

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH OLEH DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DAERAH DITINJAU DARI PASAL 18 AYAT 4
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

*Pery Rehendra Sucipta
M Riski Ansori*

Abstract

Indonesia is a democratic country according to Article 1 paragraph 2 of the Constitution of 1945. The setting of the election of heads of state institutions as well as at the local level provides clear evidence that 1945 is the Constitution as the basic law is written very democratic, especially in terms of the local elections with an electoral system that is also undergoing some changes of direct election by the people and the election through a representative, namely by the Regional representatives Council (DPRD). However, in the 2014 election by Parliament will again apply with the enactment of Law No. 22 of 2014 On the Election of governors, regents and mayor. But then the law reap a lot of resistance among the public because it is undemocratic and then canceled by the President. Based on this, we propose two (2) formulation of the problem addressed in this study: first, How Does the local elections based on Law Number 22 Year 2014 On the Election of governors, regents and mayors through parliament a second, Do the selection mechanism of the Regional Head made by parliament in accordance with article 18 paragraph 4 of the 1945 Constitution.

This study uses a conceptual foundation, juridical and theory. Juridical basis in the form of Act No. 22 of 2014 On the Election of governors, regents and mayors. Then, the theoretical basis in adoption is the Constitutional Theory, Stufenbau Theory, Theory of Democracy and the Theory of Trias Politica. This study uses normative legal research. Therefore, methods of data analysis in this study is called qualitative descriptive.

Based on this research, the mechanism of election of heads of regions based on Law Number 22 Year 2014 concerning the local elections through the Parliament set out in articles 6 to 33 organized by the Committee of Voters of members of parliament and elections are held in the plenary session of Parliament that issue the voting rights in a manner stand up. Regional Head Election Judging by Parliament Pursuant to Article 18 Paragraph 4 of the Constitution of 1945 and linked to the local elections in accordance Theory Constitutional Law, Theory of Hans Kelsen,

Democracy and Trias Politica local elections by Parliament in accordance with the principles of democracy because it is not contrary to Law 194.

Keywords: *local elections, Parliament, Constitution*

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara demokrasi penganut paham konstitusionalisme, munculnya paham konstitusionalisme berawal dari dipergunakannya konstitusi sebagai hukum dalam penyelenggara negara. konstitusionalisme mengatur pelaksanaan *rule of law* (supremasi hukum) dalam hubungan individu dengan pemerintah. konstitusionalisme menghadirkan situasi yang dapat memupuk rasa aman, karena adanya pembatasan terhadap wewenang pemerintah yang telah ditentukan terlebih dahulu. Berlakunya konstitusi sebagai hukum dasar yang didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang di anut dalam suatu negara jika negara menganut paham kedaulatan rakyat, sumber legitimasinya adalah rakyat⁴³ termaktub juga dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat tentang paham konstitusionalisme terdapat pada Pasal 1 ayat 2 yaitu:

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Indonesia adalah negara demokrasi sesuai dalam pasal 1 ayat 2 dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pengaturan mengenai pemilihan pimpinan lembaga negara maupun pada tingkat daerah memberikan bukti nyata bahwa UUD 1945 merupakan konstitusi sebagai hukum dasar tertulis yang sangat demokratis, khususnya dalam hal pemilihan kepala daerah dengan sistem pemilihan yang juga mengalami beberapa perubahan-perubahan dari pemilihan secara langsung oleh rakyat hingga pemilihan melalui perwakilan yaitu oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen banyak memberikan pengaturan mengenai pemilihan umum sebagai implementasi dari kedaulatan rakyat mulai dari pemilihan umum anggota legislatif, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden sampai pada pemilihan kepala daerah. Pengaturan mengenai pemilihan pimpinan lembaga negara maupun pada tingkat daerah memberikan bukti nyata bahwa UUD 1945 merupakan konstitusi sebagai hukum dasar tertulis yang sangat demokratis, khususnya dalam hal pemilihan kepala daerah dengan sistem pemilihan yang juga mengalami beberapa perubahan-perubahan.

⁴³Sekretariat jendral MPR RI, *Empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara*, Jakarta : (gatot subroto,2012)Hal 117-119 di Akses pada 1 November 2015

Melihat kembali konteks pemilihan kepala daerah yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan: “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Frasa kata “dipilih secara demokratis” diartikan dapat dipilih oleh anggota DPRD dan dapat pula dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu Pemilihan Umum Kepala Daerah. Karena dilihat dari Jenis-jenis Demokrasi berdasarkan cara penyaluran aspirasi rakyat, demokrasi terbagi atas:

1. Demokrasi langsung (*Direct Democracy*), yaitu demokrasi yang mengambil arti demokrasi sebagai pengambilan keputusan secara langsung tiap warga negara yang tanpa diwakili oleh siapapun. Demokrasi jenis pada kebanyakan negara hanya diterapkan dalam pemilihan umum (Pemilu) untuk menentukan pemimpin dan perwakilan (senat/DPR).
2. Demokrasi tidak langsung, yaitu demokrasi yang mengambil arti demokrasi sebagai pengambilan keputusan oleh perwakilan warga negara. Perwakilan ini juga dipilih oleh warga negara melalui pemilu yaitu wakil-wakil rakyat di DPRD.

Namun, pada Tahun 2014 pemilihan melalui DPRD kembali akan diberlakukan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota. Namun kemudian Undang-Undang tersebut menuai banyak penolakan di kalangan masyarakat karena dianggap tidak demokratis dan kemudian dibatalkan oleh Presiden. Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota tersebut ditetapkanlah menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang hingga kemudian dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang. Sesuai pada pasal 1 Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Sebagian kalangan menolak terhadap pemilihan kepala daerah melalui DPRD karena keputusan tersebut dinilai sebagai langkah mundur di bidang demokrasi dan pemilihan kepala daerah tidak langsung mengembalikan ruh demokrasi Pancasila yang dimiliki. Namun menurut pihak lain pemilihan kepala daerah melalui DPRD, pemilihan lewat DPRD tidak selamanya buruk serta mengkritik mengenai Pilkada langsung selama ini menguras energi dan ongkos politik yang mahal serta rawan politik uang.

Menanggapi perdebatan ketatanegaraan tentang pemilihan kepala daerah tersebut, maka perlu adanya kajian terhadap pemilihan kepala daerah melalui DPRD atau perwakilan ini, apakah Undang-Undang yang dibatalkan Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang disahkan DPR RI bersama Pemerintah tentang pilkada melalui DPRD telah sejalan dengan prinsip demokrasi, Prinsip yang secara tegas diatur oleh konstitusi adalah kepala daerah itu dipilih secara demokratis yang terdapat pada pasal 18 ayat 4 UUD 1945.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka yang menjadi dasar rumusan permasalahan dalam penelitian ini, diantaranya (1) Bagaimana Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota melalui DPRD? (2) Apakah mekanisme pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan oleh DPRD sejalan dengan pasal 18 ayat 4 UUD 1945 ?.

B. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan oleh penulis untuk skripsi ini adalah penelitian hukum yuridis normatif (*Normative Legal Research*). Pendekatan yang penulis gunakan adalah Pendekatan Yuridis yang merupakan suatu pendekatan mendasarkan pada aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan legal formal atau normatifnya. Dalam konteks ini pendekatan yuridis yang digunakan adalah dengan merujuk pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang ditinjau berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 Ayat 4 Tentang pemilihan kepala daerah.

2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan oleh Penulis dalam penulisan skripsi ini data Primer dan Sekunder, antara lain:

4. Data Primer, yang diperoleh secara langsung dari narasumber yaitu anggota DPRD Provinsi Kepulauan Riau Bapak Irwansyah SE.MM, Komisioner Divisi Hukum KPU Daerah Kota Batam, Bapak Yudi Kornelis, SH., M.Hum dan Ketua Panwaslu kota Batam Bapak Suryadi Prabu SIP.
5. Data Sekunder,
 - a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, seperti peraturan perundang-undangan. Menurut Peter Mahmud Marzuki, bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritas. Di

mana dalam hal ini bahan hukum primer adalah terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.⁴⁴

Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945
 2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
 3. Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
 4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota;
 5. Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota
 6. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang
 7. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang.
- b. Bahan hukum sekunder yang digunakan terdiri dari:⁴⁵
- (1) Penjelasan dan peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai bahan hukum primer;
 - (2) Jurnal-jurnal tentang pemilihan kepala daerah;
 - (3) Hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah;
 - (4) Pendapat ahli yang berkompeten dengan penelitian peneliti;
 - (5) Artikel atau tulisan dari para ahli;
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang merupakan pelengkap yang sifatnya memberikan petunjuk atau penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang terdapat dalam penelitian misalnya kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia.⁴⁶

3. Teknik Pengumpulan Data

⁴⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*, hlm. 141.

⁴⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudi, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm 23.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm 56.

