

## **Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Setelah Reformasi: Kesenambungan dan Perubahan**

*Muhammad Bahrul Ulum*

Fakultas Hukum Universitas Jember

*muhd.bahrul@unej.ac.id*

### **Abstract**

Election becomes the main feature of liberal democracy and a prerequisite of the working of democracy. After Indonesia's reformation, an election has played an important role in engaging citizens to participate in the government. It includes the subsequent introduction of elections at the local level that portrays an increasing role of citizens in democracy at the grassroots. Consequently, every position of the regional head, both at the provincial and district/city levels, should involve citizens' direct intervention to implement "the regional head to be democratically elected", the norm outlined in Article 18 (4) of the 1945 Constitution. This paper aims to trace the historical trajectory and development of the direct regional head election and analyze the extent to which its continuities and changes in the last two decades have linkages to the performance of Indonesian democracy. By examining the relevance of regional head elections to Indonesia's contemporary democracy after two decades of reform, this paper specifically reflects on the interpretation of the above constitutional norm through regional head elections, which in practice become problematic because money politics is often unavoidable. This money politics in this local election encourages the regression of the Indonesian democracy because direct regional head elections do not necessarily reduce vote manipulation as had been practiced in regional head votings by members of the Regional People's Representative Council.

**Keywords:** general election; regional head elections; Indonesian democracy.

## **Abstrak**

Pemilu menjadi substansi utama dalam demokrasi liberal dan merupakan prasyarat berfungsinya demokrasi. Setelah reformasi Indonesia, pemilu berperan penting dengan melibatkan warga untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, yang kemudian mencakup dikenalkannya pemilihan tingkat lokal sebagai peningkatan peran warga negara dalam demokrasi di akar rumput. Oleh karena itu, setiap jabatan kepala daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, harus melibatkan intervensi langsung warga negara untuk melaksanakan “kepala daerah dipilih secara demokratis”, norma yang dituangkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Tulisan ini bertujuan untuk menelusuri lintasan sejarah dan perkembangan pemilihan kepala daerah langsung serta menganalisis sejauh mana kesinambungan dan perubahannya dalam dua dekade terakhir memiliki keterkaitan dengan kinerja demokrasi Indonesia. Dengan mengkaji relevansi pemilihan kepala daerah terhadap demokrasi kontemporer Indonesia setelah dua dekade reformasi, tulisan ini secara khusus merefleksikan interpretasi norma konstitusi di atas melalui pemilihan kepala daerah yang dalam praktiknya menjadi problematik karena sering tidak dapat terhindarkan dari politik uang. Politik uang dalam pemilihan kepala daerah ini mendorong regresi demokrasi di Indonesia karena pemilihan secara langsung tidak serta merta dapat mengurangi praktik manipulasi suara sebagaimana yang pernah dipraktikkan dalam pemilihan kepala daerah oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

**Kata kunci:** pemilihan umum; pemilihan kepala daerah; demokrasi Indonesia.

## **A. Pendahuluan**

Artikel ini menelusuri lintasan sejarah dan perkembangan pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia, sekaligus menganalisis sejauh mana kesinambungan dan perubahannya berpengaruh terhadap kinerja demokrasi. Artikel ini secara fokus mengkaji relevansi pemilihan kepala daerah terhadap arah demokrasi Indonesia kontemporer setelah dua dekade berjalannya reformasi di Indonesia. Pembahasan ini berangkat dari pandangan bahwa demokrasi Indonesia hasil reformasi 1998 hingga saat ini masih dikembangkan

secara sektoral dan bersifat formal sehingga demokrasi cenderung mengesampingkan keadilan sosial yang di dalamnya berisi hak ekonomi, sosial dan budaya yang merupakan bagian dari hak konstitusional. Pada saat bersamaan, tolok ukur keberhasilan demokrasi tergantung pada kualitas perlindungan, pemenuhan dan jaminan hak asasi manusia untuk mewujudkan konsolidasi demokrasi.<sup>1</sup> Dua kriteria ini menjadi alasan utama kenapa peninjauan ulang terhadap pelaksanaan pemilukada di Indonesia diperlukan guna mengukur sejauh mana relevansinya terhadap cita-cita demokrasi di awal reformasi.

Pada negara-negara pasca-otoritarianisme seperti Indonesia, pemilihan umum (pemilu) berperan penting guna mendukung reformasi politik. Usaha memperkuat demokrasi melalui pemilihan umum baru terwujud seiring bergulirnya reformasi, sebagai konsekuensi dari gagasan penguatan sistem presidensial sehingga jabatan Presiden dan Wakil Presiden ditentukan melalui pemilihan umum. Pada awalnya, Indonesia menganggap demokrasi liberal menjadi jalan untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis, seperti penguatan jaminan hak konstitusional, evaluasi pengawasan lembaga eksekutif, termasuk perbaikan sistem pemilu.<sup>2</sup> Setelah dua dekade sejak bergulirnya reformasi, Indonesia tetap mengambil beberapa ciri khas demokrasi liberal dalam jalan yang semakin mengarah pada demokrasi illiberal. Saat Indonesia tampak semakin permisif terhadap pelanggaran hak asasi manusia (HAM),<sup>3</sup> berikut semakin menyatunya polarisasi partai dalam mayoritas koalisi,<sup>4</sup> pemilu tetap dipertahankan karena dengan alasan demokrasi. Dalam

---

1 Bruce Bueno De Mesquita, dkk., "Thinking Inside the Box: A Closer Look at Democracy and Human Rights," *International Studies Quarterly*, 49, 3 (2005), hlm. 440.

2 Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy," *Foreign Affairs*, 76, 7 (1997), hlm. 22.

3 CNN Indonesia, "AS Beberkan 8 Pelanggaran HAM Indonesia Selama 2020," <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20210331180744-134-624582/as-beberkan-8-pelanggaran-ham-indonesia-selama-2020>, diakses 4/4/2021.

4 Idul Rishan, "Risiko Koalisi Gemuk dalam Sistem Presidensial di Indonesia," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27, 2 (2020), hlm. 222.

diskursus global yang didominasi oleh pemikiran barat dengan demokrasi liberal, kenyataan seperti ini mungkin sebagai anomali, sebagai implikasi konstelasi kekuasaan terhadap pembatasan kebebasan<sup>5</sup> berikut laju populisme karena pertarungan calon dalam pemilihan kepala daerah.<sup>6</sup> Kritik juga menyangkut semakin suburnya relasi oligarki karena ketidakberdayaan sistem pemilihan umum<sup>7</sup> mengantisipasi implikasi regulasi di masa mendatang.

Terlepas dari polemik tersebut, era saat ini masih merupakan babak baru bagi Indonesia untuk kembali memaknai demokrasi dan konstitusionalisme, serta sejauh mana keduanya menjadi landasan dalam kehidupan bernegara. Pada tingkat pusat, Indonesia tidak lagi mempertahankan sentralisasi kewenangan pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).<sup>8</sup> Konsekuensinya, pemilu berperan penting dalam penentuan jabatan Presiden dan Wakil Presiden.<sup>9</sup> Pada tingkat daerah, demokratisasi secara bertahap dilaksanakan melalui partisipasi rakyat untuk terlibat dalam pemilihan kepala daerah. Pada fase awal, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU 22/1999). Pada fase berikutnya, yaitu setelah pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004), Indonesia memperkenalkan pemilihan kepala daerah secara langsung.<sup>10</sup> Lebih lanjut, regulasi tentang pemilihan kepala daerah secara langsung

---

5 Rachael Diprose, Dave McRae, dan Vedi R. Hadiz, "Two Decades of Reformasi in Indonesia: Its Illiberal Turn," *Journal of Contemporary Asia*, 49, 5 (2019), hlm. 692.

6 Marcus Mietzner, "Fighting Illiberalism with Illiberalism: Islamist Populism and Democratic Deconsolidation in Indonesia," *Pacific Affairs*, 91, 2 (2018), hlm. 262.

7 Muhammad Bahrul Ulum, "Indonesian Democracy and Political Parties After Twenty Years of Reformation: A Contextual Analysis," *Indonesia Law Review*, 10, 2 (2020), hlm. 37.

8 Muhammad Bahrul Ulum, "How Democracy is Election? Reassessing Article 18 (4) of the 1945 Constitution and Its Implication to the Regional Head Election in Indonesia," *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 8, 2 (2019), hlm. 317.

9 Ulum, "How Democracy is Election?," hlm. 317.

10 Ulum, "How Democracy is Election?," hlm. 320.

diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. UU ini mengatur lebih rinci tentang pemilihan kepala daerah, yang juga mencakup landasan pemilihan kepala daerah secara serentak setiap lima tahun sekali.

Keterlibatan rakyat dalam pemilihan kepala daerah secara langsung ini dianggap sebagai sebuah terobosan, meskipun menimbulkan perdebatan normatif, baik secara akademik maupun praktis.<sup>11</sup> Argumen yang muncul adalah tentang interpretasi atas frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pasal ini adalah dasar otoritatif diselenggarakannya pemilihan kepala daerah, pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Meskipun, Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 tidak memasukkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari pemilu. Pada sisi lain, pengadopsian pemilihan kepala daerah sering dianggap Indonesia terjebak pada seremoni demokrasi.<sup>12</sup> Wujud Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis tentu tidak sebatas pada pemenuhan hak politik, tetapi juga hak ekonomi, sosial dan budaya. Pendapat ini didasarkan pada cita-cita Indonesia untuk mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*) yang merupakan paham negara hukum materiil. Paham ini memahami negara tidak sebatas pada pemberian partisipasi warga tetapi juga mewujudkan keadilan sosial.<sup>13</sup>

Pembahasan perkembangan pemilihan kepala daerah secara langsung pasca-reformasi dalam artikel ini berisi tiga pokok diskusi utama. Bagian pertama akan menelaah lintasan sejarah dan perkembangan pemilihan kepala daerah di Indonesia setelah reformasi. Bagian ini mencakup gagasan reformasi konstitusi yang kemudian turut berkembangnya gagasan pemilihan kepala daerah

---

11 Sodikin Sodikin, “Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” *Jurnal Cita Hukum*, 2, 1 (2014), hlm. 102.

12 Ulum, “Indonesian Democracy and Political Parties”, hlm. 30.

13 Jazim Hamidi, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara* (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 306.

secara langsung di Indonesia. Bagian kedua akan membahas tafsir Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berikut dinamika pemilihan kepala daerah dari lensa sejarah. Bagian ketiga akan menelaah kembali relevansi pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung setelah dua dekade bergulirnya reformasi di Indonesia. Secara khusus, bagian ini merefleksikan tafsir ketentuan pemilihan kepala daerah secara demokratis melalui pemilihan kepala daerah secara langsung yang tidak lepas dari politik uang, dengan pertimbangan pemilihan kepala daerah oleh anggota DPRD yang juga tidak lepas dari praktik serupa.

## **B. Reformasi Konstitusi dan Gagasan Pemilihan Kepala Daerah Langsung**

### **1. Reformasi Konstitusi Indonesia**

Sejak bergulirnya reformasi, Indonesia kembali menggali pemahaman hubungan negara dan rakyat berlandaskan pada tata kelola pemerintahan yang baik. Untuk mewujudkannya, beberapa kriteria seperti akuntabilitas, rotasi kekuasaan, rekrutmen politik yang terbuka, pemilihan umum dan ruang bagi warga negara untuk menikmati hak-hak dasarnya menjadi prasyarat yang penting.<sup>14</sup> Reformasi tidak lepas dari amandemen UUD 1945. Saat itu, telah diakui bersama bahwa UUD 1945 dinilai menjadi alat pendorong terwujudnya pemerintahan yang otoriter.<sup>15</sup> Sikap ini yang kemudian disebut Indonesia pada saat reformasi mengambil jalan untuk mengutamakan demokrasi liberal yang meskipun kini gagasan itu tampak

---

14 Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 7-9.

15 Pengertian masa reformasi merujuk pada masa pasca berhentinya Jenderal (Purn.) Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia pada 21 Mei 1998. Berhentinya Soeharto tersebut antara lain diakibatkan adanya protes yang bertubi-tubi dan terus-menerus dari rakyat pada umumnya dan para mahasiswa pada khususnya di tengah merosotnya keadaan sosial dan ekonomi. Lihat selengkapnya dalam Satya Arinanto, "Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi," *Jurnal Konstitusi*, 3, 3 (2006), hlm. 72-3.

mulai ditinggalkan.<sup>16</sup>

Setelah UUD 1945 berhasil diubah pada 1999-2002 yang berlangsung melalui empat tahap,<sup>17</sup> banyak pihak meyakini Indonesia telah memiliki konstitusi yang lebih baik. Zainal Arifin Hoesein, misalnya, berpendapat bahwa UUD 1945 hasil reformasi memiliki komitmen memperkuat negara hukum dan menggeser demokrasi relevan dengan konstitusionalisme.<sup>18</sup> Pakar hukum seperti Soewoto Mulyosudarmo menilai perubahan konstitusi ini mencerminkan keadaan yang menempatkan rakyat sebagai pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara.<sup>19</sup> Penilaian ini merujuk Pasal 1 ayat (2) UUD

---

16 Ulum, "Indonesian Democracy and Political Parties", hlm. 30.

17 Dalam Sidang Umum MPR 1999 telah disepakati mengenai perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara *adendum* (penambahan). Hasil perubahan pertama UUD 1945 meliputi: a) kekuasaan lembaga perwakilan; b) pembatasan masa jabatan Presiden; dan c) pemantapan mekanisme *checks and balances*. Hasil perubahan kedua UUD 1945 pada 2000 meliputi: a) pemerintah daerah; b) wilayah negara; c) kedudukan warga negara dan penduduk; d) HAM; e) pertahanan dan keamanan negara; dan f) bendera, bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan. Hasil perubahan ketiga UUD 1945 pada 2001 meliputi: a) arti kedaulatan; b) penegasan komitmen negara hukum; c) adopsi sistem bikameral terbatas/*soft bicameral*; d) pemilu; e) pembentukan MK; dan f) prosedur amandemen UUD. Hasil perubahan keempat atas UUD 1945 pada 2002 meliputi: a) pemilu presiden putaran kedua; b) susunan keanggotaan MPR; c) pendidikan; dan d) masalah aturan peralihan dan aturan tambahan. Lihat selengkapnya dalam Valina Singka Subekti, *Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 7.

18 Penguatan komitmen negara hukum yang dimaksud adalah setelah perubahan UUD 1945 secara normatif dalam Pasal 1(3) UUD 1945 tercantum, "Negara Indonesia adalah negara hukum". Sebelumnya, yaitu berdasarkan UUD 1945 naskah asli, negara hukum ini hanya tertuang dalam penjelasan yang menentukan negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*) bukan negara kekuasaan (*machtstaat*). Pergeseran demokrasi yaitu penegasan demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*) yang merupakan perkembangan dari demokrasi parlementer (*parliamentary democracy*) yang telah diterapkan sebelum reformasi konstitusi dilakukan, yaitu kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Perwakilan Rakyat (MPR). Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undang* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 52-3.

19 Suwoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi* (Malang: In-Trans, 2004), hlm. 3.

1945 hasil perubahan yang menggeser demokrasi yang sebelumnya dilaksanakan oleh MPR menjadi demokrasi yang berjalan sesuai aturan main dalam konstitusi. Pasal ini menegaskan secara eksplisit konstitusionalisme yang menghendaki pembatasan kekuasaan pemerintahan guna menjamin HAM yang pelaksanaannya berdasarkan pada konstitusi. Keberadaan konstitusi merupakan aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*) sebagai hukum tertinggi (*the supreme law of the land*) dan dasar bagi terbentuknya suatu undang-undang (*formell gesetz*).<sup>20</sup>

Demokrasi konstitusional ini kemudian seringkali dihubungkan dengan peneguhan Indonesia sebagai negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 hasil perubahan. Doktrin ini menghendaki pembatasan kekuasaan pemerintahan guna menjamin hak individu.<sup>21</sup> Konsekuensinya, kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan pemerintah atas kewenangannya dapat diperkecil dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam tangan satu orang atau badan.<sup>22</sup> Meskipun demikian, amandemen UUD 1945 masih menyisakan celah konstitusionalisme yang dianggap sebagai kelemahan yang masih belum diperbaiki saat berlangsung perubahan konstitusi.<sup>23</sup> Misalnya, ketentuan darurat dalam Pasal 12 dan 22 UUD 1945. Pasal-pasal ini dapat memungkinkan suatu saat digunakan oleh Presiden sebagai legalitas untuk kepentingan politiknya.<sup>24</sup>

Pada sisi lain, reformasi konstitusi turut menggali pemahaman

---

20 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 30.

21 Albert H. Y. Chen, "Pathways of Western Liberal Constitutional Development in Asia: A Comparative Study of Five Major Nations," *International Journal of Constitutional Law*, 8, 4 (2010), hlm. 850.

22 Demokrasi konstitusional muncul sebagai suatu program dan sistem politik yang konkret pada akhir abad ke-19 yaitu pembatasan kekuasaan negara diselenggarakan dengan suatu konstitusi tertulis. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 107.

23 Jayus dan Muhammad Bahrul Ulum, "Presidential Power's Limitation to Emergency Provisions in Indonesia," *Jurnal Cita Hukum*, 8, 2 (2020), hlm. 345.

24 Jayus dan Ulum, "Presidential Power's Limitation", hlm. 355.



partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum. Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 hasil reformasi menjabarkan pemilu yang mencakup pemilihan presiden dan wakil presiden, anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD. Meskipun pasal ini tidak menyebutkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari pemilu, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hasil reformasi menentukan bahwa kepala daerah baik pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota dipilih melalui cara yang demokratis. Keadaan ini menegaskan komitmen reformasi konstitusi untuk membuka partisipasi dan akuntabilitas publik dalam pemerintahan.

## **2. Gagasan Pemilihan Kepala Daerah Langsung**

Setelah reformasi, pembuat kebijakan memahami bahwa ruang gerak warga negara untuk berpartisipasi politik melalui pemilu perlu diberikan. Pemilihan umum adalah kriteria dasar untuk mewujudkan ide kedaulatan rakyat, dengan menjamin rakyat terlibat penuh dalam perencanaan, pengaturan, pelaksanaan, pengawasan dan penilaian pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan.<sup>25</sup> Pemilihan umum berupaya mendorong dan mengakomodasi suara rakyat untuk memilih dan dipilih. Dengan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, kepemimpinan harus dijalankan berdasarkan partisipasi mereka.

Pada awalnya, gagasan pemilihan kepala daerah secara langsung muncul sebagai respons untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah. Salah satu perbaikan tersebut adalah penguatan keterlibatan rakyat pada tingkat daerah sehingga menjadi alasan diadopsinya pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat. Alasan ini juga secara tidak langsung dapat merujuk pendapat pakar seperti Robert A. Dahl yang menilai bahwa kekuatan demokrasi dapat menghindari munculnya tirani sekaligus terpenuhinya hak-hak warga negara, kesamaan kesempatan dalam politik, munculnya moral otonomi, dan terciptanya kesejahteraan.<sup>26</sup> Dengan diadopsinya pemilihan kepala daerah secara langsung, diharapkan tidak hanya menjadi

---

25 Jimly Asshiddiqie, "Partai Politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi," *Jurnal Konstitusi*, 3, 4 (2006), hlm. 6.

26 Suharizal, "Penguatan Demokrasi Lokal melalui Penghapusan Jabatan Wakil Kepala Daerah," *Jurnal Konstitusi*, 7, 5 (2010), hlm. 96.

muara kebebasan warga negara dalam menentukan kepemimpinan daerah, tetapi juga mampu dapat meningkatkan kesejahteraan warga hingga tingkat daerah.<sup>27</sup> Memang, melalui mekanisme ini tidak otomatis dapat meningkatkan kualitas demokrasi maupun secara signifikan meningkatkan kesejahteraan di tingkat daerah. Penelitian ini menggarisbawahi alasan pemilihan umum sebagai instrumen demokrasi. Pelibatan rakyat secara langsung menjadi landasan untuk mendorong rakyat sekaligus bertanggung jawab dalam mewujudkan cita-cita negara hukum demokratis. Namun, perlu diperhatikan juga bahwa demokrasi tidak sebatas partisipasi publik dalam bidang politik namun juga sinkronisasi pemerintahan yang sesuai kepentingan rakyat. Oleh karena itu, pemilu bukan segala-galanya dalam demokrasi. Meskipun, terbatasnya keterlibatan warga dalam pemerintahan dapat mendorong lahirnya pemerintahan totaliter.

Pemilihan kepala daerah secara langsung menjadi alternatif karena pertimbangan penguatan parlemen ternyata tidak berbanding lurus dengan keinginan mempercepat proses demokratisasi di daerah. Pemilihan secara langsung diharapkan dapat mereduksi ‘pembajakan kekuasaan’ oleh partai-partai politik di DPRD. Pemilihan secara langsung diharapkan dapat menghasilkan kepala daerah yang memiliki akuntabilitas lebih tinggi kepada rakyat.<sup>28</sup> Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan tafsir pembentuk undang-undang terhadap frasa ‘dipilih secara demokratis’ dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hasil perubahan. Kemudian, tafsir ini dioperasionalkan dalam UU 32/2004. UU ini menggeser kewenangan pemilihan yang sebelumnya berada pada anggota DPRD menjadi hak setiap warga negara di daerah yang bersangkutan. Konsekuensinya, UU ini menentukan landasan pemilihan kepala daerah berdasarkan pada asas-asas pemilihan umum dan dioperasionalkan oleh lembaga khusus untuk menjaga integritas dan kemandirian pelaksanaannya.<sup>29</sup>

Menurut Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan, pemi-

---

27 Suharizal, “Penguatan Demokrasi Lokal”, hlm. 96.

28 Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru* (Jakarta: Kencana, 2019), hlm. 183.

29 Marijan, *Sistem Politik Indonesia*, hlm. 183.

lihan terdiri atas pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta Presiden dan Wakil Presiden. Dalam perkembangannya, pemilihan umum mengalami perluasan makna yang mencakup pemilihan umum kepala daerah (pemilukada). Awal penggunaan istilah ini melahirkan perdebatan normatif tentang cakupan dan batasan pemilihan umum secara konstitusional. Mahkamah Konstitusi (MK) menentukan bahwa pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Pilkada langsung adalah pemilu secara materiil untuk menerapkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Oleh karena itu, dalam implementasinya dapat berbeda dengan pemilihan umum menurut Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Perbedaan ini mencakup seperti regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil pilkada, meskipun harus tetap didasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku.<sup>30</sup>

Dalam perkembangannya, istilah pilkada kemudian dikenal dengan pemilukada (pemilihan umum kepala daerah). Perbedaannya adalah pada kerangka normatifnya. Istilah *pilkada* menunjuk rezim pemerintahan daerah dan istilah *pemilukada* menunjuk atau merupakan bagian dari rezim pemilu. Hal demikian sebagaimana Putusan MK Nomor 72-73/PUU-II/2004 dalam pengujian UU 32/2004. Pengaturan pemilukada ini merupakan sebuah refleksi pengaturan pemilihan kepala daerah yang diterapkan sebelumnya. Berdasarkan penjelasan tersebut, secara materiil pilkada langsung merupakan bagian dari pemilu. Terlebih, perbedaan tersebut dapat dijumpai oleh Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004. Pasal ini menentukan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Ketentuan tersebut relevan dengan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menjadi prinsip dasar pemilihan umum sehingga menjadi legitimasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung dalam cakupan pemilihan umum.<sup>31</sup>

30 Marijan, *Sistem Politik Indonesia*, hlm. 183.

31 Setelah ketentuan pasal tersebut diujikan kepada MK, pilkada secara

### C. Tafsir Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Tanpa Parameter?

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menentukan bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Frasa 'dipilih secara demokratis' dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menjadi norma yang fleksibel bagi pembentuk undang-undang untuk secara bebas menafsirkan apakah pemilihan kepala daerah diselenggarakan langsung atau tidak langsung. Pasal ini tidak memiliki parameter bagi pembentuk undang-undang. Lalu, UU 32/2004 mengatur format pengaturan pemilihan kepala daerah dengan menetapkan bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung. Artinya, pemilihan kepala daerah dilakukan melibatkan rakyat secara langsung, sehingga setiap individu warga negara di daerah memiliki hak berpolitik, yaitu hak untuk mencalonkan dan memilih kepala daerah di daerah masing-masing. Konsekuensinya, fleksibilitas ketentuan konstitusional dapat melahirkan fragmentasi pilihan-pilihan dalam pemilihan kepala daerah. Fragmentasi ini melahirkan kebijakan yang tidak konsisten terhadap pola pemilihan kepala daerah di masa depan. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berbeda dengan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 mengenai pemilihan anggota DPRD, maupun Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 yang menentukan secara eksplisit bahwa presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat.

Dalam Pasal 24 ayat (5) UU 32/2004, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Sedangkan dalam Pasal 56 UU 32/2004 menentukan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pihak yang bertindak sebagai penyelenggara dalam pilkada

---

langsung mengalami pergeseran menjadi pemilukada. Pemilu Kepala Daerah dengan istilah *pemilukada* digunakan untuk menunjuk pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari pemilu sebagaimana Putusan MK Nomor 72-73/PUU-II/2004 tentang pengujian atas UU 32/2004, sedangkan istilah *pilkada* digunakan untuk menunjuk pemilihan kepala daerah sebagai bagian pemerintahan daerah.

adalah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) sebagaimana Pasal 57 ayat (1) UU 32/2004 yang menentukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD.

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 memiliki cita-cita pelaksanaan pemilihan demokratis akan menghasilkan kepala daerah yang demokratis. Meskipun, kaburnya formulasi dalam tingkat praktis menjadi kelemahan ketentuan konstitusional yang melahirkan kebuntuan dan kesukaran atas sistem yang pasti dalam penentuan jabatan kepala dan wakil kepala daerah. Melalui penerapan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, diharapkan dapat memaksimalkan terwujudnya partisipasi publik. Ni'matul Huda mengemukakan perlunya pemilihan kepala daerah secara langsung, yaitu untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri.<sup>32</sup> Selain itu, penyelenggaraannya turut menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.<sup>33</sup> Berdasarkan praktik selama berlakunya UU 22/1999, pilihan DPRD sering berseberangan dengan kehendak rakyat mayoritas di daerah.<sup>34</sup>

Sebagai implementasi dari kedaulatan rakyat, pemilu merupakan prasyarat dalam kehidupan bernegara yang demokratis. Keberadaan pemilukada merupakan media bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya di daerah. Hal demikian karena paham kedaulatan rakyat menyiratkan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah rakyat sehingga rakyat pula yang berhak menentukan pemerintahan, khususnya di daerah. Pemilihan secara langsung seperti ini dapat dijadikan sebagai tolok ukur untuk menentukan sebuah negara dapat dikatakan demokratis atau tidak.<sup>35</sup> Keberhasilan pelaksanaan pemilukada merupakan titik awal untuk berkembangnya demokrasi di Indonesia. Terlebih pelaksanaan pemilukada sejalan dengan semangat reformasi dengan agenda

---

32 Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia: Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: UII Press, 2010), hlm. 117.

33 Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia*, hlm. 117.

34 Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia*, hlm. 117.

35 Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia*, hlm. 117.

penataan demokrasi sehingga mampu mendekati hakikat dari demokrasi dengan melibatkan warga negara dalam menentukan keberlangsungan daerahnya.

Namun demikian, pengalaman ketidaktegasan dan fleksibilitas tafsir ini merujuk pada pergeseran pemilihan kepala daerah oleh DPRD menurut UU 22/1999 menjadi pemilihan kepala daerah secara langsung menurut UU 32/2004. Evaluasi yang dilakukan atas pergeseran tafsir hanya didasarkan pada praktik politik uang oleh DPRD dalam pemilihan kepala daerah. Gagasan pemilihan kepala daerah secara langsung ini tidak mengantisipasi praktik politik uang yang lebih besar karena terpecahnya konsentrasi pemilih dari sistem perwakilan menjadi sistem langsung.

Sejauh ini, telah terjadi tarik ulur atas tafsir 'dipilih secara demokratis', yaitu apakah diselenggarakan melalui sistem perwakilan atau langsung. Dengan tidak adanya parameter konstitusional, gagasan sistem pemilihan tidak langsung kembali bergulir pada 2014. Saat itu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ingin mengembalikan pemilihan kepala daerah dengan sistem perwakilan yang dikeluarkan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu).<sup>36</sup> Kebijakan seperti ini tentu dapat dimaknai oleh banyak kalangan sebagai usaha yang *legitimate* bagi Presiden untuk mengamankan posisi partai politik dan kader partai yang saat itu berkuasa. Tafsir bebas oleh pembentuk undang-undang ini rawan konflik kepentingan sehingga dapat mengakibatkan sistem pemilihan kepala daerah yang berubah-ubah sesuai dengan kekuatan komposisi politik. Kebijakan yang berubah-ubah ini turut memengaruhi stabilitas politik lokal dan berpengaruh pada program desentralisasi dan pembangunan di daerah.

Merujuk hasil pembahasan Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR yang mempersiapkan perubahan UUD 1945 pada 2000, Partai Persatuan Pembangunan mengusulkan pemilihan secara langsung. Namun, usulan tersebut tidak menjadi keputusan MPR dalam perubahan kedua UUD 1945. Alternatif yang diambil adalah UUD 1945

---

36 Jayus dan Ulum, "Presidential Power's Limitation", hlm. 351.

tidak mengatur sistem pemilihan kepala daerah. Melainkan, pemilihan kepala daerah ditentukan secara umum, yaitu dengan menggunakan frasa 'dipilih secara demokratis'.<sup>37</sup> Dalam uji materiil UU 32/2004 terhadap frasa 'dipilih secara demokratis',<sup>38</sup> MK tidak memberikan tafsir atas frasa tersebut dan menyerahkan kewenangan pembuat undang-undang untuk memilih cara pemilihan langsung atau cara-cara demokratis lainnya. Tafsir MK atas Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tentang pemilihan kepala daerah adalah menjadi kewenangan lembaga pembentuk undang-undang sesuai dengan parameter dan batas-batas dalam sebuah negara demokrasi, sepanjang pemilihannya tetap sejalan dengan kedaulatan rakyat.

Berdasarkan sejarahnya, pemilihan kepala daerah telah dilakukan melalui empat mekanisme mengenai siapa yang memiliki hak memilih kepala daerah. Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh

---

37 Maksud frasa 'dipilih secara demokratis' dapat melalui pemilihan secara langsung atau melalui perwakilan oleh lembaga perwakilan rakyat. Namun, pembuat undang-undang ternyata dalam menjabarkan maksud 'dipilih secara demokratis' dalam Pasal 18 (4) UUD 1945 telah memilih pilkada diselenggarakan secara langsung dan konsekuensi logisnya asas-asas penyelenggaraan pemilu harus tercermin dalam penyelenggaraan pilkada yaitu, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang diselenggarakan oleh lembaga yang independen. Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi pada Putusan MK Nomor 72-73/PUU-II/2004.

38 Terdapat beberapa peristilahan dalam perspektif pengujian peraturan perundang-undangan, baik *toetsingsrecht*, *judicial review* maupun *constitutional review*. *Toetsingsrecht* diartikan sebagai hak atau kewenangan menguji, sedangkan menurut Sri Soemantri dimaknai mengenai kewenangan memeriksa, menilai dan memutuskan tingkat konstitusionalitas peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi oleh suatu lembaga negara yang diberikan kewenangan oleh UUD dan/atau undang-undang. Pengertian *toetsingsrecht* mencakup secara luas yang apabila dikaitkan dengan subjek, maka dapat dilekatkan pada lembaga kekuasaan yudikatif, legislatif dan eksekutif. Jika hak atau kewenangan menguji diberikan kepada kekuasaan kehakiman maka disebut *judicial review*. Sedangkan jika kewenangan pengujian yang menjadikan konstitusi sebagai batu uji (berdasarkan konstitusi) sebagaimana kewenangan MK, maka disebut *constitutional review*. Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung*, hlm. 38-9.

pemerintah pusat. UU 22/1948<sup>39</sup> dan UU 1/1957<sup>40</sup> memberlakukan sistem penunjukan, dilanjutkan dengan sistem yang sama dalam Penetapan Presiden No. 6/1959<sup>41</sup> *juncto* Penetapan Presiden Nomor 5/1960<sup>42</sup> yang disertai alasan situasi memaksa. Selanjutnya, diperkenalkan sistem pemilihan kepala daerah oleh lembaga perwakilan yang diatur dalam UU 5/1974,<sup>43</sup> di mana kepala daerah dipilih oleh DPRD dan hasil pilihannya diputuskan oleh Presiden. Berbeda dengan sistem pemilihan perwakilan yang diatur dalam UU 18/1965<sup>44</sup> dan UU 22/1999, kepala daerah dipilih oleh DPRD tanpa adanya intervensi dari pemerintah pusat. Kemudian, sistem pemilihan langsung dalam UU 32/2004, yaitu kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Artinya, setiap warga negara di daerah yang bersangkutan berhak memilih calon kepala daerah secara langsung dengan asas *one person, one vote and one value*. Perkembangan yang terjadi sistem pemilihan langsung dengan istilah 'Pilkada menjadi 'Pemilukada', yaitu pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari rezim pemilu sebagaimana ketentuan Pasal 22E UUD 1945. Pengaturan pemilihan kepala daerah yang diatur dalam undang-undang ini dapat dikatakan sebagai hukum transisi dari pemilihan secara tidak langsung menuju pemilihan secara langsung oleh rakyat. Ketentuan penyelenggaraannya dapat diamati dan diakui masih terdapat beberapa kekurangan karena pengaturan yang tidak komprehensif. Seperti mekanisme hukum pemilukada dalam keadaan darurat, penyelesaian permasalahan Daftar Pemilih Tetap (DPT), tata cara pemilihan dan sebagainya. Hal demikian dapat

---

39 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

40 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

41 Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.

42 Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah.

43 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

44 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.



disimak bersama setelah diundangkan UU 32/2004, adanya upaya untuk mengajukan uji materiil kepada MK.

Pada perkembangannya dibentuk UU 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan UU 12/2008 sebagai bentuk penyempurnaan atas UU 32/2004. UU 22/2007 mengatur khusus kelembagaan penyelenggara pemilu, yaitu KPU, Bawaslu dan turunannya. Sedangkan UU 12/2008 mengatur lebih lanjut mengenai pemilukada yang tidak terakomodasi dalam UU 32/2004. Hal yang paling penting dalam UU 12/2008 adalah pengaturan pencalonan kepala daerah perseorangan dan pergeseran pengaturan mengenai mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilihan yang sebelumnya merupakan kewenangan MA menjadi kewenangan MK.

Penyelenggaraan pemilukada berkaitan erat dengan para pihak yang menjadi peserta yang akan dipilih dalam pemilukada. Pasal 56 ayat (2) UU 32/2004 memberikan ruang kepada partai politik dan gabungan partai politik sebagai peserta dalam pilkada, namun pada perkembangannya pencalonan kepala daerah secara independen diatur dalam Pasal 59 ayat (1) UU 12/2008 sehingga para peserta pemilukada adalah para pihak yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik dan calon perseorangan.

Pada sisi lain, penyelenggaraan pemilukada berkaitan erat pula dengan para pemilih yang merupakan warga negara yang tinggal pada suatu daerah tertentu tempat dilaksanakan pemilukada. Warga negara Indonesia yang memiliki hak pilih dalam pemilukada setidaknya telah berusia 17 tahun pada saat pemungutan suara atau sudah pernah kawin. Namun, mereka yang telah berusia 17 tahun atau sudah pernah kawin tersebut baru dapat menggunakan hak pilihnya setelah mendapatkan kartu pemilih. Permasalahan yang muncul adalah bagi warga negara yang telah berusia 17 tahun atau sudah kawin, namun yang tidak terdaftar dalam daftar pemilih. Hal demikian yang sering menjadi permasalahan pelik dalam demokrasi, khususnya di tingkat lokal. Terobosan hukum yang menentukan penggunaan KTP/Paspor bagi warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT memang merupakan salah satu alternatif dalam menyikapi ketidakberdayaan pelaksanaan pemilu. Penggunaan

KTP ini diyakini dapat meminimalkan permasalahan dan mampu mengakomodasi warga negara untuk menggunakan hak pilih yang menjadi lebih baik. Namun ketentuan ini berlaku pada pemilu presiden berdasarkan Putusan MK Nomor 102/PUU-VII/2009 yang belum ada regulasi dalam bentuk undang-undang yang mengatur teknis penggunaannya, baik dalam pemilu presiden maupun pilukada.<sup>45</sup> Memang tidak dapat dipungkiri bahwa pada perkembangannya KTP/Paspor dapat digunakan untuk memilih dalam pilukada merupakan alternatif dalam menyikapi permasalahan sekaligus kelemahan DPT, karena setidaknya dapat menekan diskriminasi hak politik khususnya dalam pilukada.<sup>46</sup>

Dalam transisi demokrasi, pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan sarana untuk terwujudnya negara yang demokratis, yaitu di mana suatu negara berada pada masa peralihan dari kondisi pemerintahan (daerah) yang kurang demokratis (dari otoriter atau totaliter) menuju cita-cita pemerintahan yang lebih demokratis. Oleh karena itu, melalui pengaturan pilkada secara langsung diharapkan dapat menghasilkan kepala daerah yang memiliki akuntabilitas yang lebih tinggi dan benar-benar terwujud keberpihakan kepada masyarakatnya.<sup>47</sup>

## **D. Implementasi dan Relevansi Pemilihan Kepala Daerah Langsung**

### **1. Pelanggaran, Penegakan Hukum, dan Tantangan**

Pemilukada sebagai prasyarat demokrasi di tingkat daerah merupakan sebuah proses yang bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang berkedaulatan rakyat sekaligus untuk mendekatkan rakyat terlibat secara langsung dalam menentukan calon pemimpinnya. Namun, perjalanan demokrasi memerlukan instrumen hukum da-

---

45 Muhammad Bahrul Ulum dan Dizar Al Farizi, "Implementasi dan Implikasi Putusan MK terhadap Hak Konstitusional Warga Negara Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, 6, 3 (2009), hlm. 91.

46 Ulum dan Al Farizi, "Implementasi dan Implikasi Putusan MK", hlm. 91.

47 Marijan, *Sistem Politik Indonesia*, hlm. 183.

lam menegakkan demokrasi tersebut. Hal demikian karena apa yang diputus melalui prosedur demokrasi tidak menjamin demokratis sepanjang terjadinya pelanggaran atau kecurangan. Dalam keadaan demikian, peranan hukum sangat diperlukan demi mengawal keberlangsungan pelaksanaan demokrasi tersebut. Sebagai wujud negara hukum, maka diperlukan saluran hukum untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang terjadi di masyarakat, termasuk berkenaan dengan pemilukada. Penyelesaian suatu perkara diselesaikan pada suatu pengadilan yang diberikan kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara yang tengah disengketakan.

Sengketa pemilihan kepala daerah dapat dibagi menjadi dua, yaitu sengketa antar peserta pemilihan kepala daerah dan sengketa antara peserta dengan penyelenggara dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU). Pertama, sengketa antar peserta merupakan sengketa antarcalon kepala daerah yang penyelesaiannya melalui Bawaslu (Panwaslu Daerah). Hal demikian ditentukan berdasarkan Peraturan Bawaslu RI No. 24/2009 tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Kedua, sengketa antara peserta pemilu dengan KPU dapat dibagi menjadi dua jenis sengketa, yaitu sengketa perselisihan hasil pemilihan dan sengketa selain putusan hasil pemilu. Jika sengketa tersebut berkaitan dengan selain putusan hasil pemilihan, maka penyelesaiannya melalui PTUN.<sup>48</sup> Sedangkan sengketa yang berkaitan dengan hasil pemilihan, maka penyelesaiannya melalui MA. Dalam perkembangannya kewenangan penyelesaian yang menjadi kewenangan MA tersebut dialihkan menjadi kewenangan MK.<sup>49</sup>

---

48 Berdasarkan SEMA No. 7/2010, sebelumnya Putusan KPU yang berkaitan dengan pemilu tidak dapat digugat ke PTUN, namun sesuai perkembangan, ketentuan tersebut dicabut sebagai “pelunakan” dari ketentuan Pasal 2 ayat (7) UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan “Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum” tidak termasuk kategori keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di PTUN.

49 Pasal 236C UU 12/2008 tentang Perubahan Kedua UU 32/2004.

Pertama kali sejak diberlakukan pilkada secara langsung, menjadi pengalaman yang lumrah bagi hampir seluruh kandidat yang dinyatakan kalah dalam pilkada untuk memerkarakan dan menyelesaikan hasil pada lembaga peradilan. Pasal 106 UU 32/2004 menentukan bahwa keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada MA dalam waktu paling lambat tiga hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pengajuan keberatan kepada MA tersebut disampaikan kepada pengadilan tinggi (PT) untuk pilkada provinsi dan kepada pengadilan negeri (PN) untuk pilkada kabupaten/kota. Selanjutnya MA memutus sengketa hasil penghitungan suara paling lambat 14 hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh PN/PT/MA. Putusan MA terhadap sengketa hasil pilkada ini bersifat final dan mengikat. MA dalam melaksanakan kewenangannya ini dapat mendelegasikan kepada PT untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pilkada kabupaten/kota dan putusannya bersifat final.

Perkembangan sistem ketatanegaraan setelah MK memutus *constitutional review* atas UU 32/2004 pada Putusan Nomor 72-73/PUU-II/2004 yang menentukan pilkada secara langsung merupakan pemilu secara materil sehingga istilah 'pilkada' menjadi pemilukada. MK menyatakan bahwa konsekuensi logis dari pilkada langsung adalah pemilu sebagaimana Pasal 22E UUD 1945 yang dijabarkan dalam UU 12/2003<sup>50</sup>. Lalu, perselisihan hasil pemilu dapat diputus oleh MK. Secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat memastikan pilkada langsung merupakan perluasan pengertian pemilu sebagaimana Pasal 22E UUD 1945. Dengan demikian, perselisihan hasil pilkada menjadi bagian dari kewenangan MK dengan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun, pembentuk undang-undang juga dapat menentukan pilkada langsung bukan pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945. Konsekuensinya,

---

50 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan MA sebagaimana dimungkinkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.<sup>51</sup>

Dalam perkembangannya, Pasal 236C UU 12/2008 tentang Perubahan Kedua atas UU 32/2004 menentukan secara eksplisit bahwa penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh MA dialihkan kepada MK paling lama 18 bulan sejak UU 12/2008 diundangkan. Untuk melaksanakan Pasal 236C UU tersebut, perselisihan hasil pemilihan kepala daerah yang semula menjadi wewenang MA dialihkan ke MK paling lama 18 bulan sejak undang-undang tersebut ditetapkan, Ketua MA dan Ketua MK pada 29 Oktober 2009 menandatangani Berita Acara Pengalihan Wewenang Mengadili. Dengan demikian, kewenangan mengadili perselisihan hasil pemilukada baru berjalan efektif sejak pelimpahan kewenangan dari MA ke MK tersebut.

Penanganan perselisihan hasil pemilukada diatur dalam Peraturan MK Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah. Tata cara pengajuan permohonan diatur dalam Pasal 5 dan 6, yaitu permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah diajukan ke MK paling lambat tiga hari kerja setelah KPU menetapkan hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah di daerah yang bersangkutan. Apabila pengajuan permohonan melebihi batas waktu yang ditentukan maka permohonan tidak dapat diregistrasi oleh MK.

Saluran sengketa perselisihan hasil pemilukada ini menjadi indikator penguatan negara hukum, di samping kedaulatan rakyat dalam pemilihan kepala daerah. Hal demikian karena dalam negara hukum yang memerintah adalah hukum, sehingga ketika terjadi permasalahan, aturan main harus berdasarkan hukum melalui saluran hukum yang tersedia. Bahkan pengalihan kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pemilukada dari MA ke MK dapat

---

51 Pasal 24A ayat (1) UUD 1945: “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

dikatakan sebagai penguatan demokrasi konstitusional, karena lebih relevan dengan kewenangan MK sehubungan dengan perkara yang menjadikan konstitusi sebagai batu ujinya. Sebaliknya, dalam ketentuan pemilihan kepala daerah sebelum UU 32/2004, rakyat tidak memiliki hak untuk menentukan kepala daerah masing-masing, berikut tidak adanya upaya terhadap keputusan hasil pemilihan kepala daerah di pengadilan. Oleh karena itu, keadaan sebelum dan setelah reformasi konstitusi ini menunjukkan adanya perbedaan pengaturan dan implikasi hukumnya atas arah pembangunan demokrasi dan negara hukum.

Pelaksanaan pemilukada ini tidak dapat dipungkiri berimplikasi pada pelanggaran demokrasi sehingga diperlukannya saluran hukum dalam penegakannya di MK. Dalam persidangan, pelanggaran tersebut sering ditemukan sehingga MK sebagai lembaga pengawal konstitusi membatalkan hasil pemilukada. Hal demikian mengindikasikan kompleksitas permasalahan dalam penerapannya karena wilayah pemilihan dalam pemilukada lebih sempit daripada pemilihan presiden. Berbagai pelanggaran yang terjadi sering kali dilakukan secara terstruktur, sistematis, dan masif. Tindakan *terstruktur* berarti dilakukan oleh aparat, baik sebagai penyelenggara pemilu maupun sebagai penyelenggara pemerintahan; tindakan *sistematis* berarti bahwa pelanggaran direncanakan secara matang, dengan perencanaan dan langkah-langkah struktural untuk memenangkan pasangan calon tertentu; tindakan *masif* berarti akibat pelanggaran tersebut bersifat luas, memengaruhi sejumlah besar pemilih atau komunitas yang tidak dapat dihitung jumlahnya satu per satu.<sup>52</sup>

Pelanggaran secara terstruktur, sistematis, dan masif antara lain terungkap dalam perselisihan hasil pemilukada Tangerang Selatan 2010 dan Kotawaringin Barat 2010. Pertama, sengketa hasil pemilukada Tangerang Selatan menunjukkan bahwa telah terjadi

---

52 Nasrulloh dan Tanto Lailam, "Dinamika dan Problematika Politik Hukum Lembaga Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia," *Jurnal Media Hukum*, 24, 1 (2017), hlm. 9; M. Mahrus Ali, dkk., "Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilukada yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif", *Jurnal Konstitusi*, 9, 1 (2012), hlm. 224.

politik uang pada pemilukada Tangerang Selatan, sehingga MK memutuskan untuk dilakukan pemilihan ulang. Fakta seperti ini juga terjadi pada pelaksanaan pemilukada lain, seperti pemilukada Kabupaten Konawe Selatan, Kota Surabaya, Kabupaten Mandailing Natal, Kabupaten Sumbawa, Kabupaten Gresik dan sebagainya.<sup>53</sup>

Kedua, sengketa hasil pemilukada Kotawaringin Barat sebagai fenomena yang ekstrem, yaitu membatalkan Keputusan KPU Kotawaringin Barat No. 62/Kpts-KPU-020.435792/2010 tanggal 12 Juni 2010 dan Berita Acara Nomor 367/BA/VI/2010 tertanggal 12 Juni 2010, sepanjang mengenai perolehan suara Pasangan Calon Nomor Urut 1 atas nama Sugianto dan Eko Soemarno. Lalu, MK mendiskualifikasi Pasangan Calon Nomor Urut 1 sebagai pemenang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabu-

---

53 Salah satu fakta hukumnya berdasarkan Putusan MK No. 209-210/PHPU.D-VIII/2010 tentang PHPU Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Tangerang Selatan. MK dalam pertimbangannya berkeyakinan telah terjadinya pelanggaran-pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan masif yang dilakukan oleh Pihak Terkait sehingga mengambil putusan dengan mengabulkan sebagian permohonan yaitu pemungutan suara ulang di seluruh Kota Tangerang Selatan untuk memberikan legitimasi terhadap penyelenggaraan Pemilukada Kota Tangerang Selatan Tahun 2010. Adapun hal-hal yang menambah keyakinan hakim untuk mengulang pemungutan suara, yaitu: pertama, surat perintah netralitas PNS baru dikeluarkan tiga hari sebelum hari pelaksanaan sehingga mengesankan hal tersebut dimaksudkan untuk menutupi keterlibatan aparat yang telah terlanjur dilakukan secara terstruktur, sistematis, dan masif; kedua, adanya pertemuan-pertemuan resmi antara Pihak Terkait dengan aparat pemerintah yang dilihat dari segi waktu maupun isinya tidak dapat menghilangkan keyakinan telah terjadinya mobilisasi aparat sehingga sifat terstruktur dan sistematisnya tidak terhindarkan; ketiga, adanya surat Panwaslu Kota Tangerang Selatan bertanggal 22 November 2010 yang menyatakan PNS sudah bersikap netral sebagaimana dikemukakan oleh Sekda Dudung Diredja di persidangan tanggal 1 Desember 2010, yang justru menambah keyakinan Mahkamah bahwa nyatanya telah terjadi ketidaknetralan PNS sesuai dengan fakta hukum yang terungkap dari saksi-saksi di persidangan. Menurut Mahkamah, lazimnya Panwaslu hanya memberi laporan jika terjadi pelanggaran, dan bukan jika tidak ada pelanggaran. Oleh sebab itu, jika Panwaslu membuat laporan tentang tidak adanya pelanggaran, justru menimbulkan kesan adanya rekayasa bahwa laporan tersebut hanya untuk membenarkan sesuatu yang tidak seharusnya terjadi. Apalagi bukti-bukti di persidangan menunjukkan fakta yang sebaliknya, yakni adanya keterlibatan atau pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif.

paten Kotawaringin Barat. Kemudian, MK memerintahkan KPU Kabupaten Kotawaringin Barat menerbitkan surat keputusan yang menetapkan Pasangan Calon Nomor Urut 2 yaitu Ujang Iskandar dan Bambang Purwanto sebagai Bupati dan Wakil Bupati Terpilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat Tahun 2010.<sup>54</sup>

Penyelenggaraan demokrasi yang tidak berbanding lurus dengan penegakan hukum akan mudah menjadikan demokrasi tergelincir menuju arah yang justru menjauh dari demokrasi. Sebagaimana pemilukada Kotawaringin Barat, pemilihan oleh rakyat belum tentu dapat merepresentasikan kehendak rakyat karena penyimpangan secara sistematis, terstruktur dan masif. Justru, pemilihan ini secara substansinya berlawanan dengan demokrasi. Oleh karena itu, demokrasi dan hukum berkaitan erat dan perlu saling melengkapi demi terwujudnya negara yang demokratis dan berkeadilan. Keberadaan hukum sebagai suatu instrumen demi meluruskan pelaksanaan kedaulatan rakyat sehingga dapat berdiri secara kokoh. Untuk memperkuat kedaulatan rakyat, diperlukan saluran penegakan, khususnya melalui MK. Peran MK menjadi lembaga pengawal penegakan konstitusi yang mencakup penguatan demokrasi dan hukum. Keberadaannya sebagai sebuah lembaga peradilan demi terwujudnya keadilan konstitusional dalam penyelenggaraan

---

54 Selengkapnya baca Putusan MK No. 45/PHPU.D-VIII/2010 tentang PHPU Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat. MK berpendapat tidak boleh seorang pun diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorangpun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan orang lain (*nullus commedum capere potest de injuria sua propria*), sehingga tingkat pelanggaran tersebut merupakan pelanggaran sangat serius yang membahayakan demokrasi dan mencederai prinsip-prinsip hukum dan prinsip-prinsip pemilukada yang langsung, umum, bebas, jujur dan adil. Hal demikian secara empiris muncul penolakan masyarakat, sedangkan secara konseptual menimbulkan masalah demokrasi yang diterapkan di Indonesia di mana rakyat yang memegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara. Konsensus masyarakat dalam demokrasi justru dibatalkan oleh MK sehingga menimbulkan pertanyaan mengapa putusan suara rakyat melalui pengambilan keputusan mayoritas dikalahkan hanya oleh sembilan hakim konstitusi.



kehidupan bernegara atas kewenangan yang dilekatkan.

Keadaan demikian memperhadapkan MK pada pertarungan arah demokrasi, yaitu antara menerapkan terobosan hukum atau mengabaikan penyelamatan demokrasi dan memutus perkara apa adanya tanpa menambahkan ketentuan dalam putusannya sehingga mampu responsif. Jika hanya mengabulkan petitum pemohon tanpa mendiskualifikasi pasangan calon, MK sebagai lembaga pengawal demokrasi justru tidak dapat menjawab tantangan pelemahan demokrasi. Walaupun amar putusan pada sengketa pemilukada Kotawaringin Barat tidak disebutkan pemohon dalam petitum permohonannya, terdapat prinsip kejujuran dan kebenaran yang menjadi tujuan masyarakat demi terwujudnya negara yang demokratis. Hal ini sekaligus meninggalkan pelajaran bahwa kecurangan merupakan musuh besar dalam perjalanan demokrasi.

Tindakan MK dengan menerapkan terobosan hukum ini dikenal dengan aktivisme yudisial (*judicial activism*). Aktivisme yudisial ini berangkat dari makna filosofis melalui penafsiran konstitusi yang memandang konstitusi bukan sekadar sebuah katalog peraturan hukum, namun lebih sebagai pernyataan prinsip-prinsip pemerintahan konstitusional yang wajib ditegakkan.<sup>55</sup> Penerapannya ini karena MK menyelenggarakan peradilan yang merdeka dan independen, bertugas tidak hanya menegakkan hukum, tetapi juga keadilan konstitusional. MK dalam menyikapi permohonan tidak lagi hanya sebagai corong undang-undang, namun menggali nilai-nilai tersirat dalam peraturan dengan menggunakan *algemene rechtsbeginselen* (asas-asas hukum umum) untuk menemukan hukum dan keadilan. Asas *ius curia novit* (hakim tahu hukumnya) sebagai asas yang digunakan dalam peradilan mampu diperankan MK dengan baik sehingga hakim mampu bertindak secara aktif. Apabila disebut bahwa MK telah melakukan *ultra petita* (putusan yang melebihi apa

---

55 John Marshall adalah hakim yang pertama kali mempraktikkan aktivisme yudisial ketika memperkenalkan mekanisme *judicial review* pada 1803 dalam kasus *Marbury vs. Madison* dengan mengatakan, “*our is a Government of laws and not of men*”. Malcolm M. Feeley dan Samuel Krislov, *Constitutional Law* (Glenview: Scott Foresman & Co, 1990), hlm. 16.

yang permohonkan), hal ini sebagai konsekuensi hakim tidak hanya menegakkan hukum tetapi juga keadilan, sehingga hakim dalam proses peradilan tidak dapat dipasung hanya berdasarkan ketentuan undang-undang yang ditafsirkan secara sempit. Bahkan ultra petita dalam beberapa kasus merupakan konsekuensi dari asas *ius curia novit*.

Permasalahannya adalah mengenai kebijakan legislatif atas perubahan UU MK, yaitu UU 8/2011 yang membatasi ruang gerak MK dalam memutus perkara melalui penegakan hukum progresif. Pasal 57 ayat (2a) UU 8/2011 tentang Perubahan UU MK mengemukakan bahwa Putusan MK tidak memuat perintah kepada pembuat undang-undang. Di samping itu, putusan tidak pula diperkenankan memuat rumusan norma sebagai pengganti norma dari undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Melalui pengaturan ketentuan demikian berarti hakim dibatasi untuk memutus perkara harus berdasarkan pada undang-undang. Pasal 57 ayat (2a) UU 8/2011 ini merupakan langkah mundur penegakan hukum substantif melalui aktivisme yudisial yang diyakini sebagai wujud dinamisme hakim dalam melahirkan terobosan hukum yang lebih sesuai dengan keadilan masyarakat. Satjipto Rahardjo dikenal dengan pendekatan hukum progresif, yaitu hukum yang responsif dengan kemampuan beradaptasi terhadap aspek permasalahan secara riil sehingga mampu melahirkan solusi yang tepat untuk diterapkan dalam proses penegakan hukum.<sup>56</sup> MK dalam memutus perkara tidak lagi hanya bersifat formal legalistik, namun telah melakukan terobosan hukum sehingga mampu mengarahkan hukum melihat lebih jauh ke depan, yaitu dalam rangka mewujudkan keadilan substantif konstitusional. Oleh karena itu, ketentuan di atas dihapus pada perubahan ketiga UU MK, yaitu dalam UU 7/2020.

---

56 Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009). Hukum responsif, sebagaimana dikembangkan Philippe Nonet dan Philip Selznick (*Hukum Responsif: Pilihan di Masa Transisi*, terj. Rafael Edy Bosco [Jakarta: HuMa, 2003], hlm. 88), mencari nilai-nilai tersirat yang terkandung dalam peraturan dan kebijakan.

## **2. Politik Uang dan Refleksi Tafsir Pasal 18 ayat (4) UUD 1945**

Dalam kurun dua dekade setelah reformasi, telah banyak perubahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan dalam mekanisme pemilihan kepala daerah turut menjadi perhatian banyak kalangan karena politik uang menjadi sangat sulit terhindarkan. Tantangan terbesar dari kewenangan penentuan kepala daerah oleh pemerintah pusat menjadi kewenangan rakyat melahirkan permasalahan baru, yaitu mahalny biaya politik khususnya karena praktik politik uang, berikut pola pengawasan yang efektif dalam menekan praktik politik uang tersebut. Pada awalnya, upaya untuk mewujudkan demokratisasi dalam pemilihan kepala daerah adalah oleh anggota DPRD.<sup>57</sup> Namun, dari beberapa praktik yang terjadi, politik uang mewarnai proses pemilihan kepala daerah pada meja anggota DPRD.<sup>58</sup> Pengalaman seperti ini yang kemudian menjadi refleksi kritis bahwa pemilihan kepala daerah oleh anggota DPRD pada akhirnya gagal untuk mewujudkan cita-cita demokrasi dan keinginan terbangunnya resiprositas terhadap partisipasi publik, maupun usaha mewujudkan pemerintah yang responsif.<sup>59</sup> Pengalaman seperti ini sekaligus menegaskan bahwa upaya Indonesia dalam mendefinisikan demokrasi di awal periode reformasi pada tingkat lokal menjadi pekerjaan yang cukup sulit atas pelanggaran maupun praktik tercela dalam pemilihan kepala daerah.

Sejak semakin maraknya politik uang, alternatif yang diambil adalah dengan memberikan kepada rakyat hak secara langsung untuk memilih kepala daerah. UU 32/2004 adalah landasan hukum yang menjadi babak awal dikenalnya pemilihan kepala daerah langsung. Pada awalnya, sistem ini diyakini untuk memaksimalkan partisipasi publik secara penuh dibandingkan melalui sistem pemilihan representatif oleh anggota DPRD, meskipun belum terdapat alasan yang memadai terhadap usaha mengantisipasi kemungkinan politik uang

---

57 Ulum, "How Democracy is Election?", hlm. 322.

58 Ulum, "How Democracy is Election?", hlm. 322.

59 Vedi Hadiz, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective* (California: Stanford University Press, 2010), hlm. 43.

dalam pemilihan model baru ini.<sup>60</sup>

Sejak diberlakukannya pemilihan kepala daerah langsung, tidak luput dari masih banyak sistem yang masih belum dipersiapkan dengan baik maupun semakin masifnya permasalahan politik uang. Ketidaksiapan tersebut antara lain tarik ulur kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan, hukum acara, hingga politik uang yang banyak ditemukan di persidangan MK memenuhi unsur terstruktur, sistematis dan masif. Terhadap keadaan ini, Syarif Hidayat mengemukakan, penerapan pemilihan kepala daerah secara langsung tidak terhindarkan dari persaingan, kompromi dan kepentingan di antara elite. Konsekuensinya, praktik ini berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja pemerintahan setelah pemilihan. Pada saat bersamaan, mayoritas konstituen belum sepenuhnya memahami pentingnya partisipasi politik dalam pemilihan langsung ini. Sebaliknya, politik uang berperan penting sebagai strategi mobilisasi konstituen oleh calon kepala daerah, yang pendanaan politik uang ini bergantung pada dukungan finansial dari pemodal yang berkepentingan terhadap potensi investasi di daerah.<sup>61</sup>

Lebih lanjut, berdasarkan penelitian oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), sekitar 51.4 persen dari para responden yang merupakan calon kepala daerah mengeluarkan biaya pilkada melebihi kemampuan harta pribadinya.<sup>62</sup> Dalam praktiknya, biaya yang dibutuhkan dalam pemenangan pemilihan kepala daerah lebih besar daripada modal yang dimiliki oleh para calon kepala daerah. Alternatifnya, para calon membutuhkan dan mencari sponsor untuk menutupi kekurangan biaya tersebut. Bersamaan dengan itu, pebisnis menilai keadaan ini sebagai peluang agar mendapatkan jaminan kemudahan investasi, yang dilakukan dengan

---

60 Ulum, "How Democracy is Election?", hlm. 322.

61 Syarif Hidayat, "Pilkada, Money Politics, and the Danger of 'Informal Governance' Practices", dalam *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*, ed. Maribeth Erb dan Priyambudi Sulistiyanto (Singapore: ISEAS Publishing, 2009), hlm. 142.

62 Komisi Pemberantasan Korupsi, *Laporan Studi Potensi Benturan Kepentingan dalam Pendanaan Pilkada Serentak 2015* (Jakarta: Litbang KPK, 2015), hlm. 29.

menunggangi para calon kepala daerah sekaligus mengendalikan mereka dengan bantuan kampanye yang diberikan melalui praktik ijon.<sup>63</sup> Dengan landasan hubungan saling menguntungkan antara keduanya, kekurangan biaya politik dibantu oleh pemodal dengan jaminan politik kemudahan izin pertambangan saat calon tersebut memenangkan pemilihan.<sup>64</sup>

Berdasarkan kenyataan di atas, menjadi penting untuk kembali merefleksikan landasan normatif pemilihan kepala daerah. Aspek normatif penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tentu harus kembali merujuk pada fleksibilitas tafsir atas Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tentang frasa “dipilih secara demokratis” terhadap para calon kepala daerah, baik calon gubernur, bupati maupun walikota. Tentu, telah banyak diskursus yang mencakup pilihan sistem yang lebih demokratis (pemilihan langsung atau tidak langsung) maupun kewenangan lembaga yang menafsirkan frasa “dipilih secara demokratis” (MK atau lembaga legislatif). Namun, dengan melihat implementasinya, permasalahan yang menjadi lebih relevan untuk diajukan adalah, bagaimana untuk mewujudkan sistem pemilihan kepala daerah yang representatif dan partisipatif, sistem yang lebih rendah risiko praktik uang, maupun sistem yang dapat menurunkan biaya politik, berikut sistem yang mampu mengawal pengawasan pendanaan pencalonan. Beberapa permasalahan tersebut melengkapi dari sekadar diskursus atas tafsir norma maupun lembaga yang lebih berwenang menafsirkan norma tersebut.

## **E. Kesimpulan**

Dalam kurun dua dekade setelah reformasi, pemilihan kepala daerah menjadi isu sentral dalam demokratisasi Indonesia. Alternatif untuk mewujudkan demokrasi di tingkat lokal dilakukan dengan pengadopsian pemilihan kepala daerah secara langsung, yang sekaligus sebagai kritik atas praktik pemilihan kepala daerah oleh

---

63 Jatam, “Mewaspada Ijon Politik Pertambangan pada Pemilu Lada Lembata 2017,” <https://www.jatam.org/mewaspada-ijon-politik-pertambangan-pada-pemilukada-lembata-2017/>, 7/2/2017, diakses 4/2/2021.

64 Jatam, “Mewaspada Ijon Politik Pertambangan”.

anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang diwarnai dengan praktik uang. Pergantian model pemilihan tidak langsung ke pemilihan langsung ini sebagai implikasi tidak adanya parameter ataupun indikator atas Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang sebatas menentukan pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis. Konsekuensinya, adopsi pemilihan langsung atau tidak hingga saat ini mutlak didasarkan pada tafsir pembentuk undang-undang.

Pemilihan secara langsung sebetulnya memberikan ruang partisipasi publik yang lebih besar, khususnya keterlibatan warga daerah setempat untuk menentukan masing-masing pemimpin daerahnya. Namun demikian, kerangka regulasi tidak menyertakan antisipasi usaha untuk mencegah potensi masuknya sponsor finansial pada calon kepala daerah yang dapat merusak makna partisipasi publik dalam demokrasi. Dalam praktiknya, demokratisasi di tingkat lokal ini masih belum berjalan secara optimal yang diindikasikan dengan munculnya persaingan, kompromi dan kepentingan di antara elite dan pemodal. Politik uang berperan penting sebagai strategi mobilisasi konstituen oleh calon kepala daerah, yang sumber pendanaannya ini bergantung pada dukungan finansial dari pemodal yang berkepentingan terhadap potensi investasi di daerah. Sementara itu, mayoritas konstituen belum sepenuhnya memahami pentingnya partisipasi politik dalam pemilihan langsung, berikut keterwakilannya terhadap pembangunan dan kemajuan di daerah. Keadaan ini mengindikasikan praktik politik uang menjadi regresi terhadap pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung, sekaligus pemilihan langsung ini tidak serta merta dapat memperbaiki praktik manipulasi suara sebagaimana yang pernah terjadi dalam pemilihan kepala daerah oleh anggota dewan.

## **Daftar Pustaka**

### **Artikel, Buku, dan Laporan**

Ali, M. Mahrus, dkk. "Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilu yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif". *Jurnal Konstitusi*, 9, 1 (2012): 190-230.

Arinanto, Satya. "Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era

- Pasca Reformasi.” *Jurnal Konstitusi*, 3, 3 (2006): 68-99.
- Asshiddiqie, Jimly. “Partai Politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi.” *Jurnal Konstitusi*, 3, 4 (2006): 4-27.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Chen, Albert H. Y. “Pathways of Western Liberal Constitutional Development in Asia: A Comparative Study of Five Major Nations.” *International Journal of Constitutional Law*, 8, 4 (2010): 849-84. DOI: 10.1093/icon/mor002.
- CNNIndonesia. “AS Beberkan 8 Pelanggaran HAM Indonesia Selama 2020”. <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20210331180744-134-624582/as-beberkan-8-pelanggaran-ham-indonesia-selama-2020>, 31/3/2021. Diakses 4/4/2021.
- De Mesquita, Bruce Bueno, George W. Downs, Alastair Smith, dan Feryal Marie Cherif. “Thinking Inside the Box: A Closer Look at Democracy and Human Rights.” *International Studies Quarterly*, 49, 3 (2005): 439-57. DOI: 10.1111/j.1468-2478.2005.00372.x.
- Diprose, Rachael, Dave McRae, dan Vedi R. Hadiz. “Two Decades of Reformasi in Indonesia: Its Illiberal Turn.” *Journal of Contemporary Asia*, 49, 5 (2019): 691–712. DOI: 10.1080/00472336.2019.1637922.
- Feeley, Malcolm M. dan Samuel Krislov. *Constitutional Law*. Glenview: Scott Foresman & Co, 1990.
- Gaffar, Afan. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- Hadiz, Vedi. *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. California, Stanford University Press, 2010.
- Hamidi, Jazim. *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Hidayat, Syarif. “Pilkada, Money Politics, and the Danger of ‘Informal Governance’ Practices”. Dalam *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*, diedit oleh Maribeth Erb dan Priyambudi Sulistiyanto, 125-46. Singapore: ISEAS Publishing, 2009.
- Hoesein, Zainal Arifin. *Judicial Review di Mahkamah Agung Tiga*

- Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undang*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Jatam. "Mewaspada ijon Politik Pertambangan pada PemiluKada Lembata 2017." <https://www.jatam.org/mewaspada-ijon-politik-pertambangan-pada-pemilukada-lembata-2017/>, 7/2/2017. Diakses 4/2/2021.
- Jayus dan Muhammad Bahrul Ulum. "Presidential Power's Limitation to Emergency Provisions in Indonesia." *Jurnal Cita Hukum*, 8, 2 (2020): 343-62. DOI: 10.15408/jch.v8i2.12473.
- Lutfi, Mustafa. *Hukum Sengketa PemiluKada di Indonesia: Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: UII Press, 2010.
- Marijan, Kacung. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Kencana, 2019.
- Mietzner, Marcus. "Fighting Illiberalism with Illiberalism: Islamist Populism and Democratic Deconsolidation in Indonesia." *Pacific Affairs*, 91, 2 (2018): 261-82. DOI: 10.5509/2018912261.
- Mulyosudarmo, Suwoto. *Pembaharuan Ketatanegaraan melalui Perubahan Konstitusi*. Malang: In-Trans, 2004.
- Nasrulloh, Nasrulloh dan Tanto Lailam. "Dinamika dan Problematika Politik Hukum Lembaga Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia." *Jurnal Media Hukum*, 24, 1 (2017): 1-13. DOI: 10.18196/jmh.2017.0084.1-13.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick. *Hukum Responsif: Pilihan di Masa Transisi*. Terjemahan Rafael Edy Bosco. Jakarta: HuMa, 2003.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Republik Indonesia, Komisis Pemberantasan Korupsi. *Laporan Studi Potensi Benturan Kepentingan dalam Pendanaan Pilkada Serentak 2015*. Jakarta: Litbang KPK, 2015.
- Rishan, Idul. "Risiko Koalisi Gemuk dalam Sistem Presidensial di Indonesia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27, 2 (2020): 219-40. DOI: 10.20885/iustum.vol27.iss2.art1.



- Sodikin, Sodikin. “Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” *Jurnal Cita Hukum*, 2, 1 (2014). DOI: 10.15408/jch.v1i1.1453.
- Subekti, Valina Singka. *Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.
- Suharizal. “Penguatan Demokrasi Lokal melalui Penghapusan Jabatan Wakil Kepala Daerah.” *Jurnal Konstitusi*, 7, 5 (2010): 93-112.
- Ulum, Muhammad Bahrul. “How Democracy is Election? Reassessing Article 18 (4) of the 1945 Constitution and its Implication to the Regional Head Election in Indonesia.” *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 8, 2 (2019): 315-32. DOI: 10.25216/JHP.8.2.2019.315-332.
- Ulum, Muhammad Bahrul. “Indonesian Democracy and Political Parties After Twenty Years of Reformation: A Contextual Analysis.” *Indonesia Law Review*, 10, 2 (2020): 29-44. DOI: 10.15742/ilrev.v10n1.577.
- Ulum, Muhammad Bahrul dan Dizar Al Farizi. “Implementasi dan Implikasi Putusan MK terhadap Hak Konstitusional Warga Negara Indonesia.” *Jurnal Konstitusi*, 6, 3 (2009): 83-102.
- Zakaria, Fareed. “The Rise of Illiberal Democracy.” *Foreign Affairs*, 76, 7 (1997): 22-43. DOI: 10.2307/20048274.

### **Peraturan dan Putusan Hukum**

- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang

- Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4310.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4380.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4721.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4844.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5226.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan

- Walikota Menjadi Undang-Undang. Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5588.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Lembaran Negara Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6554.
- Republik Indonesia. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.
- Republik Indonesia. Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah.
- Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Peraturan Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.
- Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 72-73/PUU-II/2004, 22/3/ 2005, perkara Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009, 16/7/2009, perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden.
- Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010, 7/7/2010, perkara Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat.
- Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 209-210/PHPU.D-VIII/2010, 2/3/2011, perkara Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Tangerang Selatan Tahun 2010.
- Republik Indonesia, Komisi Pemilihan Umum Kotawaringin. Keputusan Nomor 62/Kpts-KPU-020.435792/2010 tentang Penetapan Hasil Perolehan Suara Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Kotawaringin Barat Tahun 2010.