

PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG DALAM PERSPEKTIF UUD 1945

Oleh: Nopyandri, SH., LL.M

Abstrak

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 daerahnya, sehingga terjalin hubungan yang erat antara kepala daerah dengan rakyat yang dapat mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dan partisipatif. Pemilihan umum kepala daerah secara langsung telah berlangsung sejak tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Meskipun sesungguhnya ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut tidak menegaskan keharusan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota harus dipilih melalui suatu pemilihan yang dilaksanakan secara langsung. Keputusan politik mengenai pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung sesungguhnya harus dipandang sebagai politik hukum pemilihan kepala daerah.

Kata kunci : Pemilihan umum, Kepala daerah, UUD 1945.

A. PENDAHULUAN

Istilah Kepala Daerah sesungguhnya tidak dijumpai dalam UUD 1945 dan hanya menyebut istilah "Kepala Pemerintahan Daerah"¹. Istilah Kepala Daerah hanya dikenal dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang diatur dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2). Pengisian jabatan kepala daerah sebelum tahun 2005, tepatnya sebelum berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dilakukan dengan cara pemilihan secara perwakilan, yaitu dipilih oleh wakil rakyat yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Akan tetapi sekarang ini pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan pemilihan umum secara langsung. Pemilihan umum kepala daerah secara langsung ini telah berlangsung sejak tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

¹ Zainal Arifin Hoesein, *Pemilu Kepala Daerah Dalam Transisi Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 7 Nomor 6. Desember 2010, hlm. 1

Sesungguhnya ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut tidak menegaskan keharusan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota harus dipilih melalui suatu pemilihan yang dilaksanakan secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai interpretasi atas ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 agaknya sebagai keputusan (politik) untuk mensinkronkan bentuk pemilihan kepala daerah dengan bentuk pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu pemilihan secara langsung. Menurut Rozali Abdullah, oleh karena Daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari Negara Republik Indonesia, maka dalam melakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah seharusnya sinkron dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu melalui pemilihan langsung.²

Setelah proses percepatan demokrasi secara beruntun tersebut berjalan kurang lebih lima tahun terhitung dari 1 Juni 2005, ternyata masih juga menyisakan banyak persoalan, bahkan agenda pemilihan kepala daerah secara langsung pun juga berkontribusi menambah beban politik, sosial bahkan beban finansial republik ini. Pemilihan kepala daerah secara langsung terlalu boros, dan tidak seimbang dengan *cost* politik yang telah dikorbarkannya.

Kenyataan yang tak terhindarkan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung adalah muncul kapitalisasi dalam tahapan pemilihan kepala daerah.³ Dengan munculnya kapitalisasi ini maka pemilihan kepala daerah secara langsung jauh lebih mahal dibandingkan dengan model pemilihan kepala daerah lewat perwakilan DPRD.⁴

Dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung selama ini, nuansa yang paling menonjol adalah maraknya sengketa pemilihan kepala daerah yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Sidang sengketa pemilihan kepala daerah telah mendominasi perkara yang ditangani Mahkamah Konstitusi.⁵

² Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm. 53.

³ Amirudin dan A. Zaini Bisri, *Pilkada Langsung: Problem dan Prospek*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm.59

⁴ *Ibid*

⁵ Menurut Kepala Bagian Administrasi Perkara, Muhidin, selama tahun 2010 sengketa pemilihan kepala daerah yang teregistrasi di Mahkamah Konstitusi sebanyak 230 perkara, sedangkan pengujian UU (PUU) 120 perkara, serta sengketa kewenangan lembaga Negara (SKLN) hanya dua perkara., <http://www.antarane.ws.com/berita/1293630961/sengketa-pilkada-paling-banyak-diperkarakan>, unduh 15 Mei 2011

Selain itu juga maraknya kepala daerah yang terpilih dalam pemilihan kepala daerah secara langsung yang terjerat kasus korupsi. Kabar tentang kepala daerah yang tersandung kasus korupsi tak pernah berhenti mengalir. Ironisnya, setiap minggu selalu ada kepala daerah yang ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus korupsi. Umumnya, terjeratnya para kepala daerah itu terkait erat dengan proses pemilihan kepala daerah yang sudah menelan biaya cukup banyak.⁶

Pemilihan kepala daerah ini menjadi menarik untuk diteliti terkait Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah yang saat ini sedang disiapkan kementerian Dalam Negeri. Dalam Rancangan Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah tersebut diatur bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur oleh DPRD.⁷

Ulasan mengenai pemilihan kepala daerah, baik secara langsung atau secara perwakilan melalui DPRD sebagaimana diuraikan di atas sesungguhnya menunjukkan bahwa pilihan akan bentuk pemilihan kepala daerah belumlah tuntas. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang merupakan landasan konstitusional pemilihan kepala daerah hanya menggariskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis, namun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menterjemahkan kalimat "dipilih secara demokratis" sebagaimana dinyatakan Pasal 18 ayat (4) sebagai pemilihan langsung.

B. PEMBAHASAN.

1. Keunggulan dan Kelemahan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki korelasi yang sangat erat dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan pemilihan kepala daerah secara

⁶ Pernyataan ini disampaikan Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi di hadapan para peserta Rapat Kerja dengan Komite I DPD di Gedung DPD RI, Senayan, pertengahan Januari 2011 dan secara lugas Gamawan Fauzi menuding pelaksanaan Pilkada sebagai akar permasalahannya. Di mana seseorang yang berminat untuk maju sebagai calon bupati, calon walikota ataupun calon gubernur harus siap menanggung pendanaan (materi) selama proses pemilihan kepala daerah berlangsung. Dalam sekali proses pemilihan mulai dari kampanye, kunjungan ke daerah-daerah hingga pembuatan atribut kampanye diperkirakan menghabiskan dana Rp 60 sampai 100 miliar. Lantas dari mana dana itu berasal, bisa dari hasil menjual barang-barang pribadinya atau meminjam dari kanan-kiri. <http://hminews.com/news/korupsi-kepala-daerah-yang-terpilih-yang-jadi-terdakwa/>, diunduh tanggal 22 Mei 2011

⁷ *Pemilihan Oleh DPRD Untungkan Parpol Besar*, KOMPAS, edisi 11 Februari 2011

langsung, rakyat dapat menentukan sendiri pemimpin di 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: *pertama*, Kepala Daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang kuat karena didukung oleh rakyat yang memberikan suara secara langsung. Legitimasi merupakan hal yang sangat diperlukan oleh suatu pemerintahan yang sedang mengalami krisis politik dan ekonomi. Krisis legitimasi yang menggerogoti kepemimpinan kepala daerah akan mengakibatkan ketidakstabilan politik dan ekonomi di daerah.

Kedua, Kepala Daerah terpilih tidak perlu terikat pada konsesi partai atau fraksi-fraksi politik yang telah mencalonkannya. Artinya, Kepala Daerah terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani berbagai kepentingan tersebut. Apabila kepala daerah terpilih tidak dapat mengatasi kepentingan-kepentingan partai politik, maka kebijakan yang diambil cenderung merupakan kompromi kepentingan partai-partai dan seringkali berseberangan dengan kepentingan rakyat.

Ketiga, 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. Rakyat dapat menentukan pilihannya berdasarkan kepentingan dan penilaian atas calon. Apabila Kepala Daerah terpilih tidak memenuhi harapan rakyat, maka dalam pemilihan berikutnya, calon yang bersangkutan tidak akan dipilih kembali. Prinsip ini merupakan prinsip pengawasan serta akuntabilitas yang paling sederhana dan dapat dimengerti oleh rakyat maupun politisi.

Keempat, *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. Dengan demikian, kepala daerah dapat bekerja dengan tenang untuk mengimplementasikan program kerjanya tanpa harus terusik oleh tuntutan DPRD. Meskipun demikian, kepala daerah tetap harus

memperhatikan pendapat DPRD terkait pelaksanaan fungsi DPRD sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kelima, 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.

Namun yang juga harus diperhatikan bahwa sistem pemilihan kepala daerah secara langsung juga memiliki kelemahan-kelemahan, yaitu: *Pertama*, dana yang dibutuhkan sangat besar. Pemilihan kepala daerah secara langsung membutuhkan dana atau anggaran yang sangat besar untuk kebutuhan operasional, logistik, dan keamanan.

Besarnya biaya yang harus disiapkan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung ini tidak hanya merupakan beban yang harus dipikul calon kepala daerah saja tetapi juga harus ditanggung pemerintahan daerah. Besarnya biaya dalam pemilihan kepala daerah secara langsung ini akan lebih berat lagi manakala penyelenggaraan pemilihan kepala daerah harus dilakukan dalam dua putaran (*two round*).

Pemilihan kepala daerah secara langsung dalam era liberalisasi politik dengan kekuatan partai politik yang dominan, memungkinkan sekali yang bias bertempur di sana adalah mereka yang memiliki capital ekonomi dan politik yang kuat.⁸ Para pengusaha yang dekat dengan partai politik atau para *incumbent* yang kaya, adalah yang paling besar mendapatkan peluang masuk dalam bursa pencalonan dalam pemilihan kepala daerah.

Atas dasar kemampuan financial dan kekuatan kapital ekonomi ini, maka yang dapat masuk dalam bursa kepemimpinan daerah bukanlah figur-figur yang berkompeten yang memiliki kapabilitas yang baik, akan tetapi hanya mereka yang termasuk dalam kelompok orang kaya atau memiliki kemampuan financial yang kuat.⁹

Kedua, membuka kemungkinan konflik antara elite dan massa. Pemilihan kepala daerah secara langsung membuka potensi terjadinya konflik, baik konflik yang bersifat elite

⁸ Amirudin dan A. Zaini Bisri, *Op.Cit* , hlm.29

⁹ *Ibid*, hlm. 30

maupun konflik massa secara horizontal. Konflik ini semakin besar kemungkinan akan terjadi pada masyarakat paternalistic dan primordial, dimana pemimpin dapat memobilisasi pendukungnya.

Ketiga, aktivitas rakyat terganggu. Pemilihan kepala daerah secara langsung akan disibukkan aktivitas para calon dan partai politik pendukungnya untuk mengadakan kampanye dan menyebarkan isu-isu politik serta melakukan manuver-manuver langsung ke tangan masyarakat dengan maksud mempengaruhi pilihan rakyat.

Oleh karena itu, dalam kesemaran pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, telah menimbulkan adanya gangguan terhadap aktivitas rutin masyarakat, dimana masyarakat akan turut disibukkan dengan kegiatan-kegiatan yang terkait pelaksanaan pemilihan kepala daerah tersebut.

2. Pemilihan Kepala Daerah Menurut Pasal 18 ayat (4) UUD 1945

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung 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 diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008. Lahirnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 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 Pasal 18B, yaitu pada perubahan kedua UUD 1945 dan dimasukkan dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Pasal 22E lahir melalui perubahan ketiga UUD 1945 tetapi tidak memasukkan Pasal 18 ayat (4) melainkan hanya ketentuan Pasal 18 ayat (3) yang mengatur mengenai DPRD. Hal ini, menurut Leo Agustina, setidaknya dapat diartikan

bahwa Konstitusi tidak hendak memasukkan pemilihan kepala daerah dalam pengertian pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (1) yang menyebutkan "pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali".¹⁰

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, pemilihan kepala daerah tidak lagi dipilih melalui sistem perwakilan oleh DPRD, akan tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat. Ini berarti pemilihan kepala daerah secara langsung memberi peluang bagi rakyat untuk ikut terlibat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan yang sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pemilihan kepala daerah secara langsung.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung itu menggunakan rujukan atau konsideran Pasal 1, Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945. Frase "kedaulatan di tangan rakyat" dan dipilih secara demokratis" agaknya menjadi sandaran pembuat Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 merumuskan diterapkannya pemilihan kepala daerah secara langsung untuk menggantikan pemilihan kepala daerah melalui sistem perwakilan melalui DPRD sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Akan tetapi, kata "dipilih secara demokratis" ini menurut Susilo dapat ditafsirkan pemilihan langsung oleh rakyat atau pemilihan melalui perwakilan oleh DPRD.¹¹

Untuk mewujudkan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis diperlukan media untuk membentuk dan menciptakan konsep yang tepat, yang kemudian dikenal dengan istilah pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah merupakan media untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara demokratis sesuai dengan amanat UUD 1945.

Persoalan mendasar mengenai pemilihan kepala daerah pada umumnya tersangkut pada pemahaman dan pemaknaan atas kata "demokratis" yang kemudian diperdebatkan menjadi pemilihan langsunglah yang disebut demokratis dan pendapat lain yang menyatakan pemilihan tak langsung pun sesungguhnya juga dapat demokratis.

¹⁰ Leo Agustina, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009. hlm. 79

¹¹ Susilo, *Menyongsong Pilkada yang Demokratis*, artikel, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.2 No. 2 – Juni 2005

Mekanisme pemilihan kepala daerah disebut demokratis apabila memenuhi beberapa parameter. Robert Dahl, Samuel Huntington (1993) dan Bingham Powel (1978) sebagaimana dikutip Saukani, HR dan kawan-kawan mengatakan bahwa parameter untuk mengamati terwujudnya demokrasi antara lain: pemilihan umum, rotasi kekuasaan, rekrutmen secara terbuka, serta akuntabilitas publik.¹²

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 UUD 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) UUD 1945 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.¹³

Pemahaman ini didasarkan bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa sebagaimana diatur dalam Pasal 18B UUD 1945.

Dengan demikian, pemahaman mendasar terhadap ketentuan pemilihan kepala daerah sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 terutama 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

¹² Saukani HR, Affan Gaffar, dan Ryass Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 12-13

¹³ Leo Agustina, *Op.Cit*, hlm.79

C. Penutup

Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sepanjang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah tidaklah menekankan pada "cara" pemilihan itu dilakukan, yaitu dengan sistem langsung atau sistem perwakilan, namun yang menjadi penegasan dari ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah "proses" pemilihan, yaitu bahwa pemilihan kepala daerah harus dilakukan secara demokratis.

Bahwa kebijakan politik pemerintah dan DPRD melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang selanjutnya diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 menentukan bahwa pemilihan kepala daerah adalah pemilihan yang dilakukan secara langsung sesungguhnya harus dipandang sebagai politik hukum pemilihan kepala daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Amirudin dan A. Zaini Bisri, 2006, *Pilkada Langsung: Problem dan Prospek*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Leo Agustino, 2009, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Joko J. Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Filosofi, Sistem dan Problema Penerapannya di Indonesia*, Pustaka Pelajar dan LP3M Universitas Wahid Hasyim, Jakarta

Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta

Saukani HR, Affan Gaffar, dan Ryass Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Jurnal Ilmiah

Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.2 No. 2 – Juni 2005

Jurnal Konstitusi, Vol.7 No. 6 Desember 2010

Internet

<http://www.antaraneews.com/berita/1293630961/sengketa-pilkada-paling-banyak-diperkarakan>

<http://hminews.com/news/korupsi-kepala-daerah-yang-terpilih-yang-jadi-terdakwa/>

Media Massa

KOMPAS, edisi 11 Februari 2011

Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

-----, Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

-----, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

-----, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah