIPI dengan pihak pemerintahan (Depdagri). Bagi LIPI, UU No. 22 Tahun 1999, perlu direvisi bukan dalam arti melakukan perubahan secara mendasar tentang kebijakan otonomi daerah tetapi lebih kepada penguatan polisi otonomi daerah dengan mengandemen pasal-pasal yang dianggap lemah dan menambah pasal-pasal untuk memperkuat otonomi daerah. Diantara substansi polisi yang perlu diperbaiki. Pertama, pemimpin daerah dipilih langsung. Kedua, akuntabilitas pemerintahan daerah. Ketiga, pelembagaan partisipasi masyarakat. Keempat, perlunya institusi yang menangani kerja sama dan perselisihan antardaerah. Kelima, perluasan pendapatan dan kewangan daerah. Keenam, pengawasan dan penyelesaian konflik. Ketujuh, koordinasi keamanan daerah.<sup>94</sup>

Sedangkan menurut pemerintah (Depdagri), dalam melakukan revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 dengan melakukan perubahan secara mendasar yaitu menerapkan kebijakan otonomi daerah dengan melakukan resentralisasi. Pemerintahan berpendapat melihat kelemahan UU No. 22 Tahun 1999 sebagai suatu yang bersifat “kebablasan” bagi daerah-daerah, sehingga dianggap “bebas dan tidak bisa dikendalikan oleh Pusat” maka perlu pengaturan kembali untuk “mengendalikan”

---

<sup>94</sup> Syamsuddin Haris (2003), *Sentralisasi Baru Dalam Birokrasi Tempatan: Kasus Kabupaten Bima*. Jakarta: P2P LIPI, h. 34

daerah sesuai dengan keinginan pemerintah. Perubahan UU No. 22 tahun 1999 juga disebabkan oleh perubahan Undang-undang Dasar 1945 yang antara lain telah mengubah Bab VI tentang pemerintahan daerah dengan pasal 18, 18A, dan pasal 18B, sehingga dikeluarkan ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tersebut sejalan dengan perubahan UUD 1945.<sup>95</sup> Oleh sebab itu pemerintahan menggubal UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999. meskipun dalam kelahirannya kurang mendapat perhatian dari publik. Ini disebabkan publik disibukkan dengan persoalan-persoalan kemeriahan pelaksanaan Pemilu Legeslatif dan Pemilihan Presiden Indonesia secara langsung pada tahun 2004.<sup>96</sup>

Perubahan yang sangat ketara dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah dalam sistem pemilihan pemimpin daerah yang mana pemimpin daerah tidak lagi dipilih oleh DPRD akan tetapi pemimpin daerah dipilih secara langsung oleh masyarakat dengan mekanisme tertentu. Sebab sebegus apa pun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis apabila pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu dijadikan tolak ukur untuk menentukan sebuah demokratis atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-mata ditentukan oleh ada tidak adanya pemilihan oleh rakyat atas pemimpin-pemimpinnya. Pemilihan memerlukan perangkat lain untuk mendukung proses pemilihan.<sup>97</sup>

Secara umum dikatakan bahawa pemilihan pemimpin daerah secara langsung itu lebih Demokratis. Setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu. Pertama, untuk lebih membuka pintu bagi tapilnya

---

<sup>95</sup> Lihat dalam “keterangan Pengusulan atas RUU RI tentang Perubahan atas UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, tanggal 10 september 2003 oleh Badan Legislatif DPR RI”

<sup>96</sup> Lili Romli (2007), *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat Di Peringkat Tempatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. 21

<sup>97</sup> Jimly Asshiddiqie, “*Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden*”, Jurnal UNISIA No. 51/XXVII/I/2004, h. 10

Pemimpin Daerah yang sesuai dengan kehendak majority rakyat sendiri. Kedua, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.<sup>98</sup>

### **a. Badan-Badan Penyelenggara Pemilihan Pemimpin Daerah**

#### **i. Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD)**

Dalam undang-undang No. 32 Tahun 2004 perubahan yang signifikan yang terdapat di dalamnya adalah terdapat 240 pasal, 63 pasal di antaranya mengatur tentang pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah secara langsung, yaitu pasal 56 sampai dengan Pasal 119.

Dalam mewujudkan kedaulatan rakyat ke tangan rakyat, sesuai tuntutan reformasi dan amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang ini mengatur sistem pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah secara langsung dengan memilih calon secara berpasangan. Calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Asas yang digunakan dalam pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah sama dengan asas pemilu sebagaimana yang dikuatkuasakan dalam UU No. 12 Tahun 2003 dan UU No. 23 Tahun 2003, iaitu asas langsung, umum, bebas dan rahasia (luber), serta jujur dan adil (jurdil).

Sebagai penyelenggara pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah, undang-undang ini menugaskan KPUD di masing-masing daerah. KPUD yang dimaksudkan dalam hal ini adalah KPUD sebagaimana diatur dalam undang-undang No. 12 tahun 2003. Dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah, KPUD bertanggungjawab kepada DPRD yang bersangkutan. Namun, secara organisatoris KPUD tetap bertanggungjawab kepada KPU pusat. Walaupun tidak diatur dalam undang-undang

---

<sup>98</sup> Ni'matul Huda (2007), *op.cit.*, h. 204

ini, secara organisatoris KPU tetap dapat melakukan tugas-tugas koordinasi dan supervise terhadap KPUD dan demikian juga KPUD provinsi terhadap KPUD Kabupaten/Kota, dalam pemilihan Pemimpin daerah dan Wakil Pemimpin Daerah Kabupaten.

Dalam melaksanakan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah provinsi, KPUD Kabupaten/Kota merupakan bagian pelaksanaan tahap pelaksanaan.

Dalam rangka pelaksanaan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah, tugas dan wewenang KPUD meliputi:

- a. merencanakan pelaksanaan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah;
- b. menetapkan tata cara pelaksanaan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah sesuai dengan tahap yang diatur dalam peraturan undang-undang;
- c. mengoordinasikan, melaksanakan dan mengendalikan semua tahap pelaksanaan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah;
- d. menetapkan tanggal dan tata cara pelaksanaan kempen, serta pemungutan suara pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah;
- e. meneliti persyaratan parti politik atau gabungan parti politik yang mengusulkan calon;
- f. meneliti persyaratan calon pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah yang diusulkan;
- g. menetapkan pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan;
- h. menerima pendaftaran dan mengumumkan tim kampanye;
- i. mengumumkan sumbangan dan kempen;

- j. menetapkan hasil rekapitulasi perhitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah;
- k. melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah;
- l. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur oleh peraturan undang-undang;
- m. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit.

Disamping tugas dan wewenang tersebut di atas, KPUD juga mempunyai beberapa kewajiban, yaitu:

- a. memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara;
- b. menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa; yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahap pelaksanaan pemilihan dan menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
- d. memelihara arsip dan dokumen pemilihan, serta mengelola barang inventaris milik KPUD berdasarkan peraturan Undang-undang;
- e. mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD;
- f. melaksanakan semua tahap pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah.

Dalam perjalannya undang-undang ini khususnya pada pasal kewajiban KPUD terhadap DPRD yang mana KPUD harus melaporkan,

mempertanggungjawabkan kepada DPRD. Sebahagian NGO<sup>99</sup> mengajukan uji materil kepada mahkamah konstitusi terhadap beberapa pasal dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 iaitu pasal 57 ayat (1), pasal 66 ayat (3) huruf e, pasal 67 ayat (1) huruf e, dan pasal 82 ayat (2). Kerana menurut NGO tersebut beberapa pasal dalam undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah bertentangan dengan undang-undang Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak konsisten dengan undang-undang No. 12 tahun 2003 dan Undang-undang No. 23 Tahun 2003, sehingga para pemohon merasa hak-hak konstitusionalnya dirugikan dan juga mengancam keutuhan KPU sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Maka Mahkamah Konstitusi mengabulkan dan menetapkan putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-III/2005 yang mana KPUD di dalam menyelenggarakan Pilkada, tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD, baik tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas KPUD, maupun tanggung jawab penggunaan anggaran Pilkada. Mengenai pelaksanaan tugas-tugas penyelenggaran tahap Pilkada, KPUD bertanggungjawab kepada Pemerintah Daerah masing-masing. Di samping itu DPRD tidak lagi berwenang membatalkan pasangan calon yang dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, kerana melakukan “politik wang”. Kewenangan itu sekarang beralih kepada KPUD.

Hal ini semua didasarkan pada pertimbangan demi menjaga independensi KPUD dalam melaksanakan Pilkada, dan kemungkinan adanya intervensi dari pihak DPRD.

---

<sup>99</sup> NGO tersebut ialah Yayasan Pusat reformasi Pemilu (cetpro), Yayasan Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia (Jamppi), Yayasan jaringan Pendidikan pengundi (JPPR), yayasan Penguatan partisipasi Inisiatif dan Kemitraan masyarakat indonesia (Yappika), Indonesia Corruption Watch (ICW).



## **ii. Panitia Pengawas (PANWAS)**

Dalam penyelenggaraan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah, pengawasan dilakukan Panitia Pengawas (panwas) yang dibentuk dan bertanggungjawab kepada DPRD. Anggota Panitia Pengawas untuk provinsi dan Kabupaten/Kota berjumlah masing-masing lima orang, sedangkan untuk kecamatan, anggotanya tiga orang. Anggota panitia pengawas ini terdiri dari unsur polis, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh-tokoh masyarakat. Apabila di salah satu daerah kabupaten/kota/kecamatan tidak terdapat unsur-unsur tersebut di atas, dapat diisi oleh unsur lainnya. Calon anggota panitia pengawas kecamatan diusulkan oleh KPUD kabupaten/Kota untuk ditetapkan oleh DPRD.

Pengangkatan Anggota Panitia Pengawas Pemilihan pemimpin daerah dan Wakil daerah (Panwas Pilkada) oleh DPRD, dalam pelaksanaannya kelak boleh menimbulkan masalah. Ada kekhawatiran dalam proses pengangkatan tersebut ikut bermain kepentingan politik tertentu sehingga independensi Panwas Pilkada diragukan. Sebaliknya DPRD hanya menetapkan sahaja, sedangkan perekrutannya diserahkan kepada suatu panitia/badan yang independent. Sebagai pegangan bagi panitia/badan ini dalam menjalankan tugasnya, DPRD membuat aturan tata cara pengangkatan Anggota Panwas Pilkada.

Tugas dan Wewenang Panwas Pilkada meliputi:

- a. Mengawasi semua tahap penyelenggaraan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah.
- b. Menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah.
- c. Menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah.

- d. Meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang; dan
- e. Mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawas pada semua tingkatan.

### **iii. Pemantau**

Pemantauan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah, dapat dilakukan oleh Pemantau Pemilihan yang berasal dari NGO dan badan hukum dalam negeri. Pemantau untuk dapat melakukan pemantauan, harus memenuhi syarat antara lain:

- a. Bersifat Independen
- b. Mempunyai sumber dana yang jelas

Sebelum melakukan pemantauan, pemantau harus mendaftar dan memperoleh akreditasi dari KPUD yang bersangkutan. Selepas selesai melakukan pemantauan, pemantau wajib menyampaikan laporan hasil pemantauannya kepada KPUD yang bersangkutan, paling lambat tujuh hari selepas pelantikan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah terpilih. Dalam melaksanakan tugas pemantauan, pemantau wajib mematuhi segala peraturan perundang-undangan berlaku. Pemantau yang tidak memenuhi kewajiban tersebut di atas dan/atau tidak lagi memenuhi persyaratan, dicabut haknya sebagai pemantau dan/atau dikenai sanksi sesuai peraturan undang-undang.

## **b. Syarat Kelayakan Calon Pemimpin Daerah**

Syarat-syarat untuk dapat diusulkan sebagai calon pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah adalah warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat<sup>100</sup>:

1. bertakwa kepada Tuhan yang maha Esa;
2. setia kepada Pancasila sebagai dasar Negara, Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara kesatuan Republik Indonesia serta pemerintah;
3. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan peringkat atas dan/atau sederajat;
4. berusia sekurang-kurangnya tiga puluh tahun bagi calon Gubernur. Dan sekurang-sekurangnya berusia 25 tahun bagi calon pemimpin daerah kabupaten/Kota.
5. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
6. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap kerana melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun atau lebih;
7. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
8. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat;
9. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
10. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan kewangan Negara;

---

<sup>100</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 58.

11. tidak sedang dinyatakan pailit (muflis) berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
12. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
13. memiliki No. pokok pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP, wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
14. menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan, serta keluarga kandung, suami atau istri;
15. belum pernah menjabat sebagai pemimpin daerah atau wakil pemimpin daerah, selama dua kali masa jawatan yang sama; dan
16. tidak dalam status sebagai pejabat pemimpin daerah.
17. mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi pemimpin daerah dan/atau wakil pemimpin daerah yang masih menduduki jawatannya.

Sehubungan dengan syarat-syarat calon tersebut di atas, ada beberapa catatan yang perlu dikemukakan agar dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan kerancuan, iaitu sebagai berikut.

1. pengertian bertakwa dalam syarat pada poin 1 di atas adalah menjalankan kewajiban agamanya;
2. pengertian setia dalam syarat pada poin 2 di atas adalah tidak pernah terlibat gerakan separatis, tidak pernah melakukan secara inkonstitusional atau dengan kekerasan untuk mengubah dasar Negara, serta tidak pernah melanggar UUD RI tahun 1945;

3. Syarat pendidikan sebagaimana pada poin 3, yaitu Sekolah Lanjutan Peringkat Atas dan/atau sederajat yang harus dibuktikan dengan surat tanda tamat belajar yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang;
4. Syarat “mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat daerahnya” sebagaimana dimaksud pada poin 8 tidak harus dalam pengertian bahwa calon yang bersangkutan harus memiliki kartu tanda penduduk dari daerah yang bersangkutan;
5. Pengertian “tidak pernah melakukan perbuatan tercela” dalam syarat pada poin 12 adalah dalam arti tidak pernah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, kesusilaan dan adat, antara lain judi, mabuk, pecandu narkoba dan zina.

Pada saat pendaftaran pasangan calon ke KPUD, parti politik atau gabungan parti politik wajib menyerahkan<sup>101</sup>:

1. surat pencalonan yang ditandatangani oleh pemimpin parti politik atau gabungan pemimpin parti politik yang bersangkutan;
2. kesepakatan tertulis antar parti politik yang bergabung untuk mencalonkan pasangan calon;
3. surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan, yang ditandatangani oleh pemimpin parti politik atau pemimpin-pemimpin parti politik yang bergabung surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah secara berpasangan;

---

<sup>101</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 59 ayat 5.

4. surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jawatan apabila terpilih menjadi pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
5. surat pernyataan mengundurkan diri dari jawatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota tentera nasional Indonesia, dan anggota kepolisian Negara republik Indonesia;
6. surat pernyataan tidak aktif dari jawatannya, bagi pemimpin DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya;
7. surat pemberitahuan kepada pemimpin bagi anggota DPR, DPD dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepada daerah dan wakil pemimpin daerah;
8. kelengkapan persyaratan calon pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah sebagaimana dikemukakan di atas;
9. naskah visi, misi dan program dari pasangan calon secara tertulis.

Sedangkan untuk pasangan calon perseorangan saat mendaftar harus membawa persyaratan sebagai berikut<sup>102</sup>:

1. Surat Pencalonan yang ditandatangani oleh pasangan calon perorangan.
2. Berkas dukungan dalam bentuk pernyataan dukungan yang dilampiri fotocopy Kartu Tanda Penduduk atau surat tanda penduduk.
3. surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan sebagai pasangan calon.

---

<sup>102</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 59 ayat 5a

4. surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jawatan apabila terpilih menjadi pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
5. surat pernyataan mengundurkan diri dari jawatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota tentera nasional Indonesia, dan anggota kepolisian Negara republik Indonesia;
6. surat pernyataan tidak aktif dari jawatannya, bagi pemimpin DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya;
7. surat pemberitahuan kepada pemimpin bagi anggota DPR, DPD dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepada daerah dan wakil pemimpin daerah;
8. kelengkapan persyaratan calon pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah sebagaimana dikemukakan di atas;
9. naskah visi, misi dan program dari pasangan calon secara tertulis.

Parti politik atau gabungan parti politik hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh parti politik atau gabungan parti politik lainnya. Masa pendaftaran pasangan calon berlangsung paling lama tujuh hari, terhitung sejak pengumuman pendaftaran pasangan calon.

KPUD dalam melakukan penelitian terhadap persyaratan administrasi dari para calon, perlu melakukan klarifikasi kepada instansi pemerintahan yang berwenang dan menerima masukan dari masyarakat. Hasil penelitian tersebut dalam jangka waktu paling lama tujuh hari, terhitung sejak tanggal penutupan pendaftaran diberitahukan secara tertulis kepada pemimpin parti politik atau gabungan parti

politik yang mengusulkan calon bersangkutan. Apabila pasangan calon, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan KPUD, ternyata belum memenuhi syarat atau ditolak kerana tidak memenuhi syarat, parti politik atau gabungan parti politik yang menajukan calon, diberi kesempatan untuk melengkap dan/atau memperbaiki surat pencalonan, beserta persyaratan pasangan calon atau mengajukan calon baru, paling lambat tujuh hari sejak saat pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPUD. Selanjutnya, KPUD melakukan penelitian ulang kelengkapan data dan/atau perbaikan persyaratan pasangan calon dan memberitahukan hasil penelitian tersebut paling lambat tujuh hari kepada pemimpin parti politik atau gabungan parti politik yang mengusulkan. Apabila hasil penelitian persyaratan pasangan calon untuk kedua kalinya ditolak oleh KPUD, parti politik atau gabungan parti politik yang bersangkutan tidak dapat lagi mengajukan pasangan calon baru.

Berdasarkan hasil penelitian, KPUD menetapkan pasangan calon minimal dua pasang calon yang ditulis dalam berita acara penetapan pasangan calon. Sayangnya, dalam undang-undang ini tidak diatur bagaimana jalan keluarnya apabila pasangan calon yang memenuhi syarat berdasarkan hasil penelitian KPUD hanya satu pasangan. Peneliti berharap jalan keluar untuk mengatasi masalah ini akan diterwujud pada peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari uu No. 32 tahun 2004.

Pasangan calon yang sudah ditetapkan oleh KPUD diumumkan secara luasa paling lambat tujuh hari sejak selesainya penelitian. Kemudian, dilakukan undian secara terbuka, dalam arti wajib dihadiri oleh pasangan calon, wakil parti politik atau gabungan parti politik yang mengusulkan, pers dan wakil masyarakat, terhadap pasangan calon yang sudah ditetapkan/diumumkan untuk menentukan No. urut pasangan calon. Berdasarkan ketentuan pasal 61 ayat (4) UU No. 32 tahun 2004,



penetapan dan pengumuman pasangan calon oleh KPUD bersifat final dan mengikat. Dalam hal ini berarti tidak ada lagi upaya, baik secara politis maupun secara hukum yang dapat dilakukan untuk membatalkan penetapan pasangan calon tersebut.

Parti politik atau gabungan parti politik dilarang menarik calonnya dan/atau pasangan calonnya. Pasangan calon atau salah seorang dari pasangan calon dilarang mengundurkan diri, terhitung sejak ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPUD. Apabila parti politik atau gabungan parti politik menarik calonnya, dan /atau pasangan calon dan/atau salah seorang dari pasangan calon mengundurkan diri, parti politik atau gabungan parti politik yang mencalonkan tidak dapat lagi mengusulkan calon pengganti.

Kemudian, apabila salah satu calon berhalangan tetap:

1. sejak penetapan calon sampai pada saat dimulainya hari kampanye, parti politik atau gabungan parti politik yang pasangannya berhalangan tetap, dapat mengusulkan calon pengganti, paling lambat tiga hari sejak pasangan calon berhalangan tetap. Kemudian, KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat empat hari sejak calon pengganti didaftarkan.
2. sejak dimulainya kampanye sampai pemungutan suara dan masih terdapat dua pasangan calon atau lebih, tahap pelaksanaan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah dilanjutkan dan pasangan calon yang berhalangan tetap tidak dapat diganti dan dinyatakan gugur, apabila salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya kampanye sampai hari pemungutan suara sehingga jumlah pasangan calon kurang dari dua pasangan, tahap pelaksanaan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah ditunda paling lambat tiga puluh hari sejak

pasangan calon berhalangan tetap. Kemudian, KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat empat hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan.

3. selepas pemungutan suara putaran pertama, sampai dimulainya hari pemungutan suara putaran kedua, tahap pelaksanaan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah, ditutup paling lambat tiga puluh hari. Dalam hal ini partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya berhalangan tetap. Mengusulkan pasangan calon pengganti paling lambat tiga hari sejak pasangan calon berhalangan tetap. Selanjutnya, KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat empat hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan.

### **c. Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Pemimpin Daerah**

Peserta dalam pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Pengertian partai politik atau gabungan partai politik di dalam hal ini, adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki Kursi di DPRD. “dengan ditetapkannya putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-III/2005, berkenaan dengan permohonan uji materil terhadap penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang diajukan oleh Meyjen Purn. Ferry Tinggogoy dan kawan-kawan dengan alasan bahawa penjelasan pasal tersebut yang berbunyi: “Partai politik atau gabungan partai politik dalam kektentuan ini adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di

DPRD” merugikan hak konstitusional pemohon, dan bertentangan dengan pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (1) dan pasal 28 1 ayat (1) UUD RI tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi dan putusannya mengabulkan permohonan para pemohon:<sup>103</sup>

Menyatakan : “Penjelasan pasal 59 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bertentangan dengan UUD RI tahun 1945”.

Menyatakan : “Penjelasan pasal 59 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mempunyai kekuatan mengikat”.

Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi ini, Parti Politik atau gabungan parti politik peserta pemilu 2004, yang tidak memiliki kursi di DPRD, dapat mengusulkan pasangan calon Pemimpin Daerah dan wakil pemimpin daerah dalam pilkada, asal saja parti politik atau gabungan parti politik dimaksud memiliki akumulasi suara sah pada pemilu legislatif yang baru lalu, sekurang-kurangnya 15 %.

Parti politik atau gabungan parti politik yang dapat mengusulkan pasangan calon adalah parti politik atau gabungan parti politik yang memenuhi syarat:

1. memiliki sekurang-kurangnya lima belas peratus kursi di DPRD, atau
2. memiliki lima belas peratus akumulasi perolehan suara sah dalam Daerah pemilihan yang bersangkutan.

