

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG DEMOKRATIS BERDASARKAN
PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 97/PUU-IX/2013
(THE DEMOCRATIC OF REGIONAL ELECTION BASED ON CONSTITUTIONAL
COURT DECISIONS NUMBER 97/PUU-IX/2013)**

Ali Marwan Hsb

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sumatera Utara

Jl. Putri Hijau No. 4 Medan, Sumatera Utara, Indonesia

E-mail : ali.marwan13@gmail.com

(Naskah diterima 1/09/2016, direvisi 26/09/2016, disetujui 29/09/2016)

Abstrak

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. Frasa dipilih secara demokratis kemudian menimbulkan polemik di dalam penerapannya, apakah dipilih secara langsung oleh rakyat atau melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau ada cara-cara lain. Hal inilah yang akan dijelaskan di dalam tulisan ini. Tulisan ini menggunakan metode penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan sejarah dan pendekatan peraturan perundang-undangan. Dari penelitian ini ditemukan bahwa dalam sejarahnya di Indonesia pernah dilaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung maupun melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan cara-cara lain. Bahwa pemilihan secara demokratis menurut tafsir Mahkamah Konstitusi bisa saja dilaksanakan secara langsung atau melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau dengan cara-cara lain asalkan mengedepankan prinsip demokrasi yaitu langsung, umum, bebas dan rahasia.

Kata Kunci: pemilihan, Gubernur, Bupati, Walikota, Mahkamah Konstitusi

Abstract

Article 18 section (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia mentioned that the election of Governor, Regent and Mayor is held in democratically. The phrase elected democratically polemical in application, whether directly elected by the people or through Regional House of Representative or other ways. This will be explain in this article. This article use normative research methods by using historical and legislation approach. From this research found that in Indonesian history, the local elections was held directly or through the local legislative and other ways. The democratic elections according to the Constitutional Court interpretations could be held directly or through the legislature or by other means as long as the principle of democracy are direct, general, free and confidential.

Keyword: election, Governor, Regent, Mayor, Constitutional Court

A. Pendahuluan

Pemilihan umum merupakan media bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya. Paham kedaulatan rakyat menyiratkan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah rakyat dan rakyat pula yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Begitu juga dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang merupakan perwujudan dari paham kedaulatan rakyat. Secara ideal pemilihan umum bertujuan agar terselenggara perubahan kekuasaan pemerintah secara teratur, damai sesuai dengan mekanisme yang dijamin dan ditentukan oleh konstitusi.¹

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". Hal ini sesuai Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam proses pembahasan ketentuan pemilihan kepala daerah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, setidaknya ada dua pandangan berbeda. Pendapat pertama mengusulkan agar pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh

¹ Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilu di Indonesia; Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: UII Press, 2010), hlm. 115.

rakyat, tidak melalui sistem perwakilan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan pendapat kedua menghendaki pemilihan kepala daerah tetap dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.²

Dalam perkembangannya rumusan “secara demokratis” tersebut menimbulkan perdebatan panjang tentang pemilihan kepala daerah seperti apakah yang masuk dalam rumusan tersebut. Apakah pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat atau kembali pemilihan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Terutama menjelang disahkannya Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Hingga disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, perdebatan tersebut tetap muncul yang mengembalikan pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hingga Presiden sampai mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, di mana pemilihan kepala daerah dikembalikan menjadi pemilihan secara langsung.

Melihat polemik tersebut perlu penafsiran dari lembaga yang berwenang untuk menafsirkan rumusan “secara demokratis” tersebut. Dalam hal ini yang berwenang adalah Mahkamah Konstitusi untuk melaksanakan kewenangannya menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar.

Permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini yaitu mengenai pemilihan kepala daerah demokratis seperti apakah yang seharusnya dilakukan berdasarkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi? Untuk memperoleh data serta penjelasan mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan pokok permasalahan diperlukan suatu pedoman penelitian atau metode penelitian, hal ini dikarenakan dengan menggunakan metode penelitian yang benar akan diperoleh validitas data serta dapat mempermudah dalam melakukan penelitian terhadap suatu masalah. Tulisan ini dilakukan dengan metode penelitian yuridis normatif atau

penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.³ Penelitian Normatif ini menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan sejarah dan pendekatan peraturan perundang-undangan. Kedua pendekatan ini dipilih untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan semua peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

B. Pembahasan

B.1. Sejarah Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Salah satu wujud dan mekanisme demokrasi di daerah adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah merupakan sarana manifestasi kedaulatan dan pengukuhan bahwa pemilih adalah masyarakat di daerah. Pemilihan Kepala daerah memiliki 3 (tiga) fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Pertama*, memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah sehingga ia diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah. *Kedua*, melalui pemilihan kepala daerah diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, misi, program serta kualitas dan integritas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Ketiga*, pemilihan kepala daerah merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopangnya.⁴

Selain itu, fungsi pilkada juga dikemukakan oleh Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan yaitu, *Pertama*, pilkada merupakan institusi pelembagaan konflik. Di mana, pilkada didesain untuk meredam konflik-konflik apalagi yang berbau kekerasan, guna mencapai tujuan demokrasi dan pengisian jabatan politik di daerah. *Kedua*, pilkada sebagai sarana pencerdasan dan penyadaran politik warga. *Ketiga*, mencari sosok pemimpin yang kompeten dan komunikatif dan *keempat*, menyusun kontrak sosial baru. Di mana

2 Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 93.

3 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke - 11. (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 13-14.

4 Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum.....*, *Loc. Cit.*

hasil dari pilkada tersebut bukan hanya lahirnya pemimpin baru, juga sirkulasi komunikasi yang membuat perjanjian-perjanjian sang kandidat sebelum menjadi pemenang dituntut untuk merealisasikannya secara riil.⁵

Sejarah politik mencatat, pemilihan kepala daerah telah dilakukan dalam 5 (lima) sistem yakni:⁶

1. Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pusat (masa pemerintahan kolonial Belanda, penjajahan Jepang, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1902). Kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, ketika berlakunya sistem parlementer yang liberal. Pada masa itu, baik sebelum dan sesudah pemilihan umum 1955 tidak ada partai politik yang mayoritas tunggal. Akibatnya pemerintah pusat yang dipimpin oleh Perdana Menteri sebagai hasil koalisi partai, mendapat jabatan biasanya sampai ke bawah;
2. Sistem penunjukan (Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1956 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1956), yang lebih dikenal dengan era Dekrit Presiden ketika ditetapkannya demokrasi terpimpin. Penerapan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 disertai alasan "situasi yang memaksa";
3. Sistem pemilihan perwakilan (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974), di era demokrasi Pancasila. Pemilihan kepala daerah dipilih secara murni oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kemudian calon yang dipilih itu akan ditentukan kepala daerahnya oleh Presiden;
4. Sistem pemilihan perwakilan (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999), di mana kepala daerah dipilih secara murni oleh Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa intervensi pemerintah pusat;

5. Sistem pemilihan langsung (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), di mana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat.

Sedangkan menurut Rahmat Hollyson MZ dan Sri Sundari, sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia dibagi menjadi 3 (tiga) periode yaitu:⁷

1. Periode penunjukan Gubernur oleh Presiden atas pengusulan beberapa calon oleh DPRD Provinsi sedangkan Bupati ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri melalui pengusulan beberapa calon oleh DPRD Kabupaten/Kota. Periode ini ditandai dengan dikeluarkannya beberapa dasar hukum yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
2. Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota melalui pemilihan di DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota. Pengaturan ini dapat ditemukan di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
3. Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota secara langsung, yang diatur dalam beberapa undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, 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 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

5 Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan, *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barba; Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2012) hlm. 79 – 82.

6 Sarundajang, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Problematika dan Prospek*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2005, hlm. 33.

7 Rahmat Hollyson MZ dan Sri Sundari, *Pilkada; Penuh Euforia, Miskin Makna*, (Jakarta: Bestari; 2015), hlm. 27 – 28.

Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang.

B.2. 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.⁸ Dan 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.⁹

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.¹⁰

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.¹¹

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

8 Toni Andrianus, dkk, *Mengenal Teori-Teori Politik*, (Bandung: Nuansa, 2006), hlm. 131 – 132.

9 Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa*, *Op. Cit.*, hlm. 128 – 129.

10 *Ibid*, hlm. 130.

11 *Ibid*, hlm. 133.

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.

B.3. Pemilihan Kepala Daerah Melalui Dewan Perwakilan Rakyat

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.¹³

Belajar dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun

2009 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.¹⁴

Dan 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.¹⁵

B.4. Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis

B.4.1. Sejarah Frasa “Secara Demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945

Lahirnya kata demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar pada saat dilakukan perubahan UUD 1945 terdapat adanya 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan kepala daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat maupun DPRD sementara pendapat lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Diantara yang mengusulkan agar pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Anthonius Rahail dari Fraksi KKI, yang menyatakan:¹⁶

“... ini ingin kami tekankan, karena selama ini pemilihan tidak langsung dan akhir-akhir ini justru hasil pemilihan bupati dan gubernur setelah melaksanakan pemerintahannya ternyata

12 Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum.....*, Op. Cit., hlm. 134.

13 *Ibid*, hlm. 134 - 135.

14 Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa.....*, Op. Cit., hlm. 127.

15 Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum.....*, Op. Cit., hlm. 136 - 137.

16 Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Buku 4 Jilid 2 Kekuasaan Pemerintahan Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 1253.

tidak menunjukkan kemampuan yang berarti untuk membangun rakyat dan nampaknya nanti yang susah juga adalah rakyat itu sendiri. Oleh karena itu, menyangkut tentang sistem pemilihan eksekutif ini memang perlu kita tetapkan secara benar apa yang menurut kata hati kita sekarang adalah terbaik untuk membangun bangsa dan negara ini. Oleh karena itu kami melihat, bahwa contoh-contoh yang ada sekarang, kadangkala dengan sistem yang tidak langsung itu lalu bisa atur akhirnya menghasilkan orang yang punya uanglah yang jadi. Itu adalah suatu fakta seperti itu.

Oleh karena itu kami mengusulkan yang pertama di mana gubernur, bupati dan walikota itu dipilih secara langsung. Saya yakin dan percaya, bahwa sudah cukup banyak kader-kader bangsa kita yang tersebar di seluruh tanah air hanya kesempatan yang barangkali perlu kita berikan, sehingga ada kompetitif yang sehat dalam rangka kita mempunyai kader pemimpin rakyat yang memang betul-betul teruji kepemimpinannya oleh penilaian secara terbuka, terimakasih pak.”

Selain itu, pemilihan kepala daerah secara langsung juga diulas oleh Ali Marwan Hanan sebagai berikut:¹⁷

“Presiden itu dipilih secara langsung maka pada pemerintah daerah pun gubernur dan bupati, walikota itu dipilih langsung oleh rakyat. Undang-undang dan tata caranya nanti akan kita atur. Dengan undang-undang dan tata caranya nanti kita atur. Dengan undang-undang yang nanti akan terkait dengan undang-undang otonomi daerah itu sendiri.”

Sedangkan yang mengusulkan agar pemilihan kepada daerah dipilih secara demokratis adalah Hobbes Sinagari F-PDIP yang mengatakan:¹⁸

“Jadi, kita tidak dipilih secara langsung oleh rakyat tapi dipilih secara demokratis, itu usulan kita. Bukan, inikan begini ya, dalam hal inikan saya kira kan ini perdebatan kita yang utama nantitalah masalah pemilihan presiden, masalah pemilihan gubernur dan selanjutnya, jadi saya

kira harus dihormati juga usulan kita yang seperti itu begitu, jadi saya kira nanti di untuk ayat (4) ini bikin alternatiflah ya, dilaternatif dipilih secara demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. Alternatif, jadi bikin alternatif ayat.”

Karena perbedaan pendapat itu, Jakob Tobing mengemukakan alternatif yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah. Berikut ini pernyataan Jakob:¹⁹

“Dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dalam undang-undang, salah satu alternatif yang mungkin adalah pemilihan langsung di samping pemilihan oleh DPRD. Atau pemilihan berdasarkan cara lain yang dianggap demokratis. Apakah kita bisa memilih alternatif 2, bisa, belum.”

Setelah melalui perdebatan yang panjang disimpulkan agar pemilihan kepala daerah dipilih secara demokratis sebagai mana bunyi dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945. Kesepakatan rumusan secara demokratis untuk pemilukada dicapai dengan maksud agar bersifat fleksibel. Pembuat undang-undang dapat menentukan sistem pemilukada yang sesuai dengan kondisi daerah tertentu apakah secara langsung atau melalui perwakilan di DPRD. Hal itu juga dimaksudkan sebagai bentuk penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat antar daerah yang berbeda-beda. Hal itu juga sesuai dengan ketentuan Pasal 18D UUD 1945 yang mengakui satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa serta pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat.²⁰

B.4.2. Tafsiran MK tentang Frasa “Secara Demokratis”

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”. Tetapi dengan telah dihapuskannya penjelasan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun

17 *Ibid*, hlm. 1182.

18 *Ibid*, hlm. 1211.

19 *Ibid*, hlm. 1250.

20 Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum....., Op. Cit.*, hlm. 94.

1945, maka frasa “dipilih secara demokratis” akan terus menjadi perdebatan panjang.

Dalam 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 pemilukada dilakukan secara langsung

atau tidak. Bahkan, sesuai dengan latar belakang pembahasan ketentuan pemilukada dalam UUD 1945, pembuat undang-undang sesungguhnya juga dapat menentukan sistem pemilukada berbeda-beda sesuai dengan daerah masing-masing. Jika di Jakarta pemilukada 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.²¹

Hal ini juga senada dengan pendapat dari Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa ketentuan pemilihan secara demokratis dalam ayat (4) ini dapat dilaksanakan baik melalui cara langsung 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 undang-undang, 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 konstitusional.²²

Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis bukan dengan memilih salah satu dari bentuk demokrasi langsung atau demokrasi perwakilan adalah ketentuan yang tepat dalam menggambarkan nilai keberagaman daerah di Indonesia. Ketentuan ini dapat juga dipandang sebagai salah satu pemenuhan ketentuan Pasal 18B ayat (1) yang menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Selain itu, ketentuan Pasal 18 ayat (4) tersebut juga dapat dipandang

21 Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum.....*, Op. Cit., hlm. 95.

22 Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 59.

sebagai pelaksanaan dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Dengan pengertian bahwa apabila sudah dikehendaki rakyat maka hal tersebut sudah masuk dalam pengertian demokrasi sesuai dengan asal kata demokarasi itu sendiri yaitu demos yang artinya rakyat dan kratos/cratein yang berarti pemerintahan rakyat. Sehingga demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat.

C. Penutup

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa menurut Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berwenang untuk menafsirkan konstitusi menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah baik secara langsung maupun melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau cara-cara lain yang ditentukan untuk masing-masing daerah adalah pemilihan kepala daerah yang demokratis. Sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Cara pemilihan kepala daerah yang akan diterapkan tergantung kepada pilihan pembentuk undang-undang asal sesuai dengan asas-asas pemilihan umum yang demokratis yaitu langsung, umum, bebas dan rahasia.

Berdasarkan kesimpulan di atas dapat bahwa model pemilihan kepala daerah yang mana pun diterapkan semua tergantung kepada para pemilih dalam menentukan pilihannya. Disarankan jika pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung, maka masyarakat pemilih dapat langsung memilih kepala daerah yang sesuai dengan aspirasi dan dapat melaksanakan aspirasi tersebut. Tetapi, walaupun pemilihan kepala daerah dilaksanakan melalui perwakilan anggota Dewan Perwakilan

Daerah, maka yang dilakukan masyarakat pemilih adalah memilih calon wakil rakyat yang dapat menyalurkan aspirasinya dalam menentukan kepala daerah. Karena wakil rakyat adalah cerminan dari rakyat itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012).
- Jimly Asshiddiqie, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009).
- Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia; Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: UII Press, 2010).
- Rahmat Hollyzon MZ dan Sri Sundari, *Pilkada; Penuh Euforia, Miskin Makna*, (Jakarta: Bestari, 2015).
- Sartono Dahlan dan Awaluddin Marwan, *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barbar; Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2012).
- Sarundajang, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Problematika dan Prospek*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2005).
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009).
- Tim Peyusun, *Naskah Komprehensif Buku 4 Jilid 2 Kekuasaan Pemerintahan Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010).
- Toni Andrianus, dkk, *Mengenal Teori-Teori Politik*, (Bandung: Nuansa, 2006).