



Tinjauan Konstitusional Terhadap Pemilihan Umum Kepala Daerah

Widayati✉

Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, Indonesia

Info Artikel

Sejarah Artikel:
Diterima April 2010
Disetujui Mei 2010
Dipublikasikan Juli 2010

Keywords:
Election;
Constitutional Review;
Constitution 1945;
Local Parliament.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui berbagai ketentuan peraturan perundangan yang mengatur tentang pemilu; menganalisis kesesuaian peraturan perundangan tentang pemilu dengan Konstitusi Indonesia (UUD tahun 1945) serta mendapatkan alternatif model pemilu yang sesuai dengan Konstitusi Indonesia. Penelitian ini termasuk penelitian yuridis normatif dengan teknik pengumpulan data melalui kepustakaan dan dokumentasi menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah langsung berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah dimasukkan ke dalam kategori pemilu. Apabila dikaji, maka hal tersebut tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam rumusan Pasal 22E tersebut tidak terdapat rumusan pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah. Pemilihan kepala daerah langsung bukanlah satu-satunya model demokrasi. Pengaturan mengenai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah seharusnya dituangkan dalam undang-undang tersendiri sebagaimana undang-undang tentang pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Abstract

This study aims to determine the various statutory provisions governing the election; analyze the suitability of the election laws are reviewed by the Indonesian Constitution (Constitution of 1945) as well as get an alternative model of elections in accordance with the Constitution of Indonesia. This research includes the study juridical normative data collection techniques through literature and documentation using primary and secondary legal materials. The results shows that the direct election of regional heads based on Law Number 22 Year 2007 regarding General Election Organizers and Law Number 12 Year 2008 regarding Second Amendment to Law Number 32 Year 2004 regarding Regional Government has been put into the category of election. When examined, it is not in accordance with the provisions of Article 22E paragraph (2) of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945, which states that the general elections held to elect members of the House of Representatives, Regional Representative Council, the President and Vice President, and House of Representatives People's Region. In the formulation of Article 22E is no formulas elections for the Regional Head. Direct local elections are not the only model of democracy

✉Alamat korespondensi:
Jl. Raya Kaligawe, KM 4 Semarang, Jawa Tengah Indonesia
E-mail: Widayati@yahoo.com

1. Pendahuluan

Masalah pemilihan kepala daerah seolah tidak ada habisnya untuk dibahas. Dari waktu ke waktu, seiring dengan berbagai persoalan yang muncul dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan persoalan pemilihan kepala daerahpun berubah pula. Pemilihan kepala daerah langsung dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung sudah dilakukan sejak bulan Juni 2005 di berbagai daerah. Di seluruh Indonesia dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2008, seluruhnya ada 498 pemilihan kepala daerah yang terdiri dari 33 provinsi, dan 465 kabupaten/kota. Untuk tahun 2009, tidak ada penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah karena bersamaan dengan agenda penyelenggaraan pemilihan anggota legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan Kepala Daerah diselenggarakan lagi pada tahun 2010 ini (Asy'ari, 2008; Akhmad, 2006).

Pemilihan kepala daerah langsung yang diselenggarakan di beberapa daerah telah menghabiskan banyak waktu, biaya, dan tenaga. Apalagi apabila terjadi pemilihan kepala daerah ulang seperti yang terjadi di Jawa Timur. Bahkan diberbagai daerah, pemilihan kepala daerah secara langsung diwarnai dengan beragam konflik. Titik konflik sudah terlihat mulai pada waktu pendaftaran calon, masa kampanye, dan yang paling banyak terjadi adalah setelah diumumkan hasilnya hasil pemilihan kepala daerah oleh KPUD. Penyebab konflikpun beragam, mulai dari konflik internal partai, calon kepala daerah yang tidak siap jika kalah, para pendukung yang tidak bisa menerima kenyataan jika calon yang didukungnya kalah, dan sebagainya (Nazriyah, 2008).