Syarat kedua ini merupakan suatu alternatif bagi parti politik atau gabungan parti politik yang tidak memenuhi syarat pertama, yaitu lima belas peratus kursi di

---

<sup>103</sup> Putusan Perkara No. 005/PUU-III/2005 (Mahkamah Konstitusi), 2005

DPRD. Hal ini dimungkinkan kerana terdapat kemungkinan parti politik atau gabungan parti politik yang tidak memperoleh lima belas peratus kursi di DPRD, memperoleh lima belas peratus akumulasi suara sah kerana adanya suara sisa suara di daerah-daerah pemilihan yang tidak terkonversi dalam bentuk kursi.

Pada perjalanannya undang-undang No. 32 Tahun 2004 pasal 59 direvisi dengan Undang-undang No. 12 Tahun 2008 tentang perubahan ke-dua atas Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Revisinya berkaitan dengan pencalonan bakal calon yang mana sebelum direvisinya undang-undang ini, bakal calon yang boleh menjadi pasangan calon hanya yang didukung oleh parti politik atau gabungan parti politik yang perolehan suaranya sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi DPRD atau 15% dari akumulasi perolehan sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD. Sehingga dengan adanya revisi tersebut memungkinkan bagi calon pasangan perorangan untuk mendaftarkan menjadi peserta calon pasangan pemimpin daerah peringkat Kabupaten/Kota melalui jalur perorangan dengan syarat dukungan yang sebagai berikut:<sup>104</sup>

1. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5%.
2. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 jiwa sampai dengan 500.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5%.
3. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 jiwa sampai dengan 1.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4%.
4. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3%.

---

<sup>104</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 59 ayat 2b

Jumlah dukungan tersebut di atas harus tersebar di lebih 50% jumlah Kecamatan di Kabupaten/Kota dimaksud.<sup>105</sup>

Dengan demikian untuk menjadi peserta calon pasangan pemimpin daerah harus mendapat dukungan dari 1) Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang perolehan suaranya sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi DPRD atau 15% dari akumulasi perolehan sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD, dan 2) Melalui jalur perorangan yang mana syarat dukungan harus dipenuhi pasangan calon perorangan.

#### **d. Syarat Kelayakan Pengundi Pemimpin Daerah**

Warga Negara yang berhak memilih dalam pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah adalah warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah sudah berumur tujuh belas tahun atau sudah/pernah kahwin.<sup>106</sup> Dalam undang-undang ini tidak dijelaskan, warga Negara Indonesia yang mana yang berhak menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah. Kemungkinan pertama, adalah warga Negara Indonesia yang terdaftar sebagai penduduk (memiliki kartu tanda penduduk) di daerah bersangkutan. Sementara itu, kemungkinan kedua adalah warga Negara Indonesia yang telah berdomisili di daerah yang bersangkutan dalam jangka waktu tertentu. Untuk mencegah agar tidak terjadi kerancuan dalam melaksanakannya nanti, perlu ada penegasan dalam hal ini, setidaknya diatur dalam peraturan pemerintah, sebagai peraturan pelaksana dari UU No. 32 Tahun 2004. Menurut Prof. H. Rozali Abdullah, SH, sebaiknya yang berhak memilih dalam

---

<sup>105</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 59 ayat 2d

<sup>106</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 68

pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah, adalah warga Negara Indonesia yang terdaftar sebagai penduduk (memiliki kartu tanda penduduk) di daerah yang bersangkutan, kerana hal ini menyangkut hak dan kepentingan penduduk daerah yang bersangkutan. Sementara itu, para pemukim, tidak mempunyai kepentingan langsung , kerana mereka itu merupakan penduduk dari daerah lain.<sup>107</sup>

Untuk dapat menggunakan hak pilih, seorang warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai pengundi. Syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk dapat didaftar sebagai pengundi adalah:

1. nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatan (waras);
2. tidak disabitkan kesalahan yang berkuatan hukum berdasarkan putusan mahkamah sehingga boleh mencabut hak pilihnya.

Seorang warga Negara Indonesia yang telah terdaftar dalam daftar pengundi, kemudian ternyata tidak lagi memenuhi syarat tersebut di atas, tidak dapat menggunakan hak pilihnya.

Dalam proses pendaftaran pengundi untuk memilih pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah, daftar pengundi pada saat pelaksanaan pemilu terakhir di daerah, digunakan sebagai daftar pengundi untuk pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah. Daftar pengundi dimaksud ditambah dengan daftar pengundi tambahan, yaitu warga Negara Indonesia yang telah memenuhi syarat sebagai pengundi pada hari pemungutan suara.

Seorang pengundi hanya didaftar satu kali sahaja dalam daftar pengundi. Pengundi yang mempunyai lebih dari satu tempat tinggal harus menentukan salah

---

<sup>107</sup> Rozali Abdullah (2005), *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Pemimpin Daerah Secara Langsung*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 66-67

satu di antaranya untuk ditetapkan sebagai tempat tinggal yang dicantumkan dalam daftar pengundi. Sebagai tanda bukti telah terdaftar sebagai pengundi, pengundi diberikan tanda bukti pendaftaran, kemudian ditukarkan dengan kartu pengundi.

Pengundi yang telah terdaftar sebagai pengundi, kemudian berpindah tempat tinggal atau ingin menggunakan hak pilihnya di tempat lain, harus melapor kepada panitia Pemungutan suara (PPS) tempatan. PPS yang bersangkutan memberikan surat keterangan pindah dan mencoret namanya dari daftar pengundi. Pengundi yang bersangkutan segera melaporkan kepindahannya kepada PPS di tempat pengundi yang baru. Pengundi terdaftar yang kerana sesuatu hal yang sifatnya memaksa, tidak dapat menggunakan hak pilihnya di TPS yang sudah ditetapkan, dapat menggunakan hak pilihnya di tempat lain dengan menggunakan kartu pilihnya, serta kartu tanda penduduk (KTP) dan/ atau surat tugas. Dalam hal ini sebagai contoh dapat disebutkan antara lain, pengundi kerana sakit harus dirawat di rumah sakit di tempat lain, pengundi yang ditahan kerana melakukan suatu tindakan pidana, juga para pengundi yang melaksanakan tugas pelayanan umum, seperti driver bas, pilot, wartawan, pemantau dan lain sebagainya.

Selanjutnya, daftar pengundi yang sudah disusun, yaitu Daftar Pengundi Sementara (DPS). DPS ini diumumkan oleh PPS untuk mendapat tanggapan dari masyarakat. Pada kesempatan ini,

Pengundi yang belum terdaftar dalam DPS dapat mendaftarkan diri ke PPS dan dimuat dalam daftar pengundi tambahan. DPS dan daftar pengundi tambahan ditetapkan sebagai daftar Pengundi Tetap (DPT). DPT disahkan dan diumumkan oleh PPS. Tata cara pelaksanaan pendaftaran pengundi ditetapkan oleh KPUD.

### **e. Kempen**

Kempen adalah merupakan suatu kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah. Kempen dilakukan selama empat belas hari dan harus berakhir pada saat memasuki masa tenang, yaitu tiga hari menjelang pemungutan suara dilaksanakan.

Kempen diselenggarakan oleh tim kempen yang dibentuk oleh pasangan calon bersama-sama partai politik atau gabungan partai politik, yang mengusulkan calon. Tim kempen harus didaftarkan kepada KPUD, bersamaan dengan pendaftaran pasangan calon. Kempen dilakukan secara bersama-sama atau secara terpisah oleh pasangan calon dan/atau tim kempen. Penanggung jawab kempen, adalah pasangan calon dan dalam pelaksanaannya pertanggungjawaban dilakukan oleh tim kempen.

Dalam kegiatan kempen, masyarakat mempunyai kebebasan untuk menghadiri; dalam kata arti kata, masyarakat tidak boleh dipaksa untuk menghadiri atau tidak menghadiri kegiatan kempen. KPUD dengan memerhatikan usul dari masing-masing pasangan calon menetapkan jadwal pelaksanaan kempen.

Bentuk-bentuk kempen yang dapat dilaksanakan dalam masa kempen adalah:<sup>108</sup> 1) pertemuan terbatas 2) tatap muka 3) penyebaran melalui media cetak dan media elektronik 4) penyiaran melalui radio dan/atau televisi 5) penyebarluasan bahan kempen kepada umum 6) pemasangan alat peraga di tempat umum 7) rapat umum 8) debat publik/debat terbuka antar calon 9) kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan.

Dalam kegiatan kempen, pasangan calon wajib menyampaikan visi, misi dan program secara lisan, maupun tertulis kepada masyarakat. Penyampaian materi kempen dilakukan dengan cara yang sopan, tertib, dan bersifat edukatif. Untuk

---

<sup>108</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 76.



penyusunan bahan kampanye, calon pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah berhak mendapatkan informasi atau data dari pemerintahan daerah, sesuai ketentuan perundang-undangan.

Dalam rangka mewujudkan rasa keadilan dan pemberian perlakuan yang sama kepada pasangan calon, media cetak dan media elektronik memberi kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menyampaikan tema dan materi kampanye, memasang iklan, dalam rangka kampanye. Disamping itu pemerintah daerah harus memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menggunakan fasilitas umum.

Dalam rangka kegiatan kampanye, pasangan calon dapat melakukan pemasangan alat peraga, dengan ketentuan harus mempertimbangkan etika, estetika, kebersihan dan keindahan kota atau kawasan setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lokasi pemasangan alat peraga ditetapkan oleh KPUD selepas berkoordinasi dengan pemerintah daerah. Sementara itu pemasangan alat kampanye di tempat-tempat yang menjadi milik perorangan atau badan swasta, harus mendapat izin dari pemilik tempat tersebut.

Dalam rapat umum atau pertemuan terbatas yang diselenggarakan oleh pasangan calon, peserta yang hadir dalam rapat tersebut hanya dibenarkan membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut pasangan calon yang bersangkutan

Guna mencegah terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan, dalam kampanye dilarang:<sup>109</sup>

1. mempersoalkan dasar Negara Pancasila dan Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945

---

<sup>109</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 78.

2. menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon pemimpin daerah/wakil pemimpin daerah dan /atau parti politik
3. menghasut atau mengadu domba parti politik, perseorangan dan/atau kelompok masyarakat
4. menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau parti politik
5. mengganggu keamanan, ketentraman dan ketertiban umum
6. mengancam dan menganjurkan menggunakan kekerasan untuk mengambil alih kekuasaan dari pemerintahan yang sah
7. merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kempen pasangan calon lain
8. menggunakan fasilitas dan anggaran pemerintah pusat dan pemerintah daerah
9. menggunakan tempat ibadah, dan tempat pendidikan
10. melakukan pawai atau arak-arakan yang dilakukan dengan berjalan kaki dan/ atau dengan keduanya di jalan raya

Kegiatan kempen tidak boleh melibatkan orang-orang dengan jawatan tertentu, iaitu:<sup>110</sup> 1) hakim di semua jenis dan peringkat peradilan 2) pejabat BUMN/BUMD 3) pejabat structural dan fungsional dalam jawatan negeri 4) pemimpin desa.

Larangan ini tidak berlaku apabila pejabat yang bersangkutan menjadi calon pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah. Seorang pejabat Negara yang menjadi

---

<sup>110</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 79.

calon pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah dalam melaksanakan kampanye, harus memenuhi ketentuan:<sup>111</sup>

1. tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya
2. menjalani cuti di luar tanggungan Negara dan
3. pengaturan lama cuti dan jadwal cuti, dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintah daerah

Pasangan calon dilarang melibatkan pegawai negeri sipil, TNI dan Polri, sebagai peserta kampanye dan juru bicara kampanye dalam pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah. Selama masa kampanye semua pejabat Negara, dan pemimpin desa, dilarang membuat keputusan dan/ atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.

Kampanye yang mempersoalkan dasar Negara Pancasila, dan pembukaan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, menghina seseorang, agama, ras, golongan, calon pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah, menghasut atau mengadu domba partai politik, perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat, menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan, atau menganjurkan menggunakan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau mengambil alih kekuasaan dari pemerintahan sah, merupakan tindak pidana, dan akan dikenakan sanksi jika dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara itu, pelanggaran berupa merusak dan atau menghilangkan alat peraga kampanye pasangan calon lain, menggunakan fasilitas dan anggaran pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, menggunakan tempat ibadah, dan tempat pendidikan, serta melakukan pawai atau arak-arakan yang dilakukan dengan berjalan

---

<sup>111</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 79 ayat 3.

kaki, dan/atau dengan kendaraan di jalan raya, adalah merupakan pelanggaran tata cara kempen dan dapat dikenakan sanksi jika dilakukan, berupa:

1. peringatan tertulis apabila penyelenggara kempen melanggar larangan, walaupun belum terjadi gangguan
2. penghentian kegiatan kempen di tempat terjadinya pelanggaran atau di seluruh daerah pemilihan yang bersangkutan apabila terjadi gangguan terhadap keamanan yang berpotensi meluas ke daerah pemilihan lain

Tata cara pengenaan hukuman terhadap pelanggaran pelaksanaan kempen, ditetapkan oleh KPUD. Sementara itu, pelanggaran atas ketentuan larangan pelaksanaan kempen yang melibatkan hakim pada semua jenis dan peringkat pengadilan pejabat BUMN/BUMD, pejabat structural dan fungsional dalam jawatan negeri dan pemimpin desa dapat dijatuhkan sanksinya oleh KPUD dalam bentuk penghentian kempen selama masa kempen.

Selanjutnya, untuk mencegah terjadinya dengan “politik wang” (*money politic*), undang-undang ini juga melarang pasangan calon dan/atau tim kempen menjanjikan dan/atau memberikan wang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pengundi. Pasangan calon dan/atau tim kempen yang terbukti melakukan hal tersebut berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD.<sup>112</sup>

Undang-undang ini juga mengatur mengenai dana kempen yang dilakukan oleh pasangan calon dan/atau tim kempen selama masa kempen. Dana kempen dapat diperoleh dari beberapa sumber, iaitu:<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 82.

<sup>113</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 83.

1. pasangan calon
2. parti politik dan/atau gabungan parti politik yang mengusulkan dan
3. sumbangan pihak-pihak lain yang tidak mengikat, yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta

Untuk memudahkan pengawasan, pasangan calon wajib memiliki rekening khusus dan dana kempen dan rekening dimaksud didaftarkan kepada KPUD. Sumbangan dana kempen dan perseorangan tidak boleh melebihi IDR. 50.000.000,-<sup>114</sup> dan dari badan hukum swasta tidak boleh melebihi IDR. 350.000.000,-<sup>115</sup> disamping itu, pasangan calon juga dapat menerima dan/ atau menyetujui pembiayaan bukan dalam bentuk wang untuk kegiatan kempen. Pasangan calon wajib melaporkan kepada KPUD setiap sumbangan yang diterimanya, dalam jumlah lebih IDR. 2.500.000,-<sup>116</sup> baik dalam bentuk wang, maupun dalam bentuk barang yang dapat dikonversikan ke dalam nilai wang. Laporan dana kempen tersebut, harus disampaikan oleh pasangan calon kepada KPUD dalam waktu satu hari sebelum masa kempen berakhir.<sup>117</sup> Kemudian, KPUD mengumumkan melalui media massa, laporan sumbangan dana kempen dari setiap pasangan calon, satu hari selepas menerima laporan dari pasangan calon.<sup>118</sup>

Penggunaan dana kempen dari pasangan calon secara teknis pelaksanaannya dilakukan oleh tim kempen. Penggunaan dana kempen tersebut wajib dilaporkan kepada KPUD paling lambat tiga hari selepas hari pemungutan suara. Selanjutnya,

---

<sup>114</sup> Dengan Krus Rupaiah ke Ringgit Malaysia RM 1.00 sama dengan Rp. 3.000,- jadi IDR. 50.000.000,- sama dengan RM 1666.66,-

<sup>115</sup> Dengan Krus Rupaiah ke Ringgit Malaysia RM 1.00 sama dengan Rp. 3.000,- jadi IDR. 350.000.000,- sama dengan RM 116.666.67,-

<sup>116</sup> Dengan Krus Rupaiah ke Ringgit Malaysia RM 1.00 sama dengan Rp. 3.000,- jadi IDR. 2.500.000,- sama dengan RM. 833.33,-

<sup>117</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 83 ayat 3, 4, 5 dan 6.

<sup>118</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 83 ayat 7.

KPUD menyerahkan laporan dana kempen dimaksud kepada kantor akuntan publik paling lambat dua hari selepas KPUD menerima laporan dana kempen dimaksud kepada kantor akuntan publik lambat dua hari selepas KPUD menerima laporan dana kempen dari pasangan calon Kantor Akuntan publik yang bersangkutan wajib menyelesaikan audit paling lambat lima belas hari, selepas menerima laporan dana kempen dari kantor akuntan publik. Laporan dana kempen yang disampaikan oleh pasangan calon kepada KPUD wajib dipelihara dan terbuka untuk umum. KPUD harus memberi akses kepada warga masyarakat yang ingin mengetahui laporan dana kempen tersebut.

Dalam memperoleh dana kempen, pasangan calon dilarang menerima sumbangan dan bantuan lain untuk kempen yang berasal dari:<sup>119</sup>

1. Negara asing, lembaga swasta asing, LSM asing, dan warga Negara asing
2. Penyumbang dan pemberi bantuan yang tidak jelas identitasnya
3. Pemerintah, BUMN dan BUMD

Pasangan calon yang menerima sumbangan dari sumber-sumber tersebut di atas tidak dibenarkan menggunakan dan tersebut dan wajib melaporkan kepada KPUD paling lambat empat belas hari selepas berakhir masa kempen dan menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas Negara. Pasangan calon yang menerima sumbangan dana kempen dari sumber tersebut di atas dikenakan sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPUD.

Semua ketentuan di atas tersebut bertujuan untuk mewujudkan asas jujur dalam pelaksanaan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah. Dengan kata lain, bebas dari apa yang disebut politik wang. Hanya sahaja dalam

---

<sup>119</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 85.

pelaksanaannya nanti, kasus-kasus semacam itu sulit dibuktikan. Berhubung pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah, seyogyanya warga masyarakat ikut aktif mengawasi hal tersebut dan harus berani melaporkannya kepada pihak yang berwenang.

#### **f. Pemungutan dan Penghitungan Undi**

Pemungutan suara pemilihan pasangan calon pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah dilaksanakan paling lambat 1 bulan sebelum masa jawatan pemimpin daerah berakhir. Dalam pemungutan suara pengundi diberikan lembaran kertas yang berisi No. urut, foto dan nama pasangan calon pasangan pemimpin daerah. Pemungutan suara dilaksanakan pada hari libur atau hari yang diliburkan pemerintah.<sup>120</sup>

Untuk pencetakan jumlah surat suara dicetak sama dengan jumlah pengundi tetap dan ditambah 2,5% dari jumlah pengundi tetap yang mana kegunaannya untuk cadangan di setiap TPS untuk mengganti surat suara pengundi yang keliru memilih pilihannya serta surat suara yang rusak.<sup>121</sup>

Cara untuk pemberian suara oleh pengundi kepada calon pasangan pemimpin daerah dilakukan dengan cara mencoblos salah satu calon pasangan pemimpin daerah dalam surat suara.<sup>122</sup> Sedangkan untuk pengundi orang kurang upaya (OKU) atau yang mempunyai halangan fisik lain pada saat memberikan suaranya di TPS dapat dibantu oleh petugas KPPS atau orang lain atas permintaan pengundi. Untuk

---

<sup>120</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 86

<sup>121</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 87

<sup>122</sup> Lembaran Negara Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 88

petugas KPPS atau orang lain yang membantu tersebut wajib merahasiakan pilihan pengundi yang dibantunya.<sup>123</sup>

Untuk jumlah pengundi di setiap TPS diatur, dengan sebanyak-sebanyaknya 300 orang tiap TPS. Penempatan TPS ditentukan di tempat yang mudah dijangkau, termasuk oleh orang kurang upaya (OKU), serta menjamin setiap pengundi dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia. Untuk jumlah, lokasi, bentuk dan tata letak TPS ditetapkan oleh KPUD.<sup>124</sup>

Keperluan pemungutan suara dalam pemilihan pemimpin daerah dan wakil keala daerah disediakan kotak suara yang mana kegunaannya sebagai tempat surat suara yang digunakan pengundi. Jumlah kotak suara, bahan, bentuk, ukuran dan warna kotak suara ditetapkan oleh KPUD.

Sebelum melaksanakan pemungutan suara, KPPS<sup>125</sup> melakukan. 1) Pembukaan Korak Suara, 2) mengeluarkan seluruh isi kotak suara, 3) mengidentifikasi jenis dokumen dan peralatan, serta 4) menghitung jumlah setiap jenis dokumen dan peralatan. Pada kegiatan tersebut dapat dihadiri saksi dari pasangan calon pemimpin daerah, panitia pengawas, pemantau dan warga masyarakat. Untuk keabsahan kegiatan tersebut dibuatkan berita acara yang mana ditandatangani oleh ketua KPPS, dan sekurang-kurangnya 2 anggota KPPS dan dapat ditandatangani oleh saksi dari pasangan calon pemimpin daerah.<sup>126</sup>

Sebelum dilaksanakannya pencoblosan, KPPS memberikan penjelasan yang berkaitan dengan tata cara pemungutan suara. Pengundi diberi kesempatan untuk mencoblos oleh KPPS berdasarkan urutan kehadiran pemilihan. Apabila pengundi

---

<sup>123</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 89

<sup>124</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 90

<sup>125</sup> KPPS adalah singkatan dari Ketua Panitia Pemungutan Suara.

<sup>126</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 92



menerima surat suara yang ternyata rusak atau pengundi keliru memberikan suaranya, pengundi dapat meminta surat suara pengganti kepada KPPS, kemudian KPPS memberikan surat pengganti hanya satu kali.<sup>127</sup> Pengundi yang telah memberikan suaranya di TPS diberi tanda khusus oleh KPPS, biasanya pengundi memasukkan salah satu jarinya ke dalam botol kecil yang berisi tinta untuk menandakan ianya telah memilih dan tidak dapat memilih lagi di TPS lain.

Beberapa ciri surat suara yang sah dalam pemilihan pasangan calon pemimpin daerah sebagai berikut: 1) Surat suara ditandatangani oleh Ketua KPPS, 2) tanda coblos hanya terdapat 1 kotak segi empat yang memuat satu pasang calon, 3) tanda coblos terdapat dalam salah satu kotak segi empat yang memuat No. urut, foto dan nama pasangan calon, 4) tanda colos lebih dari satu, tetapi masih di dalam salah satu kotak segi empat yang memuat No., foto dan nama pasangan calon, 5) tanda coblos terdapat pada salah satu garis kotak segi empat yang memuat No., foto, dan nama pasangan calon.<sup>128</sup>

Penghitungan suara di TPS dilakukan oleh KPPS selepas pemungutan suara berakhir. Sebelum penghitungan suara dimulai, KPPS menghitung: 1) jumlah pengundi yang memberikan suara berdasarkan salinan daftar pengundi tetap untuk TPS, 2) jumlah pengundi dari TPS lain, 3) jumlah surat suara yang tidak terpakai, 4) jumlah surat suara yang dikembalikan oleh pengundi kerana rusak atau keliru coblos. Untuk penggunaan surat suara tambahan dibuatkan berita acaranya yang ditandatangani oleh Ketua KPPS dan sekurang-kurangnya 2 anggota KPPS. Penghitungan suara dilakukan dan selaesai di TPS oleh KPPS dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Untuk

---

<sup>127</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 93

<sup>128</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 95

saksi diwajibkan untuk membawa surat tugas dari tim kampanye dan diserahkan kepada ketua KPPS sebelum hari pemilihan. Cara Penghitungan yang mana memungkinkan saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau dan masyarakat dapat melihat secara jelas. Bagi pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh KPPS apabila terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini KPPS seketika dapat menerima dan mengadakan pembetulan dari keberatan yang disampaikan saksi calon pasangan pemimpin daerah.

Selepas selesai penghitungan suara di TPS, KPPS membuat berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 orang anggota KPPS serta dapat ditandatangani oleh saksi pasangan calon. Kemudian KPPS memberikan 1 eksemplar salinan berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara pada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. KPPS menyerahkan berita acara, sertifikat hasil penghitungan suara, surat suara, dan alat kelengkapan administrasi pemungutan dan penghitungan suara kepada PPS segera selepas selesai penghitungan suara.

Selepas PPS peringkat Desa/Kelurahan menerima berita acara dan sertifikat rekafitulasi hasil penghitungan suara, PPS membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekafitulasi/penghitungan jumlah suara untuk peringkat Desa/Kelurahan yang dapat dihadiri saksi pasangan calon yang memiliki mandat dari tim kampanyenya, panitia pengawas, pemantau dan warga masyarakat. Apabila ada keberatan disampaikan langsung melalui saksi pasangan calon kepada PPS, PPS dapat seketika itu mengadakan pembetulan apabila keberatan tersebut dapat diterima.

Selepas selesai melakukan rekafitulasi hasil penghitungan suara di semua TPS dalam wilayah kerja Desa/Kelurahan yang bersangkutan, PPS membuat berita acara dan sertifikat rekafitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan paling sedikit dua anggota PPS serta saksi pasangan calon. Kemudian PPS menyerahkan masing-masing 1 eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekafitulasi hasil penghitungan suara di PPS kepada saksi pasangan calon dan PPK dan 1 eksemplar lainnya ditempelkan di tempat umum.<sup>129</sup>

Begitu pula PPK selepas menerima salinan berita acara dan sertifikat rekafitulasi hasil penghitungan suara dari semua PPS. PPK membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekafitulasi suara untuk peringkat kecamatan yang dapat dihadiri saksi pasangan calon yang memiliki mandat dari tim kampanyenya, panitia pengawas, pemantau dan warga masyarakat. Apabila ada keberatan disampaikan langsung melalui saksi pasangan calon kepada PPK, PPK dapat seketika itu mengadakan pembedulan apabila keberatan tersebut dapat diterima. Selepas selesai melakukan rekafitulasi hasil penghitungan suara di semua PPS dalam wilayah kerja Kecamatan yang bersangkutan, PPK membuat berita acara dan sertifikat rekafitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan paling sedikit dua anggota PPK serta saksi pasangan calon. Kemudian PPK menyerahkan masing-masing 1 eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekafitulasi hasil penghitungan suara di PPK kepada saksi pasangan calon dan KPUD dan 1 eksemplar lainnya ditempelkan di tempat umum.

Begitu pula KPUD Kabupaten/Kota selepas menerima salinan berita acara dan sertifikat rekafitulasi hasil penghitungan suara dari semua PPK. KPUD Kabupaten/Kota membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekafitulasi suara

---

<sup>129</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 97

untuk peringkat Kabupaten yang dapat dihadiri saksi pasangan calon yang memiliki mandat dari tim kampanyenya, panitia pengawas, pemantau dan warga masyarakat. Apabila ada keberatan disampaikan langsung melalui saksi pasangan calon kepada KPUD Kabupaten/Kota, KPUD Kabupaten/Kota dapat seketika itu mengadakan pembetulan apabila keberatan tersebut dapat diterima. Selepas selesai melakukan rekafitulasi hasil penghitungan suara di semua PPK dalam wilayah kerja Kabupaten/Kota yang bersangkutan, KPUD Kabupaten/Kota membuat berita acara dan sertifikat rekafitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan paling sedikit dua anggota KPUD Kabupaten/Kota serta saksi pasangan calon. Kemudian KPUD Kabupaten/Kota menyerahkan masing-masing 1 eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekafitulasi hasil penghitungan suara di KPUD Kabupaten/Kota kepada saksi pasangan calon dan KPUD Provinsi dan 1 eksemplar lainnya ditempelkan di tempat umum.<sup>130</sup>

Dalam hal pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah kabupaten/kota, berita acara dan rekafitulasi hasil penghitungan suara selanjutnya diputuskan dalam pleno KPU Kabupaten/Kota untuk menetapkan pasangan calon terpilih. Kemudian hal tersebut disampaikan kepada DPRD Kabupaten/Kota untuk diproses pengesahan dan pengangkatannya.<sup>131</sup>

Ada beberapa hal yang memungkinkan penghitungan surat suara di TPS dapat dilakukan yaitu apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan terbukti terdapat satu atau lebih penyimpangan sebagai berikut:<sup>132</sup> 1) penghitungan suara dilakukan secara tertutup, 2) penghitungan suara dilakukan di tempat yang kurang penerang

---

<sup>130</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 99

<sup>131</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 100

<sup>132</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 103.

cahaya, 3) saksi pasangan calon, dan warga masyarakat tidak dapat menyaksikan proses penghitungan suara secara jelas, 4) penghitungan suara dilakukan di tempat lain luar tempat dan waktu yang telah ditentukan, dan atau 5) terjadi ketidak konsistenan dalam menentukan surat suara yang sah dan surat suara yang tidak sah. Tidak hanya di TPS yang dapat mengadakan penghitungan surat suara di PPS, PPK dan KPU Kabupaten/Kota dapat mengadakan penghitungan ulang apabila terjadi perbedaan data jumlah suara dari TPS, PPS dan PPK.

Pemungutan suara di TPS dapat diulang apabila terjadi kerusuhan yang mengakibatkan hasil pemungutan suara tidak dapat digunakan atau penghitungan suara tidak dapat dilakukan. Ada beberapa hal yang memungkinkan untuk pemungutan suara di TPS dapat diulang apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan Panitia Pengawas Kecamatan terbukti terdapat satu atau lebih dari keadaan sebagai berikut: 1) pembukaan kotak suara dan atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam peraturan undang-undang, 2) petugas KPPS meminta pengundi memberi tanda khusus, menandatangani, atau menulis nama atau alamatnya pada surat suara yang sudah digunakan, 3) lebih dari seorang pengundi menggunakan hak pilih dari satu kali pada TPS yang sama atau TPS yang berbeda, 4) petugas KPPS merusak lebih dari satu surat suara yang sudah digunakan oleh pengundi sehingga surat suara tersebut tidak sah, 5) lebih dari seorang pengundi yang tidak terdaftar sebagai pengundi mendapat kesempatan memberikan suara pada TPS.<sup>133</sup> Untuk penghitungan suara dan pemungutan suara ulang diputuskan oleh PPK dan dilaksanakan selambat-lambatnya 7 hari sesudah hari pemungutan suara.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 104

<sup>134</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 105

Dalam hal keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 hari selepas penetapan hasil pemilihan daerah dan wakil pemimpin daerah. Keberatan tersebut hanya berkaitan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Pengajuan keberatan ke Mahkamah Agung, disampaikan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah kabupaten/kota. Mahkamah Agung diberi waktu untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara paling lambat 14 hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh pengadilan negeri. Putusan yang diputuskan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat.<sup>135</sup>

#### **g. Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikannya**

Berdasarkan berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, KPU provinsi atau KPUD kabupaten/kota, melalui rapat pleno menetapkan calon terpilih dengan ketentuan sebagai berikut.<sup>136</sup>

1. Pasangan calon pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% dari jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon
2. Apabila tidak ada pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% dari jumlah suara sah, pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 30% dari jumlah suara sah pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar, di antara yang memperoleh suara 30%, di antaranya sebagai pasangan calon terpilih

---

<sup>135</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-undang No.: 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 106

<sup>136</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Undang-Undang No.: 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah pasal 107

3. Apabila terdapat lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suara terbesar dari suara sah, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas
4. apabila tidak ada pasangan calon yang perolehan suaranya mencapai 30% dari suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua
5. Apabila pemenang pertama sebagaimana dimaksud pada poin (4), diperoleh oleh tiga pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas
6. Apabila pemenang kedua, sebagaimana dimaksud pada poin (4) diperoleh oleh lebih dari satu pasangan calon, penentuan pasangan calon yang dapat ikut pada putaran kedua dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas

Apabila calon wakil pemimpin daerah terpilih berhalangan tetap, calon pemimpin daerah terpilih tetap dilantik sebagai pemimpin daerah. Selanjutnya pemimpin daerah yang baru dilantik mengusulkan dua calon wakil pemimpin daerah kepada DPRD untuk dipilih. Sebaliknya, apabila calon pemimpin daerah terpilih, dilantik menjadi pemimpin daerah. Selanjutnya pemimpin daerah yang baru dilantik mengusulkan dua orang calon wakil pemimpin daerah kepada DPRD untuk dipilih.

Jika pasangan terpilih yang berhalangan tetap, parti politik atau gabungan parti politik yang pasangan calonnya memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dibawah pasangan calon terpilih, mengusulkan pasangan calon kepada DPRD untuk dipilih menjadi pemimpin dan wakil pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah selambat-lambatnya dalam waktu wnam puluh hari. Demikian juga halnya

dalam pemilihan wakil pemimpin daerah sebagai pengganti wakil pemimpin daerah yang berhalangan tetap harus dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari.

Selepas pasangan calon terpilih ditetapkan oleh KPUD yang bersangkutan, diteruskan ke DPRD untuk selanjutnya diusulkan kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi pasangann calon gubernur dan wakil gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur bagi pasangan calon bupati/ wali kota dan wakil bupati/wakil wali kota, untuk mendapatkan pengesahan dan pengangkatan.

Sebelum mengaku jawatan, pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah dilantik dengan mengucapkan sumpah janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik dengan sumpah sebagai berikut.

“Demi Allah (tuhan), saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai pemimpin daerah/wakil pemimpin daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya, serta berbakti kepada masyarakat, nusa dan bangsa”

Gubernur dan wakil gubernur dilantik oleh menteri dalam negeri atas nama presiden, sedangkan bupati/walikota dan wakil bupati/wakil wali kota dilantik oleh gubernur atas nama menteri dalam negeri. Pelantikan dimaksud dilaksanakan dalam rapat paripurna DPRD.

Bagi pemimpin daerah yang berakhir masa jawatannya pada tahun 2004 sampai dengan bulan juli 2005 diselenggarakan pemilihan pemimpin daerah secara langsung, sebagaimana dimaksud dalam UU No. 32 tahun 2004 ini. Sementara itu, untuk pemimpin daerah yang berakhir masa jawatannya pada bulan januari 2009, sampai dengan bulan juli 2009 pemilihan pemimpin daerahnya diselenggarakan pada



bulan desember 2008. bagi pemimpin daerah yang berakhir masa jawatannya sebelum bulan juni 2005 sejak masa jawatannya berakhir, diangkat seorang pejabat pemimpin daerah. Sementara itu pejabat pemimpin daerah yang diangkat sebelum berlakunya UU No. 32 tahun 2004 ini, tetap menjalankan tugasnya sapa berakhirnya masa jawatannya.

Apabila masa jawatan gubernur dan bupati/wali kota yang berada dalam suatu daerah berakhir pada bulan dan tahun yang sama dan/atau dalam kurun waktu sampai dengan tiga puluh hari, pemungutan suara diselenggarakan pada hari yang sama.

Khusus untuk pengundi pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah yang jatuh pada tahun 2005, biayanya dibebankan pada APBN dan APBD.

Dalam pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah, sebagaimana diatur dalam UU No. 32 tahun 2004, anggota tentera nasional Indonesia (TNI dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilihnya sepanjang belum diatur dalam Undang-undang.

### 3.6 Kesimpulan

Indonesia telah melalui perkembangan sejarah pemilihan pemimpin daerah yang teramat panjang sejak zaman penjajahan (Belanda dan Jepun) sehingga zaman sekarang, hal tersebut berkait erat dengan Undang-undang pemerintahan daerah setiap zaman sistim pemerintahan berubah dan metod pemilihan pemimpin daerah pun ikut berubah. Berikut ini jadual metod pemilihina pemimpin di Indonesia sejak zaman penjajahan sampailah sampai saat sekarang:

| No. | Undang-Undang                                    | Metod Pemilihan Pemimpin Daerah Kabupaten |
|-----|--|---|
| 1.  | <u>Zaman Belanda</u><br>Desentralisatie Wet 1903 |   |

|     |  |   |
|-----|--|---|
|     | <i>Ordonnantie Regentschap</i> 1924  | Pengangkatan melalui turun temurun  |
| 2.  | <b><u>Zaman Jepun</u></b><br><i>Osamu Sirei</i> No. 27 Tahun 1942            | Diangkat dari orang Jepun sendiri.  |
| 3.  | <b><u>Zaman Orde Lama</u></b><br>Undang-undang No. 1 Tahun 1945              | Dipilih oleh Dewan  |
| 4.  | Undang-undang No. 22 Tahun 1948  | Pemimpin daerah dipilih oleh pemerintahan pusat daripada calon-calon yang dicalonkan oleh DPRD.   |
| 5.  | Undang-undang No. 1 Tahun 1957   | 1. Pemimpin daerah dipilih oleh DPRD.<br>2. Pemimpin daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh menteri dalam negeri dan otonomi daerah, daripada calon-calon yang dicalonkan oleh anggota DPRD yang bersangkutan. |
| 6.  | Undang-undang No. 18 Tahun 1965  | Pemimpin daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh menteri dalam negeri dan otonomi daerah, dari calon-calon yang dicalonkan oleh DPRD bersangkutan.  |
| 7.  | <b><u>Zaman Orde Baru</u></b><br>Undang-undang No. 5 Tahun 1974              | 1. Pemimpin daerah dipilih oleh DPRD.<br>2. Pemimpin daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh menteri dalam negeri dan otonomi daerah, daripada calon-calon yang dicalonkan oleh DPRD bersangkutan.              |
| 8.  | <b><u>Zaman Reformasi - Sekarang</u></b><br>Undang-undang No. 22 Tahun 1999  | Pemimpin daerah dipilih dan bertanggungjawab kepada DPRD.   |
| 9.  | Undang-undang No. 32 Tahun 2004  | Pemimpin Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat dengan diusulkan parti politik atau gabungan parti politik.   |
| 10. | Undang-undang No. 32 Tahun 2004 hasil revisi Undang-undang No. 12 tahun 2008 | Pemimpin daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Pasangan calon diusulkan oleh parti politik atau gabungan parti politik dan melalui jalur perseorangan dengan mengumpulkan surat sokongan tertentu.                  |