
Pengisian Jabatan Gubernur Sebagai Kepala Pemerintahan Provinsi Berdasarkan Ketentuan Pasal 18 Ayat (4) Uud Nri 1945

AA Supriatna

Biro Hukum Provinsi NTB
Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Universitas Mataram
Jln. Majapahit No. 62 Mataram 83125,
Telp. (0370), 633035, Fax. 626954
Email : *Supriatnaa@gmail.com*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, memahami dan mengkaji pengaturan pengisian jabatan Gubernur sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi dalam peraturan perundang-undangan. Serta pengaturan pengisian Jabatan Gubernur sebagai Kepala Pemerintahan ke depan sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Sebagaimana bunyi dari ketentuan pasal tersebut yang menyatakan bawah "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini antarlain adalah Pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach); Pendekatan konseptual (conceptual approach); Pendekatan historis (history approach); dan Pendekatan komparatif (comparative approach).

Kata Kunci: Pengisian Jabatan, Gubernur, Undang-undang

ABSTRACT

This study aims to know, understand and review the governor's filling position as head of provincial government in legislation. As well as the regulation of filling the Governor's Position as Head of Government in accordance with Article 18 Paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. As the article of the provisions of the article states under "Governors, Regents and Mayors respectively as heads of provincial, city elected democratically ". What approaches are used in this study among other approaches are statutory approaches; Conceptual approach (conceptual approach); A historical approach; and Comparative Approach.

Keywords: *Charging Position, Governor, Law*

A. PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas Otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam beberapa undang-undang. Menurut, W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, menyebutkan bahwa kedudukan negara Indonesia yang terdiri banyak pulau dan daerah mengharuskan untuk diterapkannya kebijakan otonomi daerah.¹

Pada Pemerintahan Orde Baru diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Pada Pemerintahan Era Reformasi, ada beberapa undang-undang yang mengatur Pemerintahan Daerah, yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Dasar setelah dilakukan amandemen di dalamnya telah dilembagakan Pemilu bagi anggota lembaga perwakilan maupun pemimpin pemerintahan, penyelesaian sengketa hasil Pemilu, dan lembaga penyelenggara Pemilu. Namun pengaturannya meninggalkan persoalan baru di bidang ketatanegaraan, yaitu berkenaan dengan pengaturan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD yang dipilih melalui Pemilu (Pasal 22E ayat 2), sedangkan untuk Gubernur, Bupati, dan Walikota (Kepala Daerah)

¹ Dianto. "Kewenangan kepala daerah menerbitkan izin usaha perkebunan di hutan adat." *Jurnal IUS (Kajian Hukum dan Keadilan)* 3.2 (2015), hlm. 234

dipilih secara demokratis (Pasal 18 ayat 4)..

Makna Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, adalah sebagai berikut: 1). Yang dipilih secara demokrasi adalah kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota). Dengan kata lain Wakil Kepala Daerah (Wakil Gubernur, Wakil Bupati, Wakil Wali (selanjutnya disingkat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945) tidak diharuskan dipilih satu paket dengan kepala daerah. Ketentuan ini juga dapat ditafsirkan bahwa posisi wakil kepala daerah sesungguhnya dapat dihilangkan dalam sistem Pemerintahan Daerah. 2). Kehadiran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD (telah diganti dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 2009), yang tidak lagi memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang kemudian dilanjutkan dengan pengundangan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan kepastian hukum bahwa makna "dipilih secara demokratis" adalah pemilihan langsung oleh rakyat (*one man one vote*)².

Dalam Pasal 18 ayat (4). Pemilihan kepala daerah (Pilkada) dalam konteks Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dengan demokrasi Pancasila sebagai dasarnya berbeda dengan konsep pemilihan kepala daerah yang selama ini dilaksanakan. Pemilihan kepala daerah yang sekarang dilaksanakan merupakan perkembangan pesat demokrasi Barat pasca reformasi. Amandemen UUD NRI Tahun 1945 hasil reformasi yang dapat dikatakan sudah demokratis, yang salah satunya adalah pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah yang pada awalnya dipilih melalui DPRD, dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui

² Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Rajawali Pres, Jakarta 2011

pemilu. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut yang dimulai dari 2004 sampai 2014 telah menimbulkan permasalahan. Sehingga pemilihan kepala daerah perlu terus diupayakan agar proses demokrasi itu menjadi bagian dalam sistem pemerintahan pada tingkat daerah.

“Dikatakan oleh Janedjri, ”peningkatan partisipasi publik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara disalurkan melalui pengaturan mekanisme yang semakin mencerminkan prinsip keterbukaan dan persamaan bagi segenap warga negara”³

Akan tetapi, pelaksanaannya menimbulkan permasalahan, maka perlu dicari bentuknya agar proses politik yang demokratis dapat berjalan dengan baik yang tidak menimbulkan kerusakan sistem kehidupan masyarakat, perhatian dan energi bangsa dicurahkan pada mekanisme pemilihan kepala daerah apakah dipilih oleh DPRD atau dipilih langsung oleh rakyat. Proses politik di DPR yang dipelopori oleh Koalisi Merah Putih (KMP) menghendaki agar pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPR dengan alasan agar dikembalikan pada demokrasi yang dikehendaki adalah demokrasi Pancasila, meskipun pada kenyataannya adalah masalah politik belaka.

Pro dan kontra tersebut merupakan tidak lain adalah sebagai akibat penafsiran dari Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: ”Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Frasa kata ”dipilih secara demokratis” tersebut menimbulkan dua tafsir, yaitu dipilih melalui DPRD atau dipilih melalui pemilihan umum (pemilu). Dua tafsir tersebut juga menimbulkan dua kelompok

dengan pandangan yang berbeda. Kelompok pertama bahwa pemilihan kepala daerah agar dipilih melalui DPRD. Kelompok ini dipelopori oleh Koalisi Merah Putih (KMP), dan kelompok kedua adalah Koalisi Indonesia Hebat (KIH) agar pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung melalui pemilu.

Pemilihan Kepala Daerah sebagai akibat dari penafsiran dari Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang juga merupakan dinamika politik di DPR yang kemudian menghasilkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 hasil amandemen tentang Pemilihan Kepala Daerah, dalam undang-undang tersebut bahwa pemilihan kepala daerah dipilih melalui DPRD. Pada saat pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY), beliau mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang membatalkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, agar pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung.

Pemilukada secara langsung merupakan perubahan penting dalam proses konsolidasi politik secara demokrasi yang ada ditingkat lokal. Setidaknya Pilkada langsung dipandang memiliki pandangan sejumlah keunggulan dibanding dengan system rekrutmen politik melalui institusi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

“Menurut Dwipayana , setidaknya ada beberapa kondisi yang mendorong pemilukada dilakukan secara langsung diantaranya : *Pertama*, pengaturan Pemilukada langsung menawarkan sejumlah mamfaat dan sekaligus harapan bagi suatu perubahan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal. Demokrasi langsung melalui Pemilukada akan membuka ruang partisipasi demokrasi yang lebih luas bagi warga Negara dalam proses demokrasi dan penentuan kepemimpinan politik ditingkat local, disbanding demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan rekrutman calon berada ditangan segelintir orang yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (

³ Janedjri M Gaffar, Politik Hukum Pemilu , (Jakarta: Konpress, 2012), hlm. 92.

DPRD)

Kedua, dari sisi kompetisi politik Pilkada langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar frekuensi kandidat – kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibanding dengan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan . Pilkada langsung bisa memberikan secara langsung sejumlah harapan pada usaha/upaya pembalikan “*syndrome* “ dalam demokrasi perwakilan yang ditandai dengan model kompetisi yang tidak fair , seperti praktik politik uang (*many politic*).

