

**STUDI PERBANDINGAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH
MENURUT UU NO. 22 TH. 1999 DAN UU NO 32 TH. 2004**

T E S I S



Oleh:

MUHARAR SYUKRAN

**Nomor Mhs. : 02 M 0072
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2015**

**STUDI PERBANDINGAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH
MENURUT UU NO. 22 TH. 1999 DAN UU NO 32 TH. 2004**

T E S I S



Oleh:

**Nama Mhs. : MUHARAR SYUKRAN
No. Pokok Mhs. : 02 M 0072
BKU : HTN/HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Jum'at, 13 November 2015**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2015**



**STUDI PERBANDINGAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH
MENURUT UU NO. 22 TH. 1999 DAN UU NO. 32 TH. 2004**

Oleh :

Nama Mhs. : **Muharrar Syukran**
No. Pokok Mhs. : **02 M 0072**
BKU : **HTN/HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada Jum'at, 13 November 2015
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing 1

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 13 November 2015

Anggota Penguji

Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 13 November 2015

Anggota Penguji

Zairin Harahap, S.H., M.Si.

Yogyakarta, 13 November 2015

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

MOTTO & PERSEMBAHAN

يأيها الذين ءامنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم فإن تنزعتم في شيء فردوه إلى الله والرسول إن كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر ذلك خير وأحسن تأويلا (النساء : ٥٩)

“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”. (QS. An-Nisa: 59)

والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلوة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقنهم ينفقون (الشورى : ٣٨)

“Mereka yang selalu mematuhi ajaran Tuhannya, mendirikan sholat dan persoalan mereka diselesaikan dengan musyawarah dikalangan mereka, mereka selalu menafkahkan sebagian rezeki yang kami berikan”. (QS. Asy-Syuuraa: 38)

Tesis ini saya persembahkan dengan tulus, ikhlas, dan hati yang suci kepada:

Orang tua dan keluarga penulis:
yang selalu mendoakan dan memberikan yang terbaik buat anaknya.

Para Guru dan Dosen yang telah mengajar, mendidik dan membimbing penulis.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan Judul:

STUDI PERBANDINGAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH
MENURUT UU NO. 22 TH. 1999 DAN UU NO. 32 TH. 2004

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 13 November 2015

MUHARAR SYUKRAN

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala rahmat, taufik dan hidayah-NYA sehingga tesis dengan judul **“Studi Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah Menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004”** ini dapat diselesaikan.

Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Oleh karena itu, penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terima kasih yang sebesar besarnya kepada:

1. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D., selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
2. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., selaku dosen pembimbing yang telah dengan begitu baik dan penuh kesabaran memberikan bimbingan, serta menyediakan waktu, mencurahkan tenaga dan pikiran seta arahan kepada penulis demi terselesaikannya tesis ini.
3. Bapak Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum., dan Bapak Zairin Harahap, S.H., M.Si., selaku penguji pada sidang Tesis.
4. Para Dosen Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmunya kepada penulis selama menempuh pendidikan di Magister Ilmu Hukum Program Pasacasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

5. Para Pegawai dan karyawan di kesekretariatan, perpustakaan, dan bagian konsumsi di lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. Keluargaku tercinta, Almarhum Bapak dan Ibu yang mudah-mudahan keduanya mendapatkan tempat yang layak disisi Allah SWT atas pendidikan, pembinaan dan bimbingannya dari sejak dalam kandungan dan doanya hingga akhir hayat. Saudari-saudariku, Istri dan anakku yang telah menjadi bagian penting dalam menjalani hidup ini.
7. Semua teman-teman seperjuangan dalam menuntut ilmu hukum di kampus, moga ilmu kita bermanfaat bagi masyarakat, bangsa dan negara. Teman-teman seperjuangan dalam pembinaan generasi muda Islam di Pesantren, moga kita istiqomah dalam menjadikan Pesantren sebagai benteng terakhir pertahanan umat Islam.

Dengan segala keterbatasan kemampuan penulis, dan kekurangan dari Tesis ini, mudah-mudahan bermanfaat. Dan dengan segala hormat, penulis mengucapkan Jazakumullahu wa khairul jazak bagi semua pihak, amin.

Yogyakarta, 13 November 2015

MUHARAR SYUKRAN

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan	ii
Halaman Motto dan Persembahan	iii
Pernyataan Orisinalitas.....	iv
Kata Pengantar	v
Daftar Isi.....	vii
Abstrak	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	6
E. Kerangka Teori.....	7
F. Metode Penelitian.....	20
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN PEMILIHAN UMUM	
A. Konsep Demokrasi	25
B. Pemilihan Umum	34
C. Lembaga Perwakilan	43
BAB III PEMILIHAN KEPALA DAERAH OLEH DPRD DALAM UU NO. 22 TH. 1999 DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG OLEH RAKYAT DALAM UU NO. 32 TH. 2004	
A. Kelebihan dan Kekurangan Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD dalam UU No. 22 Th. 1999	54
B. Kelebihan dan Kekurangan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung oleh Rakyat dalam UU No. 32 Th. 2004.....	63

BAB IV	IDEALITA PEMILIHAN KEPALA DAERAH UNTUK KEPENTINGAN DEMOKRASI DI INDONESIA	
A.	Demokrasi Perwakilan dalam Sila Ke Empat Pancasila .	118
B.	Pemilihan Kepala Daerah dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945	127
C.	Implementasi Kedaulatan Rakyat dalam Pemilihan Kepala Daerah	137
BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN	
A.	Kesimpulan	145
B.	Saran.....	147
	DAFTAR PUSTAKA	148

ABSTRAK

Nama : Muharar Syukran
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : **Studi Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah Menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004**

Setelah reformasi tahun 1999, terdapat dua sistem pemilihan kepala daerah yang pernah diterapkan di Indonesia, yaitu Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD sebagaimana yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat sebagaimana yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004. Dalam penerapannya, masing-masing model pemilihan kepala daerah ini memiliki kelebihan dan kekurangannya.

Penelitian ini termasuk penelitian normatif, maka pendekatan yang digunakan adalah: pendekatan perundang-undangan, pendekatan komparatif, dan pendekatan historis, yaitu dengan menelaah Sistem Pemilihan Kepala Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No 32 Tahun 2004, kemudian dilakukan komparasi antara UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 untuk menemukan kelebihan dan kekurangan masing-masing, dan kemudian diuji kesesuaiannya dengan UUD 1945 serta falsafah negara yaitu Pancasila.

Hasil kajian menunjukkan, bahwa kelebihan dari sistem Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah DPRD memiliki posisi yang cukup kuat untuk melakukan kontrol terhadap eksekutif dan dapat meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, serta DPRD dapat dengan maksimal menyerap aspirasi masyarakat. Sedangkan kelemahannya adalah pilihan DPRD sering tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Adapun kelebihan dari sistem Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah terbukanya pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat, dan kepala daerah yang terpilih akan mendapatkan mandat dan dukungan yang lebih riil dari rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan tokoh yang dipilih. sedangkan kelemahannya adalah tidak terdapatnya sistem pertanggungjawaban yang jelas oleh kepala daerah, maka hal ini dapat memicu penyimpangan.

Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah dua sistem pemilihan yang masih berada dalam koredor demokratis, yaitu pelaksanaan demokrasi tidak langsung atau perwakilan dalam UU No. 22 Tahun 1999, maupun demokrasi langsung dalam UU No. 32 Tahun 2004. Hal ini sejalan dengan demokrasi Pancasila yang anut oleh bangsa Indonesia, yaitu Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Kata kunci : Pemilihan Kepala Daerah, Perbandingan, Demokratis

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau, jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.¹ Menurut Henry B. Mayo, sebagaimana dikutip Moh. Mahfud MD., bahwa sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.²

Dalam konteks demokrasi, dikenal dua sistem pemilihan, yaitu pemilihan langsung (*direct democracy*) dan pemilihan tak langsung (*indirect democracy*). Sistem pemilihan langsung artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik, dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara berdasarkan prosedur mayoritas. Sistem ini juga dikenal sebagai demokrasi murni, sebab makna demokrasi “kedaulatan secara langsung” dilaksanakan secara murni tanpa perantara.³

¹ Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, cetakan Pertama (Yogyakarta: Gama Media, bekerjasama dengan Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, 1999), hlm. 8.

² *Ibid.*

³ Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah di Era Demokrasi Langsung* (Yogyakarta: Toga Press, 2006), hlm. 152-155.

Sistem perwakilan atau demokrasi tak langsung merupakan konsekuensi logis dari negara modern. sistem perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan kehendak rakyat (*will of the people*). Otoritas suatu pemerintahan, akan tergantung pada kemampuan untuk mentransformasikan kehendak rakyat, sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara (*will of the state*). Atas dasar prinsip normatif yang demikian itu, dalam praktek kehidupan demokrasi yang awal, lembaga legislatif memiliki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin tertinggi kedaulatan rakyat serta kedaulatan Dewan Perwakilan Rakyat.⁴

Di negara-negara demokratis berlangsungnya Pemilu (election) dan Pemilu Lokal (*election local*) sebagai bagian proses demokrasi yang disebut dengan proses politik dalam rangka memindahkan wewenang (*authority*) kepada yang memperoleh kemenangan dalam suatu wadah Pemilu sebagai bentuk dari sebuah proses politik, secara tegas tidak ada pemisahan antara pemilihan kepala daerah dan Pemilihan umum lokal, dan istilah Pilkada adalah konsep dari Pemilu Lokal yang merupakan bagian dari Pemilu Nasional.⁵

Pasca reformasi, seiring dengan amandemen UUD 1945 khususnya mengenai pemerintahan daerah di mana Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”, telah

⁴ *Ibid.*

⁵ Elvy Juliansyah, *Pilkada, Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah* (Bandung: Mandar Maju, 2007), hlm. 3.

diterapkan dua model pemilihan kepala daerah yaitu pemilihan melalui DPRD yang tertuang dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan pemilihan langsung oleh rakyat yang termuat dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai bentuk implementasi dari tafsiran “demokratis” dalam pasal 18 ayat (4).

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 sebagai koreksi atas UU No. 5 Tahun 1974, perubahan posisi antara Kepala Daerah dan DPRD tidak lepas dari perbedaan corak atau langgam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Kalau UU No. 5 Tahun 1974 bercorak sentralistik, UU No. 22 Tahun 1999 lebih menampakkan semangat desentralistiknya, meskipun masih ada beberapa hal yang tidak bisa dihilangkan begitu saja corak sentralistiknya. Misalnya, pengaturan tentang pengesahan oleh Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah.⁶

Dalam hal Pemilihan Kepala Daerah, melalui UU No. 22 Tahun 1999, wewenang tersebut telah dialihkan dari Presiden kepada DPRD. Presiden tidak lagi berwenang memilih Kepala Daerah sebagaimana dulu diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974. wewenang itu sudah dilimpahkan kepada DPRD. Itulah wujud dari pemberdayaan politik daerah. Perubahan tersebut membawa implikasi yang sangat luas. Kalau sebelumnya seorang calon untuk dapat

⁶ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 188-189.

menjadi Kepala Daerah ia harus “minta restu” ke Pusat, sekarang jalur itu sudah terputus.⁷

Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratik. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya, haruslah dijalankan secara demokratis yang meliputi tata cara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain.⁸

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 terjadi perubahan yang sangat signifikan dalam hal pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah, di mana dalam UU No. 22 Tahun 1999 Pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD sebagai referesentasi keterwakilan suara rakyat, maka dalam UU No. 32 tahun 2004 Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat “*one man one vote*” sebagai bentuk nyata dari perwujudan kedaulatan ditangan rakyat.

Menurut Ni'matul Huda⁹, secara umum dikatakan bahwa pemilihan Kepala Daerah secara langsung itu lebih demokratis. Setiknya 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. Praktek selama berlaku UU No. 22 Tahun 1999 menunjukkan bahwa pemilihan DPRD sering kali bersebrangan dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah. DPRD punya tafsir sendiri terhadap aspirasi masyarakat, bahkan penyelewengan pun tidak jarang terjadi,

⁷ *Ibid.*, hlm. 189.

⁸ *Ibid.*, hlm. 190.

⁹ *Ibid.*, hlm 204.

dan berbagai cara terlarang pun ditempuh (misalnya: pemalsuan identitas calon, *money politic*, *mark up* suara dan seterusnya). Disamping itu sering muncul ketegangan antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sepanjang pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 cerita tentang penjatuhan (pemberhentian) Kepala Daerah oleh DPRD berkali-kali terjadi di berbagai tempat. Sistem pemerintahan Daerah seperti layaknya sistem parlementer saja. Tidak ada kepastian bagi jabatan Kepala Daerah, karena setiap saat harus menghadapi “serangan” dari DPRD.

B. RUMUSAN MASALAH

Rumusan masalah dari penelitian ini adalah :

1. Apa kelebihan dan kekurangan pemilihan kepala daerah oleh DPRD dalam UU No. 22 Th. 1999 dan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat dalam UU no. 32 Th. 2014?
2. Bagaimanakah konsep pemilihan kepala daerah menurut Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945?
3. Bagaimanakah idealita pemilihan kepala daerah untuk kepentingan demokrasi di Indonesia?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan memahami perbandingan antara kelebihan dan kekurangan pemilihan kepala daerah oleh DPRD dalam UU no. 22 th. 1999 dan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat dalam UU No. 32 Th. 2004.
2. Untuk mengetahui dan memahami konsep pemilihan kepala daerah menurut Pancasila dan Undan-Undang Dasar 1945
3. Untuk mencari dan menemukan bagaimana idealnya pemilihan kepala daerah untuk kepentingan demokrasi di Indonesia

D. MANFAAT PENELITIAN.

Manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Ilmu Pengetahuan
Untuk menambah khazanah kekayaan ilmu pengetahuan di Bidang Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara pada khususnya mengenai Pemilihan Kepala Daerah.
2. Bagi Penyelenggara Negara
Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan atau saran bagi penyelenggara negara dalam rangka penegakan supremasi hukum, dan dalam menciptakan sistem ketatanegaraan yang lebih baik dalam bingkai Negara hukum dan demokrasi Indonesia.

E. KERANGKA TEORI

1. Teori Demokrasi

Demokrasi berasal dari dua akar kata bahasa Yunani Kuno yaitu “*demos*”, rakyat dan “*kratein*”, pemerintahan; jadi demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat. Beberapa pemahaman terhadap suatu negara yang menganut sistem demokrasi. *Pertama*, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai unsur-unsur yang saling terkait. *Kedua*, orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum. *Ketiga*, kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan melalui pemilihan umum yang bebas dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa dari suatu negara. Jadi, demokrasi adalah sistem pemerintahan yang dibentuk melalui pemilihan umum untuk mengatur kehidupan bersama atas dasar aturan hukum yang berpihak pada rakyat banyak, atau “*a government of the people, by the people, for the people*”.¹⁰

Hans Kelsen menjelaskan bahwa ”seluruh kekuasaan harus dijalankan oleh satu organ kolegiat yang para anggotanya dipilih oleh rakyat dan secara hukum harus bertanggungjawab kepada rakyat.”¹¹ oleh karena itu demokrasi esensinya tidak bisa dipisahkan dengan ”rakyat” dan ”kedaulatan rakyat.”

Berkaitan dengan itu C. F. Strong menyatakan :

¹⁰ Harris G. Warren at all, sebagaimana dikutip Saefudin dalam Saefuddin, *Proses Pembuatan Undang-undang; Studi tentang Partisipasi masyarakat dalam Proses Pembuatan UU di Era Reformasi*, Desertasi, Fakultas Hukum UII, hlm. 14-16. Lihat juga Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka utama, 2001), hlm. 50. Lihat juga Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara hukum dan Konstitusi* (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 8.

¹¹ Hans Kelsen, *Teori umum Tentang Hukum Dan Negara* (Bandung: NUANSA & NUSAMEDIA, 2006), hlm. 399-340.

Dalam pengertian ini demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mayoritas anggota-anggota masyarakatnya berpartisipasi dalam politik melalui suatu metode perwakilan yang menjamin pemerintah bertanggungjawab atas tugas-tugasnya terhadap masyarakat. Dengan kata lain secara kontemporer Negara Konstitusional harus didasarkan pada suatu sistem demokrasi perwakilan yang dikenal dengan kedaulatan rakyat.¹²

Menurut Henry B. Mayo, sebagaimana dikutip Ni'matul Huda bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yaitu :

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku
6. Menjamin tegaknya keadilan¹³

Ciri dan karakteristik utama pada demokrasi modern adalah adanya sistem perwakilan melalui lembaga perwakilan rakyat. Sistem ini diperlukan berhubung rakyat tidak ikut serta secara langsung menentukan jalannya pemerintahan, tetapi melalui wakil-wakilnya dalam Badan Perwakilan rakyat. Jadi rakyat mewakilkan kepada wakil-wakilnya untuk menentukan jalannya pemerintahan.¹⁴

Bahwa adanya suatu sistem perwakilan, *representation* yang diwujudkan dalam lembaga perwakilan merupakan suatu keharusan bagi setiap negara yang menganut paham demokrasi perwakilan, hal mana sejalan

¹² C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern; Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia* (Bandung: NUANSA & NUSAMEDIA, 2004), hlm. 17.

¹³ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review* (Yogyakarta: UII-Press, 2005), hlm. 13.

¹⁴ Moh. Kusnadi dan Hamaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI dan CV. Sinar Bakti, 1988), hlm. 133.

dengan apa yang dikatakan oleh W. A. Bonger, bahwa "seandainya demokrasi tidak mempergunakan bentuk perwakilan, maka sedikitpun tidak akan ada lagi yang terlihat dari demokrasi dalam praktek."¹⁵

Menurut Deliar Noer, bahwa negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.¹⁶

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa demokrasi itu pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang partisipatif, demokrasi adalah suatu konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karenanya rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan yang memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.

Pengertian demikian itu tercakup dalam pengertian kedaulatan rakyat, yaitu kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, yang diselenggarakan oleh dan untuk rakyat sendiri, serta yang secara terus-menerus membuka diri terhadap partisipasi rakyat yang seluas-luasnya dalam penyelenggaraan negara. Negara

¹⁵ W. A. Bonger, *Problem der Democratie (Masalah-Masalah demokrasi)*, Diterjemahkan L. M. Sitorus (Jakarta: 1952), hlm. 27.

¹⁶ Deliar Noer, *Pengantar Kepemikiran Politik* (Jakarta: C. V. Rajawali, 1983), hlm. 207.

yang dapat menyelenggarakan gagasan demokrasi demikian ini merupakan negara yang baik dan ideal.¹⁷

Menurut Afan Gaffar sebagaimana dikutip Saefudin, terdapat lima elemen empirik dari demokrasi, yaitu¹⁸ :

1. Masyarakat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat, berkumpul (*freedom of assembly*), hak untuk berpendapat (*freedom of speech*), dan menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*);
2. Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara teratur di mana si pemilih bebas menentukan pilihannya tanpa ada unsur paksaan;
3. Sebagai konsekuensi kedua hal di atas, warga masyarakat dapat mengaktualisasikan dirinya secara maksimal di dalam kehidupan politik dengan melakukan partisipasi politik yang mandiri (*autonomous participation*) tanpa digerakkan;
4. Adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas;
5. Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitment*) untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam proses penyelenggaraan negara

Demokrasi dapat dibedakan menjadi empat tingkatan, yaitu¹⁹:

1. Demokrasi Prosedural (Joseph Scumpeter dan Huntington), demokrasi yang mengandalkan persaingan yang adil dan partisipasi warga negara untuk menentukan wakil rakyat atau pemimpin pemerintahan melalui Pemilihan Umum (pemilu) yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan akuntabel, juga disebut demokrasi minimalis.
2. Demokrasi Agregatif (Robert Dahl), demokrasi tidak hanya berupa keikutsertaan dalam pemilu yang luber, jurdil, dan akuntabel, namun terutama cita-cita, pendapat, preferensi, dan penilaian warga negara yang menentukan isi undang-undang, kebijakan, dan tindakan publik lainnya, karena meyakini prinsip *self-government* yang mendasari pengambilan keputusan mengenai undang-undang dan kebijakan publik oleh sebagian besar warga negara.
3. Demokrasi Deliberatif (Dennis Thompson, dan Amy Gutmann), berpandangan bahwa undang-undang dan kebijakan publik

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 241-242.

¹⁸ Saefuddin, *Proses...*, *op. cit.*, hlm. 16.

¹⁹ Ramlan Surbakti Dkk., *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum* (Jakarta: Kemitraan, 2008), hlm. 8-9.

haruslah dirumuskan berdasarkan alasan dan pertimbangan yang dapat diterima oleh semua warga negara secara rasional, karena menekankan pentingnya otonomi, persamaan, dan kesetaraan individu, sehingga disebut juga *reasoned rule*.

4. Demokrasi Partisipatoris (Benyamin Barber), menyetujui penting nilai-nilai demokrasi seperti *self government*, persamaan, kesetaraan politik, dan *reasoned rule*, namun juga menekankan pada partisipasi seluruh warga negara yang berhak memilih terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan.

Menurut Inu Kencana, sebagaimana dikutip H.Irianti A. Baso Ence,

prinsip-prinsip demokrasi yang mendasari negara modern, yaitu²⁰:

1. Adanya Pembagian Kekuasaan
2. Adanya Pemilihan Umum yang Bebas
3. Adanya Manajemen yang Terbuka
4. Adanya Kebebasan Individu
5. Adanya Peradilan yang Bebas
6. Adanya Pengakuan Hak Minoritas
7. Adanya Pemerintahan Berdasarkan Hukum
8. Adanya Pers yang Bebas
9. Adanya Beberapa Partai Politik
10. Adanya Konsensus
11. Adanya Persetujuan
12. Adanya Pemerintahan yang Konstitusional
13. Adanya Ketentuan tentang Pendemokrasian
14. Adanya Pengawasan terhadap Administrasi Negara
15. Adanya Perlindungan Hak Asasi Manusia
16. Adanya Pemerintahan yang Mayoritas
17. Adanya Mekanisme Politik
18. Adanya Kebebasan Kebijaksanaan Negara
19. Adanya Pemerintahan yang Mengutamakan Musyawarah.

2. Pemilihan Umum

Menurut Affan Gaffar, bahwa dalam mewujudkan demokrasi tidak ada pilihan lain kecuali dengan memulainya dari sebuah Pemilihan Umum yang bebas, jujur, adil, dan kompetitif.²¹

²⁰ H. Irianto A. Baso Ence, *Negara Hukum dan Hak Uji konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi (Telaah Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi)* (Bandung: Alumni 2008), hlm. 27.

²¹ Affan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka

Hampir semua sarjana politik sepakat, bahwa pemilu merupakan satu kriteria penting untuk mengukur demokrasi sebuah sistem politik. Dahl (1985), Carter dan Herz (1982), Mayo (1982), Reanny (1990), dan Sundhaussen (1992), adalah diantaranya mereka sepakat bahwa kadar demokrasi sebuah pemerintahan dapat diukur, antara lain, dari ada tidaknya pemilu yang mengabsahkan pemerintahan itu.²² Pemilihan Umum merupakan bagian penting dari lembaga-lembaga di dalam demokrasi modern.²³

Menurut Moh. Mahfud MD, bahwa pemilu mempunyai hubungan yang erat dengan prinsip demokrasi dan prinsip hukum sebagai prinsip-prinsip fundamental yang banyak dipergunakan di negara-negara modern. Dan pemilu berhubungan erat dengan demokrasi karena sebenarnya pemilu merupakan salah satu cara pelaksanaan demokrasi.²⁴

Meskipun pemilu bukanlah satu-satunya arena berdemokrasi, namun pemilu memiliki arti yang sangat strategis bagi proses berdemokrasi di sebuah negara. Arti penting pemilu adalah sebagai berikut²⁵:

1. Melalui pemilu warga negara dapat menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat ada di tangan rakyat, di mana rakyat yang berdaulat memilih wakil-wakilnya yang diharapkan akan memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya

Pelajar, 2000), hlm. xi.

²² Eep Saefulloh Fatah, *Pemilu dan Demokratisasi: Evaluasi terhadap Pemilu-pemilu Orde Baru*, dikutip dari *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, ctk. Pertama, (Jakarta: Mizan Pustaka dan Laboratorium Ilmu Politik Fisif Universitas Indonesia, Seri Penerbitan Studi Politik, 1997), hlm. 14.

²³ Moh. Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: UII-Press, 1993), hlm. 85.

²⁴ Moh. Mahfud MD., *Hukum..., op. cit.*, hlm. 220.

²⁵ Amirudin, at all, (ed), *Menjadi Pemilih yang Baik dalam Pemilu 2004*, (Yogyakarta: Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah Program Studi Ilmu Politik, PPS Universitas Gajah Mada bekerjasama dengan Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2003), hlm. 17.

2. Melalui pemilu warga negara dapat mengekspresikan hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk di dalamnya hak-hak untuk menyatakan pendapat, dan hak untuk berkumpul dan berserikat
3. Melalui pemilu dapat terbentuk pemerintahan yang memiliki legitimasi (pengakuan dari rakyat). Tanpa pemilu maka pemerintahan hanya mewakili kepentingan elite dan sekelompok masyarakat seperti yang terlihat dalam sistem monarkhi, diktator, dan otoriter.
4. Melalui pemilu pergantian kekuasaan dapat dilakukan secara teratur dan damai
5. Melalui pemilu dapat dilakukan rekrutmen politik secara terbuka. Di mana setiap warga negara mendapatkan kesempatan yang sama untuk mengisi jabatan publik
6. Melalui pemilu konflik kepentingan yang ada di tingkat masyarakat di pindahkan ke kelembagaan perwakilan rakyat, sehingga konflik bisa diselesaikan secara terlembaga dan tanpa kekerasan
7. Melalui pemilu dapat dilakukan pendidikan politik kepada semua warga negara. Karena dalam pemilu warga negara dididik untuk memahami hak-hak dasarnya sekaligus tanggungjawab sosialnya sebagai warga negara. Dengan pemilu juga akan terbiasa menerima perbedaan kepentingan, sehingga perbedaan kepentingan tidak menimbulkan ancaman bagi keutuhan negara.

Secara universal, pemilihan umum adalah lembaga sekaligus praktek politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan (*representative government*) yang menurut Dahl, merupakan gambaran ideal dan maksimal bagi suatu pemerintahan demokrasi di zaman modern. Bahkan pengertian demokrasi sendiri secara sederhana tidak lain adalah suatu sistem politik di mana para pembuat keputusan kolektif tertinggi dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala. Karena itu, pemilu tidak hanya berkaitan dengan kebutuhan pemerintah dan keabsahan kekuasaannya, melainkan yang terpenting, sebagai sarana bagi rakyat untuk

mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan mereka dalam kehidupan bersama.²⁶

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim²⁷ "... pemilihan umum tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat. Dan karenanya bagi suatu negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, pemilihan umum itu harus dilaksanakan dalam waktu-waktu tertentu." Sebagaimana juga diungkapkan oleh Bagir Manan bahwa, "pemilihan umum yang diadakan dalam siklus 5 (lima) tahun sekali merupakan saat atau momentum memperlihatkan secara nyata dan langsung pemerintahan oleh rakyat. Pada saat pemilihan umum itulah semua calon yang ingin duduk sebagai penyelenggara negara dan pemerintahan bergantung sepenuhnya pada keinginan atau kehendak rakyat."²⁸

Pentingnya pemilihan umum diselenggarakan secara berkala di karenakan oleh beberapa sebab. *Pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara. *Kedua*, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat

²⁶ Syamsuddin Harris, *Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan* dikutip dari Syamsuddin Harris. et. al., *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, sebuah bunga rampai, edisi pertama, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, 1998), hlm. 7.

²⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar...*, *op. cit.*, hlm. 329.

²⁸ Bagir Manan, *Susunan Badan Perwakilan dan Tata Cara Menyusun Keanggotaan Badan Perwakilan di Indonesia*, Makalah Ceramah di hadapan warga Dharma Wanita Unit Depkeh., Jakarta, Selasa 30-04-1991, hlm. 11.

dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang sudah dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. *Keempat*, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.²⁹

3. Lembaga Perwakilan

Sepanjang sejarah yang tercatat, sistem perwakilan rakyat telah dikenal dan berkembang sejak masa Yunani Sebelum Masehi dan terus berkembang hingga sekarang ini. Pada masa Yunani, organisasi negara kota Yunani SM pada umumnya terdiri dari seorang raja atau penguasa sebagai kepala pemerintah, sebuah dewan penasihat penguasa, dan sebuah permusyawaratan rakyat. Di negara kota Sparta dewan penasihat itu dinamakan *Gerousia* dan badan permusyawaratan rakyat/polis disebut *Apella* yang di Athena disebut *Ekklesia*. Secara formal setiap warga negara kota Athena adalah anggota *Ekklesia* (artinya mereka yang dipanggil) atau lengkapnya *Ekklesia tou dimou* (permusyawaratan polis). Setiap anggota *Ekklesia* berhak untuk didengar, serta ikut dalam pemungutan suara. Masalah yang dibicarakan mencakup

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 415.

semua masalah yang terkait dengan kehidupan rakyat, misalnya pengalokasian dana untuk bangunan umum, tempat-tempat ibadat, patung-patung, jalan jalan, kapal-kapal, masalah perang dan damai, perjanjian dengan negara lain, pemeliharaan keamanan dan ketertiban umum, dan juga masalah pemilihan para pejabat, pengawasan dan penghukuman mereka.³⁰

Kerajaan Romawi mengambil alih organisasi kenegaraan dari Yunani itu. Pendiri negara kota Roma, Romulus, memilih seratus orang dari para kepala keluarga dari pengikutnya yang dinamakan *Patres* dan keturunannya disebut *Patriciers* (kaum ningrat), untuk menjadi dewan penasihat yang dinamakan *Senes* yang kemudian dinamakan *Senat*. Disamping *Senes*, masih ada dewan penasihat lain yang dinamakan *Comitia*, yang terdiri dari tiga jenis yaitu *comitia*, *concilia*, dan *contiones*. Dari ketiga Jenis *Comitia* ini *Comitia* lah yang terpenting, karena putusan-putusan *Comitia* juga mempunyai kekuatan sebagai undang-undang dan dinamakan *lex*. *Comitia* dalam sejarah Romawi kemudian berturut-turut dinamakan *Comitia Curiata*, *Comitia Centuriata*, dan *Comitia Tributa*.³¹

Pada masa pemerintahan Islam, khususnya setelah meninggalnya Nabi Muhammad SAW yaitu sejak masa Khalifar Umar ibn Khattab dikenal *Asy Syura* atau *Ahl Halli Wal Aqdi*, yaitu musyawarah beberapa sahabat senior untuk menentukan kebijakan negara dan nuntut mengangkat khalifah, walaupun dalam bentuk yang belum terlembagakan secara tersendiri.³²

³⁰ Tambunan, A.S.S., *Hukum Tata Negara Perbandingan* (Jakarta: Puporis Publisher, 2001), hlm. 36.

³¹ *Ibid.*, hlm. 36-37.

³² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta:

Sebelum masa Islam, di kota Mekkah telah dikenal apa yang disebut *Darun Nadwah*, yaitu perwakilan tokoh-tokoh masyarakat di kota Mekkah untuk merumuskan masalah negara dan kemasyarakatan.³³ Pembentukan lembaga Majelis *Asy Syura* atau *Ahl Halli Wal Aqdi* yang pertama sekali dalam sejarah Islam yaitu pada masa pemerintah *Bani Umayyah II* di Spanyol yaitu pada masa Khalifah Al Hakam II (961-976 M). Pada saat itu anggota dari *Ahl Halli Wal Aqdi* terdiri dari pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat, dan yang bertindak sebagai ketua adalah langsung oleh *Khalifah*. Kedudukan anggota *Majelis Asy Syura* ini adalah setingkat dengan pemerintah. Lembaga ini melakukan musyawarah dalam masalah-masalah hukum dan membantu khalifah menjalankan pemerintahan negara.³⁴

Konsep perwakilan rakyat ini terus berkembang dan memiliki beberapa corak yang berbeda sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Pada garis besarnya paling tidak ada dua konsep yang menonjol dalam pemikiran Barat mengenai sistem perwakilan, yaitu *pertama*; konsep yang terkait dengan hubungan antara lembaga perwakilan dengan pemerintah. Sehubungan dengan hal tersebut ada dua konsep yang berkembang yaitu, *pertama*; lembaga perwakilan dimaksudkan untuk mengekang dan mencegah tindakan sewenang-wenang raja terhadap rakyat. Jadi lembaga perwakilan rakyat sebagai sarana untuk membatasi kekuasaan raja terhadap rakyat, *kedua*; lembaga perwakilan rakyat dimaksudkan untuk menggantikan sistem

Gaya Media Pratama, 2001), hlm. 138.

³³ Fuad Said, H. A., *Ketatanegaraan Menurut Islam* (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2001), hlm. 89.

³⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah ... op. cit.*, hlm. 142.

demokrasi langsung, sehingga melalui lembaga perwakilannya masyarakat dapat berpartisipasi dalam penentuan masalah-masalah kenegaraan.

Konsep *kedua*, terkait dengan hubungan lembaga perwakilan dengan rakyatnya, yang dalam hal ini berkembang dua konsep, yaitu pertama; wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan tidak tergantung pada kehendak atau instruksi dari mereka yang memilihnya artinya para wakil itu bebas untuk bertindak dan membuat kebijaksanaan nasional berdasarkan keyakinannya sendiri. Menurut konsep ini, para wakil terpilih bukanlah untuk membela/mengurus kepentingan para pemilihnya saja tetapi untuk kepentingan rakyat secara keseluruhan. Inggris dan Perancis, juga Jerman menganut konsep ini. Kedua; didasarkan pada teori kedaulatan rakyat yang mengajarkan bahwa para wakil dalam lembaga perwakilan hanya merupakan perantara saja (*the people's agents*). Karena para wakil itu harus mengikuti instruksi para pemilihnya atau rakyat. Amerika Serikat termasuk penganut konsep yang kedua ini.³⁵

Di Indonesia, setelah perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), lembaga perwakilan rakyat pada tingkat pusat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar. Sebelum perubahan lembaga perwakilan rakyat terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan setelah perubahan menjadi tiga lembaga; yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat

³⁵ Tambunan. A.S.S., *Hukum Tata ...* op. cit., hlm. 45-46.

dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Disamping itu baik sebelum maupun sesudah perubahan UUD 1945 dikenal juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun DPRD Kabupaten dan Kota.³⁶

Sebelum perubahan UUD 1945, kedudukan MPR merupakan lembaga tertinggi negara dan melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Perwakilan dalam MPR terdiri dari tiga pilar perwakilan yaitu perwakilan politik (*political representation*), yaitu para anggota DPR yang dipilih dalam pemilihan umum, perwakilan fungsional (*functional representation*), yang terdiri dari para utusan golongan dan perwakilan kedaerahan (*regional representation*) yaitu para utusan daerah. Karena itu, MPR diartikulasikan sebagai representasi dan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat tidak sama dengan yang dikenal di berbagai negara yang biasanya merupakan lembaga pembentuk undang-undang, akan tetapi hanya terbatas sebagai pembentuk UUD termasuk melakukan perubahan yaitu sebagai lembaga konstituante. Sedangkan lembaga perwakilan yang memiliki kewenangan membentuk undang-undang itu dalam ketatanegaraan Indonesia adalah DPR (walaupun tidak sepenuhnya karena dilakukan bersama Presiden).³⁷

Perubahan yang terjadi tidak saja pada jumlah lembaga perwakilan rakyat akan tetapi lebih jauh dari itu, yaitu perubahan pada susunan dan kedudukannya, kewenangannya serta mekanisme pengisian jabatannya. Perubahan ini membawa implikasi yang sangat luas dalam sistem

³⁶ Hamdan Zoelva, "Sistem Perwakilan Rakyat di Indonesia" dalam <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sitem-perwakilan-rakyat-di-indonesia/>

³⁷ *Ibid.*

ketatanegaraan Indonesia, baik dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga negara yang lainnya dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya dalam ketatanegaraan Indonesia, maupun bagi perkembangan negara demokrasi modern. Walaupun sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat, ketiga lembaga tersebut memiliki fungsi yang berbeda serta keterwakilan (representasi) yang berbeda pula.³⁸

F. METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum. Penelitian ini bila mengacu kepada Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji³⁹ disebut sebagai penelitian Normatif. Apabila berpedoman pada Soetandyo Wignjosoebroto⁴⁰ disebut penelitian Doktrinal. Akan tetapi bila merujuk pada Haryono⁴¹ termasuk pada penelitian Normatif dengan pendekatan Doktrinal.

Penelitian ini menjadikan bahan kepustakaan sebagai tumpuan utama. Penelitian kepustakaan atau studi dokumen adalah menginventarisir, meneliti atau menguji bahan-bahan hukum atau data tertulis baik berupa kitab-kitab, perundang-undangan, buku-buku, majalah-majalah, jurnal-jurnal, surat kabar-surat kabar, serta bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Rajawali Press, 1985), hlm. 15.

⁴⁰ Soetandyo Wignjosoebroto, "Mengkaji dan Meneliti Hukum dalam Konsepnya sebagai Realitas Sosial" dalam <https://soetandyo.wordpress.com/2010/08/19/mengkaji-dan-meneliti-hukum-dalam-konsepnya-sebagai-realitas-sosial/>

⁴¹ Haryono, *Penelitian Hukum*, Hand-Out, 1997, hlm. 13.

2. Pendekatan Penelitian

Menurut Peter Mahmud Marzuki⁴², memecahkan suatu isu hukum melalui penelitian hukum memerlukan pendekatan-pendekatan tertentu sebagai dasar pijakan untuk menyusun argumen yang tepat. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Dalam penulisan tesis ini, pendekatan yang digunakan adalah: *Pertama*, Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Dalam hal ini mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang Dasar 1945 dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004, atau antara Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 dengan Undang-Undang yang lainnya.

Kedua, Pendekatan Historis (*Historical Approach*), Pendekatan ini dilakukan dalam kerangka untuk memahami filosofi aturan hukum dari waktu ke waktu, serta memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum Pemilihan Kepala Daerah. Cara pendekatan ini dilakukan dengan menelaah latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai Pemilihan Kepala Daerah.

⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, edisi revisi (Jakarta: Prenadamedia Group, 2011), hlm. 133-136.

Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*), Pendekatan ini dilakukan dengan membandingkan UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 mengenai pemilihan kepala daerah. Perbandingan dilakukan untuk memperoleh kelebihan dan kekurangan masing-masing dalam sistem pemilihan kepala daerah.

3. Bahan Hukum

Bahan-bahan yang dapat dijadikan objek studi ada tiga golongan, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁴³

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, maka :

- a. Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat sebagai hukum positif serta berhubungan erat dengan permasalahan yang akan diteliti, yaitu :
 - 1) Undang-undang Dasar 1945
 - 2) Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
 - 3) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 - 4) Undang-undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 - 5) Peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penelitian
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan atau pembahasan lebih lanjut - hal-hal yang telah diteliti pada bahan hukum primer-, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari; Rancangan Undang-undang, buku teks, jurnal-jurnal, hasil-hasil

⁴³ Soerjono soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI-Press, 2007), hlm. 11

penelitian, pendapat para sarjana, serta simposium yang dilakukan oleh para pakar terkait dengan permasalahan yang akan diteliti.

- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer, sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.

4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Berisi uraian logis prosedur pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, kemudian bahan hukum tersebut diinventarisasi dan diklasifikasikan sesuai dengan masalah yang diteliti, lalu bahan hukum tersebut dibahas, dipaparkan, disistematisasi, dan dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku, kemudian disusun secara sistematis, logis dan yuridis serta dipaparkan secara deskriptif untuk mendapatkan gambaran tentang permasalahan yang diteliti.

5. Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis menitik beratkan pada hukum, maka pendekatan yang dilakukan oleh penulis adalah pendekatan yuridis. Adapun analisis data ini penulis akan menggunakan metode kualitatif yaitu suatu metode berpikir yang diperoleh akan dikaji dari segi hukumnya kaitannya dengan kaidah dan norma.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN PEMILIHAN UMUM

A. KONSEP DEMOKRASI

Secara historis konsep/sistem demokrasi mula-mula berasal dari Eropa yaitu terdapat di Negara-kota (*city state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 SM.) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh warga negara, yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif, karena berlangsung dalam kondisi yang sangat sederhana, wilayahnya terbatas (Negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300000 penduduk dalam satu Negara-kota). Lagi pula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku.¹

Ide-ide demokrasi modern berkembang dengan ide-ide dan lembaga-lembaga dari tradisi pencerahan yang dimulai pada abad ke-16. Tradisi tersebut adalah ide-ide skularisme yang diprakarsai oleh Niccolo Machiavelli (1469-1527), ide *Negara kontrak* oleh Thomas Hobbes (1588-1679), gagasan tentang konstitusi negara dan liberalisme, serta pemisahan kekuasaan

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 239. Lihat juga Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Konstalisasi Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm. 74.

legislatif, eksekutif, dan lembaga federal oleh John Locke (1632-1704), yang disempurnakan oleh Baron de Montesquieu (1689-1755), yang idenya mengenai pemisahan kekuasaan menjadi lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta ide-ide tentang kedaulatan rakyat dan kontrak sosial yang diperkenalkan oleh Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).²

Meskipun dengan penafsiran yang berbeda, ada persamaan mengenai ide-ide sekularisme dan hak-hak asasi. Ide-ide tersebut merupakan respon terhadap monarki absolut akhir abad pertengahan dalam sejarah Eropa, yang menggantikan kekuasaan gereja (*teokrasi*). Demokrasi dalam bentuknya saat ini mulai muncul sejak Revolusi Amerika tahun 1776, kemudian disusul oleh Revolusi Perancis tahun 1789. Karena demokrasi menyangkut sebuah konsep maka ia pasti mengalami perkembangan pengertiannya, dan penerapan konsep itu juga biasanya disesuaikan dengan konteks dan kondisi masing-masing negara. Dengan demikian, konsep demokrasi bukanlah merupakan konsep yang *monolitik*, melainkan *pluralistik* dan selalu dinamis. Sebagai konsekuensinya, maka mestinya untuk menerapkan konsep demokrasi juga tidak harus dipaksakan seperti dalam kaca mata Barat, melainkan disesuaikan dengan kondisi masing-masing negara atau bangsa.

Menurut Amin Rais, berbagai negara yang mengklaim sebagai demokrasi telah membawa demokrasi melalui rute yang berbeda-beda, sehingga sulit untuk menentukan yang mana sebenarnya yang dianggap ideal.

Inggris, Perancis dan Amerika Serikat membawa demokrasi melalui revolusi

² David E Apter, *Introduction to Political Analysis*, Winthrop Publisher, Cambridge and Massachusetts, 1977, hlm. 75-89. Sebagai mana dikutip Masykuri Abdillah, *Demokrasi Di Persimpangan Makna* (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1999), hlm. 71-72.

borjuis yang ditandai kapitalisme dan demokrasi parlementer. Sementara, Jerman dan Jepang menjelang Perang Dunia II telah membawa demokrasi melalui jalan kapitalistik dan revolusioner yang kemudian berpuncak pada fasisme. Bekas Uni Soviet dan Cina membawa demokrasi dari rute komunis dengan revolusi kaum petani yang sampai tahap tertentu disokong oleh kaum buruh.³

Bahwa demokrasi dijadikan pilihan oleh banyak orang setelah Perang Dunia II didasari oleh tiga asumsi pemikiran, *Pertama*, demokrasi tidak saja merupakan bentuk final dan terbaik bagi sistem pemerintahan, melainkan juga sebagai doktrin politik luhur yang akan memberikan manfaat bagi kebanyakan negara; *Kedua*, demokrasi sebagai sistem politik dan pemerintahan dianggap mempunyai akar sejarah yang panjang yaitu sejak zaman Yunani Kuno, sehingga ia tahan bantingan zaman dan dapat menjamin terselenggarakannya suatu lingkungan politik yang stabil; *Ketiga*, demokrasi dipandang sebagai sistem yang paling alamiah dan manusiawi, sehingga semua rakyat dan negara manapun akan memilih demokrasi bila mereka diberi kebebasan untuk menentukan pilihannya.⁴

Sebagaimana menurut Moh. Mahfud MD, bahwa ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai dasar dalam bernegara, *Pertama*, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; *Kedua*, demokrasi sebagai asas kenegaraan yang secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan

³ Amin Rais, Kata Pengantar dalam *Seri Prisma; Demokrasi dan Proses Politik* (Jakarta: LP3ES 1986), hlm. xv.

⁴ *Ibid.*, hlm. vii-viii.

negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam rute yang berbeda-beda.⁵

Istilah demokrasi berasal dari dua akar kata bahasa Yunani Kuno yaitu “*demos*”, rakyat dan “*kratein*”, pemerintahan; jadi demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat. Beberapa pemahaman terhadap suatu negara yang menganut sistem demokrasi. *Pertama*, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai unsur-unsur yang saling terkait. *Kedua*, orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum. *Ketiga*, kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan melalui pemilihan umum yang bebas dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa dari suatu negara. Jadi, demokrasi adalah sistem pemerintahan yang dibentuk melalui pemilihan umum untuk mengatur kehidupan bersama atas dasar aturan hukum yang berpihak pada rakyat banyak, atau “*a government of the people, by the people, for the people*”.⁶

Ditinjau dari teori bentuk-bentuk pemerintahan ‘demokrasi’ adalah salah satu dari tiga bentuk pemerintahan menurut pembagian Herodutus dan Aristoteles. Bentuk lain menurut dua ahli pikir tersebut adalah *Monarchie* dan *Oligarchie*. Pembagian ini didasarkan pada jumlah orang yang memegang pemerintahan. Menurut mereka, jika pemerintahan dipegang oleh satu orang, maka disebut *Monarchie*, jika dipegang oleh sejumlah orang disebut

⁵ Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, ctk. Pertama, (Yogyakarta: Gama Media bekerjasama dengan Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, 1999), hlm. 5-6.

⁶ Harris G. Warren at all, sebagaimana dikutip Saefudin dalam Saefuddin, *Proses Pembuatan Undang-undang; Studi tentang Partisipasi masyarakat dalam Proses Pembuatan UU di Era Reformasi*, Desertasi, Fakultas Hukum UII, hlm. 14-16. Lihat juga Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka utama, 2001), hlm. 50. Lihat juga Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara hukum dan Konstitusi* (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 8.

Oligarchie, sedangkan jika pemerintahan berada di tangan rakyat secara bersama-sama disebut *Democratie*.⁷

Sejalan dengan itu Hans Kelsen menjelaskan bahwa "seluruh kekuasaan harus dijalankan oleh satu organ kolegiat yang para anggotanya dipilih oleh rakyat dan secara hukum harus bertanggungjawab kepada rakyat."⁸ oleh karena itu demokrasi esensinya tidak bisa dipisahkan dengan "rakyat" dan "kedaulatan rakyat." Berkaitan dengan itu C. F. Strong menyatakan :

Dalam pengertian ini demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mayoritas anggota-anggota masyarakatnya berpartisipasi dalam politik melalui suatu metode perwakilan yang menjamin pemerintah bertanggungjawab atas tugas-tugasnya terhadap masyarakat. Dengan kata lain secara kontemporer Negara Konstitusional harus didasarkan pada suatu sistem demokrasi perwakilan yang dikenal dengan kedaulatan rakyat.⁹

Begitu pula menurut Deliar Noer, bahwa negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.¹⁰

Samuel Huntington menyatakan, "Sebuah sistem politik dapat disebut demokratis bila para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara."¹¹

⁷ Solly lubis, *Ilmu Negara* (Bandung: Mandar Maju, 1990), hlm. 59.

⁸ Hans Kelsen, *Teori umum Tentang Hukum Dan Negara* (Bandung: NUANSA & NUSAMEDIA, 2006), hlm. 399-340.

⁹ C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern; Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia* (Bandung: NUANSA & NUSAMEDIA, 2004), hlm. 17.

¹⁰ Deliar Noer, *Pengantar Kepemikiran Politik* (Jakarta: C. V. Rajawali, 1983), hlm. 207.

¹¹ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)* (Malang: UMM Press, 2002), hlm. 16.

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa demokrasi itu pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang partisipatif, demokrasi adalah suatu konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karenanya rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan yang memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.

Pengertian demikian itu tercakup dalam pengertian kedaulatan rakyat, yaitu kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, yang diselenggarakan oleh dan untuk rakyat sendiri, serta yang secara terus-menerus membuka diri terhadap partisipasi rakyat yang seluas-luasnya dalam penyelenggaraan negara. Negara yang dapat menyelenggarakan gagasan demokrasi demikian ini merupakan negara yang baik dan ideal.¹²

Menurut Bagir Manan, bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan.¹³ Oleh karena itu praktek di setiap negara tidak selalu sama. Walaupun demikian sebuah negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak memenuhi unsur-unsur yaitu¹⁴:

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2. Ada kebebasan menyatakan pendapat;
3. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;

¹² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 241-242.

¹³ Bagir Manan, *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang II*, Makalah dalam Lokakarya Pancasila, Unpad, Bandung, 1994, hlm 2. Dikutip oleh Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah* (Bandung: PT ALUMNI, 2004), hlm. 16.

¹⁴ Arend Lyphard, *Democracies*, Yale University, 1984, hlm. 1. Dikutip Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum*, dalam Bagir Manan (Ed.), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia, dan Negara Hukum*, Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Dr. R. Sri soemantri Martosoewignjo, S.H., (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996), hlm. 58.

4. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara;
5. Ada hak bagi para aktifis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
6. Terdapat berbagai sumber informasi;
7. Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah, harus bergantung kepada keinginan rakyat.

Menurut Afan Gaffar, terdapat lima elemen empirik dari demokrasi, yaitu¹⁵ :

1. Masyarakat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat, berkumpul (*freedom of assembly*), hak untuk berpendapat (*freedom of speech*), dan menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*);
2. Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara teratur di mana si pemilih bebas menentukan pilihannya tanpa ada unsur paksaan;
3. Sebagai konsekuensi kedua hal di atas, warga masyarakat dapat mengaktualisasikan dirinya secara maksimal di dalam kehidupan politik dengan melakukan partisipasi politik yang mandiri (*autonomous participation*) tanpa digerakkan;
4. Adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas;
5. Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitment*) untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam proses penyelenggaraan negara

Jika ditinjau dari segi lingkup dan intensitas warga negara dalam pembuatan dan pelaksanaan putusan-putusan politik, maka demokrasi dapat dibedakan menjadi empat tingkatan, yaitu¹⁶:

1. Demokrasi Prosedural (Joseph Scumpter dan Huntington), demokrasi yang mengandalkan persaingan yang adil dan partisipasi warga negara untuk menentukan wakil rakyat atau pemimpin pemerintahan melalui Pemilihan Umum (pemilu) yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan akuntabel, juga disebut demokrasi minimalis.
2. Demokrasi Agregatif (Robert Dahl), demokrasi tidak hanya berupa keikutsertaan dalam pemilu yang luber, jurdil, dan akuntabel,

¹⁵ Saefuddin, *Proses...*, *op. cit.*, hlm. 16.

¹⁶ Ramlan Surbakti Dkk., *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum* (Jakarta: Kemitraan, 2008), hlm. 8-9.

namun terutama cita-cita, pendapat, preferensi, dan penilaian warga negara yang menentukan isi undang-undang, kebijakan, dan tindakan publik lainnya, karena meyakini prinsip *self-government* yang mendasari pengambilan keputusan mengenai undang-undang dan kebijakan publik oleh sebagian besar warga negara.

3. Demokrasi Deliberatif (Dennis Thompson, dan Amy Gutmann), berpandangan bahwa undang-undang dan kebijakan publik haruslah dirumuskan berdasarkan alasan dan pertimbangan yang dapat diterima oleh semua warga negara secara rasional, karena menekankan pentingnya otonomi, persamaan, dan kesetaraan individu, sehingga disebut juga *reasoned rule*.
4. Demokrasi Partisipatoris (Benjamin Barber), menyetujui penting nilai-nilai demokrasi seperti *self government*, persamaan, kesetaraan politik, dan *reasoned rule*, namun juga menekankan pada partisipasi seluruh warga negara yang berhak memilih terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan.

Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory*

memberi definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut:

Sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakannya dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.¹⁷

Sedangkan demokrasi itu sendiri didasari oleh beberapa nilai, yaitu :

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku
6. Menjamin tegaknya keadilan¹⁸

Agar dapat melaksanakan nilai-nilai demokrasi tersebut perlu diselenggarakan beberapa lembaga seperti pemerintah yang

¹⁷ Henry B. Mayo, *Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960, sebagaimana dikutip Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan judicial Review* (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 13.

¹⁸ *Ibid.*

bertanggungjawab; Dewan Perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan masyarakat yang dipilih melalui pemilu yang bebas dan rahasia; organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik; pers yang bebas menyatakan pendapat; dan sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.¹⁹

Ciri dan karakteristik utama pada demokrasi modern adalah adanya sistem perwakilan melalui lembaga perwakilan rakyat. Sistem ini diperlukan berhubung rakyat tidak ikut serta secara langsung menentukan jalannya pemerintahan, tetapi melalui wakil-wakilnya dalam Badan Perwakilan rakyat. Jadi rakyat mewakilkan kepada wakil-wakilnya untuk menentukan jalannya pemerintahan.²⁰

Bahwa adanya suatu sistem perwakilan, *representation* yang diwujudkan dalam lembaga perwakilan merupakan suatu keharusan bagi setiap negara yang menganut paham demokrasi perwakilan, hal mana sejalan dengan apa yang dikatakan oleh W. A. Bonger, bahwa "seandainya demokrasi tidak mempergunakan bentuk perwakilan, maka sedikitpun tidak akan ada lagi yang terlihat dari demokrasi dalam praktek."²¹

Ini berarti bahwa bilamana suatu negara tidak mempergunakan sistem perwakilan dalam pemerintahannya (*representative goverment*), maka negara tersebut bukanlah suatu negara demokrasi, akan tetapi kemungkinannya adalah negara *oligarkhi* atau negara *autokrasi*.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 14.

²⁰ Moh. Kusnadi dan Hamaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI dan CV. Sinar Bakti, 1988), hlm. 133.

²¹ W. A. Bonger, *Problem der Democratie (Masalah-Masalah demokrasi)*, Diterjemahkan L. M. Sitorus, (Jakarta: 1952), hlm. 27.

B. PEMILIHAN UMUM

Dalam suatu sistem politik demokrasi, kehadiran pemilihan umum (Pemilu) yang bebas dan adil (*freeand fair*) adalah suatu keniscayaan. Bahkan sistem politik apapun yang diterapkan oleh suatu negara seringkali menggunakan pemilu sebagai klaim demokrasi atau sistem politik yang dibangunnya, sistem demokrasi liberal, sistem komunis, sistem otoriter atau semi otoriter sebagaimana yang banyak diterapkan di beberapa negara dunia ketiga, hampir semua telah melakukan pemilu secara periodik. Pemilu telah menjadi bagian universal dari kehidupan masyarakat politik internasional. Oleh karena itu, bisa dipahami jika banyak ilmuwan politik yang menggunakan pemilu sebagai tolak ukur pelaksanaan demokrasi di suatu negara. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Ranney, ”*no free elections, no democracy*”.²²

Umumnya negara-negara modern (*modern states*) yang menganut demokrasi konstitusional (negara hukum yang demokratis)²³ dalam konstitusi mengatur tentang pemilihan umum. Kalau negara tersebut menganut sistem pemerintahan parlementer, maka pemilihan umum yang diatur dalam konstitusi tersebut adalah untuk memilih wakil-wakil rakyat di lembaga perwakilan, sedangkan apabila negara itu menganut sistem pemerintahan presidensial yang murni, umumnya pemilihan umum tersebut

²² Muh. Asfar dkk, *Model-model Sistem Pemilihan Di Indonesia* (Surabaya: PusDeHAM, 2003), hlm. 7.

²³ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila* (Jakarta: Aksara Baru, 1987), hlm. 14. Lihat juga Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar ...* op. cit. hlm. 52.

diselenggarakan untuk memilih presiden (Kepala Eksekutif) dan wakil-wakil rakyat pada lembaga perwakilan.²⁴

Menurut Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim "... pemilihan umum tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat. Dan karenanya bagi suatu negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, pemilihan umum itu harus dilaksanakan dalam waktu-waktu tertentu".²⁵ Ataupun seperti yang diungkapkan oleh Bagir Manan bahwa: "pemilihan umum yang diadakan dalam siklus 5 (lima) tahun sekali merupakan saat atau momentum memperlihatkan secara nyata dan langsung pemerintahan oleh rakyat. Pada saat pemilihan umum itulah semua calon yang ingin duduk sebagai penyelenggara negara dan pemerintahan bergantung sepenuhnya pada keinginan atau kehendak rakyat".²⁶

Menurut Affan Gaffar, bahwa dalam mewujudkan demokrasi tidak ada pilihan lain kecuali dengan memulainya dari sebuah Pemilihan Umum yang bebas, jujur, adil, dan kompetitif.²⁷

Hampir semua sarjana politik sepakat, bahwa pemilu merupakan satu kriteria penting untuk mengukur demokrasi sebuah sistem politik. Dahl (1985), Carter dan Herz (1982), Mayo (1982), Reanny (1990), dan

²⁴ R. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN* (Bandung: Tarsito, 1985), hlm. 5. Lihat juga Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988), hlm. 41-42. Lihat juga R. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 1.

²⁵ Moh. Kusnardi dan harmaily, *Pengantar ... op. cit.*, hlm. 329.

²⁶ Bagir Manan, *Susunan Badan Perwakilan Dan Tata Cara Menyusun Keanggotaan badan Perwakilan di Indonesia*, Makalan Ceramah di hadapan warga Dharma Wanita Unit Depkeh, Jakarta, Selasa 30-4-1991, hlm.11.

²⁷ Afan Gafar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hlm. xi.

Sundhaussen (1992), adalah diantaranya mereka sepakat bahwa kadar demokrasi sebuah pemerintahan dapat diukur, antara lain, dari ada tidaknya pemilu yang mengabsahkan pemerintahan itu.²⁸ Pemilihan Umum merupakan bagian penting dari lembaga-lembaga di dalam demokrasi modern.²⁹

Menurut Moh. Mahfud MD, bahwa pemilu mempunyai hubungan yang erat dengan prinsip demokrasi dan prinsip hukum sebagai prinsip-prinsip fundamental yang banyak dipergunakan di negara-negara modern. Dan pemilu berhubungan erat dengan demokrasi karena sebenarnya pemilu merupakan salah satu cara pelaksanaan demokrasi.³⁰

Hubungan pemilu dan demokrasi dapat dirangkaikan dalam sebuah kalimat; tidak ada demokrasi tanpa pemilu. Tampaknya pemilu menjadi prasyarat mutlak untuk menciptakan demokrasi. Pemilu menjadi sebuah jalan terwujudnya demokrasi, tetapi mewujudkan pemilu yang demokratis tidaklah mudah sebab praktek pemilu pada akhirnya hanya digunakan sebagai sebuah perhelatan prosedural untuk pergantian kekuasaan atau untuk membentuk lembaga-lembaga politik. Oleh karena itu, pemilu pada akhirnya memerlukan standar agar prakteknya tidak sekedar dijadikan prosedural formal pergantian kekuasaan atau pembentuk lembaga politik, tetapi pemilu menjadi ajang yang partisipatif, kompetitif, terbuka, jujur, dan adil.³¹

²⁸ Eef Saefulloh Fatah, *Pemilu dan Demokratisasi: Evaluasi terhadap Pemilu-pemilu Orde Baru*, dikutip dari *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, ctk. Pertama, (Jakarta: Mizan Pustaka dan Laboratorium Ilmu Politik Fisif Universitas Indonesia, Seri Penerbitan Studi Politik, 1997), hlm. 14.

²⁹ Moh. Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: UII-Press, 1993), hlm. 85.

³⁰ Moh. Mahfud. MD., *Hukum ... op. cit.*, hlm. 220.

³¹ Sri Hastuti Puspitasari, *Pemilu dan Demokrasi; Telaah Terhadap Prasarat Normatif Pemilu*, Jurnal Hukum, No. 25 Vol. 11-2004.

Ada sejumlah persyaratan untuk mewujudkan pemilu yang demokratis, antara lain yaitu:

1. Adanya pengakuan terhadap hak pilih universal. Semua warga negara, tanpa pengecualian yang bersifat ideologis dan politis, diberi hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu.
2. Ada keleluasaan untuk membentuk wadah bagi pluralitas aspirasi masyarakat pemilih. Masyarakat memiliki alternatif pilihan saluran aspirasi politik yang leluasa. Pembatasan jumlah kontestan Pemilu yang hanya mempertimbangkan alasan yuridis formal dengan menafikan perkembangan real aspirasi masyarakat adalah sebuah penyelewengan dari prinsip ini.
3. Tersedia mekanisme rekrutmen politik bagi calon-calon wakil rakyat yang demokratis.
4. Adanya kebebasan bagi pemilih untuk mendiskusikan dan menentukan pilihan.
5. Adanya komite atau panitia pemilihan yang independen.
6. Adanya keleluasaan bagi setiap kontestan untuk berkompetisi secara sehat.
7. Penghitungan suara yang jujur.
8. Netralitas birokrasi.³²

Pemilu demokratis dapat dilihat dari beberapa kategori: *Pertama*, dari kategori keberkalaan, pemilu dalam sistem demokrasi dilaksanakan secara berkala. *Kedua*, hak pilihnya bersifat universal. *Ketiga*, pendaftaran pemilih bersifat bebas, otonom, non birokratis. *Keempat*, penempatan calon bersifat otonom/bebas, *bottom up*. *Kelima*, penentuan pilihan politik masyarakat bersifat bebas otonom. *Keenam*, persepsi terhadap warga yang tidak menggunakan hak pilih bersifat partisipatif, konstruktif, tetap dihargai sebagai pilihan politik. *Ketujuh*, komite pemilu bersifat independent, representatif, dan netral. *Kedelapan*, penghitungan suara bersifat transparan dan jujur.³³

³² Eef saefulloh Fatah, *Pemilu ...* op. cit., hlm. 15-17.

³³ *Ibid.*, hlm. 17-18.

Praktek pemilu dibedakan menjadi dua tipe. *Pertama* pemilu sebagai formalitas politik, dan *kedua* pemilu sebagai alat demokrasi. Sebagai formalitas politik, pemilu hanya alat legalisasi pemerintahan non demokratis dan Pemilu dijalankan dengan cara yang tidak demokratis karena ada rekayasa untuk memenangkan partai tertentu, partai penguasa. Pemilu sebagai alat demokrasi dijalankan atas prinsip jujur, bersih, bebas kompetitif dan adil.³⁴

Meskipun pemilu bukanlah satu-satunya arena berdemokrasi, namun pemilu memiliki arti yang sangat strategis bagi proses berdemokrasi di sebuah negara. Arti penting pemilu adalah sebagai berikut:

1. Melalui pemilu warga negara dapat menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat ada di tangan rakyat, di mana rakyat yang berdaulat memilih wakil-wakilnya yang diharapkan akan memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya
2. Melalui pemilu warga negara dapat mengekspresikan hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk di dalamnya hak-hak untuk menyatakan pendapat, dan hak untuk berkumpul dan berserikat
3. Melalui pemilu dapat terbentuk pemerintahan yang memiliki legitimasi (pengakuan dari rakyat). Tanpa pemilu maka pemerintahan hanya mewakili kepentingan elite dan sekelompok masyarakat seperti yang terlihat dalam sistem monarkhi, diktator, dan otoriter.
4. Melalui pemilu pergantian kekuasaan dapat dilakukan secara teratur dan damai
5. Melalui pemilu dapat dilakukan rekrutmen politik secara terbuka. Di mana setiap warga negara mendapatkan kesempatan yang sama untuk mengisi jabatan publik
6. Melalui pemilu konflik kepentingan yang ada di tingkat masyarakat di pindahkan ke kelembagaan perwakilan rakyat, sehingga konflik bisa diselesaikan secara terlembaga dan tanpa kekerasan

³⁴ IDEA, *Penilaian Demokrasi di Indonesia*, Internasional IDEA, Stocholm, Swedia, 2000, hlm. 58. Dalam Sri Hastuti Puspitasari, *Pemilu Demokratis dan Peranserta Masyarakat*, Makalah dalam Seminar “*Peran Serta Masyarakat dalam Menyongsong Pemilu 2009*”, Diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri bekerjasama dengan PSHK FH-UII, tanggal 23 Agustus 2008, hlm. 2.

7. Melalui pemilu dapat dilakukan pendidikan politik kepada semua warga negara. Karena dalam pemilu warga negara dididik untuk memahami hak-hak dasarnya sekaligus tanggungjawab sosialnya sebagai warga negara. Dengan pemilu juga akan terbiasa menerima perbedaan kepentingan, sehingga perbedaan kepentingan tidak menimbulkan ancaman bagi keutuhan negara.³⁵

Menurut Syamsuddin Haris, pemilu mempunyai beberapa fungsi yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain:

1. Sebagai sarana legitimasi politik. Paling kurang ada tiga alasan mengapa pemilu bisa menjadi legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa. *Pertama*, melalui pemilu pemerintah sebenarnya bisa meyakinkan atau setidaknya memperbaharui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. *Kedua*, melalui pemilu pemerintah dapat pula mempengaruhi perilaku rakyat atau warga negara. Tak mengherankan apabila menurut beberapa ahli politik aliran fungsionalisme, pemilu bisa menjadi alat kooptasi bagi pemerintah untuk meningkatkan respon rakyat terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuatnya, dan pada saat yang sama, memperkecil tingkat oposisi atasnya. Dan *Ketiga*, dalam dunia modern para penguasa dituntut untuk mengadakan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan (*coercion*) untuk mempertahankan legitimasinya. Gramsci (1971) bahkan menunjukkan bahwa kesepakatan (*concent*) yang diperoleh melalui hegemoni oleh penguasa ternyata lebih efektif dan bertahan lama sebagai sarana kontrol dan pelestarian legitimasi dan otoritasnya ketimbang penggunaan kekerasan dan dominasi.
2. Fungsi perwakilan politik. Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat, baik dalam rangka mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintah dan program serta kebijakan yang dihasilkan. Pemilu dalam kaitan ini merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakil yang dapat dipercaya akan duduk dalam pemerintahan maupun legislatif.
3. Pemilu sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa. Kekuatan pemilu dengan sirkulasi elit didasarkan pada asumsi, bahwa elit berkuasa dari dan bertugas mewakili masyarakat luas. Dalam kaitan ini Kolobinska mengembangkan tiga tipologi sirkulasi elit, yaitu, *pertama*, elit yang berasal dari anggota segmen elit penguasa sendiri, jadi hanya berganti pada kedudukan sebagai penguasa; *kedua*, elit yang berasal dari warga non elit yang direkrut atau mendapatkan posisi sebagai elit penguasa; dan *ketiga*, elit baru

³⁵ Amirudin, at all, (ed), *Menjadi Pemilih yang Baik dalam Pemilu 2004*, (Yogyakarta: Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah Program Studi Ilmu Politik, PPS Universitas Gajah Mada bekerjasama dengan Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2003), hlm. 17.

memenangkan pertarungan dengan elit penguasa, kemudian menggantikannya.

4. Sebagai sarana pendidikan politik bagi rakyat. Pemilihan umum merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka, dan yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi. Dalam konteks Indonesia, fungsi pemilu sebagai sarana pencerdasan politik bagi rakyat ini menjadi penting lagi jika dihubungkan dengan cita-cita republik kita “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Dalam kaitan ini, maka struktur, proses, maupun fungsi pemilu diharapkan bisa mencerdaskan dan mencerahkan wawasan masyarakat, sehingga secara berangsur kehidupan politik pun dapat dipulihkan ke arah yang lebih demokratis.³⁶

Pemilihan umum dalam negara demokratis adalah proses pembentukan pemerintahan. Jika sebuah negara tidak atau gagal melaksanakan pemilihan umum, dapat dipastikan bahwa demokrasi telah berhenti. Hasil dari pemilihan umum menentukan warna dan integritas pemerintahan. Secara tidak langsung, hasil pemilihan umum mencerminkan kehendak umum (*volunte generale*) suatu bangsa yang tentu berubah-ubah dari waktu ke waktu sesuai dengan kondisi masyarakatnya. Karena itulah, pemilihan umum harus dilaksanakan secara berkala atau periodik untuk mengevaluasi pemerintahan dan mengetahui kehendak masyarakat.³⁷

Pentingnya pemilihan umum diselenggarakan secara berkala di karenakan oleh beberapa sebab. *Pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat

³⁶ Syamsuddin Haris, *Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum*: Catatan Pendahuluan dikutip dari Syamsudin Haris, at all., *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, sebuah Bunga Rampai, edisi pertama (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, 1998), hlm. 6-9.

³⁷ Jimly Asshiddiqie (Kata Pengantar) dalam buku Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi; Penyelesaian Hasil Pemilu 2004 Oleh Mahkamah Konstitusi RI* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. xiii.

dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara. *Kedua*, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang sudah dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. *Keempat*, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.³⁸

Untuk menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur itu diperlukan mekanisme pemilihan umum yang diselenggarakan secara berkala, sehingga demokrasi dapat terjamin, dan pemerintahan yang sungguh-sungguh mengabdikan pada kepentingan kepada seluruh dapat benar-benar bekerja secara efektif dan efisien. Dengan adanya jaminan sistem demokrasi yang beraturan demikian itulah kesejahteraan dan keadilan dapat diwujudkan dengan sebaik-baiknya.³⁹

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 415.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 415-416.

Untuk mencapai hasil pemilihan umum yang benar-benar mencerminkan kehendak rakyat sebagai dasar pembentukan pemerintahan, pemilihan umum harus dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip pemilihan yang *free ang fair*. Prinsip tersebut memungkinkan setiap warga negara memiliki dan dapat melaksanakan hak pilihnya secara langsung tanpa diskriminasi secara bebas tanpa paksaan atau tekanan apapun berdasarkan keyakinannya. Untuk menjamin pelaksanaan prinsip tersebut, pelaksanaan pemilihan umum harus bertindak secara jujur dan adil. Prinsip-prinsip tersebut selama ini kita kenal dengan asasa-asas pemilihan umum, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁴⁰

Perkembangan demokrasi Indonesia, dapat ditinjau dari sudut perkembangan Konstitusi (UUD) yang dipakai, yaitu:

- a. UUD 1945 periode pertama (18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949);
- b. Konstitusi RIS 1949 (27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950);
- c. UUDS 1950 (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959);
- d. UUD 1945 Periode Kedua (5 Juli 1959 – 19 Oktober 1999);
- e. UUD 1945 Periode Ketiga setelah mengalami Perubahan Pertama (19 Oktober 1999), Perubahan Kedua (18 Agustus 2000), Perubahan Ketiga (2001), dan Perubahan Keempat (2002).⁴¹

Dari konstitusi-konstitusi yang pernah berlaku tersebut, ternyata ketentuan normatif yang secara eksplisit memuat ketentuan imperatif tentang perlunya diselenggarakan Pemilihan Umum hanya terdapat dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950, sedangkan UUD 1945 sebelum mengalami amandemen, secara eksplisit tidak memuat tentang keharusan adanya Pemilu.

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie (Kata Pengantar) dalam buku Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi* ... op. cit., hlm. xiii.

⁴¹ Abdul Mukhtie Fajar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 87.

Baru sesudah UUD 1945 diamandemen dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 memuat ketentuan normatif tentang Pemilu (Pasal 22E).⁴²

C. LEMBAGA PERWAKILAN

Sepanjang sejarah yang tercatat, sistem perwakilan rakyat telah dikenal dan berkembang sejak masa Yunani Sebelum Masehi dan terus berkembang hingga sekarang ini. Pada masa Yunani, organisasi negara kota Yunani SM pada umumnya terdiri dari seorang raja atau penguasa sebagai kepala pemerintah, sebuah dewan penasihat penguasa, dan sebuah permusyawaratan rakyat. Di negara kota Sparta dewan penasihat itu dinamakan *Gerousia* dan badan permusyawaratan rakyat/polis disebut *Apella* yang di Athena disebut *Ekklesia*. Secara formal setiap warga negara kota Athena adalah anggota *Ekklesia* (artinya mereka yang dipanggil) atau lengkapnya *Ekklesia tou dimou* (permusyawaratan polis). Setiap anggota *Ekklesia* berhak untuk didengar, serta ikut dalam pemungutan suara. Masalah yang dibicarakan mencakup semua masalah yang terkait dengan kehidupan rakyat, misalnya pengalokasian dana untuk bangunan umum, tempat-tempat ibadat, patung-patung, jalan jalan, kapal-kapal, masalah perang dan damai, perjanjian dengan negara lain, pemeliharaan keamanan dan ketertiban umum, dan juga masalah pemilihan para pejabat, pengawasan dan penghukuman mereka.⁴³

Kerajaan Romawi mengambil alih organisasi kenegaraan dari Yunani itu. Pendiri negara kota Roma, Romulus, memilih seratus orang dari para kepala keluarga dari pengikutnya yang dinamakan *Patres* dan keturunannya

⁴² *Ibid.*, hlm. 87-88.

⁴³ Tambunan, A.S.S., *Hukum Tata Negara Perbandingan* (Jakarta: Puporis Publisher, 2001), hlm. 36.

disebut *Patriciers* (kaum ningrat), untuk menjadi dewan penasihat yang dinamakan *Senes* yang kemudian dinamakan *Senat*. Disamping *Senes*, masih ada dewan penasihat lain yang dinamakan *Comitia*, yang terdiri dari tiga jenis yaitu *comitia*, *concilia*, dan *contiones*. Dari ketiga Jenis *Comitia* ini *Comitia* lah yang terpenting, karena putusan-putusan *Comitia* juga mempunyai kekuatan sebagai undang-undang dan dinamakan *lex*. *Comitia* dalam sejarah Romawi kemudian berturut-turut dinamakan *Comitia Curiata*, *Comitia Centuriata*, dan *Comitia Tributa*.⁴⁴

Sebelum tahun 500 SM, *Senat* bersama *Comitia Curiata*, memilih raja, mempertimbangkan hal-hal yang akan diajukan kepada raja, serta melakukan tugas-tugas keagamaan dan yudisial tertentu. Kemudian timbul badan-badan lain yaitu *Concilium Plebis* (perwakilan golongan rakyat biasa) dan *Comitia Centuriata* (perwakilan “komandan satuan-sertaus orang”) yang ikut serta dalam pembentukan undang-undang. Sampai sebelum tahun 287 SM, semua putusan kedua badan tadi memerlukan pengesahan *Senat*, sedangkan setelah itu, semua putusan *plebs* sepenuhnya mempunyai kekuatan undang-undang.⁴⁵

Pada masa pemerintahan Islam, khususnya setelah meninggalnya Nabi Muhammad SAW yaitu sejak masa Khalifar Umar ibn Khattab dikenal *Asy Syura* atau *Ahl Halli Wal Aqdi*, yaitu musyawarah beberapa sahabat senior untuk menentukan kebijakan negara dan nuntut mengangkat khalifah, walaupun dalam bentuk yang belum terlembagakan secara tersendiri.⁴⁶

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 36-37.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), hlm. 138.

Sebelum masa Islam, di kota Mekkah telah dikenal apa yang disebut *Darun Nadwah*, yaitu perwakilan tokoh-tokoh masyarakat di kota Mekkah untuk merumuskan masalah negara dan kemasyarakatan.⁴⁷ Pembentukan lembaga Majelis *Asy Syura* atau *Ahl Halli Wal Aqdi* yang pertama sekali dalam sejarah Islam yaitu pada masa pemerintah *Bani Umayyah II* di Spanyol yaitu pada masa Khalifah Al Hakam II (961-976 M). Pada saat itu anggota dari *Ahl Halli Wal Aqdi* terdiri dari pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat, dan yang bertindak sebagai ketua adalah langsung oleh *Khalifah*. Kedudukan anggota *Majelis Asy Syura* ini adalah setingkat dengan pemerintah. Lembaga ini melakukan musyawarah dalam masalah-masalah hukum dan membantu khalifah menjalankan pemerintahan negara.⁴⁸

Pada awal kerajaan-kerajaan *Anglo Saxon* – yang paling terkenal adalah Raja Kent dan Wessex – raja hanya mengumumkan undang-undangnya dengan persetujuan *Witans* (permusyawaratan orang-orang besar, orang awam, kaum rohaniawan dan golongan-golongan). Dari lembaga *Witans* inilah kemudian berkembang dewan/badan penasihat bagi raja yang dikenal dengan *curiae regis*, *concilia* dan kemudian *magna concilia*. Para anggota dewan ini dilibatkan dalam masalah-masalah negara dengan maksud agar mereka terlibat juga dalam pelaksanaan putusan-putusan raja.⁴⁹

Di Inggris pada awalnya badan ini dinamai *magnum concilium*, yang merupakan lembaga feodal yang terdiri dari kaum ningrat dan rohaniawan,

⁴⁷ Fuad Said, H. A., *Ketatanegaraan Menurut Islam* (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2001), hlm. 89.

⁴⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah ...* op. cit., hlm. 142.

⁴⁹ Tambunan. A.S.S., *Hukum Tata ...* op. cit., hlm. 37-38.

yaitu suatu lembaga yang memberikan legitimasi bagi raja untuk memungut pajak kalau kas raja kosong. Karena hal ini terlalu sering dilakukan oleh raja maka pada 15 Juni 1215, para bangsawan dan rohaniawan memaksa raja untuk menandatangani *Magna Charta*, yaitu suatu piagam yang mengandung prinsip bahwa Raja terikat kepada hukum dan rakyat mempunyai hak untuk menciptakan mekanisme agar raja mematuhi, kalau perlu melalui pemberontakan.⁵⁰ Pada tahun 1254, keanggotaan *magnum concilium* mulai diperluas dengan ditambah wakil-wakil rakyat biasa (*the commoners*) dari distrik-distrik (*countes*) dan kota-kota. Badan inilah yang kemudian berkembang menjadi parlemen di Inggris. Badan ini menyetujui permintaan raja akan tetapi setelah mereka mengeluarkan keluhan dan uneg-unegnya, dan inilah yang menjadi fungsi pertama dari parlemen.⁵¹

Karena terjadi perebutan kekuasaan antara raja dan parlemen yang selalu muncul selama lebih kurang 4 abad di Inggris hingga terjadi perang saudara selama 1640-1648 menyebabkan dihapuskannya jabatan raja. Tampuk kekuasaan dipegang oleh parlemen yang kemudian menimbulkan sistem diktatur. Walaupun kemudian tampuk kekuasaan dipegang kembali oleh raja namun parlemen telah berhasil mengeluarkan beberapa keputusan penting yang membatasi kekuasaan raja antara lain *Habeas Corpus Act* (1679) yang mencegah penangkapan/penahanan seseorang secara sewenang-weang oleh penguasa. Kemudian pada tahun 1689 keluar *Bill of Rights* yang menutup kemungkinan peniadaan atau pengurangan kekuasaan parlemen oleh

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

raja. Raja tidak mungkin lagi menarik pajak dari rakyat tanpa persetujuan parlemen dan raja tidak diperkenankan lagi menerbitkan peraturan-peraturan kecuali dalam rangka pelaksanaan undang-undang buatan parlemen. Pada tingkat terjadilah pembedaan antara kekuasaan membentuk undang-undang dan kekuasaan pemerintahan.⁵²

Sejak abad ke-14, para anggota parlemen Inggris secara lambat laun memisahkan diri ke dalam dua kelompok yaitu kaum rohaniawan dan ningrat (*the lords spiritual an temporal*) di satu pihak dan sisanya yaitu para wakil dari kota dan pedesaan di lain pihak. Mengingat perbedaan sosial antara dua kelompok itu dianggap alamiah, terbagilah parlemen Inggris dalam dua kamar yaitu kamar pertama : *The House of Lords* dan kamar kedua : *The House of Commons*. Kamar pertama ditempati oleh para anggota yang diangkat seumur hidup yaitu para kepala gereja dan kaum ningrat bahkan anggota dari kaum ningrat bisa diwariskan kepada keturunannya sepanjang masih memiliki keturunan laki-laki, sedangkan kamar yang kedua diisi oleh para anggota yang memperoleh kedudukannya melalui pemilihan umum. Pemisahan dua kamar ini pada perkembangan selanjutnya berhubungan erat dengan tata cara pengambilan putusan. Kamar yang pertama : *The House of Lords* menjaga terhadap kecerobohan atau keradikalan kamar yang kedua.⁵³

Perkembangan yang sama juga terjadi di Eropa daratan, walaupun sedikit berbeda dengan di Inggris karena perkembangan lembaga perwakilan itu sering terputus oleh perang dan revolusi yang terus menerus. Akan tetapi

⁵² *Ibid.*, hlm. 40.

⁵³ *Ibid.*, hlm. 43.

dalam lembaga perwakilan itu selalu terwakili kelompok ningrat dan rohaniawan di satu pihak dan golongan rakyat biasa di pihak lain.

Berbeda dengan di Inggris, di Amerika sebagai negara baru membentuk sistem pemerintahan khususnya lembaga perwakilan berdasarkan teori-teori yang berkembang pada saat itu berdasarkan pengalaman negara-negara Eropa dan Inggris yang cukup lama. Parlemen di Amerika Serikat terbagi dalam dua kamar yaitu terdiri dari *Senat*, kamar pertama, dan *House of Representatif* (HoR), kamar kedua. *Senat* diisi oleh perwakilan negara-negara bagian yang dipilih satu kali dalam 4 tahun, sedangkan *House of Representative* dipilih setiap 2 tahun sekali yang mewakili daerah-daerah pemilihan secara proporsional di seluruh negara Amerika Serikat. Kedua kamar parlemen di Amerika ini sama-sama memiliki hak membahas dan menyetujui setiap undang-undang, walaupun dalam beberapa hal parlemen memiliki posisi yang lebih berwibawa daripada *HoR* antara lain karena memiliki kewenangan selaku pengadilan dalam hal untuk memberhentikan *Predisen* atau hakim federal. Setiap undang-undang diajukan dan di bahas oleh masing-masing kamar dan disetujui oleh kamar lainnya serta oleh Presiden dan Presiden memiliki hak veto dalam hal ia tidak setuju atas suatu rancangan undang-undang. Dalam hal yang demikian rancangan undang-undang itu diputuskan secara final oleh sidang *Congress* (gabungan *Senat* dan *HoR*), yang apabila disetujui oleh 2/3 anggota *Congress* rancangan undang-undang itu menjadi undang-undang dan veto Presiden gugur.

Konsep perwakilan rakyat ini terus berkembang dan memiliki beberapa corak yang berbeda sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Pada garis besarnya paling tidak ada dua konsep yang menonjol dalam pemikiran Barat mengenai sistem perwakilan, yaitu *pertama*; konsep yang terkait dengan hubungan antara lembaga perwakilan dengan pemerintah. Sehubungan dengan hal tersebut ada dua konsep yang berkembang yaitu, pertama; lembaga perwakilan dimaksudkan untuk mengekang dan mencegah tindakan sewenang-wenang raja terhadap rakyat. Jadi lembaga perwakilan rakyat sebagai sarana untuk membatasi kekuasaan raja terhadap rakyat, kedua; lembaga perwakilan rakyat dimaksudkan untuk menggantikan sistem demokrasi langsung, sehingga melalui lembaga perwakilannya masyarakat dapat berpartisipasi dalam penentuan masalah-masalah kenegaraan.

Konsep *kedua*, terkait dengan hubungan lembaga perwakilan dengan rakyatnya, yang dalam hal ini berkembang dua konsep, yaitu pertama; wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan tidak tergantung pada kehendak atau instruksi dari mereka yang memilihnya artinya para wakil itu bebas untuk bertindak dan membuat kebijaksanaan nasional berdasarkan keyakinannya sendiri. Menurut konsep ini, para wakil terpilih bukanlah untuk membela/mengurus kepentingan para pemilihnya saja tetapi untuk kepentingan rakyat secara keseluruhan. Inggris dan Perancis, juga Jerman menganut konsep ini. Kedua; didasarkan pada teori kedaulatan rakyat yang mengajarkan bahwa para wakil dalam lembaga perwakilan hanya merupakan perantara saja (*the people's agents*). Karena para wakil itu harus mengikuti

instruksi para pemilihnya atau rakyat. Amerika Serikat termasuk penganut konsep yang kedua ini.⁵⁴

Dalam perkembangan modern sekarang ini lembaga perwakilan rakyat telah berkembang sedemikian rupa, sehingga memiliki fungsi yang cukup luas dan beragam dan tidak lagi terpaku pada fungsi legislatif seperti konsep Montesquieu. Menurut Robert A. Packenham, seperti dikutip Tambunan,⁵⁵ fungsi-fungsi lembaga perwakilan rakyat yang ditelitinya di Afrika, Asia dan Amerika Selatan, adalah : a) *legitimation*, b) *safety valve*, c) *recruitment, socialization, training*, d) *law making*, e) *interest articulation*, f) “*exit*” *function* (penggantian pemerintah), g) *administrative oversight & patronage*, h) *arrange-running function*, i) *decision making*, j) *mobilization*, k) *promote national integration and development of a national identity*, l) *representation & consensus building*, m) *election*, n) *channeling inter-group conflict*, o) *teaching*, dan q) *communication function*.

Lembaga Perwakilan Rakyat di Amerika Serikat memiliki fungsi, sebagai berikut : a) *representative*, b) *Legislatif*, c) *Administratif*, misalnya dalam melakukan pengawasan terhadap administrasi pemerintahan serta pengangkatan pejabat-pejabat administratif pemerintahan, d) *Investigative*, seperti pada saat persiapan pembuatan rancangan undang-undang atau penyelidikan atas kasus-kasus tertentu, dan e) *Judicial function*, seperti *impeachment* terhadap Presiden maupun hakim federal.

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 45-46.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 47-48.

Di Indonesia, setelah perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonseia Tahun 1945 (UUD 1945), lembaga perwakilan rakyat pada tingkat pusat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar. Sebelum perubahan lembaga perwakilan rakyat terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan setelah perubahan menjadi tiga lembaga; yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Disamping itu baik sebelum maupun sesudah perubahan UUD 1945 dikenal juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun DPRD Kabupaten dan Kota.⁵⁶

Sebelum perubahan UUD 1945, kedudukan MPR merupakan lembaga tertinggi negara dan melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Perwakilan dalam MPR terdiri dari tiga pilar perwakilan yaitu perwakilan politik (*political representation*), yaitu para anggota DPR yang dipilih dalam pemilihan umum, perwakilan fungsional (*functional representation*), yang terdiri dari para utusan golongan dan perwakilan kedaerahan (*regional representation*) yaitu para utusan daerah. Karena itu, MPR diartikulasikan sebagai representasi dan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. MPR sebagai lembaga perwaklilan rakyat tidak sama dengan yang dikenal di berbagai negara yang biasanya merupakan lembaga pembentuk undang-undang, akan tetapi hanya terbatas sebagai pembentuk UUD termasuk melakukan perubahan yaitu sebagai lembaga konstituante. Sedangkan lembaga

⁵⁶ Hamdan Zoelva, "Sistem Perwakilan Rakyat di Indonesia" dalam <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sitem-perwakilan-rakyat-di-indonesia/>

perwakilan yang memiliki kewenangan membentuk undang-undang itu dalam ketatanegaraan Indonesia adalah DPR (walaupun tidak sepenuhnya karena dilakukan bersama Presiden).⁵⁷

Perubahan yang terjadi tidak saja pada jumlah lembaga perwakilan rakyat akan tetapi lebih jauh dari itu, yaitu perubahan pada susunan dan kedudukannya, kewenangannya serta mekanisme pengisian jabatannya. Perubahan ini membawa implikasi yang sangat luas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga negara yang lainnya dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya dalam ketatanegaraan Indonesia, maupun bagi perkembangan negara demokrasi modern. Walaupun sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat, ketiga lembaga tersebut memiliki fungsi yang berbeda serta keterwakilan (representasi) yang berbeda pula.⁵⁸

Jimly Asshiddiqie, mengemukakan beberapa prinsip mendasar yang menentukan hubungan antar lembaga negara adalah: *Pertama*, Supremasi konstitusi. Salah satu perubahan mendasar dalam UUD 1945 adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”. Ketentuan ini membawa implikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilakukan menurut ketentuan Undang-undang Dasar. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara di atas lembaga-lembaga tinggi lainnya. UUD 1945 menjadi dasar hukum tertinggi pelaksana

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

kedaulatan rakyat. Hal ini berarti kedaulatan rakyat dilakukan oleh seluruh organ konstitusional dengan masing-masing fungsi dan kewenangannya berdasarkan UUD 1945. *Kedua*, Sistem Presidensial. Sistem pemerintahan itu dikatakan bersifat Presidensial apabila: a) kedudukan kepala negara tidak terpisah dari jabatan kepala pemerintahan; b) kepala negara tidak bertanggung jawab kepada parlemen, melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya; c) kabinet sepenuhnya bertanggung jawab kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara atau sebagai administrator yang tertinggi. *Ketiga*, Pemisahan kekuasaan atau *Check and Balances*.⁵⁹

Hubungan antara kekuasaan eksekutif yang dilakukan oleh Presiden, kekuasaan legislatif oleh DPR (dan dalam hal tertentu oleh DPD sebagai *co-legislator*), dan kekuasaan yudikatif yang dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan perwujudan sistem *Check and Balances*.⁶⁰

Pranata demokrasi perwakilan dalam UUD 1945 pasca perubahan bertumpu pada tiga tiang, yaitu DPR, DPD, dan Presiden. Kedudukan Presiden setelah perubahan UUD 1945 karena Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka dalam diri Presiden terdapat unsur representatif, karena Presiden mendapatkan legitimasi langsung dari rakyat yang tidak berbeda dengan DPR dan DPD.

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar ...* op. cit. hlm. 338-339.

⁶⁰ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 643.

BAB III
PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENURUT
UU NO. 22 TH.1999 DAN UU NO. 32 TH. 2004

**A. KELEBIHAN DAN KEKURANGAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH
OLEH DPRD DALAM UU NO. 22 TH. 1999**

Gerakan Reformasi 1998 yang merupakan upaya untuk melakukan koreksi total terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara yang dijalankan oleh Orde baru selama tiga puluh dua tahun telah menghendaki berbagai perubahan, termasuk penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena dianggap merupakan salah satu sumber ketidakadilan politik dan pemerintahan.

Gejolak reformasi dilandasi dengan pemikiran paradigma baru, yakni “demokratisasi” di semua bidang kehidupan bangsa, berdasar asas keadilan sosial, maka hasrat untuk revisi dan demokratisasi pemerintahan di daerah makin menonjol. Keseimbangan antara “perlu berlangsungnya kekuasaan dan kewibawaan Pemerintah Pusat di daerah” di satu sisi, dan “perlunya peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah melalui pemerintahan yang demokratis” di sisi lain, semakin menjadi fokus perhatian dan kebijakan yang lebih menekankan kepada prinsip-prinsip desentralisasi, demokrasi, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keaneka-ragaman Daerah.¹

Oleh karena itu di bidang politik dan pemerintahan telah melahirkan agenda dan kesepakatan nasional baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang ditandai dengan terbitnya Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat

¹ M. Solly Lubis, *Otonomi Daerah*, Seminar Pengkajian Daerah Pengembangan Aspirasi Daerah Sumatera Utara, Dikutip dari Marzuki Lubis, *Pergeseran garis Peraturan Perundang-undangan tentang DPRD dan Kepala Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 2011), hlm. 154.

dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, telah menciptakan paradigma baru tatanan Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tersebut dapat dilihat beberapa aspek penyelenggaraan Otonomi Daerah, yaitu:

1. Pembangunan Daerah sebagai bagian integral pembangunan nasional, melalui Otonomi daerah, pengaturan sumber daya nasional yang berkeadilan, dan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah.
2. Otonomi Daerah diberikan dengan prinsip kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional, dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
3. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman Daerah.
4. Pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional antara Pusat dan Daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat Daerah dan bangsa secara keseluruhan.
5. Pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara efektif dan efisien serta bertanggung jawab, transparan, terbuka, dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada usaha kecil, menengah dan koperasi.
6. Perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi, luas, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di Daerah.
7. Pemerintah Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan.
8. Penyelenggaraan otonomi daerah dalam kerangka mempertahankan memperkokoh NKRI, dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan dan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan DPRD dan masyarakat.²

Guna mewujudkan amanat reformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka pada tanggal 7 Mei 1999, Presiden mengesahkan undang-undang pemerintahan daerah baru, yaitu Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang lahir pada era reformasi yang penuh dengan perubahan dinamis. Suasana batin pada saat penyusunan

² J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah ; Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global* (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), hlm. 54.

undang-undang ini memberik pengaruh yang besar terhadap filosofi serta paradigma yang digunakannya, diantaranya terlihat dari keberadaan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 bercorak sangat desentralistik, sehingga dipandang merupakan “anti tesa” dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang bercorak sentralistik dan Undang-Undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Dalam hubungan ini terdapat beberapa prinsip yang melekat pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, yaitu:

Pertama, prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Oleh sebab itu, undang-undang ini diberi nama undang-undang pemerintahan daerah. Ini berarti menegaskan bahwa dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Konteks yang demikian dapat diperhatikan dengan adanya pemberian titik berat otonomi kepada Kabupaten dan Kota yang tidak lagi menyelenggarakan asas dekonsentrasi. Prinsip dekonsentrasi hanya diberikan kepada Pemerintahan Propinsi.

Kedua, prinsip pendemokrasian pemerintahan daerah. DPRD diposisikan sebagai lembaga yang memiliki otonomi murni dibandingkan dengan eksekutif, karena anggota DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat. Bahkan rekrutmen Kepala Daerah diberikan kewenangan sepenuhnya kepada rakyat daerah melalui DPRD, tanpa intervensi dari pemerintah pusat. Demikian juga dalam pembuatan Peraturan Daerah oleh DPRD bersama-sama Kepala Daerah tidak perlu lagi harus terlebih dahulu mendapat

pengesahan dari Pemerintah Pusat, termasuk adanya pertanggung jawaban Kepala Daerah kepada DPRD. Penjelasan Umum undang-undang ini antara lain menyebutkan: “hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

Ketiga, prinsip menjalankan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan, kecuali yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menyebutkan pengecualian kewenangan daerah adalah meliputi: kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Akan tetapi kewenangan otonomi luas tersebut harus tetap memperhatikan faktor-faktor yang secara riil ada dan diperlukan serta tumbuh dan berkembang di daerah, sehingga tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.³

Kelahiran UU No. 22 Tahun 1999 memang lebih bernuansa politis, karena berbagai penyimpangan yang dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru melalui berbagai kebijakan yang diterapkan terhadap Daerah selama ini. Ada

³ Marzuki Lubis, *Pergeseran ...* op. cit., 156-157.

perlakuan diskriminatif dalam kebijakan pembangunan maupun distribusi kewenangan dan keuangan antara satu daerah dengan daerah yang lain, antara Jawa dan Luar Jawa. Akhirnya, Daerah menuntut perombakan kebijakan struktur pemerintahan di Pusat maupun di Daerah.⁴

Di dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ada beberapa terobosan baru terhadap kedudukan dan peranan lembaga perwakilan rakyat di daerah yang selama Orde Baru terkesan “mandul dan pasid”. *Pertama*, DPRD tidak lagi ditempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah. Menurut UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 1 huruf b, Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonomi yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah. Sedangkan DPRD adalah Badan Legislatif Daerah. *Kedua*, Pemilihan Kepala Daerah tidak lagi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, tetapi menjadi kewenangan DPRD. DPRD diberi kewenangan untuk memilih dan menentukan siapa calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat, Pemerintah Pusat tinggal mengesahkannya. Apabila menurut UU No. 5 Tahun 1974 pengisian Wakil Kepala Daerah “dapat” diajukan oleh Kepala Daerah kepada DPRD sepanjang menurut pertimbangan Kepala Daerah diperlukan, maka menurut UU No. 22 Tahun 1999 pengisian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Sehingga calon yang akan dipilih oleh DPRD melalui musyawarah atau pemungutan suara menetapkan

⁴ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan Ketiga (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm. 137.

sekurang-kurangnya dua pasang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang akan dipilih satu pasang diantaranya oleh DPRD.

Ketiga, dalam menjalankan tugas dan kewajibannya Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD, dan wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD setiap akhir tahun anggaran. DPRD juga diberi kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, sehingga apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD Kepala Daerah tersebut tidak bisa dicalonkan kembali pada periode berikutnya. *Keempat*, DPRD bisa mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden apabila pertanggung jawaban Kepala Daerah ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD. Sehingga, DPRD tidak perlu menunggu sampai lima tahun untuk memerintah, tetapi setiap saat, minimal sekali dalam setahun, DPRD dapat meminta keterangan dan pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Kelima, untuk pertama kalinya DPRD dapat memaksa seorang pejabat negara, atau pejabat pemerintah, atau bahkan warga negara kebanyakan untuk memberikan keterangan di hadapan DPRD, kalau memang lembaga tersebut merasa memerlukan keterangan atau informasi dari pejabat ataupun warga masyarakat. Kalau yang bersangkutan menolak untuk memberikan keterangan, sementara keterangan tersebut sangat diperlukan oleh DPRD dalam rangka pelaksanaan tugasnya, maka yang bersangkutan dapat dikenakan ancaman dengan pidana kurungan paling lama satu tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD (*Contempt of Parliament*).⁵

⁵ *Ibid.*, hlm. 137-139.

Dengan kewenangan yang demikian besar pada diri DPRD, diharapkan proses demokrasi di daerah akan berjalan lebih baik dari sebelumnya. Anggota DPRD dituntut untuk memiliki kepekaan yang tinggi dan aspiratif terhadap tuntutan masyarakat di daerah. Untuk itu, perlu ada pembekalan bagi anggota-anggota DPRD dalam berbagai bidang, khususnya berkaitan dengan pelaksanaan hak-hak, kewajiban-kewajiban, tugas dan wewenang sebagai wakil rakyat, karena melalui UU No. 22 Tahun 1999 tersebut kunci sukses otonomi daerah tidak semata-mata di tangan kepala Daerah tetapi juga di tangan wakil rakyat (DPRD).⁶

Meskipun UU No. 22 Tahun 1999 telah memberikan kewenangan yang besar kepada daerah, khususnya melalui DPRD, dalam prakteknya tidak sedikit perilaku menyimpang yang dilakukan oleh beberapa anggota DPRD, misalnya dalam proses pemilihan Kepala Daerah, pembahasan dan pembentukan peraturan daerah, dan pembahasan laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah. Perilaku menyimpang yang sering disorot masyarakat antara lain menyangkut pemilihan Kepala Daerah. Di beberapa daerah di Jawa Timur, banyak hasil pilihan DPRD untuk jabatan Kepala Daerah yang ditolak masyarakatnya. Artinya, apa yang dikehendaki masyarakat sering diaspirasikan secara berbeda oleh wakil-wakilnya di DPRD. Akibatnya, hasil pilihan DPRD dipermasalahkan oleh masyarakat yang diwakilinya. Sebagai contoh, pemilihan Bupati Sampang, Mojokerto, pemilihan Walikota

⁶ *Ibid.*, hlm. 139.

Surabaya, dan seterusnya. Peristiwa tersebut mewarnai perpolitikan di daerah.⁷

Kalau selama Orde Baru penyimpangan demokrasi lebih banyak oleh Pemerintah melalui UU No. 5 Tahun 1974, sekarang penyimpangan itu sering dilakukan oleh wakil-wakil rakyat di DPRD. Hal ini terjadi karena UU No. 22 Tahun 1999 tidak memberikan pengaturan secara tegas siapa yang mengontrol aktifitas kelembagaan DPRD. Sehingga, kalau terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh anggota DPRD, baik sendiri-sendiri maupun kolektif (kelembagaan), undang-undang tidak memberikan solusi yang baik.⁸

Karena UU No. 22 Tahun 1999 mengatur kedudukan DPRD terpisah dari Pemerintah Daerah (eksekutif), DPRD diposisikan sebagai legislatif daerah, tidak jarang muncul anggapan bahwa DPRD adalah atasan dari Pemerintah Daerah (eksekutif) sehingga Kepala Daerah harus tunduk pada “keinginan” DPRD. Beberapa kasus dapat dipakai sebagai contoh, betapa kedudukan Kepala Daerah sangat tergantung pada dukungan parlemen daerah (DPRD), utamanya dalam laporan pertanggung jawaban Kepala Daerah.⁹

Dalam kurun waktu lima tahun berjalan setelah penerapan UU No. 22 tahun 1999, muncul berbagai distorsi dalam implementasinya, bahkan muncul “ketegangan-ketegangan”. Salah satunya adalah ketegangan antara Kepala Daerah dan DPRD dalam membangun kemitraan kerja di daerah. DPRD yang sekarang merasa kedudukannya lebih tinggi dari Kepala Daerah, dapat

⁷ *Ibid.*, hlm. 146-147.

⁸ *Ibid.*, hlm. 147.

⁹ *Ibid.*

meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah, bahkan dapat menjatuhkan Kepala Daerah. Tidak sedikit pemberitaan di media massa tentang permainan kotor anggota DPRD yang menjadikan Kepala Daerah sebagai “sapi perahan” melalui laporan pertanggung jawaban (LPJ) Kepala Daerah, baik laporan akhir tahun anggaran maupun laporan akhir masa jabatan. Sementara itu, pihak eksekutif memandang kinerja DPRD tidak optimal dan justru sering “merepotkan” eksekutif daerah, ditambah lagi citra buruk anggota DPRD yang terlibat korupsi di sejumlah daerah.¹⁰

Menurut Syaukani dan AfanGaffar, implikasi yang negatif dari pemberian hak yang sangat besar terhadap DPRD, yaitu kemungkinan akan terjadi “konflik” yang berkepanjangan antara Kepala Daerah dengan DPRD. Hal tersebut sangat mungkin terjadi apabila sejumlah faktor yang lainnya ikut mendukung, misalnya: 1) gaya kepemimpinan Kepala Daerah berbeda dengan Pimpinan DPRD; 2) latar belakang kepentingan yang berbeda secara diametris antara pimpinan DPRD dengan Kepala Daerah; dan 3) latar belakang pengalaman berpolitik dan penyelenggaraan pemerintahan yang sangat berbeda di antara Kepala Daerah dengan anggota DPRD.¹¹

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 149.

¹¹ Syaukani HR, dkk., *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan* (Yogyakarta: Kerjasama Pustaka Pelajar dengan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2002), hlm. 199-200.

B. KELEBIHAN DAN KEKURANGAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG OLEH RAKYAT DALAM UU NO. 32 TH. 2004

Perubahan sistem otonomi daerah (*desentralisme*) khususnya dalam sistem pemerintahan daerah (*local government*), dengan melahirkan berbagai produk perundang-undangan, sebagai sebuah keniscayaan dari hasil prosesi ideal dalam amandemen UUD 1945 (konstitusi RI), dalam memformulasikan cita-cita dan tujuan bangsa seperti tergambar dalam Pembukaan UUD 1945, sungguh melahirkan bentuk dan warna warni sistem ketatanegaraan. Hal yang sangat prinsipil dalam memproduksi perundang-undangan adalah tentang mekanisme pemilihan kepala daerah dari demokrasi tak langsung (*direct democracy*) ke dalam sistem demokrasi langsung (*indirect democracy*).

Pemilihan kepala eksekutif (Gubernur, Bupati/Walikota) serta anggota-anggota legislatif lokal secara langsung merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Tanpa itu, amanat desentralisasi berbagai kewenangan dari pusat (politik, administratif, fiskal, dan ekonomi) kepada daerah, pada pelaksanaannya hanya berupa desentralisasi KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Sebagus apa pun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri.

Sejarah politik ketatanegaraan mencatat, khususnya sistem pemilihan kepala daerah (pilkada), telah dilakukan dalam tiga sistem. Yakni sistem penunjukan/pengangkatan oleh pemerintah pusat (masa kolonial Belanda, Jepang), Undang-Undang No. 27 Tahun 1902, Undang-Undang No. 22 Tahun

1948, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960; sistem pemilihan perwakilan semu (Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, dan sistem pemilihan perwakilan (Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999). Penerapan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 maupun Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 disertai alasan “situasi yang memaksa”. Ketiga sistem di atas memiliki kelemahan dengan drajat variatif. Sistem penunjukan/pengangkatan mengandung subjektifitas dan diskriminasi yang kental dengan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Para kepala daerah terpilih sangat tunduk kepada pusat, dan sebagian besar teridentifikasi sebagai keluarga kepala daerah terdahulu. Penelitian Sutherland menunjukkan, pada tahun 1930, dari 75 orang bupati, 30 menggantikan ayahnya, 3 orang menggantikan mertuanya, 24 orang berasal dari kabupaten lain, dan hanya 18 orang yang tidak mempunyai pertalian kekeluargaan dengan seorang bupati dari garis kakek atau ayah mertua (Sutherland, *The Making of A Bureaucratic Elite*: 1979).¹²

Maka dengan adanya amandemen konstitusi dalam UUD 1945 hasil amandemen kedua yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000, khusus pada pasal 18, ayat 4 UUD 1945 tidak disebutkan secara jelas tentang sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. Adapun bunyi pasal tersebut adalah sebagai berikut: “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai*

¹² Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah Di Era Demokrasi Langsung* (Yogyakarta: Toga Press dan UMMU Press, 2006), hlm. 221

kepala pemerintahan daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”.

Menurut Amin Rais, pasal ini tidak terinci, namun menurutnya bahwa pasal ini tampak ada dua alternatif. *Pertama*, mekanisme pemilihan versi dulu yaitu lewat DPRD atau legislatif, dan *Kedua*, dengan memakai mekanisme secara langsung seperti penerapan sekarang ini. Namun dengan keluarnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sesungguhnya merubah berbagai tafsiran (*multi interpretative*) terhadap teks yang ada dalam redaksi pasal 18, ayat 4 tersebut. Sebab UU No. 32 Tahun 2004 secara jelas mempertegas tentang sistem pemilihan kepala daerah yaitu dalam Pasal 24 ayat 5 telah menentukan bahwa “*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan*”. Dalam Pasal 56 ditentukan pula bahwa “*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil*”.¹³

Pasal 24 ayat 5 serta Pasal 56 tersebut secara jelas, bahwa sistem pemilihan kepala daerah menganut sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat atau menganut prinsip-prinsip demokrasi langsung (*direct democraton*). Pasal 24 ayat 5 dan Pasal 56 ini sesungguhnya mempunyai

¹³ Amin Rais, *Mandat langsung dari Rakyat*, Makalah yang disampaikan dalam kata sambutan pada seminar nasional dengan tema “*Pemilihan Kepala Daerah Kota/Kabupaten sebagai Wujud Demokrasi Lokal*”, diselenggarakan oleh ADERKSI, Dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed) *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota di Seluruh Indonesia bekerjasama dengan Konrad Adenauerstiftung, hlm. IV.

landasan kekuatan filosofis, sosiologis dan yuridis yang sangat kuat dalam memperkuat eksistensi peran-peran politik kepala daerah di era kekinian, pasca amandemen UUD 1945 di era reformasi ini. Kekuatan filosofisnya karena pasal ini mengandung nilai-nilai kekuatan demokrasi murni yang merupakan roh ketika ia dilahirkan di Yunani, yakni demokrasi murni, dan hal ini mempunyai nilai-nilai yang kuat dibanding sistem yang diterapkan dalam sistem demokrasi tidak langsung, yang sungguh-sungguh melalaikan nilai-nilai demokrasi, sebab sistem ini cenderung mengarah kepada sistem oligarkis. Kekuatan sosiologisnya sebab dalam posisi kepala daerah dalam hal ini dipilih langsung oleh rakyat di luar lembaga perwakilan (*ekstra parlementer*) atau DPRD dalam hal ini. Mekanisme ini tentunya jika dikaji dalam kacamata sosio-politik, kekuatan eksekutif daerah (kepala daerah) mungkin lebih kuat dibanding kekuatan lembaga-lembaga lain, seperti legislatif (DPRD) maupun yudikatif (pengadilan dan kejaksaan), sebab jika dihitung dari kekuatan dukungan sosio-politik, maka terlihat jelas bahwa kekuatan kepala daerah sangat dominan dibanding dengan kekuatan DPRD yang jumlah massanya sedikit dibandingkan kepala daerah. Sedangkan dalam aspek yuridis, bahwa dalam teori konstitusi sebagai landasan ketatanegaraan, maka eksistensi kepala daerah sesungguhnya mempunyai kekuatan legitimasi konstitusionalisme yang kuat, sebab sistem pemilihan secara langsung ini telah ditetapkan secara jelas, khususnya dalam Pasal 24 ayat 5 dan Pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya, dan calon-calon yang bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama. Sebab, sebegus apapun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu dijadikan tolak ukur untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-mata ditentukan olehada tidaknya pemilihan oleh rakyat atas pemimpin-pemimpinnya. Pemilihan memerlukan perangkat lain untuk mendukung proses pemilihan. Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratis. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya harus dijalankan secara demokratis yang meliputi tata cara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain, mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratis pula.¹⁴

Memang salah satu hal yang sangat dibanggakan dalam pembuatan UUNo.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah karena dalam UU ini telah dimuatsatu asas tentang pemilihan secara langsung Kepala Daerah, yang dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, "*Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden*", Jurnal Unisia No. 51/XXVII/I/2004, hlm. 10

diterapkan walaupun kedua UU ini adalah produk dari klaim era reformasi. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan pembaharuan dari UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Terdapat beberapa alasan normatif mengapa harus dilakukan pembaharuan, anantara lain karena:

1. UUD 1945 sebagai hukum dasar telah dilakukan perubahan. Dimana sistem ketatanegaraan dan pengaturan mengenai pemerintahan daerah telah mengalami perubahan yang sangat mendasar.
2. TAP MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Otonomi Daerah, di dalamnya secara tegas menghendaki agar UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah segera dilakukan revisi secara mendasar.
3. TAP MPR No. IV/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR oleh Lembaga Negara, antara lain di dalamnya mengoreksi kelemahan-kelemahan pelaksanaan otonomi daerah untuk itu merkomendasikan kepada Presiden dan DPR bilamana diperlukan melakukan penyempurnaan terhadap UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
4. UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk, yang di dalamnya tidak lagi mencantumkan tugas DPRD memilih Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah. Dengan demikian maka kepala daerah dipilih oleh rakyat, karena UUD menghendaki pengisian Kepala Daerah melalui pemilihan. Artinya bila UU Susduk tidak menugaskan kepada DPRD, tidak boleh pengisian kepala daerah serta merta dilakukan oleh pemerintah melalui penunjukan atau pengangkatan.
5. UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum yang di dalamnya menuangkan pelembagaan Pemilu harus diadopsi dalam tata cara pemilihan Kepala Daerah.
6. UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden, yang di dalamnya menuangkan pelembagaan Pemilihan Presiden, asas dan tata caranya harus diakomodasi dalam tata cara pemilihan Kepala Daerah.¹⁵

Disamping alasan-alasan normatif di atas, terdapat alasan-alasan sosiologis dengan terjadinya tarik-menarik kewenangan antara pusat dan daerah, ketidakserasian hubungan pemerintah dan daerah, ego kedaerahan,

¹⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: FH UII, 2004), hlm. 59.

dan sebagainya, serta adanya alasan politis yang menempatkan antara kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD serta pengaturan yang menempatkan antara pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota tidak ada hubungan hirarkis. Dengan alasan normatif, sosiologis, dan politis itulah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah perlu dilakukan revisi secara mendasar.

Sebagaimana dikemukakan oleh M.Ma'ruf selaku Menteri Dalam Negeri pada waktu kelahiran UU No. 32 Tahun 2004, ada beberapa pertimbangan penting penyelenggaraan Pilkada langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia. Hal yang dikemukakan oleh M. ma'ruf itu secara normatif dapat dipandang sebagai bagian dari penafsiran historis dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung. Adapun beberapa hal dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan secara langsung. Hal ini bukan berarti latah ingin mengikuti berbagai komponen kepemimpinan yang telah terlebih dahulu dipilih secara langsung. Namun akomodasi terhadap tuntutan masyarakat ini kiranya menjadi bagian penting yang harus diakomodasikan yaitu untuk memilih sendiri sesuai dengan aspirasinya, seorang kepala daerah yang benar-benar sesuai dan bisa memimpin daerahnya.
2. Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945. Seperti telah diamanatkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati, dan walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini yang kemudian menjadi dasar dari lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 khususnya yang mengatur tentang pemilihan, pengesahan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah dan aturan teknis lebih bawah.
3. Pilkada langsung dipandang sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civic education*). Proses

- pelaksanaan mulai dari pendataan sampai akhirnya adalah pelantikan kepala daerah dinilai sebagai media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya.
4. Pilkada langsung dipandang sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pilkada langsung, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.
 5. Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, jumlah personil yang berkualitas dari kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk Indonesia yang lebih dari 200 juta, jumlah pemimpin nasional yang kita miliki hanya beberapa. Mereka sebagian besar para Pemimpin Partai Politik Besar yang memenangi pemilu 2004. Karena itu, harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari pilkada langsung ini yang proses dan pelaksanaannya benar-benar secara terbuka dan dilaksanakan oleh rakyat demi peningkatan kualitas pelayanan terhadap mereka.¹⁶

Kelima pertimbangan ini menjadi dasar mengapa penyelenggaraan pilkada langsung kemudian menjadi pilihan yang dinilai tepat untuk dilaksanakan. Dalam hal ini pilkada dipersepsikan akan memberi jaminan sejumlah keunggulan di dalam masyarakat dalam hal realisasi demokrasi yang sebenarnya pada tingkat lokal. Sedangkan menurut Morison, latar belakang perubahan fundamental mengenai pemilihan kepala daerah yaitu: *Pertama*, Presiden dipilih secara langsung dalam pemilu yang dilakukan pertama kali melalui pemilu tahun 2004, sementara kepala desa juga dilaksanakan secara langsung, mengapa pemilihan kepala daerah tidak dilakukan secara langsung. *Kedua*, pemilu kepala daerah akan lebih

¹⁶ Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah: Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 139-140.

mewujudkan kedaulatan yang berada di tangan rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dengan adanya kedaulatan di tangan rakyat di pemerintahan daerah maka *money politic* tidak lagi banyak terjadi yang pada gilirannya nanti akan mempercepat kesejahteraan rakyat. *Ketiga*, secara yuridis, UU No. 22 Tahun 1999 menentukan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD sudah tidak sesuai lagi karena undang-undang ini merupakan produk hukum sebelum amandemen UUD 1945. Sementara itu, sudah ada UU tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD (Undang-Undang No. 22 Tahun 2003) yang tidak menyebutkan adanya tugas dan wewenang DPRD untuk memilih kepala daerah. Hal ini ditafsirkan bahwa UU No. 22 Tahun 2003 menginginkan pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung.¹⁷

Menurut Amien Rais ada 3 manfaat yang bisa diambil dalam penerapan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung yaitu:

1. Adanya reduksi praktek *money politic* (politik uang) itu sampai pada titik minimal. Kita tidak usah menutup mata, tidak usah malu-malu mengakui, bahwa sebagian besar atau mungkin bahwa sebagian terbesar pemilihan walikota atau pemilihan bupati di seantero negara kita ini, umumnya melibatkan kasak-kusuk yang namanya politik uang. Jadi kalau pemilihan langsung diterapkan, politik uang (Insya Allah) bisa ditekan ke titik yang lebih mudah dari pada membungkam ratusan ribu atau jutaan rakyat. Itu suatu logika sederhana.
2. Jika pemilihan itu dilakukan secara langsung, maka mereka yang terpilih adalah memperoleh legitimasi yang betul-betul mantap. Karena dia langsung mendapat otoritas, langsung mendapatkan delegasi kekuasaan itu *bootom-up* kepada sang bupati, atau walikota atau gubernur. Ini menyangkut sebuah kemandirian pemerintahan daerah. Kalau dipilih secara langsung, ia akan mantap sekali. Gubernur, Bupati atau Walikota itu mengambil

¹⁷ Morison, *Hukum Tata Negara Era Reformasi* (Jakarta: Ramdina Prakarsa, 2005), hlm. 199-200.

langkah dengan tegas, dengan jati diri, karena mandatnya itu berada langsung dari rakyat, dan bukan dari perwakilan yang secara langsung, yaitu dari DPRD.

3. Apabila dipilih secara langsung, maka rasa tanggungjawab Walikota atau Bupati akan lebih besar kepada konstituen yang telah memilihnya.¹⁸

Menurut Lili Hasanudin bahwa pemilihan langsung kepala pemerintahan daerah kabupaten/kota merupakan sebuah kebutuhan untuk mengoreksi terjadinya penyimpangan penerapan otonomi daerah yang ditujukan para elit di tingkat lokal. Asumsi bahwa otonomi daerah lebih meningkatkan kualitas pelayanan publik, dalam banyak kasus ternyata hanya janji uang yang tidak terbukti kebenarannya. Yang terlihat justru maraknya elit lokal baik dari kalangan pemerintah maupun DPRD yang mempertontonkan semangat mengeruk keuntungan pribadi dengan pandangan dan kritik masyarakat luas. Situasi ini salah satunya disebabkan sistem pemilihan kepala pemerintahan daerah kabupaten/kota yang dilakukan oleh anggota parlemen. Alih-alih melayani kepentingan masyarakat, para kepala daerah lebih banyak memfokuskan perhatian kepada kepentingan-kepentingan DPRD.¹⁹

Penyimpangan-penyimpangan seperti digambarkan tersebut bukanlah sesuatu yang aneh bila kita merujuk pada pendapat Mouzeli, yang

¹⁸ Amin Rais, *Mandat Langsung ...* op. cit., hlm. IV-V.

¹⁹ Lili Hasanudin, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Menuju Terwujudnya Pemerintahan Lokal yang Demokratis di Indonesia*, Makalah yang disampaikan dalam kata sambutan pada seminar nasional dengan tema “*Pemilihan Kepala Daerah Kota/Kabupaten sebagai Wujud Demokrasi Lokal*”, diselenggarakan oleh ADERKSI, dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed) *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, Diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota di seluruh Indonesia bekerjasama dengan Konrad Adenauerstiftung, hlm. V.

menggunakan argumen dasar teori perilaku organisasi (*organizing behaviore*) untuk diaplikasikan pada konteks birokrasi. Ia menyebutkan bahwa:

Organisasi (termasuk di dalamnya organisasi pemerintahan) terdiri dari jumlah individu yang memiliki tata nilai pribadi, ekspektasi, dan pola perilaku tersendiri. Adalah sebuah fenomena yang tidak dapat dihindari bila individu-individu di dalam organisasi tersebut juga memiliki tujuan pribadi, dan berusaha memperjuangkan pencapaiannya. Dengan demikian, setiap keputusan atau kebijakan yang diambil oleh sebuah organisasi, pada hakekatnya merupakan sebuah kompromi dari suatu perjuangan untuk mewujudkan pencapaian kepentingan organisasi dan kepentingan individu.²⁰

Sebuah studi yang dilakukan oleh Syarif Hidayat, menemukan sedikitnya ada 3 kepentingan individu elit lokal yang telah ikut mewarnai kebijakan pemerintah daerah dalam memberikan ijin kepada para *developer real estate* untuk merambah kawasan Bandung Utara, yaitu kepentingan ekonomi (*seeking economic ends*), kepentingan untuk mengembangkan karir (*career advancement*), dan kepentingan untuk sponsor politik (*political sponsorship*).²¹

Selanjutnya menurut Lili Hasanudin, bahwa pemilihan dalam bingkai pemerintahan lokal yang demokratis, akan memberikan beberapa keuntungan, antara lain:

1. Rakyat bisa memilih pemimpin yang sesuai dengan hati nuraninya, sekaligus memberikan legitimasi yang besar bagi kepala daerah yang terpilih.
2. Menghindari peluang distorsi oleh anggota DPRD untuk mempraktekkan politik uang.
3. Terbuka peluang munculnya calon-calon kepala daerah dari individu-individu yang memiliki integritas dan kapabilitas dalam memperhatikan kepentingan rakyat, bukan berdasarkan kepentingan partai tertentu, karena dengan sendirinya rakyat hanya akan memilih

²⁰ *Ibid.*, hlm. 11-12.

²¹ *Ibid.*, hlm. 12.

- calon kepala daerah yang memiliki *track-record* yang baik dalam memperjuangkan kepentingan mereka.
4. Mendorong calon kepala daerah mendekati rakyat agar bisa terpilih. Dengan demikian, tidak ada lagi orang yang tidak dikenal rakyat di suatu daerah tiba-tiba menjadi kepala daerah tersebut.
 5. Mendorong terjadinya peningkatan akuntabilitas pertanggung jawaban kepala daerah kepada rakyat.²²

Menurut Bambang Widjayanto, bahwa setidaknya ada 3 hal penting yang menjadi dasar serta alasan utama dari masyarakat dalam menanggapi pemilihan kepala daerah langsung, yaitu: *pertama*, masyarakat menginginkan agar kepala daerah lebih akuntabel kepada rakyat pemilihnya dan bukan kepada fraksi dari partai politik yang memilihnya atau pejabat pemerintah yang “ikut” menentukan hasil pemilihan itu. *Kedua*, rakyat menghendaki agar kebijakan politik yang dilakukan oleh kepala daerah lebih berorientasi pada kepentingan rakyat pemilihnya. Karena itu, rakyat pemilih kelak akan menentukan sendiri, apakah kepala daerah tertentu dapat dipilih kembali untuk masa jabatan kedua. *Ketiga*, pemilihan langsung akan membuat basis dan tanggung jawab kepala daerah untuk berpucuk kepada pemilih sejatinya bukan hanya kepada interes politik dari kekuatan partai politik saja.²³

Bahwa pemilihan secara langsung, merupakan hakekat segala tuntutan masyarakat di atas, merupakan bagian dari substansi tuntutan demokrasi, dan penolakan terhadap kekuasaan yang berwatak oligarkis. Karena ternyata penyelenggara pemerintah yang berwatak oligarkis atau dalam konteks bisa disamakan dengan elitis, hanyalah menciptakan instabilitas berkelanjutan

²² *Ibid.* hlm. 14.

²³ Bambang Widjayanto, dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed) *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, Diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota di seluruh Indonesia bekerjasama dengan Konrad Adenauerstiftung, hlm. 19.

(*sustainable instability*) apalagi ditengah kesadaran politik masyarakat yang kian meningkat, dengan dampak pada tiadanya kepastian hukum serta kemerosotan ekonomi. Pengelolaan pemerintahan yang demokratis, dimana pemilihan kepala daerah merupakan salah satu perwujudan, memang merupakan impian dari masyarakat secara umum. Karena demokrasi berkaitan langsung dengan hakekat eksistensi dari manusia. Seperti kita lihat misalnya dalam kriteria-kriteria yang sudah dibahas dalam bagian tersendiri.

Berangkat dari penjelasan di atas, maka sebenarnya tidak ada alasan untuk tidak melakukan pemilihan langsung bagi kepala daerah. Tetapi kalau kita mau jujur, sistem pilkada seperti sekarang ini, secara substansi merupakan pelanggaran terhadap nilai-nilai demokrasi. Mengapa? Karena demokrasi dalam pemilihan pimpinan setidaknya haruslah memenuhi tiga syarat yang terkait satu sama lain. *Pertama*, setiap individu dalam masyarakat (orang dewasa usia pemilih) haruslah diberi hak yang sama untuk menentukan pemimpinnya. Ini berangkat dari prinsip persamaan hak suara dalam demokrasi itu sendiri yang khususnya pada individu-individu yang bebas dan otonom. Ketika individu diwakilkan oleh orang lain dalam memilih pemimpinnya, maka sebenarnya kondisi itu tidaklah demokratis. *Kedua*, pimpinan yang terpilih haruslah kehendak publik. Di sini terkandung makna pimpinan haruslah merupakan putusan kolektif berbasis pada hak individu yang sama, sehingga memiliki legitimasi sosial yang kuat. Legitimasi yang kuat bisa muncul apabila seorang pemimpin, termasuk berbagai kebijakan publik lainnya yang hendak diambil dan dilakukan, berdasarkan pilihan

mayoritas anggota-anggota masyarakat. Tentu saja pilihan mayoritas publik ini bersifat dinamis, karena pilihan anggota-anggotanya masyarakat bisa berubah-ubah dari waktu ke waktu, sebagai konsekuensi dari penilaian publik terhadap kinerja kepemimpinan figur terpilih. *Ketiga*, terjaminnya kerahasiaan hak pemilih. Syarat ini berangkat dari independensi moral dari setiap individu dari masyarakat untuk menentukan nasibnya sendiri, tanpa dipaksakan oleh pihak yang lain. Dalam konteks masyarakat pluralis Indonesia dimana biasanya pilihan individu lebih diarahkan oleh para elit yang menjadi patron pada basis-basis komunitas tertentu, sebenarnya bisa dikatakan sebagai bagian dari pelanggaran terhadap hak politik warga negara menjadi agenda yang sangat penting untuk dilakukan.²⁴

Axel Hadenis mengatakan bahwa suatu pemilu, termasuk pemilihan daerah secara langsung, disebut demokratis kalau memiliki “makna”. Istilah “bermakna” merujuk pada tiga kriteria, yaitu (1) keterbukaan, (2) ketepatan dan (3) keefektifan pemilu. Ketiga kriteria tersebut harus dipenuhi bukan hanya pada saat pemungutan suara saja, melainkan juga sewaktu dilakukan kampanye dan penghitungan suara. Akhirnya, kriteria itu juga berarti kepala daerah yang dipilih benar-benar akan menduduki jabatannya. Keterbukaan mengandung tiga maksud bahwa akses pada pilkada harus terbuka bagi setiap warga negara (*universal suffrage*, atau hak pilih universal), ada pilihan dari alternatif-alternatif politik riil (para calon yang berkompetisi), dan bahwa hasilnya tidak ditentukan sebelumnya. Akses warga yang terbuka berarti hak

²⁴ *Ibid.* hlm. 25-26.

pilih benar-benar bersifat universal. Seluruh warga negara dijamin memiliki hak pilih tanpa diskriminasi. Bukan merupakan kontroversi atau kontradiksi apabila hak untuk memilih dibatasi dengan syarat-syarat minimal yang harus dipenuhi warga, seperti usia, kesehatan jasmani dan rohani, domisili, dan lamanya bermukim. Keterbukaan juga berarti persamaan nilai suara dari seluruh warga negara tanpa terkecuali. Prinsip yang biasa digunakan adalah *one person, one voice, one value*.²⁵

Kriteria mengenai ketepatan bertujuan pada pendaftaran dan identifikasi pemilih, kampanye dan prosedur pemilu dalam pengertian lebih ketat, yaitu semua calon harus mempunyai akses yang sama kepada media negara dan swasta berdasarkan standar-standar hukum yang sama, aparat negara harus netral secara politik pada saat penyelenggaraan pilkada. Kedaulatan rakyat mengandung di dalamnya pengertian bahwa pilkada harus berlangsung “efektif”. Itu berarti jabatan kepala eksekutif atau anggota lembaga legislatif harus diisi semata-mata dengan pemilu. Prinsip efektifitas pilkada langsung dilanggar apabila akses pada posisi pusat kekuasaan diatur sebagian saja atau sama sekali malah tidak diatur oleh pemilu, melainkan semata-mata pengangkatan/penunjukan. Kriteria itu lebih lanjut mensyaratkan bahwa sistem pilkada langsung harus mampu untuk menerjemahkan preferensi pemilih menjadi kursi. Hal itu untuk mengukur tingkat disproportionalitas sistem pilkada langsung.

²⁵ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Filosofi, sistem dan Problema Penerapan di Indonesia* (Yogyakarta: kerja sama Pustaka Pelajar dengan LP3M Universitas Wahid Hasyim Semarang, 2005), hlm. 112-115.

Makna pemilihan secara langsung itu sekurang-kurangnya merupakan jawaban yang efektif untuk sejumlah perkara yang melekat pada pemilihan dengan sistem perwakilan (*indirect democracy*). Yaitu menekan kultur dagang sapi, mengurangi *money politics*, mengubah orientasi dari elitis menjadi populis, serta memperkaya basis rekrutmen para pemimpin. Dan hal yang terpokok juga adalah bahwa dengan memilih secara langsung Bupati dan Walikota, maka kedaulatan rakyat tidak lagi simbolik. Pilihan tahun yang terjadi adalah DPRD mengatas namakan rakyat, pemegang kedaulatan rakyat di wilayahnya, tetapi semua itu hanyalah simbolik. Simbolik, dalam kenyataan hampir tidak ada hubungan antara DPRD dan rakyat yang mewakili itu semakin menjadi-jadi pada era sistem perwakilan. Padahal inilah era yang mestinya semakin memerlukan kebesaran elit partai untuk kian dekat di hati dan pikiran konstituennya.²⁶

Perlu diketahui juga bahwa pengisian keanggotaan legislatif dan eksekutif khususnya Presiden dan Wakil Presidendipilih secara langsung, hal ini diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Pengisian keanggotaan legislatif dilakukan melalui pemilihan umum sebagaimana dalam Pasal 19 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa "*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum*". Selanjutnya dalam Pasal 22C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa "*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui*

²⁶ Saur Hutabarat, *Mencari pimpinan Masa Depan*, dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed) *Pemilihan Langsung ... op. cit.* hlm. 33.

pemilihan umum". Berdasarkan pengaturan tersebut, anggota DPR dan DPD sebagai perwakilan rakyat, dipilih melalui pemilihan umum (pemilu).

Selain lembaga legislatif, pada lembaga eksekutif yakni pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 6A ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*". Selanjutnya pada ayat (2) mengatur bahwa "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*". Dari pengaturan tersebut ditegaskan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan melalui pemilihan umum dengan menggunakan asas langsung. Artinya rakyat tidak diwakili suaranya tetapi secara langsung menggunakan hak pilihnya secara bebas. Pemilihan Umum adalah "sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Dalam konteks lokal, berdasarkan pengaturan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*". Konsep demokratis sebagaimana dijelaskan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti "secara atau menurut paham demokrasi", bersifat demokrasi. Sedangkan pengertian

pengertian demokrasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pemerintahan rakyat; bentuk pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakil-wakilnya.²⁷

Dengan demikian menurut hemat penulis, konsep “pemilu” dan konsep “dipilih secara demokratis” merupakan dua konsep yang berbeda walaupun keduanya memiliki substansi berkaitan dengan pelaksanaan hak asasi politik. Konsep “pemilu” digunakan dalam hal memilih lembaga legislatif dan lembaga eksekutif khususnya Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan konsep “dipilih secara demokratis”, digunakan dalam hal pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Konsep demokratis diulangi dalam Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 bahwa *“kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”*. Berkaitan dengan konsep “demokratis” berdasarkan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 Pengujian UU Pemda terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan : Rumusan “dipilih secara demokratis” dalam ketentuan pemilukada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksudkan Pasal 18B ayat (1) UUD Negara RI 1945, tetapi hal ini tidak dapat diartikan bahwa Pemilukada secara langsung menjadi satu-satunya cara memaknai frasa

²⁷ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, edisi ketiga (Jakarta: Balai Pustaka, 2006), hlm. 278.

“dipilih secara demokratis” yang termuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI 1945”.²⁸

Selain pertimbangan hukum MK tersebut, menurut Taufiqurahman Syahuri, memberi pandangan tentang rumusan “dipilih secara demokratis” sebagai berikut: Rumusan dipilih secara demokratis dalam ketentuan Pemilu juga mempertimbangkan pelaksanaan Pemilu di daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (1) UUD Negara RI 1945. Hal ini tidak dapat diartikan bahwa Pemilu secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa “dipilih secara demokratis” yang termuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI 1945.²⁹ Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilihan anggota legislatif, eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah) menggunakan “asas langsung”. Artinya rakyat secara langsung memberikan suara tanpa diwakili. Namun aspek konseptual, muncul dua istilah yakni “pemilihan umum” dan “demokratis”. Ada hal yang berbeda antara penggunaan kata “umum” dan kata “demokratis”. Pemilihan anggota legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menggunakan konsep Pemilu karena hal itu dilaksanakan dalam waktu yang sama (secara serentak) dan berlaku untuk seluruh wilayah di Indonesia dan orientasi subjeknya jelas. Sedangkan Pemilu hanya bersifat lokal walaupun rakyat secara langsung memberikan suara (asas langsung dan umum), namun dari aspek waktu, tempat (batasan wilayah) dan subyek berbeda yakni Gubernur, Bupati dan

²⁸ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2008), hlm. 314.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 315.

Walikota. Oleh sebab itu penggunaan konsep pemilu bertujuan untuk membedakan waktu, wilayah, subyek dan sifat struktur pemerintahan (bersifat nasional). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “umum” berarti “mengenai seluruh atau sekaliannya (tidak khasa, tidak khusus); “pemilihan yang dilakukan oleh seluruh rakyat”.³⁰

Dengan demikian tidak ada batasan mengenai wilayah, subyek, waktu dan sifat struktur pemerintahan. Pelaksanaan pemilukada sebagai perwujudan paham paham demokratis yang berasal dari kata dermokrasi yakni suatu pemerintahan yang pemimpin tertinggi terletak di tangan rakyat, sehingga syarat-syarat demokrasi antara lain:

1. Harus didukung oleh persetujuan umum (*generalconsien*);
2. Hukum yang berlaku dibuat oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui referendum yang luas atau melalui Pemilu;
3. Kepala negara dipilih langsung atau tidak langsung melalui pemilu, dan bertanggungjawab kepada dewan legislatif;
4. Hak pilih aktif diberikan kepada sejumlah besar rakyat atas dasar kesederajatan.³¹

Dengan demikian konsep “pemilu” dan konsep “dipilih secara demokratis” adalah dua hal yang berbeda dan bentuk pengaturan yang tidak jelas (norma kabur) yang menimbulkan multi tafsir, sehingga pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak serta merta dapat dikategorikan masuk dalam rezim pemilu walaupun dilaksanakan berdasarkan asas “langsung” dan “umum”.

Ketentuan UUD 1945 yang menjadi rujukan (konsideran) terhadap pengaturan pemilihan kepala daerah adalah Pasal 18 bukan Pasal 22E UUD

³⁰ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus ...* op. cit. hlm. 137.

³¹ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok ...* op. cit., hlm. 92.

1945. Sedangkan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum dan UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pilpres juga tidak dijadikan rujukan meskipun prosedur dan mekanisme Pilkada mengadopsi kedua undang-undang tersebut yang berinduk pada Pasal 22E UUD 1945. Mengapa demikian, menurut **Ni'matul Huda** ada beberapa hal: *Pertama*, pada pembahasan perubahan UUD 1945, Pasal 18 dibahas terlebih dahulu pada Perubahan Kedua UUD 1945, sementara Pasal 22E dan Pasal 6A dibahas pada Perubahan Ketiga. *Kedua*, model perubahan yang dilakukan oleh MPR ketika itu adalah parsial dan tidak komperhensif, sehingga yang sudah diselesaikan pada perubahan pertama tidak dapat lagi diubah atau disesuaikan dengan perubahan kedua, demikian seterusnya. Sehingga wajar kalau ada perbedaan “redaksional” antara Pasal 18 ayat (4) dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.³²

Dari ketentuan yang menjadi dasar rujukan itu, telah jelas bahwa pembentukan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan pemilihan kepala daerah (pilkada) dalam kerangka Pasal 18 UUD 1945, bukan dalam kerangka Pasal 22E UUD 1945. Implikasinya, Pilkada merupakan kegiatan pemerintah yang didesentralisasikan kepada daerah dan karenanya tidak bisa dikategorikan sebagai pemilihan umum. Menurut **Ramlan Surbakti**, secara substansi maupun tahap pelaksanaannya, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 dengan berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (1) mengenai asas-asas

³² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah ... op. cit.*, hlm. 210-211.

Pemilu (luber dan jurdil) dan hampir seluruhnya sama dengan pengaturan pemilihan presiden dan wakil presiden dalam UU No. 23 Tahun 2003.³³

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah selalu berisi pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah, di dalamnya juga mengatur tata cara pemilihan kepala daerah yang tercantum dalam Pasal 56 sampai Pasal 119 berisi prosedur dan mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada sebagai wujud penegakan hukum atas pelaksanaan Pilkada pada tataran yuridis, yang dinamakan pemilu itu dilaksanakan berdasarkan tahap persiapan dan tahap pelaksanaan. Secara teknis khususnya Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) ada dua istilah yang secara konseptual tidak sama tetapi mempunyai maksud yang tidak berbeda. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan Pemilihan Kepala daerah dilaksanakan melalui dua tahap yaitu tahap persiapan dan tahap pelaksanaan (Pasal 65). Namun pada ketentuan berikutnya, mulai tidak konsisten karena terkadang disebut pelaksanaan tetapi pada kesempatan lain disebut penyelenggaraan (Pasal 66 dan seterusnya).

Lebih terinci, dimaksud dengan tahapan persiapan itu meliputi momentum yang terkait dengan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
- b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah;
- c. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah;

³³ *Ibid.*, hlm. 212.

- d. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS;
- e. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Sedangkan tahap pelaksanaan meliputi:

- a. Penetapan daftar pemilih;
- b. Pendaftaran dan Penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah;
- c. Kampanye;
- d. Pemungutan suara;
- e. Penghitungan suara; dan
- f. Penetapan pasangan calon kepala daerah/ wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan.

Istilah yang konsisten dipakai adalah sebagaimana dinyatakan oleh UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan pemilihan Umum. Kendatipun tidak secara khusus mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), dan kemudian pilkada dimasukkan ke dalam rezim Pemilihan Umum (Pemilu) Pasal 1 ayat (4) *“Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*, istilah yang dipakai adalah penyelenggaraan (tidak pelaksanaan). Demikian disebut misalnya pada Pasal 1 angka 5 dari Undang-undang tersebut yaitu *“Penyelenggaraan Pemilihan Umum adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat”*.

UU No. 32 Tahun 2004 telah mengalami dua kali perubahan. Perubahan pertama melalui Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

(Perpu) No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang) dan perubahan kedua melalui UU No. 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk mendukung pelaksanaan Pilkada ditingkat teknis, pemerintahan pusat kemudian melembarkan lembaran Negara, berupa:

(i) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, (ii) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Pertama atas PP Nomor 6 Tahun 2005, dan (iii) Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2007 tentang Perubahan Kedua atas PP Nomor 6 Tahun 2005, serta (iv) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah.

Menurut Ni'matul Huda, 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. Praktek selama berlaku UU No. 22

Tahun 1999 menunjukkan bahwa pemilihan DPRD sering kali bersebrangan dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah. DPRD punya tafsir sendiri terhadap aspirasi masyarakat, bahkan penyelewengan pun tidak jarang terjadi, dan berbagai cara terlarang pun ditempuh (misalnya: pemalsuan identitas calon, *money politic*, *mark up* suara dan seterusnya). Disamping itu sering muncul ketegangan antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sepanjang pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 cerita tentang penjatuhan (pemberhentian) Kepala Daerah oleh DPRD berkali-kali terjadi di berbagai tempat. Sistem pemerintahan Daerah seperti layaknya sistem parlementer saja. Tidak ada kepastian bagi jabatan Kepala Daerah, karena setiap saat harus menghadapi “serangan” dari DPRD.³⁴

Menurut Agus Riewanto, beberapa sisi positif Pilkada langsung, yaitu :

1. Kepala daerah yang terpilih melalui pemilu langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil dari rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dan tokoh yang dipilih. Legitimasi menjadi kuat di mata rakyat untuk berhadapan dengan kekuatan kepentingan politik di tubuh DPRD. Pilkada langsung akan memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihannya secara langsung tanpa harus mewakilkan kepada orang lain. Sehingga, rakyat dapat secara nyata mempertimbangkan sendiri kelayakan seseorang untuk dipilih menjadi pemimpin daerahnya tanpa ada penyimpangan aspirasi, sebagaimana kelemahan dalam sistem perwakilan.
2. Pilkada secara langsung otomatis akan dapat menghindari terjadinya intrik-intrik politik dalam proses pemilihan, apalagi dengan sistem perwakilan yang multi partai, di mana intrik politik akan dengan mudah terjadi, sebagaimana pemilu legislatif 5 April 2004 yang lalu. Pada saat itu nyata-nyata tidak dapat menghasilkan pemenang mayoritas di tubuh DPRD. Hal ini sangat berpotensi

³⁴ *Ibid.*, hlm 204.

munculnya tawar-menawar politik yang tidak sehat namun sulit dihindari.

3. Pilkada secara langsung akan dapat menjadi mekanisme rekrutmen politik atas calon pemimpin bangsa. Artinya, jika kinerja seorang Bupati atau Wakilnya piawai, mungkin dapat saja dicalonkan dalam pemilihan Gubernur. Begitu pula bila kepemimpinan seorang Gubernur memadai, ia pun dapat dicalonkan dalam pemilihan presiden. Sebagaimana hal ini dipraktekkan dalam sistem rekrutmen pemimpin nasional di Amerika Serikat. Sehingga wajar jika Amerika Serikat tidak pernah mengalami defisit pemimpin nasionalnya.³⁵

³⁵ Agust Riewanto, *Ensiklopedi Pemilu; Analisis Kritis Introspektif Pemilu 2004 Menuju Agenda Pemilu 2009*, hlm. 179-180

BAB IV
IDEALITA PEMILIHAN KEPALA DAERAH
UNTUK KEPENTINGAN DEMOKRASI DI INDONESIA

A. Demokrasi Perwakilan dalam Sila Ke Empat Pancasila

Pancasila adalah Dasar Negara Republik Indonesia, Pancasila adalah ideologi bangsa Indonesia, Pancasila adalah keperibadian bangsa Indonesia, Pancasila adalah jiwa bangsa Indonesia, Pancasila adalah pandangan hidup bangsa Indonesia, demikianlah pernyataan yang tentunya tidak perlu diperdebatkan. Ini berarti Pancasila memiliki ruang lingkup ketatanegaraan Indonesia. Pancasila harus dilakukan oleh seluruh rakyat Indonesia, Pancasila harus dilaksanakan di dalam segala kegiatan kenegaraan, kemasyarakatan dan dilaksanakan oleh setiap warga negara Indonesia.

Terkait dengan cita negara Pancasila, Soepomo, dalam pidatonya di depan sidang BPUPKI tanggal 31 Mei 1945, menyampaikan tiga teori tentang cita negara: *Pertama, Teori Individualis*. Teori yang menyatakan bahwa negara itu terdiri atas dasar perseorangan. Teori *individualis* ini dikembangkan oleh Thomas Hobbes, John Locke, dan Herbert Spencer. Menurut aliran ini, negara ialah masyarakat hukum (*legal society*) yang disusun atas kontrak seluruh individu dalam masyarakat itu.

Kedua, Teori golongan dari negara (class theory). Negara ialah alat bagi golongan yang mempunyai kedudukan ekonomi yang paling kuat untuk menindas golongan-golongan lain, yang mempunyai kedudukan lebih lemah. Teori ini sebagaimana diajarkan oleh Karl marx, negara kapitalis itu perkakas

borjuis untuk menindas kaum buruh. Oleh karena itu para marxis menganjurkan revolusi politik dari kaum buruh untuk merebut kekuasaan negara agar kaum buruh dapat ganti menindaskaum borjuis.

Ketiga, Teori Integralistik, yang diajarkan oleh Spinoza, Adam Muller dan lain-lain (Abad ke-18 dan 19). Menurut aliran *integralistik*, negara ialah tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi negara itu didirikan untuk menjamin kepentingan rakyat seluruhnya sebagai persatuan. Negara ialah suatu masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggota-anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis.¹

Cita Negara integralistik merupakan konsep ideal yang menurut Soepomo dapat dijadikan dasar berdirinya negara Indonesia, yaitu negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya yang mengatasi seluruh golongannya dalam lapangan apa pun. Prinsip persatuan antara pemimpin dan rakyat serta persatuan dalam negara seluruhnya merupakan pemahaman yang sesuai dengan aliran pikiran ketimuran dan corak masyarakat Indonesia. Soepomo berkata:

“Manusia sebagai seseorang tidak terpisah dari seseorang lain, atau dari dunia lain. Golongan-golongan manusia, malah segolongan makhluk, segala sesuatu bercampur-baur dan bersangkutan-paut, segala sesuatu berpengaruh dan memengaruhi, dan kehidupan mereka bersangkutan-paut. Inilah ide cita negara, ide intehralistik dari bangsa Indonesia, yang berujud juga dalam susunan ketatanegaraannya yang asli”.²

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 9-10.

² Moh. Mahfud. MD., *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 39.

Konsep cita negara integralistik Soepomo itu selanjutnya secara resmi dituangkan sebagai pokok pikiran pertama dari Pembukaan UUD 1945, sebagaimana tercantum dalam Pebjelasan Umum, angka II, Tentang “Pokok Pokok pikiran dalam Pembukaan” yang berbunyi:

“Negara” begitu bunyinya, “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seruh rakyat Indonesia”.³

Jimly Asshiddiqie mengemukakan, bahwa Pancasila sebagai dasar negara terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 yang merupakan kesepakatan pertama penyangga Konstitusionalisme. Tidak diubahnya pembukaan, maka tidak berubah pula kedudukan Pancasila sebagai dasar filosofis bangunan Negara Republik Indonesia.⁴ Pancasila sebagai falsafah negara dan sebagai dasar negara terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea IV yang berbunyi:

“...maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: 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”.⁵

Menurut Moh. Mahfud MD., Pancasila tidak pernah dan tidak akan pernah diganggu gugat dalam posisinya sebagai dasar dan ideologi negara, setidaknya-tidaknya ada dua alasan, *Pertama*, Pancasila sangat cocok dijadikan *platform* kehidupan bersama bagi bangsa Indonesia yang sangat majemuk agar tetap terikat erat sebagai bangsa yang bersatu. *Kedua*, Pancasila termuat

³ *Ibid.*, hlm. 125.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 8.

⁵ *Ibid.*, hlm. 13.

dalam Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya ada pernyataan kemerdekaan oleh bangsa Indonesia sehingga jika Pancasila diubah, berarti Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya ada pernyataan kemerdekaan oleh bangsa Indonesia dianggap menjadi tidak ada lagi sehingga karenanya pula negara Indonesia menjadi tidak ada atau bubar. Dalam kedudukannya sebagai perekat atau pemersatu, Pancasila telah mampu memposisikan dirinya sebagai tempat kembali bangsa Indonesia terancam perpecahan.⁶

UUD 1945 yang di dalamnya terkandung nilai-nilai Pancasila merupakan rujukan bagi segenap penyelenggara negara dalam mengelola organisasi negara dan menjadi rujukan bersama yang memberikan jaminan hak-hak dan kewajiban konstitusional secara seimbang di antara segenap warga negara dalam berhubungan dengan negara. UUD 1945 dalam pengertian yang demikian itu juga menjadi wahana normatif bagi keseluruhan nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila dan nilai-nilai lainnya terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 untuk dilaksanakan dan diimplementasikan secara konkret dalam praktik ketatanegaraan. Dengan pelaksanaan norma-norma operasional dalam pasal-pasal UUD 1945 berarti juga mengoperasionalkan tuntutan yang diidealkan oleh nilai-nilai dasar Pancasila.⁷

Pancasila adalah dasar negara yang menjadi sumber rujukan dan landasan utama dalam penyelenggaraan negara yang tercermin dalam antara

⁶ Moh. Mahfud. MD., *Demokrasi ...* op. cit., hlm. 51.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Menuju ...* op. cit., hlm. 243.

lain visi, misi, kebijakan, program, dan peraturan.⁸ Karena itu, Pancasila tidak bersifat statis. Artinya, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia para penyelenggara negara dan para elite politik dalam melaksanakan gerakan reformasi untuk mewujudkan Indonesia masa depan yang dicita-citakan, maka Pancasila dapat menjadi perekat dan mengarahkan kekuatan kemajemukan bangsa untuk mencapai tujuan yang besar dan mulai berupa tegaknya kedaulatan negara untuk kepentingan seluruh bangsa Indonesia. Oleh karena itu, sebagaimana dikemukakan Suko Wiyono, apabila para penyelenggara negara tidak dapat mengaktualisasikan nilai-nilai Pancasila, maka Indonesia akan terkubur dengan ideologi trans-nasional (*kapitalisme*) secara operasional berwujud demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan pasar bebas yang bersandar pada individualisme.⁹

Menurut Muderis Zaini, dasar negara sangat penting bagi kehidupan suatu negara dan bangsa. Dasar negara merupakan fundamen perumahan bangsa itu. Dasar negara harus digali dari pandangan hidup bangsa atau falsafah hidup bangsa. Falsafah hidup bangsa adalah cermin peradaban, kebudayaan, keluhuran budi dan keperibadian yang berurat berakar dalam sejarah pertumbuhan dan perkembangan bangsa itu sendiri.¹⁰

Menurut Padmo Wahjono, setiap bangsa yang ingin berdiri kukuh dan mengetahui secara jelas ke arah mana tujuan yang ingin dicapainya sangat memerlukan pandangan hidup. Dengan pandangan hidup inilah sesuatu

⁸ *Ibid.*, hlm. 144.

⁹ Suko Wiyono, *Reaktualisasi Pancasila Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, (Malang: Wisnu Wardana Press, 2011), hlm. 11.

¹⁰ Muderis Zaini, *Ikhtisar Tata Hukum Indonesia* (Surabaya: Usaha Nasional, 1988), hlm. 48.

bangsa akan memandang persoalan-persoalan yang dihadapi, dan menentukan arah serta bagaimana menyelesaikan persoalan-persoalan tadi.¹¹ Tanpa memiliki pandangan hidup maka suatu bangsa akan terus terombang ambing dalam menghadapi persoalan-persoalan besar yang pasti timbul, baik persoalan-persoalan di dalam masyarakat sendiri maupun persoalan-persoalan besar umat manusia dalam pergaulan masyarakat bangsa-bangsa di dunia. Dengan pandangan hidup yang jelas, suatu bangsa akan memiliki pegangan dan pedoman dalam menyelesaikan masalah-masalah politik, hukum, ekonomi, sosial dan budaya yang timbul dalam masyarakat yang makin maju. Dengan berpedoman pada pandangan hidup itu pula suatu bangsa akan membangun dirinya.¹²

Penempatan Pancasila sebagai *staatsfondamentalnorm* pertama kali disampaikan oleh Notonagoro, Pancasila dilihat sebagai cita negara atau cita hukum (*rechtsidee*). Ditetapkannya Pancasila sebagai *staatsfondamentalnorm*, maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila.¹³ Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia memiliki perbedaan dengan sistem *kapitalisme-liberalisme* maupun *sosialisme-komunisme*. Pancasila mengakui dan melindungi baik hak-hak individu maupun hak-hak masyarakat baik di

¹¹ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 89.

¹² Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 196.

¹³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 63.

bidang ekonomi maupun politik. Dengan demikian, Pancasila mengakui secara selaras, baik *kolektivisme* maupun *individualisme*.¹⁴

Pancasila sebagai dasar negara, hal ini berarti bahwa setiap tindakan aparatur negara dan rakyat harus sesuai dengan Pancasila yang sudah ditetapkan sebagai dasar negara tersebut. Hal ini mengingatkan bahwa Pancasila digali dari budaya bangsa Indonesia sendiri, sehingga Pancasila mempunyai fungsi dan peranan yang sangat luas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Menurut Oemar Senoadji, mengenai asas negara Pancasila, bahwa Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara Indonesia dapat dinamakan negara hukum Pancasila. Salah satu ciri pokok negara Republik Indonesia berasaskan Pancasila ialah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Akan tetapi, kebebasan beragama di negara yang berasaskan Pancasila ini selalu dalam konotasi positif, artinya tidak ada tempat bagi ateisme.¹⁵

Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa terdapat sepuluh prinsip pokok yang mendasari sistem ketatanegaraan Indonesia yang berdasarkan Pancasila, jikalau ditelaah secara mendalam sebagai pemikiran yang berkembang di kalangan para ahli dan di kalangan para perumus dan perancang naskah UUD 1945 sejak dulu sampai sekarang, yaitu: *Pertama*, prinsip Ketuhanan Yang

¹⁴ Hamid A. Attamimi, *Penerapan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Desertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia (Jakarta: 1990), hlm. 309.

¹⁵ Muhammad Tahir azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (Jakarta: Kencana Predana Media Group, 2007), hlm. 96.

Maha Esa; *Kedua*, Cita negara Hukum atau nomokrasi; *Ketiga*, paham kedaulatan rakyat atau demokrasi; *Keempat*, demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan; *Kelima*, pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*; *Keenam*, Pemerintahan Presidensial; *Ketujuh*, kesatuan dan keragaman; *Kedelapan*, bentuk negara kesatuan dengan *federal arrangement* (otonomi seluas-luasnya); *Kesembilan*, demokrasi ekonomi dan ekonomi pasar/sosial; dan *Kesepuluh*, cita masyarakat madani.¹⁶

Pancasila sebagai dasar negara, karena kapasitasnya sebagai falsafah bangsa, salah satu asasnya yang terkait dengan prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi, baik demokrasi langsung ataupun demokrasi perwakilan dapat dijelaskan, sebagaimana bunyi dari Sila Keempat Pancasila yaitu: **“Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan,** dalam Pembukaan UUD 1945 asas kedaulatan rakyat ini tertuang dalam alinea IV yang menyatakan, “Maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”. Salah satu kenyataan adanya kedaulatan rakyat dengan dilaksanakan Pemilihan Umum secara langsung sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Selanjutnya dalam Pasal 22E UUD 1945 ayat (1) “Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali”. Ayat (2) Pemilihan Umum diselenggarakan untuk

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 97-98.

memilih Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Ayat (3) “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Ayat (4) “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.¹⁷ Sebelum UUD 1945 diamandemen, kedaulatan rakyat tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pasal 6 ayat (2) “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak”.

Sebelum UUD 1945 dirancang dan dirumuskan oleh para *founding fathers* dalam forum BPUPKI, tradisi kedaulatan rakyat sudah berlangsung di berbagai daerah di wilayah nusantara. Di pedesaan Jawa, misalnya terkenal adanya lembaga *pepe* sebagai cara rakyat menyatakan pendapat kepada raja dengan cara duduk bersimpuh di alun-alun depan istana sampai ada pejabat negara yang menanggapi. Demikian pula di desa-desa di berbagai daerah lain dikenal adanya *musyawarah desa* (Sumatera), *rembuk desa* (Jawa), *sekehe desa* (Bali) dan lain-lainnya sebagai cara warga desa untuk memutuskan masalah-masalah desa secara bersama-sama. Bahkan praktik kedaulatan rakyat itu juga terlihat pada kebiasaan melakukan pemilihan kepala desa, setiap kali terjadi lowongan dalam jabatan kepala desa.¹⁸

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang Undang* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 167.

¹⁸ Mahkamah Konstitusi, *Undang-Undang ... op. cit.*, hlm. 74.

Lembaga rembuk desa dan musyawarah desa itu memang semuanya bersumber dari tradisi budaya masyarakat Indonesia asli yang bercampur baur dengan pengaruh agama (Islam) yang dianut penduduk. Pengaruh ajaran Islam yang mengajarkan prinsip-prinsip musyawarah sebagai ajaran pokok dalam hubungan kemasyarakatan telah semakin menonjolkan corak demokratis dari lembaga rembuk desa. Bahkan, istilah “*musyawarah*” itu sendiri berasal dari bahasa al-Qur’an, berkenaan dengan konsep “*syuro*” yang merupakan implementasi ajaran Tauhid yang tercermin dalam prinsip “Pemutlakan Tuhan” dan sebagai konsekuensi logisnya prinsip “persamaan drajat antar manusia.”¹⁹

Ciri utama kehidupan manusia menurut konsep Islam adalah hidup bermasyarakat, yaitu hidup yang diselenggarakan bersama. Dari rumusan itulah muncul apa yang sering dikatakan sebagai *masyarakat madani* atau *al-insanu madaniyun biththab’i* (manusia yang berwatak kemasyarakatan).²⁰ Sedangkan butir-butir nilai yang terkandung dalam sila keempat sebagai pedoman dasar Pengamalan Pancasila, sebagaimana tertuang dalam TAP MPR No. I/MPR/2003 adalah:

1. Sebagai warga negara dan warga masyarakat, setiap manusia Indonesia mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama.
2. Tidak boleh memaksakan kehendak kepada orang lain.
3. Mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama.
4. Musyawarah untuk mencapai mufakat diliputi oleh semangat kekeluargaan.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia, Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an* (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 36-37.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 38.

5. Menghormati dan menjunjung tinggi setiap keputusan yang dicapai sebagai hasil musyawarah.
6. Dengan iktikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah.
7. Di dalam musyawarah diutamakan kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi dan golongan.
8. Musyawarah dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani yang luhur.
9. Keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, nilai-nilai kebenaran dan keadilan mengutamakan persatuan dan kesatuan demi kepentingan bersama.
10. Memberikan kepercayaan kepada wakil-wakil yang dipercayai untuk melaksanakan permusyawaratan.²¹

B. Pemilihan Kepala Daerah dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945

Apabila ditelaah dari sejarah pembentukan UUD 1945 dapat dikatakan bahwa Mohammad Yamin orang pertama yang membahas masalah Pemerintahan Daerah dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945. Dalam sidang itu Mohammad Yamin, antara lain mengatakan:

“Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja”.²²

Pada kesempatan itu pula Mohammad Yamin melampirkan suatu rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang memuat tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi:

“Pembagian Daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan

²¹ <http://roda2blog.com/2014/07/10/45-butir-butir-pedoman-pengamalan-pancasila-terbaru/>

²² Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm. 1.

dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.²³

Pemikiran Moh. Yamin mengenai Pemerintahan Daerah dapat dijumpai lagi dalam pidatonya tanggal 11 Juli 1945 di hadapan BPUPKI, yaitu:

“Pemerintahan dalam Republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan pemerintah yang paling bawah, pemerintah ini saya namakan pemerintahan bawahan”.²⁴

“Antara pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan itu adalah pemerintahan yang baik saya sebut pemerintahan tengahan. Perkara desa barangkali tidak perlu saya bicarakan di sini, melainkan kita harapkan saja, supaya sifatnya diperbaharui atau disesuaikan dengan keprluan zaman baru”.²⁵

“Tetapi yang perlu ditgaskan di sini, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, warga-warga dan lainnya tetaplah menjadi kaki Pemerintahan Republik Indonesia. Dan ditengah-tengah pemerintahan atasan dan bawahan, kita pusatkan Pemerintah Daerah”.²⁶

Seperti halnya Yamin, Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, juga menyampaikan suatu keterangan yang antara lain mengatakan:

“Tentang Daerah, kita menyetujui bentuk persatuan, unie, oleh karena itu di bawah Pemerintahan Pusat, di bawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada *Onderstaat* akan tetapi hanya Daerah. Bentuknya Daerah itu dan bagaimana bentuk Pemerintahan Daerah, ditetapkan dalam undang-undang. Beginilah bunyi pasal 16”.²⁷

“Pembagian Daerah Indonesia atasa daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dalam undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa”.²⁸

²³ *Ibid.*, hlm. 2.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, hlm. 3

Kemudian, pada 18 Agustus 1945, Soepomo di hadapan sidang PPKI atas permintaan Soekarno (Ketua PPKI), memberikan penjelasan mengenai rancangan Undang-Undang Dasar yang akan disahkan sebagai Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. Dalam sidang PPKI itu, Soepomo memberi penjelasan tentang Pemerintah Daerah sebagai berikut:

“Di bawah Pemerintah Pusat ada Pemerintah Daerah: Tentang Pemerintah Daerah di sini hanya ada satu pasal, yang berbunyi: Pemerintah Daerah diatur dalam undang-undang hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk Pemerintahan Daerah, artinya Pemerintahan Daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, *kooti-kooti, sultanat-sultanat* tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara, jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah...”²⁹

Berdasarkan pendapat dari dua tokoh perancang UUD 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 adalah: *Pertama*, keberadaan daerah otonomi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan “*memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara*”. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “*memandang dan mengingati hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*”.³⁰

Dapat dikatakan bahwa semenjak lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tahun 1945, prinsip penyelenggaraan otonomi daerah telah

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, hlm. 4.

menjiwai ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasannya. Pasal 18 UUD 1945 berbunyi: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Sedangkan penjelasannya berbunyi:

1. Wilayah Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil, baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administratif belaka.
2. Bentuk dan susunan pemerintahan daerah ditetapkan melalui undang-undang dengan restriksi bahwa bentuk dan susunan itu tidak akan menjelmakan “negara dalam negara”.
3. Pemerintah daerah harus diselenggarakan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan, seperti dasar dalam sistem Pemerintahan Negara.
4. Hak-hak asal-usul dalam Daerah-daerah yang bersifat istimewa, wajib diperhatikan.
5. Di daerah-daerah yang bersifat otonom, harus dibentuk Badan-badan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengaktualisasikan sendi dan dasar permusyawaratan dalam Pemerintahan Daerah.³¹

Demikian juga dengan hasil Perubahan Kedua UUD 1945 mengenai Pemerintahan Daerah, mengamanatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diselenggarakan oleh lembaga perwakilan rakyat daerah dengan lembaga eksekutif daerah sesuai dengan fungsi yang melekat pada masing-masing institusi tersebut, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menyebutkan:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota,

³¹ Menteri Dalam Negeri, *Implementasi Demokrasi Pancasila Di Dalam Melaksanakan Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Dikutip dari Marzuki Lubis, *Pergeseran Garis Peraturan Perundang-Undangan tentang DPRD dan Kepala Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 2011), hlm. 17.

- yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
 - (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
 - (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
 - (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
 - (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
 - (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.³²

Berdasarkan ketentuan tersebut, menunjukkan adanya perhatian yang sangat besar dari para *founding fathers* terhadap bentuk dan susunan pemerintahan daerah sebagaimana yang tertuang dalam amanat konstitusi, termasuk institusi lokal, yaitu lembaga DPRD sebagai perwakilan rakyat tingkat daerah dan Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif daerah, dipandang sangat penting dalam mewujudkan pembangunan daerah yang dilaksanakan secara demokratis atas dasar permusyawaratan. Dengan perkataan lain, keberadaan lembaga DPRD dan kepala daerah yang dipilih secara demokratis merupakan wujud untuk menegakkan dan membina kehidupan demokrasi di Negara Republik Indonesia yang berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945 yang secara tegas menganut prinsip demokrasi yang diberi nama “kedaulatan rakyat” atau “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat

³² *Ibid.*, hlm. 17-18.

kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan” atau “kedaulatan berada di tangan rakyat.”³³

Ateng Syafrudin, sehubungan dengan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menyebutkan bahwa perwujudan kehidupan demokrasi dalam Pemerintahan Daerah adalah bahwa aspirasi rakyat di daerah mendapat penyaluran melalui DPRD. Penyaluran aspirasi itu termasuk pula memilih orang yang dianggapnya patut dan tepat menjadi Kepala Daerah.³⁴

Moh. Yamin, pada pidato tanggal 29 Mei 1945 berkenaan dengan “perwakilan” antara lain mengemukakan:

“Menurut peradaban Indonesia, maka permusyawaratan itu adalah di bawah pimpinan hikmah kebijaksanaan yang bermusyawarat atau berkumpul dalam persidangan. Dasar perwakilan itu ialah tenaga yang kuat dan yang memberi warna dan aliran istimewa kepada keinginan orang Indonesia kepada susunan tata negara. Perwakilan tidaklah saja menguatkan persekutuan hukum adat dalam tata negara bagian bawah, tetapi juga menjadi pedoman dalam keinginan bangsa sekarang dalam menyusun tata negara bagian tengah dan bagian atas.”³⁵

Demikian juga Soepomo, pada waktu pidato pembicaraan Rancangan Undang-Undang Dasar tentang pemerintahan daerah mengemukakan:

“Jadi rancangan Undang-Undang Dasar memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian seluruh daerah Indonesia dalam daerah-daerah yang besar, dan di dalam daerah besar itu ada lagi daerah-daerah kecil. Apakah arti “mengingati dasar permusyawaratan?”. Artinya, bagaimanapun penetapan tentang bentuk pemerintah daerah, tetapi harus berdasar atas permusyawaratan. Jadi, misalnya akan ada juga dewan permusyawaratan daerah”.³⁶

³³ *Ibid.*, hlm. 18.

³⁴ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah* (Bandung: Binacipta, 1985), hlm. 26.

³⁵ Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Dikutip dari Marzuki Lubis, *Pergeseran ... op. cit.* hlm. 19.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 20.

Bahkan sebelum Indonesia merdeka, Mohammad Hatta telah mengemukakan hal senada, yaitu:

“Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa, dan di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai badan perwakilan sendiri, seperti *Gemeente Read, Provinciale Read* dan lain-lainnya. Dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat *autonomi* (membuat dan menjalankan peraturan-peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh dewan yang lebih tinggi). Keadaan yang seperti itu penting sekali, karena ketentuan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berlain-lainan.³⁷

Memperhatikan pandangan para *founding fathers* tersebut serta pengaturan penyelenggaraan pemerintahan dalam konstitusi menunjukkan bahwa cita-cita otonomi daerah bukan sekedar tuntutan efisiensi dan efektivitas pemerintahan, melainkan sebagai tuntutan konstitusional yang berkaitan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan negara berdasar atas hukum. Dari sudut demokrasi otonomi daerah diperlukan dalam rangka memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Dari segi materil, otonomi daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersandingan dengan prinsip negara kesejahteraan (*welfarestate*) dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan atas hukum.³⁸

Berdasarkan amanat konstitusi tersebut, berarti keberadaan DPRD merupakan wujud negara demokrasi yang mengharuskan adanya sistem perwakilan serta pemilihan umum dengan suara terbanyak, sehingga bermakna adanya keikutsertaan rakyat dalam pengambilan keputusan di

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2002), hlm. 59.

dalam suatu daerah atau wilayah masing-masing. Oleh sebab itu, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (3) menghendaki adanya DPRD yang berdasarkan pada pemilihan umum.

Konstalasi di atas menunjukkan bahwa DPRD merupakan bagian yang integral dalam sistem demokrasi Pancasila, yang pada hakekatnya merupakan perwujudan keikutsertaan masyarakat daerah melalui lembaga legislatif daerah dalam turut mengatur jalannya penyelenggaraan pemerintahan di daerah, baik dengan cara ikut merumuskan berbagai kebijaksanaan maupun melalui fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, serta dalam pelaksanaan pembangunan daerah.³⁹

Demikian juga halnya dengan keberadaan Kepala Daerah tentunya merupakan *condition sine quanon* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis, karena Kepala Daerah yang dipilih merupakan pejabat yang menjalankan hak, wewenang dan kewajiban memimpin dan bertanggung jawab sepenuhnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kepala Daerah ini ditugasi untuk menjalankan keseluruhan peraturan yang bersifat *heteronom* yang dibuat oleh badan pemerintahan yang lebih tinggi, maupun peraturan yang bersifat *otonom* yang dibuat bersama lembaga legislatif daerah atau yang dibuat sendiri oleh Kepala Daerah, baik berupaperaturan daerah maupun peraturan kepala daerah, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.⁴⁰

³⁹ Marzuki Lubis, *Pergeseran ...* op. cit., hlm. 21.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm 22.

Sepanjang sejarah sejak masa Hindia Belanda, masa pendudukan Jepang, masa Proklamasi Kemerdekaan, masa Orde Baru hingga masa Reformasi seperti saat ini, kedudukan dan peranan Kepala Daerah dengan beragam penyebutannya, seperti Gubernur, Bupati, Walikota, telah menunjukkan eksistensinya, baik sebagai pemimpin organisasi pemerintahan yang mengayomi, melindungi dan melayani masyarakat, maupun dalam memimpin organisasi administrasi pemerintahan. Dalam memutar organisasi pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, serta dalam menghadapi konflik, gejala permasalahan pemerintahan di daerah, Kepala Daerah senantiasa terus menerus dihadapkan pada pelbagai tuntutan dan tantangan baik secara internal maupun eksternal, yang harus direspon dan diantisipasi, sekaligus merupakan ujian terhadap kapabilitas dan kompetensi Kepala Daerah.⁴¹

Sejarah politik ketatanegaraan mencatat, khususnya sistem pemilihan kepala daerah (pilkada), telah dilakukan dalam tiga sistem. Yakni sistem penunjukan/pengangkatan oleh pemerintah pusat (masa kolonial Belanda, Jepang), Undang-Undang No. 27 Tahun 1902, Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960; sistem pemilihan perwakilan semu (Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, dan sistem pemilihan perwakilan (Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999). Penerapan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 maupun Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 jo

⁴¹ J. Kaloh, *Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah* (Jakarta: Gramedia, 2003), hlm. 3.

Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 disertai alasan “situasi yang memaksa”. Ketiga sistem di atas memiliki kelemahan dengan derajat variatif. Sistem penunjukan/pengangkatan mengandung subjektifitas dan diskriminasi yang kental dengan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Para kepala daerah terpilih sangat tunduk kepada pusat, dan sebagian besar teridentifikasi sebagai keluarga kepala daerah terdahulu. Penelitian Sutherland menunjukkan, pada tahun 1930, dari 75 orang bupati, 30 menggantikan ayahnya, 3 orang menggantikan mertuanya, 24 orang berasal dari kabupaten lain, dan hanya 18 orang yang tidak mempunyai pertalian kekeluargaan dengan seorang bupati dari garis kakek atau ayah mertua (Sutherland, *The Making of A Bureaucratic Elite*: 1979).⁴²

Menurut Amin Rais, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak terinci, namun menurutnya bahwa pasal ini tampak ada dua alternatif. *Pertama*, mekanisme pemilihan versi dulu yaitu lewat DPRD atau legislatif, dan *Kedua*, dengan memakai mekanisme secara langsung seperti penerapan sekarang ini. Namun dengan keluarnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sesungguhnya merubah berbagai tafsiran (*multi interpretative*) terhadap teks yang ada dalam redaksi pasal 18, ayat (4) tersebut. Sebab UU No. 32 Tahunj 2004 secara jelas mempertegas tentang sistem pemilihan kepala daerah yaitu dalam Pasal 24 ayat (5) telah menentukan bahwa “*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan*”. Dalam Pasal 56

⁴² Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah Di Era Demokrasi Langsung* (Yogyakarta: Toga Press dan UMMU Press, 2006), hlm. 221.

ditentukan pula bahwa “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”.⁴³

C. Implementasi Kedaulatan Rakyat dalam Pemilihan Kepala Daerah

Pascareformasi wacana transisi demokrasi dan konsolidasi demokrasi, tengah menjadi kajian publik maupun akademisi tentang demokrasi yang sesuai dengan semangat konstitusi dan selaras dengan Pancasila. Transisi demokrasi sebagai salah satu fase dalam tahap demokratisasi yang harus dilalui, mengandung banyak kemungkinan. Menurut Guilerno O’Donnel dan Schmitter, paling tidak ada lima kemungkinan yang bisa terjadi dari suatu proses transisi demokrasi, *Pertama*, terbentuknya restorasi atau sistem otoriter dalam bentuk baru. *Kedua*, terjadi revolusi sosial yang disebabkan menajamnya konflik-konflik kepentingan di tengah masyarakat. *Ketiga*, liberalisasi terhadap sistem otoriter, yang dilakukan oleh penguasa pasca masa transisi, dengan tujuan mendapatkan dukungan politis dan mengurangi tekanan-tekanan masyarakat. *Keempat*, merupakan kebalikan dari ketiga, yaitu penyempitan proses demokrasi dari sistem liberal kepada demokrasi limitatif. Dan *Kelima*, terbentuknya pemerintahan yang demokratis.⁴⁴

⁴³ Amin Rais, *Mandat langsung dari Rakyat*, Makalah yang disampaikan dalam kata sambutan pada seminar nasional dengan tema “Pemilihan Kepala Daerah Kota/Kabupaten sebagai Wujud Demokrasi Lokal”, diselenggarakan oleh ADERKSI, Dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed) *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota di Seluruh Indonesia bekerjasama dengan Konrad Adenauerstiftung, hlm. IV.

⁴⁴ Guilermo O’Donnel, PC. Schmitter dan L. Whitehead, *Transition from Authoritarian Rule Comparative Perspectives*, Dikutip dari Dede Ismatullah, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif, Kekuasaan, Masyarakat, Hukum dan Agama* (Bandung: Pustaka Setia, 2007), hlm. 122.

Dalam pelaksanaannya, demokrasi sangat membutuhkan berbagai lembaga politik. Menurut Robert A. Dahl, dalam *Perihal Demokrasi*, menerangkan enam lembaga politik yang diperlukan demokrasi, yaitu:

1. Para pejabat yang dipilih. Pemegang atau kendali terhadap segala keputusan pemerintahan mengenai kebijakan secara konstitusional berada di tangan para pejabat yang dipilih oleh warga negara. Jadi pemerintahan demokrasi modern ini merupakan demokrasi perwakilan.
2. Pemilihan umum yang jujur, adil, bebas dan periodik. Para pejabat ini dipilih melalui pemilihan umum.
3. Kebebasan berpendapat, warga negara berhak menyatakan pendapat mereka sendiri tanpa halangan dan ancaman dari penguasa.
4. Akses informasi alternatif. Warga negara berhak mencari sumber-sumber informasi alternatif.
5. Otonomi asosiasional, yakni bahwa warga negara berhak membentuk perkumpulan atau organisasi-organisasi yang relatif bebas, termasuk partai politik dan kelompok kepentingan.
6. Hak kewarganegaraan yang inklusif.⁴⁵

Menurut Koento Wibisono Siswomihardjo, *Euphorian reformasi* telah menjadikan masyarakat kita telah begitu mudah dan secara “gampang” membicarakan masalah fundamental seperti ketrbukaan, kebebasan, keadilan, demokrasi, masyarakat madani, dan sebagainya terlepas dari asumsi-asumsi dasar falsafatnya.⁴⁶

Komunitas masyarakat negara meyakini nilai-nilai norma dasar yang terkandung dalam ideologi Pancasila sebagai pedoman pelaksanaan etika perpolitikan, kehidupan beragama, kehidupan sosial masyarakat, perekonomian dan budaya bangsa. Nilai-nilai tersebut seperti yang tersirat

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 119-120.

⁴⁶ Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia, dari Orde Lama, Orde Baru sampai Reformasi, Telaah Sosiologi Yuridis dan Yuridis Pragmatis, Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 289-290.

dan tersurat dalam isi dan Pembukaan UUD 1945 serta Pancasila yang dipedomankan dan menjadi filosofis negara Indonesia.⁴⁷

John Locke, memberikan pandangan tentang kewajiban negara, yaitu untuk memberikan perlindungan terhadap rakyat. Ada beberapa kewajiban dari pemerintah yang harus dipegang untuk menjamin fungsi pemerintahan demi kepentingan masyarakat, yaitu: *Pertama*, kekuasaan legislatif tidak boleh digunakan untuk mengatur hidup dan nasib rakyat secara sembarangan. *Kedua*, kekuasaan negara tidak boleh dijalankan tanpa pertimbangan yang matang. *Ketiga*, pemerintah tidak boleh mengambil atau merampas hak milik rakyat tanpa persetujuan, hal ini berlaku pula soal pajak. *Keempat*, kekuasaan legislatif tidak boleh dialihkan kepada orang lain, dan harus tetap berada pada kelompok yang menjadi wakil rakyat. *Kelima*, perundang undangan harus menjamin agar kekuasaan politik digunakan bagi kepentingan umum.⁴⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, demokrasi dalam perkembangannya sangat terkait konsep negara hukum. Dalam sebuah negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hierarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi.⁴⁹ Senada dengan itu, menurut Miriam Budiardjo, Konstitusi Indonesia dengan tegas menggariskan, bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah menganut asas negara hukum dan asas negara demokrasi. Berdasarkan ketentuan konstitusi tersebut berarti pemerintah mempunyai kekuasaan yang terbatas

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 423.

⁴⁸ John Locke, *Kuasa itu Milik Rakyat* (Yogyakarta: Pustaka Kanisius, 2002), hlm. 11.

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Menuju ...* op. cit., hlm. 533.

dan tidak dibenarkan sewenang-wenang.⁵⁰ Ismail Suny menegaskan, bahwa sendi negara demokrasi merupakan faktor yang menentukan, baik secara langsung maupun secara tidak langsung rakyat menyatakan pendapatnya terhadap kekuasaan suatu negara dengan terbuka dan efektif.⁵¹

Prinsip demokrasi adalah dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dapat ditegakkan benar-benar mencerminkan rasa keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian, negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtstaat*, melainkan *demokratische rechtstaat*.⁵²

Muhammad Hatta mengartikan kedemokrasian adalah keyakinan keadilan segenap bangsa Indonesia, bukan keyakinan impor *Cap Volkssouvereiniteit* atau lain. Melainkan keyakinan Indonesia sejati. Keyakinan ini mesti menjadi semboyan segala partai di Indonesia, dan mesti menjadi dasar susunan Indonesia merdeka di masa yang akan datang. Pandangan Muhammad Hatta tersebut sebagai reaksi atas penolakan terhadap

⁵⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 57.

⁵¹ Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara* (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm. 49.

⁵² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 162.

demokrasi ala barat, yang bukan merupakan kebudayaan dan tidak didasari Indonesia, yakni nilai-nilai Pancasila.⁵³

Demokrasi Indonesia tidak harus sama dengan demokrasi negara lain. Artinya demokrasi Indonesia seyogianya bersumber pada falsafah dan nilai-nilai kultur, budaya, kekeluargaan, musyawarah-mufakat, gotong royong yang hidup dalam masyarakat Indonesia, bersumber pada Pancasila. Menurut Moh. Yamin permusyawaratan untuk mencapai mufakat merupakan perpaduan antara konsepsi, yaitu paham permusyawaratan yang bersumber dari ajaran Islam, sedangkan mufakat bersumber dari tatanan Indonesia asli.⁵⁴

Mengenai paham mufakat, Moh. Yamin menyatakan, bahwa sebelum Islam berkembang di tanah Indonesia, sudah sejak dahulu susunan desa, susunan masyarakat bersandar pada keputusan bersama yang dinamai kebulatan bersama. Dasar kebulatan atau dasar mufakat itu menghilangkan dasar perseorangan dan menimbulkan hidup bersama dalam masyarakat yang teratur dalam tata negara desa yang dipelihara secara turun temurun dan tidak sirna oleh pengaruh agama Buddha, ataupun agama Hindu. Sampai kemudian agama Islam masuk ke Indonesia dan berkembang, dasar mufakat hidup dengan suburnya, karena segera bersatu dengan firman musyawarah.⁵⁵

Oleh karena itu, upaya membangun dan mengembangkan demokrasi Indonesia, hendaknya menggambarkan demokrasi yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 dengan menjadikan prinsip musyawarah-

⁵³ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR-RI* (Bandung: Fokus Media, 2009), hlm. 35.

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 49.

⁵⁵ *Ibid.*

mufakat sebagai landasan utamanya. Di samping itu, dalam demokrasi yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, juga hendak dikembangkan beberapa macam keseimbangan.⁵⁶Perubahan konstitusi dalam kerangka reformasi kelembagaan merupakan bagian penting ke arah perwujudan apa yang dikenal sebagai *consolidated democracy*.⁵⁷

Menurut Ismail suny, perubahan UUD 1945 dalam pasal 2 ayat (1) berimplikasi terhadap dua hal: *Pertama*, terhadap hukum nasional, yaitu dengan ditetapkan dalam Pasal 22F perubahan UUD 1945 tentang pemilu: (1) pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali, dan (2) pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD; *Kedua*, terhadap dunia internasional, dengan pengakuan Perdana Menteri Australia John Howard, bahwa sekarang Indonesia adalah negara demokrasi, oleh karena itu selayaknya menjadi anggota *Security Council* Lapisan kedua, di samping India, Jepang, Jerman, dan Brazil.⁵⁸

Menurut Harjono, dengan mengkaji mekanisme yang diatur oleh UUD 1945 setelah perubahan, kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan dua pranata, yaitu: *Pertama*, pranata demokrasi secara langsung, dan *Kedua*, pranata demokrasi perwakilan. Pranata langsung dilakukan dengan pemilihan umum untuk membentuk lembaga-lembaga negara yang akan melakukan kedaulatan rakyat melalui pranata perwakilan. Adapun lembaga yang akan dibentuk

⁵⁶ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 6.

⁵⁷ Abdy Yuhana, *Sistem ...* op. cit., hlm. 31.

⁵⁸ Alwi Wahyudi, *Hukum ...* op. cit., hlm. 219.

berdasarkan pemilihan umum tersebut adalah DPR, DPD dan Presiden. Ketiga lembaga tersebut menjadi unsur yang penting dalam pelaksanaan pranata demokrasi melalui perwakilan.⁵⁹

Sistem perwakilan atau demokrasi tak langsung merupakan konsekuensi logis dari negara modern. sistem perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan kehendak rakyat (*will of the people*). Otoritas suatu pemerintahan, akan tergantung pada kemampuan untuk mentransformasikan kehendak rakyat, sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara (*will of the state*). Atas dasar prinsip normatif yang demikian itu, dalam praktek kehidupan demokrasi yang awal, lembaga legislatif memiliki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin tertinggi kedaulatan rakyat serta kedaulatan Dewan Perwakilan Rakyat.⁶⁰

Di negara-negara demokratis berlangsungnya Pemilu (election) dan Pemilu Lokal (*election local*) sebagai bagian proses demokrasi yang disebut dengan proses politik dalam rangka memindahkan wewenang (*authority*) kepada yang memperoleh kemenangan dalam suatu wadah Pemilu sebagai bentuk dari sebuah proses politik, secara tegas tidak ada pemisahan antara Pilkada dan Pemilu Lokal, dan istilah Pilkada adalah konsep dari pemilu Lokal yang merupakan bagian dari Pemilu Nasional.⁶¹

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Abdul Aziz Hakim, *Distorsi ... op. cit.*, hlm. 152-155.

⁶¹ Elvy Juliansyah, *Pilkada, Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Bandung: Mandar Maju, 2007, hlm. 3.

Menurut Nikmatul Huda, perubahan kedua UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pemakaian kata demokratis tersebut memiliki dua makna, yaitu baik pemilihan langsung maupun tidak langsung melalui DPRD kedua-duanya demokratis.⁶²

Demokrasi sebagai wujud dari cita-cita negara hukum yang demokratis, maka era reformasi ini merupakan momentum strategis menentukan konsep dan pelaksanaan Pembangunan Manusia Indonesia harus disusun kembali dengan melibatkan partisipasi warga negara dengan acuan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁶² Ni'matul Huda, *Otonomi ... op. cit.*, hlm. 206.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Setelah melakukan pengkajian terhadap buku-buku dan literatur yang terkaitan dengan judul Tesis, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Kelebihan dan kekurangan yang dimiliki oleh masing-masing sistem pemilihan kepala daerah baik itu Pemilihan kepala Daerah oleh DPRD dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah:

Pertama, kelebihan dari Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah: a) karena DPRD tidak lagi menjadi bagian dari pemerintahan daerah maka DPRD akan memiliki posisi yang lebih kuat untuk melakukan kontrol terhadap eksekutif, b) dengan kewenangan memilih kepala daerah maka DPRD akan melaksanakan tugasnya dengan baik untuk menyerap aspirasi masyarakat. Adapun kelemahan dalam sistem ini adalah: a) aspirasi rakyat sering tidak sesuai dengan pilihan DPRD yang mewakili rakyat dalam pemilihan Kepala Daerah, b) terjadinya ketidak stabilan pemerintahan karena seringkali terjadi “ketegangan” antara DPRD dengan Kepala Daerah, c) seringkali terjadi kasus penjatuhan Kepala Daerah oleh DPRD, dan d) Kepala Daerah sering menjadi “sapi perahan” oleh anggota DPRD karena DPRD secara kelembagaan merasa di atasan Kepala Daerah.

Kedua, kelebihan dari Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dalam UU No. 32 tahun 2004 adalah: a) untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri, b) Kepala Daerah yang terpilih melalui pemilu langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil dari rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dan tokoh yang dipilih, c) terjaganya stabilitas pemerintahan dengan *check and balances*. Adapun kelemahan dalam sistem ini adalah bahwa perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemilihan Kepala Daerah dari UUD 1945 sampai ketingkat peraturan teknis pelaksanaannya belum sinergis, artinya secara yuridis masih perlu pembenahan dalam kerangka penyempurnaan.

2. Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, baik Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah dua sistem pemilihan yang masih berada dalam koredor demokratis, yaitu pelaksanaan demokrasi tidak langsung atau perwakilan yang termuat dalam UU No. 22 tahun 1999, maupun demokrasi langsung yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004. Hal ini sejalan dengan demokrasi Pancasila yang dianut oleh bangsa Indonesia, yaitu Negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini sesuai dengan Sila Keempat Pancasila yaitu “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan

dalam permusyawaratan/perwakilan”. Begitu juga hal ini sesuai dengan UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

3. Sistem demokrasi apapun yang dipilih dalam pemilihan kepala daerah baik itu demokrasi tidak langsung atau perwakilan oleh DPRD maupun demokrasi langsung atau pemilihan langsung oleh rakyat akan sulit mencapai sasaran sesuai dengan cita negara Pancasila yaitu “mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia” jika tidak diiringi dengan pendidikan politik yang baik, baik itu bagi eksekutif, legislatif maupun rakyat itu sendiri sebagai pemilik hak kedaulatan. Dengan tingkat pendidikan politik yang baik dan pengetahuan yang memadai maka masing-masing pihak akan melaksanakan peran dan tugasnya masing-masing dengan baik pula. Dan yang terpenting adalah niat yang baik dan tulus untuk membangun negeri ini, khususnya di daerah.

B. Saran

Untuk mewujudkan demokrasi sebagai wujud dari cita-cita negara hukum yang demokratis, maka era reformasi ini merupakan momentum strategis menentukan konsep dan pelaksanaan Pembangunan Manusia Indonesia harus disusun kembali dengan melibatkan partisipasi warga negara dengan acuan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR-RI*, Bandung: Fokus Media, 2009.
- Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah di Era Demokrasi Langsung*, Yogyakarta: Toga Press, 2006.
- Abdul Mukhtie Fajar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006
- Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia, dari Orde Lama, Orde Baru sampai Reformasi, Telaah Sosiologi Yuridis dan Yuridis Pragmatis, Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- Affan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000.
- Agust Riewanto, *Ensiklopedi Pemilu; Analisis Kritis Introspektif Pemilu 2004 Menuju Agenda Pemilu 2009*.
- Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012
- Amin Rais, *Kata Pengantar dalam Seri Prisma; Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta: LP3ES 1986.
- Amirudin, at all, (ed), *Menjadi Pemilih yang Baik dalam Pemilu 2004*, Diterbitkan oleh Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah Program Studi Ilmu Politik, PPS Universitas Gajah Mada bekerjasama dengan Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Yogyakarta, 2003.
- Arend Lyphard, *Democracies*, Yale University, 1984.
- Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung: Binacipta, 1985
- Bagir Manan (Ed.), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia, dan Negara Hukum*, Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Dr. R. Sri soemantri Martosoewignjo, S.H., Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996.
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: FH UII,

2004

Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, 1997.

Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988

C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern; Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung: NUANSA & NUSAMEDIA, 2004.

Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara hukum dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty, 2000.

David E Apter, *Introduction to Political Analysis*, Winthrop Publisher, Cambridge and Massachusetts, 1977.

Dede Ismatullah, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif, Kekuasaan, Masyarakat, Hukum dan Agama*, Bandung: Pustaka Setia, 2007.

Deliar Noer, *Pengantar Kepemikiran Politik*, Jakarta: C. V. Rajawali, 1983.

Eep Saefulloh Fatah, *Pemilu dan Demokratisasi: Evaluasi terhadap Pemilu-pemilu Orde Baru*, dalam *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, ctk. Pertama, diterbitkan atas Kerjasama Mizan Pustaka dan Laboratorium Ilmu Politik Fisif Universitas Indonesia, Seri Penerbitan Studi Politik, Jakarta, 1997.

Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007

Elvy Juliansyah, *Pilkada, Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Bandung: Mandar Maju, 2007.

Fuad Said, H. A., *Ketatanegaraan Menurut Islam*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2001

H. Irianto A. Baso Ence, *Negara Hukum dan Hak Uji konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi (Telaah Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi)*, bandung: Alumni, 2008.

Hamid A. Attamimi, *Penerapan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Desertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta: 1990

Hans Kelsen, *Teori umum Tentang Hukum Dan Negara*, Bandung: NUANSA & NUSAMEDIA, 2006.

Haryono, *Penelitian Hukum*, Hand-Out, 1997.

Henry B. Mayo, *Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960.

Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta: Aksara Baru, 1978

_____, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, 1987

J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah ; Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Intermasa, 1994.

_____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

_____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

_____, (Kata Pengantar) dalam buku Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi; Penyelesaian Hasil Pemilu 2004 Oleh Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006

_____, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009.

_____, *Perihal Undang Undang*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010

John Locke, *Kuasa itu Milik Rakyat*, Yogyakarta: Pustaka Kanisius, 2002.

Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Filosofi, sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Yogyakarta: kerja sama Pustaka Pelajar dengan LP3M Universitas Wahid Hasyim Semarang, 2005

Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: PT ALUMNI, 2004

- Marzuki Lubis, *Pergeseran garis Peraturan Perundang-undangan tentang DPRD dan Kepala Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 2011
- Masykuri Abdillah, *Demokrasi Di Persimpangan Makna*, Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1999.
- Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka utama, 2001.
- Moh. Kusnadi dan Hamaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI dan CV. Sinar Bakti, 1988.
- Moh. Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII-Press, 1993.
- _____, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, ctk. Pertama, Yogyakarta: Gama Media bekerjasama dengan Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, 1999.
- _____, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Cet. 2, Jakarta: Rineka Cipta, 2001.
- _____, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003
- Morison, *Hukum Tata Negara Era Reformasi*, Jakarta: Ramdina Prakarsa, 2005
- Muderis Zaini, *Ikhtisar Tata Hukum Indonesia*, Surabaya: Usaha Nasional, 1988
- Muh. Asfar dkk, *Model-model Sistem Pemilihan Di Indonesia*, Surabaya: PusDeHAM, 2003
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001
- Muhammad Tahir azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Kencana Predana Media Group, 2007
- Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Jakarta: Siguntang, 1971.

_____, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999

_____, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

_____, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII-Press, 2005.

_____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005.

_____, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2012.

Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982

R. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1979

_____, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Bandung: Tarsito, 1985

Ramlan Surbakti Dkk., *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum*, Jakarta: Kemitraan, 2008.

Saefuddin, *Proses Pembuatan Undang-undang; Studi tentang Partisipasi masyarakat dalam Proses Pembuatan UU di Era Reformasi*, Desertasi, Fakultas Hukum UII.

Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah: Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008

Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Press, 1985.

_____, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 2007.

Suko Wiyono, *Reaktualisasi Pancasila Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Malang: Wisnu Wardana Press, 2011

Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1990.

- Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, Malang: UMM Press, 2002.
- Syamsuddin Harris. et. al., *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, sebuah bunga rampai*, edisi pertama, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, 1998.
- Syaukani HR, dkk., *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Kerjasama Pustaka Pelajar dengan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2002
- Tambunan, A.S.S., *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Jakarta: Puporis Publisher, 2001
- Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2008
- W. A. Bongers, *Problem der Democratie (Masalah-Masalah demokrasi)*, Diterjemahkan L. M. Sitorus, Jakarta, 1952.
- W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, edisi ketiga. Jakarta: Balai Pustaka, 2006

B. Makalah, Jurnal

- Amin Rais, *Mandat langsung dari Rakyat*, Makalah yang disampaikan dalam kata sambutan pada seminar nasional dengan tema “*Pemilihan Kepala Daerah Kota/Kabupaten sebagai Wujud Demokrasi Lokal*”, diselenggarakan oleh ADERKSI
- Bagir Manan, *Susunan Badan Perwakilan dan Tata Cara Menyusun Keanggotaan Badan Perwakilan di Indonesia*, Makalah Ceramah di hadapan warga Dharma Wanita Unit Depkeh., Jakarta, Selasa 30-04-1991.
- _____, *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang II*, Makalah dalam Lokakarya Pancasila, Unpad, Bandung, 1994.
- Hamdan Zoelva, “Sistem Perwakilan Rakyat di Indonesia” dalam <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sitem-perwakilan-rakyat-di-indonesia/>

Jimly Asshiddiqie, “*Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden*”, Jurnal Unisia No. 51/XXVII/I/2004

Lili Hasanudin, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Menuju Terwujudnya Pemerintahan Lokal yang Demokratis di Indonesia*, Makalah yang disampaikan dalam kata sambutan pada seminar nasional dengan tema “*Pemilihan Kepala Daerah Kota/Kabupaten sebagai Wujud Demokrasi Lokal*”, diselenggarakan oleh ADERKSI

Sri Hastuti Puspitasari, *Pemilu dan Demokrasi; Telaah Terhadap Prasarat Normatif Pemilu*, Jurnal Hukum, No. 25 Vol. 11-2004.

_____, *Pemilu Demokratis dan Peranserta Masyarakat*, Makalah dalam Seminar “*Peran Serta Masyarakat dalam Menyongsong Pemilu 2009*”, Diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri bekerjasama dengan PSHK FH-UII, tanggal 23 Agustus 2008

Soetandyo Wignjosoebroto, “Mengkaji dan Meneliti Hukum dalam Konsepnya sebagai Realitas Sosial” dalam <https://soetandyo.wordpress.com/2010/08/19/mengkaji-dan-meneliti-hukum-dalam-konsepnya-sebagai-realitas-sosial/>

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Undang-Undang N0. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

