

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A . Latar Belakang Masalah

Wilayah negara Indonesia sangat luas sehingga segala urusan daerah tidak dapat diurus semua dari pusat karena persoalan-persoalan yang berkembang di daerah hanya bisa dimengerti oleh pemerintah daerah itu sendiri. Adanya suara-suara yang meminta agar pemerintah daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengatur sendiri pemerintahannya agar secepatnya direalisasikan, karena selama ini kewenangan-kewenangan yang diberikan kepada daerah selalu diputuskan oleh pusat berdasarkan system pendekatan *top down* yang kurang memperhatikan permasalahan yang ada di daerah.

Mengenai sistem pendekatan *top down* ini, Syaukani HR mengatakan bahwa pendekatan ini sebenarnya jelas tidak sejalan dengan kenyataan sosial ekonomi dan kebudayaan di daerah. Artinya belum tentu pendekatan berdasarkan sistem ini dapat memenuhi keinginan dan kebutuhan bagi masyarakat daerah yang beraneka <sup>1</sup>

Selama ini pemberian kebijaksanaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam hal pengangkatan kepala daerah kurang aspiratif akibatnya kebijaksanaan yang diberikan pemerintah pusat disambut dingin oleh masyarakat di daerah.

---

<sup>1</sup> Syaukani HR, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah, Gerakan Pembangunan Pembangunan Kerti*, Kalimantan Timur, 2000, Hal. 120

Jelas sekali intervensi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah khususnya kewenangan dalam pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sehingga kadang kala aspirasi daerah tidak diperhatikan karena biasanya calon bukan berasal dari daerah itu sendiri tetapi pilihan dari pusat. Selain itu fungsi DPRD tidak begitu besar karena dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 ini misalnya DPRD disederajatkan kedudukannya dengan Bupati.

Salah satu cara untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat di daerah dan memberikan kontribusi yang besar terhadap pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri maka dibuatlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang sekarang sudah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk pelaksanaan pemilihan kepala daerah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah.

Beberapa pasal yang mensyaratkan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 antara lain Pasal 65 Undang-Undang No 32 Tahun 2004, menetapkan:

Ayat (4): Tata cara pelaksanaan masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur KPID dengan henedoman pada peraturan pemerintah

Pasal 89 Undang-Undang No 32 Tahun 2004

Ayat (3): Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian bantuan kepada pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 94 Undang-Undang No 32 Tahun 2004

Ayat (2): Tanda khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh KPUD dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

Pasal 114 Undang-Undang No 32 Tahun 2004

Ayat (4): Tata cara untuk menjadi pemantau pemilihan dan pemantauan pemilihan serta pencabutan hak sebagai pemantau diatur dalam peraturan pemerintah.

Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2005 mengatur penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah seperti yang disebutkan pada Pasal 4

Ayat (1): Pemilihan diselenggarakan oleh KPUD

Ayat (2): Dalam menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, KPUD provinsi menetapkan KPUD kabupaten / kota sebagai pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan.

Ayat (3): Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, jujur, dan adil.

Ayat (4): Dalam pelaksanaan pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPUD bertanggung jawab kepada DPRD

Asas pilkada yang luber dan jurdil menghendaki penyelenggara yang independen asas pelaksanaan pilkada dinyatakan dengan tegas pada Pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan, dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yakni pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, namun independensi itu dipertanyakan karena saat penyelenggaraan pilkada justru harus bertanggung jawab pada lembaga politik.

Untuk mengemban asas ini diperlukan penyelenggara pilkada yang independen, bebas dari pengaruh partai politik, maupun pemerintah. Jika independensi dari penyelenggara diragukan, maka wajar jika nantinya hasil dari pilkada itu juga diragukan kualitasnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 4 menentukan bahwa penyelenggara Pilkada adalah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Dalam melaksanakan tugasnya KPUD bertanggung jawab kepada DPRD.

Maksudnya adalah bahwa Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya, atau dasar penerbitan Peraturan Pemerintah tersebut, adalah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 57 disebut bahwa Penyelenggaraan Pilkada adalah KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD.

Rumusan tersebut yang kemudian dipersoalkan, karena KPUD sebagai penyelenggara pemilihan dipertanyakan independensinya saat harus bertanggung

jawab kepada DPRD selaku perwujudan lembaga politik di daerah. Berkaitan dengan hal tersebut Kristiadi berpendapat bahwa DPRD adalah institusi yang terdiri dari peserta-peserta kompetisi karena itu menurutnya agar bisa independen maka KPUD sebagai penyelenggara pilkada harus benar-benar tidak ada kaitannya dengan DPRD <sup>2</sup>

Materi peraturan pemerintah mengenai pemilihan kepala daerah akan menjadi jawaban ada tidaknya niatan pemerintah melakukan intervensi. Ketentuan yang dinilai sensitif untuk menandai ada tidaknya pengaturan lebih lanjut mengenai pilkada di luar Peraturan Pemerintah itu serta pengaturan hubungan antara komisi pemilihan umum dengan KPU provinsi dan KPU kabupaten atau kota selaku penyelenggara pilkada.

Peraturan Pemerintah hanya merupakan langkah standarisasi pelaksanaan pilkada serta kekuatan hukumnya mampu menjangkau institusi seperti Pemda dan DPRD bisa menjamin bahwa Peraturan Pemerintah bukanlah pintu pemerintah melakukan intervensi terhadap proses pilkada. <sup>3</sup>

Uraian di atas berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti oleh penulis yang mengambil judul tentang **“Analisis Yuridis Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”**.

---

<sup>2</sup> Kristiadi, PP Pilkada (1): *Menyoal Independensi Penyelenggara*, <http://www.google.co.id>

## **B. Perumusan Masalah**

Dari permasalahan tersebut di atas, maka dapat dirumuskan masalah apakah secara yuridis Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan, dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah sesuai dengan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ?

## **C. Tinjauan Pustaka**

Di negara yang demokratis penyelenggaraan pemilu diupayakan untuk mandiri dari proses politik dan pemerintahan. Hal ini disebabkan karena di satu pihak, tidak diinginkan adanya intervensi dari proses politik dan pemerintahan terhadap hasil pemilu. Di lain pihak proses pemerintahan diharapkan berjalan tanpa dipengaruhi oleh atau dimanfaatkan untuk kepentingan kemenangan pemilu. Pemilu di sebuah negara demokrasi dilaksanakan oleh lembaga yang mandiri dari pemerintah. Di Indonesia hal ini telah terjamin dalam Pasal 18 B Undang-Undang Dasar 1945:

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang

Pasal 22 (5) yang menggariskan bahwa, Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional tetap dan mandiri. Namun dalam UUD 1945 sendiri pemisahan antara rezim pemilu dengan rezim pemerintahan belum sempurna hal ini tampak dari penempatan pengaturan pemilu presiden yang dalam UUD 1945 berada dalam Bab kekuasaan pemerintahan sedangkan pemilu kepala daerah berada di dalam bab pemerintahan daerah.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI tahun 1945 untuk memilih Kepala daerah dan Wakil kepala daerah.

Menurut Muji Estiningsih:

“Pilkada atau pemilihan bupati dan wakil bupati merupakan momen yang sangat penting dan menarik, berangkat dari sini menorehkan sejarah setelah sekian lama (kurang lebih tiga puluh tahun) terkooptasi dan terhegemoni oleh Undang-Undang nomor 5 tahun 1974, dalam proses pemilihan Kepala Daerah yang sangat sentralistik dan syarat KKN. Sistem yang demikian kemudian berubah seiring dengan derasnya tuntutan reformasi sehingga lahirlah Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 sebagai buah reformasi yang kurang lebih 2 tahun efektif berlaku dan sekarang menggunakan payung Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang nomor 32 tahun 2004, pemilihan paket pasangan Kepala Daerah akan dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Jabatan Bupati, Walikota, Gubernur, dan Wakil-wakilnya tidak lagi berdasar mekanisme pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) seperti selama ini”.<sup>4</sup>

Lebih lanjut Muji Estiningsih mengatakan:

“Penyelenggaraan pilkada bergantung pada Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan oleh Departemen Dalam Negeri

---

<sup>4</sup> Muji Estiningsih, SH, M Hum, *Pilkada Tinjauan Dari Aspek Birokrasi*, makalah

sebagaimana tercantum dalam pasal 65 (4), 89 (3), 94 (2), 114 (4) UU No 32 Tahun 2004 hal ini merupakan kemunduran dari visi penyelenggaraan pemilu jurdil yang sepenuhnya bebas dari intervensi pemerintah dan kembali pada era pemilu dibawah Departemen Dalam Negeri pada masa orde baru jelas ini merupakan langkah mundur dalam proses demokratisasi di Indonesia karena di negara-negara demokrasi, Pemilu diselenggarakan oleh lembaga yang sepenuhnya independen dari pemerintah, khususnya dalam kaitannya dengan provinsi-provinsi NAD dan Papua yang telah memiliki UU Otonomi Khusus, campur tangan Depdagri melalui Peraturan Pemerintah dapat mengorbankan prinsip otonomi khusus yang telah dilimpahkan kepada kedua propinsi ini jauh sebelum UU Pemda No 32 Tahun 2004 disusun”.<sup>5</sup>

Penghapusan peran KPU dalam UU pemda menunjukkan bahwa pembuat UU cenderung melihat Pilkada sebagai bagian dari Rezim Pemerintah Daerah bukan Rezim Pemilu. Hal ini juga mengacu pada interpretasi UUD 1945 yang tidak menyebutkan Pilkada sebagian dari Pemilu. Hal ini mungkin disebabkan karena Amandemen UUD 1945 tentang Pemilu dan Otonomi Daerah tidak terjadi pada waktu atau tidak runtut. Akibatnya peran KPU yang oleh UUD 1945 ditetapkan sebagai penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional tetap dan mandiri dihapus dalam penyelenggaraan Pilkada bahkan tidak ada otoritas koordinasi dengan KPUD.

Ketiadaan peran KPU sebagai otoritas nasional penyelenggara pemilu akan menyebabkan lemahnya standar minimal penyelenggara pemilu karena setiap KPUD dapat menetapkan standar sendiri yang belum tentu memenuhi syarat Pemilu jurdil dan demokratis, ketiadaan fungsi supervisi dan bimbingan dari otoritas yang lebih tinggi yang terbukti sangat diperlukan bila KPUD menghadapi masalah yang tidak dapat diselesaikan di tingkat lokal.

---

<sup>5</sup> Pusat Reformasi Pemilu Centro, *Urgensi Revisi UU NO. 32/2004 Tentang*

Menurut Pusat Reformasi Pemilu Centro:

KPUD belum berpengalaman dalam membuat berbagai aturan teknis penyelenggaraan Pemilu, pemberian tanggung jawab penyelenggaraan pilkada kepada KPUD juga cacat secara hukum karena entitas KPUD dibentuk oleh KPU dan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari KPU. Di negara federalpun, diupayakan agar selalu ada standar dan otoritas nasional yang menetapkan standar minimum dan menjalankan fungsi supervisi dan koordinasi.<sup>6</sup>

#### **D. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertentangan atau tidak dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

#### **E. Manfaat Penelitian**

##### **1. Bagi Ilmu Pengetahuan**

Penelitian ini diharapkan menambah bahan ilmiah pengembangan ilmu pengetahuan sehingga diharapkan dapat dikembangkan pemahaman terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung.

##### **2. Bagi Pembangunan**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian kepustakaan yaitu dengan cara membaca buku-buku, peraturan perundang-undangan, surat kabar, majalah, artikel yang kesemuanya berhubungan dengan penelitian

### **2. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka terhadap:

- a. Bahan hukum primer, yaitu dari ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi penelitian.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu data yang didapat dari mempelajari dan mengkaji buku-buku yang menunjang pengetahuan mengenai ketentuan hukum dalam ketentuan perundang-undangan tersebut.
- c. Bahan hukum tersier, sebagai bahan yang menjelaskan mengenai bahan hukum sekunder berupa kamus, ensiklopedi, leksikon yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

### **3. Teknik Pengolahan Data**

Data yang telah diperoleh dan dikumpulkan kemudian disusun secara sistematis, logis, dan urut untuk mendapatkan gambaran umum tentang

#### 4. Analisis data

Setelah data terkumpul kemudian dianalisis dengan menggunakan metode

.....