Ketiga , Sistem pemilihan langsung akan memberikan peluang bagi warga untuk mengaktualisasikan hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan elit-elit politik seperti yang kasat mata muncul dalam system demokrasi langsung, warga tingkat local akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan⁴

Pada akhirnya DPR juga menghendaki pemilihan kepala daerah secara langsung meskipun dapat dilakukan secara serentak. Sebenarnya perumusan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, pada saat pembahasannya telah menimbulkan pro dan kontra yang panjang, sehingga menghasilkan ketentuan bunyi pasal tersebut. Pendapat pertama mengusulkan agar pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat tidak melalui sistem perwakilan oleh DPRD, dan pendapat kedua menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD. Ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

⁴ AA Gn Dwipayana, dalam Suhardi Rizal , *Pemilukada (regulasi dan dinamika, dan konsep mendatang)* Rajagrafindo Cet.I , Jakarta 2008, hlm.38

(UUD NRI) Tahun 1945 tersebut agar pembentuk undang-undang untuk mengimplementasikannya dengan maksud agar bersifat fleksibel yang disesuaikan dengan kondisi sosial masyarakat pada masanya.

Pada kenyataannya pelaksanaan pemilihan kepala daerah setelah amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang dimulai pada tahun 2004 sampai 2014 dilaksanakan secara langsung. Akan tetapi, setelah pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut menimbulkan permasalahan, terutama adalah konflik sosial secara horizontal masyarakat dan juga kepala daerah yang dipilih tidak menghasilkan kepala daerah apa yang diidealkan dari pemilihan kepala daerah secara langsung. Hal ini sejalan dengan pendapat

“Mahfud MD bahwa, ”dari perspektif demokrasi, sebenarnya Pilkada sangat baik secara substantif bagi perkembangan demokrasi, akan tetapi realitas umum mengatakan bahwa Pilkada belum mampu menjamin terwujudnya demokrasi bahkan cenderung mendistorsi demokrasi, terbukti dalam implementasinya, Pilkada melahirkan berbagai persoalan yang justru cenderung mencederai demokrasi⁵”. Selanjutnya menurut Janedjri, ”demokrasi dalam arti rakyat terlibat secara langsung dalam pemerintahan sudah tidak mungkin dilaksanakan lagi, jika dipaksakan justru rakyat yang kehilangan kesempatan untuk ikut serta dalam pemerintahan⁶”.

Identifikasi UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: ”Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara

⁵ Moh.Maffud MD, ”Evaluasi Pilkada Dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum”, dalam *demokrasi Lokal, Evaluasi Pilkada di Indonesia* , (Jakarta: Konpress, 2012), hlm. 9.

⁶ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia* , (Jakarta: Konpress, 2013), hlm.1.

demokratis”, yang memberikan penafsiran yang sempit, sehingga pertimbangan hukum Pasal 18 ayat (4) tersebut, melalui frasa ”dipilih secara demokratis”, tidak mutlak ditafsirkan dengan pemilihan langsung melalui pemilu, tetapi ada bentuk lain dari tafsir frasa ”dipilih secara demokratis”. Makna demokratis dalam pemilihan kepala daerah tidak harus dilaksanakan secara langsung tetapi demokrasi yang dimaksudkan dalam UUD NRI Tahun 1945, sesuai dengan filosofi negara Indonesia yaitu Pancasila. Fleksibilitas ”dipilih secara demokratis” sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 perlu diterapkan untuk memberikan ruang dalam pemilihan kepala daerah yang dapat memberikan manfaat bagi kelangsungan kehidupan bangsa dan negara.

Selain itu, UUD NRI Tahun 1945 tidak memberikan pernyataan bahwa pemilihan kepala daerah termasuk dalam pemilihan umum dan juga tidak memberikan prioritas dipilih DPRD. Pasal-pasal yang ada dalam Undang-Undang Dasar tersebut dimaksudkan pemilihan umum adalah pemilihan umum DPR, DPD, DPRD, dan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, sehingga penafsiran pemilihan kepala daerah masuk dalam pemilihan umum juga tidak tepat. Tafsir hukum dalam UUD NRI Tahun 1945, pemilihan kepala daerah masuk dalam pemilihan umum (pemilu) atau masuk dalam rezim pemilu tidaklah demikian, tetapi merupakan pembahasan mengenai pemerintahan daerah, maka pemilihan kepala daerah merupakan rezim pemerintahan daerah. Pemilihan kepala daerah yang sekarang dipermasalahkan bukan pada kekurangan dan kelebihan pemilihan kepala daerah baik yang dilaksanakan secara langsung melalui pemilu maupun dipilih melalui DPRD, tetapi permasalahannya adalah tafsir frasa ”dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, apakah pemilihan kepala daerah merupakan rezim pemilu atau rezim pemerintahan daerah.

Permasalahan berikutnya adalah bagaimanakah bentuk pemilihan yang sebenarnya dari pemilihan kepala daerah menurut UUD NRI Tahun 1945 kaitannya dengan posisi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah sebagaimana dikemukakan pada latar belakang di atas.

Implikasi ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 melahirkan pemerintah daerah secara nasional telah mengatur adanya pembagian daerah dengan susunan pemerintahannya yang bersifat otonom yang ditetapkan dengan Undang-undang. Istilah yang bersifat otonom ini, memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk mengatur, mengurus serta menyelenggarakan sendiri urusan pemerintahan menurut asas desentralisasi, dekon-sentrasi, dan tugas pembantuan .

Pemberian Otonomi kepada Daerah merupakan penjabaran dari Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian diimplementasikan ke dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang pada perkembangannya digantikan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu nilai dasar yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tercermin dalam ketentuan Pasal 10 mengenai pembagian urusan pemerintahan.⁷

Provinsi mempunyai kedudukan sebagai Daerah otonom sekaligus adalah wilayah administrasi, yaitu wilayah kerja Gubernur untuk melaksanakan fungsi-fungsi kewenangan yang dilimpahkan kepadanya. Gubernur selain pelaksana asas desentralisasi, juga melaksanakan asas dekonsentrasi. Besaran dan isi dekonsentrasi harus mempunyai sifat dekat dengan kepentingan masyarakat dan bermakna sebagai upaya mempertahankan dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa serta keutuhan wilayah Negara

⁷ Mirza Nasution, Pertanggungjawaban Gubernur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, PT, Sofmedia, 28 Oktober 2011, hlm.12

Kesatuan Republik Indonesia dan meningkatkan pemberdayaan, menumbuhkan prakarsa, dan kreatifitas masyarakat serta kesadaran nasional. Oleh sebab itu, Gubernur memegang peranan penting sebagai unsur perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka pelaksanaan prinsip Otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antar Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota, perubahan pola sistem pemerintahan di Indonesia dari sentralistik menjadi pola desentralisasi diharapkan dapat memberikan banyak manfaat kepada kemajuan Daerah, yaitu diberikannya keleluasaan dan kemandirian kepada Daerah untuk mengatur dan mengelola urusan rumah tangganya sesuai dengan kewenangannya di samping kewajibannya untuk menghormati hak-hak dan asal-usul Daerah serta nilai-nilai budaya Daerah sesuai amanat konstitusi.

Kebijakan desentralisasi tersebut dilaksanakan dengan prinsip Otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada Daerah dengan menumbuhkembangkan kualitas demokrasi di Daerah, meningkatkan peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah. Prinsip Otonomi luas ini, yaitu pemberian kewenangan kepada Daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan Undang-undang.

Kewenangan yang dimiliki oleh Daerah ini, yakni membentuk, menjalankan, serta melaksanakan kebijakan Daerah dalam rangka memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Prinsip secara nyata, bahwa setiap Daerah memiliki potensi untuk merealisasikan isi

dan jenis Otonomi yang dilimpahkan karena isi dan jenis Otonomi bagi Daerah tidak selalu sama dengan Daerah lain dan dalam penyelenggaraannya haruslah benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian Otonomi atau dapat dipertanggungjawabkan pelaksanaannya.

Berdasarkan uraian latar belakang (background) tesis ini, maka permasalahan-permasalahan yang dapat diangkat adalah sebagai berikut : Bagaimanakah pengaturan pengisian jabatan gubernur sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi dalam peraturan perundang-undangan ?. Serta, Bagaimanakah pengaturan pengisian Jabatan Gubernur sebagai Kepala Pemerintahan ke depan sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) Undang– Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 ?.

B. PEMBAHASAN

1. Pengaturan Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Peraturan Perundang-Undangn Pemerintahan Daerah

a. Pemerintahan Daerah tahun 2004 di Indonesia

Pada periode ini berlaku Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menggantikan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Pada saat Undang-Undang No. 32/2004 diajukan oleh pemerintahan dan diperdebatkan di DPR, tidak ada perdebatan yang mendalam lagi tentang apakah kepala daerah itu dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD.

Hal ini disebabkan oleh dua hal, yaitu telah disepakatinya dalam perubahan ketiga dan keempat Undang-Undang 1945 bahwa presiden dan wakil presiden Republik Indonesia dipilih secara langsung oleh rakyat, dan kedua; dari berbagai penyerapan aspirasi masyarakat di seluruh Indonesia, baik yang dilakukan oleh Tim Departemen Dalam Negeri maupun DPR, diperoleh aspirasi dominan dari masyarakat menghendaki kepala daerah itu

dipilih secara langsung oleh rakyat. Hanya, yang menjadi perdebatan adalah bagaimana mekanisme pemilihan langsung ini dilakukan di setiap daerah apakah disama-kan atau bisa berbeda-beda di masing-masing daerah disesuaikan dengan kondisi dan kekhususan masing-masing daerah.

Rumusan akhir Undang-Undang No.32/2004, menunjukkan dengan jelas bahwa mekanisme pemilihan ini lebih banyak diseragamkan dan hanya mengenai cara kampanye dan lain-lain yang bersifat sangat teknis diserahkan kepada daerah melalui KPUD masing-masing. Sedangkan posisi KPUD, dalam kaitan dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dalam kerangka konsep Undang-Undang No.32/2004 adalah sebagai perangkat daerah yang bersifat independen dan bukan perangkat KPU yang bersifat nasional.

Menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004, Indonesia dibagi menjadi satu jenis daerah otonom dengan perincian Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Selain itu Negara mengakui kekhususan dan/atau keistime-waan yang ada pada empat daerah yaitu Aceh, Jakarta, Papua, dan Yogyakarta. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat (Desa atau nama lain) beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan.

Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur "Pemerintah Daerah". Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan lokal secara umum terdiri dari: Legislatif, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Eksekutif, Pemerintah Daerah, yang terdiri atas Kepala Daerah dan Perangkat Daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁸

Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi. Untuk Provinsi Aceh disebut Pemerintah Aceh (Pemda Aceh) dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPR Aceh). Khusus Aceh terdapat Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang menjadi mitra DPR Aceh dan Pemda Aceh. Untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat disebut Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPR Papua). Khusus Papua dan Papua Barat terdapat Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural orang asli Papua⁹.

Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota. Untuk Kabupaten/Kota di lingkungan Provinsi Aceh disebut Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPR Kabupaten/Kota). Khusus Kabupaten/Kota di lingkungan Provinsi Aceh terdapat Majelis Permusyawaratan Ulama Kabupaten/Kota (MPU) yang menjadi mitra DPR Kabupaten/Kota dan Pemda Kabupaten /Kota di dalam lingkungan

⁸ Nurasmah, "Strategic Of Empowering Green Investment Regime Through Developing Potential Of Marine Tourism In West Nusa Tenggara Province." *Jurnal IUS (Kajian Hukum dan Keadilan)* 3.3 (2015), hlm. 563

⁹ Aceh sebenarnya diatur secara khusus melalui UNDANG-UNDANG No. 11 Tahun 2006 dan Papua sebenarnya diatur secara khusus melalui UNDANG-UNDANG No. 21 Tahun 2001; bukan di UNDANG-UNDANG No. 32 Tahun 2004. Namun untuk memudahkan mengenali perbedaan antara Aceh dan Papua dengan daerah lain maka hal tersebut langsung diperbandingkan

Provinsi Aceh¹⁰.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur secara khusus berlaku ketentuan undang-undang yang mengatur Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Khusus untuk DPR Aceh, DPR Papua, dan DPRD Provinsi DKI Jakarta dapat memiliki anggota sebanyak 125% dari jumlah yang ditentukan dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai DPRD¹¹.

Kepala daerah untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota. Wakil kepala daerah untuk provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk kota disebut Wakil Walikota. Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Perangkat daerah provinsi secara umum terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah

kabupaten/kota secara umum terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Desa atau nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara. Termasuk dalam pengertian ini adalah Nagari di Sumatera Barat, Gampong di provinsi Aceh, Lembang di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, Negeri di Maluku.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 disusun berdasarkan Konstitusi Republik VI pasal 18, 18A, dan 18B.¹² Dalam perjalanannya Undang-Undang ini telah diubah sebanyak dua kali dengan Perpu No. 3 Tahun 2005 (ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 8 Tahun 2005) dan dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008. Selanjutnya daerah Aceh dan Jakarta kembali diatur dengan Undang-Undang tersendiri. Aceh diatur secara penuh dengan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Sedangkan Jakarta diatur kembali dengan Undang-Undang No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Provinsi Papua tetap diatur dengan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Provinsi Papua Barat sebagai pemekaran dari Provinsi Papua juga mendapatkan otonomi khusus sebagaimana provinsi induknya dengan Perppu No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 35 Tahun 2008).

Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah ditetap-

¹⁰ Aceh sebenarnya diatur secara khusus melalui UNDANG-UNDANG No. 11 Tahun 2006; bukan di UNDANG-UNDANG No. 32 Tahun 2004. Namun untuk memudahkan mengenali perbedaan antara Aceh dengan daerah lain maka hal tersebut langsung diperbandingkan

¹¹ Sebenarnya Aceh diatur secara khusus melalui UNDANG-UNDANG No. 11 Tahun 2006, Papua diatur secara khusus melalui UNDANG-UNDANG No. 21 Tahun 2001, dan Jakarta diatur secara khusus melalui UNDANG-UNDANG No. 29 Tahun 2007; bukan di UNDANG-UNDANG No. 32 Tahun 2004. Namun untuk memudahkan mengenali perbedaan antara Aceh, Papua, dan Jakarta dengan daerah lain maka hal tersebut langsung diperbandingkan

¹² Lihat ketentuan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

kan untuk mengganti Undang-Undang 32 Tahun 2004 yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Muatan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. **Urusan pemerintahan absolut** adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. **Urusan pemerintahan konkuren** adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten /kota. **Urusan pemerintahan umum** adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Untuk urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. **Urusan Pemerintahan Wajib** adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah. Sedangkan **Urusan Pemerintahan Pilihan** adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.

Urusan Pemerintahan Wajib Urusan pemerintah wajib yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah terbagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

b. Pengisian Jabatan Kepala Daerah

Pengisian jabatan kepala daerah adalah sebuah tata cara dalam mewujudkan kedaulatan rakyat. Pasal 18 Ayat (4) UUD

NRI Tahun 1945 amandemen II berbunyi: “Gubernur, Bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Ketentuan ini menjadi landasan konstitusional dalam pengisian jabatan kepala daerah sejak disahkannya perubahan II Undang-Undang Dasar 1945 tanggal 18 Agustus Tahun 2000 dalam suatu sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Terhadap ketentuan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional pengisian jabatan kepala daerah tidak disebutkan secara tegas tentang bagaimana cara berkedaulatan rakyat yang digariskan oleh konstitusi negara dalam menentukan pengisian jabatan kepala daerah, apakah dengan demokrasi langsung (*direct democracy*) atau demokrasi perwakilan (*representativ democracy*). Pasal 18 Ayat (4) hanya memberikan syarat bahwa pengisian jabatan kepala daerah bersifat demokratis. Pengertian demokratis menimbulkan dua pandangan dalam menentukan pengisian jabatan kepala daerah, dapat dengan cara demokrasi langsung, atau melalui demokrasi perwakilan juga dikatakan sebagai cara yang demokratis untuk memilih kepala daerah.

“Menurut Jimly Asshiddiqie, pengertian demokratis di dalam pemilihan kepala daerah dapat dilaksanakan dengan cara pemilihan langsung maupun dengan cara perwakilan (pemilihan oleh DPRD)¹³”

Dalam proses pembahasan ketentuan pengisian jabatan kepala daerah, terdapat dua pandangan yang berbeda. Pendapat pertama mengusulkan agar pemilukada dilakukan secara langsung oleh rakyat, tidak melalui system perwakilan oleh DPRD . Pendapat kedua menghendaki pemilukada tetap dilakukan oleh DPRD. Kesepakatan rumusan “secara demokratis”

¹³ Jimly Asshiddiqie, Komentar Atas Undang-Undang Dasar 1945, Rajagrafindo, Jakarta, hlm, 58-59

untuk pemilukada dicapai dengan maksud agar bersifat fleksibel. Pembuat undang-undang dapat menentukan sistem pemilukada yang sesuai dengan dengan kondisi daerah tertentu apakah secara langsung atau melalui perwakilan DPRD hal ini juga dimaksudkan sebagai bentuk penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat antar daerah yang berbeda.

Pratek pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan dengan cara perwakilan (*representativ democracy*) berdasarkan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 pernah dilakukan dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dimana kepala daerah dipilih oleh DPRD. Sistem perwakilan dalam pemilihan kepala daerah yang dilakukan berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah dianggap gagal untuk menjalankan amanat konstitusi dalam mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pratek ketatanegaraan.

Sistem perwakilan dalam pemilihan kepala daerah sangat rentan terjadi tawar menawar, politik uang, intervensi politik, dan berbagai penyimpangan lainnya. Disisi lain dengan pengisian jabatan kepala daerah melalui sistem perwakilan menyebabkan posisi DPRD lebih kuat dari kepala daerah, karena kepala daerah juga bertanggung jawab kepada DPRD sebagai konsekuensi kepala daerah dipilih oleh DPRD. Berdasarkan uraian tersebut Undang-Undang NO. 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah merupakan Undang-Undang yang mengatur secara gamblang tentang Pemerintahan Daerah terutama pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat bukan melalui perwakilan di DPRD.

Munculnya gagasan pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan

secara langsung merupakan langkah perbaikan pembentuk undang-undang terhadap tata cara demokrasi perwakilan yang diterapkan oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Dimana pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat diharapkan dapat menjadi media pergantian kepemimpinan politik di daerah. Pemilukada secara langsung dapat melahirkan kepala daerah terpilih berkualitas, aspiratif, dan legitimate yang akan lebih meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat karena pemimpin dan pemerintahnya dekat dengan rakyat.

Awal penerapannya tata cara pemilukada mendapatkan sambutan yang tinggi dari masyarakat. Sambutan yang tinggi dari masyarakat ditunjukkan dengan tingkat partisipasi masyarakat yang tinggi dari setiap penyelenggaran pemilukada. Partipasi yang tinggi dari masyarakat merupakan salah satu ukuran keberhasilan penyelenggaran pemilukada, termasuk legitimasi calon kepala daerah terpilih¹⁴.

Selanjutnya penyelenggaran pemilukada tingkat partisipasi masyarakat yang semakin menurun atau berkurang, menurut Mahfud ada 4 (empat) penyebab turunya partisipasi masyarakat terhadap penyelenggaraan Pemilukada¹⁵ :

Pertama, masyarakat secara sadar memang tak mau menggunakan hak pilihnya karena dilandasi sikap apatis. Bagi mereka menggunakan atau tidak menggunakan hak suaranya tidak memberikan pengaruh signifikan dalam keseharian hidupnya,

Kedua, Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang amburadul dan tidak akurat berkontribusi besar melemahkan semangat masyarakat yang semula berniat untuk berpartisipasi,

Ketiga, masyarakat pemilih cenderung mendahulukan kebutuhan individunya

¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm. 8

¹⁵ Ibid

seperti berkerja, berladang, merantua, ketimbang hadir ke TPS dalam menggunakan hak pilihnya,

Keempat, partisipasi dalam pemilu-kada didorong semangat pragmatism masyarakat, kalau ada kandidat yang memberi keuntungan mereka mau berpartisipasi, kalau tidak maka tidak perlu berpartisipasi.

Setelah proses percepatan demokrasi secara beruntun tersebut berjalan kurang lebih lima tahun terhitung 1 Juni 2005, ternyata masih menyisakan banyak persoalan, bahkan agenda pemilihan kepala daerah secara langsung pun juga berkontribusi menambah beban politik, sosial bahkan beban finansial republik ini. Pemilihan kepala daerah secara langsung terlalu boros, dan tidak seimbang dengan cost politik yang telah dikorbannya. Pemilukada langsung yang mengusung calon kepala daerah/wakil secara berpasangan ternyata juga tidak sepenuhnya mampu menghadirkan pemimpin daerah yang baik dan bermoral. Pemilukada sebagai sebuah perwujudan demokrasi terutama prinsip kedaulatan rakyat dalam pemerintahan daerah, diharapkan dapat menciptakan kedewasan berdemokrasi di-masyarakat.

Implementasi pelaksanaan pemilu-kada di lapangan masih menunjukkan adanya fenomena yang merusak pemilukada itu sendiri, seperti money politik, ketidak-netralan aparatur (birokrasi pemerintah daerah) penyelenggara pemilukada (KPUD), kecurangan berupa pelanggaran kampanye dan pengelembungan suara, serta penyampaian pesan-pesan politik yang bernuansa sektarian yang berujung retaknya bingkai kehidupan berbangsa yang dibangun berdasar prinsip Bhineka Tunggal Ika. Pada sisi lain ketidaksiapan dan ketidakdewasaan para kandidat dan pendukung untuk mensyukuri kemenangan dan menerima kekalahan yang sering diwujudkan dengan bentuk-bentuk anarkis telah menimbulkan konflik di berbagai

daerah¹⁶.

Banyaknya permasalahan dalam pemilukada langsung menjadi salah satu alasan mengapa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah telah mengusulkan koreksi terhadap sistem pemilukada langsung, di antaranya pemilihan gubernur kembali dilakukan oleh DPRD provinsi, sementara itu pemilihan bupati/wali kota tetap secara langsung oleh masyarakat. Di samping itu, wakil kepala daerah tidak lagi dipilih secara berpasangan dengan kepala daerah, untuk menghindari fenomena “pecah kongsi” yang mengakibatkan tidak efektifnya penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Indonesia Undang-Undang melalui konstitusinya menegaskan sebagai sebuah negara demokratis Pasal Ayat (2) 1945 : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”. Kedaulatan rakyat atau kerakyatan secara harfiah berarti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat, disebut sebagai Negara demokratis yang sering diartikan atau digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dari rakyat, maksudnya bahwa mereka yang duduk sebagai penyelenggara Negara atau pemerintah harus terdiri dari seluruh rakyat itu sendiri atau yang disetujui oleh atau didukung oleh rakyat¹⁷.

Jika digambarkan pengisian jabatan gubernur sebagai kepala pemerintahan daerah mulai berlakunya undang-undang pemerintahan daerah sejak Indonesia merdeka sampai saat ini, dapat dilihat pada tabel 3. berikut ini:

Tabel 3.

¹⁶ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm. 8

¹⁷ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum, Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm, 56

No.	Undang Undang	Prinsip Dasar	Mekanisme
1.	UU. No.1 Th. 1945	<ol style="list-style-type: none"> 1) Membentuk Komite Nasional Daerah di seluruh keresidenan, kota berotonomi dan kabupaten serta daerah-daerah lain yang diperlukan kecuali daerah Surakarta dan Yogyakarta. 2) Komite Nasional Daerah selanjutnya dijadikan Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) yang tugas utamanya menjalankan pekerjaannya mengatur rumah tangga daerahnya dengan peraturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih tinggi daripadanya (Pasal 2). Dalam hal ini termasuk membentuk peraturan daerah dan tugas perbantuan dan dekonsentrasi dari pemerintah pusat atasnya. 3) KND memilih beberapa orang/ sebanyak 5 orang sebagai badan eksekutif yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh kepala daerah melaksanakan pemerintah daerah Ketua BPRD dijabat rangkap oleh kepala daerah. 	Kepala daerah dipilih oleh Dewan
2.	UU. No. 22 Th. 1948	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemerintahan daerah terdiri dari dewan perwakilan rakyat daerah dan dewan pemerintah daerah 2. Ketua dan wakil ketua dewan perwakilan rakyat daerah dipilih dari anggota dewan perwakilan rakyat daerah 3. Kepala Daerah menjabat ketua dan anggota dewan pemerintahan daerah 	Kepala daerah dipilih oleh pemerintah pusat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD. DPRD berhak untuk mengusulkan pemberhentian seorang kepala daerah kepada pemerintah pusat.
3.	UU. No. 18 Th. 1957	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemerintah daerah otonomi swapraja menjadi daerah swatantra dan daerah istimewa, dimana pembagaian daerah tersebut di bagi menjadi tiga tingkat. 2. Mengatur hubungan pusat dan daerah 3. Sistem otonomi riil 4. Pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan DPD (Dewan Pemerintah Daerah) 5. Kekuasaan tugas, dan kewajiban 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kepala Daerah dipilih DPRD 2. Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh presiden.

DPRD semakin luas

4. UNDANG-UNDANG Th.1965	No.18	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemerintahan daerah terdiri dari kepla daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah 2. Kepala daerah melaksanakan politok pemerintahan dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui menteri dalam negeri menurut hirarki 3. Kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan dibantu wakil kepala daerah dan badan pemerintahan (Pasal 6) 4. DPRD mempunyai pimpinan yang terdiri dan seorang ketua yang jumlahnya menjamin “porosnasakom” 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kepala Daerah dipilih DPRD 2. Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden
5. UU. No. 5 Th. 1974		<ol style="list-style-type: none"> 1. Otonomi nyata dan bertanggung jawab 2. Pembagian daerah menjadi 2 daerah yaitu daerah tingkat I untuk willayah Provinsi dan daerah tingkat II untuk wilayah kabupaten dan kotamadya 3. Bentuk dan susunan pemerintahan daerah adalah kepla daerah dan DPRD 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kepala Daerah dipilih DPRD 2. Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden
6. UU. No.22 Th. 1999		<ol style="list-style-type: none"> 1. Wilayah Negara Republik Indonesia di bagi dalam daerah Provinsi kabupaten, dan kota yang bersifat otonomi 2. Daerah-daerah otonomi provinsi kabupaten/kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hiraki 3. Daerah otonomi provinsi berkedudukan juga sebagai daerah administratif 4. Kepala Daerah provinsi dipimpin oleh seorang gubernur 5. Di daerah di bentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah, dan penrintah daerah sebagai eksekutif daerah 	<ol style="list-style-type: none"> 1 kepala daerah di pilih DPRD 2 Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai kepala daerah, gubernur bertanggungjawab kepada DPRD Provinsi 3 Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintahan, gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden

		<ol style="list-style-type: none"> 6. Pemerintah daerah terdiri dan kepala daerah dan perangkat daerah lainnya 7. DPRD berkedudukan sejajar dan mitra dari pemerintah daerah 8. Dalam menjalankan tugasnya Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi, Bupati dan Walikota bertanggungjawab kepada DPRD kabupaten/kota 	
7.	UU. No, 32 Tahun 2004	<ol style="list-style-type: none"> 1 Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah asas otonomi dan tugas pembantuan 2 Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintahan daerah provinsi dan DPRD Provinsi 3 Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kepala Daerah, Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara langsung 2. Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden melalui Mendagri
8.	UU. No. 12 Th.2008	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kepala daerah dan wakil daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil 2. Pasangan calon kepala daerah diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dan Undang-Undang ini 3. Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik dan pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang 	Kepala daerah tetap dipilih secara langsung dengan penambahan substansi calon perseorangan
9.	UU. No.22 Tahun 2014	Pemerintah ingin memperbaiki kekurangan yang ada pada pelaksanaan sistem Pilkada sebelumnya.	Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh DPRD

10.	UU. No. 1 Tahun 2015	Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD telah mendapatkan penolakan dari masyarakat luas	Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat
11.	UU. No. 8 Tahun 2015	Ditetapkannya UNDANG-UNDANG No.1 Tahun 2015 dirasakan masih terdapat inkonsistensi dan menyisakan kendala jika dilaksanakannya, oleh karena itu perlu disempurnakan, antara lain, penyelenggaraan pemilihan, tahapan penyelenggaraan pemilihan, pasangan calon terpilih, persyaratan calon dan pemungutan suara serentak.	Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat

Sumber: Bahan Hukum Sekunder Diolah

Pada tabel 3 di atas diketahui, pengisian jabatan kepala daerah sebelum amandemen Undang-Undang Tahun 1945 Mulai Dari Undang-Undang No. 1 Tahun 1945, Undang-Undang No.22 Tahun 1948, Undang-Undang No.1 Tahun 1957, Undang-Undang No.18 Tahun 1965, Undang-Undang No.5 Tahun 1974, Dan Undang-Undang No.22 Tahun 1999, Umumnya Dipilih Oleh Dprd. Pada Saat Berlakunya Undang-Undang No.22 Tahun 1948, Kepala Daerah Dipilih Oleh Pemerintah Pusat Dari Calon-Calon Yang Diajukan Oleh Dprd.

Setelah Amandemen Undang-Undang Tahun 1945, Pengisian Jabatan Kepala Daerah Mulai Undang-Undang No.32 Tahun 2004, Undang-Undang No.12 Tahun 2008, Undang-Undang No.22 Tahun 2014, Undang-Undang No.1 Tahun 2015, Dan Undang-Undang No.8 Tahun 2015, Umumnya Dipilih Secara Langsung, Hanya Saja Pada Saat Berlakunya Undang-Undang No.22 Tahun 2014 Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dipilih Oleh Dprd. Pilkada Berdasarkan Undang-Undang No.22 Tahun 2014 Telah Mendatangkan pertentangan dari pihak-pihak yang menginginkan penyelenggaraan Pilkada secara langsung. Beberapa pakar mencatat bahwa Pilkada dipilih melalui DPRD dapat menimbulkan ketidakpercayaan

masyarakat terhadap kepala daerah tersebut.

2. Pengaturan Pengisian Jabatan Gubernur Sebagai Kepala Pemerintahan Ke Depan Sesuai Dengan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

a. Mekanisme Pengisian Jabatan Kepala Daerah yang Akan Menjalankan Fungsi Pemerintahan Di daerah

Pengisian jabatan gubernur sebagai kepala pemerintahan merupakan salah satu unsur penting dalam Hukum Tata Negara, karena hal ini berhubungan dengan konsep negara kesatuan dimana Indonesia menerapkan desentralisasi, pengisian jabatan kepala daerah merupakan bentuk pengisian pejabat negara agar pelaksanaan fungsi pemerintahan daerah dapat terlaksana. Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dimaksudkan untuk memilih pemimpin di level daerah yang akan menjalankan fungsi pemerintahan daerah.

Konsekuensi Indonesia sebagai negara kesatuan dengan kekuasaan asal berada di pemerintah pusat, namun kewenangan pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Dan Undang-Undang Yang

Ditentukan Sebagai Kewenangan Yang Dimiliki Oleh Pemerintah Daerah. Pengisian Jabatan Gubernur Sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Pasal 18 Ayat(4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Pembahasan Amandemen Kedua Undang-Undang 1945, Banyak Fraksi Yang Terhubung Dalam Panitia Perubahan kedua Undang-Undang 1945 Menginginkan Pemilihan Kepala Daerah Dilakukan Secara Langsung Oleh Rakyat Mengingat Roh Demokratisasi ialah Menegakan Prinsip Demokrasi (Dari Rakyat, Oleh Rakyat, Dan Untuk Rakyat).

Menurut Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa pemilihan secara demokratis dalam pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat dilaksanakan baik melalui cara pemilihan secara langsung oleh rakyat atau dengan cara tidak langsung melalui DPRD. Kedua cara itu sama-sama demokratis, karena hal itu konstitusional. Ketentuan ini selanjutnya diatur dalam Undang-Undang.¹ Menurut Bhenyamin Hoessein, kata demokratis tidak dapat diartikan bahwa pemilihan kepala daerah harus melalui mekanisme tertentu, namun lebih dititik beratkan pada pemilihan kepala daerah yang dilakukan dengan cara bebas dari politik uang dan sesuai aspirasi masyarakat.²

a. Risalah Sidang Amandemen Undang-Undang 1945 :

Pada Saat Membahas Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Yang Tertulis Dalam Risalah Sidang Amandemen Undang-Undang 1945 :

1. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP)

¹ Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

² Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Baru ke Era Reformasi*, FISIP UI, Jakarta, 2009.

Istilah Kepala daerah dipilih secara demokratis pertama kali disampaikan oleh FPDIP pada sidang PAH I BP MPR yang membahas rumusan Bab VI pada tanggal 29 Mei 2000. Usulan FPDIP agar dicantumkan secara eksplisit "Daerah otonomi mempunyai Kepala Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang".³ Rumusan dipilih secara demokratis usulan FPDIP bukan substansi yang mengarah kepada kepala daerah dipilih secara langsung atau tetap dipilih oleh DPRD, tapi lebih menekankan pada perbaikan praktek yang harus dilaksanakan dengan cara demokratis. Hal ini terlihat dalam pandangan akhir fraksi PDIP tetap tidak menentukan sikap tegas apakah Kepala daerah dipilih secara langsung atau tetap oleh DPRD, berbeda dengan pemilihan Presiden yang secara tegas dinyatakan Presiden tetap dipilih oleh MPR.

2. Fraksi partai Golkar (FPG)

Pada sidang PAH I BP MPR, FPG tidak menyampaikan secara eksplisit mengenai tata cara pemilihan kepala daerah, namun secara implisit dapat dipahami adanya harapan besar terhadap perbaikan kualitas hak-hak kerakyatan di daerah.

3. Aksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP)

Penafsiran dipilih secara demokratis oleh FPPP adalah bahwa pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung sebagaimana tata cara yang dilakukan untuk memilih Presiden. Ini secara tegas dikemukakan dalam tanggapan akhir antar fraksi: "karena Presiden itu dipilih secara langsung maka pada pemerintah daerahpun gubernur, bupati dan walikota itu dipilih langsung oleh Rakyat. Undang-Undang Dan Tata

³ Buku Kedua Jilid IIC, Risalah Sidang PAH I, Sekjen MPR RI, 2000, hlm. 248-249.

Caranya Nanti Diatur Dalam Undang-Undang Yang Terkait Dengan Otonomi Daerah.

4. Fraksi Kesatuan Dan Kebangsaan Indonesia (Fkki)

Menurut Fkki “Berkenaan Dengan Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Yang Langsung, Maka Kami Mengu-sulkan Pula Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Juga Dipilih Secara Langsung”. Jadi Dipilih Secara Demokratis Menurut Fkki Harus Diartikan Bahwa Kepala Daerah Dipilih Secara Langsung Sebagaimana Pemi-lihan Presiden Dan Wakil Presiden Dipilih Secara Langsung.

b. Kepala Daerah Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara Demokratis yang mengacu kepa Pasal 18 Ayaat (4) UUD 1945.

Menurut Hamdan Zulfa,⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tidak Mengatur Apakah Kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD. Namun Pasal 18 ayat (4) menegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Rumusan “dipilih secara demokratis”, lahir dari perdebatan panjang di Panitia Ad Hoc 1 Badan Pekerja MPR tahun 2000 antara pendapat yang menghendaki kepala daerah dipilih oleh DPRD dan pendapat lain yang menghendaki dipilih secara langsung oleh rakyat. Ada dua prinsip yang terkandung dalam rumusan “kepala daerah dipilih secara demokratis”, yaitu pertama; kepala daerah harus “dipilih”, yaitu melalui proses pemilihan dan tidak dimungkinkan untuk langsung diangkat, dan kedua; pemilihan dilakukan secara demokratis. Makna demokratis di sini tidak harus dipilih langsung oleh rakyat, akan tetapi dapat juga bermakna dipilih oleh DPRD yang

anggota-anggotanya juga hasil pemilihan demokratis melalui pemilu.

b. Permasalahan – permasalahan yang timbul pada pemilihan kepala daerah Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945.

Berberapa peneliti sebelumnya pernah menulis masalah pemilihan kepala daerah Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, diantaranya dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4.

Perbandingan Hasil Penelitian tentang Pengisian Jabatan Gubernur Sebagai Kepala Pemerintahan Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

4

<https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/03/15/tinjauan-konstitusi-pemilihan-kepala-daerah/diunduh-29-Mei-2017>.

N O	Peneliti	Judul	Simpulannya	Ket
1.	Teguh Nirmala Yekti ¹	Politik Hukum Pengisian Jabatan Sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi Berdasarkan Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UNDANG- UNDANG DASAR NEGARA REPOBLIK INDONESIA Tahun 1945	Pengisian jabatan gubernur di masa yang akan datang memuat 2 mekanisme pengisian jabatan gubernur , 1) Langsung oleh rakyat, 2) Pemilihan tidak langsung. Dalam UNDANG-UNDANG harus ditentukan syarat/kriteria suatu provinsi menentukan mekanisme pengisian jabatan gubernur secara langsung atau tidak langsung dengan kriteria; kemampuan pendanaan oleh APBD, jumlah atau besaran pemilih pada suatu provinsi atau jumlah/besaran pemilih sesuai dengan kontribusi dalam pendapatan perpajakan. Dengan mekanisme kepala daerah dipilih bersama oleh 2 jabatan/lembaga yang dipilih langsung oleh rakyat maka legitimasi kepala daerah terpenuhi dimana calon harus memiliki syarat kapabel, kredibel dan akseptabel.	Penelitian Tesis
2.	Bungaran Hutapea ²	Dinamika Hukum Pemilihan kepala Daerah di Indonesia	Pilkada secara langsung mampu menciptakan pemerintahan yang demokratis serta sebagai langkah merealisasikan kedaulatan rakyat, karena dalam Pilkada langsung rakyat dapat hak-hak politiknya dan memilih calon kepala daerah yang sesuai dengan pilihannya.	Jurnal
3.	Loura Hardjaloka	Studi Dinamika Mekanisme Pilkada di Indonesia dan Perbandingan Mekanisme Pilkada Negara lainnya.	Pemilihan secara langsung oleh rakyat merupakan mekanisme yang paling didukung oleh rakyat sebagai bentuk demokratis. Jika di masa yang akan datang pemerintah hendak melakukan perubahan terhadap pemilihan maka disarankan pemerintah harus memperhatikan kelemahan dan kelebihan dari masing-masing mekanisme pemilihan kepala daerah guna meminimalisir terjadinya kisruh.	Jurnal

¹ Teguh Nirmala Yekti, "Politik Hukum Pengisian Jabatan Gubernur Sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi Berdasarkan Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPOBLIK INDONESIA tahun 1945", *Tesis*, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2013, hal.174

² Bungasan Hutapea, "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia, *Jurnal Rechts Vinding-Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 4 Nomor 3 April 2015, BPHN

4.	Hamdani ³	Perspektif Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Ke Depan	Perspektif Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah ke Depan adalah dilakukan dengan cara Pemilihan langsung secara demokratis sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPOBLIK INDONESIA 1945 yakni mengikuti pendekatan <i>indirect democratis</i> , yakni pemilihan secara demokratis melalui wakil-wakil rakyat yaitu dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), karena pelbagai pertimbangan antara lain: Efisiensi anggaran, Menghindari terjadinya konflik horizontal, Meminimalisir terjadinya tindakan-tindakan anarkis, Mencegah pemanfaatan birokrasi atau pengarahannya pegawai negeri sipil (PNS), Menghindari terjadinya money politik. Oleh sebab itu diharapkan ke depan dibentuk regulasi atau pengaturan pemilihan kepala daerah yang mengatur pemilihan secara demokratis melalui DPRD, agar lebih memberikan keamanan dan kenyamanan masyarakat.	Disertasi
----	----------------------	--------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

Sumber: Bahan Hukum Sekunder Diolah

³ Hamdani AR, Perspektif Pengaturan Pemiliha Kepala Daerah Ke Depan, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum UB, Malang, 2014.

Pada tabel 4 diketahui, dari penelitian terdahulu berkaitan dengan pengisian jabatan gubernur sebagai kepala pemerintahan daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pendapatnya ber-beda-beda. Hal ini dikarenakan penelitian yang dilakukan berbeda tahun, dan berbeda peraturan yang mengatur tentang pengisian jabatan gubernur tersebut.

Penelitian pertama oleh Teguh Nirmala Sakti, Tesis yang ditulis pada tahun 2013, pada saat itu pengisian jabatan gubernur diatur dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2008, dimana:

1. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis Berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
2. Pasangan calon kepala daerah diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi ketentuan dalam undang-undang ini.
3. Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan pasangan calon Perseorangan Yang Didukung Oleh Sejumlah Orang.

Berlakunya Undang-Undang No.12 Tahun 2008 Yang Merupakan Perubahan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah , Kepala Daerah Dipilih Secara Langsung Dengan Penambahan Sustansi Calon Perseorangan. Dengan Demikian Teguh Nirmala Yekti Mengusulkan Agar Pengisian Jabatan Gubernur Di Masa Yang Akan Datang Memuat 2 Mekanisme Pengisian Jabatan Gubernur Langsung Oleh Rakyat,Dan Pemilihan Tidak Langsung Oleh Dprd.

Penulis Kedua, Bungaran Hutapea Menulis Tentang Dinamika Hukum Pemi-

lian Kepala Daerah Di Indonesia Pada Tahun 2015 Di Jurnal Rechts Vinding BPHN, pada saat berlakunya Undang-Undang No.8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Penulis mengusulkan agar Pilkada dilakukan secara langsung karena mampu menciptakan pemerintahan yang demokratis serta sebagai langkah merealisasikan kedaulatan rakyat. Menurut Bungaran Hutapea, Pilkada tidak langsung inkonsisten terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang 1945 Menegaskan Bahwa Kepala Daerah Dipilih Secara Demokratis. Terminologi Demokrasi Berarti Pemerintahan Dari Rakyat, Oleh Rakyat Dan Untuk Rakyat. Kata Demokratis Sebagaimana Tercantum Pada Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 Secara Sistematis Dan Gramatikal Merupakan Turunan Dan Penjabaran Dari Kata Kedaulatan Rakyat, Yakni Suatu Bentuk Atau Mekanisme Dalam System Pemerintahan Negara Sebagai Upaya Kedaulatan Rakyat.

Penulis Ketiga, Loura Hardjalola Menulis Tentang Studi Dinamika Mekanisme Pilkada Di Indonesia Dan Perbandingan Mekanisme Pilkada Di Negara Lain Pada Jurnal Rechts Vinding BPHN tahun 2015, pada saat berlakunya Undang-Undang No.8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Menurut penulis, pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat karena merupakan mekanisme yang paling didukung oleh rakyat sebagai bentuk demokratis. Jika di masa yang akan datang pemerintah hendak melakukan perubahan

terhadap pemilihan maka disarankan pemerintah harus memperhatikan kelemahan dan kelebihan dari masing-masing mekanisme pemilihan kepala daerah guna meminimalisir terjadinya kisruh.

Penulis Keempat, Hamdani Ar Menulis Disertasi Tentang Perspektif Pemilihan Kepala Daerah Ke Depan, Pada Saat Revisi Undang-Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Penulis Mengusulkan Agar Perspektif Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Ke Depan Dilakukan Dengan Cara Pemilihan Langsung Secara Demokratis Sesuai Dengan Pasal 18 Ayat 4 Undang-Undang Ri 1945 yang menyatakan bahwa;” Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing kepala Pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”, yakni mengikuti pendekatan *direct democratis* ataukah *indirect democratis*. Pemilihan secara demokratis melalui wakil-wakil rakyat yaitu dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), karena anggota DPRD merupakan wakil-wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat sendiri. Hal ini dikatakan karena pelbagai pertimbangan antara lain:

1. Efisiensi anggaran, yakni menghemat anggaran negara yang lebih banyak dibutuhkan untuk menyelenggarakan pemilihan umum kepala daerah.
2. Menghindari terjadinya konflik horizontal antar pendukung para kandidat.
3. Meminimalisir terjadinya tindakan-tindakan anarkis dari para pendukung atau kandidat.
4. Mencegah pemanfaatan birokrasi atau pengarahannya pegawai negeri sipil (PNS) untuk mendukung salah-satu calon.
5. Menghindari terjadinya money politik oleh partai politik yang mengusung calon yang akan ditampilkan.

Dari kelima jenis kelebihan pemilihan yang dilakukan oleh DPRD, maka diharapkan ke depan akan dilakukan

pemilihan secara demokratis melalui DPRD dengan alasan dalam praktiknya sejak tahapan pendaftaran pemilih sampai dengan penetapan hasil pemilihan, ternyata lebih banyak berujung pada pengadilan, artinya lebih banyak terjadi konflik dari pada keamanan dan kenyamanan masyarakat.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dilakukan dengan cara lebih demokratis, transparan dan bertanggung jawab agar tidak terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan demokrasi atau kedaulatan rakyat, karena rakyat menjadi subyek demokrasi yang langsung menilai figur pimpinan yang mampu mengantarkan tatakelola pemerintahan yang baik dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui visi, misi dan program kerja dari kepala daerah yang dipilih.

Kelebihan pemilihan secara langsung tentunya rakyat dapat menentukan jalannya pemerintahan dengan memilih pemimpin yang dikehendaki secara bebas dan rahasia, adanya ikatan psikologis yang lebih dekat antara kepala daerah dengan rakyat pemilihnya, adanya ruang untuk berkompetisi secara fair dan adil diantara para kontestan, memberikan legitimasi yang kuat bagi kepemimpinan kepala daerah yang terpilih sehingga tidak mudah untuk dijatuhkan. *Kelemahannya*, terdapat persaingan yang tidak bisa dihindarkan antara kepala daerah dan DPRD, khususnya jika mayoritas anggota DPRD bukan dari satu partai atau koalisi dengan kepala daerah, kepala daerah kurang berhasil mengembangkan pratek tata pemerintahan yang baik, adanya tekanan beban kerja yang dihadapi kepala daerah yang berasal dari beban sebagai pemimpin politik dan sebagai kepala pemerintahan, kepala daerah cenderung untuk mengabaikan pekerjaan administrasi dan mementingkan kegiatan politiknya.

Kelebihan pemilihan secara tidak langsung/perwakilan adalah; menjamin adanya kerjasama yang sinergis antara

DPRD dan kepala daerah, biaya yang dibutuhkan dalam pemilihan kepala daerah relatif lebih kecil, visi dan misi calon kepala daerah akan lebih mudah diterima oleh dewan karena sejalan dengan dewan, dukungan DPRD kepada kepala daerah lebih kuat, potensi konflik horizontal dalam pemilihan kepala daerah lebih kecil. *Kelemahannya*, kepala daerah belum tentu mempresentasikan keinginan masyarakatnya, kepala daerah lebih tergantung pada partai politik atau DPRD, DPRD dapat mengontrol atau mendikte kepala daerah, rentan terhadap politik uang, kepala daerah terpilih belum tentu memiliki kemampuan dalam memimpin aparat birokrasi yang menangani pekerjaan pelayanan daerah sehari-hari, kepala daerah yang mendapatkan mosi tidak percaya (*no confidence*) biasanya Dipaksa Untuk Mengundurkan Diri.

Dengan Demikian, Dari Uraian Sebelumnya Dan Perbandingan Dengan Negara Lain Maka Pengisian Jabatan Gubernur Sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Ke Depan Adalah Pemilihan Secara Langsung Yang Merupakan Perwujudan Kedaulatan Rakyat, Dengan Memberi Ruang Kepada Daerah Untuk melakukan pemilihan tidak langsung/perwakilan oleh DPRD, karena amanat Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis dengan penafsiran pemilihan dapat dilakukan melalui pemilihan langsung maupun tidak langsung/perwakilan.

C. SIMPULAN

Pengaturan pengisian jabatan gubernur sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi dalam peraturan perundang-undangan, sebelum amandemen UUD Tahun 1945 mulai dari UU No. 1 Tahun 1945, UU No.22 Tahun 1948, UU No.1 Tahun 1957, UU No.18 Tahun 1965, UU No.5 Tahun 1974, Dan UU No.22 Tahun

1999, umumnya dipilih oleh DPRD. Pada Saat Berlakunya UU No.22 Tahun 1948, kepala daerah dipilih oleh pemerintah pusat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD. Setelah Amandemen UUD Tahun 1945, pengisian jabatan kepala daerah mulai UU No.32 Tahun 2004, UU No.12 Tahun 2008, UU No.22 Tahun 2014, UU No.1 Tahun 2015, dan UU No.8 Tahun 2015, umumnya dipilih secara langsung, hanya saja pada saat berlakunya UU No.22 Tahun 2014 pengisian jabatan kepala daerah dipilih oleh DPRD. Pilkada berdasarkan UU No.22 Tahun 2014 Telah mendatangkan pertentangan dari pihak-Pihak yang menginginkan penyelenggaraan pilkada secara langsung.

Pengaturan pengisian jabatan gubernur sebagai kepala pemerintahan ke depan sesuai dengan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pemilihan secara langsung yang merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, dengan memberi ruang kepada daerah untuk melakukan pemilihan tidak langsung/ perwakilan oleh DPRD, karena amanat Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis dengan penafsiran pemilihan dapat dilakukan melalui pemilihan langsung maupun tidak langsung/perwakilan.

DAFTAR PUSTAKA

Referensi Buku dan Jurnal

- AA Gn Dwipayana, dalam Suhardi Rizal, *Pemilukada (regulasi dan dinamika, dan konsep mendatang)* Rajagrafindo Cet.I, Jakarta 2008,
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum, Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996,

- Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Baru ke Era Reformasi*, FISIP UI, Jakarta, 2009.
- Buku Kedua Jilid IIC, Risalah Sidang PAH I, Sekjen MPR RI, 2000,
- Hamdani AR, Perspektif Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Ke Depan, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum UB, Malang, 2014.
- Janedjri M Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konpress, 2012),
- Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2013),
- Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar 1945*, Rajagrafindo, Jakarta,
- Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Mirza Nasution, *Pertanggungjawaban Gubernur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, PT, Sofmedia, 28 Oktober 2011,
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012,
- Moh.Maffud MD, "Evaluasi Pilkada Dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum", dalam *demokrasi Lokal, Evaluasi Pilkada di Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2012),
- Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Rajawali Pres, Jakarta 2011
- Teguh Nirmala Yekti, "Politik Hukum Pengisian Jabatan Gubernur Sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi Berdasarkan Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA tahun 1945", *Tesis*, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2013,
- Nurasmah, "Strategic Of Empowering Green Investment Regime Through Developing Potential Of Marine Tourism In West Nusa Tenggara Province." *Jurnal IUS (Kajian Hukum dan Keadilan)* 3.3 (2015),
- Dianto. "Kewenangan kepala daerah menerbitkan izin usaha perkebunan di hutan adat." *Jurnal IUS (Kajian Hukum dan Keadilan)* 3.2 (2015),
- Bungasan Hutapea, "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia," *Jurnal Rechts Vinding-Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 4 Nomor 3 April 2015*, BPHN
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945**
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (LN Tahun 1999 No. 60; TLN No. 3839)
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN Tahun 2004 No. 125; TLN No. 4437)
- Peraturan Perundang-Undangan : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- Undang-Undang nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah,
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.