

PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM KONSTRUKSI UUD NRI 1945

Parbuntian Sinaga*

Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana

ABSTRAK

Amandemen UUD 1945 telah membawa perubahan yang cukup mendasar terhadap sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia. Substansi perubahan itu berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Frase “Dipilih secara demokratis” telah dimaknai sebagai pemilihan secara langsung oleh rakyat melalui UU No. 8 Tahun 2015. Dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 8 Tahun 2015 disebutkan, “...pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis”. Pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung oleh rakyat merupakan salah satu upaya menciptakan pemerintahan yang demokratis. Ditinjau dari kedaulatan rakyat, pilkada secara langsung merupakan perwujudan bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat di daerah. Dalam hal ini rakyat memiliki kesempatan untuk menentukan pemimpinnya secara langsung, bebas, rahasia, tanpa intervensi dari pihak mana pun. Tujuan idealnya pilkada langsung antara lain, terpilihnya kepala daerah yang terpercaya, memiliki kemampuan, berkepribadian dan moral yang baik. Dengan demikian, pilkada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakatnya dalam upaya mewujudkan masyarakat adil, makmur, dan sejahtera.

Kata Kunci: pemilihan kepala daerah, pilkada, kepala daerah, demokrasi

ABSTRACT

The amendment of the 1945 Constitution has brought fundamental changes to the regional head election system in Indonesia. The substance of the amendment relates to the filling of the position of regional head as regulated in Article 18 paragraph (4) of NRI Constitution of 1945, that “Governors, Regents, and Mayors respectively as provincial, district, and municipal government heads are elected democratically”. The phrase “chosen democratically” has been interpreted as direct election by the people through Law (UU) No. 8 of 2015. In Article 1 number 1 of Law No. 8 in 2015 stated, “...elections are the implementation of sovereignty of the people in provincial and district/city areas to elect the Governor and Vice Governor, Regent and Deputy Regent, and Mayor and Deputy Mayor directly and democratically”. The direct election of head regional (pilkada) by the people is one of the efforts to create a democratic government. Viewed from sovereignty people, direct election is a manifestation that the people have sovereignty, responsibility, rights and duties to democratically vote leaders who will form a government to administer and serve the whole layers of society in the region. In this case the people have a chance to

* Dosen Ilmu Hukum Tata Negara Universitas Krisnadwipayana.

determine their leaders directly, freely, confidentially, without any interference from the parties anywhere. The ideal goal of direct election is the elected regional head is trusted, skillful, good personality and morals. Thus, pilkada has a number of benefits, related to the improvement quality of local government's responsibility to brings into fair, prosperous, and safe society.

Keywords: *election, regional election, regional head, democracy.*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara. Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Makna dari “kedaulatan di tangan rakyat” yaitu rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan konstitusi dan hukum, sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus *legitimate*, dalam arti bahwa di samping *legal*, ia juga harus dipercaya.¹ Artinya, setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum (*general election*) sebagai pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern. Oleh karena itu, pemilihan umum (pemilu) merupakan syarat mutlak bagi negara demokrasi, yaitu untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.

Pemilu pada hakikatnya adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk melaksanakan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi. Pemilu sebagai suatu proses yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk memilih orang-orang menduduki jabatan-jabatan politik tertentu baik di cabang kekuasaan legislatif maupun di cabang kekuasaan eksekutif. Di cabang kekuasaan legislatif, para wakil rakyat itu ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan di Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan ada pula di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), baik di tingkat provinsi atau pun di tingkat kabupaten dan kota. Di cabang kekuasaan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.²

Berkaitan dengan pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) telah merupakan perjalanan politik panjang yang diwarnai tarik-menarik antara kepentingan elite politik dan kehendak publik, kepentingan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, serta apakah pemilihan kepala daerah itu termasuk dalam rezim pemilu atau rezim pemerintahan daerah. Selain itu, apakah kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat atau melalui DPRD. Kontroversi pemilihan kepala daerah hingga sekarang ini masih menjadi perdebatan, mengingat UUD NRI Tahun 1945 tidak mengaturnya. Pasal 22 E

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 172.

² *Ibid.*, hlm. 176.

UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur mengenai pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang dipilih melalui pemilu dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, yang disebut KPU.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa mengenai pemilihan kepala daerah bukan merupakan bagian dari rezim pemilu, karena tidak ada satu pun pasal yang mengatur kepala daerah dipilih melalui pemilu. Adapun yang dimaksud dengan rezim pemilu adalah apa yang terdapat dalam Pasal 22 E UUD NRI Tahun 1945, sedangkan mengenai pemilihan kepala daerah dan teknis pelaksanaannya tidak diatur dalam ketentuan tersebut. Pemilihan kepala daerah hanya diatur melalui ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, dan hal itu termasuk dalam Bab VI tentang Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari pemerintahan daerah yang segala kewenangannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan adat dan asal usul daerah yang bersangkutan.

Sepanjang tahun 2017, penyelenggara pemilu sudah menuntaskan perhelatan pilkada serentak di 101 daerah. Secara umum pilkada berlangsung dengan relatif baik, kendati masih ada penyelenggara pemilu (KPUD, Bawaslu) di daerah yang berhadapan dengan masalah etika. Di tahun politik 2018, beban penyelenggara pemilu juga tidak ringan, karena sebanyak 171 daerah yang mencakup 17 Provinsi, 39 Kotamadya, dan 115 Kabupaten, akan menyelenggarakan pilkada serentak pada tanggal 27 Juni 2018.³ Esensi dari pilkada serentak adalah pelaksanaan pemilihan

kepala daerah dan anggota legislatif daerah secara bersamaan (*concurrent*), dan pelaksanaannya tidak harus bersamaan dengan pemilihan umum nasional sebagaimana akan terjadi pada tahun 2027.⁴ Dasar hukum pilkada adalah UU No. 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan secara tidak langsung melalui DPRD.

PEMBAHASAN

Tujuan Pemilu

Dalam rangka untuk menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur diperlukan mekanisme pemilu yang diselenggarakan secara berkala, sehingga demokrasi dapat terjamin dan pemerintahan sungguh-sungguh mengabdikan kepada kepentingan seluruh rakyat. Selain itu, untuk memberi kesempatan kepada rakyat turut serta menentukan kebijakan kenegaraan dan pemerintahan, maka pemilihan umum (*general election*) itu harus dilaksanakan secara berkala dalam waktu-waktu tertentu. Kegiatan pemilu juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat mendasar atau prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya pemilu sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang sudah ditentukan.

Ada beberapa sebab sehingga pemilu itu perlu dilaksanakan secara periodik atau berkala yaitu: Pertama, aspirasi atau pendapat warga masyarakat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam

³ Lihat Harian Kompas 2 Januari 2018, hlm. 7.

⁴ Ahmad Qisai, Dalam Harian Sindo, tanggal 3 Desember 2015. Lihat juga Harian Kompas tanggal 7 Desember 2015.

masyarakat bersifat dinamis sepanjang masa. Dalam jangka waktu tertentu dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara atau pemerintah; kedua, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan masyarakat dapat pula berubah, baik karena faktor dalam negeri atau pun karena dinamika dunia internasional; ketiga, perubahan-perubahan aspirasi rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena pertambahan jumlah penduduk dan rakyat yang semakin dewasa. Terutama bagi pemilih baru atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri; keempat, pemilu perlu dilaksanakan secara teratur untuk menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan nasional, baik dalam cabang kekuasaan legislatif maupun eksekutif.⁵

Sejalan dengan itu dapat juga dikemukakan mengenai tujuan pemilu, yaitu: Pertama, untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara aman, tertib dan damai; kedua, untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; ketiga, untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; keempat, untuk melaksanakan prinsip hak-hak warga negara.⁶

Pemilihan Kepala Daerah Menurut UUD NRI Tahun 1945

Amandemen UUD 1945 telah membawa perubahan yang cukup mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu substansi materi perubahan UUD 1945 terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah

sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Ketentuan ini tidak tegas mengatur bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota harus dilakukan dengan pemilihan langsung.

Menurut Jimly Asshiddiqie, perkataan “dipilih secara demokratis” bersifat sangat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan langsung oleh rakyat atau pun pilkada tidak langsung yang dilakukan oleh DPRD.⁷ Kemudian Suharizal, berdasarkan ketentuan pasal tersebut mengemukakan beberapa hal sebagai berikut.

1. Pemilihan kepala daerah tidak diharuskan dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD;
2. Frase kata “dipilih secara demokratis” tidak dapat ditafsirkan bahwa rekrutmen pasangan calon menjadi kewenangan mutlak partai politik sebagai salah satu lembaga yang berfungsi melakukan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan publik;
3. Rumusan Pasal 18 ayat (4) yang merupakan hasil amandemen kedua (tahun 2000) dapat ditafsirkan sama dengan tata cara dan prosedural pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22 E UUD NRI Tahun 1945, hasil amandemen ketiga (Tahun 2001); dan
4. Pasal 18 ayat (4) tersebut hanya mengharuskan yang dipilih secara demokratis adalah kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota), sedangkan Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota tidak

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 170-171.

⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI dan CV Sinar Bakti, 1988), hlm. 330. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 175.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI, 2002), hlm. 22.

diharuskan dipilih satu paket dengan kepala daerah.⁸

Pasca pengesahan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, frase “dipilih secara demokratis” telah memunculkan perdebatan karena ada yang berpendapat, bahwa pilkada tidak perlu dilakukan secara langsung oleh rakyat, dan di pihak lain ada yang mengatakan, makna “dipilih secara demokratis” adalah pemilihan langsung oleh rakyat (*one man one vote*). Dengan kata lain, ada dua pendapat dalam frase “dipilih secara demokratis” yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4), yaitu: Pertama, pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung; dan kedua, pemilihan kepala daerah dapat dilakukan oleh DPRD.

Apabila dicermati risalah persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara yang diberi wewenang merumuskan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 ditemukan, para pembentuk konstitusi atau undang-undang dasar memang sepakat bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilakukan dengan demokratis. Selain itu, juga terdapat keinginan dari pembentuk undang-undang dasar untuk memberikan kesempatan kepada pembuat undang-undang mengatur pemilihan kepala daerah lebih lanjut sesuai dengan situasi dan kondisi keragaman daerah, asalkan tidak bertentangan dengan prinsip demokratis.⁹

⁸ Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 26-28.

⁹ Latar belakang pemikiran rumusan Pasal 18 ayat (4) saat itu adalah sistem pemilihan yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan (pemilihan oleh DPRD) atau melalui sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Tujuannya adalah agar ada fleksibilitas bagi masyarakat dalam menentukan sistem pemilihan kepala daerah. Hal ini terkait erat dengan penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih condong untuk menerapkan sistem pemilihan tidak

Dengan memutuskan “dipilih secara demokratis,” maka dimungkinkan pembentuk undang-undang memper-timbangkan mekanisme yang paling cocok untuk pemilihan kepala daerah.¹⁰

Urgensi Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Dalam perspektif filosofis, munculnya gagasan tentang pilkada secara langsung pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah-daerah yang sedang dimulai. Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat melahirkan pemimpin yang kredibel dan didukung oleh masyarakat.

Secara normatif, berdasarkan ukuran-ukuran demokrasi, pilkada langsung menawarkan sejumlah manfaat bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal. Pertama, sistem demokrasi langsung melalui pilkada langsung akan membuka ruang partisipasi yang cukup luas bagi masyarakat dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk

langsung (demokrasi perwakilan) dan ada pula daerah cenderung lebih menyukai sistem pemilihan langsung (demokrasi langsung) dalam memilih Gubernur, Bupati dan Walikota. Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua pandangan itulah kemudian disepakati menggunakan kata demokratis dalam artian karena ayat (7) pada Pasal 18 itu susunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Undang-undanglah yang menentukan apakah pemilihan kepala daerah itu dilakukan langsung oleh rakyat atau dilakukan oleh DPRD, yang penting prinsip dasarnya dalam demokratis. *Ibid.*, hlm. 31-32.

¹⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara No. 072/PUU-II/2004 yang merupakan pengajuan terhadap UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

menentukan rekrutmen calon di tangan segelintir orang di DPRD; kedua, dari sisi kompetisi politik, pilkada langsung memungkinkan munculnya secara lebih besar preferensi kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan; ketiga, sistem pilkada langsung akan memberi peluang bagi warga negara untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik; keempat, pilkada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figure pemimpin yang aspiratif, kompeten dan legitimate. Karena melalui pilkada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD. Dengan demikian, pilkada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat; dan kelima, kepala daerah yang terpilih melalui pilkada akan memiliki legitimasi politik yang tinggi sehingga akan terbangun pertimbangan kekuatan di daerah, antara kepala daerah dengan DPRD.¹¹

Ada beberapa pertimbangan penting penyelenggaraan pilkada secara langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia yaitu: Pertama, pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat, karena pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD, bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan secara langsung; kedua, pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi. Amanat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa, Gubernur, Bupati, dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara

demokratis; ketiga, pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi atau politik bagi masyarakat; keempat, pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal; dan kelima, pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional.

Berbagai pendapat yang menyebutkan keunggulan dari pelaksanaan pilkada secara langsung yaitu: Pertama, Pemilihan secara langsung diperlukan untuk memutus oligarki partai yang mewarnai pola pengorganisasian partai politik di DPRD. Kepentingan partai politik dan bahkan kepentingan elite partai seringkali dimanipulasi sebagai kepentingan kolektif masyarakat. Dengan demikian, pilkada secara langsung diperlukan untuk memutus distorsi partai jika kepala daerah dipilih oleh DPRD; kedua, kepala daerah yang terpilih akan memiliki mandat serta legitimasi kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suara secara langsung; ketiga, pilkada secara langsung memungkinkan proses partisipasi dengan melibatkan masyarakat konstituen yang lebih luas, bukan sekadar melibatkan segelintir orang secara oligarki dalam DPRD. Dengan demikian, partisipasi secara langsung merupakan perwujudan kedaulatan rakyat.¹²

Pilkada langsung dipastikan membuka ruang partisipasi politik rakyat untuk mewujudkan kedaulatan dalam menentukan pemimpin di daerah. Tujuan ideal pilkada langsung antara lain terpilihnya kepala daerah yang terpercaya, memiliki kemampuan, kepribadian, dan moral yang baik. Idealnya kepala daerah

¹¹ Suharizal, *Op. Cit.*, hlm. 38-39.

¹² Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 4, Nomor 1, April 2015. Lihat juga Syamsuddin Haris, Dalam Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi lokal, Editor: Agung Djojosoekarto (UNDP) Rudi Hauter (CIM), hlm. 106.

terpilih adalah orang-orang yang berkenaan di hati rakyat, dikenal dan mengenal daerah, serta memiliki ikatan emosional kuat terhadap rakyat daerah.

Pelaksanaan Pilkada Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Perkembangan pilkada di Indonesia cukup dinamis mulai dari Indonesia merdeka sampai dengan sekarang. Dinamika hukum pemilihan kepala daerah berubah-ubah seiring berkembang tuntutan masyarakat dan pengaruh iklim politik pada setiap masa. Perubahan sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia ditandai dengan diberlakukannya beberapa peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah.

Sejak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, ketentuan pemerintah daerah yang diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 telah melahirkan sejumlah undang-undang, yaitu UU No. 1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional Daerah (KND), UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok mengenai Pemerintahan sendiri di daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

UU No. 1 Tahun 1945 dianggap sebagai undang-undang pemerintah daerah yang pertama di Indonesia sejak Indonesia merdeka. Dalam undang-undang ini diatur mengenai pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat,¹³ sedangkan dalam UU No. 22 Tahun 1948 kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota diangkat oleh Presiden dari calon-calon

yang diajukan oleh DPRD. DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang kepala daerah kepada pemerintah pusat. Namun sejak UU No. 1 Tahun 1957 hingga UU No. 5 Tahun 1974, ketentuan mengenai pilkada tidak mengalami perubahan, yaitu: (1) Kepala daerah dipilih oleh DPRD; (2) Kepala daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; (3) Kepala daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan pada masa orde baru melalui UU No. 5 Tahun 1974 dalam praktiknya bersifat sentralistik dan cenderung otoriter. Pemilihan kepala daerah seharusnya melalui DPRD akan tetapi pada praktiknya diatur oleh pemerintah pusat, sehingga demokrasi tidak berkembang.

Setelah era reformasi undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang di dalamnya juga diatur mengenai pemilihan kepala daerah yaitu UU No. 22 Tahun 2009 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan UU No. 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU No. 8 Tahun 2015).