Sumber data yang digunakan Penulis dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data primer menggunakan teknik pengumpulan data dengan wawancara anggota DPRD Provinsi Kepulauan Riau Bapak Irwansyah SE.MM, Komisioner Divisi Hukum KPU Daerah Kota Batam, Bapak Yudi Kornelis, SH., M.Hum dan Ketua Panwaslu kota Batam Bapak Suryadi Prabu SIP.

Data sekunder menggunakan teknik pengumpulan data berupa penelitian atas dokumen yang dikumpulkan melalui kepustakaan (*library research*). Sumber data yang digunakan Penulis dalam penelitian ini adalah data sekunder. Seluruh data sekunder menggunakan teknik pengumpulan data berupa penelitian dokumen yang dikumpulkan melalui kepustakaan (*library research*).

4. Metode Analisis Data

Metode penelitian yang digunakan oleh Penulis dalam penelitian ini adalah berupa metode deskriptif kualitatif. Deskriptif kualitatif artinya data -data hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis digunakan untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi obyek kajian. Sedangkan kualitatif artinya penelitian yang mengacu pada norma - norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

C. Analisa dan Hasil Pembahasan

1. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota melalui DPRD

1. Tahapan pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD

Berdasarkan pasal 6 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota adapun pemilihan melalui tahapan persiapan dan tahapan pelaksanaan.

1.1 Tahapan Persiapan

Pada tahap ini yang harus dilakukan oleh penyelenggara pemilu yakni:

- a. Penyusunan program, kegiatan, dan jadwal Pemilihan;
- b. Pengumuman pendaftaran bakal calon gubernur, bakal calon bupati, dan bakal calon walikota;
- c. Pendaftaran bakal calon gubernur bupati dan bakal calon walikota;
- d. Penelitian persyaratan administratif bakal calon gubernur, bakal

calon bupati, dan bakal calon walikota;

e. Uji publik

Berdasarkan pasal 1 ayat 12 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Uji publik adalah uji kompetensi dan integritas yang dilaksanakan oleh panitia uji publik yang bersifat mandiri yang dibentuk oleh Panitia Pemilihan.

1.2 Tahap Pelaksanaan

Berdasarkan pasal 6 ayat 3 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, Tahapan pelaksanaan meliputi:

a. Penyampaian visi dan misi

Berdasarkan pasal 24 ayat 3 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, penyampaian visi dan misi setiap calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota dilakukan dalam Rapat Paripurna Istimewa DPRD provinsi dan DPRD kabupaten atau kota yang bersifat terbuka untuk umum dan disertai tanya jawab atau dialog dengan anggota DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten atau kota.

b. Pemungutan dan penghitungan suara dan Penetapan hasil pemilihan

1) Pemungutan Suara,

a) Dilaksanakan 1 (satu) hari setelah penyampaian visi dan misi calon, pemungutan suara dihadiri oleh paling sedikit 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota jika kuorum tidak terpenuhi, pimpinan dapat menunda rapat paling lama 3 (tiga) hari.

b) Sebelum pemungutan suara dilaksanakan, setiap fraksi, gabungan fraksi dan calon perseorangan menunjuk 1 (satu) orang untuk bertindak sebagai saksi yang bertugas untuk mengawasi jalannya pemungutan suara dan penghitungan suara.

c) Berdasarkan pasal 31 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, setiap anggota DPRD memberikan suaranya hanya kepada 1 (satu) calon gubernur, calon bupati, dan calon

walikota. Yang dilakukan dengan cara berdiri.

- 2) Perhitungan Suara
 - a) Berdasarkan pasal 32 Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, Penghitungan suara dilakukan oleh Panitia Pemilihan (Panlih) setelah pemungutan suara dinyatakan selesai.
- 3) Penetapan Hasil Pemilihan
 - a) Panlih menetapkan calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota terpilih yang memperoleh suara terbanyak.
 - b) Dalam hal hasil penghitungan suara terdapat jumlah suara yang sama, untuk menentukan calon gubernur, calon bupati, dan calon wali kota terpilih dilakukan pemungutan suara ulang paling lambat 2 (dua) jam sejak hasil penghitungan suara putaran pertama diumumkan.
 - c) Dalam hal terjadi pelanggaran hukum pada proses Pemilihan, penyelesaiannya ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 4) Pengesahan dan Pengangkatan
 - a) Presiden mengesahkan gubernur terpilih dengan Keputusan Presiden paling lambat 14 (empat belas) hari setelah menerima usulan;
 - b) Menteri mengesahkan bupati dan walikota terpilih dengan Keputusan Menteri paling lambat 14 (empat belas) hari setelah menerima usulan.
 - c) Pada pasal 38 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, Gubernur dilantik oleh Presiden di ibukota Negara;

2. Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah

Sesuai dengan pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, dalam melaksanakan tahapan pemilihan, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten atau kota membentuk panitia pemilihan (panlih) kepala daerah yang terdiri atas unsur fraksi atau gabungan fraksi sekurang-kurangnya 1 (satu) orang dan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) orang setelah mendapat persetujuan rapat

paripurna. Panlih mengumumkan masa pendaftaran bakal calon kepala daerah satu bulan sebelum pendaftaran calon kepala daerah.

3. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Oleh DPRD Berdasarkan Prinsip Demokrasi

Berdasarkan mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD atau secara tidak langsung dianggap demokratis dan sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 4 UUD 1945. Dengan alasan, *pertama*, Indonesia mengenal dan mengakui adanya demokrasi langsung dan tidak langsung dalam hal ini melalui perwakilan oleh DPRD. Karena pada Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 menggunakan frase “dipilih secara demokratis”. *Kedua*, DPRD sebagai lembaga representasi rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Maka secara tidak langsung sebagai wakil rakyat mewakili kepentingan dan aspirasi rakyat dalam memilih kepala daerah.

Tolak ukur demokrasi adalah demokrasi yang berlandaskan Pancasila sesuai sila ke 4 yang berbunyi yang lalu karena berpegang pada norma yang lebih tinggi pada hirarki perundang-undangan yakni UUD 1945 dan harus sesuai dengan norma dasar yakni berlandaskan Pancasila artinya demokrasi Pancasila yang dijalankan bangsa ini harusnya lebih mengutamakan kepentingan bersama dengan asas perwakilan, musyawarah, dan kekeluargaan.

Ditambahkan pula oleh pendapat Jimly Asshidiqie yang menerangkan bahwa jabatan negara/pejabat negara yang dipilih dan/atau diangkat secara tidak langsung tetap memenuhi aspek demokratis apabila lembaga atau pejabat yang memilihnya berasal dari jabatan yang dipilih langsung oleh rakyat, contohnya menteri yang diangkat oleh Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat. Dengan dua pendapat tersebut, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dengan pemilihan secara tidak langsung tetap mungkin dilaksanakan yang diatur dalam undang-undang. Karena DPRD merupakan lembaga yang mewakili suara rakyat dan juga dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum.⁴⁷

Jika dikaitkan dengan hubungan wakil dengan yang diwakilinya, dimana duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan ataupun karena penunjukan maupun melalui pemilihan

⁴⁷ Teguh Nirmala Yekti, “Menelaah Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah, Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional, hlm.9

umum, mengakibatkan timbulnya hubungan antara si wakil dengan yang diwakili (rakyat). Salah satu teori yang membahas tentang hubungan antara wakil dengan yang diwakili adalah Teori mandat *Representatif*. Dalam teori ini wakil dianggap bergabung dalam suatu lembaga perwakilan (parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandat kepada lembaga perwakilan sehingga wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya, apalagi pertanggungjawabannya, lembaga perwakilan inilah yang bertanggung jawab kepada yang diwakili (rakyat).

Maka berdasarkan hasil analisa dan pembahasan di atas terhadap mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota melalui DPRD yang dikaitkan dengan nilai-nilai Pancasila sila ke 4 (empat) yang berlandaskan pada asas perwakilan, musyawarah, dan kekeluargaan dan demokrasi tidak langsung atau perwakilan telah demokratis sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 karena DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang dipilih oleh rakyat secara langsung yang merupakan perwakilan suara rakyat dalam memilih kepala daerah.

2. Pemilihan Kepala Daerah Oleh DPRD Ditinjau Berdasarkan Pasal 18 Ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945

Pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan gubernur, bupati dan walikota dipilih secara langsung melalui pemilihan. Penekanan Pembukaan UUD 1945 pada kedaulatan rakyat memberikan salah satu arti bahwa Indonesia adalah negara demokrasi, oleh karena itu sistem yang ada dalam pemerintahan maupun kehidupan bernegara haruslah dijiwai oleh kedaulatan rakyat atau demokrasi dan karenanya pasal-pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 bemaafkan kedaulatan rakyat atau demokrasi yang tercermin dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Sehubungan apa yang dikemukakan diatas, maka pemilihan kepala daerah merupakan hal yang sangat penting, sebab kepala daerah adalah pimpinan daerah. Dalam hal ini pimpinan daerah otonom baik provinsi maupun kabupaten atau kota. Yang dimaksud disini adalah pemilihan gubernur, bupati atau walikota sebagaimana diatur dalam Undang-undang

dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 18 ayat (1) bahwa 'Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Dari segi historis, yaitu melihat dari sejarah perumusan atau pembentukan Pasal 18 ayat 4 UUD 1945, apabila dilakukan penelaahan terhadap risalah perubahan Undang-undang dasar 1945 (1999-2002) maka pasal tersebut menunjukkan bahwa penggunaan rumusan pemilihan kepala daerah dipilih secara demokratis merupakan bentuk dari kompromi. Mengingat pada saat pasal 18 Undang-Undang Dasar perubahan dirumuskan, terdapat aspirasi yang menghendaki kepala daerah dipilih langsung dengan menilik risalah Rapat Panitia Ad Hoc I, pada perubahan UUD 1945, maka akan terurai pemikiran yang melatarbelakangi dicantulkannya frasa "*dipilih secara demokratis*".

Pada awal perumusan oleh Rapat Panitia Ad Hoc I BP MPR, terlihat adanya gagasan perubahan Pasal 18 UUD 1945 terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah dengan berbagai masukan dari berbagai pihak perwakilan fraksi, Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia. Pendapat dari peserta rapat yang menghendaki pemilihan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, sedangkan pendapat tersebut dijawab oleh peserta rapat lain yang berpendapat bahwa usulan pemilihan secara langsung tidak luwes. Oleh karena itu sebagai jalan tengah antara pihak yang menghendaki pemilihan Kepala Daerah secara langsung maupun tidak langsung, maka pada akhirnya diputuskan rumusan akhir Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Hasil-hasil tim perumus atau lobi antara pimpinan komisi dan pimpinan fraksi ataupun yang mewakili fraksi-fraksi tentang materi pemerintahan daerah, sebagaimana diuraikan di atas dibawa dalam Rapat Komisi A MPR ke-6 (lanjutan), 14 Agustus 2000, yang dipimpin oleh Antonius Rahail, dengan agenda pembahasan materi Sidang Tahunan MPR sesuai dengan tugas komisi-komisi. Antonius Rahail selaku Ketua rapat membacakan hasil rumusan materi tentang pemerintahan daerah sebagai berikut:⁴⁸

Pasal 18 ayat (4)

⁴⁸ *Ibid*

”Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Berdasarkan hal tersebut, maka bahwa makna demokratis tidak hanya pemilihan kepala daerah secara langsung. Hal ini terlihat adanya 2 (dua) alternatif yang kemudian dibahas oleh Rapat PAH MPR. Alternatif 1 (satu) yang diajukan mensyarkan kepada adanya pemakaian kalimat pemilihan langsung, sedangkan alternatif 2 (dua) menggunakan frasa demokratis. Dengan disepakati alternatif 2 (dua), maka jelas pemaknaan demokrasi dalam Pasal 18 ayat (4) tidak saja pemilihan kepala daerah secara langsung tetapi juga dapat dilaksanakan secara tidak langsung yang selanjutnya ditentukan oleh pembuat undang-undang. Bahwa makna demokrasi sebagaimana dimaksud dapat dimaknai dengan pemilihan melalui konsep keterwakilan oleh DPR, sepanjang pengisian jabatan dimaksud dilaksanakan dengan secara jujur dan adil dengan memperhatikan kondisi keragaman daerah serta kondisi serta tidak bertentangan dengan prinsip demokratis.

Rumusan ini dipilih sebagai alternatif jalan tengah karena dalam rumusan akhir Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, pengertian frasa *”dipilih secara demokratis”* dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) tersebut adalah agar dalam undang-undang yang mengaturnya membuka ruang (pilihan) untuk mengadakan pemilihan kepala pemerintah daerah secara langsung dan pemilihan tidak langsung. Sedangkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam Pasal 6A Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan secara tegas dipilih langsung oleh rakyat, Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dipilih oleh rakyat melalui Pemilihan Umum pada pasal 22E UUD 1945, maka dipilih secara demokratis dapat berimplikasi dua yaitu, dia dapat dipilih langsung oleh rakyat ataupun dipilih langsung oleh wakil-wakil rakyat (DPRD). Kedua-duanya dapat berarti dipilih secara demokratis.⁴⁹

Menurut Jimly Asshiddiqie perkataan *”dipilih secara demokratis”* ini bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan langsung oleh rakyat ataupun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) seperti yang pada umumnya sekarang dipraktikkan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemaknaan *”demokrasi”* dapat dilakukan secara lebih fleksibel. Artinya, pembuat

⁴⁹ Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika dan Konsep mendatang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.

undang-undang dapat menentukan sistem Pilkada yang sesuai dengan kondisi sosial suatu daerah, apakah secara langsung ataukah melalui perwakilan di DPRD. Hal ini dimaksudkan sebagai jawaban konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat antar daerah yang berbeda-beda, juga sesuai dengan ketentuan Pasal 18B UUD 1945 yang mengakui satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Sesuai dengan latar belakang perumusannya, frase “secara demokrasi” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, pemilihan dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat dan dapat pula secara tidak langsung oleh DPRD.⁵⁰

Maka berdasarkan hal tersebut diatas, dalam UUD 1945 Bab VI Pemerintahan Daerah Pasal 18 (4) tidak ada kata-kata pemilihan langsung sebagaimana dalam pasal yang mengatur tentang pemilihan presiden dan tidak ada kata-kata pemilihan kepala daerah secara tidak langsung atau melalui DPRD. Dalam Negara demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung, maka memenuhi kaidah demokratis jika pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPRD.

Jika dikaitkan dengan Teori konstitusi dimana Konstitusi memuat suatu aturan pokok (fundamental) mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan suatu bangunan besar yang disebut negara. Sendi-sendi itu tentunya harus kokoh, kuat dan tidak mudah runtuh agar bangunan negara tetap tegak berdiri. Sesuai dengan tujuan tujuan konstitusi adalah juga tata tertib terkait dengan berbagai lembaga-lembaga negara dengan wewenang dan cara bekerjanya, hubungan antar lembaga negara, hubungan lembaga negara dengan warga negara (rakyat) dan adanya jaminan hak-hak asasi manusia. Konstitusi berkedudukan sebagai hukum dasar dan sekaligus hukum tertinggi dalam suatu negara. Konstitusi menjadi dasar dan sumber bagi peraturan perundangan lain yang ada dalam suatu negara. Konstitusi berkedudukan paling tinggi dalam tata urutan peraturan perundangan satu negara. Maka Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia pasal 18 ayat 4 sebagai landasan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis.

Kemudian terkait pengaturan tentang pemilihan kepala daerah di Indonesia juga diturunkan dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang pemilihan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah perubahan keempat*, Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, hlm. 22.

yang banyak menuai pro dan kontra tentang pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Maka jika dikaitkan dengan Teori *Stufenbau* oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang (hierarchy) dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar yang juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Jika dikaitkan pada mekanisme pemilihan kepala daerah adalah bahwa terdapat aturan perundang-undangan yang paling tinggi yaitu pada pasal 18 ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang pemilihan gubernur bupati dan walikota dipilih secara demokratis kemudian diikuti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang mengatur bahwa pemilihan kepala daerah melalui DPRD, kemudian dibatalkan kembali karena dinilai tidak demokratis sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Namun jika dianalisa, pada pasal 18 ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945 tidak menjelaskan mengenai kewajiban pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung oleh rakyat, namun hanya diperintahkan secara demokratis. Sementara pelaksanaan demokrasi dapat dilakukan dengan dua cara yaitu demokrasi langsung dan tidak langsung atau dengan cara perwakilan ataupun melalui DPRD selaku wakil rakyat yang juga dipilih langsung oleh rakyat dalam pesta demokrasi.

Dan jika melihat kembali maksud dari perumus konstitusi pasal 18 ayat (4) mengenai arti frase "*dipilih secara demokratis*", pendapat ahli tentang pemilihan kepala daerah demokratis berdasarkan pasal 18 ayat (4) UUD 1945 kemudian dikaitkan dengan teori – teori yang telah dijabarkan oleh penulis diatas, maka dapat dijabarkan pasal demi pasal dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota seperti pada tabel berikut:

Tabel 4.1

Pasal-Pasal dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang Memenuhi Unsur Demokratis

Titik-Titik Demokratis Dalam UU Pilkada Melalui DPRD	Pasal Yang Menyebutkan	Penjelasan
Bahwa pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu diatur penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota	Konsideran Menimbang	Bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tersebut tetap mengacu kepada konstitusi yaitu Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis melalui lembaga perwakilan rakyat	Pasal 1 ayat 5	Bahwa lembaga pemilihan di daerah yang notabennya adalah anggota DPRD dalam memilih kepala daerah wajib merepresentasikan keterwakilan rakyat yang mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat
Asas Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.	Pasal 2	Bahwa sebenarnya pemilihan pilkada DPRD juga mengedepankan asas bebas terbuka jujur dan adil yang hampir sama penerapan pemilihannya yang dilaksanakan secara langsung.
Prinsip Pelaksanaan a. Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara	Pasal 3	Bahwa prinsip pelaksanaan yang di dijalankan oleh DPRD berdasarkan asas demokrasi yakni memberi kebebasan dalam

