

# PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM DEMOKRASI *ELECTORAL*

**H.M. Soerya Respationo**

Pengajar Program S2 Ilmu Hukum, Universitas Batam  
Jalan Kampus Abulyatama No. 5, Batam Center, Batam  
email: soerya.respationo@gmail.com

## **Abstract**

*Local elections led to debate whether done directly or indirectly through the election or by the parliament. Indonesia has had the experience of regional heads directly elected by people through election and elected by parliament. Each model has a power and strength. This paper explore the local elections and argues that local elections held directly by popular vote, by reason of the election of regional heads have a strong constitutional basis and ensure the implementation of the people's sovereignty.*

**Keywords :** local election, democracy.

## **Abstrak**

*Pemilihan kepala daerah memunculkan perdebatan apakah dilakukan secara langsung lewat pemilu atau tidak langsung oleh DPRD. Indonesia selama ini memiliki pengalaman kepala daerah dipilih oleh DPRD maupun dipilih lewat pemilu. Masing-masing model tersebut memiliki kekuatan dan kekuatan. Tulisan ini menelusuri pemilihan kepala daerah dan mengargumentasikan agar pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung melalui pemilu, dengan alasan pemilu kepala daerah memiliki dasar konstitusional yang kuat dan lebih menjamin pelaksanaan kedaulatan rakyat.*

**Kata Kunci:** *Pemilukada, Demokrasi*

## **A. Pendahuluan**

Pemilihan umum (pemilu) merupakan sarana bagi rakyat untuk mengisi jabatan kenegaraan, baik eksekutif maupun legislatif dalam periode waktu tertentu secara demokratis. Dalam hal ide demokrasi dimaknai suatu kekuasaan yang berasal "dari rakyat", "oleh rakyat", dan "untuk rakyat", maka penyelenggaraan pemilu yang demokratis menjadi suatu syarat penting dalam pengelolaan sebuah negara.

Indonesia berdasarkan catatan sejarah telah melaksanakan 10 kali pemilu. Pertama kali sebelum tahun 1955, Indonesia pernah melaksanakan pemilu, walau sebatas pemilu lokal, yaitu Pemilu 1948 di Yogyakarta, 1951 di Minahasa dan Sangihe Talaud, tahun 1952 di Makasar. Dari sini terlihat bahwa pemilu telah digunakan untuk mengisi jabatan kenegaraan di Indonesia sejak awal kemerdekaan.<sup>1</sup>

Pada era Orde Baru pemilu di Indonesia digunakan untuk memilih anggota lembaga

perwakilan, yaitu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Setelah perubahan UUD 1945, pemilu juga meliputi pemilihan presiden dan wakil presiden dan dipraktekkan pertama kali pada Pemilu 2004. Sejak diberlakukan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, definisi pemilu meliputi tiga jenis pemilu, yaitu pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, pemilu presiden dan wakil presiden, serta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pemilu kepala daerah (pemilukada) diberlakukan pertama kali sejak tahun 2005 berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sebelumnya kepala daerah dipilih oleh DPRD berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah yang diberlakukan pada era Orde Baru bercorak sentralistik, dekonsentrasi administratif, di mana pemilihan dan penentuan kepala daerah harus

1 Baca: <http://www.mediaindonesia.com/read/2011/01/18/196399/68/11/Gubernur-Dipilih-Rakyat-atau-DPRD>.

memperoleh persetujuan presiden. Pada awal era reformasi diberlakukan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memperkuat otonomi daerah dan bercorak desentralisasi, di mana pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD tanpa campur tangan atau persetujuan pemerintah pusat.

Namun diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 inipun masih menimbulkan ketidakpuasan dan kekecewaan dengan munculnya isu maraknya politik uang (*money politics*) dan adanya intervensi pengurus partai politik di tingkat lokal maupun pusat. Oleh karena itu undang-undang inipun kemudian direvisi dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan diperkuat dengan peraturan pelaksanaan yaitu Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Berdasarkan Pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004 jo Pasal 119 PP No. 5 Tahun 2005 membuka peluang rakyat untuk memilih kepala daerah oleh rakyat melalui pilkada langsung. Perubahan ini sangat signifikan terhadap perkembangan demokrasi di daerah.<sup>2</sup>

Dalam perkembangannya pilukada mengundang berbagai tanggapan pro dan kontra. Di antara kritik yang menonjol terhadap pilukada adalah biaya politik yang mahal, konflik politik lokal yang berkepanjangan dan berkembangnya *money politics* di kalangan rakyat pemilih.

Harus diakui bahwa pilihan berdemokrasi secara langsung ternyata tidaklah mudah diterapkan. Pilukada hampir selalu menimbulkan konflik, sebagian konflik diselesaikan melalui prosedur hukum, tetapi sebagian terjadi secara massif dengan kekerasan. Persoalan yang timbul biasanya disebabkan ketidaksiapan elite politik untuk menerima kekalahan, tetapi sebagian lagi karena politik uang maupun kecurangan.

Berdasarkan catatan kritik tersebut belakangan muncul wacana tentang pilkada oleh DPRD. Varian yang ditawarkan adalah Gubernur dipilih oleh DPRD dan Bupati/Walikota tetap dipilih melalui pilukada. Tulisan ini hendak memberikan kontribusi argumentasi seputar pilkada, di mana pada akhirnya akan merekomendasikan agar

pilkada tetap dilakukan secara langsung melalui pilukada.

## B. Pembahasan

### 1. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi Electoral Menurut UUD 1945

Ketentuan UUD 1945 mengarahkan bahwa negara harus memenuhi segala bentuk hak asasi setiap warga negaranya, khususnya berkaitan dengan hak politik warga negara dan secara lebih khusus lagi berkaitan dengan hak pilih setiap warga negara dalam pemilu di Indonesia. Makna dari ketentuan tersebut menegaskan bahwa segala bentuk produk hukum perundang-undangan yang mengatur tentang pemilu khususnya mengatur tentang hak pilih warga negara, seharusnya membuka ruang yang seluas-luasnya bagi setiap warga negara untuk bisa menggunakan hak pilihnya dalam pemilu.

Dalam kerangka negara demokrasi, pelaksanaan pemilu merupakan momentum yang sangat penting bagi pembentukan pemerintahan dan penyelenggaraan negara periode berikutnya. Pemilu, merupakan mekanisme bagi rakyat untuk memilih para wakil juga dapat dilihat sebagai proses evaluasi dan pembentukan kembali kontrak sosial. Peran sentral Pemilu ini terlihat sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, maka dalam konstitusi negara UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) memberikan jaminan bahwa pemilu adalah salah-satunya cara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Artinya pemilu merupakan pranata wajib dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat dan konstitusi memberikan arah dan mengatur tentang prinsip-prinsip dasar pemilu yang akan dilaksanakan.<sup>3</sup>

Para ahli demokrasi berpandangan bahwa pemilu merupakan syarat minimal bagi demokrasi. Pemilu bersama partai-partai politik, sistem kepartaian, kelompok-kelompok kepentingan, pers, dan pemerintah dan lembaga perwakilan rakyat adalah alat atau sarana perwujudan demokrasi. Perwujudan demokrasi itu sendiri diindikasikan antara lain oleh tegaknya prinsip-prinsip kebebasan, keterwakilan, akuntabilitas, dan keadilan sebagai satu paket. Pemilu yang demokratis, pada akhirnya diindikasikan oleh seberapa jauh aturan, proses, dan hasil Pemilu itu bisa melayani keharusan

2 Muryanto Amin, 2005, "Sistem Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Beberapa Masalah, Implikasi Politik dan Solusinya", POLITEIA: Jurnal Ilmu Politik, Vol.1, Nomor 1 Juni 2005.

3 <http://andirafi92.wordpress.com/2011/04/03/pemilu-demokrasi/#more-103>.

tegaknya satu paket kebebasan, keterwakilan, akuntabilitas, dan keadilan.<sup>4</sup>

Dalam sebuah negara yang menganut paham demokrasi, pemilu menjadi kunci terciptanya demokrasi. Pemilu merupakan wujud yang paling nyata dari demokrasi, karena melalui pemilu, aspirasi rakyat untuk menentukan para calon pemimpin dan menyaring calon-calon tersebut dapat dipandang juga sebagai wujud partisipasi dalam proses pemerintahan, sebab melalui lembaga masyarakat ikut menentukan kebijaksanaan dasar yang akan dilaksanakan pemimpin terpilih.

Prinsip pemerintahan demokrasi itu kekuasaan berada di tangan rakyat, yang kemudian diwujudkan dalam keikutsertaannya menentukan arah perkembangan dan cara mencapai tujuan serta gerak politik negara. Keikutsertaannya tersebut tentu saja dalam batas-batas sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu hak dalam hubungannya dengan negara adalah hak politik rakyat dalam partisipasi aktif untuk dengan bebas berorganisasi, berkumpul, dan menyatakan pendapat baik lisan maupun tulisan. Kebebasan tersebut dapat berbentuk dukungan ataupun tuntutan terhadap kebijakan yang diambil atau diputuskan oleh pejabat negara.

UUD 1945 menganut ajaran kedaulatan rakyat, hal ini secara tegas dirumuskan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Dalam proses perubahan UUD 1945 terjadi pergulatan pemikiran tentang gagasan kedaulatan rakyat. Pergulatan pemikiran tersebut berujung dengan diubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Awalnya Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Kemudian diubah pada saat perubahan ketiga UUD 1945 sehingga rumusannya menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".<sup>5</sup>

Ketentuan tersebut dapat dikatakan bahwa

pemilik kedaulatan dalam negara Indonesia adalah rakyat yang pelaksanaan kedaulatannya ditentukan menurut UUD. Pelaksanaan kedaulatan negara Indonesia menurut UUD 1945 adalah rakyat dan lembaga-lembaga negara yang berfungsi menjalankan tugas-tugas kenegaraan sebagai representasi kedaulatan rakyat. Pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945 inilah yang dimaksudkan sebagai sistem pemerintahan Indonesia. Dengan kata lain sistem pemerintahan Indonesia adalah pemerintahan yang didasarkan pada kedaulatan rakyat sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik atau pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.<sup>6</sup> Rakyatlah yang menentukan corak dan bagaimana cara pemerintahan diselenggarakan. Rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu.

Dalam sebuah negara di mana masyarakat majemuk, kedaulatan rakyat tidak dapat dilakukan secara murni, namun diperlukan perwakilan. Pelaksanaan kedaulatan rakyat semacam ini disebut sebagai sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Di dalam demokrasi perwakilan ini yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah para wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga perwakilan rakyat atau biasa juga disebut parlemen. Para wakil-wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat dan merekalah yang kemudian menentukan corak dan jalannya pemerintahan suatu negara, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka waktu yang pendek maupun dalam waktu yang panjang. Hal inilah yang dikatakan Rousseau sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui kehendak hukum (*volunte generale*).<sup>7</sup>

Agar wakil-wakil rakyat itu benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat maka wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan oleh rakyat sendiri, yaitu melalui pemilu. Jadi pemilu tidak lain adalah sebagai cara untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis.

4 <http://www.mediaindonesia.com/read/2011/01/18/196399/68/11/Gubernur-Dipilih-Rakyat-atau-DPRD>.

5 Baca: Jimly Asshiddiqie, 2005, "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional", Sambutan Pada Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN), diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia, Jakarta, 21 November 2005.

6 Moh. Kusnardi, dan Harmailly Ibrahim, 1988, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia. Cet. Ke-7. Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI dan CV. Jakarta, Sinar Bakti, hlm. 328.

7 Jean Jacques Rousseau, 2009, Du Contract Social (Perjanjian Sosial), Jakarta, Visimedia, hlm. 46.

Oleh sebab itu, bagi suatu negara yang mengaku sebagai negara demokrasi, pemilihan umum yang demokratis itu merupakan ciri penting dan harus dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu. Pengertian pemilu sendiri menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPRD, dan DPD bahwa pemilu merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (*luber-jurdil*) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Dari pengertian ini dapat ditarik suatu pemahaman bahwa konstitusi memang menghendaki pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat.<sup>8</sup>

## 2. Dasar Konstitusi Pilkada Langsung

Pasca reformasi, demokrasi di Indonesia mengalami perkembangan sangat pesat. Peningkatan partisipasi publik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara disalurkan melalui pengaturan mekanisme yang semakin mencerminkan prinsip keterbukaan dan persamaan bagi segenap warga negara. Salah satu bentuknya adalah pelaksanaan pemilihan wakil rakyat dan pejabat pemerintahan, yaitu pemilu untuk memilih anggota legislatif dan pemilihan presiden secara langsung, serta pemilihan kepala daerah (*pilkada*).

Ketentuan tentang *pilkada* diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis. Dalam UUD 1945 Pasal 18 Ayat 4, itu pun menggunakan istilah "demokratis", pertanyaan yang muncul adalah apa yang dimaksud dengan "dipilih secara demokratis".

Untuk memahami ketentuan dalam UUD 1945 tersebut harus dilihat argumentasi yang melatarbelakangi lahirnya rumusan tersebut. Pada proses pembahasan ketentuan *pilkada* dalam UUD 1945 setidaknya terdapat dua pandangan berbeda. Pendapat pertama mengusulkan *pilkada* dilakukan secara langsung oleh rakyat. Sedangkan pendapat kedua menghendaki *pilkada* tetap dilakukan melalui sistem perwakilan DPRD. Kedua pendapat yang berkembang dalam pembahasan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 tersebut terjadi menjelang perubahan kedua, sehingga tidak terkait ketentuan tentang pemilu yang ditetapkan dalam Perubahan Ketiga

UUD 1945. Ketentuan pemilu diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, serta presiden dan wakil presiden.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, pemilihan kepala daerah merupakan suatu proses penyeleksian (bukan eleksi), sehingga pengertian demokratis dalam pemilihan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam konstitusi merupakan demokrasi perwakilan, bukan demokrasi langsung (BPHN: 2009). Hal tersebut tampak pada pengaturan Pasal 109 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa "Pasangan calon gubernur dan wakil gubernur terpilih diusulkan oleh DPRD provinsi, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari, kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPU Provinsi untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan". Untuk calon bupati dan wakil bupati berlaku ketentuan Pasal 109 ayat (4) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, bahwa, "Pasangan calon bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota diusulkan oleh DPRD kabupaten/kota, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari, kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPU kabupaten/kota untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan".

Dengan demikian, demokrasi yang dimaknai dalam UUD 1945 khususnya pasal 18 ayat (4) lebih dimaknai sebagai demokrasi perwakilan, seperti yang tertuang dalam UU No. 22 Tahun 1999, yang kemudian direvisi melalui undang-undang Nomor 32 tahun 2004 (Leo Agustino: 2009, 77).<sup>9</sup>

UU No. 32 Tahun 2004, yang mengatur tentang *pilkada* langsung, menggunakan rujukan (*konsiderans*) antara lain: Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, Pasal 1 ayat (2) bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar, dan Pasal 18 ayat (4) bahwa gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Berdasarkan ketentuan-

8 Jean Jacques Rousseau, 2009, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Jakarta, Visimedia, hlm. 4.

9 Andy Ramses, 2003, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Perlunya Revisi Terbatas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999", *Jurnal Ilmu pemerintahan*, Edisi 19 Tahun 2003.

ketentuan tersebut, maka pemilihan kepala daerah "secara demokratis" dimaknai sebagai pemilihan kepala daerah secara langsung atau pemilihan kepala daerah melalui pemilu.

Akhirnya, sesuai dengan penjelasan di atas bahwa UU No. 32 tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005 tentang pemilihan secara langsung kepala daerah, merupakan keputusan hukum yang harus dilakukan. Pemilihan langsung yang menggunakan asas-asas langsung, umum, bebas, jujur, adil dan rahasia, dapat disebut sebagai sistem rekrutmen pejabat publik yang memenuhi prinsip-prinsip demokratis, karena menggunakan mekanisme pemilu yang teratur, memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, dan mekanisme rekrutmen dilakukan secara profesional, terbuka serta terciptanya akuntabilitas publik.

### 3. Mempertahankan Pilkada Langsung

Terhadap perdebatan sehubungan dengan rencana revisi UU No. 32 Tahun 2004, apakah kepala daerah akan dipilih secara tidak langsung oleh DPRD atau dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, maka tulisan ini merekomendasikan agar pemilihan kepala daerah dipertahankan tetap dipilih secara langsung melalui pemilu. Ada dua argumentasi yang harus dipertimbangkan, yaitu argumentasi konstitusional dan argumentasi politik.<sup>10</sup>

**Argumentasi Konstitusional.** *Pertama*, konstitusi Indonesia UUD 1945 menentukan bahwa bentuk Negara yang dianut Indonesia adalah Republik [*vide* Pasal 1 ayat (1)]. Sebagai konsekuensi sebuah Negara yang berbentuk Republik, maka kedaulatan berada di tangan rakyat [*vide* Pasal 1 ayat (2)]. Implikasinya adalah pengisian jabatan politik-kenegaraan dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilu [*vide* Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A, Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), Pasal 22C ayat (1), dan Pasal 22E]. Kendatipun dalam Pasal 18 ayat (4) ditentukan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis, maka kata "demokratis" di sini harus dimaknai bahwa kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat-pemilih. Dalam hal ini, sekali lagi, sebagai konsekuensi bentuk Negara Republik, kedaulatan di tangan rakyat, maka rakyatlah yang

berhak menentukan kepala daerahnya.

*Kedua*, konstitusi Indonesia UUD 1945 menganut sistem pemerintahan Presidensial [*vide* Pasal 6A ayat (1) dan Pasal 7]. Salah satu ciri sistem pemerintahan Presidensial adalah Presiden (pejabat eksekutif) dipilih secara langsung oleh rakyat-pemilih, yang membedakan dengan sistem parlementer di mana pimpinan eksekutif dipilih oleh parlemen berdasarkan perolehan kursi mayoritas di parlemen. Dalam sistem parlemen sekali pemilu mendapatkan dua hasil yaitu perolehan kursi parlemen, dan sekaligus pemenang dalam parlemen berhak menempati jabatan pada pimpinan eksekutif. Untuk menegaskan dan menjaga konsistensi sistem pemerintahan Presidensial, maka dalam pengisian jabatan kepala daerah sebagai pemimpin pemerintah daerah sudah seharusnya dilakukan melalui pemilu secara langsung, bukan oleh parlemen (DPRD).

**Argumentasi Politik.** *Pertama*, pemilu untuk memilih kepala daerah secara langsung merupakan sarana membangun basis legitimasi bagi kepala daerah. Mengingat bahwa anggota DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat-pemilih melalui pemilu (apalagi formula pemilihan anggota DPRD kini ditentukan dengan perolehan suara terbanyak), untuk mengimbangi basis legitimasi DPRD maka sudah seharusnya basis legitimasi kepala daerah juga dibangun lewat pemilu.

*Kedua*, berjalannya pemerintahan daerah diperlukan stabilitas politik. Untuk menjaga stabilitas politik ini diperlukan keseimbangan kekuatan politik antara kepala daerah dan DPRD. Dalam hal kepala daerah dipilih oleh DPRD, sebagai konsekuensinya adalah DPRD akan diberikan wewenang untuk meminta pertanggungjawaban dan memberhentikan kepala daerah sebelum habis masa jabatannya. Padahal sebagai salah satu ciri sistem pemerintahan Presidensial adalah adanya masa jabatan tertentu (lima tahun) [*fix term vide* Pasal 7 dan Pasal 22E ayat (1) dan (2)], dan bila kepala daerah dipilih dan diberhentikan oleh DPRD dikhawatirkan akan terjerumus kepada ketidakstabilan politik dan mengarah kepada sistem parlementer. Pengalaman sepanjang berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 membuktikan hal ini. Untuk menghindari konflik politik antara kepala daerah dan DPRD yang berkepanjangan, dan untuk menjaga

10 Hasyim Asy'ari, 2011, "Mempertahankan Pilkada Langsung", *Harian Kompas*, 24 Maret 2011.

kestabilan politik pemerintahan daerah, maka sudah seharusnya kepala daerah dipilih secara langsung.

*Ketiga*, dalam hal pengisian jabatan Gubernur sebagai kepala daerah provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi, selain akan potensial menimbulkan konflik sebagaimana pada argumen kedua, juga akan menimbulkan problem basis legitimasi Gubernur di hadapan Bupati/Walikota jika Bupati/Walikota dipilih secara langsung lewat pemilu. Dalam rangka menjalankan tugas untuk mengkoordinir Bupati/Walikota, maka Gubernur harus memiliki legitimasi politik yang kuat.

*Keempat*, dalam hal Gubernur tidak dipilih langsung oleh rakyat-pemilih lewat pemilu, dan tidak juga dipilih oleh DPRD, melainkan ditunjuk/diangkat oleh Presiden, maka terdapat problem konstitusional. Problem tersebut adalah daerah provinsi merupakan daerah otonom, bukan daerah administratif, di mana daerah otonom memiliki wewenang mengatur dirinya sendiri, termasuk dalam memilih kepala daerah, bukan ditunjuk/diangkat. Bila pengisian jabatan Gubernur melalui ditunjuk/diangkat, problem konstitusional harus diatasi terlebih dahulu yaitu mengubah status provinsi bukan lagi sebagai daerah otonom.

Terhadap gagasan mempertahankan pilkada langsung melalui pemilu tidak lepas dari kritik. Terdapat dua kritik yang sering diajukan, yaitu berkaitan dengan mahalnya biaya pemilukada, masih maraknya politik uang dan konflik kekerasan yang mewarnai pemilukada.<sup>11</sup>

Ramlan Surbakti menjawab sejumlah kritik tersebut.<sup>12</sup> *Pertama*, berkaitan dengan pemilukada mahal. Efisiensi dalam pembiayaan penyelenggaraan pemilukada dapat diwujudkan melalui pemilu lokal serentak. Pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota diselenggarakan pada hari/tanggal, jam, dan TPS yang sama dengan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota. Penghematan ini tidak saja terjadi dalam honorarium petugas KPPS, PPS, dan PPK, tetapi juga dalam sektor pengeluaran lainnya dari tiga kali menjadi satu kali pemilu lokal.

Pemilu lokal serentak justru akan mengurangi biaya kampanye karena kampanye akan diselenggarakan oleh koalisi dua atau tiga partai

politik untuk pemilu anggota DPRD dan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Pengeluaran kampanye yang paling besar selama ini bukan untuk pembiayaan berbagai bentuk kampanye yang sah berdasarkan UU, melainkan untuk "sewa perahu" agar dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, dan membeli suara pemilih secara langsung ataupun melalui perantara.

*Kedua*, berkaitan dengan petahana cenderung menggunakan jabatan untuk kampanye pribadi. Dalam pemberitaan media, telah terungkap setidaknya ada dua modus yang digunakan petahana untuk kepentingan kampanye pribadinya, yaitu dana bantuan sosial dan bantuan pembangunan desa. Pengaturan mengenai hal ini tidak sepenuhnya terletak pada UU Pilkada, tetapi juga pada peraturan perundang-undangan lainnya. Asumsi yang hendaknya dipegang bukan "manusia pada dasarnya baik" sehingga tidak perlu diatur, melainkan "apa pun latar belakangnya, manusia itu dapat berbuat baik tetapi dapat pula berbuat buruk". Karena itu diperlukan pengaturan untuk mendorong kecenderungan baik dan mencegah kecenderungan buruk. Pelaksanaan demokrasi harus berpedoman pada hukum. Pengaturan mengenai tata cara penggunaan bantuan sosial dan alokasi anggaran pembangunan harus dirumuskan secara lebih rinci sehingga mampu mendorong perilaku baik petahana dan mencegah perilaku buruk petahana. *Ketiga*, kekerasan di beberapa daerah tidaklah seluruhnya berkaitan dengan pemilukada. Setidaknya ada dua hal dapat dikemukakan mengenai fenomena kekerasan di beberapa daerah. *Pertama*, berbagai ketegangan akibat adanya kesenjangan antarmasyarakat senyatanya karena masyarakat kurang mendapat saluran yang memadai dari berbagai lembaga yang seharusnya berperan. Partai politik yang memiliki kursi di DPR dan DPRD sebagai representasi politik formal (mereka terpilih melalui pemilu untuk mewakili warga masyarakat) itulah yang seharusnya menampung dan memperjuangkan aspirasi masyarakat tersebut. Hal yang merisaukan adalah partai politik merasa tidak bersalah setiap kali terjadi kekerasan politik di daerah. *Kedua*, pemilu merupakan konflik yang dilembagakan. Artinya, prosedur dan aturan main persaingan antara pihak

11 Laode Ida, 2003, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah", dalam JURNAL PSPK, Edisi 5, 2003.

12 Ramlan Surbakti, 2013, "Kepala Daerah Harus Lewat Pemilu", Harian Kompas, 24 Juni 2013.

yang berupaya keras mendapatkan dan pihak lain yang berupaya keras mempertahankan kursi/jabatan diatur secara lengkap, jelas, dan konsisten berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan dan akuntabel.

Pemilu yang diatur dengan UU seperti inilah yang disebut pelembagaan konflik. Pelembagaan konflik seperti ini dimaksudkan tidak saja untuk mendapatkan calon terpilih, tetapi juga agar persaingan itu berlangsung damai tanpa kekerasan. Satu atau lebih aspek pelembagaan ini yang mungkin belum efektif mencegah kekerasan. Pengajuan gugatan terhadap hasil pilkada kepada Mahkamah Konstitusi hendaklah dilihat sebagai kesediaan masyarakat menyelesaikan perselisihan hasil pemilu secara beradab (hukum), bukan dengan kekerasan. Oleh karena itu, jumlah gugatan terhadap hasil pilkada tidak dapat diartikan sebagai kelemahan, tetapi suatu fenomena positif.

### C. Simpulan

Pengisian jabatan kepala daerah memiliki dua model, yaitu pilkada secara tidak langsung oleh DPRD dan pilkada secara langsung melalui pemilu. Dalam konteks penataan kelembagaan negara, yaitu revisi UU No. 32 Tahun 2004 hendaknya pemilihan kepala daerah secara langsung melalui pemilu.

Terdapat dua argumentasi yang dapat diajukan dalam mempertahankan pilkada secara langsung, yaitu argumentasi konstitusional dan argumentasi politik. Argumentasi ini berdasarkan kepada pemikiran bahwa bentuk negara Indonesia adalah republik di mana kedaulatan berada di tangan rakyat, dengan demikian pilkada lewat pemilu memiliki dasar konstitusional yang kuat. Selain itu, sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial yang ditandai dengan pemilihan presiden secara langsung lewat pemilu. Dengan demikian mempertahankan pilkada secara langsung adalah dalam rangka menjaga konsistensi sistem pemerintahan presidensial di daerah.

### DAFTAR PUSTAKA

Ramses, Andy, 2003, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Perlunya Revisi Terbatas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999", *Jurnal Ilmu pemerintahan*, Edisi 19 Tahun 2003.

Asy'ari, Hasyim, 2011, "Mempertahankan Pilkada Langsung", *Harian Kompas*, 24 Maret 2011.

Rousseau, Jean Jacques, 2009, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Visimedia, Jakarta.

Asshiddiqie, Jimly 2005, "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional", *Sambutan Pada Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN)*, diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia, Jakarta, 21 November 2005.

Ida, Laode, 2003, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah", dalam *JURNAL PSPK*. Edisi 5, 2003.

Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Cet. Ke-7. Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, hal. 328.

Amin, Muryanto 2005, "Sistem Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Beberapa Masalah, Implikasi Politik dan Solusinya", *POLITEIA: Jurnal Ilmu Politik*, Vol.I, Nomor 1 Juni 2005.

Surbakti, Ramlan 2013, "Kepala Daerah Harus Lewat Pemilu", *Harian Kompas*, 24 Juni 2013.

<http://www.mediaindonesia.com/read/2011/01/18/196399/68/11/Gubernur-Dipilih-Rakyat-atau-DPRD>.  
<http://andirafi92.wordpress.com/2011/04/03/pemilu-demokrasi/#more-103>.

<http://www.mediaindonesia.com/read/2011/01/18/196399/68/11/Gubernur-Dipilih-Rakyat-atau-DPRD>.

Undang-Undang Dasar 1945

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.