Menurut UU No. 22 Tahun 1999, pilkada dilakukan dengan menggunakan sistem demokrasi tidak langsung dimana kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Rekrutmen kepala daerah sepenuhnya berada pada kekuasaan DPRD. Pemerintah pusat hanya menetapkan dan melantik kepala daerah berdasarkan hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD. Dalam undang-undang ini juga ditegaskan bahwa DPRD dan Pemerintah Daerah mempunyai

¹³ Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Wildan Akademika dan Universitas Ekasakti Press, 2009), hlm. 62.

kedudukan yang sejajar dan mitra kerja dalam menjalankan pemerintahan daerah. Hal ini berbeda dengan sistem sebelumnya, yaitu kepala daerah diangkat oleh Presiden atau Mendagri dari calon yang diajukan atau diusulkan oleh DPRD.

Sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 telah diterbitkan UU No. 32 Tahun 2004 yang membawa perubahan yang cukup fundamental dalam hal pemilihan kepala daerah. Apabila menurut UU No. 22 Tahun 1999 kepala daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD, maka menurut UU No. 32 Tahun 2004 kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu.

Pilkada langsung yang dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004 kemudian mengalami perubahan melalui UU No. 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Melalui undang-undang ini diatur mengenai perubahan mekanisme pilkada secara langsung oleh rakyat menjadi tidak langsung melalui DPRD. Menurut Pasal 3 UU No. 22 Tahun 2014, Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih oleh anggota DPRD provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil, sedangkan Bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil. Mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 2014 mendapat penolakan dari masyarakat luas, karena dianggap tidak mencerminkan prinsip-prinsip demokratis. Oleh karena itu, UU No. 22 Tahun 2014 kemudian dicabut oleh Presiden dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 Tahun 2014. Dalam Perpu ini ditegaskan, bahwa kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, dan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas

langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dalam Perpu No. 1 Tahun 2014 yang telah ditetapkan menjadi UU No. 1 Tahun 2015, ditemukan beberapa inkonsistensi dan menyisakan sejumlah kendala jika dilaksanakan. Oleh karena itu, perlu disempurnakan terutama yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan, tahapan penyelenggaraan pemilihan, pasangan calon, persyaratan calon perseorangan, penetapan calon terpilih, dan pemungutan suara secara serentak.

UU No. 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2015 telah memberikan ruang bagi masyarakat untuk memilih kepala daerah secara langsung sesuai pilihannya, sehingga diharapkan akan melahirkan pemimpin-pemimpin daerah yang memiliki rasa tanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya. Melalui pilkada langsung diharapkan akan lahir pemimpin-pemimpin daerah yang aspiratif dan lebih akuntabel.

PENUTUP

Kesimpulan

Perubahan UUD 1945 berimplikasi luas terhadap sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Frase "dipilih secara demokratis" pada dasarnya dapat dimaknai sebagai pemilihan langsung oleh rakyat atau pemilihan melalui DPRD, yang keduanya bersifat konstitusional.

Pilkada secara langsung merupakan salah satu upaya menciptakan pemerintahan yang demokratis. Ditinjau dari kedaulatan rakyat, pilkada secara langsung merupakan perwujudan pengembalian hak-hak dasar rakyat dalam memilih pemimpin di daerah. Dalam hal

ini rakyat memiliki kesempatan dan kedaulatan dalam menentukan pemimpinnya secara langsung, bebas, rahasia, tanpa intervensi dari pihak siapa pun.

Pilkada secara langsung dipastikan membuka ruang partisipasi politik rakyat untuk mewujudkan kedaulatan dalam menentukan pemimpin di daerah. Tujuan ideal pilkada langsung antara lain terpilihnya kepala daerah yang terpercaya, memiliki kemampuan, kepribadian, dan moral yang baik. Idealnya, kepala daerah terpilih adalah orang-orang yang berkenaan di hati rakyat, dikenal dan mengenal daerah, serta memiliki ikatan emosional kuat terhadap rakyat. Dengan demikian, pilkada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakatnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI. 2002.
- _____. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia Jilid II*. Jakarta: Konstitusi Press. 2006.
- Djojosoekarto, Agung dan Rudi Hauter (ed). *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*. ADEKSI. 2003.
- Kusnardi, Moh dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi HTN UI. 1988.
- Pide, H. Andi Mustari. *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Wildan Akademika dan Universitas Ekasakti Press. 2009.
- Suharizal. *Pemilukada, Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. 2012.
- Perundang-Undangan**
- Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945*.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang*.
- Jurnal Rechtsvinding. "Media Pembinaan Hukum Nasional". Volume 4. Nomor 1. April 2015.
- Harian Kompas 2 Januari 2018.