

TINJAUAN KONSTITUSI PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG DILAKSANAKAN SECARA LANGSUNG OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

Gamalel Rifqi Samhudi^{1*}, M Rizal Hibaturrahkim²

^{1,2}Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah, Purwokerto, Indonesia
gamalelrs@gmail.com^{1*}, rizalhabe25@gmail.com²



Article Info	Abstract
<p>Article History</p> <p>Received: November 10, 2024</p> <p>Accepted: December 25, 2024</p> <p>Keywords: Regional Head, Election Regional, Head Regional House of Representatives.</p>	<p><i>The government system in Indonesia involves a large contribution from regional governments, which is known that the government structure at the provincial level is led by the Governor, district or city by the Regent or Mayor who is elected through the general election of regional heads. Initially, the people elected the regional heads directly, then the electoral system switched to indirect elections through the Regional People's Representative Council. However, with the passing of the aquo Law, the community is opposed because the representative election system is considered contrary to the constitution and Pancasila. The purpose of this study is to be able to know and analyze how the Constitution and Regional Head Elections in Indonesian Legislation, and to find out whether the Regional Head Elections elected by the Regional People's Representative Council are contrary to the Constitution. With the benefits of research that is theoretically expected to be useful for the study of legal science, especially in constitutional law. While practically as input and reference material for all parties in the field of law and as a means to add insight. This research uses Normative Juridical research, which is a type of legal research conducted by analyzing available literature. The research specification used is that this research is a complete analytical descriptive of the state of positive law in society. This research uses the Library Reasearch technique. The word "democratically elected" has a fairly broad meaning, because in the theory of democracy consists of various kinds such as direct democracy and representative democracy. So in this case it includes direct elections by the people or indirect regional head elections conducted by the DPRD. Then the democratic system in Indonesia has a direct election system and an indirect election system, the indirect regional head election system is also a manifestation of the implementation of Pancasila democracy.</i></p>

Abstract

Sistem pemerintahan di Indonesia melibatkan kontribusi besar dari pemerintahan daerah, yang mana telah diketahui bahwa struktur pemerintah di tingkat provinsi dipimpin oleh Gubernur, kabupaten atau kota oleh Bupati atau Walikota yang dipilih melalui pemilihan umum kepala daerah. Pada mulanya, rakyat memilih kepala daerah secara langsung, kemudian sistem pemilihannya beralih menjadi pemilihan tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun, dengan disahkannya Undang-Undang *aquo*, masyarakat menentang karena sistem Pemilihan perwakilan dianggap bertentangan dengan konstitusi dan Pancasila. Tujuan penelitian ini untuk dapat mengetahui dan menganalisis terkait Bagaimana Konstitusi dan Pemilihan Kepala Daerah dalam Perundangan Indonesia, serta mengetahui apakah Pemilihan Kepala Daerah yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Konstitusi. Dengan manfaat penelitian yaitu secara teoritis diharapkan bermanfaat bagi kajian ilmu pengetahuan hukum khususnya dalam hukum tata negara. Sedangkan secara praktis sebagai bahan masukan dan acuan bagi seluruh pihak di bidang hukum dan sebagai sarana untuk menambah wawasan. Penelitian ini menggunakan penelitian jenis Yuridis Normatif, yaitu jenis penelitian hukum yang dilakukan dengan menganalisis bahan pustaka yang

tersedia. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah penelitian ini adalah deskriptif analitis yang lengkap tentang keadaan hukum positif dalam masyarakat. Penelitian ini menggunakan teknik *Library Research*. Kata “dipilih secara demokratis” memiliki makna yang cukup luas, karena di dalam teori demokrasi terdiri dari berbagai macam seperti demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Sehingga dalam hal ini mencakup pemilihan langsung oleh rakyat atau pemilihan kepala daerah tidak langsung yang dilakukan oleh DPRD. Kemudian sistem demokrasi di Indonesia memiliki sistem pemilihan secara langsung dan sistem pemilihan secara tidak langsung, sistem pemilihan kepala daerah secara tidak langsung juga merupakan perwujudan dari pelaksanaan demokrasi Pancasila.

Keywords: Pemilihan Kepala Daerah, Kepala Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

I. PENDAHULUAN

Negara hukum adalah sebuah konsep yang berkenaan dengan penerapan hukum sebagai dasar utama dalam mengatur kehidupan ketatanegaraan yang mana mencakup aspek dalam menegakkan dan memposisikan hukum pada tempat yang tertinggi dari segalanya yang dikaitkan dengan gagasan bahwa rakyat memiliki kedaulatan (Nurhayati, et al., 2018). Pada prinsipnya Negara hukum menekankan pada penerapan norma-norma yang tertuang dalam peraturan, sementara prinsip demokrasi menekankan pentingnya peran serta rakyat dalam mengelola pemerintahan (Sasmito, 2018). Demokrasi dengan menyelenggarakan pemilihan merupakan cara untuk masyarakat menunjukkan bahwa rakyat memiliki kedaulatan. Indonesia menggunakan konsep ini sesuai dengan yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) pasal 1 mengandung makna bahwa rakyat adalah sumber kewenangan puncak di negara, dan mereka memiliki hak untuk mengatur wujud serta mekanisme pelaksanaan pemerintahan.

Konstitusi di Indonesia mengakui dan turut mengambil nilai-nilai ataupun hukum Islam, sebagaimana dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang mengedepankan kemerdekaan atas dasar “atas berkat Rahmat Allah SWT”. Hukum yang berasal dari Allah SWT sebagai sumber tertinggi dalam perspektif Islam yang akan diterapkan dalam masyarakat perlu disampaikan dengan sangat jelas kepada masyarakat agar dapat dipahami dan dilaksanakan. Misalnya, dalam surat al-An’am ayat 165, diingatkan bahwa Allah telah menjadikan kalian sebagai pemimpin di atas bumi, yang telah menggantikan umat dan masyarakat sebelumnya. Sebagaimana dijelaskan dalam ayat berikut: (Asshiddiqie, et al., 2020)

وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِيُبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ الْعِقَابِ وَإِنَّهُ لَغَفُورٌ رَحِيمٌ

“Dan Dialah yang menjadikan kamu penguasa-penguasa di bumi dan Dia meninggikan sebahagian kamu atas sebahagian (yang lain) beberapa derajat, untuk mengujimu tentang apa yang diberikan-Nya kepadamu. Sesungguhnya Tuhanmu amat cepat siksaan-Nya dan sesungguhnya Dia Maha Pengampun lagi Maha Penyayang.” (Q.S Al-An’am: 165).

UUD NRI Tahun 1945 juga menentukan bahwa bentuk Negara Indonesia merupakan Kesatuan yang terdiri atas daerah-daerah tertentu yang dipimpin oleh Pemerintahan Daerah. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana pada Pasal 1 angka 2 menguraikan bahwasanya Pemerintahan Daerah merupakan pelaksanaan tugas pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan, dengan mengutamakan asas otonomi yang sebesar-besarnya mengenai kerangka sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sistem pemerintahan di Indonesia melibatkan kontribusi besar dari pemerintahan daerah, yang mana telah diketahui bahwa struktur pemerintah di tingkat provinsi dipimpin oleh

Gubernur, kabupaten atau kota oleh Bupati atau Walikota yang terpilih melalui pemilihan umum kepala daerah. Akan tetapi, akhir-akhir ini muncul perbincangan mengenai pemilihan pejabat kepala daerah, yang menyebabkan adanya perdebatan dan masalah, khususnya semenjak disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Sejarah mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia dimulai dari masa pemerintahan Orde Lama. Pada masa itu meski sudah ada upaya desentralisasi pemilihan kepala daerah tetap tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat. Selama periode tersebut pemerintah lebih mengutamakan pengangkatan kepala daerah berdasarkan keputusan politik pemerintah pusat. Kemudian pada masa pemerintahan Orde Baru, pemilihan kepala daerah masih belum dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Sistem pemilihan kepala daerah dilakukan melalui mekanisme dengan sebutan pemilihan tidak langsung. Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) memiliki peran penting dalam memilih kepala daerah, tetapi pemilihannya sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah pusat. Selanjutnya, di era Reformasi rakyat baru memiliki hak sepenuhnya untuk memilih kepala daerah secara langsung melalui pemilihan yang demokratis. Diawali pada tahun 2005, baik tingkat provinsi, kabupaten atau kota, mengadakan pemilihan kepala daerah secara langsung. Akan tetapi, setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, rakyat menentang perubahan ini sebab dianggap bertentangan dengan Pancasila dan konstitusi. Sebagai tanggapan, Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (selanjutnya ditulis Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 untuk merubah pasal dalam undang-undang dan mengubah kembali ke sistem pemilihan langsung yang mana *aquo* dipilih oleh rakyat. Maka dari itu sistem pemilihan kepala daerah yang diterapkan secara tidak langsung berubah kembali menggunakan sistem pemilihan langsung yang dipilih oleh rakyat.

Proses pemilihan kepala daerah pada umumnya serupa dengan pelaksanaan pemilihan umum, Pemilihan umum yang bertujuan untuk menjamin bahwa pergantian kekuasaan pemerintahan berlangsung dengan damai, tertib, dan sesuai dengan prosedur yang dijamin serta diatur oleh konstitusi. Hukum dan politik membahas tentang cara hukum berfungsi dalam situasi politik tertentu. Dalam konteks ini, yang dimaksud adalah hukum sebagai cerminan dari nilai-nilai yang berkembang, di mana nilai-nilai tersebut adalah keadilan. Oleh karena itu, sebaiknya hukum dirancang dengan memperhatikan pentingnya mewujudkan nilai-nilai keadilan, hukum yang memiliki ciri-ciri berupa perintah dan larangan, serta mengharuskan kepatuhan dan pemberian sanksi, akan menciptakan ketertiban dan keadilan di masyarakat (Imawanto, et al., 2021).

Bentuk pemerintahan demokrasi di Indonesia telah diinginkan sejak awal. Sebagai dasar hukum, UUD 1945 sebelum diamandemen dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" (Benyamin, et al., 2022). Sementara itu, setelah amandemen, isi Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tetap menunjukkan hal sama, yaitu "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Maka dari itu, dalam sebuah negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi, kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat.

UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 18 yang menjadi acuan berpikir dalam memahami cara menentukan Kepala Daerah di Indonesia, dalam ayat (4) menyatakan "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota di pilih secara demokratis". Sehingga maknanya dalam menentukan kepala daerah di Indonesia tidak melulu pada Pemilihan Umum atau dipilih langsung oleh Rakyat. Memahami konsep dipilih secara demokratis, memiliki perbedaan kata dan makna yang digunakan dalam ayat (3), untuk menentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD, yaitu "dipilih melalui pemilihan umum". Sehingga menentukan cara pemilihan Kepala Daerah menjadi kewenangan dari pembuat Undang-Undang.

Pembuat Undang-Undang telah bersepakat dan dituangkan dalam Undang undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa DPRD diberikan kewenangan untuk bermusyawarah dan menentukan siapa kepala daerah yang akan memimpin

daerahnya, baik ditingkat Provinsi maupun Kabupaten atau Kota. Akan tetapi pasca di sahkan, masyarakat meminta agar kepala daerah harus dipilih secara langsung oleh rakyatnya. Hal ini membuat dilematis para pembuat undang-undang yang pada akhirnya Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) untuk mengubah hal tersebut. Perubahan dalam pengaturan tata cara penentuan kepala daerah dilakukan secara sepihak dan cepat oleh pemerintah, tidak melalui mekanisme *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi. Apabila memang ada suatu Undang-Undang yang dinilai bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, baik secara formil maupun materil dapat diujikan di Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah bisa menjadi *Negatif Legislator* dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan. Karena pada dasarnya Kepala Daerah tidak wajib dipilih melalui cara tersebut, dengan kata lain, Pemilihan Kepala Daerah yang dilaksanakan secara demokratis tidak harus selalu melalui Pemilihan Umum atau pemilihan langsung oleh masyarakat.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian jenis Yuridis Normatif, yaitu jenis penelitian hukum yang dilakukan dengan menganalisis bahan pustaka yang tersedia. Dengan kata lain, penelitian ini berfokus pada penelitian terhadap fenomena atau kejadian yang nyata yang sudah terjadi di masyarakat. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah penelitian ini adalah deskriptif analitis yang lengkap tentang keadaan hukum positif dalam masyarakat. Penelitian ini menggunakan teknik *Library Research*, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mencari sumber-sumber pustaka. Dalam hal ini, peneliti memperoleh data yang relevan dengan objek penelitian melalui kajian terhadap berbagai literatur dan dokumen yang sudah ada. Selanjutnya, data yang terkumpul akan dianalisis secara kualitatif, karena data tersebut berupa uraian kalimat yang diperoleh dari studi kepustakaan yang berhubungan dengan Pemilihan Kepala Daerah Yang Dilaksanakan Secara Langsung Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penelitian ini menggunakan teori kemanfaatan dan teori kepastian hukum.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstitusi dan Pemilihan Kepala Daerah dalam Perundangan Indonesia

Pada umumnya, arti konstitusi merujuk pada seluruh sistem pemerintahan suatu negara yang terdiri dari kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur, atau mengendalikan negara. Konstitusi bisa berupa hukum dasar tertulis yang dikenal sebagai Undang-Undang Dasar, atau juga bisa berupa aturan yang tidak tertulis yang disebut *Volgeist* atau jiwa bangsa. Tidak semua negara memiliki dokumen konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar. Sebagai contoh, Inggris adalah negara konstitusional meskipun tidak memiliki satu naskah Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, konstitusi sebaiknya dipahami sebagai kumpulan aturan, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang bertujuan untuk menetapkan kewajiban, kekuasaan, dan fungsi lembaga-lembaga pemerintah, mengatur hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, serta mendefinisikan hubungan antara negara dan warga negara secara individual (Tutik, 2006).

Berdasarkan penjelasan di atas, terdapat dua jenis pengertian mengenai konstitusi, yaitu konstitusi dalam pengertian sempit dan konstitusi dalam pengertian luas (Penyusun Tim, 2016).

1. Dalam arti sempit, konstitusi merujuk pada sebuah dokumen atau sekumpulan dokumen yang berisi aturan-aturan dasar untuk menyelenggarakan pemerintahan.
2. Dalam arti luas, Konstitusi meliputi aturan-aturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, yang mengatur proses pembentukan dan pelaksanaan lembaga-lembaga negara.

Konstitusi berasal dari bahasa Latin, yaitu *constitutio*, yang terkait dengan kata *jus* atau *ius*, yang berarti "hukum" atau "prinsip." Di era modern, istilah ini digunakan dalam berbagai bahasa, seperti dalam bahasa Inggris (*Constitutional Law*), Jerman (*Verfassungsrecht*), Prancis (*Droit Constitutionnel*), Italia (*Diritto Costituzionale*), dan Belanda. Dalam bahasa Inggris, Belanda membedakan antara *constitutie* dan *grondwet*, sementara dalam bahasa Jerman ada perbedaan antara *verfassung* dan *grundgesetz*. Bahkan, terdapat perbedaan

antara *grundrecht* dan *grundgesetz*, dan dalam bahasa Belanda juga ada perbedaan antara *grondrecht* dan *grondwet* (Asshiddiqie, 2005).

Begitu pula dalam bahasa Prancis, terdapat perbedaan antara *Droit Constitutionnel* dan *Loi Constitutionnelle*. Istilah yang pertama merujuk pada pengertian konstitusi, sementara yang kedua adalah undang-undang dasar dalam bentuk tertulis. Sebelum penggunaan istilah *grondwet*, Belanda sebelumnya memakai istilah *staatsregeling* untuk merujuk pada undang-undang dasar. Namun, pada tahun 1813, istilah *grondwet* mulai digunakan untuk menggantikan *staatsregeling* (Soemantri, 1987). Agar konstitusi dapat diterapkan, suatu bentuk pemerintahan harus dijalankan secara demokratis dengan memperhatikan kepentingan rakyat. Melindungi prinsip-prinsip demokrasi berarti menempatkan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat, guna menerapkan dasar negara dan menetapkan hukum yang adil (Budiardjo, 2008).

Para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia telah sepakat untuk merumuskan Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis dengan seluruh makna dan fungsinya. Setelah proklamasi kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, konstitusi Indonesia atau disebut "*revolusi grondwet*" disetujui pada 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia di dalam bentuk naskah yang dikenal sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Meskipun Undang-Undang Dasar 1945 sebagai suatu konstitusi yang ringkas dengan hanya memuat 37 pasal, tetapi ketiga materi utama yang wajib ada dalam teori konstitusi telah tercakup dalam Undang-Undang Dasar tersebut. Pada hakikatnya, para penyusun UUD 1945 sudah mempertimbangkan kemungkinan untuk melakukan perubahan atau penyesuaian, yang tercermin dalam Pasal 37 UUD 1945 tentang perubahan konstitusi. Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berniat untuk mengubah UUD 1945 melalui Pasal 37, maka hal tersebut harus terlebih dahulu diajukan kepada seluruh rakyat Indonesia melalui *referendum*, sebagaimana diatur dalam TAP No.1/MPR/1983 Pasal 105-109 jo. TAP No.IV/MPR/1983 tentang *referendum*.

Perkembangan pilkada di Indonesia cukup dinamis mulai dari Indonesia merdeka sampai dengan sekarang. Dinamika hukum pemilihan kepala daerah berubah-ubah seiring berkembang tuntutan masyarakat dan pengaruh iklim politik pada setiap masa. Perubahan sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia ditandai dengan diberlakukannya beberapa peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah. UU No. 1 Tahun 1945 dianggap sebagai undang-undang pemerintah daerah yang pertama di Indonesia sejak Indonesia merdeka. Dalam undang-undang ini diatur mengenai pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat, sedangkan dalam UU No. 22 Tahun 1948 kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota diangkat oleh Presiden dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD (Pide, 2009).

Amandemen terhadap UUD 1945 telah membawa perubahan signifikan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan tersebut berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah, yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Pasal tersebut menyatakan, "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Namun, ketentuan ini tidak secara jelas mengatur bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota harus dilakukan melalui pemilihan langsung. Menurut Jimly Asshiddiqie, istilah "dipilih secara demokratis" memiliki makna yang cukup luas, sehingga mencakup pemilihan langsung oleh rakyat atau pemilihan kepala daerah tidak langsung yang dilakukan oleh DPRD (Asshiddiqie, 2002). Selanjutnya, Suharizal, merujuk pada hal tersebut, menguraikan beberapa hal seperti: (Suharizal, 2012).

1. Dalam memilih kepala daerah tidak wajib dilakukan dengan langsung oleh rakyat atau melalui pemilihan oleh DPRD;
2. Kata "dipilih secara demokratis" tidak dapat diartikan bahwasanya penetapan pasangan calon kepala daerah sepenuhnya merupakan hak partai politik sebagai suatu lembaga yang memiliki kewenangan dalam merekrut dalam posisi sebagai pejabat publik;

3. Pasal 18 ayat (4) hasil amandemen kedua (tahun 2000) dapat dipahami serupa dengan metode dan prosedur pemilihan umum yang dijelaskan dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, yang merupakan hasil amandemen ketiga (tahun 2001); dan
4. Pasal 18 ayat (4) tersebut hanya mewajibkan bahwa yang terpilih secara demokratis adalah kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota), sedangkan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota tidak perlu diangkat bersamaan dengan kepala daerah. Setelah disetujuinya Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, istilah "dipilih secara demokratis" memicu perdebatan karena ada yang berargumen bahwa pemilihan kepala daerah tidak harus dilakukan secara langsung oleh rakyat, sementara yang lain berpendapat bahwa "dipilih secara demokratis" berarti Pemilihan yang dilakukan langsung oleh rakyat (*one man one vote*). Maka dari itu, terdapat berbagai pandangan terkait istilah "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4), seperti halnya, pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat; dan kedua, pemilihan kepala daerah dapat dilaksanakan oleh DPRD.

Jika dianalisis melalui rapat Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai suatu lembaga yang diberikan kewenangan untuk merumuskan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, dapat dilihat bahwa perumus konstitusi atau undang-undang dasar telah sepakat bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota harus dilaksanakan secara demokratis. Lebih lanjut, ada pula niat para perumus untuk memberikan ruang kepada pembuat undang-undang untuk mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan kondisi dan perbedaan masing-masing daerah, sepanjang tidak melanggar prinsip-prinsip demokrasi.

UUD NRI 1945 tidak mencantumkan suatu hal yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang dengan dapat menyelesaikan sengketa terkait Pemilihan Kepala Daerah, melainkan yang dinyatakan adalah Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa mengenai hasil Pemilihan Umum. Oleh karena itu, tahun 2013, Mahkamah Konstitusi melalui putusannya (Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013) menjelaskan bahwa kedua hal tersebut adalah hal yang berbeda, sehingga Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa dirinya tidak memiliki wewenang untuk menyelesaikan perselisihan terkait Pemilihan Kepala Daerah. Tahun 2013, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan (Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013) yang mana pada dasarnya menegaskan bahwa: (Riqiey, 2023)

1. Pilkada bukanlah bagian dari Pemilu seperti yang termuat di dalam Pasal 22E UUD 1945;
2. Apabila Pilkada dianggap sebagai suatu hal dari Pemilu Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang untuk menyelesaikan perselisihan hasilnya, dengan itu maka bertentangan dengan maksud asli Pemilu dan akan mengubah Pemilu yang seharusnya diadakan setiap lima tahun sekali menjadi berkali-kali;
3. Perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan persoalan hasil Pilkada dengan menafsirkan secara luas Pasal 22E UUD 1945 adalah melanggar konstitusi;
4. Meskipun Mahkamah Konstitusi tidak memiliki wewenang untuk mengadili dan memutuskan perselisihan hasil Pilkada, hal ini tidak berarti bahwa semua putusan Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2008 menjadi batal atau tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat;
5. Untuk menghindari keraguan, ketidakpastian, dan kekosongan kewenangan dalam menyelesaikan persoalan hasil Pilkada sebab belum adanya aturan yang memuat, kewenangan tersebut tetap berada pada Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 97/PUU-XI/2013, dapat disimpulkan bahwa baik pemilihan yang dilakukan secara langsung oleh rakyat maupun yang dilakukan secara tidak langsung, keduanya dapat dianggap demokratis. Namun, syarat utamanya adalah pemilihan tersebut harus dilaksanakan dengan prinsip-prinsip pemilihan umum yang demokratis, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Selain itu, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072–073/PUU-II/2004, juga dijelaskan bahwa hak untuk memutuskan apakah pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung atau

tidak langsung adalah hak pembentuk undang-undang. Berdasarkan latar belakang pembahasan mengenai ketentuan pemilihan kepala daerah dalam UUD 1945, pembentuk undang-undang sebetulnya dapat menentukan sistem pemilihan yang berbeda-beda untuk setiap daerah. Sebagai contoh, jika di Jakarta pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, hal tersebut tidak berarti bahwa pemilihan serupa harus diterapkan di Yogyakarta, Papua, atau daerah lainnya. Ini sejalan dengan keberagaman rakyat Indonesia, dari berbagai segi seperti halnya adat, struktur sosial, dan kesiapan masing-masing daerah. (Janendri, 2012).

Pemilihan Kepala Daerah yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Mekanisme pemilihan kepala daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa pemilihan kepala daerah harus dilakukan secara demokratis, namun tidak memberikan penjelasan yang rinci terkait pemilihan secara demokratis, sebagaimana yang tercantum dalam UUD NRI 1945 (Nopyandri, 2011). Mulai diatur sejak amandemen kedua UUD NRI 1945, amandemen ini memperbaiki cara pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang sebelumnya dilakukan melalui perwakilan di DPRD. Aturan ini berbeda dengan ketentuan pemilihan umum yang tercantum dalam Pasal 22E UUD NRI 1945, yang menjadi dasar pemisahan sistem pemilu dan pilkada sebagaimana dijelaskan dalam Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013. Mahkamah Konstitusi, sebagai lembaga yang menafsirkan konstitusi, memberikan penjelasan mengenai frasa "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 melalui putusannya tersebut (Johansyah, 2021). Menurut Mahkamah Konstitusi, makna kata tersebut dapat dipahami berdasarkan (*original intent*) ataupun dalam konteks putusan-putusan sebelumnya, yang menyatakan bahwa pemilihan dapat dilakukan baik secara langsung oleh rakyat maupun melalui DPRD (Riqiey, 2023).

Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa DPRD termasuk dalam struktur pemerintahan daerah yang terdiri atas anggota yang terpilih melalui pemilihan umum. Dengan demikian, DPRD disebut sebagai perwakilan masyarakat di daerah tersebut. Perwakilan disini dapat disebut sebagai representasi yang diartikan sebagai adanya perwakilan bagi individu yang tidak hadir dengan langsung (Ekawati, 2014). Pandangan politik tentang representasi yang diusulkan oleh Hanna F. Pitkin dalam karya *The Concept of Representation* menunjukkan peran penting pemilihan sebagai elemen penting dalam suatu sistem pemerintahan perwakilan. Oleh karena itu, DPRD berfungsi sebagai perpanjangan tangan masyarakat kepada pemerintah daerah, yang berperan sebagai wakil yang mendahulukan kepentingan rakyat.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 muncul dari pemikiran mengenai bagaimana Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dirumuskan, yang berkaitan dengan sistem pemilihan kepala daerah yang akan dilakukan dengan mengikuti perkembangan masyarakat dan kondisi di masing-masing daerah. Pembentuk undang-undang disini memiliki keleluasaan untuk merancang sistem pemilihan kepala daerah yang sejalan dengan kemauan masyarakat, sehingga masyarakat dapat memilih antara menggunakan sistem perwakilan oleh DPRD atau memilih sistem pemilihan langsung oleh rakyat (Marwan, 2013). Maksud dan tujuan dari hal tersebut adalah untuk menyesuaikan dengan perubahan yang terjadi di masyarakat dalam menentukan sistem demokrasi yang diinginkan oleh rakyat. Ini merupakan kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*) para pembuat undang-undang dan juga sangat berkaitan dengan penghormatan serta perlindungan konstitusi terhadap keberagaman adat dan budaya masyarakat di berbagai wilayah di Indonesia. Beberapa daerah lebih cenderung menggunakan sistem pemilihan tidak langsung atau perwakilan, sementara di daerah yang lainya lebih siap dan memilih sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Baik sistem pemilihan langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan tidak langsung (demokrasi perwakilan) keduanya termasuk dalam kategori sistem demokratis. Penjelasan terkait teori demokrasi adalah sebagai berikut:

1. Demokrasi Langsung

Demokrasi model ini merupakan situasi di mana seluruh warga negara berpartisipasi secara nyata dalam permusyawaratan guna dapat menetapkan kebijakan umum atau

peraturan, sesuai dengan yang terjadi di zaman Yunani kuno. Ciri utama dari demokrasi langsung adalah pembuatan undang-undang serta pelaksanaan fungsi eksekutif dan yudikatif yang dilakukan oleh rakyat dalam pertemuan besar atau rapat umum. Pengaturan seperti ini hanya bisa dilaksanakan dalam masyarakat-masyarakat kecil dan di bawah keadaan sosial yang sederhana (Kelsen, 1995). Pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung berkaitan sangat dekat dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Melalui pemilihan langsung, warga masyarakat bisa memilih pemimpin di daerah mereka sendiri, sehingga terbangun hubungan yang kuat antara kepala daerah dan masyarakat yang dapat mendukung terwujudnya pemerintahan daerah yang demokratis dan partisipatif (Sarbaini, 2020).

2. Demokrasi Tidak Langsung (Perwakilan)

Demokrasi model ini adalah bentuk demokrasi di mana peran legislatif dilaksanakan oleh parlemen yang dipilih melalui pemilihan umum oleh rakyat. Sementara itu, fungsi eksekutif dan yudikatif dijalankan oleh para pejabat yang turut terpilih dengan pemilu. Sebagian besar konstitusi demokratis secara jelas mengatur kebebasan para wakil rakyat dan pemilihnya. Kebebasan wakil ini merupakan salah satu karakteristik utama dalam modernisasi demokrasi. Teori demokrasi perwakilan ini telah mengubah pandangan dasar tentang demokrasi, terutama pada saat terjadi perbedaan pendapat mengenai hasil masyarakat yang seharusnya terlibat didalam demokrasi selesai, dan demokrasi tidak langsung atau perwakilan dianggap sebagai bentuk pemerintahan yang sah dan mengemban kewajiban. Negara Indonesia telah mengadopsi demokrasi tidak langsung atau perwakilan, tetapi model demokrasi yang digunakan lebih didasarkan kepada kultur dan budaya masyarakat Indonesia yang bergantung pada ideologi Pancasila, sehingga demokrasi yang dikenal adalah Demokrasi Pancasila (Yunus, 2015).

Teori demokrasi di atas yang melibatkan sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) dan sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan). Ada berbagai pandangan dari para ahli mengenai makna demokrasi. Dari berbagai perspektif dan pendekatan yang ada, dapat disimpulkan esensi utama dari demokrasi ialah menginginkan adanya partisipasi aktif dari masyarakat dalam proses pelaksanaan hidup berbangsa dan bernegara (Handoyono, 2015).

Pendekatan pemilihan kepala daerah melalui DPRD, merupakan suatu proses yang efektif dan dapat menghasilkan keuntungan untuk rakyat dengan tidak mengabaikan peran aturan atau hukum dalam proses pemilihan. Tujuan utama dari pemilihan kepala daerah adalah untuk memilih calon yang paling tepat. Dengan melibatkan DPRD, yang terdiri dari individu-individu yang memiliki tingkat pendidikan lebih tinggi, proses pencarian kandidat pemimpin di daerah menjadi lebih mudah. Kemudian, perlu diakui bahwasanya DPRD adalah lembaga yang menurut hukum dan politik dipilih oleh rakyat, maka berfungsi sebagai perwakilan yang memiliki tanggung jawab untuk menyerap dan menyampaikan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, DPRD berfungsi sebagai perwakilan masyarakat di berbagai wilayahnya. Pada dasarnya, Kedua sistem pemilihan kepala daerah tersebut tidak melanggar ketentuan Konstitusi. Jika pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, maka bentuk demokrasi yang diterapkan adalah demokrasi murni, di mana langsung dilakukan oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat, berdasarkan nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara Indonesia. Sebaliknya, pemilihan kepala daerah yang tidak langsung juga mencerminkan penerapan demokrasi Pancasila. Perbedaannya terletak pada penerapan demokrasi perwakilan, di mana pemilihan dilakukan oleh anggota DPRD daerah setempat, yang juga merupakan perwakilan dari rakyat Indonesia. Oleh karena itu, pemilihan tidak langsung tidak bertentangan dengan konstitusi maupun prinsip demokrasi Pancasila, seperti yang tercermin dalam sila keempat, "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan" (Wawan, et al., 2015).

Pandangan ini sejalan dengan pendapat Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, yang menyatakan bahwa ketentuan mengenai pemilihan secara demokratis dalam ayat (4) tersebut dapat dilaksanakan baik melalui pemilihan langsung oleh rakyat maupun melalui pemilihan tidak langsung oleh DPRD. Kedua sistem ini bersifat demokratis dan oleh karena itu sesuai dengan

konstitusi. Namun, saat ini, ketentuan ini telah dijelaskan lebih lanjut dalam undang-undang yang menyatakan bahwa pemilihan dilakukan dengan cara pemilihan umum kepala daerah, yang biasa disebut pemilukada. Akan tetapi, jika di masa depan terjadi perubahan sehingga pemilihan dapat dilaksanakan hanya melalui DPRD, maka hal tersebut juga harus dianggap sama demokratis dan konstitusionalnya (Asshiddiqie, 2009).

IV. KESIMPULAN

Perubahan terhadap UUD 1945 telah menghasilkan perbedaan yang signifikan terhadap struktur pemerintahan Indonesia. Bagian aspek utama dari perbedaan tersebut adalah pengaturan mengenai mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang tercantum di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Frasa "dipilih secara demokratis" memiliki makna yang luas, mencakup baik pemilihan langsung oleh rakyat maupun pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD. Para pembuat undang-undang telah sepakat dan mengaturnya dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada DPRD untuk bermusyawarah dan menentukan siapa yang akan memimpin daerah, baik di tingkat provinsi, kabupaten, maupun kota. Namun, setelah undang-undang tersebut disahkan, masyarakat meminta agar kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat.

Demokrasi Indonesia menerapkan dua sistem pemilihan, yaitu secara langsung (demokrasi langsung) dan tidak langsung (demokrasi perwakilan). Demokrasi dapat dipahami dari berbagai perspektif dan pendekatan, dengan inti yang menekankan pada partisipasi aktif rakyat atau warga negara dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Kedua metode pemilihan kepala daerah tersebut pada dasarnya tidak bertentangan dengan Konstitusi.

REFERENSI

- A Marwan. (2013). Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013, *Legislasi Indonesia*, 2013(97), 227–234. <https://ejurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/147>.
- Andi Mustari Pide. 2009. *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Wildan Akademika dan Universitas Ekasakti Press.
- B. Hestu Cipto Handoyo. (2015). *Hukum Tata Negara Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Baharuddin Riqiey. (2023). "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perselisihan Hasil Sengketa Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022," *Japhtn-Han* 2(1).
- Baharuddin Riqiey. (2023). "Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasca Putusan Mk No. 85/Puu-Xx/2022," *Constitution Journal*, 2(1), 17–30.
- Benyamin Tungga, Juli Nurani, Alexsander Frengklin Tungga. (2022). "Urgensi Gagasan untuk Mengurangi Kewenangan Presiden di Dalam UUD 1945 Sebelum Amandemen". *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 6(1), 371.
- Esty Ekawati. (2014). "Dari Representasi Politik Formal ke Representasi Politik Non-Elektoral", *Jurnal Penelitian Politik*, 11(2), 130.
- Imawanto Imawanto, Edi Yanto, and Fahrurrozi Fahrurrozi. (2021). "Pengaruh Politik Dalam Pembentukan Hukum Di Indonesia," *Media Keadilan: Jurnal Ilmu Hukum*, 12(1), 163.
- Janedjri M. Gaffar. (2012). *Politik Hukum Pemilu*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Jimly Asshiddiqie et al. (2020). "Edition, Oxford University Press, 2005. 1," *Pengertian Konstitusi*, 2009–15.
- Jimly Asshiddiqie. (2002). *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI.
- Jimly Asshiddiqie. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Jimly Asshiddiqie. (2009). *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Johansyah Johansyah. (2021). "Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Final Dan Mengikat (Binding)", *Jurnal Solusi*, 19(2), 172.
- Joko Sasmito. (2018). *Pengantar Negara Hukum dan HAM*. Malang: Setara Pressm.
- Kelsen, Hans. (1995). *Teori Hukum Murni*. Jakarta: Rimdi Pers.
- Miriam Budiardjo. (2008). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Nopyandri. (2011). "Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Dalam Perspektif UUD 1945," *Jurnal Ilmu Hukum*, 22(1), 7-9.
- Nunik Nurhayati, Ela Mayasari, Athaya Naurah Fa Nu'ma, Yoga Dwi Laksana. (2022). "Kedaulatan Negara Indonesia: Makna dan Implementasi Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945", *Amnesti: Jurnal Hukum*, 11(1), 49.
- Nur Rohim Yunus. (2015). "Aktualisasi Demokrasi Pancasila Dalam Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara". *Sosio-Didaktika: Social Science Education Journal*, 2(2), 66-156. <https://doi.org/10.15408/sd.v2i2.2815>.
- Sarbaini Sarbaini. (2020). "Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat Di Indonesia." *Legalitas: Jurnal Hukum*, 12(1) 107. <https://doi.org/10.33087/legalitas.v12i1.197>.
- Sri Soemantri. (1987). *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni.
- Suharizal. (2012). *Pemilukada, Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Tim Penyusun. (2016). *Buku Ajar Mata Kuliah Wajib Umum Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia.
- Titik Triwulan Tutik. (2006). *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Wawan S, dkk. (2015). "Tinjauan Yuridis Perbandingan Sistem Pilkada Langsung Dan Tidak Langsung Berdasarkan Demokrasi Pancasila". *Jurnal Dinamika Sosbud*, 17(2), 306.