

SISTEM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN IMPLEMENTASINYA DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA

Aprianus Wilsontrianto Loin^{1*}, Randy Vallentino Neonbeni²

^{1,2}Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Cendana Wangi
apriloin89@gmail.com*



e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat>

Vol. 2 No. 2 April 2023

Page: 152-164

Available at:

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/470>

DOI:

<https://doi.org/10.55681/seikat.v2i2.470>

Article History:

Received: 27-02-2023

Revised: 25-03-2023

Accepted: 01-04-2023

Abstract : *System of local elections in the Republic of Indonesia experience metamorphosis, characterized by the existence of rules regarding the election mechanism is always changing. In local elections, the Constitution does not regulate whether the head of the region directly elected by the people or elected by Parliament. However, Article 18 paragraph (4) confirms; democratically elected regional heads. The results showed that a democratic election is the direct election by the people, to the provisions of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 Article 1 (2) Saying that "sovereignty is in the hands of the people and carried out in accordance with the Constitution", indicating that the state of Indonesia embrace the kind of popular sovereignty.*

Keywords : *Regulation, Democracy, Election*

Abstrak : Sistem pemilihan kepala daerah di Negara Republik Indonesia mengalami metamorfosa, ditandai dengan adanya aturan mengenai mekanisme pemilukada selalu berubah-ubah. Dalam pemilihan kepala daerah, Undang-Undang Dasar tidak mengatur apakah kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD. Namun Pasal 18 ayat (4) menegaskan; kepala daerah dipilih secara demokratis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemilukada yang demokratis adalah pemilihan langsung oleh rakyat, pada ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2) Mengatakan bahwa "kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar", menunjukkan bahwa negara Indonesia menganut jenis kedaulatan rakyat.

Kata Kunci : Pengaturan, Demokrasi, Pemilukada

PENDAHULUAN

Mekanisme pemilihan kepala daerah di Negara Republik Indonesia telah mengalami metamorfosa, sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, proses pemilihan kepala daerah diatur melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, pasca era reformasi pemilihan kepala daerah mengacu kepada ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Seiring berjalannya waktu, aspirasi agar pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat cukup kuat sehingga lahirlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung, terakhir persoalan mekanisme pemilihan kepala daerah kembali menguat pasca Pilpres 2014, lembaga DPR RI pun terbelah, antara yang menghendaki pemilihan kepala daerah secara tidak langsung dan secara langsung, sehingga terbitlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang pada substansinya mengatur mengenai pilkada Tidak Langsung. Aturan ini tidak berjalan langgeng, hanya hitungan hari Presiden Republik Indonesia Soesilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 yang kemudian Perpu tersebut ditetapkan menjadi Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015, Undang-Undang tersebut mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung. Dalam pemilihan kepala daerah, Undang-Undang Dasar tidak mengatur apakah kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD. Namun Pasal 18 Ayat (4) menegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis.

Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mengamanatkan pemerintahan daerah diatur dengan undang-undang sebagai implementasinya pemerintahan daerah telah berganti beberapa kali. Sistem pengisian kepala daerah berganti-ganti mulai dari penunjukan, diusulkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dipilih Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan dipilih langsung oleh rakyat.

Perdebatan mengenai proses penetapan regulasi mekanisme pemilukada berkisar pada kata demokratis dalam Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menjadi fondasi pembentukan Undang-Undang yang mengandung makna multi-tafsir. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Pemahaman demokratis tersebut menimbulkan multitafsir, harus dikaji secara mendalam dan komprehensif tentang pengaturannya sehingga penerapannya dapat memberikan manfaat bagi demokratisasi daerah dan kesejahteraan masyarakat daerah.

Pemahaman mengenai Pasal 18 Ayat (4) sebagaimana yang dimaksud di atas yang menjadi persoalan utama sehingga aturan mengenai regulasi sistem pemilihan kepala daerah selalu berubah-ubah. Hal ini menjadi dasar dan peluang bagi para legislator kita yang dengan mudah melakukan bongkar pasang aturan dengan kepentingan politiknya masing-masing.

Rumusan masalah dari penelitian ini adalah aspek apakah yang mendasari terjadinya perubahan paradigma pemilihan Kepala Daerah dari pemilihan langsung dan tidak langsung dan sistem pemilihan Kepala Daerah manakah yang lebih demokratis.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini tergolong dalam penelitian yuridis normatif yakni penelitian yang berpedoman pada pengkajian asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum, Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan artikel yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah. Aspek yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah Aspek yang mendasari terjadinya perubahan paradigma pemilihan Kepala Daerah dari pemilihan langsung dan tidak langsung. Selanjutnya pada posisi lain yaitu sistem pemilihan kepala daerah yang lebih demokratis. Penelitian ini menggunakan Pendekatan konsep (*Conceptual Approach*), pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan sejarah (*Historical Approach*) dan pendekatan kasus (*Cases Approach*).

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Aspek Yang Mendasari Terjadinya Perubahan Paradigma Sistem Pemilihan Kepala Daerah

1. Aspek Filosofis

Demokrasi telah menjadi istilah yang sangat diagungkan dalam sejarah pemikiran manusia tentang tatanan sosio-politik yang ideal. Bahkan mungkin untuk pertama kali dalam sejarah, demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh.

