

Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Marudut Hasugian

¹Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih Jayapura-Papua-Indonesia

ARTICLE INFO

Article history:

Received December 15, 2025

Revised December 24, 2025

Accepted December 30, 2025

Available online December 03, 2025

Keywords:

Sistem Pemilihan, Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

Keywords:

Election System, Regional Head Based on the 1945 Constitution.



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.
Copyright © 2025 by Author. Published by Yayasan Daarul Huda

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mengkaji mengenai makna yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yang digunakan untuk membahas permasalahan pokok ini, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Hasil penelitian ini membuktikan lahirnya kata demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar pada saat dilakukan Perubahan UUD 1945 dalam Sidang Umum MPR tahun 2000, dimana terdapat 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan kepala daerah, satu menghendaki pemilihan secara langsung oleh rakyat atau dan satu lagi dipilih oleh DPRD. Kesepakatan rumusan secara demokratis untuk pemilukada dicapai dengan maksud agar bersifat fleksibel. Supaya Pembentuk Undang Undang dapat merumuskan sistem pemilihan yang dikehendaki oleh masyarakat di dalam pemilihan kepala daerah sehingga masyarakat mempunyai pilihan oleh DPRD atau pemilihan secara langsung oleh

rakyat.. Hal itu juga dimaksudkan sebagai bentuk penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat antar daerah yang berbeda-beda. Sebagaimana diatur dalam Pasal 18B UUD NRI 1945 yang mengakui satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa serta pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat. Hal tersebut didukung melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072–073/PUU/2004 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, yang menjelaskan latar belakang pemikiran lahirnya rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 saat itu adalah sistem pemilihan kepala daerah yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi di setiap daerah yang bersangkutan. Tujuannya adalah agar menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa untuk menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki oleh rakyat.

ABSTRACT

This study aims to determine and examine the meaning contained in Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which states that the Governor, Regent and Mayor respectively as Head of the Provincial, Regency and City Regional Government are elected democratically. The approach method used in this study is normative juridical which is used to discuss this main problem, namely the legislative approach and the conceptual approach. The results of this study prove the birth of the word democratic in Article 18 paragraph (4) of the Constitution when the 1945 Constitution was amended in the MPR General Session in 2000, where there were 2 (two) different opinions regarding the method of electing regional heads, one requiring direct elections by the people or the other being elected by the DPRD. The agreement on the democratic formulation for regional elections was achieved with the intention of being flexible. So that the Lawmakers can formulate the election system desired by the community in the election of regional heads so that the community has a choice by the DPRD or direct election by the people. This is also intended as a form of constitutional respect for the diversity of customs and cultures of communities between different regions. As regulated in Article 18B of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which recognizes regional government units that are special and special and recognition of the unity of customary law communities. This is supported by the Constitutional Court Decision Number 072-073/PUU/2004 and the Constitutional Court Decision Number 97/PUU-XI/2013, which explains the background of the thinking behind the formulation of Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution at that time, the regional head election system that will be implemented is adjusted to the development of society and conditions in each region concerned. The goal is to adjust to the dynamics of national development to determine the democratic system desired by the people.

PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) merupakan dasar penyelenggaraan pemerintahan secara nasional, termasuk didalamnya pemerintahan daerah. Dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 diatur tentang pembagian daerah ke dalam provinsi, kemudian provinsi dibagi ke dalam kabupaten dan kota. Pembagian daerah baik provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan sendiri, di samping itu, juga diatur pemerintahan daerah itu dilaksanakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Untuk menyelenggarakan pemerintahan, daerah yang bersangkutan dipimpin oleh seorang kepala daerah, baik di provinsi maupun di kabupaten/kota. Untuk provinsi, kepala daerah disebut gubernur dan untuk kabupaten, kepala daerah disebut bupati dan untuk kota, kepala daerah disebut walikota.

Reformasi Konstitusi melalui Amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia dilakukna untuk meletakkan nilai nilai Demokrasi. Proses Amandemen tersebut telah dilakukan dengan mengubah Undang Undang Dasar 1945 melalui 4 (empat) tahap sejak tahun tahun 1999 sampai dengan tahun 2002.

Paham demokrasi sebagaimana teori yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln bahwa "democracy is the government of the people, by the people, for the people," memiliki arti bahwa demokrasi merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Begitu pula dengan Indonesia, adalah negara hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, juga Indonesia adalah Negara demokrasi. Sebagaimana diatur dalam ayat sebelumnya yaitu Ayat (2) "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UndangUndang Dasar. Pemahaman demokrasi setelah perubahan UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD NRI 1945, yang menentukan Pemilihan Umum terdiri atas pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR, anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRDP), serta Presiden dan Wakil Presiden. Dan dalam perkembangan selanjutnya pemilihan kepala daerah mengalami perkembangan perluasan makna sehingga menjadi bagian dari pemilihan umum dapat dipahami bahwa perlu memberikan peran bagi warganegara untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk didalamnya melalui pemilihan umum sebagai wujud kedaulatan ada di tangan rakyat.

Meskipun UUD NRI 1945 sebagai Staatsgrundgezet telah mengamanatkan bahwa pemilihan kepala daerah haruslah dilaksanakan secara demokratis, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) mengatur bahwa gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis, namun tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai pemilihan yang dilaksanakan secara demokratis tersebut.

Jika ditelusuri, pengaturan pemilihan kepala daerah dalam Undang-Undang No 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Undang Undang Pemda Nomor 5 tahun1974) , wujud pemilihan oleh DPRD, kemudian berdasarkan hasil pemilihan tersebut, 3 orang yang mendapat suara terbanyak diusulkan oleh DPRD kepada Presiden untuk memilih siapa yang menjadi Kepala Daerah terpilih. Pemilihan berdasarkan Undang Undang Pemda Nomor 5 tahun1974 adalah demokratis. Dengan pemikiran bahwa DPRD adalah wakil rakyat, kemudian kemudian Presiden adalah hasil pemilihan yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

Pasca masa reformasi dilakukan revisi atas Undang Undang Nomor 5 tahun1974, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang undang tersebut telah digaskan bahwa DPRD mempunyai wewenang penuh melakukan pemilihan kepala daerah. konsep pemilihan kepala daerah yang dipilih oleh DPRD dianggap lebih demokratis, karena pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD sebagai wakil rakyat di daerah tersebut.

Dalam perkembangan selanjutnya sebagai konsekwensi dari amandemen UUD 1945, pemilihan kepala daerah mengikuti perkembangan pemilihan secara langsung ini adalah salah satu hal yang melatarbelakangi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur agar pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh masyarakat. 9 Meskipun demikian, dalam Pasal 56 ayat (2), terdapat ketentuan yang menyatakan agar Calon Kepala Daerah diusulkan oleh partai politik atau gabungan dari partai politik. Syarat ini dianggap masyarakat tidak sepenuhnya mendorong kesempatan terpilihnya kepala daerah yang benar-benar independen yang bebas dari kepentingan politik. Karena hal itulah, maka muncul Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini, Kepala Daerah yang mencalonkan diri tidak harus bergabung atau masuk ke partai politik terlebih dahulu. Calon perseorangan diberi kesempatan untuk mendaftar, namun dengan syarat mendapat jumlah dukungan tertentu.

Pada tahun 2014, wacana pemilihan kepala daerah oleh DPRD kembali digaungkan. Hal ini dilandaskan pada pemikiran bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat ternyata tidak membuat money politic yang menjadi tujuan awal dari penyerahan pemilihan secara langsung kepada

rakyat terwujud. Bahkan, money politic yang terjadi pada pemilihan umum dianggap lebih parah daripada ketika kepala daerah dipilih oleh DPRD. Wacana ini kemudian terealisasi di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Namun, penolakan yang begitu besar dari masyarakat yang menganggap hal tersebut adalah perwujudan dari kemunduran demokrasi, membuat Presiden melahirkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

Peraturan ini kemudian disahkan, melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Sejak Undang-Undang tersebut disahkan, hingga Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang disahkan, pemilihan Kepala Daerah masih diletakkan secara langsung kepada rakyat. Meskipun demikian, polemik pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD ataupun tetap secara langsung oleh rakyat masih terus terjadi. Memang, jika dilihat dalam Putusan MK No. 72-73/PUU-II/2004 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU- XI/2013, dijelaskan bahwa konsep pemilihan kepala yang demokratis adalah open legal policy dari pembuat Undang-Undang. Sehingga, baik dipilih oleh DPRD ataupun dipilih secara langsung oleh rakyat adalah sama-sama demokratis. Namun, meskipun keduanya adalah sama-sama demokratis, legislator dalam mengambil kebijakan, harus mempertimbangkan kebijakan mana yang lebih tepat dan menguntungkan bagi masyarakat Indonesia.

Menurut Miriam Budiarto, Demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Konsep demokrasi menjadi sebuah kata kunci tersendiri dalam kehidupan bernegara. Hal ini menjadi wajar, sebab demokrasi saat ini disebut-sebut sebagai indikator perkembangan politik suatu negara. Dalam demokrasi, kekuasaan tertinggi pada rakyat. Kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dapat mencakup bidang politik atau bidang ekonomi. Apabila kekuasaan itu berkenaan dengan bidang politik, sistem kekuasaan disebut demokrasi politik, begitu juga menyangkut ekonomi, disebut demokrasi ekonomi.¹ Dengan demikian, istilah demokrasi di sini yakni demokrasi politik dan demokrasi ekonomi, harus dipahami sebagai konsep mengenai kedaulatan rakyat yang meliputi aspek politik dan ekonomi.² Terkait dengan kedaulatan, Padmo Wahjono mengemukakan bahwa: Kekuasaan yang tertinggi yang bersumber dari rakyat (kedaulatan rakyat) harus menimbulkan pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Pemerintahan itu harus menjalankan kehendak rakyat banyak yang disalurkan dalam bentuk hukum (negara hukum).³

Hal yang senada juga dikemukakan oleh Abdul Razak bahwa: Negara Indonesia dibangun dalam pilar demokrasi konstitusional yang di dalamnya terkandung dua prinsip utama yaitu prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Kedua pilar inilah yang semestinya menjadi dasar dalam menjalankan roda pemerintahan. Konsekuensi logis dari prinsip kedaulatan rakyat mengharuskan untuk diterima bahwa kewenangan yang dimiliki pemerintah bersumber dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Ciri utama negara moderen adalah kedaulatan rakyat dengan perwakilan dan negara hukum yang demokratis. Ciri- ciri utama ini kemudian mendapatkan bermacam-macam variasi dalam mengartikan negara hukum dan demokrasi.⁴

Sebagai pelaksanaan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, Pemerintah telah menetapkan Undang Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang didalamnya juga mengatur pemilihan kepala daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Dalam Pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan kepala daerah dipilih secara berpasangan dengan wakil kepala daerah yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pengaturan di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya baik dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur bahwa pemilihan pimpinan daerah baik gubernur, bupati dan walikota dipilih melalui perwakilan oleh DPRD.

Pengaturan Pemilihan Gubernur berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan sebagai pengganti dari UU No. 22 Tahun 1999, karena dianggap tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah. Di dalam UU

¹ Miriam Budiarto dalam Achmad Ruslan, Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Sarana Hukum Penyelenggaraan Kehidupan Negara, 2006, h. 36.

² Jimly Assidique, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Konstitusi Press, 2008, h. 31.

³ Asep Warlan Yusuf, Pemerintah Berdasar Hukum, Jakarta, 2002, h. 33.

⁴ Abdul Razak, Analisis Hukum Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah. Universitas Hasanuddin. Makassar, 2004 h. 341.

No. 32 Tahun 2004, Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.

Terkait dengan mekanisme pengisian jabatan Gubernur sebagai kepala daerah, di dalam Pasal 24 ayat (5) dinyatakan: "Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan." Kepala daerah dan Wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, yang persyaratannya dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam pemilu legislatif dalam jumlah tertentu.

Selanjutnya bahwa mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dilaksanakan melalui pemilihan secara langsung dinyatakan secara tegas di dalam Pasal 56 ayat (1) menyatakan: Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. selanjutnya dalam ayat (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

METODE

Tipe penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian hukum yuridis normatif, yaitu mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pembahasan dalam penelitian ini bersifat normatif. Pembahasan yang dimaksud ditujukan untuk menelaah struktur-struktur rasional, sistem-sistem hukum yang berlaku, hal ini dilakukan untuk pengolahan ilmiah terhadap bahan-bahan normatif hukum, sehingga pembentukan hukum akan semakin profesional.⁵

HASIL DAN PEMBAHASAN

Prinsip Pemilihan secara Demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas, berbentuk kepulauan dengan berbagai ragam etnis, sosial budaya, agama, adat istiadat sehingga seluruh urusan penyelenggaraan pemerintahan tidak mungkin dapat dilaksanakan hanya berkedudukan di pusat pemerintahan negara. Oleh karena itu, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah besar dan daerah kecil dengan pemerintahannya ditetapkan berdasarkan undang-undang. Betapa pentingnya peraturan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang pemerintahan daerah beserta alat-alat kelengkapannya.

Di dalam UUD 1945 (sebelum Amandemen), mengenai pemerintahan daerah hanya diatur dalam Pasal 18, menegaskan: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Memperhatikan bunyi Pasal 18 tersebut, jelas tidak mengatur secara tegas pengaturan tentang pengisian jabatan atau pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Sekalipun tidak diatur secara tegas, Pemerintah telah menyikapi dan mengaturnya dalam berbagai Undang-Undang tentang pemerintahan daerah baik dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Indonesia Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dan terakhir awal reformasi pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan undang-undang-undang tersebut di atas pengisian jabatan Gubernur, bupati dan walikota diatur melalui pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 melalui amandemen membawa implikasi luas terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Di dalam UUD NRI 1945 Bab VI tentang Pemerintahan Daerah terdapat Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B, yang menegaskan sebagai berikut:

- Pasal 18 ayat (1): "Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang di tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang."
- Pasal 18 ayat (2): "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus

⁵ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, 2005, h. 24.

sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

- c. Pasal 18 ayat (3): "Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”.
- d. Pasal 18 ayat (4): "Gubernur, Bupati, dan Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.
- e. Pasal 18 ayat (5): "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali pemerintahan yang oleh undang-undang yang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”.
- f. Pasal 18 ayat (6): "Pemerintahan daerah berhak menetapkan pertauran daerah dan pertauran lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.
- g. Pasal 18 ayat (7): "Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 18A, disebutkan bahwa: Ayat (1): "Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota, atau antara propinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Ayat (2): "Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”.

Kemudian dalam ketentuan Pasal 18B ditegaskan bahwa: Ayat (1): "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Ayat (2): "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakata 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”.

Dengan demikian sistem pemerintahan daerah dalam ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945 mengalami banyak perubahan yang mendasar antara lain menyangkut materi muatan, paradigma kedaulatan rakyat, paradigma negara hukum sebab :

- a) Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945
- b) Pemerintah daerah mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945;
- c) Pemerintah Daerah dipimpin Gubernur, Bupati, dan Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Propinsi, daerah kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis, diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945;
- d) Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dengan memperhatikan kekhususan dan keberagamannya yang dilaksanakan secara adil dan selaras sebagaimana diatur dalam Pasal 18 A UUD NRI 1945;
- e) Negara mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya Pasal 18B UUD NRI 1945;

Dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 di atas, jelas disebutkan adanya institusi pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas jabatan Gubernur dan institusi DPRD provinsi. Kedua institusi atau jabatan Gubernur dan DPRD provinsi itu secara bersama-sama disebut oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai Pemerintahan Daerah.

Gubernur menurut ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah kepala pemerintahan daerah provinsi. Menurut ketentuan ini, sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, Gubernur dipilih secara demokratis. Ketentuan pemilihan yang diharuskan bersifat demokratis ini dijabarkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu pemilihan itu diharuskan dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Menurut Bagir Manan Amendemen UUD NRI 1945 Pasal 18, lebih sesuai dengan gagasan membentuk pemerintahan daerah sebagai suatu pemerintahan mandiri di daerah demokratis.⁶ Hal ini dapat dilihat dari beberapa fraksi di MPR, yang mengusulkan rumusan rancangan pasal yang ada di dalam Bab VI tentang Pemerintah Daerah Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dalam undang-undang. Dengan argumentasi menangkap aspirasi yang berkembang, ada kecenderungan untuk memiliki gubernur, walikota atau bupati yang dipilih langsung oleh masyarakat. Kecenderungan ini cukup tinggi, oleh karena itu beberapa fraksi mengusulkan apabila kata-kata "dipilih secara demokratis" diganti dengan kata-kata dipilih langsung. UUD NRI 1945, tidak mengatur apakah kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD, sebab Pasal 18 ayat (4) hanya memuat bahwa kepala daerah dipilih secara

⁶ Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, PSH Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2004, h. 9.

demokratis. Rumusan "dipilih secara demokratis", lahir dari perdebatan panjang di Panitia Badan Pekerja MPR dalam pembahasan Amandemen ke 2, antara pendapat yang menghendaki kepala daerah dipilih oleh DPRD dan pendapat lain yang menghendaki dipilih secara langsung oleh rakyat. Karena pada saat pembahasan Pasal tersebut, sedang berlangsung pemilihan kepala daerah yang dipilih oleh DPDR berdasarkan UU No.22 Tahun 1999. Dalam pemilihan tersebut, sebahagian besar proses maupun hasil pemilihan tersebut, mendapatkan protes dari rakyat di daerah dengan berbagai alasan. Kondisi inilah yang mendorong para anggota MPR untuk mengusulkan pemilihan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Pada sisi lain penggunaan kata "dipilih secara demokratis", MPR juga memperhatikan kesiapan daerah untuk berdemokrasi bilamana pemilihan kepala daerah secara langsung diterapkan, sehingga sebahagian anggota MPR tetap mempertahankan kepala daerah tetap dipilih oleh DPRD.

Pemikiran di atas sangat berbeda dengan pengaturan pemilihan di dalam UUD NRI 1945 yaitu: pertama; Pasal 6A ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat", dan "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Kedua; Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), dan Pasal 22 C ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan tentang pemilihan anggota DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan anggota DPR, dan DPD dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Ketiga; Penegasan dalam UUD NRI 1945 Pasal 22E ayat (2), "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah." Dari pasal-pasal di atas, semuanya menegaskan bahwa jabatan eksekutif untuk tingkat pusat, dan legislatif baik di pusat maupun di daerah dilakukan melalui pemilihan langsung oleh rakyat.

Sebagaimana telah disinggung di atas bahwa dalam pembahasan Amandemen Kedua UUD 1945, sangat kuat keinginan fraksi-fraksi di MPR untuk melaksanakan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Namun juga mempertimbangkan pembahasan substansi kekhususan dan keragaman daerah, dan pengakuan dan penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya seperti yang dimaksud di dalam Pasal 18A dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945, maka dengan memperhatikan hal tersebut, maka pemilihan kepala daerah tidak menyamaratakan antara daerah otonom dengan daerah khusus atau istimewa. Maka sebagai jalan tengah Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 tidak dirumuskan dengan "dipilih secara langsung", tetapi "dipilih secara demokratis".

Terhadap penafsiran UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat (4) Gubernur, Bupati dan walikota dipilih secara demokratis, Jimly Asshiddiqie,⁷ berpendapat bahwa ketentuan pemilihan secara demokratis dalam ayat (4) ini dapat dilaksanakan, baik melalui cara pemilihan langsung oleh rakyat atau dengan cara tidak langsung melalui DPRD. Kedua cara itu sama-sama demokratis, dan karena itu konstitusional. Hanya saja, dewasa ini ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut dalam UU, yaitu bahwa pemilihan itu dilakukan melalui pemilihan umum kepala daerah atau disingkat pemilukada. Namun apabila suatu ketika akan diadakan perubahan sehingga pemilihan cukup diadakan secara tidak langsung melalui DPRD, maka hal itu juga harus dipandang sama demokratisnya dan sama-sama konstitusionalnya.

Pendapat yang berbeda dinyatakan oleh Bhenyamin Hoessein,⁸ bahwa Rumusan pasal 18 (4) UUD NRI Tahun 1945 beranjak dari hasil bahasan mengenai cara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, temuan tersebut dikemukakan dalam dua alternative, *pertama* Pemilihan langsung oleh rakyat bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat secara demokratis atau secara tidak demokratis, *kedua* pemilihan tidak langsung bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat secara demokratis atau secara tidak demokratis, Simpulan yang diambil adalah pemilihan secara demokratis lebih baik daripada pemilihan langsung atau tidak langsung. Dengan demikian rumusan Pasal 18 (4) memberi kebebasan bagi pembentuk undang-undang untuk memilih pemilihan langsung atau tidak langsung asalkan dilakukan secara demokratis.

Berdasarkan pendapat Jimly Asshiddiqie di atas, rumusan "dipilih secara demokratis" apabila diinterpretasikan dapat memiliki dua makna, *pertama*; mekanisme pengisian jabatan Gubernur, bupati dan walikota dapat dilakukan secara langsung, yaitu rakyat yang memiliki hak pilih dapat secara langsung memilih calon Gubernur, bupati dan walikota yang sesuai dengan hati nuraninya, seperti halnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Memperhatikan pembahasan amandemen terhadap Pasal 18 UUD 1945, maka perlu diuraikan pengaturan pengisian jabatan kepala daerah dalam berbagai undang-undang tentang pemerintahan

⁷ Jimly Asshiddiqie, Komentor Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sinar Grafika Jakarta, 2009, h. 59.

⁸ Bhenyamin Hoessein, Perubahan, Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah dari Era Orde Baru ke Era Reformasi, DIA FISIP UI Jakarta, 2011, h. 184.

daerah yang pernah diberlakukan di Indonesia. Di dalam perspektif hukum, jabatan gubernur, bupati walikota, dan wakil-wakilnya, selaku kepala pemerintahan eksekutif merupakan jabatan politik yang harus dibedakan dari jabatan-jabatan yang bersifat teknis administratif. Jabatan politik diisi dengan prosedur politik (*political appointmen*) sedangkan jabatan administratif diisi menurut prosedur administratif.⁹ Adapun pengisian jabatan Gubernur dapat dilakukan dengan berbagai cara. Ada yang diangkat dengan cara pemilihan dan ada yang diangkat tanpa pemilihan. Jabatan-jabatan yang diisi dengan cara pemilihan pada umumnya adalah jabatan yang dikategorikan sebagai jabatan politik, sedangkan yang diisi dengan pengangkatan merupakan jabatan administratif.¹⁰

Jabatan yang diisi melalui pemilihan juga dapat dibedakan dalam berbagai kategori, yaitu pemilihan yang bersifat langsung (demokrasi langsung) oleh rakyat dan tidak langsung (demokrasi tidak langsung) oleh rakyat. Ada juga jabatan yang diisi melalui pemilihan tetapi bukan oleh rakyat melainkan oleh badan-badan tertentu yang menjadi konstituen dari jabatan yang dipilih itu sendiri. Pemegang jabatan negara disebut pejabat negara. Pejabat negara adalah orang yang menduduki atau yang memegang jabatan publik melalui pemilihan yang bersifat politik atau melalui pengangkatan, tetapi jabatannya itu sendiri bersifat politik. Pejabat negara adalah pemegang jabatan publik melalui pengangkatan yang bersifat administratif.¹¹

Makna yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Maka frasa "dipilih secara demokratis" akan terus menjadi perdebatan panjang. Maka berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, latar belakang pemikiran lahirnya rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 saat itu adalah sistem pemilihan kepala daerah yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi di setiap daerah yang bersangkutan. Pembentuk undang-undang dapat merumuskan sistem pemilihan yang dikehendaki oleh masyarakat di dalam pemilihan kepala daerah sehingga masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD atau melalui sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat. Tujuannya adalah agar menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa untuk menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki oleh rakyat. Hal ini merupakan opened legal policy dari pembentuk undang-undang dan juga terkait erat dengan penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih cenderung untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung oleh rakyat dan ada pula daerah yang cenderung dan lebih siap dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 97/PUU-XI/2013 disimpulkan bahwa baik pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan secara tidak langsung sama-sama masuk dalam kategori demokratis.

