

UNSUR DEMOKRASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH BERDASAR MENURUT UUD NRI 1945

Demas Brian Wicaksono (email: bimapunkrock@yahoo.com)

Program Studi PPKn FKIP Universitas PGRI Banyuwangi

Abstrak.

Dalam UUD NRI Tahun 1945 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. Akan tetapi di dalam Pasal 56 Ayat (1) UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis melalui pemilihan Umum kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Makna demokratis tersebut dapat mengalami multitafsir/penafsiran ganda, dimana makna demokratis dalam pemilihan kepala daerah dapat diartikan dengan cara pemilihan langsung oleh rakyat sebagai wujud kedaulatan di tangan rakyat karena rakyat berhak menentukan pilihannya atas dasar kedaulatan tersebut. Dan dapat pula diartikan dengan mekanisme pemilihan secara keterwakilan melalui permusyawaratan DPRD sebagai lembaga negara yang dipilih langsung oleh rakyat untuk mewakili aspirasi/suara rakyat sebagai wujud demokrasi pada jalannya pemerintahan, sebagaimana dikatakan dalam pembukaan (preamble) UUD NRI 1945 bagian kalimat dari alenia ke 4 menyatakan: “ Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Kata Kunci:UUD NRI 1945, Demokasi, Pemilihan Umum Kepala Daerah.

A. PENDAHULUAN.

Indonesia merupakan Negara yang sedang berkembang (*Developing Country*) berusaha mengejar ketertinggalan untuk menjadi negara maju dengan konsep pembangunan. Di negara berkembang upaya pemerintah dalam mengembangkan sektor kehidupan masyarakat seringkali menghadapi berbagai kendala. Salah satu kendala pemerintah dalam menerapkan konsep pembangunan adalah masalah partisipasi atau keterlibatan warga negara. Partisipasi menjadi tolak ukur penerimaan atas sistem politik yang dibangun oleh sebuah negara. Maju dan berkembangnya pembangunan dalam suatu negara sangat tergantung dari keterlibatan warga negaranya tanpa membedakan jenis kelamin, baik laki-laki maupun perempuan. Sehingga keterlibatan setiap

warga negara menjadi syarat mutlak bagi tercapainya tujuan nasional, artinya tanpa adanya partisipasi politik warga negara maka tujuan nasional yang hendak dicapai menjadi sulit untuk diwujudkan. Seiring dengan era reformasi yang semakin terbuka ditandai dengan hidupnya nilai-nilai demokrasi dalam masyarakat tentunya memberikan kesempatan yang luas kepada setiap warga negara untuk menikmatinya.

Beberapa hal tersebutlah yang menjadikan sebuah perspektif dalam masyarakat bahwa setiap penyelenggaraan pemilu baik Presiden, DPR, DPRD, DPD dan Kepala Daerah, harus di laksanakan secara langsung. Pemilihan DPR, DPRD, DPD serta Presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dengan penyelenggaraan Pemilu

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia yang kemudian disingkat UUD NRI 1945 menyebutkan pada Pasal 22E ayat (2) sebagai berikut:

“Pemilihan Umum di selenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Presiden dan Wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Dari isi UUD NRI 1945 Pasal 22E tersebut sudah jelas di katakan bahwa anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil presiden dan DPRD di pilih secara langsung melalui pemilihan umum yang secara kusus di atur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan di atur juga dalam Undang-undang No 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Namun lain halnya dengan kepala daerah justru di katakan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa kepala daerah yaitu Gubernur, Bupati, Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah, Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Pemaknaan dan penafsiran yang berkembang di masyarakat menimbulkan pemahaman tentang pemaknaan di pilih secara demokratis adalah di pilih secara langsung oleh rakyat, hal itu di perkuat karena pemilihan kepala daerah di atur lebih lanjut dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan :

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di pilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Salah satu wujud perwujudan pelibatan masyarakat dalam proses politik adalah Pemilu. Pemilu merupakan sarana

bagi masyarakat untuk ikut menentukan figur dan arah kepemimpinan Negara atau kepemimpinan daerah dalam periode tertentu. Ketika demokrasi mendapat perhatian yang luas dari masyarakat dunia, penyelenggaraan pemilu yang demokratis menjadi syarat penting dalam pembentukan kepemimpinan sebuah negara. Pemilu memiliki fungsi utama untuk menghasilkan kepemimpinan yang benar-benar mendekati kehendak rakyat. Oleh karena itu, pemilu merupakan salah satu sarana legitimasi kekuasaan