Akomodasi kehendak rakyat merupakan syarat utama bagi berjalan atau tidaknya sistem demokrasi di suatu negara. Oleh karena itu, demokrasi perwakilan yang dipakai di setiap negara harus mampu membuktikan bahwa ruang partisipasi bagi warga negara dalam membentuk suatu keputusan terbuka luas. Partisipasi politik merupakan hak istimewa rakyat. Setiap orang baik pemerintah, legislatif, yudikatif maupun masyarakat umum tidak diperkenankan untuk membatasi hak istimewa rakyat ini. Menurut John Locke, manusia pada dasarnya memiliki empat hak yang diperoleh secara alamiah yakni:

- a. hak untuk hidup;
- b. hak untuk menikmati kebebasan;
- c. hak untuk memperoleh atau memiliki sesuatu
- d. hak untuk aktif atau terlibat dalam suatu kegiatan politik.¹

Keempat hak dasar itu kemudian diatur di dalam *Preamble* Perjanjian Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik dari PBB yang dirumuskan sebagai: *These rights derive from the inherent dignity of the human person*. Hak untuk aktif atau terlibat dalam kegiatan politik sebagai *natural rights* didefinisikan oleh McClosky sebagai kegiatan sukarela warga negara untuk mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa. Sama dengan McClosky, Nie dan Verba mengatakan bahwa partisipasi politik merupakan kegiatan warga negara yang legal yang sedikit banyak langsung mempengaruhi seleksi pejabat-pejabat negara atau tindakan-tindakan yang diambil mereka.²

Pemilihan kepala daerah secara langsung sebenarnya merupakan pengejawantahan salah satu prinsip *good governance*, yaitu prinsip partisipasi publik. Publik secara langsung menentukan keputusan untuk memilih kepala daerah³. Pilkada langsung adalah pemenuhan prinsip demokrasi yaitu partisipasi masyarakat dalam kehidupan politik melalui hak memilih dan dipilih sebagai pejabat publik (kepala pemerintahan/kepala daerah). Sesuai dengan asas pemilihan umum di dalam konstitusi, maka undang-undang harus memastikan bahwa pemenuhan partisipasi masyarakat tersebut harus berjalan dengan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Namun di sisi lain, dalam Sila ke-4 Pancasila yang dimana Pancasila sebagai falsafah bangsa dan mengandung nilai-nilai dasar yang dijunjung tinggi sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia yakni “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan”, Bunyi sila ke-4 Pancasila ini juga yang menjadi dasar pemikiran bahwa segala bentuk aspirasi dari rakyat dalam bentuk apapun itu bisa diwakilkan oleh Perwakilan sebagai perpanjangan tangan dari rakyat, termasuk dalam hal pemilihan Umum dan pilkada. Penjelasan diatas juga menjadi dasar pertimbangan oleh para Legislator dalam melakukan bongkar pasang Undang-undang tentang sistem pilkada di Indonesia.

¹Udiyo Basuki, “Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Amanat Reformasi Dan Demokrasi”, *Jurnal Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia Cabang DIY (Panggung Hukum)*, 1 (1) Januari 2015, hlm. 18

²Sutrisna Wijaya, 20 April 2011, “Pilkada Langsung Dan Otonomi Daerah”, tersedia di website <http://mitrapustaka.blogspot.com/2011/04/pilkada-langsung-dan-otonomi-daerah.html>, diakses tanggal 12 November 2022 atau lihat juga Warsito, “Indonesia Pasca Orde Baru : Reformasi Menuju Demokrasi” *Jurnal Dialogue JIAKP*, 1 (3) September 2004, hlm. 364.

³Tommi A. Legowo, “Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, *Good Governance* Dan Masa Depan Otonomi Daerah”, *Jurnal Desentralisasi*, 6 (4) Tanpa Bulan 2005, hlm.5 atau lihat juga Sunarno Danusastro, “Penyusunan Program Legislasi Daerah yang Partisipatif”, *Jurnal Konstitusi*, 9 (4) Desember 2012, hlm. 646-647

2. Aspek Sosiologis

Perubahan hukum tersebut diawali oleh adanya masyarakat sosial yang merasa terjadi ketidakadilan sehingga mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi mengenai pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanyalah diajukan oleh partai politik dan gabungan partai politik, kemudian Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon bahwa calon perseorangan atau *independent* bisa ikut serta pemilihan umum kepala daerah sesuai persyaratan tertentu, hal inilah yang mendorong dilakukannya *legislative review* terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dirubah menjadi Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan dirubah lagi menjadi Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015. Dalam Pasal 1 Ayat (1) menyatakan : yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Selanjutnya Ayat (2) menyatakan bahwa: pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon diusulkan oleh parati politik, gabungan partai politik atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam undang-undang ini. Hal ini merupakan contoh mengenai perubahan hukum yang terjadi karena adanya desakan masyarakat, jika dilihat dari perspektif sosiologi hukum dapat dikatakan pengaruh perubahan sosial dapat merubah hukum untuk keadilan yang dirasakan di masyarakat.

Namun dalam perjalanannya pemilukada banyak menimbulkan permasalahan seperti rendahnya partisipasi masyarakat dalam pilkada, juga diakibatkan persoalan teknis dalam pilkada. Dalam hal ini, penyusunan Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang amburadul memicu tingginya jumlah warga yang tidak terdaftar di DPT sehingga menggugurkan hak mereka sebagai pemilih.

Permasalahan selanjutnya ialah konflik sosial serta mengancam disintegrasi bangsa Indonesia, dimana banyak sekali perseorangan dan kesolompok yang memiliki solidaritas sosial yang kuat berselisih paham dan terjadi perpecahan dengan cara protes, unjuk rasa hingga memboikot proses pemilukada dengan berbagai macam cara mulai dari mengepung KPUD, membakar kantor KPUD hingga angka golput yang tinggi di berbagai pemilukada di Indonesia.

Konflik menurut Stephen P. Robbins adalah sebuah proses yang dimulai ketika satu pihak memiliki persepsi bahwa pihak lain telah memengaruhi secara negatif atau akan memengaruhi secara negatif, sesuatu yang menjadi kepedulian atau kepentingan pihak pertama. Definisi ini mencakup beragam konflik yang orang alami dalam organisasi, ketidakselarasan tujuan, perbedaan interpretasi fakta, ketidaksepahaman yang disebabkan oleh ekspektasi perilaku dan sebagainya.⁴

Fenomena atau gejala yang menarik dari pemilukada selain konflik sosial ialah perubahan sosial yang terjadi di masyarakat dengan semakin meningkatnya apatisisme masyarakat terhadap politik dengan tidak menggunakan hak pilihnya alias golput dikarenakan berbagai faktor. Golput adalah pilihan yang kontra produktif bagi pemilu, mereka sama dengan tidak menanam saham pada pemerintahan mendatang. Mereka yang golput secara moral tidak berhak komplain atas kebijakan pemerintah terpilih nanti. Namun, golput dapat menjadi pembelajaran politik yang bagus apabila diniatkan kepada para kontestan bahwa mereka tidak sepenuhnya dapat memenuhi harapan mereka.⁵

Berbagai faktor-faktor yang membuat masyarakat golput banyak sekali diantaranya ialah masyarakat secara sadar dan mandiri untuk tidak menggunakan hak pilihnya dengan pertimbangan yang didasari sikap apatis, yakni mereka meyakini bahwa para calon yang bertarung tidak memiliki kapasitas untuk mewujudkan harapan mereka. Selain itu, mereka

⁴Helmy Boemiya, 15 Januari 2013, "Kajian Sosiologi Hukum Terhadap Pengaturan Pemilihan Umum Kepala Daerah (PEMILUKADA) di Indonesia" tersedia di website <https://boeyberusahasabar.wordpress.com/2013/01/15/kajian-sosiologi-hukum-terhadap-pengaturan-pemilihan-umum-kepala-daerah-pemilukada-di-indonesia/>, diakses tanggal 05 Januari 2023.

⁵Nyoman Subanda, "Analisis Kritis Terhadap Fenomena Golput Dalam Pemilu", *Jurnal Konstitusi*, 2(1) Juni 2009, hlm. 59-69

menyadari bahwa mencoblos dan tidak mencoblos memiliki makna yang sama, yakni tidak memberi pengaruh yang cukup signifikan dalam kehidupan mereka.

Aspek sosiologis merupakan gambaran bahwa peraturan yang dibentuk adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan. Landasan sosiologis merupakan gambaran fakta empiris mengenai perkembangan masalah, kebutuhan masyarakat serta Negara. Sehingga peraturan itu dapat dipahami, ditaati dan dipatuhi oleh masyarakat secara luas berdasarkan apa yang terjadi pada kenyataannya di masyarakat.

Perkembangan regulasi mengenai sistem pemilihan menuai dinamika dalam masyarakat. Masalah yang dihadapi masyarakat adalah ketidakpastian mengenai regulasi sistem pemilihan yang mana yang akan diterapkan. Keinginan masyarakat luas juga adalah bagaimana cara agar masyarakat juga turut berpartisipasi politik secara langsung, sehingga tuntutan dari masyarakat juga semakin menguat untuk diterapkannya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. Penerapan sistem pemilihan selalu berubah-ubah membuat masyarakat jenuh dalam menanti proses pengembangan demokrasi yang semakin jauh dari harapan. Faktor ketidakingintahuan dan kesibukan dari masyarakat tentang mekanisme pemilihan mana yang akan dipakai membuat para elit politik dengan leluasa melakukan bongkar pasang regulasi pula. Lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Atas Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Menjadi Undang-undang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota membawa angin segar bagi masyarakat. Artinya bahwa regulasi ini membuka peluang bagi masyarakat untuk turut serta dalam menyampaikan aspirasi politiknya melalui pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat dan masyarakat pun mulai menemukan titik terang kepastian pengembangan demokrasi yang sesungguhnya. Hal ini juga menjadi suatu bahan pembelajaran bagi para lembaga pembentuk Undang-Undang agar dalam membentuk suatu aturan harus mempunyai kejelasan tujuan suatu produk hukum dan yang terpenting adalah mencerminkan kepentingan masyarakat. Selain itu, adanya tuntutan masyarakat yang menghendaki kepala daerah dipilih secara langsung dengan keyakinan bahwa pemimpin yang terpilih nanti akan mampu membawa masyarakat daerah menuju perbaikan dan kemakmuran.

3. Aspek Yuridis

Sistem demokrasi perwakilan dalam pemilihan kepala daerah setidaknya pernah diterapkan sejak rezim berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri hingga berakhir pada rezim Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam perjalanannya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, peran DPRD dalam Pilkada hanya menentukan calon untuk selanjutnya dipilih oleh Presiden. Sejak tanggal 23 Juli 1974 dengan dicabutnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 sebagaimana yang telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, peran DPRD menjadi sangat besar dalam pemilihan kepala daerah. Selain sebagai penentu calon, DPRD juga sebagai pemilih kepala daerah. Begitu juga yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut dan mengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan.

Sistem demokrasi langsung dalam pemilihan kepala daerah mulai diterapkan sejak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi lagi menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 itu adalah revisi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Revisi

tersebut dilakukan karena implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dimulai sejak tahun 2001 terdapat banyak permasalahan kepala daerah. Laporan pertanggungjawaban kepada daerah dan pemilihan kepala daerah sering menjadi persoalan di berbagai Provinsi dan Kabupaten/Kota. Selain itu, adanya tuntutan masyarakat yang menghendaki kepala daerah dipilih secara langsung dengan keyakinan bahwa pemimpin yang terpilih nanti akan mampu membawa masyarakat daerah menuju perbaikan dan kemakmuran.

Setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengalami amandemen, salah satu ketentuan dalam konstitusi pasca amandemen yang memayungi perihal mekanisme pemilihan kepala daerah ialah Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal tersebut menyatakan bahwa, “Gubernur, Bupati dan Walikota masing – masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”. Dari rumusan pasal yang demikian secara sepintas dapat disimpulkan bahwa tidak terdapat ukuran baku menurut konstitusi mengenai kadar demokratis dalam pemilihan kepala daerah. Konsekuensi logisnya ialah bahwa masih terlalu dini bagi masyarakat untuk mengatakan bahwa pemilihan kepala daerah melalui DPRD ialah tidak demokratis atau sebaliknya, bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat ialah demokratis sebagaimana dimaksudkan dalam rumusan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dari Penjelasan diatas dapat dikatakan bahwa aturan dalam Konstitusi khususnya tentang Pilkada yang memberikan ruang bagi para elit politik khususnya pada Lembaga legislatif agar dengan mudah melakukan bongkar pasang sistem pemilukada hanya karena ada faktor politik semata tanpa mementingkan asas dan prinsip demokrasi.

Secara sistematis, dapat dikatakan bahwa dalam memahami (manafsirkan) suatu maksud dari ketentuan peraturan perundangan, maka makna formulasi sebuah kaidah hukum atau makna sebuah istilah yang ada ditetapkan lebih jauh dengan mengacu pada hukum sebagai sebuah sistem. Dengan demikian, argumentasi bahwa jika makna frasa “dipilih secara demokratis” yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaknai sebagai pemilihan langsung oleh rakyat dengan pertimbangan keterkaitan Pasal 1 dan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, lantas bagaimana hal tersebut bisa diyakini sebagai hal mutlak jika dalam bagian yang lain pada batang tubuh konstitusi diatur pula suatu mekanisme yang secara tegas dinyatakan dengan definitif, yakni frasa “dipilih secara langsung oleh rakyat” yang terdapat dalam rumusan Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur tentang mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Substansinya ialah bahwa dalam Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah dinyatakan secara definitif bahwa untuk mengangkat Presiden dan Wakil Presiden RI, harus dilakukan secara langsung oleh rakyat. Sedangkan makna “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) merupakan perumusan yang tidak bersifat definitif, sehingga perlu diatur lebih lanjut dengan peraturan yang sifatnya lebih teknis tentunya dengan memperhatikan keadaan yang senyatanya terjadi di masyarakat. Sehingga dengan demikian konstitusi lebih dinamis dan dapat mengakomodir segala kemungkinan terburuk, termasuk *constitutional crisis* yang mungkin terjadi bila konstitusi mengatur secara kaku.

Amandemen ke-2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dipahami juga, telah mengubah tatanan sistem politik Indonesia secara fundamental, terutama terkait dengan mekanisme pemilihan pejabat politik di lembaga-lembaga eksekutif maupun legislatif yang harus dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum (Pemilu). Berkenaan dengan Pilkada, konstitusi mengaturnya dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara

demokratis”. Frasa dipilih secara demokratis ini memberikan ruang yang fleksibel bagi pemerintah bersama lembaga legislatif untuk menentukan mekanisme Pilkada.

Analisis terhadap penerapan sistem pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 Ayat (4) yang menentukan: “Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”, bahwa ketentuan pemilihan secara demokratis dalam ayat (4) ini dapat dilaksanakan, baik melalui cara langsung oleh rakyat atau dengan cara tidak langsung oleh DPRD, Kedua cara itu sama-sama demokratis dan konstitusional, sehingga penerapan regulasi sistem pemilihan kepala daerah juga bisa secara langsung oleh rakyat dan juga bisa melalui perwakilan.

4. Aspek Politik

Pada umumnya, 2 faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan yaitu konflik kepentingan dan gagasan atau nilai-nilai baru. Konflik diantara berbagai kelompok sebagai penyebab utama perubahan politik⁶. Perubahan merupakan hasil interaksi kepentingan yang secara ketat dikontrol bahkan ditentukan oleh posisi sosial atau kondisi materiil elit yang terlibat. Bagi pandangan yang bersifat materialistis ini, gagasan dan nilai merupakan pencerminan kepentingan saja dalam membentuk aturan.

Dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia, Proses pembentukan kebijakan merupakan ajang uji kekuatan politik oleh para elit yang bernaung dibawah lembaga yang berwenang membentuk kebijakan. Hal ini diyakini karena ada kepentingan-kepentingan atau suatu gagasan kelompok elit tertentu yang ingin dicapai. Sebagai contoh; dalam kenyataan sekarang bahwa Presiden Republik Indonesia (Joko Widodo) berasal dari Koalisi Indonesia Hebat terpilih menjadi Presiden secara langsung oleh rakyat pada Tahun 2014 lalu, di Lembaga Legislatif Pusat (DPR RI) secara kuantitas para anggota dari Koalisi Merah Putih Lebih banyak dibandingkan dengan anggota dari Koalisi Indonesia Hebat, hal ini tidak menutup kemungkinan bahwa Koalisi Merah Putih bisa saja mengajukan tawaran agar regulasi Sistem Pemilihan Presiden dilakukan secara tidak langsung, karena jika pemilihan Presiden dilakukan melalui perwakilan sudah jelas bahwa calon dari koalisi Merah Putih akan memenangkan pemilihan mengingat secara kuantitas koalisi Merah Putih lebih unggul. Hal ini juga akan terjadi jika pemilihan dilakukan melalui perwakilan, jika pemilihan dilakukan langsung oleh DPRD, maka yang paling banyak akan diuntungkan adalah partai-partai besar yang memiliki perwakilan yang banyak di DPRD karena mereka memiliki suara dukungan yang banyak, maka merekalah yang kemungkinan besar akan memenangkan setiap pemilihan.

B. Sistem Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis

Perkembangan Sistem Pelaksanaan pemilihan kepala daerah merupakan koreksi atas pelaksanaan pemilihan kepala daerah melalui perwakilan rakyat di DPRD berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Koreksi atas sistem pemilihan kepala daerah ini dilakukan dengan diimplementasikannya payung hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, yakni Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004. Dalam perkembangan selanjutnya, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian dirubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008, selanjutnya dirubah lagi dengan Perpu Nomor Tentang 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan Perpu tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Atas Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Lahirnya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 ini sesungguhnya tidak terlepas dari perdebatan yang berkembang di masyarakat menyangkut eksistensi pemilihan kepala daerah, yaitu apakah pemilihan kepala daerah itu masuk dalam rezim pemerintahan daerah atau rezim pemilihan umum. Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 sebagai dasar konstitusional pelaksanaan pemilihan kepala daerah, sesungguhnya lahir bersamaan dengan Pasal 18A dan

⁶Ramlan Surbakti, 2010, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Duta Prima, hlm. 331

Pasal 18B, yaitu pada perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dimasukkan dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Pasal 22E lahir melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetapi tidak memasukkan Pasal 18 ayat (4) melainkan hanya ketentuan Pasal 18 Ayat (3) yang mengatur mengenai DPRD.

Terkait kebijakan memilih sistem pemilihan secara langsung dalam pemilihan kepala daerah, tidak terlepas dari disahkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003, antara lain direposisi kewenangan dan fungsi DPRD, yakni fungsi meminta pertanggungjawaban kepala daerah dan memilih kepala daerah. Dengan hilangnya fungsi memilih kepala daerah oleh DPRD, berarti istilah pemilihan kepala daerah secara demokratis dalam Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pemilihan langsung oleh rakyat. Meskipun pemilihan secara langsung dipandang memiliki makna positif dari aspek legitimasi dan kompetensi. Frase “dipilih secara demokratis” sebagaimana dimaksud Pasal 18 Ayat (4) tidak dapat diterjemahkan secara tunggal sebagai pemilihan secara langsung. Pemilihan secara tidak langsung atau perwakilan pun dapat diartikan sebagai pemilihan yang demokratis, sepanjang proses pemilihan yang dilakukan demokratis.

Pemahaman ini didasarkan bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa sebagaimana diatur dalam Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, pemahaman mendasar terhadap ketentuan pemilihan kepala daerah sebagaimana dimaksud Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 terutama kata “dipilih secara demokratis” ini menurut Susilo dapat ditafsirkan pemilihan langsung oleh rakyat atau pemilihan melalui perwakilan oleh DPRD⁷. Sehingga terkait frase “...dipilih secara demokratis” dapat dimaknai bahwa pemilihan kepala daerah dapat dilakukan dalam 2 (dua) cara, yaitu pemilihan secara langsung oleh rakyat atau pemilihan melalui perwakilan yang dilaksanakan oleh DPRD.

1. Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Sistem pemilihan Kepala Daerah secara langsung menandai pasangannya popularitas paradigma demokrasi partisipatoris dan sekaligus surutnya popularitas paradigma demokrasi representasi (demokrasi perwakilan) atau kemenangan para penganjur demokrasi massa terhadap demokrasi elit. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan sebuah produk kebijakan negara yang menjadi momentum politik besar yang saat ini dinilai dan diharapkan oleh Pemerintah dan seluruh masyarakat bangsa sebagai pilihan dan jalan yang tepat untuk menuju demokrasi lokal. Hal ini seiring dengan salah satu tujuan reformasi, yaitu untuk mewujudkan Indonesia yang lebih demokratis. Hal ini hanya bisa dicapai dengan mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diterapkan prinsip demokrasi. Sesuai amanat Pasal 18 Ayat 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kepala daerah dipilih secara demokratis. Amanat Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015, tentang Penetapan Atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota menjadi Undang-Undang diatur mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat, yang diajukan oleh partai politik atau gabungan parpol. Secara ideal tujuan dari dilakukannya pilkada adalah untuk mempercepat konsolidasi demokrasi di Republik ini. Selain itu juga untuk mempercepat terjadinya *good governance* karena rakyat bisa terlibat langsung dalam proses pembuatan kebijakan. Pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki korelasi yang sangat erat dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan pemilihan kepala daerah secara langsung, rakyat dapat menentukan sendiri pemimpin di

⁷Susilo, “Menyongsong Pilkada yang Demokratis”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, 2(2) Juni 2005, hlm. 23

daerahnya, sehingga terjalin hubungan yang erat antara kepala daerah dengan rakyat yang dapat mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dan partisipatif. Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung memberikan beberapa kelebihan, yaitu:⁸

- a. Kepala Daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang kuat karena didukung oleh rakyat yang memberikan suara secara langsung.
- b. Kepala Daerah terpilih tidak perlu terikat pada konsesi partai atau fraksi-fraksi politik yang telah mencalonkannya.
- c. Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung lebih akuntabel dibandingkan sistem lain yang selama ini digunakan karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya kepada anggota legislatif secara sebagian atau penuh.
- d. *Check and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif dapat lebih seimbang. Dengan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, kedudukan dan posisi kepala daerah sangat kuat sehingga DPRD sebagai lembaga legislatif daerah tidak dapat menekan kepala daerah atas suatu kebijakan yang dilakukan atau menekan kepala daerah untuk memenuhi kehendak dan tuntutan DPRD.
- e. Kriteria calon Kepala Daerah dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya. Oleh karena rakyat yang akan menentukan sendiri kepala daerahnya, maka rakyat dapat menentukan kriteria-kriteria ideal seorang calon kepala daerah. Dengan kriteria yang ditentukan sendiri oleh rakyat, maka rakyat akan memilih salah satu pasangan calon kepala daerah. Dengan demikian, pilihan rakyat ditentukan oleh rakyat itu sendiri.
- f. Memutus politik oligarki oleh sekelompok elite politik dalam penentuan kepala daerah.

Perkembangan Pesta demokrasi langsung Rakyat di Indonesia juga tidak terlepas dari berbagai kelemahan yang sudah dilakukan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu pilkada langsung sejak Tahun 2005. Kelemahan itu yakni antara lain:

- a. Mahalnya Biaya Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah.

- b. Maraknya *Money Politck*

Secara teori, pilkada langsung diharapkan dapat menimalisir money politik. Namun realitanya pilkada langsung justru memperluas dan menumbuhkan suburkan praktek kotor tersebut ke seluruh daerah penyelenggara pilkada langsung yang sebelumnya sunyi dari praktek tersebut. Belum lagi pilkada langsung memetakan masyarakat dalam kelompok-kelompok sosial tertentu yang berujung pada konflik sosial, artinya proses pilkada rentan melahirkan konflik kepentingan (*interest conflicts*)⁹.

- c. Kurang Efektif

Rakyat mendatangi Tempat Pemungutan suara (TPS) yang berkali-kali untuk memilih wakilnya, terutama untuk memilih kepala daerah sebagai kepala pemerintahan daerah, sangat berpengaruh terhadap partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah cenderung menurun¹⁰.

2. Pemilihan Kepala Daerah Tak Langsung/Representatif

Pemilihan kepala daerah secara tidak langsung oleh DPRD akan mempengaruhi hubungan antara kepala daerah sebagai eksekutif dengan DPRD selaku legislatif dalam hal *checks and balances*. Konsekuensi yang kemudian harus dihadapi ketika kepala daerah itu dipilih secara tidak langsung adalah bagaimana menjaga keseimbangan dalam konteks

⁸Nopyandri, "Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Dalam Perspektif UUD 1945", *Jurnal Ilmu Hukum*, 2 (2) tanpa tahun, hlm 4-6 atau lihat juga Dianto, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Oleh Rakyat Dan Melalui DPRD (Studi Komparatif Dalam Telaah Yuridis)", *Jurnal Ilmiah Universitas Mataram*, tanpa volume dan nomor, 2013, hlm. 11-15

⁹Farkhani, "Model Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada): Studi Tentang Legal Formal Pilkada Gabungan", *Jurnal Jurisprudence*, 1 (1) Juli 2012, hlm. 1-215

¹⁰Mirdedi, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dalam Negara Republik Indonesia Sebagai Negara Kesatuan", *Jurnal Konstitusi PKK Fakultas Hukum UNRAM Mataram*, 1(1) Juni 2010, hlm. 14-15

kedudukan legislatif dengan kepala daerah selaku bagian dari proses pemerintahan yang memiliki legitimasi dari pemilihnya yang notabene para anggota DPRD. Kondisi demikian tentunya tidaklah mudah sebab menjaga keharmonisan diantara keduanya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Permasalahan yang kemudian mempengaruhi hubungan legislatif dengan eksekutif adalah bahwa kepala daerah yang terpilih adalah calon dari partai politik yang menempati kursi mayoritas di DPRD karena untuk dapat dicalonkan sebagai kepala daerah ataupun DPRD harus melalui partai politik sehingga anggota yang terpilih tidak hanya membawa kepentingan rakyat tetapi juga kepentingan partai politik (*conflict of interest*) dan kepentingan pribadi, dan bahkan yang lebih buruk lagi DPRD tidak mencerminkan kepentingan rakyat sebagaimana seharusnya. Tetapi lebih terlihat kepentingan partai politik yang mengusungnya. Maka dalam hal ini, kewenangan kepala daerah akan terpenjara oleh kepentingan partai politik. Sehingga apabila kepala daerah terpilih dari partai politik mayoritas, minimnya kontrol akan mendorong terbentuknya tirani baru dalam pemerintahan dan menyebabkan molornya penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pemilukada oleh DPRD akan menguatkan kekuasaan oligarkhis elite dan partai atas dinamika demokrasi. Selain itu, akan memperparah praktek politik dagang sapi di parlemen lokal. Argumentasi filosofis dari Pemilukada tidak langsung adalah pemilukada oleh DPRD mengingkari arus kemajuan demokratisasi lokal. Pemilukada oleh DPRD juga tidak mencerminkan kepentingan dan aspirasi masyarakat di wilayah provinsi tempat kompetisi jabatan gubernur/wakil gubernur berlangsung. Pemilukada secara tidak langsung ini menimbulkan bahwa anggapan kepala daerahnya itu bukan pilihan masyarakat daerah. Legitimasi dari rakyat terhadap pemimpinnya menjadi lebih lemah dibandingkan dengan pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat.

Melihat perkembangan pemilihan kepala daerah melalui perwakilan juga memiliki sisi positifnya. Kelebihan Pemilihan Kepala Daerah melalui perwakilan antara lain:

a. Optimalisasi Fungsi DPRD Sebagai Wakil Rakyat

Ketelibatan DPRD dalam penentuan Kepala Daerah merupakan momentum untuk menilai kadar keterwakilan DPRD sebagai wakil rakyat.

b. Efisiensi

Dalam pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat membutuhkan biaya yang sangat banyak untuk pembiayaan logistik pilkada, maupun biaya penyelenggara pilkada dibandingkan dengan tidak langsung.

c. Efektif

Pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD sangat efektif karena hanya DPRD yang melakukan pemilihan Kepala Daerah dan rakyat tidak disibukkan dengan pemilihan-pemilihan baik pemilihan presiden, pemilihan DPRD, DPD, DPR, Pemilihan Bupati/walikota sehingga rakyat bosan mendatangi Tempat Pemungutan Suara.

Pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah melalui Sistem perwakilan juga tidak terlepas dari Kelemahan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009. Kelemahannya antar lain yaitu:

a. Kurang Akuntabel

Pemilihan kepala daerah oleh DPRD merupakan salah satu tuntutan reformasi, namun dalam perjalanan menyisakan banyak persoalan yang dinilai partisipasi rakyat sangat terbatas dalam menentukan wakil-wakilnya.

b. Adanya mosi tidak percaya DPRD terhadap kepala Daerah

Dalam menyampaikan laporan pertanggungjawabannya, Kepala Daerah dihadapkan dengan berbagai persoalan di hadapan DPRD atas kinerja kepala daerah selama tahun berjalan bahkan sering terjadi penolakan laporan pertanggungjawaban oleh DPRD Sehingga kepala daerah tidak melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana mestinya. karena DPRD yang mempunyai kewenangan besar tersebut tidak lagi menjadi pengawas akan tetapi sudah menjelma sebagai penghambat kebijakan dan program yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

c. Politik Uang

Problematisa yang mendasar yang sering menjadi langganan pemilihan kepala daerah adalah isu kampanye negatif dan politik uang. Kampanye negatif biasanya sering dilakukan salah satu kandidat yang sudah terdesak menuju jurang kekalahan sehingga menghalalkan segala cara untuk memenangkan sebuah proses pemilihan kepala. Politik uang sering dilakukan jika calon kepala daerah melihat bahwa suara pemilih dapat “disumbat” dan “diambil” suaranya. Namun tentu belum mampu dibuktikan bahwa faktor uang sebagai faktor dominan mempengaruhi perilaku pemilih dalam Pilkada¹¹.

3. Sistem Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung (*Proses Menuju Demokrasi Yang Sesungguhnya*)

Pemilihan Umum secara langsung dalam pilkada, sejatinya merupakan salah satu wujud demokrasi yang saat ini akan diterapkan di Indonesia. Perwujudan demokrasi tersebut, pada hakekatnya merupakan upaya memberdayakan peran dan partisipasi masyarakat terkait hak-hak politik dan sosialnya, yang dijamin secara konstitusional. Politik partisipasi inilah yang diharapkan akan mampu memberikan pengembangan yang sesungguhnya. Bukan saja terkait pada semakin besarnya tingkat pendewasaan berfikir masyarakat akan hak dan kewajiban politik-konstitusionalnya, namun juga diharapkan melalui mekanisme dan sistem pemilihan langsung (baik pilpres maupun pilkada). Posisi tawar masyarakat terkait kepentingannya menentukan masa depan yang lebih baik semestinya menjadi keniscayaan.

Terkait hasil dan berbagai problem dalam pelaksanaan pilkada itulah, saat ini diperlukan kembali upaya menakar eksekusi penerapan sistem pemilihan langsung (Pilkada). Saat ini berbagai bentuk wacana untuk mengevaluasi kembali penerapan pilkada sangat penting untuk memberikan referensi bagi pengambil kebijakan negeri ini untuk menimbang kembali implementasi pilkada secara konstruktif dan proporsional, tanpa mencederai substansi peran partisipasi politik masyarakat. Analisis ini menjadi catatan penting mengingat pelaksanaan pilkada selama ini. Secara empiris, akhirnya menyadarkan kita akan perlunya kembali menelaah arah dan cita-cita politik masyarakat terkait bagaimana meletakkan proses, pelaksanaan dan hasil pilkada dalam konstruksi pembangunan kesejahteraan masyarakat.¹²

Pemilukada dilaksanakan secara demokratis. Kata “demokratis” disini mengandung makna bahwa kepala daerah bisa dipilih secara langsung oleh rakyat dan bisa juga dipilih melalui DPRD (Perwakilan). Namun yang sesungguhnya sistem pemilukada adalah dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal ini merujuk pada ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2) yang Mengatakan bahwa “kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”, menunjukkan bahwa negara Indonesia adalah penganut jenis kedaulatan rakyat. Rakyat memiliki kekuasaan yang tertinggi dalam negara, tetapi pelaksanaannya diatur oleh undang-undang dasar. Selain dari penganut jenis kedaulatan rakyat, ternyata Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga menganut jenis kedaulatan hukum. Hal tersebut dapat ditemukan di dalam Pasal 1 Ayat (3), isinya adalah negara Indonesia adalah negara hukum. Artinya negara kita bukan negara kekuasaan.

Kedaulatan rakyat sesungguhnya adalah bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan rakyat. Menurut C. F. Strong dalam Charles, kelahiran teori kedaulatan rakyat beriringan dengan munculnya konsep demokrasi di Yunani, bahwa pemerintahan atau kekuasaan di suatu negara dilaksanakan oleh rakyat, untuk rakyat dan dari rakyat¹³. Artinya bahwa, rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh

¹¹Fitriyah, “Perilaku Pemilih Dalam Pilkada Kabupaten Kudus 2013”, *Jurnal Politika*, 4 (1) April 2013, hlm. 37

¹²Terkait dengan hasil dan problem dalam pelaksanaan Pemilukada dapat dilihat dalam Helmi Kasim, Syukri Asy’ari, Meyrinda R. Hilipito dan Rio Tri Juli Putranto, “Kompatibilitas Metode Pembuktian dan Penafsiran Hakim Konstitusi dalam Putusan Pemilukada”, *Jurnal Konstitusi*, 9 (4) Desember 2012, hlm 713-742

¹³Charles Simabura, “Akuntabilitas Rekrutmen Calon Anggota DPRD Sebagai Wujud Kedaulatan Rakyat”, *Jurnal Konstitusi*, 2 (1) Juni 2009, hlm. 12

negara dan pemerintahannya. Disamping itu, salah satu asas Pemilu yang dianut oleh Negara Indonesia adalah “Langsung”. Kata langsung disini dapat diartikan bahwa rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung, sesuai kehendak hati nuraninya tanpa pengantara. Penjelasan diatas menunjukkan bahwa sesungguhnya pilkada yang demokratis adalah pilkada dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Implementasi sistem pemilukada langsung dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sudah jelas arahnya bahwa pemilukada dilakukan secara langsung oleh rakyat. Hal ini termuat dalam Pasal 1 Ayat (1) yang menyatakan bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan wakil Walikota yang selanjutnya disebut pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur dan Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan Demokratis.

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Dari pemaparan hasil penelitian yang sudah diuraikan diatas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Aspek yang menyebabkan Terjadinya perubahan paradigma sistem Pemilukada di Indonesia yaitu dapat dikaji dari 4 (Empat) aspek yakni: Pertama, Aspek Filosofis, dikarenakan Pancasila sebagai ideologi bangsa, dimana pada sila ke-4 Pancasila mengamanatkan bahwa “kerakyataan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan” , Amanat ini yang digunakan sebagai acuan oleh pembentuk Undang-Undang, sehingga dalam membentuk Undang-undang tentang Pemilukada ditafsirkan bisa juga melalui perwakilan; Kedua, Aspek Sosiologis, Aspek sosiologis merupakan gambaran bahwa peraturan yang dibentuk adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan. Landasan sosiologis merupakan gambaran fakta empiris mengenai perkembangan masalah, kebutuhan masyarakat serta Negara. Sehingga peraturan itu dapat dipahami, ditaati dan dipatuhi oleh masyarakat secara luas berdasarkan apa yang terjadi pada kenyataannya di masyarakat. Faktor ketidakingintahuan dan kesibukan dari masyarakat tentang mekanisme pemilukada mana yang akan dipakai membuat para elit politik dengan glesuasa melakukan bongkar pasang regulasi; Ketiga, Aspek Yuridis, bahwa ketentuan Pasal 18 Ayat (4) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatakan bahwa “Gubernur, Bupati dan walikota masing-masing sebagai Kepala daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”, kata demokratis mengandung makna multitafsir yaitu pemilukada bisa dilakukan secara langsung oleh rakyat dan bisa juga dilakukan melalui perwakilan. Makna kata demokratis ini yang menjadi acuan bagi para elit politik pembentuk Undang-undang dengan mudah menerapkan mekanisme pemilukada yang berubah-ubah; Keempat, Aspek politik, Dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia, Proses pembentukan kebijakan merupakan ajang uji kekuatan politik oleh para elit yang bernaung dibawah lembaga yang berwenang membentuk kebijakan. Hal ini diyakini karena ada kepentingan-kepentingan atau suatu gagasan kelompok elit tertentu yang ingin dicapai.
2. Sistem Pemilukada yang Demokratis, dapat dikatakan bahwa pada ketentuan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatakan bahwa “kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”. Artinya bahwa negara Indonesia adalah penganut jenis kedaulatan rakyat dan Rakyatlah yang memiliki kekuasaan yang tertinggi dalam negara. Kaitanya dengan Pandanga J.J. Rousseau tentang teori kedaulatan rakyat, sesungguhnya bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan rakyat. Artinya bahwa, Rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya. Disamping itu, salah satu asas Pemilu yang dianut oleh Negara Indonesia adalah “Langsung”. Kata langsung disini dapat diartikan bahwa Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk

memberikan suaranya secara langsung, sesuai kehendak hati nuraninya tanpa pengantara. Hal ini menunjukkan bahwa sesungguhnya pilkada yang demokratis adalah pilkada dilakukan secara langsung oleh rakyat.

B. Saran

1. Perlu adanya ketegasan dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai pemilukada secara jelas dengan tetap mengacu pada Pancasila sebagai dasar filosofi bangsa Indonesia, konstitusi sebagai dasar dan instrumen yuridis yang menjamin kepastian atau legalitas sistem pemilukada, instrumen sosiologis demi tujuan mensejahterakan rakyat serta harus memperhatikan aspek politik, pada tahap pelaksanaannya harus menunjukkan prinsip demokratisasi dan harus direkomendasikan dalam Undang-Undang.
2. Perlu mengamendemen Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah Provinsi, Kabupaten dan kota dipilih secara demokratis" menjadi "Gubernur, Bupati dan Walikota Masing-masing sebagai kepala daerah Provinsi, Kabupaten dan dipilih secara langsung oleh rakyat" sehingga jelas dan tidak menimbulkan makna multitafsir dengan tetap mengacu pada konstitusi dan Prinsip demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ramlan Surbakti, 2010, Memahami Ilmu Politik, Jakarta: Duta Prima.

Jurnal

Dianto, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Oleh Rakyat Dan Melalui DPRD (Studi Komparatif Dalam Telaah Yuridis)", Jurnal Konstitusi PKK Fakultas Hukum UNRAM, tanpa volume dan nomor, 2013.

Farkhani, "Model Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada): Studi Tentang Legal Formal Pilkada Gabungan", Jurnal Jurisprudence, 1 (1) Juli 2012.

Helmi Kasim, Syukri Asy'ari, Meyrinda R. Hilipito dan Rio Tri Juli Putranto, "Kompatibilitas Metode Pembuktian dan Penafsiran Hakim Konstitusi Dalam Putusan Pemilukada", Jurnal Konstitusi, 9 (4) Desember 2012.

Mirdedi, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dalam Negara Republik Indonesia Sebagai Negara Kesatuan. Jurnal Konstitusi PKK Fakultas Hukum UNRAM, 1 (1) Juni 2010

Nopyandri, "Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Dalam Perspektif UUD 1945", Jurnal Ilmu Hukum, 2 (2) Tanpa Bulan dan Tahun.

Nyoman Subanda, "Analisis Kritis Terhadap Fenomena Golput Dalam Pemilu", Jurnal Konstitusi, 2 (1) Juni 2009

Sunarno Danusastro, "Penyusunan Program Legislasi Daerah yang Partisipatif", Jurnal Konstitusi, 9 (4) Desember 2012.

Susilo, "Menyongsong Pilkada Yang Demokratis", Jurnal Legislasi Indonesia, 2(2) Juni 2005.

Udiyo Basuki, "Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Amanat Reformasi Dan Demokrasi", Jurnal Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia Cabang DIY (Panggung Hukum), 1 (1) Januari 2015.

Warsito, "Indonesia Pasca Orde Baru : Reformasi Menuju Demokrasi" Jurnal Dialogue JIAKP, 1 (3) September 2004.

Website

Helmy Boemiya, 15 Januari 2013, "Kajian Sosiologi Hukum Terhadap Pengaturan Pemilihan Umum Kepala Daerah (PEMILUKADA) di Indonesia" tersedia di website <https://boeyberusahasabar.wordpress.com/2013/01/15/kajian-sosiologi-hukum-terhadap-pengaturan-pemilihan-umum-kepala-daerah-pemilukada-di-indonesia/>, diakses tanggal 05 Januari 2023.

Sutrisna Wijaya, 20 April 2011, "Pilkada Langsung Dan Otonomi Daerah", tersedia di website <http://mitrapustaka.blogspot.com/2011/04/pilkada-langsung-dan-otonomi-daerah.html>, diakses tanggal 12 November 2022.