Konflik yang terus menerus terjadi sempat memunculkan gugatan dan kritik terhadap pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung. Ormas Islam besar (NU dan Muhammadiyah) pernah melontarkan gugatan dan kritik terhadap sistem pemilihan kepala daerah langsung. Sistem ini dinilai

boros dan rawan konflik. Ada ratusan pemilihan kepala daerah langsung yang harus dilaksanakan, dan berarti biaya yang dikeluarkanpun semakin tinggi. Apalagi kalau pemilihan kepala daerah itu harus diselenggarakan dengan dua atau tiga putaran (jika Mahkamah Konstitusi memutuskan harus dilakukan pemilihan kepala daerah ulang seperti yang terjadi di Jawa Timur), dapat dibayangkan berapa biaya yang harus dikeluarkan. Belum lagi jika terjadi konflik antar pendukung calon yang mengarah pada tindakan anarkhis dengan merusak fasilitas umum, maka akan bertambah besar ongkos yang harus dikeluarkan untuk pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung. Bentrok yang terjadi antar para pendukung calon kepala daerah dapat pula mengakibatkan perpecahan yang dapat mengarah pada disintegrasi bangsa (Fajar, 2006; Riyanto, 2009).

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung juga mengakibatkan masyarakat jenuh dengan pelaksanaan pemilu. Hampir setiap hari, masyarakat disuguhi berita mengenai pemilihan kepala daerah. Dari beberapa pemilihan kepala daerah yang digelar, dari waktu ke waktu angka golput semakin meningkat. Masyarakat sudah tidak lagi antusias untuk memberikan suaranya meskipun mempunyai hak pilih. Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilu juga terlihat sangat kerepotan dalam mempersiapkan pelaksanaan pemilu, karena seringkali pemilu digelar. Dari berbagai persoalan yang muncul dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung, sempat muncul gagasan agar pelaksanaan pemilihan kepala daerah dikembalikan pada mekanisme sebelumnya, yaitu melalui mekanisme DPRD. Dalam kehidupan bernegara yang terus berkembang, banyak tuntutan dari berbagai kalangan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung. Mereka yang merasa kepentingannya tidak terakomodir di dalam peraturan perundang-undangan, atau merasa dirugikan haknya akibat keluarnya sebuah peraturan perundang-undangan menempuh jalur hukum dengan mengajukan permohonan uji materi terhadap peraturan

perundang-undangan yang bersangkutan (Marzuki, 2008). Dengan dikabulkannya permohonan uji materi mengharuskan dilakukannya perubahan terhadap peraturan perundang-undangan. Perubahan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah seharusnya dilakukan secara menyeluruh, supaya tidak tumpang tindih, dan yang pasti agar peraturan tidak sering berubah yang mengakibatkan orang kehilangan orientasi. Selain itu, apabila peraturan perundang-undangan sering berubah, biaya yang dikeluarkan dalam pembentukan peraturan juga semakin tinggi. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui berbagai ketentuan peraturan perundangan yang mengatur tentang pemilukada; menganalisis kesesuaian peraturan perundangan tentang pemilukada ditinjau dengan Konstitusi Indonesia (UUD tahun 1945) serta mendapatkan alternatif model pemilukada yang sesuai dengan Konstitusi Indonesia (Noor, 2008; Prihatmoko, 2005).

2. Metode Penelitian

Tipe penelitian ini adalah yuridis-normatif dengan pertimbangan, bahwa fokus penelitian ini adalah menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemilukada ditinjau dengan Konstitusi Indonesia yaitu UUD tahun 1945. Sehubungan dengan tipe penelitian yang digunakan yakni yuridis-normatif, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*) (Ibrahim, 2006, Marzuki, 2005). Bahan hukum primer terdiri dari aturan hukum yang diurut berdasarkan hierarki perundang-undangan mulai UUD 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal penelitian ilmiah, baik nasional maupun internasional, pendapat para ahli,

kasus-kasus hukum terkait pemilukada, serta makalah para pakar yang terkait dengan masalah penelitian. Keseluruhan bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dikumpulkan melalui studi pustaka dan diklasifikasi menurut sumber dan hierarkinya untuk dikaji secara komprehensif. Selain melalui penelusuran pustaka, pengumpulan bahan hukum juga dilakukan melalui media online di internet. Analisis data dengan jalan: Bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian studi pustaka, aturan perundang-undangan, dan artikel ilmiah, serta studi lapangan diuraikan dan dihubungkan secara sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Selanjutnya dilakukan dianalisis secara deskriptif-kualitatif untuk menghasilkan suatu kesimpulan dan rekomendasi penelitian. Kemudian, untuk menguji akurasi data, maka dilakukan pengujian data melalui validitas *natural history*, yaitu data disebut valid secara *natural history* apabila orang lain dapat menerima hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

a. Hukum Pemilukada

Pemilihan kepala daerah langsung pernah diintroduksi dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 23 ayat (1) dinyatakan, "Kepala Daerah dipilih menurut aturan yang ditetapkan dalam Undang-Undang". Di bagian Penjelasan ditegaskan bahwa "Kepala Daerah haruslah seorang yang dekat kepada dan dikenal oleh masyarakat Daerah yang bersangkutan, dan karena itu Kepala Daerah haruslah seorang yang mendapat kepercayaan dari rakyat tersebut, dan disertai kekuasaan atas kepercayaan tersebut. Berhubungan dengan itu, maka jalan satu-satunya untuk memenuhi maksud tersebut ialah bahwa Kepala Daerah haruslah dipilih langsung oleh rakyat dari daerah yang bersangkutan." Pemilihan kepala daerah langsung belum dilaksanakan sampai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dicabut (Prihatmoko, 2005).

Pemilihan Kepala Daerah merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) dinyatakan bahwa “ Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Rumusan “secara demokratis” mengandung dua makna (Syahuri, 2008; Yamin, 2008). *Pertama*, rumusan tersebut merupakan bentuk antisipasi terhadap berlakunya sistem presidensiil murni yang pada saat pasal tersebut ditetapkan masih diperdebatkan dikalangan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam pengertian lain, rumusan tersebut sekaligus memungkinkan bila sistem presidensiil murni tidak disepakati, maka pemilihan kepala daerah tetap dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti yang berlaku sebelumnya.

Kedua, rumusan “dipilih secara demokratis” dapat mengakomodasi sistem pemilihan kepala daerah yang tidak bersifat langsung berlaku di beberapa daerah. Misalnya di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang sesuai dengan keistimewaannya memungkinkan pemilihan gubernur tidak melalui pemilihan secara langsung. Dengan demikian, rumusan “dipilih secara demokratis” tidak otomatis bahwa pemilihan kepala daerah harus dilakukan secara langsung oleh rakyat. Baik pemilihan kepala daerah secara langsung atau dengan cara lain, yang terpenting prinsip dasarnya adalah demokratis. Artinya pemilihan kepala daerah dilakukan secara tidak langsung bukan berarti tidak demokratis, dan sebaliknya pemilihan kepala daerah secara langsung bukan satu-satunya mekanisme demokrasi (Azhari, 2008).

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah dibentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang dilaksanakan kemudian dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala

daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat. Hal ini merupakan salah satu perwujudan peningkatan kualitas demokrasi. Secara prosedural, pemilihan kepala daerah langsung ini merupakan perubahan yang fundamental terhadap sistem pemilihan yang sebelumnya dilakukan melalui mekanisme perwakilan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam perkembangannya banyak hal ternyata yang belum diatur di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung. Hal ini terbukti dengan banyaknya permohonan uji materi terhadap Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tersebut yang masuk ke Mahkamah Konstitusi. Dari putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi sebagian besar mengabulkan permohonan uji materi tersebut. Misalnya saja tentang calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang harus diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Pihak yang ingin mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tanpa melalui partai politik atau gabungan partai politik tertutup kesempatannya. Masalah penggantian kepala daerah yang berhenti atau mengundurkan diri, belum diatur pula dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Perdebatan yang tidak kalah peliknya adalah tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah tergolong dalam rezim pemilu atau bukan. Dilihat dari azas-azas yang digunakan, dan penyelenggara pemilihan kepala daerah, maka pemilihan kepala daerah termasuk rezim pemilu. Jika termasuk dalam kelompok pemilu, maka ada beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang harus diamandemen berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Darmono, 2007; Azhari, 2008).

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pilkada sangat rentan, artinya peraturan itu terkesan mudah menimbulkan multi interpretasi dan rentan gugatan. Peraturan itu memiliki sejumlah problematika, yaitu ketidakjelasan pengaturan, ketidaklengkapan pengaturan, inkonsistensi pengaturan, dan implikasi teknis

dari regulasi yang sulit untuk dilaksanakan (Asy'ari, 2008). Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 5/PUU-V/2007 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah membuka peluang bagi calon kepala daerah dari unsur perseorangan/independen. Pencalonan kepala daerah tidak lagi harus melalui partai politik atau gabungan partai politik. Dan tampaknya, masyarakatpun menyambut baik putusan Mahkamah Konstitusi tersebut (Usman, 2008).

Untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi yang membuka peluang untuk calon perseorangan, pemerintah dan DPR telah membentuk Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk dapat mencalonkan diri menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah dari unsur perseorangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu. Selain persyaratan umum yang dipenuhi oleh calon perseorangan, ada persyaratan khusus yang menyangkut jumlah dukungan awal dari para pemilih yang dibuktikan dengan adanya surat dukungan dan foto copy KTP pendukung yang diperoleh calon kepala daerah dan wakil kepala daerah ketika mendaftarkan diri. Persyaratan adanya dukungan awal untuk dapat mencalonkan diri sebagai gubernur/wakil gubernur dari unsur perseorangan diatur dalam Pasal 59 ayat (2a) yang menentukan syarat dukungan dengan ketentuan : (a). provinsi yang berpenduduk sampai dengan 2.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5%; (b). provinsi yang berpenduduk 2000.000 sampai 6.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5%; (c). provinsi yang berpenduduk 6000.000 sampai 12.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4%; (d). provinsi yang berpenduduk lebih dari 12.000.000 jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3%. Sementara untuk dapat mencalonkan diri sebagai bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota dari unsur perseorangan diatur dalam Pasal 59 ayat (2b) yang menentukan syarat dukungan dengan ketentuan : (a). kabupaten/kota

dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 jiwa harus didukung oleh sekurang-kurangnya 6,5%; (b). kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 jiwa sampai 500.000 jiwa harus didukung oleh sekurang-kurangnya 5%; (c). kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 sampai dengan 1000.000 jiwa harus didukung oleh sekurang-kurangnya 3%.

Dukungan dari penduduk yang diberikan kepada calon gubernur/wakil gubernur harus tersebar di lebih dari 50% jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan. Untuk calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota harus tersebar di lebih dari 50% jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan. Dukungan tersebut harus dibuktikan dengan adanya surat dukungan yang disertai dengan foto kopi KTP atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 belum mengatur mengenai pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melakukan kewajibannya. Begitu pula jika terjadi wakil kepala daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melakukan kewajibannya. Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menyatakan bahwa wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya. Adapun untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah, jika berasal dari partai politik atau gabungan partai politik dan masa jabatannya masih tersisa 18 bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dipilih dalam Rapat Paripurna DPRD. Sementara untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah, jika berasal dari calon

perseorangan, dan masa jabatannya masih tersisa 18 bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD (Suryono, 2008).

b. Perspektif Konstitusi

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Dari rumusan Pasal tersebut tergambar bahwa *the founding fathers* Indonesia sangat menekankan pentingnya konsepsi Negara Kesatuan sebagai definisi hakiki Negara Indonesia. Dan Pasal 37 ayat (5) menyatakan bahwa Khusus terhadap bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Pasal ini jelas mengandung komitmen dan tekad bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, akan tetap berbentuk Negara Kesatuan selamanya, kecuali tentunya jika Majelis Permusyawaratan Rakyat pada suatu hari mengubah lagi ketentuan Pasal 37 ayat (5) tersebut (Asshiddiqie, 2006).

Salah satu ciri dari sebuah Negara Kesatuan adalah tidak terdapat Negara dalam Negara. Kekuasaan penyelenggaraan negara berada pada pemerintah pusat. Wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam suatu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (Budiardjo, 1985). Negara Indonesia adalah negara kesatuan dengan prinsip desentralisasi. Negara Kesatuan Republik Indonesia dikembangkan dengan tetap menjamin otonomi daerah-daerah yang tersebar di seluruh tanah air Indonesia yang sangat luas dan majemuk (Asshiddiqie, 2006).

Desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk dapat mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam system Negara kesatuan, Pemerintah pusat menentukan secara rinci wewenang apa saja

yang diserahkan kepada daerah (ditentukan secara limitatif), dan kewenangan sisanya berada pada pemerintah pusat. Sedangkan dalam system federal, kekuasaan sisa berada pada pemerintah daerah. Negara Indonesia sebagai Negara kesatuan, tetapi dalam hal system pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah menurut konsep federal.

Dalam sistem desentralisasi, setiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah dan dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Dalam menjalankan tugasnya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan atau sewaktu-waktu atas permintaan DPRD. Selain itu, Kepala Daerah juga diwajibkan untuk menyampaikan laporan kepada Presiden Republik Indonesia melalui Menteri Dalam Negeri sekurang-kurangnya sekali setahun atau sewaktu-waktu atas permintaan Presiden atau apabila dipandang perlu oleh Kepala Daerah. Laporan Bupati atau Walikota kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, disampaikan dengan memberikan tembusan kepada Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi (Asshiddiqie, 2006).

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerahnya masing-masing. Pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah secara langsung memberikan kebebasan kepada daerah untuk memilih sendiri pemimpinnya. Realitas yang terjadi, dalam pemilihan kepala daerah secara langsung ini berpotensi pada disintegrasi bangsa, karena daerah merasa mempunyai kewenangan penuh tanpa campur tangan dari pemerintah pusat. Pemilihan kepala daerah secara langsung sebenarnya lebih tepat diterapkan pada Negara-negara federal, dan tidak sesuai apabila diterapkan pada sistem Negara kesatuan (Prabowo, 2007; Noor, 2008).

Sistem ketatanegaraan Indonesia yang selalu berkembang pada akhirnya memasukkan pemilihan kepala daerah dalam

kelompok pemilu. Hal ini mulai tampak dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, dalam Pasal 1 angka 4 dinyatakan bahwa "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." Dari rumusan pasal tersebut jelas bahwa pembentuk undang-undang telah memasukkan pemilihan kepala daerah ke dalam rezim pemilu.

Begitu pula jika dilihat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 236C dinyatakan bahwa "Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak undang-undang ini diundangkan." Beralihnya penanganan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah kepada Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah termasuk dalam kelompok pemilu, karena menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24C, lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa hasil pemilu adalah Mahkamah Konstitusi. Dalam Rapat Koordinasi Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Kajian Konstitusi seluruh Indonesia pada tanggal 20-21 Juni 2008 muncul usulan bahwa untuk membedakan dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden, istilah yang digunakan dalam pemilihan kepala daerah adalah "PEMILUKADA".

Jika pemilihan kepala daerah langsung termasuk dalam rezim pemilu, maka konsekuensinya adalah (Fajar : 2006): (a). Penyelenggaranya adalah KPU; (b). Pesertanya adalah pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau calon independen; (c). Pengawas pilkada bersifat independen yang dibentuk oleh KPU dan/atau KPUD; (d). Apabila terjadi sengketa penetapan hasil pilkada, penyelesaiannya

oleh Mahkamah Konstitusi; (e). Sengketa dalam penetapan daftar calon pilkada oleh KPUD tidak menjadi kompetensi PTUN; (f). *Impeachment* terhadap kepala daerah atau wakil kepala daerah diajukan oleh DPRD kepada MK.

Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka jelaslah bahwa pemilihan kepala daerah langsung telah dikelompokkan ke dalam rezim pemilu. Hal ini akan menambah daftar persoalan yang nantinya muncul berkaitan dengan pemilihan kepala daerah langsung. Apabila dikaitkan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22E ayat (2) yang menyatakan bahwa "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah", maka dari bunyi ketentuan tersebut jelas bahwa pemilu diselenggarakan bukan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung tidak termaktub dalam Ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tatkala Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 memberlakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung (Pasal 56 ayat (1)), timbul problematika, sebagian warga mempertanyakan, apakah pemilihan kepala daerah adalah pemilihan umum (*general election*), sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD RI Tahun 1945. Ataukah pemilihan kepala daerah langsung tidak termasuk pemilu, sebagaimana dimaksud Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tetapi merupakan pemilihan lokal yang merujuk pada Pasal 18 ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mensyaratkan belaka pada pemilihan secara demokratis. Pemilihan yang demokratis tidak hanya merupakan asas bagi suatu pemilihan langsung (Marzuki, 2006; Muhjad, 2008; Marzuki, 2008).

Dimungkinkan di waktu yang akan datang, muncul permohonan uji materi lagi yang masuk ke Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang yang memasukkan pemilihan kepala daerah langsung ke dalam rezim pemilu karena bertentangan dengan Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka akan menambah panjang daftar persoalan yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung. Oleh karena itu, para pembentuk undang-undang perlu memikirkan bahwa amandemen terhadap semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah langsung dilakukan secara menyeluruh dan dengan persiapan yang matang dan sungguh-sungguh. Jika memang dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang akan datang masih selalu menimbulkan persoalan, mungkin perlu dipikirkan metode yang tepat dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Selama belum dapat ditemukan metode yang tepat, alangkah bijaksananya jika proses pemilihan kepala daerah dikembalikan pada mekanisme semula melalui perwakilan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pilihan yang dapat dilakukan adalah, untuk pemilihan Gubernur dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi yang bersangkutan, sedangkan untuk pemilihan Bupati/Walikota dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan Camat di wilayah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Pemilihan kepala daerah dengan model perwakilanpun tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Simpulan

Berdasarkan hasil analisis di atas, maka dapat disimpulkan, bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung di beberapa daerah di Indonesia diwarnai dengan konflik dengan beragam penyebab, sehingga berpotensi pada disintegrasi bangsa. Sementara itu,

pengaturan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang kurang jelas dan multi interpretasi mengakibatkan banyaknya permohonan uji materi terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah, dan sebagian besar permohonan uji materi tersebut dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu perlu dilakukan perubahan secara komprehensif terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Selain itu, pemilihan kepala daerah yang dimasukkan ke dalam rezim pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dapat dikatakan bertentangan dengan Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh sebab itu, maka pilihan yang dapat dilakukan adalah, untuk pemilihan Gubernur dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi yang bersangkutan, sedangkan untuk pemilihan Bupati/Walikota dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan Camat di wilayah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Daftar Pustaka

- Akhmad, A. 2006. Interkasi Politik Dalam Pembentukan Hukum dan Implementasinya (Studi Pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Implementasinya Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Jawa Tengah. *Jurnal Hukum*. 16(3).
- Asshiddiqie, J. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta.
- Asy'ari, H. *Membangun Budaya Konsensus dalam Pilkada, makalah dalam Sarasehan "Mencari Figur Gubernur yang Ideal dan Antisipasi Konflik Pemilu Gubernur Jawa Tengah"*. Program Pasca Sarjana Magister (S2) Ilmu Hukum Dan Forum Doktor Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 8 Maret 2008.
- Azhari, A.F. *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung: Perspektif Yuridis Ketatanegaraan*. Seminar Nasional tentang "Demokrasi Tanpa Pilkada Langsung", Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta. 31 Mei 2008.

- Budiardjo, M. 1985. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. PT. Gramedia. Jakarta
- Darmono, B. *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Cara Untuk Memperkuat Peranan dan Kedudukan Perwakilan Daerah di Indonesia*. Tahun ke-37 No. 4 Oktober – Desember 2007.
- Fajar, A.M. 2006. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Kostitusi*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta.
- Hartanto. 1998. Partisipasi Warga Masyarakat Dalam Rangka Ikut Mensukseskan Pemilihan Umum. *Jurnal Ilmu Hukum* 1(1).
- Ibrahim, J. 2006. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang.
- Marzuki, M.L. 2006. *Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Buku Kesatu*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Maahkamah Konstitusi RI. Jakarta
- Marzuki, H.M.L. Kedaulatan Rakyat dan Konstitusionalisme Dalam Undang-undang Dasar 1945. *Jurnal Konstitusi PKK – FH Universitas Muslim Indonesia Makasar* 1(1).
- Marzuki, P.M. 2005. *Penelitian Hukum*. Prenada Media. Jakarta.
- Muhjad, H. Makna Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis (Studi Terhadap Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945). *Jurnal Konstitusi PKK – FH Universitas Lambung Mangkurat* 1(1).
- Nazriyah, R. 2008. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah. *Jurnal Konstitusi PSHK – FH Universitas Islam Indonesia* 1(1).
- Noor, T. 2008. Peran Komisi Pemilihan Umum Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Blitar. *Jurnal Konstitusi PKK Universitas Kanjuruhan Malang* 1(1).
- Prabowo, E. dkk. *Amandemen Undang-undang Dasar 1945 Sebagai Cara Untuk Memperkuat Peranan dan Kedudukan Perwakilan Daerah di Indonesia*. Tahun ke-37 No. 4 Oktober – Desember 2007.
- Prihatmoko, J.J. 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*. Pustaka Pelajar dan Lembaga Penelitian, Pengembangan dan Pengabdian Masyarakat LP3M) Universitas Wahid Hasyim Semarang. Semarang.
- Riyanto, A. 2009. Hukum Konstitusi Sebagai Suatu Ilmu. *Jurnal Hukum & Pembangunan* 39(1).
- Sufyan, dkk. 2002. Peranan Kepala Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Studi Penelitian di Kabupaten Daerah Tk. II Aceh Besar). *Jurnal Ilmu Hukum Kanun* 12(31).
- Suryono, H. 2008. Pendidikan Kewarganegaraan Sebagai Sebuah Solusi Menuju Masyarakat Sadar Berkonstitusi. *Jurnal Konstitusi P3KHAM LPPM Universitas sebelas Mare* 1(1).
- Syahuri, T. 2008. Negara Konstitusional Bukan Sekedar Memiliki Konstitusi. *Jurnal Konstitusi PKK – FH Universitas Bengkulu* 1(1).
- Yamin, M. 2008. Potensi Sengketa Pemilihan Umum dan Penyelesaian Hukumnya. *Jurnal Konstitusi P3KHAM LPPM Universitas sebelas Maret* 1(1).
- Usman. 2008. Urgensi Calon Perseorangan Dalam Pilkada Yang Demokratis. *Jurnal Konstitusi (P3KP) FH Universitas Jambi* 1(1).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah