

BAB IV

MEKANISME REKRUTMEN CALON KEPALA DAERAH DALAM MENJALIN HUBUNGAN KERJA ANTARA EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF

A. Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia

1. Sistem Pemilialihan Perwakilan

Fungsi sebagai Kepala Daerah adalah menjadi bagian dari Pemerintah Daerah dan menjadi pemimpin dari Pemerintah Daerah tersebut dalam menjalankan otonomi daerah, yaitu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁹⁴ Dalam pemberian otonomi daerah ini bukan lagi didasari prinsip Otonomi yang riil dan seluas-luasnya tetapi Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Dengan demikian prinsip Otonomi yang riil atau nyata tetap merupakan prinsip yang harus melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah.

Sedangkan istilah seluas-luasnya tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.⁹⁵ Selain itu otonomi yang diberikan juga sewaktu-waktu dapat ditambah dan dikurangi oleh Pemerintah Pusat.⁹⁶

⁹⁴ Lihat, Undang-undang nomor 5 tahun 1974 “ tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah”, pasal 7

⁹⁵ Lihat, Undang-undang nomor 5 tahun 1974 “ tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah”, pada pemikiran umum poin e

⁹⁶ Lihat, Undang-undang nomor 5 tahun 1974”, tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah”, pasal 8-9

Pelaksanaan pemilihan kepada daerah pada era sebelum reformas di atur dalam UU No 18 Tahun 1965 yang di ganti dengan UU No 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah daerah. Didalam aturan disebutkan bahwa prosesi pencalonan dan pemilhan kepala daerah di bagi menjadi dua yakni pemilihan kepala daerah tingkat I dan pemilihan kepala daera II yang laksanakan secara keterwakilan oleh Dewan Perwakilan rakyat Daerah (DPRD).⁹⁷ bukan secara langsung masyarakat.

Kepala daerah tingkat I di angkat dan oleh presiden dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya orang calon yang di ajukan Dewan Perwakilan rakyat Daerah pada daerah yang bersangkutan. Selanjutnya apabila dari pencalonan tersebut tidak memenuhi syarat di angkat menjadi kepala daerah, maka DPRD di mintah oleh menteri dalam negeri untuk mengusulkan kedua kalinya, dengan di sertai alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan yang pertama, selanjutnya lagi apabila proses pencalonan yang kedua tidak memenuhi syarat, maka presiden mengangkat kepala daerah di luar nama yang bersangkutan.⁹⁸

Pengusulan berawal dari usulan dewan perwakilan rakyat daerah yang duduk di kursi daerah tingkat I. Dengan jumlah yang harus diusulkan pada presiden melalui DPRD minimal 3 orang dan maksimal 5 orang yang telah di musyawarakan bersama kementerian dalam negeri. Selanjutnya diusulnkan dari

⁹⁷ Lihat, Undang-undang nomor 5 tahun 1974, “ tenagn pokok-pokok pemerintahan di daerah”, pasal 15, ayat 1-2

⁹⁸ Lihat, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, “ tentang pokok-pokok pemerintah daerah’ pasal 12

pimpina fraksi-fraksi di DPRD ke presiden melalui menteri dalam negeri minimal sebanyak 2 orang dari pengajuan awal.⁹⁹

Pengajuan nama-nama yang untuk akan dijadikan kepala daerah oleh DPRD melalui menteri dalam negeri, tidak terikat pada jumlah suara yang di peroleh masing-masing calon saat di lakukan musyawarah di DPRD, karena hal ini adalah merupakan hak progreatip presiden untuk menentukan siapa yang akan di pilih menjadi kepala daerah pada daerah tingkat I dan II. Selanjutnya menteri dalam negeri yang dalam ini bertindak sebagai atas nama presiden dalam mengangkat kepala daerah tingkat I tidak juga terikat pada pada jumlah suara yang di peroleh masing-masing calon.

Kepala daerah tingkat II diangkat oleh menteri dalam negeri dengan persetujuan presiden sedikit-dikitnya dua orang dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hasil musyawara bersama tang disepakati fraksi-fraksi dengan gubernur kepala daerah yang bersangkutan. Selanjutnya apabila dari pencalonan tersebut tidak memenuhi syarat di angkat menjadi kepala daerah, maka DPRD di mintah oleh menteri dalam negeri untuk mengusulkan kedua kalinya, dengan di sertai alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan yang pertama, selanjutnya lagi apabila proses pencalonan yang kedua tidak memenuhi syarat, maka presiden mengangkat kepala daerah di luar pencalonan¹⁰⁰.

⁹⁹ Lihat, Undangn-undang Nomor 5 tahun 1974' Tentang pokok-poko pemerintah daerah' pasal 15

¹⁰⁰ Ibid

Dari uraian diatas dapat di tarik kesimpulan bahwa proses rekrutmen pencalonan kepala daerah yang terjadi pada era orde baru di pisahkan menjadi dua tingkatan daerah yakni daerah I dan daerah tingkat II, dimana pada dua-dua tingkatan daerah tersebut sama menggunakan system pemilihan keterwakilan untuk memilih kepalah daerah, pemilihan dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang duduk di bangkut parlemen pada tingkatan daeranya masing-masing.

Kemudian sitem keterwakilan sebenarnya hanya menjadi pintu masuk saja bagi calon kepala daerah untuk dilakukan musyawarah atau pemilihan, aktifitas musyawarah oleh DPRD juga tidak mutlak menjadi jaminan bagi nama calon yang paling banyak untuk di ajukan oleh DPRD menjadi kepala daerah yang dipilih oleh presiden, karena presiden bisa saja memilih nama calon kepala daerah yang paling dikit dukungan DPRD pada musyawarah. karena seyoknya pemilihan kepala daerah yang dipilih itu merupakan hak sepenuhnya dari presiden.

Presiden pada hakikatnya memiliki intevensi penuh terhadap prosesi pemilihan kepala daerah pada era orde baru, yang dimana prosesi musyawarah yang dilakukan oleh DPRD tidaklah memiliki integritas penuh dalam hal menentukan kebijakan terhadap siapa nama yang akan di jadikan kepala daerah pada masing-masing tingkatan daerah.

Kepala daerah sesungguhnya bukanlah hasil pemilihan DPRD, karena patut atau tidak seseorang menjadi kepala daerah, tergantung sepenuhnya pada penilainya presiden, yang di indikasikan bahwa aturan tersebut juga terkait

kepentingan pemerintah pusat untuk mendapatkan gubernur atau bupati yang mampu berkerja sama.

Misalnya, DPRD memiliki dua calon gubernur atau bupati, yang salah satunya didukung lebih banyak legislator. Tetapi Jika pemerintah Pusat menghendaki calon yang memiliki lebih sedikit dukungan DPRD, maka Presiden berhak mengangkatnya. Begitu juga untuk pemberhentiannya, yang dapat dilakukan presiden tanpa melalui persetujuan DPRD.

Maka yang menjadi dasar hukum pelaksanaan pemilihan kepada daerah pada era orde baru, merupakan cerminan bahwa kekuasaan pemerintah pusat sangatlah berkuasa atas apa yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah, melihatkan juga bahwa otoriterisme presiden Suharto sangati kuat, dalam menyusun atas kebijakan yang bersangkutan dengan pemerintah daerah. Undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah daerah merupakan perubahan atas Undang-undang nomor 17 tahun 1965, diyakini sebagai upaya pemerintah pusat tidak sepenuhnya menyerahkan wewenang kepada pemerintah daerah untuk menentukan kebijakan, atas apa yang dibutuhkan daerah tersebut.

Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Dengan Sistem Perwakilan

Tahapan Pencalonan	Para bakal calon Kepala Daerah dicalonkan oleh DPRD dan dimufakati untuk menetapkan minimal 3 nama dan maksimal 5 nama. Para bakal calon tersebut kemudian diteliti apakah telah memenuhi persyaratan atau tidak. Jika sudah terpenuhi maka dituangkan kedalam Keputusan Pimpinan DPRD dan meminta persetujuan Mendagri untuk Kepala Daerah Tingkat I Atau gubernur untuk kepala daerah tingkat II
Tahapan pemilihan	Maksimal satu bulan sejak disepakati bersama, DPRD harus menyelenggarakan proses pemilihan calon Kepala Daerah

	dan proses tersebut harus menghasilkan minimal 2 nama untuk diajukan kepada Presiden atau Menteri Dalam Negeri
Tahapan pengangkatan dan pelantikan	Presiden akan memilih calon Kepala Daerah Tingkat I yang diajukan DPRD dan Menteri dalam Negeri akan memilih calon Kepala Daerah Tingkat II. Pelantikan dan Pengambilan Sumpah Jabatan Kepala Daerah Tingkat I akan dilaksanakan oleh Presiden dan Presiden dapat menunjuk Menteri Dalam Negeri untuk mewakilinya. Pelantikan dan Pengambilan Sumpah Jabatan Kepala Daerah Tingkat II akan dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri dan Menteri Dalam Negeri dapat menunjuk Gubernur Kepala Daerah untuk mewakilinya.

2. Sistem Pemilihan Langsung

Runtuhnya era orde baru merupakan suatu perubahan besar yang diharapkan masyarakat secara luas dalam segala urusan, perubahan tersebut menuntun untuk bangsa Indonesia lebih dewasa dalam upaya untuk mengembalikan kedaulatan di tangan rakyat secara utuh, sebagaimana jargon demokrasi yang selalu menjadi cita-cita besar, dalam menentukan arah kebijakan pemerintah.

Perihal tersebut dengan cepat begeser pada titik terang dalam upaya menciptakan demokrasi yang seutuhnya. Reformasi diciptakan selain upaya meruntuhkan pemerintah yang otoriter juga mengembalikan semua kebijakan itu dengan melihat arah kebutuhan masyarakat secara umum, dalam agenda mengurus pemerintah daerah, munculnya otonomi daerah sudah mulai mempejelas arah kebijakan kedepan. Reformasi dalam urusan pemerintah melahirkan Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah, memperjelas apapun kebijakan pemerintah harus memperhatikan atas kepentingan masyarakat, dan setiap kebijakan bisa diberi ruang tangan

masyarakat untuk menentukannya. Undang-undang nomor 22 tahun 1999 sebagai awal otonomi daerah dari sentralistik menjadi desentralistik dan demokratisasi mulai mengalami perkembangan, serta memperjelas bahwa kekuasaan tertinggi itu terletak pada keputusan masyarakat, meski terkadang masih di representasikan dengan keterwakilan dan perwakilan.¹⁰¹

Lahirnya Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, ternyata juga tidak memunculkan proses pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan kepentingan masyarakat atas siapa yang dipilih mereka di DPRD untuk memilih kepala daerah yang masyarakat inginkan, sehingga memunculkan peran partai politik yang menjadi penentu atas arah kebijakan dalam memilih kepala daerah.

Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian diganti dengan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini mengalami 2 (dua) kali perubahan yakni pada tanggal 27 April 2005 melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, merubah pasal 90 ayat 1 dan 2, dan menambah Pasal 236A dan Pasal 236B serta pada tanggal 28 april 2008 dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2008 Tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰¹ Diana Yusnanti, “ Dinamika hukum pemilihan kepala daerah menuju proses demokrasi dalam otonomi daerah” Jurnal ilmu hukum nasional nomor 1 edisi, april 2015, hlm, 1

Perubahan atas peraturan tersebut untuk menuju arah demokrasi secara langsung dan menyeluruh dalam semua aktifitas berbangsa dan bernegara. Terdapat beberapa alasan besar yang mengharuskan bahwa perubahan tersebut, secepatnya dilakukan perbaikan :

Pertama, bahwa ketika berkuasanya rezim otoritarian, secara sistemik akan membangun sebuah sistem politik yang di satu pihak menguatkan sebuah sistem kekuasaan yang amat terpusat, dan satu sisi melemahkan kontrol yang berasal dari luar sistem. Bahkan, dalam beberapa hal terdapat kecenderungan sistem politik yang seperti itu, akan menghasilkan institusi-institusi sosial, ekonomi dan budaya yang melayani kebutuhan penguasa itu akan lebih dominan. Karena itu, semakin lama sebuah rezim otoritarian berkuasa, maka semakin kompleks dan canggih kekuasaan yang berhasil dibangunnya. Akibatnya, semua keputusan yang muncul akan lebih mengkomodifikasi kepentingan penguasa daripada kepentingan masyarakat.

Kedua, walaupun pada awalnya rezim otoritarian cenderung menekankan pada penggunaan kekerasan untuk melumpuhkan oposisi, dalam perkembangannya rezim semacam ini juga menggunakan dasar-dasar moral dan intelektual untuk memenangkan dukungan lebih luas, jadi tidak hanya mendominasi tetapi juga hegemoni. Hegemoni membuat individu patuh karena kepercayaannya bahwa gagasan yang ditawarkan rezim itu (termasuk di antaranya adalah berbagai cara untuk mencapai tujuan kolektif) sebagai masuk akal. Melalui hegemoni lah dukungan moral dan intelektual terhadap rezim otoritarian digalang. Akibatnya susah untuk merubah orientasi, paradigma yang

seharusnya kekuasaan itu bisa dikelola, sebagaimana individu harus memposisikan dirinya terhadap kekuasaan. Akhirnya gagasan tentang demokrasi dan peran partisipasi individu terhadap pemerintah susah untuk di bangkitkan.

Ketiga, rezim otoriterisme memelihara kekuasaan dengan menciptakan hubungan antara (state) dan Masyarakat (Civil Society) tidak setara dan amat hirarki. Ketika rezim otoriterisme berusaha memposisikan Negara sebagai sumber kebenaran dan pencerahan, sehingga infrastruktur sosial politik, ekonomi dan budaya di tangan masyarakat diperlemah, bahkan dalam berbagai keadaan di hancurkan untuk memperkecil potensi tumbuhnya kekuatan-kekuatan otonomi alternatif.

Keempat, rezim transisi selalu dihadapkan pada dua posisi waktu yang sering bertolak belakang dalam gagasan dasarnya, masa depan yang lebih baik dan masa lalu yang penuh keburukan. Sementara terdapat kebutuhan untuk melakukan konsolidasi kelembagaan yang diperlukan bagi hadirnya sebuah pengelolaan kekuasaan yang demokratis, terdapat desakan untuk menemukan cara tentang bagaimana warisan rezim otoritarian itu hendak diselesaikan.

Berdasarkan pada beberapa alasan penting di atas, maka konsensus untuk melakukan konsolidasi akan melahirkan sebuah tatanan baru, dalam upaya pengelolaan pemerintah yang demokratis, menegaskan bahwa kedaulatan harus sepenuhnya di tangan rakyat, termasuk didalamnya untuk melakukan konsolidasi pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah.

Reformasi juga mencetuskan Perubahan politik Indonesia pasca-pemerintahan Soeharto antara lain juga ditandai dengan reformasi konstitusi yang mengatur sistem ketatanegaraan Indonesia. Konstitusi Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia 1945 yang ditetapkan pada 18 Agustus 1945 telah diubah sebanyak empat kali, yakni Perubahan ke-1 disahkan tanggal 19 Oktober 1999, Perubahan ke-2 tanggal 18 Agustus 2000, Perubahan Ke-3 tanggal 10 November 2001, dan Perubahan Ke-4 tanggal 10 Agustus 2002.

Reformasi selain merubah atas struktur ketatanegaraan Indonesia, reformasi juga menyangkut perubahan mekanisme dan pengisian jabatan dalam struktur ketatanegaraan, serta instrumen politik yang digunakan. Dua instrumen tersebut yang menjadi pijakan penting dalam tatanan pemerintahan, yakni pemilihan umum yang demokratis serta kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi.¹⁰² Dan yang paling fundamental dalam kebijakn desentralisasi yakni pelaksanaan umum lokal dan pemilihan kepala daerah (PILKADA). Kebijakan ini sangatlah fundamental sebagai arus yang sangat kuat dari kelanjutan menciptakan demokrasi yang telah di canangkan sejak lama.

Pemilihan kepala daerah yang dicanangkan secara langsung merupakan proses politik yang tidak saja merupakan mekanisme politik untuk mengisi jabatan demokrasi, tapi juga implementasi dari otonomi daerah atau desentrasiasi politik yang sesungguhnya, pasca runtuhnya orde baru.

¹⁰² Noor M Aziz SH., MH, MM, “ Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia.” *Laporan akhir pengkajian hukum tentang pemilihan kepala daerah*, Jakarta 30 desember 2009, hlm 9

Adanya Amademen Undang-Undang Dasar (UUD)1945 ke II menghasilkan perubahan besar dalam tata negara bangsa Indonesia. Salah satu perubahan yang di amademen adalah dalam hal pemilihan kepala daerah. Pasal 18 UUD 1945 hasil Amademen ke II yang diantaranya menyebutkan Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis, telah menjadi dasar perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.

Dari hasil amademen tersebut mempertegas bahwa kekuasaan tertinggi di Negara ini adalah di tangan rakyat. Mempertegas kembali demokrasi yang seharusnya demokrasi bukan demokrasi yang terwakilkan. Perubahan tersebut memunculkan harapan baru masyarakat dengan hasrat bisa menentukan pemimpin daerahnya sesuai dengan hati nurani.

Undang-undang nomor 22 tahun 1999 akhirnya mengalami perubahan menjadi Undang-undang nomor 32 tahun 2004 dan sekarang menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah. Dalam undang-undang tersebut juga memperjelas posisi otonomi daerah atau desentralistik dengan memberikan wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri dan kepentingan masyarakat dengan ketentuan perundang-undangan.

Lahirnya Undang-undangn nomor 32 tahun 2004 memberikan kewenangan untuk melakukan pemilihan kepala daerah. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut dikatakan bahwa “ Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu

pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Selain itu di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diatur juga mengenai pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat, yang diajukan oleh partai politik atau gabungan parpol.¹⁰³

Pemilihan kepala daerah secara langsung dimana rakyat secara langsung untuk memilih kepala daerahnya mekanisme pemilihan di tempat pemungutan suara (TPS). Pemilihan secara langsung memiliki kelebihan dari sistem perwakilan atau tidak langsung. *Pertama*, pemilihan kepala daerah secara langsung memberikan legitimasi yang sangat kuat dari masyarakat bagi kepala daerah yang terpilih. *Kedua*, karena memiliki legitimasi langsung dari rakyat, kepala daerah dan wakilnya tidak terikat oleh partai-partai di legislatif. Kepala daerah dan wakilnya tidak bisa dimakzulkan oleh legislatif. *Ketiga*, pemilihan kepala daerah langsung memberikan kesempatan luas kepada masyarakat untuk memberikan penilaian langsung kepada calon-calon. Mereka yang benar-benar berkualitas di mata rakyat, merekalah yang bakal dipilih. *Keempat*, sistem pemilihan langsung oleh rakyat akan mengurangi distorsi. Rakyat bisa langsung menilai dan memutuskan calon yang akan dipilih di tempat pemungutan suara (TPS). *Kelima*, pemilihan langsung oleh rakyat diyakini akan mengurangi praktik politik uang dibandingkan dengan sistem pilihan oleh legislatif yang jumlahnya relatif terbatas.¹⁰⁴

¹⁰³ Undang-undang nomor 32 tahun 2004”, tentang pemerintah daerah”, pasal 56

¹⁰⁴ Teten Jamaludi, “ Pilkada langsung : kisah sukses dan promatika “, jurnal politik nomor 1 edisi Januari 2019, hlm, 31

Mekanisme pemilihan kepala daerah yang dimaksud diserahkan kepada rakyat. Bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, pasangan calon sebagai dimaksud diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi sebagaimana ketentuan dalam undang-undang.¹⁰⁵

Praturan teknis untuk menerapkan pemilihan langsung ini adalah peraturan pemerintah nomor 6 tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengakatan, dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang kemudian di ubah dengan peraturan pemerintah nomor 17 tahun 2005 tentang atas perubahan peraturan pemerintah nomor 6 tahun 2005.

Peraturan tersebut baru lahir pada tahun 2005 karena undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah mengalami perubahan dengan undang-undang nomor 8 tahun 2005 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 3 tahun 2005 tentang perubahan atas undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah yang menjadi undang-undang. Penyebab perubahan itu dan perubahan lainnya akan di bahas pada akhir undang-undang.

Berdasarkan peraturan tersebut, maka mekanisme tahapan pilkada secara langsung dibagi menjadi 2 (dua) yaitu tahapan persiapan dan tahapan pelaksanaan.

¹⁰⁵ Ibid

a. Tahap Persiapan

4. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah dan ketua KPUD mengenai berakhir masa jabatan kepala daerah.
5. Dengan adanya pemberitahuan yang dimaksud kepala daerah berkewajiban untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah dan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD.
6. KPUD menetapkan rancana penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal pilkad, membentuk panitia pemilihan kecamatan (PPK), panitia pemungutan suara (PPS), dan kelompok penyelenggara pemungutan suara (KKPS), serta pemberitahuan dan pendaftaran dan penghitungan suara.¹⁰⁶

b. Tahap pelaksanaan

1. Penetapan daftar pemilih

Penetapan Daftar Pemilih Untuk menggunakan hak memilih, WNRI harus terdaftar sebagai pemilih dengan persyaratan tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya dan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Meski telah terdaftar dalam daftar pemilih tetapi pada saat pelaksanaannya ternyata tidak lagi memenuhi syarat, maka yang bersangkutan tidak dapat menggunakan hak pilihnya.

Penetapan daftar pemilih menggunakan daftar hasil pemilu terakhir di daerah yang dimutahirkan ditambah dengan data pemilih tambahan,

¹⁰⁶Lihat, peraturan pemerintah nomor 6 tahun 2005,” tentang pemilihan, pengesahan, pengangkatan, dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah”, pasal 2 ayat 2.

digunakan sebagai bahan penyusun daftar pemilih sementara. Setiap pemilih yang telah terdaftar dan ditetapkan sebagai pemilih dalam daftar pemilih tetap (DPT) diberi tanda bukti pendaftaran untuk ditukarkan dengan kartu pemilih yang digunakan setiap pemungutan suara.

2. Pengumuman pendaftaran dan penetapan pasangan calon.¹⁰⁷

Pengumuman pendaftaran dan penetapan pasangan calon peserta pemilihan adalah pasangan calon yang diusulkan 20 % dari jumlah kursi DPRD atau 25% akumulasi prolehan suara sah dalam pemilu DPRD yang bersangkutan.

Selanjutnya dalam hal melakukan penelitian persyaratan calon kepala daerah KPUD, untuk selalu independen dan dalam memberlakukan dengan independen, dan dengan para peserta harus bersikap adil.

c. Kampanye

Kampanye dilakukan antara lain melalui pertemuan terbatas, tatap muka, penyebaran melalui media, pemasangan alat peraga, selama 14 (empat belas) hari dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum pemungutan suara yang disebut masa tenang.

Selain daripada itu pemerintah daerah mewajibkan memberikan kesempatan yang sama setiap pasangan calon untuk menggunakan fasilitas umum. Pengaturan tentang kampanye :*Pertama*, pasangan calon wajib menyampaikan visi misi dan program secara lisan maupun kepada masyarakat. *Kedua*, penyampaian materi kampanye dilakukan dengan

¹⁰⁷ Lihat, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016, “ tentang persyaratan dan mekanisme pencalonan Kepala Daerah”, pasal 40

carasopan, tertib dan bersifat edukatif. *Ketiga*, larangan kampanye antara lain menghasut atau mengadu domba partai politik atau kelompok masyarakat dan menggunakan fasilitas dan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah serta melakukan pawai arak-arakan yang dilakukan dengan berjalan kaki atau dengan kendaraan di jalan raya. *Kempat*, dalam kampanye pasangan calon atau tim kampanye dilarang melibatkan PNS, TNI/Polri sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan. *Kelima*, pejabat negara yang menjadi calon kepala daerah dan wakil Kepala daerah dalam melaksanakan kampanye tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dan harus menjalankan cuti.

d. Masa tenang

Waktu 3 (tiga) hari sebelum pemungutan suara adalah masa tenang, sehingga tidak lagi diprolehkan untuk melaksanakan kampanye atau propaganda lainnya yang mengarah pada salah satu calon.¹⁰⁸

e. Pemungutan suara

Pemungutan suara dilakukan pada hari libur atau diliburkan oleh pemerintah.¹⁰⁹

f. Penghitungan suara¹¹⁰

Pengaturan Suara dan Penghitungan Suara Pemungutan suara adalah merupakan puncak dari pesta demokrasi diselenggarakan paling

¹⁰⁸ Lihat, peraturan pemerintah nomor 6 tahun 2005, "tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan, dan pemberhentian kepala daerah dan kepala daerah", pasal 55 ayat 2

¹⁰⁹ Lihat, peraturan pemerintah nomor 6 tahun 2005, "tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan, dan pemberhentian kepala dan wakil kepala daerah", pasal 70 ayat 3

¹¹⁰ Lihat, peraturan pemerintah nomor 6 tahun 2005, "tentang pemilihan pengesahan pengangkatan, dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah", pasal 70- pasal 94.

lambat 30 hari sebelum masa jabatan Kepala Daerah berakhir, dan dilakukan dengan memberikan suara melalui kotak suara yang berisi nomor dan foto pasangan calon di TPS yang telah ditentukan. Selanjutnya akan dilakukan rekapitulasi suara. Proses rekapitulasi perhitungan yang dilakukan berjenjang mulai dari TPS, PPS, PPK sampai ke KPU Kabupaten/Kota. Apabila Pemilihan Gubernur sampai dengan KPU Provinsi. Berita acara, rekapitulasi hasil perhitungan suara disampaikan kepada pelaksana Pilkada bersangkutan, pelaksana Pilkada satu tingkat di atasnya, dan juga untuk para saksi yang hadir.

Hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di buat berita acara dan rekapitulasi penghitungan suara dari KPU Kabupaten/Kota disampaikan kepada KPU Provinsi dan kemudian KPU Provinsi menetapkan hasil rekapitulasi perhitungan suara dan pengumuman hasil pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur. Penetapan hari yang diliburkan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur serta untuk pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota oleh Gubernur atas usul KPUD masing-masing.

g. Penetapan pasangan calon terpilih serta pengusulan pasangan calon terpilih.¹¹¹

Penetapan pasangan calon terpilih ketika mendapatkan suara lebih dari 50% sah langsung ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Apabila perolehan suara itu tidak terpenuhi, pasangan calon yang memperoleh

¹¹¹ Lihat, peraturan pemerintah nomor 6 tahun 2005, “tentang pemilihan pengesahan, penetapan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah”, pasal 95- pasal 104

suara terbesar lebih dari 25% dari suara sah dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Dalam hal pasangan calon tidak ada yang memperoleh 25% dari jumlah suara yang sah maka akan dilakukan pemilihan putaran kedua. Sesuai dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/1808/SJ tanggal 21 Juli 2005, pelaksanaan Pilkada putaran kedua rentang waktu pelaksanaannya dilaksanakan selambat-lambatnya 60 hari terhitung mulai tanggal berakhirnya masa waktu pengajuan keberatan hasil penghitungan suara, apabila terdapat pengajuan keberatan terhadap hasil penghitungan suara selambat-lambatnya 60 hari dihitung mulai tanggal adanya keputusan Mahkamah Agung/Pengadilan Tinggi tentang sengketa hasil pemungutan suara.

Keberatan terhadap hasil penghitungan suara merupakan bisa diajukan ke Mahkamah Agung (MA) karena itu merupakan kewenangan MA. Selanjutnya MA dapat mendelegasikan wewenang pemeriksaan permohonan keberatan hasil penghitungan suara yang diajukan oleh pasangan calon Bupati/Walikota kepada Pengadilan Tinggi di wilayah hukum Pengadilan Tinggi yang bersangkutan. Mahkamah Agung atau Pengadilan Tinggi memutus permohonan keberatan pada tingkat pertama dan terakhir, dan putusannya bersifat final dan mengikat selama 14 (empat belas) hari. Keberatan terhadap hasil pemilihan hanya dapat diajukan berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya

pasangan calon dan diajukan paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil akhir pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.¹¹²

Proses Pengesahan dan Pelantikan adalah DPRD Provinsi mengusulkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPUD Provinsi dan dilengkapi berkas pemilihan untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan. Sedangkan pengusulan pasangan calon Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota selambat-lambatnya dalam waktu 3 hari DPRD Kabupaten/Kota mengusulkan pasangan calon melalui Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPUD Kabupaten/Kota dan dilengkapi berkas pemilihan untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan.¹¹³

Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelum memangkuk jabatan, akan dilakukan proses pengambilan sumpah atau janji selama memangkuk jabatan tersebut, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Mekanisme pemilihan kepala daerah Langsung menurut undang-undang nomor 32 tahun 2004 yang telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah

Tahap Persiapan	• Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah dan KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. • Dengan adanya pemberitahuan dimaksud Kepala Daerah berkewajiban untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah dan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD.
------------------------	--

¹¹² Lihat, Undang-undang nomor 32 tahun 2004, “tentang pemerintah daerah”, pasal 65 ayat 2

¹¹³ Lihat, undang-undang nomor 32 tahun 2004, “tentang pemerintah daerah”, pasal 107

	• Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dengan pemberitahuan dimaksud menetapkan rencana penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah yang meliputi penetapan tatacara dan jadwal tahapan PILKADA, membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara pemungutan Suara (KPPS) serta pemberitahuan dan pendaftaran pemantau. • DPRD membentuk Panitia pengawas Pemilihan yang unsurnya terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan, perguruan Tinggi, Pers dan Tokoh masyarakat.
Tahap pelaksanaan	• Penetapan pasangan calon terpilih serta pengusulan calon terpilih. • Penghitungan suara • Masa tenang • Pemungutan suara • Kumpanye • Pengumuman pendaftaran dan penetapan pasangan calon • Penetapan daftar pemilih
Tahap pelantikan	Menteri dalam negeri melantik gubernur dan wakil gubernur terpilih Gubernur melantik bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota terpilih.

Terkait mekanisme teknis dari pemilihan langsung oleh rakyat sering mengalami perubahan karena menyesuaikan dengan kendala-kendala yang timbul. Perubahan mekanisme tersebut dilakukan dengan membuat pedoman teknis pelaksanaan melalui peraturan dibawah Undang-Undang tersebut (sesuai hirarki peraturan perundang-undangan) ataupun mengubah atau merevisi Undang-Undang tersebut. Peraturan-peraturan perubahan ataupun penggantian yang ada setelah lahirnya Undang-Undang ini antara lain :

No	Undang-undang	Perubahan
1.	Undng-undang nompr 8 tahun 2005 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-	Perubahan terhadap penundaan pemlihan yang disebabkan adanya bencana alam, kerusakan, dan

	undang nomor 3 tahun 2005 tentang perubahan atas undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah.	sebagainya.
2.	Undang-undang nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan atas undang-undang 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah.	Perubahan untuk mengatur tentang calon perseorangan/Independen
3.	Undang-undang nomor 22 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota.	Memunculkan kembali pemilihan kepala daerah melalui DPRD
4.	Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.	Memperkuat kembali pemilihan melalui DPRD dengan menggunakan kewenangan DPRD
5.	Undang-undang nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota menjadi undang-undang.	Respon atas UU sebelumnya mengembalikan kembali, system pemilihan kepala daerah secara langsung dan demokrasi
6.	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.	Mempekuat UU sebelumnya untuk mengembalikan kembali pemilihan kepala daerah secara langsung dan demokrasi.
7.	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, bupati dan walikota menjadi undang-undang.	Memunculkan adanya skema pemilihan dilakukan secara serentak.

B. Proses Rekrutmen Calon Bakal Kepala Daerah DI Indonesia

1. Rekrutmen Bakal Calon Kepala Daerah Melalui Partai Politik

Sistem pemilihan kepala daerah diindonesia dilaksanakan dengan mekanisme yang berbeda-beda, mulai dari system penunjukan, pemilihan

melalui mekanisme perwakilan, yaitu pemilihan di pilih oleh DPRD hingga memilih secara langsung. Perubahan sistem menimbulkan pertanyaan bagaimana pemilihan kepala daerah dalam system ketatanegaraan Indonesia. Pasal 8 ayat 4 Undang-undang Dasar Negara republic Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa : Gubernur, Bupati, walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan, provinsi, kabupaten, kota dipilh secara demokrasi. ¹¹⁴

Sejak terjadinya reformasi 1998, tonggak sejarah dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia seolah-olah dimulai dari awal. Tahun 1999 sampai dengan sekarang, UUD 1945 telah mengalami perubahan mendasar sebanyak empat kali. ¹¹⁵ Salah satu perubahan tersebut ada pada pasal 18 ayat 4 bahwasanya : Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokrasi.

Pelaksanaan pilkada langsung/demokrasi lahir merupakan koreksi terhadap pelaksana pilkada melalui perwakilan oleh DPRD sebagaimana perna diamanakan undang-undang nomor 22 tahun 1999. Koreksi ini semakin besar dengn implementasi payung hukum pelaksanaan pilkada langsung. Yakni undang-undang nomo 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, yang telah diperbaiki melalui undang-undang nomor 12 tahun 2008. ¹¹⁶

Diharapkan pemilihan kepala daerah langsung berupaya menghasilkan kepala daerah yang baik, berkualitas, dan memiliki aksetabilitas politik yang

¹¹⁴ Zulfajri, Husni Jalil, Iskandar A.Gani, "Pemilihan kepala daerah dalam system ketatanegaraan Indonesia", Tesis Megister hukum pascaserjana Universitas Syiah Kuala, aceh, 2019, hlm, 1

¹¹⁵ Ni'matul Huda SH, MHum, Pengantar dalam buku Hukum tata Negara Indonesia, Jakarta, Rajawali Pers, 2005, Hlm, vii

¹¹⁶ Leo Agustino, Pilkada dan dinamika Poliik Lokal, Yogyakarta, pustaka belajar, 2009, Hlm, 78

tinggi serta derajat delitimasi yang kuat, Karena kepala daerah terpilih mendapat mandat langsung dari rakyat. Proses pemilihan dan penetapan secara terbuka dengan melibatkan partisipasi masyarakat, mulai dari pendaftaran pemilih, sampai pelantikan kepala daerah terpilih.¹¹⁷

Penyelenggaraan pemilu tahun 2004, jelas baru langkah awal partisipasi politik dan konsolidasi demokrasi. Kenyataan pemilu 2004 disiapkan secara lebih baik dengan system pemilu yang dipandang lebih demokrasi dibandingkan pemilu 1999, namun banyak partai politik belum mampu secara luas melakukan sosialisasi program atau pun agenda kepada masyarakat.¹¹⁸

Pasal 39 huruf a Undang-undang 8 tahun 2015 tentang perubahan atas undang-undang nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota menjadi undang-undang menyebutkan bahwa pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, calon walikota dan wakil walikota diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dalam pasal ini menjelaskan bahwa partai politik memiliki peran penting untuk menjadi wadah serta sebagai kendaraan politik bagi para calon kepala daerah yang akan mewakili dan membawa suara rakyat dalam kanca di lembaga perwakilan.¹¹⁹

Partai politik berangkat dari anggapan bahwa dengan membentuk wadah organisasi, mereka bisa menyatukan orang-orang yang mempunyai

¹¹⁷ Syamsul Hadi Thubany, *pilkada bima 2005*, bina swagiri-FITRA Tuban, Tuban, 2005, hlm.xvii

¹¹⁸ Ibid, hlm 52

¹¹⁹ Ibid, Hlm, 55

pikiran serupa sehingga pikiran dan orientasi mereka bisa dikonsolidasikan. Dengan begitu, pengaruh mereka bisa lebih besar dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan. Secara umum, dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik, yang biasanya dengan cara konstitusional, untuk melaksanakan programnya.¹²⁰

Selanjutnya metode pemilihan secara demokratis kemudian dipilih oleh rakyat Indonesia pada saat ini untuk mengimplementasikan frasa “dipilih secara demokratis” adalah melalui pemilihan langsung. Pelaksanaan pemilihan secara langsung ini kemudian diatur lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU No. 1 Tahun 2015) sebagaimana dirubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 (UU No. 8 Tahun 2015), kedua undang-undang tersebut kemudian menjadi dasar hukum utama dalam pelaksanaan Pilkada (UU Pilkada).¹²¹

Pilkada langsung pertama kali dilaksanakan sejak tahun 2005. Pilkada langsung tersebut didahului keberhasilan pelaksanaan pemilihan umum tahun 2004. Penyelenggara pilkada langsung di industri didalam undang-undang hasil revisi Undang-undang 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah yang merupakan revisi Undang-undang nomor 22 tahun 1999 mengenai substansi

¹²⁰ Miriam Budiardjo, "Dasar-dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia, 2008, hlm, 403

¹²¹ Lihat, undang-undang nomor 8 tahun 2015, “ tentang pemilihan kepala ddaerah.

sama.¹²² Semangat yang muncul dari pilkada langsung diantaranya adalah untuk mengembalikan hak-hak politik rakyat yang selama ini dilakukan hanya melakukan perwakilan DPRD. Pelaksanaan pilkada secara langsung juga sebagai upaya memperbaiki kehidupan demokrasi di Indonesia.

Pilkada langsung seharusnya memberikan dampak baik bagi partai politik. Dimana pilkada semacam ini memberikan motivasi bagi partai politik dalam melaksanakan fungsinya yaitu rekrutmen politik, dalam antrian mempersiapkan kader-kader yang nanti bisa bersaing dalam setiap pilkada.¹²³

Partai politik memiliki fungsi di Negara demokrasi salah satunya sebagai sarana rekrutmen politik, fungsi ini berkaitan erat dengan masalah kepemimpinan, baik kepemimpinan internal partai maupun kepemimpinan nasional yang luas. Untuk kepentingan internalnya, setiap partai butuh kader-kader yang berkualitas, karena hanya dengan kader yang demikian dapat mempunyai kesempatan lebih besar untuk mengembangkan diri.¹²⁴

Di Indonesia pada saat ini peran partai politik terlihat sangat dominan dalam menentukan kebijakan-kebijakan Negara yang tertuang pada undang-undang, salah satunya disahkan undang-undang nomor 32 tahun 2004 yang tentang pemerintah daerah, yang di rekomendasikan bahwa pemilihan kepala daerah langsung akan di mulai juni 2005.

¹²² Syamsudin haris, "Kebijakan dan strategi pilkada peluang dan tantangan menuju konsolidasi demokrasi", Jakarta, Lip pres, 2012, hlm 57

¹²³ Eriyanto, 'Pilkada dan penguasaan partai politik, Kajian LSI, Jakarta, 2007

¹²⁴ Meriam budiarjo, "dasar-dasar ilmu politik", Jakarta, Pustaka utama, hlm 408

Dominan peran partai politik pada pemilihan kepala daerah langsung, terlihat dalam beberapa pasal yang terdapat dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004 :

No	Pasal	Isi
1.	56 ayat 2	Pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik
2.	59 ayat 2	Partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi syarat perolehan suara sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi DPRD atau 15% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu anggota DPRD di daerah yang bersangkutan (20% dari jumlah Kursi di DPRD atau 25% perolehan suara sah) dalam undang-undang pilkada terbaru.
3.	59 ayat 3	Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan dan selanjutnya memproses bakal calon melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.
4.	59 ayat 4	Dalam proses penetapan pasangan calon partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.
5.	59 ayat 6	Partai politik atau gabungan partai politik hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon dan pasangan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh partai politik atau gabungan partai politik lainnya.

Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh kelompok warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan Negara, serta memelihara keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.¹²⁵

Partai politik juga merupakan sebuah kelompok otonom warga Negara yang memiliki tujuan ikut dalam pencalonan dan bersaing di pemilihan umum

¹²⁵Lihat, undang-undang nomor 2 tahun 2008, "tentang partai politik.

dengan harapan untuk mendapatkan control atas kekuasaan pemerintah melalui pengasaan jabatan public dan organisasi pemerintah.¹²⁶

Pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana yang di jelaskan dalam Undang-undang nomor 32 tahun 2004, harus melalui jalur partai “ pencalonan kepala daerah harus di ajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik “:

Pasal 56 ayat 1-2

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

Selanjutnya pemilihan kepala daerah di selenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD, KPUD dalam pelaksanaanya wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah dibentuk pengawas yang keanggotaanya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat. Panitia pengawas pemilihan kepala daerah bentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD dan berkewajiban menyapaikan laporan.

Pasal 57 Ayat 1-7

1. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD.

¹²⁶Richard S.Kats dan William Crotty,” Handbook Partai Politik,” Bandung, Nusamedia, 2014, hlm. 3

2. Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD.
3. Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat.
4. Anggota panitia pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berjumlah 5 (lima) orang untuk provinsi, 5 (lima) orang untuk kabupaten/kota dan 3 (tiga) orang untuk kecamatan.
5. Panitia pengawas kecamatan diusulkan oleh panitia pengawas kabupaten/kota untuk ditetapkan oleh DPRD.
6. Dalam hal tidak didapatkan unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3), panitia pengawas kabupaten/kota/kecamatan dapat diisi oleh unsur yang lainnya.
7. Panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya.

Dalam pemilihan kepala daerah langsung partai politik diberikan kekuasaan menjadi peserta tunggal, karena proses pencalonan kepala daerah harus di dukung oleh partai politik dan atau gabungan partai politik, sesuai dengan mekanisme pencalonan kepala daerah. Partai politik dan atau gabungan

partai politik bisa mengusung calon kepala daerah sesuai dengan ketentuan persentase jumlah anggota DPRD yang ada di legislatif hasil pemilu sebelumnya.

Jumlah persentase untuk mencukupi dukungan partai politik supaya bisa mengusung calon kepala daerah, harus memenuhi syarat memperoleh sekurang-kurangnya 20% dari jumlah anggota DPRD dari akumulasi prolehan suara yang sah pada pemilu di daerah setempat. Partai politik ketika menetapkan calon kepala daerah harus memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.¹²⁷

Pemilihan kepala daerah secara langsung membuat setiap partai politik dalam menjalankan fungsi rekrutmen politik lebih transparan dan mulai memperhatikan keinginan masyarakat. Menurut Ramlan Surbakti, rekrutmen politik sebagai seleksi dan pemilihan atau pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem-sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya, juga menjadi sarana memiliki peran penting dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung.

Rekrutmen politik merupakan proses pengisian jabatan politik dalam sebuah negara, agar sistem politik dapat memfungsikan dirinya dengan sebaik-baiknya, guna memberikan pelayanan dan perlindungan masyarakat. Menurut Czudnowski dalam Sigit Pamungkas (2011), mengartikan rekrutmen politik sebagai proses dimana individu dilibatkan dalam peran-peran politik aktif. Lebih

¹²⁷ Undang-undang nomor 32 tahun 2004, "tentang pemerintah daerah " pasal 59

jauh *Czudnowski dalam Sigit Pamungkas (2011)* mengemukakan model yang digunakan partai politik dalam rekrutmen politik antara lain :¹²⁸

1. Rekrutmen terbuka

Syarat dan prosedur untuk menampilkan seseorang tokoh dapat diketahui secara luas. Dalam hal ini partai politik berfungsi sebagai alat bagi elit politik yang berkualitas untuk mendapatkan dukungan masyarakat. Cara ini memberikan kesempatan bagi rakyat untuk melihat dan menilai kemampuan elit politiknya. Dengan demikian cara ini sangat kompetitif. Jika dihubungkan dengan paham demokrasi, maka cara ini juga berfungsi sebagai sarana rakyat mengontrol legitimasi politik para elit.s

2. Rekrutmen tertutup

Berlawanan dengan cara rekrutmen terbuka. Dalam rekrutmen tertutup, syarat dan prosedur pencalonan tidak dapat secara bebas diketahui umum. Partai berkedudukan sebagai promotor elit yang berasal dari dalam tubuh partai itu sendiri. Cara ini menutup kemungkinan bagi anggota masyarakat untuk melihat dan menilai kemampuan elit yang ditampilkan.¹²⁹

Rekrutmen yang dilakukan partai politik dalam pemilihan kepala daerah, merupakan keharusan yang dilakukan supaya bisa menjaring para calon yang mendaftarkan diri melalui partai politik bisa, memenuhi kriteria yang ditentukan partai dan di sinkronkan dengan ketentuan penyelenggara pilkada.

¹²⁸Ibid., hlm, 275.

¹²⁹ Ibid

Adapun sistem rekrutmen calon kepala daerah oleh partai politik yang di atur dalam Undang-undang nomor 8 tahun 2015 pasal 42, berbunyi :

1. Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, didaftarkan ke KPU Provinsi oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan.
2. Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota didaftarkan ke KPU Kabupaten/Kota oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan.
3. Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil pada ayat (1) dan ayat (2) harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7.
4. Pendaftaran pasangan Calon Gubernur, dan Calon Wakil Gubernur oleh Partai Politik ditandatangani oleh ketua Partai Politik dan sekretaris Partai Politik tingkat Provinsi disertai Surat Keputusan Pengurus Partai Politik tingkat Pusat tentang Persetujuan atas calon yang diusulkan oleh Pengurus Partai Politik tingkat Provinsi.
5. Pendaftaran pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota oleh Partai Politik ditandatangani oleh ketua Partai Politik dan sekretaris Partai Politik tingkat kabupaten/kota disertai Surat Keputusan Pengurus Partai Politik tingkat Pusat tentang Persetujuan atas calon yang diusulkan oleh Pengurus Partai Politik tingkat Provinsi.
6. Pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon

Walikota dan Calon Wakil Walikota oleh gabungan Partai Politik ditandatangani oleh para ketua Partai Politik dan para sekretaris Partai Politik di tingkat Provinsi atau para ketua Partai Politik dan para sekretaris Partai Politik di tingkat kabupaten/kota disertai Surat Keputusan masing-masing Pengurus Partai Politik tingkat Pusat tentang Persetujuan atas calon yang diusulkan oleh Pengurus Partai politik tingkat provinsi dan/atau pengurus parpol tingkat kabupate/kota.

Aturan tersebut di atas, setidaknya merupakan gambaran sekaligus menjadi landasan terkait dengan sistem rekrutmen calon kepala daerah. Tentu Pasal 42 di atas harus dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Pasal 11 UU Parpol menyebutkan, bahwa salah satu fungsi partai politik adalah rekrutmen politik, yaitu rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Terkait pentingnya rekrutmen pada partai politik pada proses pemilihan kepala daerah, maka setiap parpol dalam AD/ART-nya wajib mencantumkan prosedur rekrutmen politik bagi setiap jabatan politik termasuk dalam hal jabatan kepala daerah. Pasal 2 huruf G UU Parpol ditegaskan, bahwa Anggaran Dasar (AD) memuat paling sedikit peraturan dan keputusan partai politik terkait rekrutmen politik.

Pasal 2 huruf G UU Parpol menunjukkan bagaimana partai politik di Indonesia harus melaksanakan dengan sungguh-sungguh mengenai rekrutmen

politik untuk jabatan-jabatan politik di Indonesia. Rumusan Pasal 2 huruf G tersebut harus dihubungkan pula dengan Pasal 29 angka (1) UU Parpol yang berbunyi bahwa partai politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi :

- a. Anggota Partai Politik.
- b. Bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- c. Bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- d. Bakal calon Presiden dan Wakil Presiden

Penjabaran pasal 29 angka (1) tersebut dengan jelas bahwa ada keharusan yang wajib dilakukan oleh partai politik dalam rangka melakukan aktifitas kepemiluan, yang prosesnya harus dilakukan dengan transparan dan demokrasi. Diaturnya kewajiban partai politik dalam melakukan rekrutmen politik merupakan salah satu fungsi yang mempunyai kapasitas, integritas, kapabilitas, dan mengakar. Dalam rekrutmen yang dilakukan oleh partai politik, calon kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Pasal 7 harus memenuhi syarat yaitu :

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- b. Setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- c. Berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat.
- d. Dihapus.
- e. Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota.
- f. Mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter.

- g. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara (lima) tahun atau lebih.
- h. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- i. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian.
- j. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi.
- k. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan Negara.
- l. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- m. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi.
- n. Belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota.
- o. Belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota.
- p. Berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, dan penjabat Walikota.
- q. Tidak berstatus sebagai penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota.
- r. Tidak memiliki konflik kepentingan dengan pertahanan.
- s. Memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- t. Mengundurkan diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon.
- u. Berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon.

2. Pemilihan kepala daerah melalui jalur perseorangan (*independen*)

Indonesia sebagai Negara kesatuan yang berbentuk republik, sejak berdirinya telah mengalami dinamika terutama dibidang penyelenggaraan pemerintahan. Dinamika tersebut disebabkan adanya tuntutan dari perubahan sosial masyarakat yang kemudian menuntut adanya perubahan dari asas

sentralisasi dan konsentrasi merubah menjadi asas dekonsentrasi hingga desentralisasi.¹³⁰

Guna menjalankan asas desentralisasi sebagaimana dimaksud, dibutuhkan suatu sistim yang sesuai dengan kehendak rakyat terutam dari sitim pemilihan pemimpinnya. Sistim pemilihan pemimpin pada suatu daerah sangat dibutuhkan karena menyangkut kebutuhan rumah tangga daerah yang dikelolah serta pemahaman seorang pemimpin dalam memahami kultur daerah yang akan dipimpinnya. Maka dalam hal ini demokrasi menjadi satu-satunya metode untuk mengelolah suatu daerah.¹³¹

Sehubunga dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan desentralisasi, maka salah satu elemen penting dalam proses pengelolaannya adalah mencari atau memilih pemimpin daerah sesuai dengan apa yang diinginkan oleh masyarakat yang hidup di daerah itu sendiri. Dengan demikian konsep pilkada adalah menjadi sangat penting, karena setiap warga Negara dapat mencalonkan diri untuk maju dalam pilkada (baik dengan cara diusung partai politik maupun maju dari calon perseorangan/independen).¹³²

Lahirnya Undang-undang nomor 22 tahun 2007 tentang penyelengggara pemilu yang telah di revisi kententuan penyelenggara yang diatur dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004, undang-undang nomor 22 tahun 2007 meletakan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari rezim pemilu sehingga KPU dengan independensinya bertenggunjawab menyelenggarakan pemilihan kepala daerah.

¹³⁰ Muhamad Rusdi, “ calon persorangan” ruas media, Yogyakarta, 2018, hlm,29

¹³¹ Ibid

¹³² Ibid, hlm, 31

Dalam kaitan dengan problematika konstitusi sebagaimana diuraikan diatas, kemudian tahun 2007 Mahkamah Konstitusi memutuskan melalui putusan No. 5/PUU-V/2007 tanggal 23 juli 2007 menyatakan bahwa pasal 56 ayat 2 UUPD 2004 yang hanya memperbolehkan pasangan calon partai politik atau gabungan partai politik dalam pemilihan kepala daerah sebagai inkonstitusional atau bertentangan dengan UUd 1945. Dengan demikian putusan tersebut adalah membuka ruang konstitusi untuk memberikan kesempatan bagi bakal calon perseorangan, selain berasal dari partai politik atau gabungan partai politik, sepanjang memenuhi syarat sebagaimana yang dimaksud pasal 58 UUPD 2004 melalui mekanisme yang transparan dan demokrasi.¹³³

Amanat Putusan MK yang dimaksud di atas kemudian diikuti dengan perubahan UUPD 2004 dengan diberlakukannya Undang-Uundang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam konsideran Menimbang huruf b. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 di atas dinyatakan secara tegas: “Untuk mewujudkan kepemimpinan daerah yang demokratis yang memperhatikan prinsip persamaan dan keadilan, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga Negara yang memenuhi persyaratan”.

¹³³ Sri Warjiyati, “ calon perseorangan dalam dalam pemilihan umum kepala daerah, jurnal hukum dsn perundngsn islam nomor 1 edisi, april 2014, hlm,118

Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 yang di rubah menjadi Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 bahwa persyaratan dan mekanisme pencalonan Kepala Daerah diatur sebagai berikut :

1. Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap pada pemilihan umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan:
 - a. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen).
 - b. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen).
 - c. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen).
 - d. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen), dan jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d

tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di Provinsi dimaksud.

2. Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap di daerah bersangkutan pada pemilihan umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan:
 - a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
 - b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen)
 - c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen).
 - d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen), dan jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d

tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa calon perseorangan yang menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah wajib mengumpulkan dukungan dari konstituennya. Dukungan ini dapat dilakukan dengan surat pernyataan dukungan yang terlampir dalam kartu identitas. Jika telah memenuhi persyaratan maka syarat yang telah dikumpul diserahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) untuk diverifikasi, dan selanjutnya dilakukan pemeriksaan terhadap syarat-syarat yang telah dilampirkan oleh pasangan bakal calon kepala daerah dan wakilnya. Jika telah dinyatakan lolos verifikasi, maka KPUD menetapkan pasangan calon sekurang-kurangnya 2 (dua) pasangan calon yang dituangkan dalam Berita Acara Penetapan pasangan calon. Proses selanjutnya dilakukan undian secara terbuka untuk menetapkan nomor urut pasangan calon.

Dengan mencermati beberapa persyaratan dan mekanisme pendaftaran calon perseorangan diatas, terdapat kesulitan dan kendala serta kerumitan prosedural yang dihadapi calon perseorangan mempersiapkan diri dalam pemilihan kepala daerah, dirincikan kesulitan tersebut sebagai berikut.¹³⁴

1. Bentuk dukungan calon perseorangan harus dibuat dalam bentuk surat pernyataan dan disertai foto copy KTP, atau surat lain tanda penduduk sesuai dengan perundang-undangan. Hal ini menjadi problem dan kesulitan bagi calon perseorangan, dimana saat ini di Indonesia mengenai sistim

¹³⁴ Sri Warjiyati, “ calon perseorangan dalam dalam pemilihan umum kepala daerah, jurnal hukum dan perundang-undangan islam nomor 1 edisi, april 2014, hlm,121

kependudukan masi banyak terdapat masalah, seperti adanya memilik KTP ganda, bahkan KTP palsu. Oleh karena ini sangat memungkinkan adanya dukungan bayangan terhadap berkas pencalonan pesorangan, dan ini menjadi masalah teknis bagi penyelenggara.

2. Pengaturan pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 10 tahun 2016) seperti dimaksud di atas pada dasarnya mengandung sejumlah kelemahan, baik dari segi sistem maupun aturan teknisnya. Paradigma meletakkan pemilihan Kepala Daerah sebagai domain Pemerintahan Daerah, dan bukan sebagai domain Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945, sehingga instrumen pelaksana (penyelenggara) dan pelaksanaan (peraturan pelaksanaan) pemilihan Kepala Daerah dapat mengalami bisa pengaruh dan nuansa intervensi Pemerintah. Hal ini dapat berimplikasi pada independensi penyelenggara dan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah. Padahal prinsip pemilihan langsung yang paling penting adalah dilakukan oleh penyelenggara yang independen sesuai dengan semangat demokrasi.

C. Hubungan Kerja Kepala Daerah (Eksekutif) dan DPRD (Legislatif).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sudah dirubah menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengamantkan bahwa Pemerintahan Daerah dan DPRD memiliki kewajiban bersama antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan

menyerap menampung, menghimpun danmenindaklajuti aspirasi masyarakat.¹³⁵

Penampungan aspirasi masyarakat dilakukan denganmekanisme penerapan UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunannasional yang menghasilkan suatu dokumen pernencanaan jangka panjang, jangka menengah,maupun tahunan. Untuk tahapan dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah, dalampelaksanannya dibagi dalam beberapa tahapan dan salah satunya adalah penganggaran yangmerupakan bagian dari proses penentuan kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahandan pembangunan daerah.

1. Hubungan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Hubungan eksekutif dan legislatif dalam pembuatan peraturan daerah merupakan penjabaran dari Undang-undang. Dalam Undang-undang nomor 32 tahun 2004 yang sudah di rubah menjadi Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa pembuat kebijakan adalah pemerintah daerah yang dalam hal ini pemerintah daerah selaku lembaga eksekutif yang menjalankan kebijakan dan DPRD yang merancang dan menyetujui kebijakan, baik itu peraturan daerah dan sebagainya.

Dalam rangka penguatan status kebijakan pemerintahan daerah maka dibuatkan dasar atau payung hukum yang sah yang diatur kedalam bentuk peraturan daerah. Pemerintah daerah dan DPRD yang merupakan mitra penting dalam proses pembuatan peratutan daerah, proses pembuatan peraturan daerah ini diatur dalam Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan didalam undang-undang ini dijabarkan kedalam

¹³⁵ Jonson Rajagukguk,” Pola Hubungan Eksekutis dan Legislatif Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Hal Tugas dan Fungsi Anggaran DPRD Tahun Anggaran 2011,” *Tesis Megister Administrasi Publik*, Universitas Medan Area, Medan, 2011, Hlm, 55

beberapa pasal yaitu pasal 75 sampai dengan pasal 95. Penjelasan undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang proses dan sejauh mana hubungan pemerintah daerah dan DPRD dimulai pada pasal 75 dimana pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan oleh Pemerintah daerah selaku eksekutif dan DPRD selaku legislatif.

Dalam melaksanakan urusan pemerintah daerah yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggara Pemerintah Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat. Perda yang ditetapkan oleh daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana diatur dalam pasal 150 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah fungsi pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagaimana pasal 149 ayat 1 dilaksanakan dengan cara :

- a. Membahas bersama bupati/walikota dan mneyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota.
- b. Mengajukan usul Perda Kabupaten/Kota.
- c. Menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.¹³⁶

Dalam aktivitas pembuatan peraturan daerah antara eksekutif dan legislatif ada beberapa faktor yang mempengaruhinya sebagai berikut :¹³⁷

¹³⁶Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah hlm,104

1. Kapasitas sumber daya manusia DPRD dan Pemerintah Daerah. Peran eksekutif dan legislatif juga menuntut sumber daya manusia yang berkualitas. Salah satu indikator sumber daya manusia berkualitas adalah tingkat pendidikan. Sumber daya manusia yang berkualitas dengan pendidikan yang tinggi akan mampu membantu dalam menyelesaikan tugas terutama dalam penyusunan dan pembuatan Perda. Kualitas sumber daya manusia juga ditentukan oleh masa kerja, karena dengan masa kerja yang lebih lama, baik eksekutif maupun legislatif tentunya telah berpengalaman dalam menghadapi dan menyelesaikan masalah-masalah pemerintahan khususnya dalam pembuatan Perda. Dapat menjadi tolak ukur bahwa keberhasilan dalam pembentukan maupun tujuan dari terbentuknya peraturan daerah sangat di pengaruhi oleh sumber daya manusia yang dimiliki eksekutif dan legislatif.

Kekurangan sumber daya manusia pada umumnya bukan disebabkan karena kurangnya jumlah/kuantitas, akan tetapi kurang dari segi kualitas yang berkaitan dengan tugas. Diketahui bahwa kualitas SDM terkait pembuatan peraturan daerah melalui proses legislasi daerah masih belum maksimal, sehingga sumber daya manusia yang menjadi penopang hanyalah akademisi, yang dalam hal ini sebagai pembuat naskah akademik rancangan peraturan daerah.

2. Komunikasi Politik Pemerintah Daerah dan DPRD, dalam sistem pemerintahan hampir semua aparatur pemerintahan paham tentang

¹³⁷ Rabina Yunus, Adithia Ambar Prakasa, Andi M. Rusli, "Analisis Hubungan Eksekutif dan Legislatif Dalam Pembuatan Peraturan Daerah di Kota Palopo", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 6*, Januari 2013, Hlm, 27

komunikasi namun tidak semuanya memahami bagaimana berkomunikasi secara efektif, khususnya dalam pembuatan Perda. Kelihatannya pernyataan tersebut sepele, namun ketika dilakukan secara empirik dilapangan tidak jarang menimbulkan masalah bahkan sering memunculkan konflik antar individu, kelompok maupun secara kelembagaan.

Bahwa selain pemahaman yang dimiliki eksekutif dan legislatif komunikasi politik sangat bisa menjadi faktor yang menentukan dalam pembentukan peraturan daerah, komunikasi politik bisa mempercepat dan memperlambat prosesi pembentukan peraturan daerah. Karena dalam logika politiknya bahwa kepentingan kelompok yang menjadi pertimbangan dalam urusan membuat kebijakan baik eksekutif maupun legislatif. Dapat di simpulkan harmonisasi hubungan kerja eksekutif dan legislatif dalam pemebntukan peraturan daerah, dapat di kategorikan tergantung dengan komunikasi politik pemerintah daerah.

2. Hubungan Dalam Penentuan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

Tata kelola perguruan tinggi berfokus pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah di Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31

Desember. Dalam Proses penyusunan APBD ada beberapa tahapan yang dilakukan yakni tahap perancangan, pembahasan, sampai penetapannya.¹³⁸

Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan anggaran dalam Undang-undang keuangan Negara meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasikan sistem akuntabilitas kerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangkalah menengah dalam penyusunan anggaran.¹³⁹

Penyusunan APBD harus berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang pedoman penyusunan APBD. Berikut penjelasan tentang hubungan eksekutif dan legislatif dalam penyusunan APBD :

1. Perencanaan penyusunan APBD.

Merupakan tahap awal dalam pembuatan kebijakan peraturan daerah tentang APBD. Penyusunan rancangan APBD merupakan kewenangan pemerintah daerah dalam penyusunannya, sebelum diserahkan kepada DPRD untuk di bahas dan disetujui menjadi peraturan daerah tentang APBD. Tahapan penyusunan rancangan APBD dilakukan oleh pemerintah daerah memiliki tahapan yang panjang sampai akhirnya didapatkan kesepakatan untuk menetapkan RAPBD disertai nota

¹³⁸ Megawati,” Analisis Hubungan Eksekutif dan Legislatif Dalam Pembuatan PERda APBD Di Provinsi Sulawesi Barat”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanudin*, Juli 2018, Hlm, 56

¹³⁹ Ibid,

kesepakatan baku yang diserahkan ke DPRD untuk masuk pada tahapan pembahasan RAPBD.

Proses perencanaan diawali dari musyawarah perencanaan pembangunan atau musrenbang yang dilakukan pemerintah daerah dalam penjangkaran aspirasi masyarakat. Dasar yang digunakan dalam tahap penyusunan perencanaan anggaran program daerah yang berasal dari hasil aspirasi masyarakat yang telah dimasukkan kepada DPRD dan pemerintah daerah berdasarkan Reses DPRD dan hasil musrembang serta dokumen-dokumen perencanaan pembangunan lainnya seperti RPJPD, RPJMD, dan RKPD, Restra SKPD, Renja SKPD.

2. Proses pembahasan APBD.

Pada tahap pembahasan, Raperda APBD dibahas oleh DPRD dengan pemerintah daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Sebagai diketahui Raperda dapat berasal dari DPRD dan dapat pula berasal dari inisiatif kepala daerah. Pembahasan rancangan peraturan daerah lebih dikenal dengan tahap pembicaraan rancangan peraturan daerah merupakan salah satu tahapan pembuatan peraturan daerah. Pembahasan dilakukan setelah tahapan rancangan telah disetujui dan telah layak dibahas pada sidang paripurna. Berikut ini tahapan pembahasan penyusunan APBD :

- a. Penyerahan dan penjelasan gubernur tentang RAPBD.
- b. Pemandangan umum fraksi.
- c. Jawaban gubernur terhadap pandangan umum fraksi.
- d. Rapat kerja komisi dengan masing-masing mitra kerja.
- e. Rapat badan anggaran.
- f. Laporan akhir komisi.
- g. Penandatanganan persetujuan bersama tentang APBD.
- h. Evaluasi di kemendagri tentang APBD.

- i. Rapat banggar sebagai finalisasi.¹⁴⁰

D. Disharmonis Hubungan Kerja Eksekutif dan Legislatif.

Eksekutif dan Legislatif mempunyai tugas dan fungsi dengan sendirinya, akan tetapi fungsi dan tugas yang berbeda bukan dalam artian hubungankedualembaga ini harus mengalami pasang surut, akan tetapi walaupun berbeda tugasdan fungsi kedua lembaga ini bersinergi dan satu tujuan untuk membangun daerah. Legislatif ang merupakan lembaga yang berfungsi sebagai kontrol pemerintahan atau eksekutif, lalueksekutifadalah lembaga yang berwenang untuk menjalankan roda pemerintahan. Dari kedua fungsi tersebut eksekutif dan legislatif di tuntut untuk melakukan kerjasama dalam semua urusan untuk memberikan yang terbaik terhadap masyarakat, apalagi Indonesia yang merupakan Negara memegang prinsip pembagian kekuasaan, yang dimana tidak ada satu kekuasaan yang mendominasi secara sepihak.

Meski keduanya memiliki perang dan fungsi yang saling bergantung, dan memiliki hubungan kemitraan dalam menjalankan roda pemerintahan, namun juga sering terjadi disharmoniasi hubungan kemitraan tersebut. Legislatif merupakan lembaga yang mana setiap anggotannya berasal dari partai politik tertentu, tentunya setiap menjalankan aktivitas kerjanya tidak terlepas dari kepentingan partai yang digunakan.

Sama halnya dengan eksekutif yang diwakili oleh kepala daerah Gubernur/Buapti/Walikota, yang juga salah satunya berasal dari partai politik, dan setiap menjalankan tugasnya tidak terlepas dari kepentingan partai. Akibatnya

¹⁴⁰ Ibid, Hlm, 58

hubungan yang terjadi antara kedua lembaga kurang harmonis, karena arah yang dibawah kedua lembaga ini adalah untuk kepentingan partai asal mereka.

Seperti yang terjadi di Aceh, hubungan Eksekutif dan Legislatif yang semuanya berasal dari partai politik mengalami ketidakharmonisan dalam pembahasan/pengesahan APBA 2018. Ketidakharmonisan kedua lembaga ini membuat pembahasan/pengesahan APBA 2018 mengalami keterlambatan. Yang seharusnya pengesahan APBA 2018 dilakukan sebelum tahun anggaran berjalan, yaitu tanggal 31 desember 2017 selambat-lambatnya APBA disahkan, akan tetapi pengesahan tidak kunjung dibahas hingga pada akhirnya berlanjut pada tahun 2018.¹⁴¹

Disharmonis pada dasarnya terjadi karena perbedaan partai pendukung lembaga eksekutif dan legislatif, yang memiliki kepentingan masing-masing. Terlepas dari itu disharmonis juga bisa terjadi oleh cara kepemimpinan kepala daerah dalam menjalankan komunikasi kepada DPRD. Karena tidak semuanya Kepala Daerah yang memimpin itu berasal dari partai politik, ada juga yang berasal dari calon perseorangan (independen) seperti yang terjadi di kabupaten garut 2010.

Salah satu contohnya di Kabupaten Garut bahwa hubungan kepala daerah yang berasal dari independen dengan DPRD memiliki implikasi positif dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah. Meskipun kepala daerah tidak berasal dari partai politik namun memiliki hubungan yang baik dengan DPRD dan saling mendukung dalam menjalankan roda pemerintahan.¹⁴²

“ Kedua lembaga tersebut yakni antara Bupati dan DPRD sama-sama memahami bahwa salah satu tugas mereka dalam menyelenggarakan otonomi daerah adalah menetapkan peraturan daerah. Ketegangan-ketegangan karena perbedaan pemahaman dan keinginan kepentingan dari

¹⁴¹ Munawir, "Disharmonis Hubungan Eksekutif dan Legislatif Dalam Kajian Pengesahan Raperda Aceh Tahun 2018", *Skripsi Ilmu social dan Ilmu Pemerintahan* UIN Arraniry, Banda Aceh, 2018, Hlm, 49

¹⁴² Retno Saraswati, "Implikasi calon perseorangan Sebagai Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum*, Desember 2010, Hlm, 361

masing-masing pihak agar dimasukkan dalam perda tentunya mewarnai dalam pembahasan-pembahasan peraturan daerah. Namun mereka juga menyadari bahwa ketegangan itu tidak boleh berlarut-larut karena akan merugikan jalannya pemerintahan di daerah maupun merugikan rakyat, maka melalui penyesuaian-penyesuaian akhinya dapat teratasi, karena mereka memegang adanya suatu prinsip atau atas dasar suatu nilai yang disepakati bersama yakni untuk kepentingan atau kesejahteraan rakyat. Hal ini terlihat dari 13 Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh kepala daerah 12 disetujui dan 1 dipending, rancanagn perda yang dipending adalah Raperda rumah sakit, alasan di pendingnya Raperda tersebut karena ada informasi bahwa ada bantuan dari pemerintah pusat atau dari provinsi, sehingga sambil menunggu kepastian Raperda tersebut di pending.¹⁴³

¹⁴³ Ibid,