Dari segi penafsiran terhadap pemilihan secara demokratis itulah yang menjadi pemahaman tersendiri, apakah sebenarnya pemilihan kepala daerah secara demokratis secara konsep negara hukum yang demokratis yang berdasarkan Pancasila itu memang benar haruskah di laksanakan secara langsung atautkah justru memang benar harus dilaksanakan dengan konsep demokrasi perwakilan/demokrasi tidak langsung (*Indirect Democracy*) bahwa ikut serta rakyat di dalam pemerintahan di lakukan oleh wakil-wakil rakyat yang di pilih sendiri oleh rakyat secara langsung dan bebas seperti yang tercantum dalam salah satu kalimat pada pembukaan UUD NRI 1945 alenia ke 4 (empat) yaitu: kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Namun hal itu saja tidak bisa menjadi dasar bahwa sistem pemilihan keterwakilan ataupun langsung merupakan mekanisme pemilukada yang cocok bagi penerapan demokrasi di daerah dalam sistem ketatanegaraan indonesia. Maka perlu sekiranya untuk menemukan maksud/makna demokratis pilkada dalam pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 secara pelaksanaan hukum.

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan yang akan menjadi topik penelitian penulis yaitu:

1. Apakah yang menjadi perbedaan pemilihan kepala daerah antara

sebelum dan sesudah perubahan UUD NRI 1945?

2. Apakah pemilihan kepala daerah telah sesuai dengan ketentuan di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945?

B. PEMBAHASAN

2.1 Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Prespektif Pemilihan Secara Langsung

Agenda reformasi telah mengamanatkan sejumlah konsekuensi penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan saat ini. Melalui perubahan ke-4 Undang-Undang Dasar 1945 diadakan perubahan konstitusi, salah satunya adalah Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Secara Langsung. Perubahan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara Langsung. Hal itupun juga berdampak pada konteks penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 56 ayat (1) menyebutkan kepala daerah atau wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. yang kemudian diatur dengan PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Sedangkan dalam UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa:

“Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”.

Frasa “dipilih secara demokratis” bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat ataupun oleh DPRD seperti yang pada umumnya pernah dipraktekkan di daerah-daerah berdasarkan

ketentuan perundang-undangan yang berlaku¹. Ketentuan ini memberi peluang untuk diimplementasikan bahwa pemilihan kepala daerah harus dilakukan secara demokratis. Sekiranya klausal ‘dipilih secara demokratis’ diparalelkan dengan proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di tingkat nasional, maka di daerah pun dapat dilakukan pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Dengan adanya pemilihan kepala daerah dengan sistem perwakilan menjadi kehilangan relevansinya.

Di samping adanya perubahan di tingkat UUD 1945, alasan yuridis lain yang mengharuskan kepala daerah dipilih secara langsung adalah karena memilih kepala daerah tidak lagi menjadi tugas dan wewenang DPRD. Hilangnya tugas paling strategis DPRD ini dapat dilihat dalam Pasal 62 ayat (1) dan Pasal 78 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 dijelaskan bahwa DPRD hanya diberi peran minimal yaitu sebatas mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah. Pasca amandemen kedua UUD 1945 dan Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pemerintah bersama DPR membahas dan mengesahkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Salah satu tujuan dari pembentukan UU Nomor 32 Tahun 2004 dapat dilihat pada bagian konsideren menimbang (a), yang berbunyi sebagai berikut:

“Bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Sebagai tindak lanjut dari pemberlakuan UU Nomor 32 Tahun 2004 diselenggarakan Pemilukada langsung. Pemilukada langsung pertama kali dilaksanakan pada tanggal 1 Juni 2005 di Kutai Kertanegara. Pada tahun 2005 telah berlangsung Pilkada di 207 Kabupaten/Kota dan 7 (tujuh) propinsi. Tahun 2006 terlaksana Pilkada di 70 Kabupaten/Kota dan 7 (tujuh) propinsi. Tahun 2007 berlangsung Pilkada di 35 Kabupaten/Kota dan 6 (enam) propinsi. Tahun 2008 dilaksanakan 160 Pilkada di 13 propinsi, 147 Kabupaten/Kota.

Pemilukada sesungguhnya sudah diintrodusir dalam produk hukum yang mengatur pemerintahan di daerah jauh sebelum pembentukan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 22 Tahun 2007. Dalam Pasal 23 UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah ditegaskan, Kepala Daerah yang karena jabatannya adalah Ketua dan Anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD) yang berfungsi menjalankan roda pemerintahan dipilih menurut UU khusus yang akan ditetapkan kemudian. Pada bagian Penjelasan dikatakan, ketentuan demikian karena kepala daerah adalah orang yang dekat dan dikenal baik oleh rakyat di daerahnya, oleh karena itu harus dipilih langsung oleh rakyat. Karena proses pembentukan UU Nomor 1 Tahun 1957 tersebut lama, untuk sementara Kepala Daerah dipilih oleh DPRD yang bersangkutan, yang kemudian disahkan

oleh Presiden/Menteri Dalam Negeri. Sampai UU Nomor 1 Tahun 1957 dicabut, UU tentang Pemilihan Kepala Daerah langsung tidak lahir.