Tetapi, dengan syarat bahwa pemilihan tersebut dilaksanakan dengan menerapkan asas-asas pemilihan umum secara demokratis yaitu: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Oleh karena itu, bahkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 dinyatakan bahwa merupakan wewenang pembentuk undang-undang untuk menentukan apakah pemilihan dilakukan secara langsung atau tidak. Bahkan, sesuai dengan latar belakang pembahasan ketentuan pemilihan dalam UUD 1945, pembuat undang-undang sesungguhnya juga dapat menentukan sistem pemilihan berbeda-beda sesuai dengan daerah masing-masing. Jika di Jakarta pemilihan dilakukan secara langsung, tidak berarti di Yogyakarta juga harus demikian, demikian pula di Papua serta daerah lain. Hal ini sesuai dengan keragaman masyarakat Indonesia, baik dilihat dari adat, struktur masyarakat maupun tingkat kesiapannya.

Pemilihan Gubernur oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pada masa orde baru, khususnya ketika berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah untuk memilih kepala daerah berada di tangan eksekutif, di mana intervensi pemerintah dalam pemilihan gubernur sangatlah tinggi, DPRD hanya mempunyai hak untuk mengajukan calon gubernur kepada presiden melalui menteri dalam negeri minimal 3 orang dan maksimal sebanyak 5 orang. Pencalonan yang akan diajukan oleh DPRD pun tidak terlepas dari pengawasan Menteri Dalam Negeri sehingga calon yang diajukan benar-benar sesuai dengan keinginan pemerintah.

Jadi berdasarkan Undang-undang tersebut di atas pemilihan Gubernur maupun Walikota/Bupati sangatlah dipengaruhi campur tangan Menteri Dalam Negeri. Menteri Dalam Negeri mempunyai peranan

⁹ Jimly Assiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, BIP, Jakarta, , 2008, h. 750.

¹⁰ Ibid, h. 745.

¹¹ Ibid

sentral dalam membantu presiden dalam pemilihan gubernur/walikota/ bupati. Bahkan pengaturan mekanisme tata cara pelaksanaan pemilihan Kepala daerah diserahkan sepenuhnya untuk diatur dalam peraturan Menteri Dalam Negeri.

Pemilihan Kepala Daerah ketika orde baru berkuasa sangat tergantung dengan restu dari Presiden Soeharto. Menteri Dalam Negeri walaupun saat itu menjadi Pembina otonomi daerah, namun kebijakannya sangat tergantung kepada keinginan tuannya yakni presiden Soeharto. Menteri Dalam Negeri Hanya pembantu Presiden yang mengatur jalannya penyelenggaraan otonomi daerah atas perintah presiden.

Kebijakan yang sangat sentralistik tersebut sangat tidak memungkinkan perkembangan demokrasi di tingkat lokal. Sehingga demokrasi di tingkat lokal pun akhirnya sangat tergantung dan tunduk pada keputusan pemerintah pusat termasuk dalam pemilihan kepala daerah. Kondisi demokrasi yang sangat bergantung dan tunduk pada pemerintah pusat tersebut tidak memungkinkan dilaksanakan pemilihan langsung kepala daerah.

Pemilihan Kepala Daerah yang didominasi pengaruh pemerintah (eksekutif) menurut UU Nomor 5 Tahun 1974, dikarenakan prioritas penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan untuk pencapaian daya guna dan hasil guna (efisiensi) penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Tujuan tersebut diambil oleh presiden Soeharto semata-mata untuk mengejar pembangunan dari segi ekonomi. Pembangunan dari segi ekonomi akan berjalan dengan lancar. Apabila demokrasi diterapkan maka akan menimbulkan gangguan-gangguan dalam stabilitas politik yang dapat mempengaruhi efisiensi pembangunan tersebut, oleh karena prioritas efisiensi tersebut telah mengorbankan nilai yang melekat dalam penyelenggaraan otonomi antara lain Demokrasi. Hal tersebut memberi bahwa Gubernur maupun Walikota/Bupati hanya menjadi wakil pemerintah yang menjalankan tugas pemerintahan berdasarkan asas tugas dekonsentrasi.

Pemerintah orde baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto mengabaikan demokrasi di tingkat lokal. Menurut Anderson Hal tersebut dilakukan pemerintah dikarenakan dua faktor: pertama rasa takut pemerintah terhadap rakyat di wilayah-wilayah penghasil ekspor di Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi; kedua, bertalian dengan konsepsi lama tentang hubungan pusat dan daerah berakar pada konsepsi kekuasaan orang Jawa. Faktor-faktor tersebut menjadi sangat sesuai dengan kondisi era orde baru, yang salah satunya ditandai banyaknya militer aktif yang diangkat menjadi kepala daerah. Selain menjadi kepala daerah, dari kalangan militer ini diharuskan pula untuk menjamin keamanan dan stabilitas politik di masing-masing daerah.

Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemda sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, merupakan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dilatar belakangi semangat reformasi. UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemda memberikan hak kepada DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui pemilihan yang dilaksanakan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD. Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemda ini menempatkan DPRD sebagai badan legislatif di daerah.

Dalam Proses awal untuk pencalonan sampai pemilihan, sudah melibatkan semua fraksi, di mana setiap fraksi di DPRD melakukan kegiatan penyaringan bakal calon untuk kemudian (oleh setiap fraksi atau lebih) diajukan dalam rapat paripurna untuk dilakukan pemilihan diantara anggota DPRD. Seluruh proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara keseluruhan menjadi kekuasaan mutlak DPRD.

Di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemda tersebut, pemilihan gubernur, bupati dan walikota dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil bagi setiap anggota DPRD. Hal ini diharapkan para anggota DPRD sebagai representasi rakyat yang diberi hak penuh untuk menyaring, memilih dan menetapkan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal tersebut dikarenakan DPRD menjadi simbol pelaksanaan demokrasi di daerah.

Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, tentang Pemda, mengatur tentang pemilihan gubernur oleh DPRD yang dapat diformulasikan sebagai berikut:

- Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara demokratis melalui DPRD, untuk provinsi melalui DPRD provinsi,
- Pemilihan Kepala Daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan dan bersamaan, untuk menjamin kerja sama yang harmonis antara Kepala Daerah dan wakil kepala daerah,
- Untuk pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk satu panitia pemilihan, di mana Ketua DPRD sebagai ketua panitia, sedangkan para Wakil Ketua DPRD masing-masing sebagai wakil ketua, dan merangkap sebagai anggota panitia pemilihan. Untuk melaksanakan administrasi pemilihan, maka Sekretaris DPRD juga sebagai sekretaris panitia pemilihan.

Pada saat pembahasan rancangan undang-undang tentang pemilihan kepala daerah yang kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, dimana terjadi perubahan besar, yaitu pergeseran pemilihan gubernur, bupati dan walikota dari pemilihan langsung oleh rakyat menjadi pemilihan oleh DPRD. Gagasan perubahan ini mengemuka sebagai hasil evaluasi dari praktik pelaksanaan pemilukada yang dijalankan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.¹² Setidaknya ada dua argumentasi utama yang melatari gagasan pemilihan gubernur, bupati dan walikota oleh DPRD. Pertama, pelaksanaan pemilukada membutuhkan biaya sangat besar, baik biaya yang dikeluarkan oleh negara melalui penyelenggara pemilukada, maupun biaya yang dikeluarkan oleh pasangan calon. Kedua, praktik pemilukada selalu diwarnai dengan politik uang, mulai dari yang bersifat sporadis hingga yang bersifat masif, terstruktur dan sistematis dan upaya untuk meminimalkannya hanya dapat dilakukan dengan cara mengubah pemilihan oleh rakyat secara langsung menjadi pemilihan oleh DPRD.

Belajar dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sistem perwakilan melalui DPRD dapat memungkinkan terwujudnya mekanisme pemilihan teratur, rotasi kekuasaan, keterbukaan rekrutmen dan akuntabilitas publik. Artinya, secara substansi demokrasi tidak terlalu bermasalah. Namun, karena prosedur tidak dilakukan secara konsisten dan terbuka, maka pemilihan kepala daerah melalui DPRD mengalami penyimpangan. Pada titik itu pelibatan masyarakat dalam proses pemilihan kepala daerah hampir-hampir sama sekali dikesampingkan.

Menurut Janedjri M. Gaffar, apabila pemilihan kepada daerah dilaksanakan oleh DPRD, maka akan berpengaruh kepada derajat demokrasi di daerah. Ada dua hal penting kenapa pemilukada oleh DPRD akan mengurangi derajat demokrasi. Pertama, hal itu akan menghilangkan satu ruang partisipasi masyarakat secara langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pemilihan kepala daerah. Kedua, hilangnya ruang partisipasi langsung akan berakibat menjauhnya hubungan antara kepala daerah dengan masyarakat di daerah.

Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang serta dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang, tidak ditemukan apa itu pengertian dari pemilihan kepala daerah atau pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara langsung itu. Tetapi, Toni Andrianus, Efriza, Kemal Fasyah menyebutkan bahwa langsung berarti memilih memiliki hak untuk secara langsung menyuarakannya sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa melalui perantara.

Dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 disebutkan definisi memilih secara jelas yaitu penduduk yang berusia paling rendah 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin dan terdaftar dalam pemilihan. Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sebagaimana diketahui pertama kali dilaksanakan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan jalan keluar yang baik untuk mencairkan kebekuan demokrasi. Ketentuan pemilihan kepala daerah secara langsung terletak pada pembentukan dan implikasi legitimasinya. Kepala daerah membutuhkan legitimasi yang terpisah dari DPRD, sehingga harus dipilih sendiri oleh rakyat. Dengan pemilihan terpisah, kepala daerah memiliki kekuatan yang seimbang dengan DPRD, sehingga mekanisme checks and balances niscaya akan dapat berjalan dengan baik.

Semangat dilaksanakannya pemilihan kepala daerah langsung adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan di era sebelumnya, di mana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD, menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat (pemilih). Selain semangat itu, sejumlah argumentasi dan asumsi yang memperkuat pentingnya pemilihan kepala daerah langsung adalah Pertama, pemilihan kepala daerah diperlukan untuk meningkatkan akuntabilitas para elit politik lokal, termasuk kepala daerah. Kedua, pemilihan kepala daerah diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan di tingkat lokal. Ketiga, Pemilihan kepala daerah akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah dan/atau daerah.

Pemilihan kepala daerah secara langsung pada awalnya memang disambut pro dan kontra. Selain adanya harapan akan pengakuan demokrasi di tingkat lokal, muncul pula resistensi dengan anggapan antara lain: (1) anggapan bahwa sistem pemilihan kepala daerah secara langsung akan melemahkan kedudukan DPRD; (2) Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung akan menelan biaya yang sangat besar, karena tidak sedikit anggaran daerah (APBD) yang akan dikonsentrasikan pada KPUD di tiap

tingkatan. (3) Munculnya persaingan khusus antara calon independen dan calon dari partai politik dan (4) adanya pandangan bahwa masyarakat belum siap untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung yang semula diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengalami penyempurnaan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang dan telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Perubahan paling penting dalam proses pemilihan kepala daerah secara langsung dalam peraturan yang baru adalah dilaksanakannya uji publik yaitu pengujian kompetensi dan integritas yang dilaksanakan secara terbuka oleh panitia yang bersifat mandiri yang dibentuk oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, yang hasilnya tidak menggugurkan pencalonan. Tahapan Uji Publik ini dilaksanakan sebelum pendaftaran calon kepala daerah. Hal ini bisa menjadi terobosan besar walaupun hasil dari uji publik tidak memberikan dampak apa pun pada saat pencalonan tetapi menjadi masukan bagi pemilih untuk melihat bagaimana kompetensi dan integritas dari bakal calon kepala daerah yang akan dipilih

KESIMPULAN

Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis, dimaknai bahwa dapat dilaksanakan, baik melalui cara pemilihan langsung oleh rakyat atau dengan cara tidak langsung melalui DPRD, sebagaimana hasil Pembahasan Amandemen Undang Undang Dasar 1945 dalam Sidang Umum MPR tahun 2000 diambil keputusan yang memberi kebebasan bagi pembentuk undang-undang dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mengatur pemilihan Kepala daerah baik langsung atau tidak langsung asalkan dilakukan secara demokratis.

SARAN

Diharapkan di kemudian hari kepada pihak Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden agar dalam menyusun Undang Undang Pemilihan Kepala daerah harus memperhatikan kesiapan dari suatu daerah dan memperhatikan kekhususan ataupun keistimewaan dari suatu daerah Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (1).

References

- Abdul Razak, *Analisis Hukum Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah*, Universitas Hasanuddin, Makassar, 2004.
- Achmad Ruslan, *Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Sarana Hukum Penyelenggaraan Kehidupan Negara*, 2006.
- Affan Gaffar dalam Achmad Ruslan, *Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Sarana Hukum Penyelenggaraan Kehidupan Negara*, 2006.
- Asep Warlan Yusuf, *Pemerintah Berdasar Hukum*, Jakarta, 2002.
- Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985.
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*. Dirjen Dikti Depdiknas, Jakarta, 2000.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas HUKUM UII Yogyakarta, 2004.
- Bhenyamin Hoessein, *Perubahan, Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, DIA FISIP UI Jakarta, 2011.
- Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, PSHTN FH UI: Jakarta, 2005.
- I Gede Panca Astawa, *Problematisa Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.
- Harun Alrasyid, *Pengisian Jabatan Presiden*, PT Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1999.
- JHA.Logeman, *Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. (alih bahasa), Makkatutu dan Pangkarego, Penerbit Ichtar Baru-Van Hoeve. Jakarta, 1975.
- Jimly Assidique, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press Jakarta, 2008, .
- Jimly Assidique *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP, Jakarta, 2008.
- Jimly Assidique *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika Jakarta, 2008.
- Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- Miriam Budiarto, *Demokrasi di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.
- Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Jakarta, 2010.
- Pamudji, *Kepemimpinan Pemerintah Di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.

Samuel Humes and Eileen Martin, *The Structure of Local Government. A Comprative Survey of 81 Countries*, The Hogue: International Union Local Authority, 1969.

Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia: Perkembangan Kondisi dan Tantangan*, Sinar Harapan, Jakarta, 2002.

Taliziduhu Ndraha, *Metodologi Pemerintahan Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1988.