

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala**

#### **Daerah**

#### **1. Sejarah Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah di Negara Indonesia**

##### **a. Pemilihan Kepala Daerah di Negara Indonesia**

Pemilihan kepala daerah (Pilkada atau Pemilukada) dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat. Pemilihan kepala daerah dilakukan satu paket bersama dengan wakil kepala daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dimaksud mencakup:

- 1) Gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi
- 2) Bupati dan wakil bupati untuk kabupaten
- 3) Wali kota dan wakil wali kota untuk kota

Sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada. Pemilihan kepala daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007.

Pada tahun 2011, terbit undang-undang baru mengenai penyelenggara pemilihan umum yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Di dalam undang-undang ini, istilah yang digunakan adalah Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.

Pada tahun 2014, DPR-RI kembali mengangkat isu krusial terkait pemilihan kepala daerah secara langsung. Sidang Paripurna DPR-RI pada tanggal 24 September 2014 memutuskan bahwa Pemilihan Kepala Daerah dikembalikan secara tidak langsung, atau kembali dipilih oleh DPRD. Putusan Pemilihan kepala daerah tidak langsung didukung oleh 226 anggota DPR-RI yang terdiri Fraksi Partai Golkar berjumlah 73 orang, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) berjumlah 55 orang, Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) berjumlah 44 orang, dan Fraksi Partai Gerindra berjumlah 32 orang.<sup>1</sup>

Keputusan ini telah menyebabkan beberapa pihak kecewa. Keputusan ini dinilai sebagai langkah mundur di bidang "pembangunan"

---

<sup>1</sup>Wikipedia, "Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia", [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_kepala\\_daerah\\_di\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_kepala_daerah_di_Indonesia), Diunduh pada 29 Juli 2016.

demokrasi, sehingga masih dicarikan cara untuk menggagalkan keputusan itu melalui uji materi ke MK. Bagi sebagian pihak yang lain, Pemilukada tidak langsung atau langsung dinilai sama saja. Tetapi satu hal prinsip yang harus digarisbawahi (walaupun dalam pelaksanaan Pemilukada tidak langsung nanti ternyata menyenangkan rakyat) adalah: Pertama, Pemilukada tidak langsung menyebabkan hak pilih rakyat hilang. Kedua, Pemilukada tidak langsung menyebabkan anggota DPRD mendapat dua hak sekaligus, yakni hak pilih dan hak legislasi. Padahal jika Pemilukada secara langsung, tidak menyebabkan hak pilih anggota DPRD (sebagai warga negara) hak pilihnya tetap ada.

Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Khusus di Aceh, Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh).

## **2. Pengertian Tentang Pemilihan Umum**

Pemilu adalah salah satu ciri yang harus ada pada Negara demokrasi.<sup>2</sup>

Berdasarkan hal tersebut pemilu merupakan sarana yang penting untuk rakyat dalam kehidupan bernegara, yaitu dengan jalan memilih wakil-wakilnya yang pada gilirannya akan mengendalikan roda pemerintahan. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan

<sup>2</sup> Innovatio, Vol. VII, No. 14, Juli-Desember 2008, hal. 315.

berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan aspirasi dan partisipasi masyarakat.<sup>3</sup> Pemilu dipandang sebagai bentuk paling nyata dari kedaulatan yang berada di tangan rakyat dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, sistem penyelenggaraan Pemilu selalu menjadi perhatian utama. Hasil Pemilu menjadi dasar pembentukan kelembagaan negara yang menentukan jalannya pemerintahan lima tahun berikutnya.

Substansi Pemilu adalah penyampaian suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan dan pemerintahan sebagai penyelenggaraan negara. Suara rakyat diwujudkan dalam bentuk hak pilih, yaitu hak untuk memilih wakil dari berbagai calon yang ada. Sebagai suatu hak, hak memilih harus dipenuhi dan sesuai dengan amanat konstitusi.<sup>4</sup> Hal itu merupakan tanggung jawab negara yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh KPU sebagai lembaga penyelenggaraan Pemilu. Oleh karena itu, dalam undang-undang Pemilu dinyatakan bahwa pemilih didaftar oleh KPU (Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008).

Negara Kesatuan Republik Indonesia, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.<sup>5</sup> Sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, maka rakyat melalui Pemilihan Umum (Pemilu) memilih wakil-wakilnya yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), juga memilih Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah Tingkat I (Gubernur dan Wakil

<sup>3</sup> Miriam Budirjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT.Gramedia Pustaka Utama,2008, hlm. 461.

<sup>4</sup> Jurnal Inovatif, Volume VIII Nomor I, Januari 2015, hal. 112.

<sup>5</sup> Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sesuai Amandemen IV.

Gunbernur), Kepala Daerah Tingkat II (Bupati dan Wakil Bupati), dan Walikotamadya.

Berdasarkan pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pemilihan Umum diartikan sebagai:

“Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Pemilihan umum bertujuan mengimplementasikan kedaulatan rakyat dan kepentingan rakyat dalam lembaga politik negara. Melalui pemilihan umum, rakyat mempunyai kesempatan untuk memilih wakil-wakilnya yang akan duduk dalam lembaga perwakilan. Secara ideal wakil yang duduk di lembaga perwakilan adalah mereka yang dipilih sendiri oleh rakyat melalui pemilihan menurut hukum yang adil. Dengan demikian, pemilihan umum merupakan komponen penting dalam negara demokrasi karena berfungsi sebagai alat penyaring bagi mereka yang akan mewakili dan membawa suara rakyat dalam lembaga perwakilan.

Perwujudan kedaulatan rakyat yang dimaksud dilaksanakan melalui Pemilu secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai

landasan bagi semua pihak Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja dalam membiayai pelaksanaan fungsi tersebut.

Menurut Aurell Croissant, dalam prespektif politik sekurang-kurangnya ada tiga fungsi pemilihan umum, yakni<sup>6</sup> :

- a. Fungsi Keterwakilan. Fungsi Keterwakilan merupakan urgensi di negara demokrasi baru dalam beberapa Pemilu.
- b. Fungsi Integrasi. Fungsi ini menjadi kebutuhan negara yang mengkonsolidasikan demokrasi.
- c. Fungsi Mayoritas. Fungsi Mayoritas merupakan kewajiban bagi negara yang hendak mempertahankan stabilitas dan pemerintahan (*governability*).

### 3. Pengertian Tentang Pemilihan Kepala Daerah

Pengertian Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005 adalah : “sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi

<sup>6</sup>Joko J, Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hal 18.

dan/atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”.

Joko J. Prihantoro menyatakan bahwa : “Pemilihan Kepala Daerah merupakan rekrutmen politik yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, baik Gubernur/Wakil Gubernur maupun Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota”. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya ekuivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Ekuivalen tersebut ditunjukkan dengan kedudukan yang sejajar antara Kepala Daerah dan DPRD.

Pilihan terhadap system pemilihan langsung merupakan koreksia atas pilkada terdahulu yang menggunakan sistem perwakilan oleh DPRD, sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2002 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Digunakannya sistem pemilihan langsung menunjukkan perkembangan penataan format demokrasi daerah yang berkembang dalam kerangka liberalisasi politik, sebagai respon atas tuntutan perubahan sistem dan format politik pada masa reformasi. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik di daerah menuju kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan Kepala daerah

dan Wakil Kepala Daerah yang berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif dapat dipertanggung jawabkan.

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat :

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- b. Setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah
- c. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat
- d. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun bagi calon gubernur/wakil gubernur dan berusia sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun bagi calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota
- e. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter
- f. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih



- g. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
- h. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya
- i. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan
- j. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan Negara
- k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
- l. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela
- m. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak
- n. Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri
- o. Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama
- p. Tidak dalam status sebagai pejabat kepala daerah, dan
- q. Mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya.

Pasal 59 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa :

- (1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah:

a. Pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

b. Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.

(2) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

(2a) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan :

a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen)

b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen)

c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen), dan

d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).

(2b) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen)

b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);

c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen), dan

d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).

(2c) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2a)

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

(2d) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2b) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.

(2e) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2a) dan ayat (2b) dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **4. Ketentuan Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur**

Didalam negara Republik Indonesia yang menganut sistem Presidensial dan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan, kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah memegang peran penting dalam menentukan suatu keputusan publik. Agar keputusan publik di dukung oleh masyarakat dan berpihak kepada kepentingan publik maka :

- a. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga Kepala Daerah terpilih memiliki dukungan yang luas dari rakyat.
- b. Perumusan kebijakan publik disusun secara partisipatif dan transparan.
- c. Memiliki akuntabilitas publik yang jelas.
- d. Adanya pengawasan dari masyarakat dan lembaga perwakilan rakyat.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah 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 Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Tahapan Pilkada secara langsung dibagi menjadi 2 (dua) tahap yaitu tahap persiapan dan tahap pelaksanaan.

Tahap Persiapan meliputi :

- a. Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah dan Komisi Pemilihan Umum Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah.
- b. Dengan adanya pemberitahuan dimaksud Kepala Daerah berkewajiban untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah dan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD.
- c. Komisi Pemilihan Umum Daerah 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.

- d. DPRD membentuk Panitia pengawas Pemilihan yang unsurnya terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan, perguruan Tinggi, Pers dan Tokoh masyarakat.

Dalam tahap persiapan tugas DPRD memberitahukan berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah, paling lambat 20 hari setelah pemberitahuan tersebut, sudah membentuk Panitia pengawas (panwas) sampai dengan tingkat terendah, Pemilihan Gubernur Panwas Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota dan Panwas Kecamatan. Hal ini agar Panwas dapat mengawasi proses penetapan Daftar Pemilih Sementara (DPS) sampai dengan Daftar Pemilih Tetap (DPT), begitu juga proses pencalonan, kampanye sampai dengan pemungutan dan penghitungan suara.

Tahap pelaksanaan meliputi :

- a. Penetapan daftar pemilih
- b. Pengumuman pendaftaran dan penetapan pasangan calon
- c. Kampanye
- d. Masa tenang
- e. Pemungutan suara
- f. Penghitungan suara
- g. Penetapan pasangan calon terpilih serta pengusulan pasangan calon terpilih.

Didalam menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Komisi Pemilihan Umum Daerah provinsi menetapkan Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten/Kota sebagai bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan, sehingga diperlukan langkah-langkah koordinasi

yang optimal. Kampanye-kampanye dilaksanakan antara lain melalui pertemuan terbatas, tatap muka, penyebaran melalui media cetak/elektronik, pemasangan alat peraga dan debat publik yang dilaksanakan selama 14 (empat belas) hari dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum pemungutan suara yang disebut masa tenang. Terkait dengan kampanye melalui media cetak/elektronik, Undang-Undang menegaskan agar media cetak/elektronik memberi kesempatan yang sama pada setiap pasangan calon untuk menyampaikan tema dan materi kampanye. Selain daripada itu pemerintah daerah juga diwajibkan memberi kesempatan yang sama pada setiap pasangan calon untuk menggunakan fasilitas umum.

Pengaturan lainnya tentang kampanye adalah :

- a. Pasangan calon wajib menyampaikan visi misi dan program secara lisan kepada masyarakat.
- b. Penyampaian materi kampanye dilakukan dengan cara sopan, tertib dan bersifat edukatif.
- c. 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.
- d. Dalam kampanye pasangan calon atau tim kampanye dilarang melibatkan PNS, TNI/Polri sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan.

- e. 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.

Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara adalah merupakan puncak dari pesta demokrasi diselenggarakan paling 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. Proses rekapitulasi perhitungan suara 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. Jadi, jika proses rekapitulasi dilakukan ditingkat PPS berita acara dan rekapitulasi itu disampaikan kepada PPS, PPK, dan para saksi pasangan calon yang hadir. Berdasarkan berita acara dan rekapitulasi suara yang disampaikan PPK, KPU Kabupaten/Kota kemudian menetapkan hasil rekapitulasi perhitungan suara dan pengumuman hasil pemilihan Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota. Apabila Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur 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. Pemungutan suara dilakukan pada hari libur atau hari yang diliburkan. 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 Komisi Pemilihan Umum Daerah masing-masing.

Penetapan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% jumlah suara sah langsung ditetapkan sebagai pasangan terpilih. Apabila perolehan suara itu tidak terpenuhi, pasangan calon yang memperoleh 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 sah maka dilakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah 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 kewenangan MA dan 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.

Pengesahan dan Pelantikan 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 Komisi Pemilihan Umum Daerah 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. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik Gubernur bagi Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota, Menteri Dalam Negeri bagi Gubernur dan Wakil Gubernur. Pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan di gedung DPRD dalam rapat

paripurna DPRD yang bersifat istimewa atau ditempat lain yang dipandang layak untuk itu.<sup>7</sup>

## 5. Proses dan Tahapan Pemilihan Kepala Daerah

Dalam penyelenggaraan Pilkada, regulasi yang dijadikan acuan diantaranya adalah undang-undang tentang Pilkada dan peraturan KPU tentang tahapan atau jadwal Pilkada. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut disusun tahapan penyelenggaraan Pilkada yang pada umumnya dibagi menjadi dua tahapan pokok, yaitu tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan atau pelaksanaan.

Sebelum melaksanakan pemilihan Kepala Daerah ada tahapan atau proses yang harus dilaksanakan. Proses merupakan rangkaian berbagai kegiatan dari struktur yang bekerja dalam satu unit kesatuan. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia. Bahwa proses pelaksanaan Pilkada diartikan sebagai salah satu rangkaian kegiatan pencalonan Kepala Daerah oleh partai maupun gabungan partai kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga yang diberi wewenang memprosesnya mulai dari penetapan pemilih hingga pelantikan Kepala Daerah.

---

<sup>7</sup>[Pusat Penerangan Depdagri](http://www.kemendagri.go.id/news/2006/05/05/tatacara-dan-mekanisme-pemilihan-kepala-daerah-dan-wakil-kepala-daerah-oleh-direktur-jenderal-tonomi-daerah-departemen-dalam-negeri), "Tata Cara dan Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah oleh Direktur Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri", <http://www.kemendagri.go.id/news/2006/05/05/tatacara-dan-mekanisme-pemilihan-kepala-daerah-dan-wakil-kepala-daerah-oleh-direktur-jenderal-tonomi-daerah-departemen-dalam-negeri>, Diunduh pada 1 Agustus 2016

a. Penetapan Pemilih

Dalam berpartisipasi terhadap pemilihan kepala daerah, masyarakat yang berhak menggunakan hak pilih adalah warga negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilih sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah menikah, yang memenuhi syarat sebagai berikut :

- 1) Nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya
- 2) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
- 3) Berdomisili di daerah pemilihan sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan sebelum disahkan daftar pemilih sementara yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP).

Daftar pemilih yang digunakan pada saat pelaksanaan pemilihan umum terakhir ditambah dengan daftar pemilih tambahan digunakan sebagai bahan penyusun daftar pemilih tetap sementara untuk pemilihan, dengan memberikan jangka waktu bagi masyarakat untuk melakukan usul atau perbaikan. Dalam jangka waktu tersebut, pemilih atau anggota keluarga dapat mengajukan usul perbaikan mengenai penulisan nama dan/atau identitas lainnya bila terdapat kesalahan.

Daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tambahan yang sudah diperbaiki disahkan menjadi daftar pemilih tetap oleh Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan diumumkan pada tempat-tempat yang mudah dijangkau oleh masyarakat dengan bantuan kelurahan, pengurus Rukun Tetangga (RT) atau Rukun Warga (RW) untuk diketahui oleh masyarakat.

b. Pendaftaran dan Penetapan Pasangan Calon

Peserta pemilihan adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik secara berpasangan yang telah memenuhi syarat yaitu :

- 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 Republik Indonesia serta pemerintah
- 3) Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) dan /atau sederajat
- 4) Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun pada saat pendaftaran
- 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 karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (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 di daerahnya
- 9) Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan

10) Tidak sedang memiliki tanggungan hutang secara perorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang dapat merugikan keuangan Negara

11) Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap

12) Tidak pernah melakukan perbuatan tercela

13) Memiliki Nomor Pokok Wajib 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 Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama

16) Tidak dalam status sebagai pejabat Kepala Daerah.

Partai politik atau gabungan partai politik sebelum menetapkan pasangan calon wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat untuk dilakukan penyaringan sebagai bakal calon.

Penyaringan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dilakukan terlebih dahulu adalah adanya persyaratan transparansi. Penyaringan bakal calon juga harus dilakukan secara transparansi agar tidak adanya pelanggaran hukum. Hal ini juga dilakukan agar masyarakat mengenal bakal calon yang sudah memiliki kelengkapan persyaratan.

c. Kampanye

Kampanye adalah kegiatan dalam rangka meyakinkan para pemilih dengan cara menawarkan visi, misi dan program pasangan calon. Kampanye dilaksanakan sebagai bagian dari penyelenggaraan pemilihan.

Dilakukan di seluruh wilayah kabupaten/kota untuk pemilihan walikota dan wakil walikota. Pasangan calon wajib menyampaikan materi kampanye yang diwujudkan dalam visi, misi, dan program secara lisan maupun tertulis kepada masyarakat. Penyampaian materi kampanye disampaikan dengan cara yang sopan, tertib, dan bersifat edukatif.

Kampanye diselenggarakan oleh tim kampanye yang dibentuk oleh pasangan calon bersama-sama partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon. Kampanye dapat dilaksanakan melalui :

- 1) Pertemuan terbatas
- 2) Tatap muka dan dialog
- 3) Penyebaran melalui media cetak dan media elektronik
- 4) Penyebaran melalui radio dan televisi
- 5) Penyebaran bahan kampanye kepada umum
- 6) Pemasangan alat peraga di tempat umum
- 7) Rapat umum
- 8) Debat politik/debat terbuka antar calon
- 9) Kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan kampanye pasangan calon atau tim kampanye dilarang :

- 1) Mempersoalkan dasar negara pancasila dan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon Kepala Daerah, dan partai politik
- 3) Menghasut atau mengadu domba partai politik, perseorangan dan/atau kelompok masyarakat
- 4) Menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan atau partai politik
- 5) Mengganggu keamanan, ketentraman, dan ketertiban umum
- 6) Mengancam dan menganjurkan pengamanaan kekerasan untuk mengambil alih kekuasaan dan pemerintahan yang sah
- 7) Merusak dan menghilangkan alat peraga kampanye pasangan calon lain
- 8) Menggunakan fasilitas dan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah
- 9) Menggunakan tempat ibadah dan tempat pendidikan
- 10) Melakukan pawai atau arak-arakan yang dilakukan dengan berjalan kaki atau dengan kendaraan di jalan raya.

Kampanye dilakukan selama 14 hari dan berakhir 3 hari sebelum hari dan tanggal pemungutan suara. Urutan pelaksanaan kampanye dilakukan



dengan penjadwalan yang ditetapkan oleh KPUD setempat dengan memperhatikan usul dari pasangan calon.

Pengaturan tahapan Pilkada sangat dipengaruhi oleh dinamika politik dan hukum, hubungan pusat dan daerah, sistem Pilkada (sistem langsung atau tidak langsung/melalui DPRD) serta peraturan perundang-undangan yang dijadikan sebagai dasar penyelenggaraan Pilkada. Di Indonesia hingga saat ini dikenal dua sistem Pilkada yaitu secara langsung oleh rakyat pemilih maupun secara tidak langsung melalui DPRD. Pengaturan sistem Pilkada yang berbeda jelas akan melahirkan tahapan Pilkada yang berbeda pula. Namun demikian, meskipun sistem Pilkada sama, pengaturan maupun praktek pelaksanaan tahapan Pilkada seringkali berbeda-beda. Hal tersebut tidak terlepas dari adanya berbagai faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Pilkada itu sendiri.

Pengaturan tahapan Pilkada berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 (sistem langsung) dan berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (sistem tidak langsung/ melalui DPRD). Pengaturan tahapan Pilkada berdasarkan Pasal 65 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah sebagai berikut:

- (1) Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan melalui masa persiapan, dan tahap pelaksanaan.
- (2) Masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan
  - b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah
  - c. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah
  - d. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS
  - e. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.
- (3) Tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. Penetapan daftar pemilih
  - b. Pendaftaran dan Penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah
  - c. Kampanye
  - d. Pemungutan suara
  - e. Penghitungan suara, dan
  - f. Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan.
- (4) Tata cara pelaksanaan masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur KPUD dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan perubahannya mengatur sistem Pilkada secara langsung. Artinya bahwa pemilihan dilakukan secara langsung oleh warga negara yang dinyatakan memiliki hak pilih.

Pemilihan dilakukan secara Luber dan Jurdil di TPS-TPS yang telah disediakan.

Sedangkan pengaturan tahapan Pilkada berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai berikut :

(1) Pemilihan diselenggarakan melalui tahapan persiapan dan tahapan pelaksanaan.

(2) Tahapan persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi:

- a. Penyusunan program, kegiatan, dan jadwal Pemilihan
- b. Pengumuman pendaftaran bakal calon gubernur, bakal calon

bupati, dan bakal calon walikota

- c. Pendaftaran bakal calon gubernur, bakal calon bupati, dan bakal calon walikota

- d. Penelitian persyaratan administratif bakal calon gubernur, bakal calon bupati, dan bakal calon walikota, dan

- e. Uji publik.

(3) Tahapan pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Penyampaian visi dan misi
- b. Pemungutan dan penghitungan suara, dan
- c. Penetapan hasil pemilihan.

Jika Pasal 65 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menganut sistem Pilkada secara langsung, maka berbeda halnya dengan Pasal 6 Undang-Undang No. 22 Tahun 2014

tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengadut sistem Pilkada secara tidak langsung yaitu melalui anggota DPRD.

Berdasarkan uraian dan gambaran umum di atas, dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan tahapan Pilkada adalah tingkatan atau jenjang pemilihan kepala daerah yang terdiri tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan. Masing-masing tahapan tersebut dirinci lebih lanjut berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara umum tahapan untuk Pilkada dengan sistem langsung pada prinsipnya terdiri dari:

- 1) Perencanaan Program, Tahapan, dan Anggaran
- 2) Pembentukan Badan Penyelenggara Ad Hoc
- 3) Pemutakhiran Data Pemilih
- 4) Tahap Pencalonan
- 5) Tahap Kampanye
- 6) Tahap Pemungutan, Penghitungan dan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara
- 7) Tahap Pengusulan Pengesahan Pengangkatan Calon Terpilih.

Dalam praktik penyelenggaraan Pilkada dari masa ke masa, rincian mengenai tahapan Pilkada ini seringkali mengalami perubahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar dalam penyusunan dan pelaksanaannya.

## B. Tinjauan Umum Konsep Demokrasi Dalam Pemilihan Umum Kepala

### Daerah di Indonesia

#### 1. Tinjauan Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah

Demokrasi dan pemilu bukanlah istilah yang asing bagi khalayak politik Indonesia, beberapa tahun setelah revolusi kemerdekaan Republik Indonesia. Pada tahun 1955 bangsa Indonesia telah berhasil menyelenggarakan pemilu pertama yang demokratis yang mempunyai arti penting bagi terbentuknya pemerintahan yang bercorak modern dan demokratis. Dalam pemilu itu dipilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Konstituante.

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan pengalaman baru dalam sejarah pemilihan umum di Indonesia. Perubahan penting dalam reformasi konstitusi di Indonesia adalah pemilihan umum yang demokratis, yakni pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemilu 2004 tidak hanya dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang *Independent*, tetapi juga dilaksanakan secara langsung untuk menentukan anggota legislative dan eksekutif (Presiden). Selanjutnya tahun 2005 pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung.

Dalam sistem demokratis, pemilihan umum yang terbuka, bebas dan adil merupakan salah satu unsur penting. Bahkan pemilihan umum merupakan esensi demokrasi, karena dengan pemilihan umum ada mekanisme untuk menyeleksi pimpinan dan ada jaminan perubahan secara

periodik kepemimpinan, sehingga dapat mencegah terjadinya kesewenang-wenangan pemimpin setelah duduk dalam kekuasaan. Schumpeter dalam Fitriyah menyebutkan ada dua mekanisme yang secara efektif dapat mencegah terjadinya penyelewengan kekuasaan dalam system yang demokratis<sup>8</sup>, yaitu :

- a. Pemilihan umum yang regular,
- b. Kompetisi terbuka dan sederajat diantara partai-partai politik.

Sedangkan menurut Rasyid ada empat alasan mengapa pemilihan umum dipandang sebagai unsur penting system politik demokratis, yaitu :

- a. Pemilihan umum merupakan prosedur dan mekanisme pendelegasian sebagai kedaulatan rakyat kepada penyelenggaraan Negara, baik yang akan duduk dalam lembaga legislative maupun eksekutif di pusat dan daerah. Untuk bertindak atas nama rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat.
- b. Pemilihan umum merupakan prosedur dan mekanisme pemindahan perbedaan aspirasi dan petentangan kepentingan dari masyarakat ke dalam lembaga penyelenggaraan Negara, baik di pusat maupun di daerah, untuk kemudian dibicarakan dan diputuskan secara beradab.
- c. Pemilihan umum merupakan prosedur dan mekanisme perubahan politik maupun perubahan arah dan pola kebijakan public.

<sup>8</sup>Admin Kajian Komunikasi Politik, "Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkada)", <http://kajianpolitiknungan.blogspot.co.id/2013/06/pemilihan-kepala-daerah-langsung.html#>, Diunduh pada 10 Agustus 2016.

d. Pemilihan umum juga dapat digunakan sebagai prosedur dan mekanisme *engineering* untuk mewujudkan tatanan politik dan pola perilaku politik yang disepakati bersama.<sup>9</sup>

Perubahan penting dalam reformasi konstitusi di Indonesia adalah pemilihan umum yang demokratis. Pemilu 2004 tidak hanya dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang independen, untuk pemilihan anggota legislatif dan presiden, tetapi juga berimplikasi kepada pemilihan kepala daerah yang terwujud setelah dilakukannya revisi Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.

Perubahan undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1995 Pasal 1 ayat (2), menyatakan bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tetapi dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.

Salah satu wujud dari kedaulatan rakyat adalah penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) dalam waktu-waktu tertentu yang semuanya dilaksanakan menurut undang-undang sebagai perwujudan Negara hukum dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena Pemilu pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.

<sup>9</sup>Admin Kajian Komunikasi Politik, “Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkada)”, <http://kajianpolitiknungan.blogspot.co.id/2013/06/pemilihan-kepala-daerah-langsung.html#>, Diunduh pada 10 Agustus 2016.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Pemilu Legislatif *juncto* Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden menyatakan bahwa “Pemilu adalah sarana pelaksanaan Kedaulatan Rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.”

Menurut Tambunan, berpendapat bahwa “Pemilihan Umum merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari pada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.”<sup>10</sup>

Sanit berpendapat bahwa pemilu adalah :

“Dari segi defenisi, kepada daerah tidak dirumuskan secara tersirat sebagai pemilihan umum tetapi secara substansi seluruh asas dan proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah adalah pemilihan umum. Yaitu sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 yang diadopsi seluruhnya dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.”<sup>11</sup>

Kepala daerah mempunyai peranan yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemeratan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara

<sup>10</sup>Admin Kajian Komunikasi Politik, “Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkada)”, <http://kajianpolitikuningan.blogspot.co.id/2013/06/pemilihan-kepala-daerah-langsung.html#>, Diunduh pada 10 Agustus 2016.

<sup>11</sup>Admin Kajian Komunikasi Politik, “Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkada)”, <http://kajianpolitikuningan.blogspot.co.id/2013/06/pemilihan-kepala-daerah-langsung.html#>, Diunduh pada 10 Agustus 2016.



pemerintahan pusat dan daerah serta antar daerah untuk menjaga keutuhan

Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu, diperlukan figur

Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan kedepan dan siap melakukan perubahan kearah yang lebih baik.

Konsekuensi logis dari ketentuan tersebut adalah bahwa pemilihan Kepala

Daerah harus memperoleh legitimasi masyarakat secara penuh. Disisi lain pemilihan kepala daerah secara demokratis tersebut sebagai manifestasi

daripada wujud kedaulatan rakyat pada tingkat daerah yaitu, Provinsi,

Kabupaten dan Kota dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Terlaksananya pilkada langsung menunjukkan adanya peningkatan

demokrasi di Indonesia. Kadar demokrasi suatu Negara ditentukan antara lain oleh seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan siapa

diantara mereka yang dijadikan pejabat Negara, baik ditingkat nasional

maupun daerah yang dipilih langsung oleh rakyatnya, semakin tinggi kadar demokrasi dari Negara tersebut. Sebuah keniscayaan dengan

otonomi daerah dan desentralisasi, kadar partisipasi politik rakyat semakin

tinggi, baik dalam memilih pejabat publik. Hadenius dalam Crossant mengatakan bahwa : “Suatu pemilu, termasuk pilkada langsung, disebut

demokrasi kalau memiliki makna dengan merujuk tiga kriteria, yaitu (1)

keterbukaan, (2) katepatan dan (3) keefektifan pemilu. Kriteria tersebut harus dipenuhi bukan hanya pada saat pemungutan suara saja, melainkan

juga sewaktu dilakukan kampanye dan perhitungan suara, Kriteria itu juga

berarti kepala daerah yang dipilih benar-benar akan menduduki jabatannya.”<sup>12</sup>

Keterbukaan mengandung tiga maksud bahwa akses pada pilkada harus terbuka bagi setiap warga Negara (*universal suffrage*, atau hak pilih universal), akses warga yang terbuka berarti bahwa hak pilih benar-benar bersifat universal, seluruh warga negara dijamin memiliki hak pilih tanpa diskriminasi. Keterbukaan juga berarti persamaan nilai-nilai suara diseluruh warga Negara tanpa terkecuali. Prinsip yang digunakan adalah *one person, one vote, one value*. Semua warga Negara dihitung sama. Kriteria mengenai ketepatan bertujuan pada pendaftaran dan identifikasi pemilih, kampanye dan prosedur pemilu dalam pengertian lebih ketat, yaitu semua calon harus mempunyai akses yang sama kepada media Negara dan swasta berdasarkan standar-standar hukum yang sama, aparat Negara harus netral secara politis pada saat menyelenggarakan pilkada. Kedaulatan rakyat didalamnya mengandung pengertian bahwa pilkada langsung harus efektif, itu berarti jabatan kepala eksekutif harus diisi semata-mata dengan pemilu.

Undang-Undang memandang bahwa pemilihan Kepala Daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara, pertama, pemilihan oleh DPRD, kedua pemilihan langsung oleh rakyat. Pasal 62 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak mencantumkan tugas dan wewenang DPRD

---

<sup>12</sup>Admin Kajian Komunikasi Politik, “Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkada)”, <http://kajianpolitikuningan.blogspot.co.id/2013/06/pemilihan-kepala-daerah-langsung.html#>, Diunduh pada 10 Agustus 2016.

untuk memilih kepala daerah langsung. Dengan demikian, makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Republik Indonesia tahun 1945 adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945 yang sudah diamandemen, pasal 18 ayat (4) menyebutkan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara demokratis. Ketentuan pemilihan kepala daerah tersebut ditafsirkan sebagai pemilihan tidak langsung, artinya dipilih oleh DPRD. Namun setelah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah diterbitkan dan ditandatangani oleh Presiden Megawati Soekarno putri pada tanggal 15 oktober 2004, secara jelas disebutkan pada pasal 56 ayat (1) 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.” Lebih lanjut lagi dijelaskan oleh Ma’ruf, dalam Mubarak ada lima pertimbangan penting penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia yaitu :

“*Pertama*, Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan Presiden dan wakil presiden, DPD, DPR bahkan Kepala Daerah selama ini telah dilakukan secara langsung, *Kedua*, Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan Undang-Undang Dasar 1945. Seperti yang diamandemen pasal 18 ayat (4) undang-undang Dasar

1945, Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah, Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Hal ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, *Ketiga*, Pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*Civil education*), *Keempat*, pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat Otonomi Daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal, maka komitmen dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat, dan *Kelima*, Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional.”<sup>13</sup>

Dari sisi demokrasi, menurut Rozu dkk, bahwa :

Pilkada langsung merupakan jawaban yang paling mutlak di dalam menanggapi pertanyaan “bagaimana suara rakyat hendak dihargai.” Kendati proses pencalonannya masih melewati partai politik yang ada di DPRD, pemilih diberi kebebasan untuk menentukan pasangan calon yang dikehendaki. Prinsip hak asasi politik, yaitu “satu orang satu suara dan satu nilai.” (*One person one vote and one value*) sungguh-sungguh tercermin disana. Siapa saja memiliki kesempatan untuk menjadi pemimpin daerah asal lulus dari seleksi aturan-aturan yang berlaku dan dipilih rakyat lewat pemilihan kepala daerah secara langsung. Dengan kata

<sup>13</sup>Admin Kajian Komunikasi Politik, “Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkada)”, <http://kajianpolitiknungan.blogspot.co.id/2013/06/pemilihan-kepala-daerah-langsung.html#>, Diunduh pada 10 Agustus 2016.

lain, tidak lagi ada perdebatan antara elit dengan massa dalam memilih pejabat publik yang paling menentukan di daerah.<sup>14</sup>

Pemilihan Kepala Daerah langsung merupakan tonggak sejarah yang sangat penting bagi pengembangan demokrasi di daerah. Tujuan utama pemilihan kepala daerah secara langsung diantaranya adalah menumbuhkan peran serta masyarakat secara luas. Dalam konteks ini pula pilkada diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pelaksanaan pilkada langsung tidak hanya dijiwai oleh semangat demokrasi, tetapi lebih penting lagi mengacu pada kaidah dan prinsip dasar Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Presiden Joko Widodo (Jokowi) pada 1 Juli 2016 lalu telah mengesahkan Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Hal-hal penting yang diatur dalam Undang-Undang ini antara lain, bahwa Partai Politik yang dapat mendaftarkan pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota merupakan Partai Politik yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal terjadi perselisihan kepengurusan Partai Politik, kepengurusan Partai Politik tingkat Pusat yang dapat mendaftarkan

---

<sup>14</sup>Admin Kajian Komunikasi Politik, "Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkada)", <http://kajianpolitiknungan.blogspot.co.id/2013/06/pemilihan-kepala-daerah-langsung.html#>, Diunduh pada 10 Agustus 2016.

pasangan calon merupakan kepengurusan Partai Politik tingkat Pusat yang sudah memperoleh putusan Mahkamah Partai atau sebutan lain dan didaftarkan serta ditetapkan dengan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.

“Dalam hal pendaftaran dan penetapan kepengurusan Partai Politik sebagaimana dimaksud belum selesai, sementara batas waktu pendaftaran pasangan calon di KPU Provinsi atau KPU (Komisi Pemilihan Umum) Kabupaten/Kota akan berakhir, kepengurusan Partai Politik yang berhak mendaftarkan pasangan calon adalah kepengurusan Partai Politik yang tercantum dalam keputusan terakhir menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia,” bunyi pasal 40A ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Selain itu, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dibantu oleh pasangan calon perseorangan atau tim yang diberikan kuasa oleh pasangan calon menyerahkan dokumen syarat dukungan kepada PPS (Panitia Pemungutan Suara) untuk dilakukan verifikasi faktual paling lambat 28 (dua puluh delapan) Hari sebelum waktu pendaftaran pasangan calon dimulai. “Verifikasi faktual sebagaimana dimaksud dilakukan dengan metode sensus dengan menemui langsung setiap pendukung calon,” bunyi Pasal 48 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Verifikasi faktual sebagaimana dimaksud, terhadap pendukung calon yang tidak dapat ditemui pada saat verifikasi faktual, pasangan calon

diberikan kesempatan untuk menghadirkan pendukung calon yang dimaksud di kantor PPS paling lambat 3 (tiga) hari terhitung sejak PPS tidak dapat menemui pendukung tersebut. “Jika pasangan calon tidak dapat menghadirkan pendukung calon dalam verifikasi faktual sebagaimana dimaksud, maka dukungan calon dinyatakan tidak memenuhi syarat,” bunyi Pasal 48 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Sementara dalam hal pasangan calon perseorangan meninggal dunia terhitung sejak ditetapkan sebagai pasangan calon sampai dengan hari pemungutan suara, pasangan calon dinyatakan gugur serta tidak dapat mengikuti Pemilihan.

Undang-Undang ini juga menyebutkan, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada Pemilihan 1 (satu) pasangan calon, jika mendapatkan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah. Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud, pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya. “Pemilihan berikutnya sebagaimana dimaksud pada, diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan,” bunyi Pasal 54D ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 juga menegaskan, bahwa Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu) Provinsi menerima, memeriksa, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilihan dalam

jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja. “KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu Provinsi dengan menerbitkan keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan Bawaslu Provinsi,” bunyi Pasal 135A ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Sementara itu perkara perselisihan hasil Pemilihan, menurut UU ini, diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus, yang dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional. “Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus,” bunyi Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Peserta Pemilihan juga dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil Pemilihan paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak diterimanya permohonan. “Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud bersifat final dan mengikat,” bunyi Pasal 157 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Gubernur dan Wakil Gubernur dilantik oleh Presiden di ibu kota negara. Dalam hal Presiden berhalangan, pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur dilakukan oleh Wakil Presiden. Dalam hal Wakil Presiden



berhalangan, pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur dilakukan oleh Menteri. Adapun Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilantik oleh Gubernur di ibu kota Provinsi yang bersangkutan. Dalam hal Gubernur berhalangan, pelantikan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilakukan oleh Wakil Gubernur. “Dalam hal Gubernur dan/atau Wakil Gubernur tidak dapat melaksanakan sebagaimana dimaksud, Menteri mengambil alih kewenangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat,” bunyi Pasal 164 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Selanjutnya ketentuan mengenai jadwal dan tata cara pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota diatur dengan Peraturan Presiden.<sup>15</sup> Dengan pertimbangan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 171 ayat (5) dan 176 ayat (4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Presiden Joko Widodo (Jokowi) pada 1 Desember 2014 lalu telah menandatangani Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 102 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengusulan dan Pengangkatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota.

Dalam PP Nomor 102 Tahun 2014, penentuan jumlah Wakil Gubernur (Wagub) berlaku ketentuan:

<sup>15</sup> Admin Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, “Jadi UU No. 10 Tahun 2016, Presiden Jokowi Sudah Sahkan UU Pilkada”, <http://setkab.go.id/jadi-uu-no-10-tahun-2016-presiden-jokowi-sudah-sahkan-uu-pilkada/>, Di undu pada 14 Januari 2017.

- a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 1.000.000 jiwa tidak memiliki Wagub
- b. Provinsi dengan penduduk 1 juta – 3 juta jiwa memiliki 1 (satu) Wagub
- c. Provinsi dengan jumlah penduduk di atas 3 juta – 10 juta jiwa dapat memiliki 2 (dua) Wagub, dan
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk di atas 10 juta dapat memiliki 3 Wagub.

Adapun penentuan jumlah Wakil Bupati (Wabup)/Wakil Walikota (Wawali) berlaku ketentuan:

- a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 100.000 jiwa tidak memiliki Wakil Bupati/Wakil Walikota
- b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk 100 ribu–250 ribu jiwa memiliki 1 (satu) Wakil Bupati/Wakil Walikota, dan
- c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk di atas 250 jiwa dapat memiliki 2 (dua) Wakil Bupati/Wakil Walikota.

“Pengisian Wagub, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilaksanakan paling lambat 1 (satu) bulan setelah pelantikan Gubernur, Bupati, dan Walikota,” bunyi Pasal 3 Ayat (1) PP Nomor 102 Tahun 2014 disebutkan, bahwa masa jabatan Wagub, Wakil Bupati/Wakil Walikota berakhir bersamaan dengan masa jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Adapun di ayat berikutnya disebutkan, bahwa Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan

Wakil Walikota berasal dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau non Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut PP Nomor 102 Tahun 2014 calon Wagub diusulkan oleh Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah pelantikan Gubernur. Sementara calon Wakil Bupati dan calon Wakil Walikota diusulkan oleh Bupati dan Walikota kepada Mendagri melalui Gubernur paling lama 15 (lima belas) hari kerja setelah pelantikan Bupati/Walikota. “Gubernur, Bupati dan Walikota yang tidak mengusulkan calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari Mendagri untuk Gubernur, dan teguran tertulis Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat untuk Bupati dan Walikota, ” bunyi Pasal 5 ayat (4) PP Nomor 102 Tahun 2014.

Dalam hal Wakil Gubernur berhenti atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, Gubernur mengusulkan calon Wakil Gubernur kepada Presiden melalui Mendagri dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja setelah pengesahan pemberhentian Wakil Gubernur.

Hal yang sama berlaku bagi Wakil Bupati dan Wakil Walikota yang berhenti atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, namun usulannya disampaikan kepada Mendagri melalui Gubernur. Setelah dilakukan verifikasi paling lama 4 (empat) hari kerja, Mendagri akan menyampaikan usulan pengesahan

pengangkatan Wakil Gubernur yang memenuhi persyaratan kepada Presiden. Sementara untuk Wakil Bupati dan Wakil Walikota, usulan disampaikan Gubernur kepada Mendagri. “Pengangkatan Wakil Gubernur ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Pengangkatan Wakil Bupati dan Wakil Walikota ditetapkan dengan Keputusan Mendagri,” bunyi Pasal 9 Ayat (1,2) PP Nomor 102 Tahun 2014.

Selanjutnya, Wakil Gubernur dilantik oleh Gubernur atau Mendagri paling lama 2 (dua) hari kerja setelah diterimanya Keputusan Presiden. Sementara Wakil Bupati dilantik oleh Bupati dan Wakil Walikota dilantik oleh Walikota paling lama 2 (dua) hari kerja setelah diterimanya Keputusan Mendagri.

PP Nomor 102 Tahun 2014 menegaskan, Gubernur, Bupati, dan Walikota yang pengesahan pengangkatannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang tidak memiliki Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota, mengusulkan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota paling lama 15 (lima belas) hari kerja setelah Peraturan Pemerintah ini berlaku.<sup>16</sup>

## **2. Pemilihan Wakil Gubernur Sebagai Wujud Pergantian Antar Waktu Karena Kematian**

Penggantian Antarwaktu (PAW) menjadi alat efektif untuk menyingkirkan anggota dewan yang berseberangan dengan kepentingan

<sup>16</sup>Admin Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, “Inilah PP Tentang Pengusulan dan Pengangkatan Wagub, Wabup, dan Wakil Walikota”, <http://setkab.go.id/inilah-pp-tentang-pengusulan-dan-pengangkatan-wagub-wabup-dan-wakil-walikota/>, Di unduh pada tanggal 14 Januari 2107.

pengurus partai politik, akibatnya eksistensi anggota dewan sangat tergantung dengan selera pengurus partai politik, sehingga menggeser orientasi anggota dewan menjadi penyalur kepentingan pengurus partai politik, padahal keberadaan anggota dewan karena dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum yang bersifat langsung, bebas, jujur dan adil.

Penggantian Antarwaktu (PAW) dihidupkan kembali dan bahkan mendapat payung konstitusional. Dalam pengaturan perundang-undangan yang lahir kemudian, seperti Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, hak Penggantian Antarwaktu (PAW) partai politik semakin dipertegas. Meskipun undang-undang baru ini dianggap telah melakukan perubahan mendasar terhadap DPR sebagai penyalur aspirasi rakyat, ternyata Penggantian Antarwaktu (PAW) masih tetap dikenal.

Hak Penggantian Antarwaktu (PAW) dapat dilakukan partai politik terhadap para anggotanya yang duduk sebagai anggota parlemen, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Penggantian Antarwaktu (PAW) sendiri tidak lepas dari eksistensi partai politik. Keberadaan partai politik merupakan salah satu dari bentuk perlembagaan sebagai wujud ekspresi ide, pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis. Karena itu, keberadaan partai politik berkaitan erat dengan prinsip-prinsip kemerdekaan berpendapat (*freedom of expression*),

berorganisasi (*freedom of association*), dan berkumpul (*freedom of assembly*).<sup>17</sup>

Dalam pasal 18 ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota di pilih secara demokratis”. Pasal ini berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah, dari setiap daerah walaupun ada beberapa daerah menggunakan otonomi khusus. Perubahan dalam pasal ini terjadi di dalam amandemen yang ke-2 Undang-Undang Dasar 1945. Implementasi dari pasal ini di antaranya ialah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004, kemudian di ganti dengan yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. “Apabila gubernur berhenti sebagaimana dimaksud pada Pasal 78 atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dilakukan pengisian jabatan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah”, dalam hal ini mengacu kepada pasal 87 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014. Pasal ini belum mencakup semuanya, karena pemberhentiaan gubernur harus berdasarkan putusan yang bersifat tetap.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah telah diakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang

---

<sup>17</sup>Rida Farida, “Mekanisme Penggantian Antarwaktu (PAW) Anggota DPR dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat”, dalam “Jurnal Cita Hukum”, Vol. II No. 2, Desember 2015, hal. 372.

Pemerintah Daerah yang mengatur tentang keikutsertaan pasangan 4 calon perseorangan (independen) dalam pemilihan Kepala Daerah. Namun yang menjadi permasalahannya posisi Wakil Kepala Daerah yang kosong pasca diangkatnya Wakil Kepala Daerah menjadi Kepala Daerah, menurut aturan Perundang-undangan tentang Pergantian Wakil Kepala Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Pasal 26 Ayat (5) dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 131 Ayat (2b). Keduanya sama-sama berbunyi : “Untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari calon perseorangan karena menggantikan kepala daerah yang meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh rapat paripurna DPRD”.

Berbeda jika Wakil Kepala Daerah yang mengundurkan diri berasal dari partai politik atau gabungan partai politik. Hal tersebut diatur secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Pasal 26 Ayat (6) dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 131 Ayat (c). Keduanya sama-sama berbunyi: “Dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari partai politik atau gabungan partai

politik karena meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dipilih dalam rapat paripurna DPRD”.

Dan pada pasal 108 ayat (6) berbunyi: “untuk memilih wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4), pemilihannya dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari”. Pada

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 pasal 97 ayat (4) yang isinya:

”pemilihan wakil kepala daerah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (3) dan ayat (3a), dilaksanakan pada rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh

sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD, selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari sejak dinyatakan berhalangan tetap”. Akan berbeda pula pada peraturan pemerintah terbaru yaitu

Peraturan Pemerintah nomor 102 tahun 2014 tentang tata cara pengusulan dan pengangkatan wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota dimana pada pasal 5 menjelaskan bahwa Bupati dan Walikota wajib

mengusulkan Wakil Bupati dan Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah pelantikan Bupati dan Walikota, dan ayat

4 menjelaskan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang tidak mengusulkan



calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur dan teguran tertulis dari Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat untuk Bupati dan Walikota.

Wakil Kepala Daerah ialah wakil dari pucuk pimpinan (Kepala Daerah) di suatu wilayah pemerintahan. Wakil Kepala Daerah punya kedudukan yang setara dengan Kepala Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan, terkecuali dalam penentuan kebijakan.

Tugas dari Wakil Kepala Daerah sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 66 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berbunyi:

(1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas :

a. membantu Kepala Daerah dalam:

- 1) memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah
- 2) mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan
- 3) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur, dan

- 4) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota
  - b. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah
  - c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, dan
  - d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

(3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Maka peran wakil kepala daerah sangatlah penting di daerah oleh karenanya dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah, kepala daerah wajib menunjuk seseorang untuk mengisi jabatan wakil kepala daerah sesuai dengan mekanisme peraturan perundang undangan.

Mekanisme Peraturan Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah (Wakil Gubernur/Wakil Bupati/Wakil Walikota yang Dipilih dari

Jalur Perseorangan baik tingkat Pemerintahan Provinsi maupun Kabupaten/Kota) dijelaskan sebagai berikut<sup>18</sup> :

a. Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) mengajukan 2 (dua) orang calon Wakil Kepala Daerah (Wakil Gubernur/Wakil Bupati/Wakil Walikota) untuk dipilih dalam Rapat Paripurna DPRD (sesuai dengan pasal 26 ayat (7) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan pada pasal 108 ayat (6) berbunyi: “untuk memilih wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4), pemilihannya dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari.

b. Mekanisme untuk mendapatkan 2 (dua) orang calon Wakil Kepala Daerah tersebut dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara yaitu melalui:

a) Penunjukan langsung oleh Kepala Daerah, Atau

b) Dengan cara proses penyaringan/pendaftaran calon Wakil Kepala Daerah yang dibantu oleh masing-masing tim seleksi Internal dari

Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota)

Baik melalui penunjukan langsung maupun penyaringan melalui pendaftaran, maka Kepala Daerah harus memilih 2 (dua) orang calon

Wakil Kepala Daerah sesuai dengan yang dipersyaratkan oleh peraturan perundang-undangan yaitu Pasal 58 Undang-Undang Nomor 32 Tahun

<sup>18</sup>Mulyana Massmoel, “Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah yang Dipilih Melalui Jalur Perseorangan Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan”, <http://jurnal.unpad.ac.id/ejournal/article/view/2424> , Diunduh pada 15 Agustus 2016.

2004 jo. Undang-Undang 12 Tahun 2008 tentang Persyaratan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Dengan penunjukan langsung dari Kepala Daerah maupun penyaringan melalui pendaftaran tim khusus semata-mata untuk memberikan kesempatan kepada setiap Warga Negara Indonesia yang memenuhi persyaratan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, dikotomi antara calon dari partai politik dan calon dari perseorangan dihilangkan karena di dalam peraturan perundang-undangan yang ada tidak disebutkan harus diisi dengan calon dari perseorangan kembali, sehingga kesempatan terbuka luas bagi seluruh Warga Negara Indonesia baik dari kalangan partai politik maupun dari kalangan perseorangan (independen). Kedua-duanya mempunyai kesempatan yang sama sesuai dengan peraturan perundang-undangan :

- a. Kepala Daerah memberikan 2 (dua) nama calon Wakil Kepala Daerah kepada DPRD Provinsi/Kab/Kota. Selanjutnya, persyaratan administrasi 2 (dua) orang calon Wakil Kepala Daerah tersebut dilakukan Verifikasi (sesuai dengan Pasal 42A PP Nomor 49 Tahun 2008 yang didukung dengan Peraturan DPRD Provinsi/Kab/Kota tentang Tata Tertib Pemilihan Wakil Gubernur/Wakil Bupati/Wakil Walikota). Verifikasi dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu:
  - 1) Pimpinan DPRD Provinsi/Kab/Kota meminta bantuan kepada KPUD Provinsi/Kab/Kota, dan/atau

2) Dengan membentuk Panitia Pemilihan (Panlih) yang bersifat sementara (*ad hoc*) yang berasal dari anggota DPRD yang pembentukannya dengan Keputusan DPRD.

Peran serta keterlibatan KPUD untuk duduk dalam tim verifikasi hanya sebatas memberikan pertimbangan dan penilaian, tanpa memberikan keputusan akhir.

- b. Setelah dilakukan verifikasi dan memenuhi persyaratan, maka Rapat Paripurna DPRD Provinsi/Kab/Kota melalui Pimpinan DPRD Provinsi/Kab/Kota menetapkan 2 (dua) calon Wakil Gubernur/Wakil Bupati/Wakil Walikota terpilih sesuai dengan persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan untuk selanjutnya dipilih dalam Rapat Paripurna DPRD.
- c. Pelaksanaan Pemilihan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh Anggota DPRD yang hadir dan telah mencapai *quorum* dalam Rapat Paripurna DPRD dengan memperhatikan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib Pemilihan Wakil Kepala Daerah.
- d. Dalam proses pengisian kekosongan jabatan Wakil Gubernur maupun Wakil Bupati/Wakil Walikota dilakukan melalui langkah koordinasi dan konsultasi antara Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dengan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) dan juga DPRD Provinsi/Kab/Kota baik dalam proses pengunduran diri maupun pengisian kekosongan jabatan serta dalam proses penyusunan Tata

Tertib Pemilihan DPRD dengan memperhatikan aspirasi publik/masyarakat luas.

Namun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 102 tahun 2014 tentang Tata Cara Pengusulan dan Pengangkatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota, pada pasal 5 menjelaskan bahwa Bupati dan Walikota wajib mengusulkan Wakil Bupati dan Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah pelantikan Bupati dan Walikota, dan ayat 4 menjelaskan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang tidak mengusulkan calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur dan teguran tertulis dari Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat untuk Bupati dan Walikota.

### 3. Disekresi Kebijakan

Menurut Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Menggunakan diskresi sesuai dengan tujuannya merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan. Demikian yang diatur dalam Pasal 6 ayat (2) huruf e *jo* ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014.

Hal-hal penting menyangkut diskresi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 antara lain:

a. Diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang

berwenang [Pasal 22 ayat (1)]

b. Setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk Pasal 22 ayat (2) dan penjelasan]:

1) Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan

2) Mengisi kekosongan hukum

3) Memberikan kepastian hukum, dan

4) Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna

kemanfaatan dan kepentingan umum. Adapun yang dimaksud dengan stagnasi pemerintahan adalah tidak dapat

dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat

kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan,

contohnya: keadaan bencana alam atau gejolak politik.

c. Diskresi pejabat pemerintahan meliputi [Pasal 23]:

1) Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan

Keputusan dan/atau Tindakan

2) Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur

3) Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas, dan

4) Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

d. Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat [Pasal 24]:

1) Sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2)

2) Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

3) Sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)

4) Berdasarkan alasan-alasan yang objektif

5) Tidak menimbulkan Konflik Kepentingan, dan

6) Dilakukan dengan itikad baik.

e. Penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari atasan pejabat sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan. Persetujuan dimaksud dilakukan apabila penggunaan diskresi menimbulkan akibat hukum



yang berpotensi membebani keuangan negara [Pasal 25 ayat (1) dan (2)].<sup>19</sup>

#### **a. Tatalaksana Pengambilan Diskresi Kebijakan**

Pada hakekatnya diskresi merupakan kebebasan bertindak atau kebebasan mengambil keputusan dari badan atau pejabat administrasi pemerintahan menurut pendapatnya sendiri sebagai pelengkap dari asas legalitas manakala hukum yang berlaku tidak mampu menyelesaikan permasalahan tertentu yang muncul secara tiba-tiba, bisa karena peraturannya memang tidak ada atau karena peraturan yang ada yang mengatur tentang sesuatu hal tidak jelas.

Batas-batas penggunaan diskresi dapat melihat rumusan di dalam Pasal 24 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Rumusan pokok pasal tersebut memberi batasan terhadap diskresi dengan menyebutkan bahwa Pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi dalam mengambil keputusan wajib mempertimbangkan tujuan diskresi, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar diskresi dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dari rumusan tersebut terlihat bahwa rambu-rambu dalam penggunaan diskresi dan pembuatan kebijakan pemerintah berdasarkan Hukum Administrasi Negara adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas larangan penyalahgunaan

1. <sup>19</sup><http://setkab.go.id/uu-no-302014-inilah-hak-kewajiban-dan-diskresi-pejabat-pemerintahan/>, diakses pada 14 Januari 2017 pukul 14.40 WIB

wewenang (*detournement de pouvoir*) dan asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*). Dengan kata lain, kebijakan pemerintah akan dikategorikan sebagai kebijakan yang menyimpang jika didalamnya ada unsur sewenang-wenang. Selain itu kebijakan dianggap menyimpang jika bertentangan dengan kepentingan umum.

Ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diuji dengan asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*) yakni asas yang menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu. Jika menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang ini dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang. Unsur sewenang-wenang diuji dengan asas rasionalitas atau kepantasan (*redelijk*). Suatu kebijakan dikategorikan mengandung unsur *willekeur* jika kebijakan itu nyata-nyata tidak masuk akal atau tidak beralasan (*kennelijk onredelijk*). Sedangkan penggunaan diskresi dapat dikategorikan mencampuradukkan wewenang apabila menggunakan diskresi tidak sesuai dengan tujuan wewenang yang diberikan atau bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Penggunaan Diskresi dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang.

Tujuan penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi

pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Selanjutnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tersebut menyebutkan bahwa penggunaan diskresi wajib dipertanggungjawabkan kepada pejabat atasannya dan masyarakat yang dirugikan akibat keputusan diskresi yang telah diambil serta dapat diuji melalui upaya administratif atau gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara.

Ketentuan tersebut berarti bahwa Undang-Undang Administrasi Pemerintahan bukan hanya akan memberi batas-batas penggunaan diskresi oleh Badan/Pejabat administrasi Pemerintahan, akan tetapi juga mengatur mengenai pertanggungjawaban Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan terhadap penggunaan diskresi yang tidak hanya bersifat pasif dalam arti menunggu adanya gugatan dari masyarakat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, akan tetapi juga bersifat aktif dengan adanya kewajiban mempertanggungjawabkan penggunaan diskresi kepada Pejabat atasannya mengingat hal tersebut merupakan suatu kewajiban yang sifatnya melekat pada kewenangan yang menjadi dasar adanya diskresi itu sendiri dan di dalam penjelasannya disebutkan bahwa pertanggungjawaban kepada atasan dilaksanakan dalam bentuk tertulis dengan memberikan alasan-alasan pengambilan keputusan diskresi. Meskipun didalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini tidak mengatur sanksi apabila ketentuan

keharusan melapor kepada atasannya tersebut tidak dilaksanakan, tetapi paling tidak dengan dijadikannya batas-batas penggunaan diskresi sebagai suatu norma yang mengikat, maka hal tersebut sudah cukup untuk menghindari dilaksanakannya penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan perbuatan sewenang-wenang (*willekeur*) oleh Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan, sebab tujuan utama dari normatifisasi adalah menciptakan dan menjadikan Hukum Administrasi Negara menunjang kepastian hukum yang memberi jaminan dan perlindungan hukum, baik bagi warga negara maupun administrasi negara.

Berdasarkan hal tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa penggunaan kewenangan diskresi oleh Badan/Pejabat administrasi pemerintahan hanya dapat dilakukan dalam hal tertentu dimana peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak mengaturnya atau karena peraturan yang ada yang mengatur tentang sesuatu hal tidak jelas dan hal tersebut dilakukan dalam keadaan darurat/mendesak demi kepentingan umum yang telah ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud persoalan-persoalan penting yang mendesak, sekurang-kurangnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

- 1) Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu, kepentingan bangsa dan negara, kepentingan

masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan.

2) Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan.

3) Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi Negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.

4) Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna.

5) Jika persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

Dapat disimpulkan bahwa keadaan mendesak adalah suatu keadaan yang muncul secara tiba-tiba menyangkut kepentingan umum yang harus diselesaikan dengan cepat, dimana untuk menyelesaikan

persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum. Sedangkan pengertian kepentingan umum menurut penjelasan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun

1986 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan Negara dan/atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan pembangunan, sesuai

dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya masih

memungkinkan peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral menafsirkan arti kepentingan umum pada bidang tertentu sepanjang bukan mengenai kepentingan orang-orang atau kelompok/golongan tertentu saja melainkan berlaku secara luas.<sup>20</sup>

#### **b. Ketentuan Terkait dengan Diskresi Kebijakan**

Setiap penggunaan wewenang oleh pejabat selalu disertai dengan tanggung jawab, sesuai dengan prinsip “*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*”, yakni tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban. Karena wewenang itu melekat pada jabatan, namun dalam implementasinya dijalankan oleh manusia selaku wakil atau fungsionaris jabatan, maka pertanggungjawabannya dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

- 1) Sebagai tanggungjawab jabatan, dan
- 2) Sebagai tanggungjawab pribadi.

Apabila perbuatan hukum seseorang untuk dan atas nama jabatan (*ambtshalve*), maka pertanggungjawabannya terletak pada jabatan. Jika

ada ganti rugi atau denda, maka dibebankan pada APBN atau APBD.

Sedangkan perbuatan seseorang dalam kapasitas selaku pribadi, maka konsekuensi dan pertanggungjawabannya terletak pada orang yang

bersangkutan, tidak dapat dibebankan pada jabatan, tidak juga dibebankan pada APBN atau APBD ketika ada ganti rugi atau denda akibat kesalahan pribadi. Tanggung jawab pribadi berkaitan dengan

---

<sup>20</sup>Jurnal Yuridis Vol.2 No. 1 Juni 2015 : 134-150

maladministrasi dalam penggunaan wewenang maupun *public service*.

Seorang pejabat yang melaksanakan tugas dan kewenangan jabatan atau membuat kebijakan akan dibebani tanggung jawab pribadi jika melakukan tindakan maladministrasi.

Maladministrasi berasal dari bahasa Latin *malum* (jahat, buruk, jelek) dan *administrare* (*to manage*, mengurus, atau melayani). Maladministrasi berarti pelayanan atau pengurusan yang buruk atau jelek. Berdasarkan pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yang dimaksud Maladministrasi adalah “Perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan”.

Dalam panduan investigasi untuk Ombudsman Republik Indonesia, disebutkan dua puluh macam maladministrasi, yakni penundaan atas pelayanan (berlarut-larut), tidak menangani, melalaikan kewajiban, persekongkolan, kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil, nyata-nyata berpihak, pemalsuan, pelanggaran undang-undang, perbuatan melawan hukum, diluar kompetensi, tidak kompeten, intervensi, penyimpangan prosedur, bertindak sewenang-

wenang, penyalahgunaan wewenang, bertindak tidak layak/tidak patut, permintaan imbalan uang/korupsi, penguasaan tanpa hak, dan penggelapan barang bukti.

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang didalamnya ada unsur maladministrasi dan merugikan warga negara, tanggung jawab dan tanggung gugatnya dibebankan kepada pribadi orang yang melakukan tindakan maladministrasi tersebut.

Dalam lapangan hukum administrasi, tidak semua administrasi atau jabatan yang menjalankan kewenangan pemerintah itu secara otomatis memikul tanggung jawab hukum, tergantung dengan cara apa jabatan itu memperoleh kewenangan. Jabatan yang menjalankan kewenangan atas dasar atribusi dan delegasi adalah sebagai pihak yang memikul tanggung jawab hukum. Sedangkan yang menjalankan kewenangan atas dasar mandat bukan pihak yang memikul tanggung jawab hukum dan tanggung jawab dibebankan kepada pemberi mandat (*mandans*). Secara teoretik, pada atribusi dan delegasi itu terjadi peralihan wewenang dari *attribuans* dan *delegans* kepada *attributaris* dan *delegetaris*, sementara dalam hal mandat terjadi peralihan wewenang dari *mandans* kepada *mandataris*. Peralihan wewenang inilah yang menjadi dasar peralihan tanggungjawab sebagaimana prinsip diatas.



Dalam konsep hukum publik, pertanggungjawaban hukum itu berkaitan dengan penggunaan kewenangan yang tidak sesuai dengan norma hukum, baik dalam bentuk bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, penyalahgunaan wewenang, nyata-nyata tidak masuk akal, maupun ada unsur sewenang-wenang yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak warga Negara.

Adapun pertanggungjawaban hukum pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi harus dibedakan dari segi administrasi, perdata dan pidana. Dari segi administrasi, keputusan diskresi wajib dilaporkan secara tertulis kepada atasan langsung pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi. Apabila menurut penilaian atasan pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi, keputusan diskresi tersebut tidak dapat dibenarkan dari segi hukum dan dari segi kebijakan, maka atasan pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi harus memerintahkan agar keputusan diskresi tersebut dicabut.

Selanjutnya, keputusan diskresi yang menimbulkan akibat tindakan pidana, harus menjadi tanggung jawab Pejabat Administrasi Pemerintahan atau Badan yang bersangkutan dan Keputusan diskresi yang menimbulkan akibat pada kerugian perdata bagi perorangan, kelompok masyarakat, atau organisasi menjadi tanggung jawab Pejabat Pemerintah yang menetapkan keputusan diskresi serta keputusan diskresi yang diakibatkan oleh kelalaian Pejabat Administrasi Pemerintahan atau Badan, atau karena adanya kolusi, korupsi dan

nepotisme, yang dapat merugikan keuangan negara/daerah dan atau bertentangan dengan kebijakan negara, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah atau dapat menguntungkan pihak ketiga, dan pihak lain menjadi tanggung jawab pribadi (*foult de personale*) Pejabat Administrasi Pemerintahan yang tidak dapat dibebankan kepada negara baik perdata maupun pidana.

Untuk mengukur tindakan yang menyalahi wewenang diskresi dalam lapangan hukum administrasi negara adalah sebagai berikut:

- 1) Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan
  - 2) Penyalahgunaan kewenangan berupa penyimpangan dari tujuan umum
  - 3) Penyalahgunaan kewenangan untuk mencapai tujuan tertentu melalui penggunaan prosedur lain.
- disamping itu dapat pula berupa:

- 1) Perbuatan yang tidak tepat, dalam hal terdapat beberapa opsi/pilihan tindakan, dan
- 2) Perbuatan yang tidak bermanfaat.

Terhadap tindakan/keputusan diskresi sebagaimana tersebut diatas yang menimbulkan kerugian perdata atau berakibat pada tindakan pidana serta melanggar batas-batas diskresi harus dinyatakan sebagai perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat

administrasi pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang dimuat di dalam amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sebagaimana disebutkan diatas, keputusan diskresi tidak dapat diuji secara hukum (*wetmatigheid*), pengujiannya lebih diarahkan kepada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik (AUPB). Apabila masyarakat merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan diskresi dapat mengajukan

keberatan kepada pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi.

Terhadap keberatan masyarakat tersebut, pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi tersebut wajib menjawabnya. Apabila masyarakat

yang merasa kepentingannya dirugikan tersebut masih belum puas terhadap jawaban pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi, maka dapat mengajukan banding administrasi kepada atasan langsung

pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi dan atasan langsung dari pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi wajib pula menjawab atas banding administrasi tersebut. Upaya administrasi yang dapat

ditempuh oleh masyarakat tersebut harus dicantumkan secara implisit di dalam keputusan diskresi. Apabila atasan langsung dari pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi tersebut setuju dengan keberatan

masyarakat, maka keputusan diskresi tersebut diperintahkan untuk dicabut, namun bila atasan langsung dari pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi tersebut tidak setuju dengan keberatan masyarakat,

maka masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata

Usaha Negara. Selanjutnya, merujuk pada Undang-Undang Administrasi Negara, lembaga yang berwenang menguji legalitas tindakan/keputusan diskresi adalah atasan langsung pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Atasan langsung pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi wajib menguji legalitas tindakan/keputusan diskresi meskipun tidak ada keberatan dan banding administrasi dari anggota masyarakat karena ada kewajiban melaporkan keputusan diskresi yang diterbitkan kepada atasan. Sedangkan Pengadilan Tata Usaha Negara baru berwenang untuk menguji legalitas tindakan/keputusan diskresi apabila ada gugatan dan seluruh upaya administratif yang tersedia sudah ditempuh karena pada prinsipnya sebisa mungkin sengketa administrasi dapat diselesaikan oleh administrasi itu sendiri dan setelah seluruh upaya administrasi tidak berhasil, pengadilan sebagai benteng terakhir penegakan hukumlah yang akan memutuskannya. Meskipun upaya administratif sudah dilakukan, namun yang dijadikan sebagai obyek gugatan adalah tetap keputusan diskresi dan bukan jawaban atasan pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi atas banding administrasi, karena apabila yang dijadikan obyek gugatan adalah jawaban atasan pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi, maka apabila gugatan dikabulkan dan Tergugat diwajibkan untuk mencabut keputusan obyek sengketa, maka yang dicabut adalah jawaban atasan pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi dan bukan keputusan

diskresi itu sendiri padahal yang dipersoalkan oleh masyarakat adalah keputusan diskresinya.<sup>21</sup>

#### 4. Gambaran Umum Pemilihan Wakil Gubernur Antar Waktu di Provinsi Kepulauan Riau.

Pengisian jabatan Kepala Daerah sejatinya dilakukan secara demokratis melalui pemilihan berpasangan, artinya pemilihan langsung Kepala Daerah dan pasangannya Wakil Kepala Daerah. Disini terdapat suatu diskrepansi antara Undang-Undang Dasar 1945 dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen menetapkan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Kedudukan Kepala Daerah yang strategis mengakibatkan banyaknya Kepala Daerah terlibat masalah hukum yang memaksanya diberhentikan dari masa jabatannya maupun dikarenakan meninggal dunia. Untuk menghindari terjadinya kekosongan jabatan maka ditetapkan pengganti kepala daerah defenitif.

Ada tiga jenis pengganti Kepala Daerah yang dikenal dalam ketatanegaraan Indonesia yaitu pelaksana harian (Plh), Pelaksana tugas (Plt) dan Penjabat (Pj). Pelaksana harian (Plh) bersifat mandat, dimana pertanggungjawaban masih melekat pada kepala daerah, sedangkan penjabat (Pj) bersifat khusus dan hanya dapat digunakan untuk pejabat pengganti kepala daerah jika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan

<sup>21</sup>Jurnal Yuridis Vol.2 No. 1 Juni 2015 : 134-150

wakil kepala daerah dalam waktu yang bersamaan, dan peristilahan pelaksana tugas (Plt) bersifat umum tidak terbatas untuk pejabat pengganti kepala daerah. Meskipun pada dasarnya istilah Penjabat dan Pelaksana tugas dapat digunakan untuk sebutan pengganti kepala daerah, namun terdapat perbedaan kondisi dalam penggunaan kedua istilah tersebut.

Sesuai Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang pilkada, penggantian Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD masing-masing tingkatan. Ini sesuai dengan pasal 176 ayat 1 yang menerangkan, bahwa dalam hal Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota berhalangan tetap, berhenti, atau diberhentikan, pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh masing-masing DPRD. Mekanisme ini berbeda dari sebelumnya, yakni Walikota, Bupati atau Gubernur punya kewenangan penuh menentukan pendampingnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Namun, setelah Undang-Undang ini diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, kewenangan itu diserahkan kepada parpol pengusung dan DPRD.

Dalam hal yang lebih jelas dapat dirincikan 2 (dua) matriks perbedaannya sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 : Gubernur mengusulkan calon wakil gubernur yang memenuhi persyaratan kepada Presiden melalui menteri untuk diangkat

b. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 : Pengisian wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan masing-masing oleh DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Bila memilih cara pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah melalui “Pengusulan” dari Kepala Daerah kepada Presiden (bagi Wakil Gubernur) dan kepada Menteri Dalam Negeri (bagi Wakil Bupati dan Wakil Walikota) dengan persetujuan DPRD, maka dalam hal ini peran DPRD hanya sekedar memberikan persetujuan (tanpa melalui pemilihan) kepada calon Wakil Kepala Daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah, yang selanjutnya akan disampaikan ke tingkat yang lebih atas. Cara pengisian jabatan seperti ini, hampir sama dengan yang pernah dilaksanakan pada masa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 (pasal 12 dan 13).

Pengisian wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan masing-masing oleh DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Artinya pengisian ini tetap dengan usulan Gubernur, tetapi harus melalui DPRD, dan DPRD menjadi pemilih wakil kepala daerah mana yang mereka pilih. Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015, ini menimbulkan konsep perubahan dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015, yang sebelumnya menggunakan konsep langsung ke Presiden melalui mendagri yang kembali ke konsep politik melalui DPRD, alasannya sudah jelas DPRD tentu memiliki

kepentingan yang berbeda atau bahkan dapat mensetting wakil kepala daerah, karena tentu DPRD adalah lembaga dengan syarat akan kepentingan muatan politis.<sup>22</sup>

Pada akhir tahun 2015 pasangan calon nomor urut 1 di Kepri, Muhammad Sani-Nurdin Basirun (SaNur) secara resmi ditetapkan KPU Kepri, sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih hasil Pilkada Provinsi Kepri 2015. Penetapan dilakukan KPU Kepri dalam rapat pleno di Gedung Asrama Haji Tanjungpinang. Penetapan Sani-Nurdin sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih, ditetapkan melalui keputusan rapat pleno KPU Kepri Nomor 16/Kpts/KPU-Prov-031 tahun 2016 tentang Penetapan Pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Terpilih dari Pilkada Kepri 2015.<sup>23</sup>

Pada tanggal 5 April 2016 Gubernur Kepri HM Sani Meninggal dunia di Rumah Sakit Abdi Waluyo Jakarta setelah mengikuti rapat bersama Presiden RI Joko Widodo dan kepala daerah lainnya di Istana Negara, Jakarta Pusat. Hal tersebut mengakibatkan posisi Gubernur Kepri mengalami kekosongan jabatan.

---

<sup>22</sup>Sangkoeno, "Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah dalam Perspektif Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015", <http://www.sangkoeno.com/2015/11/pengisian-jabatan-wakil-kepala-daerah.html?m=1> , Diunduh pada tanggal 15 September 2016.

<sup>23</sup>Charles Sitompul, "Sani-Nurdin Sah Jadi Gubernur Kepri Terpilih Hasil Pilkada 2015", <http://batam.batamtoday.com/berita66610-Sani-Nurdin-Sah-Jadi-Gubernur-Kepri-Terpilih-Hasil-Pilkada-2015.html> , Diunduh pada tanggal 15 September 2016.



Ketentuan tentang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat ditemukan dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi:

- (1) Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.
- (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.
- (3) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.
- (4) Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk provinsi disebut wakil Gubernur untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota.
- (5) Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Mengenai istilah berhalangan tetap, dapat ditemukan dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

- (1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena :
  - a. Meninggal dunia
  - b. Permintaan sendiri, atau
  - c. Diberhentikan.

(2) Kepala Daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud

pada ayat (1) huruf c diberhentikan karena:

- a. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru
- b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan
- c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah
- d. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah
- e. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah
- f. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

(3) Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf a dan huruf b diberitahukan oleh pimpinan DPRD untuk

diputuskan dalam Rapat Paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD.

Berdasarkan Pasal 29 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah karena meninggal dunia (sebagaimana dimaksud pada Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah) diberitahukan oleh pimpinan DPRD untuk diputuskan dalam Rapat Paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD.<sup>24</sup>

Dalam hal ini, Wakil Gubernur Nurdin Basirun dipastikan akan melanjutkan tugas almarhum HM Sani sebagai Gubernur Kepri hingga masa jabatannya berakhir. Sebelum dikukuhkan sebagai Gubernur Kepri definitif, Mendagri terlebih dahulu mengangkat Nurdin sebagai pelaksana tugas (plt) Gubernur Kepri, sesuai Radiogram Mendagri dengan nomor 121.21/1426/SJ, tertanggal 18 April 2016.

Naiknya Dr. H. Nurdin Basirun, S.Sos, M.Si. menjadi Gubernur Kepri definitif, kursi Wakil Gubernur Kepri menjadi kosong. Pasal 35 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur prosedur pengisian jabatan wakil kepala daerah. Berikut mekanismenya:

- a. Jika kekosongan jabatan wakil masih dalam rentang waktu lebih dari 18 bulan, maka kepala daerah bisa mengusulkan 2 orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD, berdasarkan usulan Partai Politik atau gabungan partai politik yang sebelumnya mengusung pasangan tersebut.
- b. Dalam konteks Kepri, Nurdin bisa mendiskusikan dengan partai politik yang mengusungnya saat Pilkada serentak 2015 lalu, untuk

<sup>24</sup> Hukum Online.com, "Tata Cara Penggantian Jika Penggantian Kepala Daerah Dan Wakilnya Berhalangan Tetap", <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt52dbe81ce35e9/tata-cara-penggantian-jika-kepala-daerah-dan-wakilnya-berhalangan-tetap> , Diunduh pada 15 September 2016.

menentukan dua figur calon wakil gubernur Kepri untuk diusulkan ke DPRD Kepri agar dipilih.

c. Partai pengusung Sani -Nurdin adalah Partai Demokrat , Nasdem, PPP, PKB, dan Partai Gerindra.

d. Jika mencermati Pasal 35 ayat 2, maka parpol atau gabungan parpol pengusung Sani-Nurdin itu bisa menempuh mekanisme penjaringan dan penyaringan bakal calon Wakil Gubernur Kepri, sesuai mekanisme internal partai atau gabungan parpol pengusung.

e. Selanjutnya, apakah ada peran Nurdin dalam penjaringan dan penyaringan calon wakilnya yang digodok Parpol/gabungan Parpol pengusungnya? Meski tidak diatur, namun dalam rangka kerjasama antara Nurdin dan wakilnya nanti, maka penting dilibatkan.

f. Kalaupun saat penggodokan tidak melibatkan Nurdin, maka hasil penyaringan yang telah dilakukan Parpol/gabungan Parpol kemudian wajib diketahui Nurdin untuk kemudian disampaikan ke DPRD.

g. Setelah itu, DPRD akan melakukan pemilihan terhadap 2 calon yang diajukan Nurdin hasil godokan parpol/gabungan parpol pengusung.

h. Prosedur pemilihan menggunakan ketentuan internal DPRD yaitu Peraturan Tata Tertib DPRD.

i. Setelah itu, nama yang terpilih disampaikan ke Mendagri untuk disahkan dan dilantik.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup>Nur, "Nurdin Jadi Plt Gubernur, Kursi Wagub Kosong, Ini Mekanisme Pergantiannya", <http://batampos.co.id/2016/05/02/sani-harus-diberhentikan-lewat-paripurna-dprd/>, Diunduh pada 15 September 2016