Menarik bila kita baca pidato Presiden RI Soesilo Bambang Yudoyono tentang kebijakan pembangunan daerah di depan Sidang Paripurna DPD RI 22 Agustus 2008, sebagai berikut:

“Ada satu perkembangan politik yang fundamental yang terjadi di Negara kita dalam beberapa tahun terakhir, dan perkembangan ini sering kurang disadari oleh kita semua. Yang saya maksudkan di sini adalah transformasi demokrasi kita menjadi demokrasi lokal dengan akar yang kuat di kalangan masyarakat. Sejak 1 Juni 2005 sampai dengan Agustus 2008, kita telah melaksanakan 414 pemilihan kepala daerah (Pilkada), baik pemilihan Gubernur, maupun Bupati/Walikota. Berkenaan dengan itu, agar ke depan demokrasi kita makin berkualitas, kita harus terus mengembangkan kehidupan demokrasi yang beretika dan taat pada aturan main”.

Dengan perubahan itu, pada dasarnya Pilkada secara langsung merupakan kelanjutan dari *institutional arrangement* menuju demokrasi, khususnya bagi peningkatan demokrasi di daerah. Bagaimanapun, pemimpin yang dipilih melalui proses pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih nyata dari rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan tokoh yang dipilih. Karenanya kemauan orang-orang yang memilih (*volonte generale*) akan menjadi pegangan bagi pemimpin dalam melaksanakan kekuasaannya². Menurut I Gde Pantja Astawa, otonomi daerah terkait erat dengan demokrasi. Konsekuensinya, harus ada tata cara dan mekanisme pengisian jabatan-jabatan secara demokratis, terutama pada jabatan-jabatan politik.

Pelaksanaan demokrasi dalam sistem pemerintahan daerah memang sudah menjadi kebutuhan di hampir semua negara pada masa sekarang. Menurut Brian C. Smith, munculnya perhatian terhadap transisi demokrasi di daerah berangkat dari suatu keyakinan bahwa adanya demokrasi di daerah merupakan prasyarat bagi munculnya demokrasi di tingkat nasional. Pandangan yang bercorak fungsional ini berangkat dari asumsi bahwa ketika terdapat perbaikan kualitas demokrasi di daerah, secara otomatis bias diartikan sebagai adanya perbaikan kualitas demokrasi di tingkat nasional. Berdasarkan studi-studi yang pernah dilakukan di sejumlah Negara di berbagai belahan dunia, Smith mengemukakan 4 (empat) alasan untuk ini.

1. Demokrasi pemerintahan di daerah merupakan suatu ajang pendidikan politik yang relevan bagi warga Negara di dalam suatu masyarakat yang demokratis (*free societies*).
2. Pemerintah daerah sebagai pengontrol bagi perilaku pemerintah pusat yang berlebihan dan kecenderungan anti-demokratis di dalam suatu pemerintahan yang sentralistis. Kecenderungan seperti ini, khususnya terjadi di masa transisi dari pemerintahan yang otoriter menuju pemerintahan yang demokratis. Di dalam transisi ini pemerintah daerah memiliki posisi tawar-menawar yang lebih tinggi atas kekuasaan dan otoritas dengan pemerintah pusat³.
3. demokratisasi di daerah dianggap mampu menyguhkan kualitas partisipasi yang lebih baik dibandingkan kalau terjadi di tingkat nasional. Fakta bahwa komunitas di daerah relative terbatas dan masyarakatnya lebih tahu di antara satu dengan lainnya dianggap sebagai dasar argumen

bahwa partisipasi masyarakat di daerah itu lebih bermakna apabila dibandingkan dengan di tingkat nasional. Partisipasi politik di daerah lebih memungkinkan adanya *deliberative democracy*, yakni adanya komunikasi yang lebih langsung di dalam demokrasi.

Munculnya gagasan PemiluKada langsung pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh Robert A. Dahl, di samping untuk menghindari munculnya tirani, demokrasi juga bermaksud untuk mencapai tujuan-tujuan lain. Di antaranya adalah terwujudnya hak-hak esensial individu, terdapatnya kesamaan politik, munculnya moral otonomi, terdapatnya kesempatan untuk menentukan posisi dari diri individu, dan adanya kesejahteraan. Di dalam konteks demikian, munculnya demokratisasi di daerah melalui Pilkada langsung diharapkan tidak hanya memiliki muara terdapatnya kebebasan rakyat di daerah untuk menentukan pemimpinnya sendiri. Proses itu diharapkan bias melahirkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat di daerah.

Dalam pemilihan kepala daerah, UUD 1945 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. Rumusan “dipilih secara demokratis”, lahir dari perdebatan panjang di Panitia Ad Hoc 1 Badan Pekerja MPR tahun 2000 antara pendapat yang menghendaki kepala daerah dipilih oleh DPRD dan pendapat lain yang menghendaki dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebagaimana diketahui, pada saat itu sedang berlangsung berbagai pemilihan kepala daerah di Indonesia yang dilaksanakan berdasarkan UU No.22 Tahun 1999 yang dipilih oleh DPRD. Sebagian besar proses maupun hasil pemilihan oleh DPRD tersebut

mendapatkan protes dari rakyat di daerah yang bersangkutan dengan berbagai alasan. Kondisi inilah yang mendorong para anggota MPR untuk berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat untuk mengurangi protes kepada para anggota DPRD.

Pada sisi lain dengan pertimbangan kesiapan berdemokrasi yang tidak sama antar berbagai daerah di Indonesia serta kebutuhan biaya yang besar dalam proses pemilihan kepala daerah secara langsung, dikhawatirkan akan menimbulkan instabilitas politik dan pembengkakan anggaran negara, sehingga sebagian anggota MPR bersikukuh bahwa kepala daerah tetap dipilih oleh DPRD. Disamping itu, pada saat yang sama terjadi perdebatan sangat tajam tentang cara pemilihan Presiden antara yang menghendaki pemilihan langsung oleh rakyat dan pemilihan oleh MPR dengan berbagai variannya, juga turut mempengaruhi perdebatan tentang cara pemilihan kepala daerah ini.

Terdapat dua prinsip yang terkandung dalam rumusan “kepala daerah dipilih secara demokratis”, yaitu:

- pertama; kepala daerah harus “dipilih”, yaitu melalui proses pemilihan dan tidak dimungkinkan untuk langsung diangkat.
- kedua; pemilihan dilakukan secara demokratis. Makna demokratis di sini tidak harus dipilih langsung oleh rakyat, akan tetapi dapat juga bermakna dipilih oleh DPRD yang anggota-anggotanya juga hasil pemilihan demokratis melalui pemilu.

Ketika Undang-undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah diajukan oleh pemerintah dan diperdebatkan di DPR, tidak ada perdebatan yang mendalam lagi tentang apakah kepala daerah itu dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD. Hal ini, paling tidak disebabkan oleh dua hal, yaitu telah disepakatinya dalam perubahan

ketiga dan keempat UUD 1945 bahwa presiden dan wakil presiden Republik Indonesia dipilih secara langsung oleh rakyat, dan kedua; dari berbagai penyerapan aspirasi masyarakat di seluruh Indonesia, baik yang dilakukan oleh Tim Departemen Dalam Negeri maupun DPR, diperoleh aspirasi dominan dari masyarakat menghendaki kepala daerah itu dipilih secara langsung oleh rakyat.

Kemudian yang menjadi perdebatan adalah bagaimana mekanisme pemilihan langsung ini dilakukan di setiap daerah apakah disamakan atau bisa berbeda-beda di masing-masing daerah disesuaikan dengan kondisi dan kekhususan masing-masing daerah. Rumusan akhir UU Nomor 32 Tahun 2004 menunjukkan dengan jelas bahwa mekanisme pemilihan ini lebih banyak diseragamkan dan hanya mengenai cara kampanye dan lain-lain yang bersifat sangat teknis diserahkan kepada daerah melalui KPUD masing-masing. Sedangkan posisi KPUD dalam kaitan dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dalam kerangka konsep UU No.32/2004 adalah sebagai perangkat daerah yang bersifat independen dan bukan perangkat KPU yang bersifat nasional.

Sesungguhnya pemilihan Kepala Daerah secara langsung adalah tidak senafas atau selaras dengan amanat pembukaan UUD NRI 1945, utamanya sebagaimana tertuang dalam alenia 1V yang menyatakan:

“ yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan yang maha esa, Kemanusiaan yang adil dan beradap, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Dengan kata lain, pilkada langsung berbeda dengan amanat tersebut. Artinya bangsa Indonesia secara sadar melalui produk legislasi DPR telah mengingkari

amanat sebagaimana tertuang dalam pembukaan (*preamble*) tersebut. Dengan kata lain pula sepanjang pembukaan tidak pernah dirubah atau tetap, maka seharusnya pilkada dilakukan melalui sistem perwakilan yaitu melalui DPRD.

2.2 Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Prespektif Pemilihan Secara Keterwakilan

Di samping demokrasi langsung, dikenal konsep “demokrasi perwakilan” (*representatives democracy*) suatu konsep yang dikembangkan menyempurnakan konsep demokrasi langsung. Berbeda dengan demokrasi langsung yang mengidamkan semua urusan rakyat dikendalikan langsung oleh rakyat, demokrasi perwakilan justru mengajukan pelaksanaan urusan rakyat dilakukan oleh sekelompok orang yang telah dikuasakan oleh rakyat untuk mengendalikan pelaksanaan urusan umum demi kepentingan rakyat.

Salah satu contoh bentuk perwakilan sebagaimana diajukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen, bahwa:

“Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”;

Bahwa MPR dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang memiliki kekuasaan tertinggi untuk menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, serta mengangkat Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimuat dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara Angka III, sebagai berikut:

“Kekuasaan Negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.” (Die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis).

Kedaulatan Rakyat yang dipegang oleh suatu badan, bernama *Majelis Permusyawaratan Rakyat* sebagai

penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretung des Willens des Staatsvolkes*).Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara.Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden).

Terkait tentang legitimasi konstitusional penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung dengan landasan filosofis, maka sistematika pemilihan kepala daerah yang masih termasuk dalam rezim pemerintahan, bukan rezim pemilihan umum, sehingga penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tidak merupakan pergeseran konsep otonomi daerah.

Bagi Bangsa Indonesia, bentuk pemerintahan demokrasi adalah hal baru, karena sebelum terbentuknya NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia), di ‘Nusantara’ ini terdiri dari banyak kerajaan dengan bentuk pemerintahan monarki yang dipimpin seorang raja.Perjalanan sejarah yang panjang yang diwarnai dengan pengalaman berganti-gantinya pemegang kedaulatan di ‘Nusantara’ menjadikan semakin dewasa dan dalam kedewasaan bernegara maka bangsa Indonesia menjadikan pemerintahan demokrasi sebagai pilihan tepat untuk bentuk pemerintahan di Indonesia.Walaupun demokrasi itu berasal dari barat tapi tentunya telah mengalami akulturasi dengan budaya bangsa Indonesia, dan nyatanya sampai sekarangpun sepertinya Indonesia masih mencari bentuk pemerintahan demokrasi yang tepat atau sesuai dengan karakteristik bangsa.

Bangsa Indonesia memilih bentuk pemerintahan demokrasi untuk diterapkan pada sistem pemerintahan di Indonesia terutama dilatar belakangi oleh pengalaman di masa penjajahan yaitu zaman pemerintahan Hindia Belanda juga Jepang, yang dengan sistem pemerintahan monarkinya sangat kejam terhadap kaum pribumi merupakan kenangan buruk bagi

bangsa Indonesia. Dalam rangka menemukan sistem demokrasi yang sesuai dengan karakter bangsa bukanlah suatu hal yang mudah, perlu proses sesuai dinamika perkembangan masyarakat Indonesia, dan proses ini masih terus berlangsung hingga saat ini.

Untuk memahami secara utuh amanat konstitusi tentang pemilihan kepala daerah perlu terlebih dahulu memahami posisi daerah. Undang-Undang Dasar memberikan arah yang jelas tentang posisi daerah itu. Pasal 18 UUD NRI 1945, menegaskan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”.

Inti dari Pasal 18 tersebut adalah dalam negara Indonesia terdapat pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah tersebut terdiri atas daerah besar dan kecil. Pemerintahan yang dibentuk tersebut baik dalam daerah besar maupun kecil harus memperhatikan dua hal, yaitu:

1. Dasar permusyawaratan, yakni pemerintahan daerah harus bersendikan demokrasi yang ciri utamanya adalah musyawarah dalam dewan perwakilan rakyat.
2. Hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa, yakni pemerintah daerah yang dibentuk tidak boleh secara sewenang-wenang menghapus daerah-daerah yang pada zaman Belanda merupakan daerah dan kesatuan masyarakat hukum pribumi, seperti Desa, Nagari, Marga, dan lain-lain yang disebut *volks-gemeenschappen* atau *zelfstandig-gemeenschappen*.⁴

Adanya perintah kepada pembentuk undang-undang dalam menyusun undang-undang tentang desentralisasi teritorial harus memandang

dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, yang menurut ketentuan penjelas naskah asli Pasal 18 UUD NRI 1945 adalah:

Bahwa dasar permusyawaratan juga diadakan pada tingkat daerah. Dengan demikian, permusyawaratan/perwakilan tidak hanya terdapat pada pemerintahan tingkat pusat, melainkan juga pada pemerintahan tingkat daerah. Dengan kata lain, Pasal 18 UUD 1945 menentukan bahwa pemerintahan daerah dalam susunan daerah besar dan kecil harus dijalankan melalui permusyawaratan atau harus mempunyai badan perwakilan.

Dalam susunan kata atau kalimat Pasal 18 tidak terdapat keterangan atau petunjuk yang memungkinkan pengecualian dari prinsip atau dasar permusyawaratan perwakilan itu.⁵ Kemudian dari Hatta sendiri menafsirkan:

“Dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”, dengan mengatakan sebagai berikut: Bagian kalimat yang akhir ini, dalam undang-undang dasar, menyatakan bahwa hak melakukan pemerintahan sendiri bagi segenap bagian rakyat menjadi sendi kerakyatan Indonesia. Diakui bahwa tiap-tiap bagian untuk menentukan diri sendiri dalam lingkungan yang satu, supaya hidup jiwa rakyat seluruhnya dan tersusun tenaga pembangunan masyarakat dalam segala golongan untuk kesejahteraan Republik Indonesia dan kemakmuran penduduknya.⁶”

Hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan (*enheidsstaat*) tidak lain berarti otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga

sendiri. Dengan demikian, makin kuat alasan bahwa pemerintahan dalam susunan daerah besar dan kecil menurut pasal 18 UUD 1945 tidak lain dari pemerintahan yang disusun atas dasar otonomi⁷.

Bagi sebagian orang terjadinya perubahan-perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 telah menyimpang dari ideologi negara: Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bahkan perubahan-perubahan tersebut dianggap menyimpang dari demokrasi Pancasila yang selama ini dijadikan pedoman kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Terhadap pendapat tersebut perlu diajukan uraian tentang demokrasi Pancasila. Berdasarkan literatur, demokrasi Pancasila merupakan konsekuensi penggolongan demokrasi dalam arti material, bahwa sumber pembentukannya didasarkan pada ideologi suatu bangsa. Pernyataan tersebut sesuai dengan pendapat Sri Soemantri sebagai berikut:

Pertama-tama, demokrasi dapat dilihat dari dua segi, yaitu demokrasi dalam arti material dan demokrasi dalam arti formal. Demokrasi dalam arti yang pertama adalah demokrasi yang diwarnai oleh falsafah atau ideologi yang dianut oleh suatu bangsa atau negara. Perbedaan dalam demokrasi yang dianut oleh masing-masing negara menunjukkan adanya perbedaan yang mendasar dalam demokrasi ini. Oleh karena itu, dikenal adanya Demokrasi Pancasila, Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Liberal, Demokrasi Sosialis, Demokrasi Rakyat dan Demokrasi Sentralisme.

Pengertian Demokrasi Pancasila pertama kali dijabarkan dalam Seminar Angkatan Darat II pada bulan Agustus 1966 sebagai berikut:

Demokrasi Pancasila sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang berarti menegakkan

kembali asas-asas negara-negara hukum di mana kepastian hukum dirasakan oleh segenap warga negara, di mana hak-hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif, maupun dalam aspek perseorangan dijamin, dan di mana penyalahgunaan kekuasaan, dapat dihindarkan secara institusionil. Dengan demikian demokrasi Pancasila pada dasarnya memenuhi secara material syarat-syarat negara demokratis⁸.

Sedangkan secara formal Kotan Y. Stefanus mengajukan syarat-syarat terwujudnya cita negara Pancasila sebagai berikut:

Dari hal-hal tersebut lahir pandangan bahwa negara Republik Indonesia berusaha menciptakan keseimbangan, keselarasan, dan keserasian antara kepentingan individual dengan kepentingan umum. Di samping itu, terdapat *hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara*, kekeluargaan atau persatuan sebagai sukma dari kehidupan kenegaraan, serta semangat gotong royong.

Adanya hubungan fungsional yang proporsional tersebut merupakan ciri khas bangsa Indonesia dalam pembagian kekuasaan antar lembaga negara yang diatur secara konstitusional dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, dapat dipahami dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia juga dianut asas demokrasi-konstitusional, sebagaimana pendapat Miriam Budiardjo, bahwa:

“Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam

konstitusi; maka dari itu sering disebut “pemerintah berdasarkan konstitusi” (*constitutional government*). Jadi, *constitutional government* sama dengan *limited government* atau *restrained government*”.

Pengertian Demokrasi Pancasila menurut Abdul Kadir Besar dapat didefinisikan secara substansial dan secara prosedural, sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan substansi dari demokrasi ialah nilai-nilai intrinsik yang terungkap dari pandangan filsafat mengenai alam semesta dan mengenai manusia. Pandangan Filsafat Pancasila mengenai alam semesta ialah bahwa alam semesta ini ada dan terpelihara ada berkat adanya Mantikan Eksistensi Alam Semesta ciptaan Tuhan Yang Maha Esa. Nilai intrinsik yang terungkap dari Mantikan Eksistensi Alam Semesta tersebut ialah: integrasi.

Dalam kaitannya dengan demokrasi, nilai kebersamaan inilah yang mendasarinya; nilai kebersamaan dan merupakan substansi dari demokrasi, dan demokrasi yang demikian adalah demokrasi yang berjati diri Pancasila, yang kemudian kita istilahkan Demokrasi Pancasila.⁹ Mengenai definisi prosedural atas pengertian demokrasi Pancasila terwujud pada prosedur pengambilan putusan; prosedur rekrutmen anggota lembaga pemegang kedaulatan; prosedur mengidentifikasi kehendak rakyat; prosedur penetapan kebijaksanaan yang mengikat seluruh rakyat, serta prosedur penunaian tanggung jawab. Segenap putusan yang diambil mengacu pada terwujudnya nilai kebersamaan melalui prosedur musyawarah untuk mufakat.

4.3 Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis

Di dalam UUD NRI 1945 Pasal 18 Ayat (4) ditegaskan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah Provinsi

Kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Pasal 18 Ayat (4) tersebut lahir berbarengan dengan Pasal 18A dan pasal 18B, yaitu pada Perubahan Kedua UUD NRI 1945, pada saat Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000, dan dimasukkan dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan Pasal 18 Ayat (4) tidak dimasukkan dalam Bab tentang Pemilihan Umum pada Pasal 22E UUD 1945 bukan semata-mata karena Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000 belum ada kesepakatan mengenai cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, tetapi karena pada saat itu masih ada fraksi di MPR RI yang menginginkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara tidak langsung (keterwakilan) dan tetap dilakukan oleh MPR RI.

Pengertian frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945 tidak harus diartikan dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi dipilih secara tidak langsung pun dapat diartikan demokratis, sepanjang prosesnya demokratis. Namun demikian, makna pemilihan Kepala Daerah secara demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 diartikan oleh Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat .

Secara umum dikatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung itu lebih demokratis. Setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu. *Pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.

Namun jika dilihat dalam Pembukaan UUD NRI 1945 alenia ke 4:

“Persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan

perwakilan.”

Kemudian mengenai pemilihan kepala daerah di implementasikan pengaturan pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 bahwa:

“Gubernur, Bupati, Wali Kota masing-masing sebagai kepala daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara Demokratis.”

Maka hasil analisa saya dari bahasa kedua kalimat tersebut bisa di tafsirkan bahwasanya makna demokratis pada pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 mengenai pemilihan kepala daerah ialah demokrasi yang berdasarkan musyawarah dalam perwakilan, dan saya sepaham dengan pendapat Abdul Qodir dimana dalam kaitannya dengan demokrasi, nilai kebersamaan inilah yang mendasarinya; nilai kebersamaan dan merupakan substansi dari demokrasi, dan demokrasi yang demikian adalah demokrasi yang berjati diri Pancasila, yang kemudian kita istilahkan Demokrasi Pancasila. Mengenai definisi prosedural atas pengertian demokrasi Pancasila terwujud pada prosedur pengambilan putusan; prosedur rekrutmen anggota lembaga pemegang kedaulatan; prosedur mengidentifikasi kehendak rakyat; prosedur penetapan kebijaksanaan yang mengikat seluruh rakyat, serta prosedur penunaian tanggung jawab. Segenap putusan yang diambil mengacu pada terwujudnya nilai kebersamaan melalui prosedur musyawarah untuk mufakat.

Dari sini dapat melihat bahwasanya arah pembangunan demokrasi indonesia asli ialah membangun komunikasi secara musyawarah dalam suatu perwakilan sesuai dengan kultur budaya bangsa indonesia yang ada jauh sebelum negara indonesia berdiri, maka demokrasi indonesia dalam sistem implementasinya tidak dapat di analogikan/disamakan dengan sistem demokrasi negara lain karena indonesia memiliki konsep demokrasi sendiri yang dinamakan demokrasi pancasila dimana

pelaksanaanya mengacu pada nilai-nilai pancasila yang tertuang pada pembukaan (*prembule*) UUD NRI 1945 yaitu permusyawaratan perwakilan.

KESIMPULAN

Berdasarkan dari apa yang telah diuraikan dalam maka dapatlah kiranya ditarik kesimpulan sebagai berikut:

Perkembangan tata cara pemilihan kepala daerah di Indonesia senantiasa mengalami perubahan dalam beberapa masa, kemudian perundang-undangan mengenai pilkada mengalami beberapa perubahan. Pada awal berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dimana Undang-undang tersebut mengatur bahwa mengenai pemilihan kepala daerah dilakukan oleh Perwakilan Rakyat di DPRD, dan seiring munculnya otonomi daerah setelah reformasi Undang-undang tersebut kemudian kembali mengalami perubahan dengan munculnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merubah mekanisme pemilihan kepala daerah yang semula melalui DPRD kemudian dirubah melalui cara pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Pemilihan kepala daerah yang diamanatkan pada pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan: *“Gubernur, Bupati, Wali Kota masing-masing sebagai kepala daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara Demokratis.”*. Makna demokratis tersebut dapat mengalami multitafsir/penafsiran ganda, dimana makna demokratis dalam pemilihan kepala daerah dapat diartikan dengan cara pemilihan langsung oleh rakyat sebagai wujud hak rakyat menentukan pilihannya sendiri. Dan dapat pula diartikan dengan mekanisme pemilihan melalui permusyawaratan DPRD sebagai lembaga negara yang dipilih langsung oleh rakyat

untuk mewakili aspirasi/suara rakyat sebagai wujud demokrasi pada jalanya pemerintahan sebagaimana dikatakan dalam pembukaan (prambule) UUD NRI 1945 bagian kalimat dari alenia ke 4 menyatakan: “ *Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.* ”.

Maka semestinya pemaknaan demokratis dalam pemilihan kepala daerah pada pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 harus selaras dengan makna demokratis dalam pemilihan umum pada pasal 22E UUD NRI 1945, karena demokrasi yang dibangun dan berlaku di tingkat pusat ataupun daerah/DPRD dan DPR-RI harusnya sama. Maka sebaiknya yang terpenting sesungguhnya demokrasi bukan persoalan efisiensi, melainkan demokrasi mencerminkan kehendak rakyat atau tidak¹⁰. Ini yang seharusnya menjadi pertimbangan utama karena jika demokrasi berjalan namun jauh dari kehendak rakyat maka akan menjadi demokrasi yang percuma atau sia-sia karena tidak sesuai dengan cita-cita rakyat yang berdaulat.

DAFTAR PUSTAKA

Joko Prihatmoko, *Op.Cit*, hal. 209

Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah \ UUD1945 Setelah Perubahan \ Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, 2002.

Sekretariat Negara RI, pidato Presiden Soesilo Bambang Yudoyono di depan Sidang Paripurna DPD RI tanggal 22 Agustus 2008 tentang Pembangunan Daerah, 2008.

Saldi Isra, Hubungan Eksekutif-Legislatif Pasca Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Langsung, Pidato Ilmiah Disampaikan pada Dies Natalis ke-49 Universitas Andalas Padang, Padang, 13 September 2005

I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.

B.C. Smith, *Decentralization, The Territorial of the State*, George Allen and Unwin, London, 1985, hal 19

Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, Terjemahan oleh Sahat Simamora, Rajawali Pers, Jakarta, 1985.

Hamdan Zoelfa, *Tinjauan Konstitusi Pemilihan Kepala Daerah*, www.google.com. Diakses pada tanggal 16 Juni 2014.

Hanif Nurcholis, *Op.Cit*, hal. 102

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006.

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*: Alumni,Bandung, 1992.

Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Cet.2. : Gramedia. Jakarta, 1990.

Kotan Y. Stefanus, *Kajian Kritis terhadap Teori Integralistik di Indonesia*.

UniversitasAtmajaya, Yogyakarta
1998.

Miriam Budiardj, *Op.cit* .hlm. 52

Abdul Kadir Besar, *Demokrasi
Pancasila dan Pengaturan
Penyelenggaraan Demokrasi
Politikyang terkandung di
dalamnya* (Jakarta: Pusat Studi
Pancasila-Universitas Pancasila,
2002).

Abdul Kadir Besar, *Op.cit*. hlm 53.

Widodo Ekatjahjana, *RUU pilkada-
pemilihan langsung mencerminkan
kehendak rakyat*, surat kabar harian
Kompas, terbitan 7 september
2014.