<p>demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil</p> <p>b. Bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.</p>		<p>memilih pemimpin, terbuka, jujur dalam prosesnya dan adil dalam hasil pemilihannya sehingga dalam konteks di wakikan oleh rakyat bahwa lembaga perwakilan rakyat, yang dipilih langsung oleh rakyat, sehingga secara tidak langsung, tindakan DPRD itu mencerminkan tindakan rakyat</p>
<p>Mekanisme pemilihan secara demokratis diselenggarakan dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota.</p>	<p>Penjelasan bagian umum huruf I</p>	<p>Bahwa mekanisme pemilihan yang dimaksud seyogyanya juga telah melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat artinya bahwa suatu pemerintahan yang memperoleh kekuasaan tertinggi dari rakyat. Jadi rakyatlah yang sebenarnya memiliki pemegang kedaulatan, kemudian rakyat memilih orang-orang yang disertai untuk mengatur dan mewakili pemerintahan untuk kepentingan rakyat dengan menjalankan sistem perwakilan</p>
<p>Mekanisme Pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara demokratis dan menguatkan tata kelola pemerintahan daerah yang efisien dan efektif dalam konstruksi sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan asas desentralisasi.</p>	<p>Penjelasan bagian umum huruf I</p>	<p>Artinya mekanisme pemilihan kepala daerah melalui perwakilan lebih mengutamakan efisiensi dan keefektifan dalam berdemokrasi dan lebih memberikan keluwesan daerah dalam memilih kepala daerahnya berdasarkan pemberian pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah</p>

Berdasarkan keterkaitan antara pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota diatas yang menjelaskan mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD, maka pemilihan kepala daerah melalui DPRD telah demokratis dan tidak bertentangan dengan konstitusi.

Namun, ketidakpercayaan rakyat saat itu di era reformasi mendorong adanya pilkada langsung. Hal ini tidak langsung berkaitan dengan baik atau tidaknya demokrasi, karena di negara lain juga terdapat variasi pelaksanaan demokrasi baik yang langsung, perwakilan bahkan dengan *appointment*. Derajat kepentingannya adalah terpilihnya pejabat politik yang akuntabel sesuai dengan pilihan rakyatnya. Sistem pemilihan secara langsung pada hakikatnya merupakan alternative yang paling realistis untuk mendekati aspirasi demokrasi rakyat dengan kekuasaan pemerintah dan pada saat yang sama memberikan basis legitimasi politik kepada pejabat eksekutif yang terpilih. Namun nyatanya tingkat partisipasi masyarakat yang melaksanakan pemilihan juga rendah. Pada gelombang pertama penyelenggaraan pilkada langsung pada tahun 2005 tidak kurang dari 181 kabupaten, kota dan provinsi menyelenggarakan pilkada langsung, dan nyatanya banyak terjadi kasus keributan yang membawa korban jiwa dan harta tidak sedikit.⁵¹

Rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya, tidak mendukung semangat pemerintah yang tetap memberlakukan mekanisme pemilihan langsung dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia. Pemilihan umum serentak menjadi tindakan yang diambil oleh pemerintah guna mengurangi efisiensi anggaran namun tetap memberikan wadah kepada masyarakat untuk memilih langsung kepala daerahnya. Namun tidak dimanfaatkan secara optimal oleh masyarakat dalam menggunakan hak suaranya.

Maka berdasarkan hasil analisa dan pembahasan terhadap pemilihan kepala daerah melalui DPRD yang *pertama*, ditinjau berdasarkan UUD 1945 Pasal 18 ayat 4 yang merupakan dasar pemilihan kepala daerah secara demokratis, *kedua*, juga mengacu kepada pengertian demokrasi yang dimaksudkan oleh perumus konstitusi yang sebenarnya memberikan kewenangan atas demokrasi lokal yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat, kemudian *ketiga*, menurut Teori Konstitusi, Teori *Stufenbau*, Teori Demokrasi dan Teori *Trias Politica* bahwa Undang-Undang Nomor 22

⁵¹ BPHN, Ibid., hlm. 46.

Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota adalah demokratis sesuai dengan konstitusi dan pendapat ahli yang menyatakan pemilihan secara langsung dan tidak langsung adalah sama-sama demokratis, hanya saja kenyataannya saat ini, rakyat dan bahkan penyelenggara pemilihan memilih pemilihan secara langsung karena pemilihan melalui DPRD dianggap belum siap karena faktor politik hukum bukan karena pemilihan melalui DPRD bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak demokratis.

D. Kesimpulan

1. Mekanisme Pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang pemilihan kepala daerah melalui DPRD yang diatur dalam pasal 6 hingga 33 bahwa pemilihan kepala daerah melalui DPRD terdiri dari beberapa tahapan diantaranya *Tahap pertama*, tahap persiapan yang terdiri atas penyusunan program, kegiatan, dan jadwal Pemilihan, Pengumuman pendaftaran bakal calon kepala daerah, Pendaftaran bakal calon kepala daerah, Penelitian persyaratan administratif bakal calon dan Uji publik dan *Tahap kedua*, tahapan pelaksanaan berupa penyampaian visi dan misi, Pemungutan dan penghitungan suara dan Penetapan hasil pemilihan, Perhitungan suara, Penetapan Hasil Pemilihan, Pengesahan dan pengangkatan. Yang diselenggarakan oleh Panitia Pemilih (Panlih) terdiri dari anggota DPRD dan pemilihan dilakukan dalam sidang paripurna DPRD yang mengeluarkan hak suaranya dengan cara berdiri sesuai dengan pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
2. Pemilihan Kepala Daerah Oleh DPRD Ditinjau Berdasarkan Pasal 18 Ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945 dan dikaitkan dengan pemilihan kepala daerah sesuai Teori Hukum Konstitusi, Teori Hans Kelsen, Demokrasi dan *Trias Politica* Pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD sesuai dengan asas demokrasi karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, karena demokrasi tidak hanya pemilihan secara langsung oleh rakyat namun juga demokrasi tidak langsung atau dengan cara perwakilan melalui DPRD yang merupakan *Representative* rakyat yang juga merupakan pilihan langsung oleh rakyat. Maka pemilihan kepala daerah melalui DPRD telah demokratis dan tidak bertentangan dengan konstitusi, hanya saja kenyataannya saat ini, rakyat dan bahkan penyelenggara pemilihan memilih pemilihan secara langsung karena pemilihan melalui DPRD dianggap belum siap karena faktor politik yang sangat kuat pengaruhnya di Indonesia dalam

mempengaruhi rakyat khususnya terkait pemilihan kepala daerah, bukan karena pemilihan melalui DPRD bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak demokratis.

Daftar Pustaka

BUKU

Abu Nashr Muhammad Al-Iman, *Membongkar Dosa-dosa Pemilu*, Prisma Media, Jakarta, 2004

Prof. H. Rozali Abdullah, S.H. *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2009

Yusdianto, *Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya*. Jurnal Konstitusi Vol II nomor 2, November 2010.

Kansil, CST dan Julianto, MA. *Sejarah Perjuangan Pergerakan Kebangsaan Indonesia*, Jakarta: Erlangga. 1997

Tobing, KML, *Perjuangan Politik Bangsa Indonesia*, Renville. Jakarta: Gunung Agung. 1986

Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, NV, Jakarta: Rajawali, 1981

Deliar Noer, *Pemikiran politik di Negeri Barat*, Jakarta:CV Rajawali, 1982

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksananya di Indonesia*, Jakarta: PT Ichtiar Baru Von Hoeve, 1994.

Timothy D. Sisk, *Demokrasi di Tingkat Lokal, International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Jakarta: CV Rajawali, 2002

Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah perubahan keempat*, Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002

Edie Toet Hendratno, *Polemik Pemilihan Kepala Daerah Pasca Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota*, Jurnal Hukum *Themis* Vol.1 No.1 Februari 2014

INTERNET

Sekretariat jendral MPR RI, *Empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara*, Jakarta : (gatot subroto, 2012)Hal 117-119 di Akses pada 1 November 2015

<http://blogsimpleuntukpelajar.blogspot.co.id/2013/03/> Di Akses pada 1 November 2015

<http://www.artikelsiana.com/2015/08/demokrasi-pengertian-ciri-ciri-macam.html>, diakses pada tanggal 25 Oktober 2015

<http://syah8400.blogspot.co.id/2014/10/sejarah-pemilu-kepala-daerah-diindonesia.html>, diakses pada 1 November 2015

haluanriaupress.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13450:asal-mula-sengkarut-pilkada-di-dpr&catid=120:politika&Itemid=120, diakses pada 1 November 2015

m.radarpena.com/welcome/read/2014/10/03/11882/5/2/Ini-Dua-Perppu-yang-Dikeluarkan-Presiden-SBY-Terkait-Pilkada, diakses pada 1 November 2015

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=12616>, diakses 12 Oktober 2015

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945;

Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota;

Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota;