

PENGATURAN PEMILIHAN UMUM DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG EFEKTIF PASCA PERUBAHAN UUD 1945 SEBAGAI WUJUD NEGARA HUKUM YANG DEMOKRATIS

Wahyu Hindiawati¹

¹Universitas Wisnuwardhana Malang
Email: wahyuhindia@gmail.com

ABSTRACT

The amendments to the 1945 Constitution have brought about quite basic changes to the general election system and regional head elections in Indonesia. Reform is a democratic step that was born in Indonesia. The law has regulated general election of general elections and regional head regulation of general elections and regional head elections, there are still many obstacles. For this reason, the writer formulates the problem as follows: How are the Effective Regulations for General Elections and Regional Head Elections after the Amendment to the 1945 Constitution?. The method that bases its analysis on legislation with a historical approach. The conclusion of this study is that in the general election there is a change in statutory arrangements in general it can be said that the general election is actually centered on the "sovereignty of the people" as the legal owner of power in democracy. While in the regional head election, one of the changes is related to filling the position of regional head as regulated in Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which states that the Governor, Regent and city governments are elected. Democratically which means that elections are carried out directly by the people and representatives. Both the general election and regional head elections will run effectively if they are carried out on the principles of being direct, general, free, confidential, honest and fair. If this principle is implemented properly, the Indonesian state will become a democratic legal state.

ABSTRAK

Amandemen UUD 1945 telah membawa perubahan yang cukup mendasar pada sistem pemilihan umum dan pemilihan daerah di Indonesia. Reformasi merupakan langkah demokrasi yang lahir di Indonesia. Undang-undang telah mengatur pemilihan umum dan peraturan kepala daerah pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah, masih banyak kendala. Untuk itu, penulis merumuskan persoalannya sebagai berikut: Bagaimana Peraturan Efektif Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah setelah Perubahan UUD 1945?. Metode yang mendasarkan analisisnya pada undang-undang dengan pendekatan historis. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa dalam pemilihan umum terjadi perubahan pengaturan undang-undang secara umum dapat dikatakan bahwa pemilihan umum sebenarnya berpusat pada "kedaulatan rakyat" sebagai pemilik sah kekuasaan dalam demokrasi. Sedangkan pada pemilihan kepala daerah, salah satu perubahannya terkait pengisian jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan pemerintah kota dipilih. Secara demokratis yang berarti bahwa pemilu dilakukan langsung oleh rakyat dan wakil. Baik pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah akan berjalan efektif apabila dilaksanakan dengan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Jika prinsip ini diterapkan dengan baik, negara Indonesia akan menjadi negara hukum yang demokratis.

PENDAHULUAN

Paham kedaulatan rakyat (democracy), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD Makna dari “kedaulatan di tangan rakyat” yaitu rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan konstitusi dan hukum sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus legitimate, dalam arti bahwa di samping legal, ia juga harus dipercaya. Artinya, setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum (general election) sebagai pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern. Oleh karena itu, pemilihan umum (pemilu) merupakan syarat mutlak bagi negara demokrasi, yaitu untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Pemilu pada hakikatnya adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk melaksanakan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi.

Pemilu sebagai suatu proses yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk memilih orang-orang menduduki jabatan-jabatan politik tertentu baik di cabang kekuasaan legislatif maupun di cabang kekuasaan eksekutif. Di cabang kekuasaan legislatif, para wakil rakyat itu ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan di Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan ada pula di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), baik ditingkat provinsi atau pun di tingkat kabupaten dan kota. Di cabang kekuasaan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota

Reformasi merupakan langkah demokrasi yang terlahir di Indonesia. Runtuhnya Orde baru tidak serta merta melahirkan sistem dan tatanan baru yang dipercayai menjadi alternatif terbaik dan efektif sebagai sandaran untuk menata kehidupan berbangsa dan bernegara. Pemilu yang telah diselenggarakan pada pasca reformasi adalah tiga kali yaitu tahun 1999, 2004 dan tahun 2009. Dalam rangka mengatur jalannya Pemilu yang jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia, maka diberlakukanlah undang-undang yang mengatur mekanisme Pemilu. Adapun Undang-Undang yang dimaksud yaitu UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilu 1999, UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu 2004 dan UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu 2009.

Dari ketiga undang-undang tersebut ternyata terjadi perubahan yang cukup signifikan meliputi pelaksanaan pemilu, peserta pemilu, penyelenggara Pemilu, daerah pemilihan dan jumlah kursi, pendaftaran pemilih, pencalonan anggota DPR, DPD, dan DPRD, kampanye, pemungutan, penghitungan suara dan penetapan perolehan kursi dan calon terpilih, pengganti calon terpilih, pengawasan, hingga sanksi pidana. Salah satunya yaitu menurut UU No. 12 Tahun 2003, penyelenggara Pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang pembentukan serta keanggotaannya berbeda dengan KPU pada Pemilu 1999 yang terdiri dari unsur parpol peserta Pemilu dan pemerintah. KPU menurut UU No. 12 Tahun 2003 adalah tokoh-tokoh independen. Ditingkat daerah terdapat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten / Kota.

Pemilihan umum yang terjadi pada era reformasi berbeda pada saat orde baru, dimana pada saat orde baru masyarakat tidak bisa memilih pimpinan daerahnya sesuai dengan hatinya karena masih menggunakan sistem perwakilan dari partai namun di era reformasi ini masyarakat dapat menentukan pilihannya sesuai dengan hatinya masing-masing. Namun dengan diadakannya pemilu secara langsung ini masih banyak sekali ditemukan berbagai persoalan-persoalan serta berbagai penyimpangan yang terjadi mulai dari daftar pemilih tetap, masalah administrasi bakal calon, yang sangat miris sekali banyaknya money politik yang masih terjadi diberbagai daerah. Pasca pemilihan Presiden Indonesia menjadi sorotan dunia terkait proses pemilu yang demokratis yaitu dengan melakukan pemilihan umum secara langsung yang dilakukan oleh rakyatnya. Hal ini mendapatkan penilaian positif bahwa demokrasi Indonesia semakin matang. Pemilu berjalan damai dan berlangsung lancar. Dan yang terpenting lagi adalah rakyat tetap mendapatkan hak untuk memilih langsung pemimpinnya, namun pada saat itu rakyat mulai terganggu dengan adanya RUU Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), dimana hak rakyat untuk memilih langsung Gubernur dan Walikota/Bupati akan digantikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hal ini tertuang dalam RUU Pilkada BAB 2 (Pemilihan Gubernur) mulai Pasal 2 dan BAB 3 (Pemilihan Walikota/Bupati) mulai Pasal 47.

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. Lebih lanjut, regulasi tentang pemilihan kepala daerah secara langsung 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. 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. 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. 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 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.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yang bersifat normatif yang mendasarkan analisisnya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevan dengan permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian. Sedangkan untuk mempertajam analisis maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan ini dilakukan untuk melacak eksistensi penelitian hukum dari waktu ke waktu. Sehingga sejarah dalam konteks ini tidak hanya mendeskripsikan kisah namun berusaha mengungkap makna.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Pemilihan Umum Pasca Perubahan UUD 1945

Setelah reformasi, Indonesia memiliki Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, dimana undang-undang ini adalah yang pertama yang mengatur tentang Pemilu pasca-Orde Baru. Di dalam undang-undang ini dimuat definisi tentang pemilihan umum yaitu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Itulah sebabnya, politik hukum undang-undang ini menentukan bahwa pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Pemilihan umum bukan hanya bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan, melainkan juga merupakan suatu sarana untuk mewujudkan penyusunan tata kehidupan negara yang dijiwai semangat Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk mewujudkan kedaulatan di tangan rakyat dan telah dilakukannya penataan undang-undang di bidang politik, perlu menata kembali penyelenggaraan pemilihan umum secara demokratis dan transparan, jujur dan adil, dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara langsung, umum, bebas, dan rahasia. Semangat yang dibawa oleh undang-undang ini adalah roh bagi pemilihan umum, yakni demokratisasi dan keterbukaan. Karena kedua hal tersebut tidak pernah diwujudkan selama pemilu Orde Baru. Setelah Pemilu 1999 berhasil dilaksanakan untuk pertama kalinya pasca Orde Baru, maka rezim hukum pemilu diubah kembali pada 2013 melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-undang ini merupakan pengaturan yang sangat baik tentang pemilu, karena pasca pemilu untuk memilih anggota parlemen, diselenggarakan juga pemilihan langsung presiden dan wakil presiden.

Dengan komitmen bahwa pemilihan umum perlu diselenggarakan secara lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya dan dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (*luber-jurdil*), dengan harapan bahwa pemilihan umum untuk

memilih anggota lembaga perwakilan harus mampu menjamin prinsip keterwakilan, akuntabilitas, dan legitimasi. Atas dasar tersebut, definisi pemilihan umum dalam undang-undang ini adalah sebagai berikut: pemilihan umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Begitu juga dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dimana undang-undang ini adalah yang pertama mengatur tentang pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Dalam undang-undang ini ada dua definisi pemilihan umum, yakni: Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Definisi ini dicantumkan agar terpisah dengan konsep pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik bagi bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden yang berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan dapat dipertanggungjawabkan perlu disusun suatu undang-undang tentang pemilu presiden dan wakil presiden.

Pemilu presiden dan wakil presiden diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih presiden dan wakil presiden yang memperoleh dukungan yang kuat dari rakyat, sehingga mampu menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan pemerintahan negara dalam rangka tercapainya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perkembangan lebih lanjut mengenai definisi Pemilu adalah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan undang-undang untuk pemilihan umum yang diselenggarakan pada 2009. Definisi pemilihan umum masih menggunakan kerangka yang sama dengan undang-undang sebelumnya, yakni: Pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 juga didefinisikan mengenai Pemilu. Secara substantif, definisi pemilihan umum presiden dan wakil presiden sebagaimana yang dimuat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sama dengan yang tertuang dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2003. Hanya saja, secara keseluruhan substansi undang-undang jauh berbeda. Definisi Pemilihan Umum dalam undang-undang ini berbunyi: Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Begitu juga halnya dengan definisi menurut Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilu. Sebagaimana definisi-definisi sebelumnya, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, masih menggunakan pendekatan dan batasan yang sama dalam mendefinisikan Pemilihan Umum. Definisi Pemilihan Umum yang dimaksud adalah: merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara umum dapat dikatakan bahwa definisi pemilihan umum sebenarnya berpusat pada “kedaulatan rakyat” sebagai pemilik sah kekuasaan dalam demokrasi. Sehingga secara fondasional, tidak ada pemilu tanpa kedaulatan rakyat, karena hakikat dilaksanakannya pemilu dalam suatu negara adalah untuk menjunjung tinggi hak-hak dan kedaulatan rakyat. Penegasan yang terbaru mengenai definisi pemilu dapat kita temukan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Di pasal 1 angka 1 dinyatakan bahwa: pemilihan umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Pasca Perubahan UUD 1945

Perkembangan Pilkada di Indonesia cukup dinamis, mulai dari Indonesia merdeka sampai dengan sekarang. Dinamika hukum pemilihan kepala daerah berubah-ubah seiring perkembangan tuntutan masyarakat dan pengaruh iklim politik pada setiap masa. Perubahan sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia ditandai dengan diberlakukannya beberapa peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah. Pada masa Orde Baru Pemilihan kepala daerah dalam Praktiknya bersifat sentralistik dan cenderung otoriter. Pemilihan kepala daerah seharusnya melalui DPRD akan tetapi pada praktiknya diatur oleh pemerintah pusat, sehingga demokrasi tidak berkembang. Setelah Era Reformasi, undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang di dalamnya juga mengatur mengenai pemilihan kepala daerah yaitu UU No. 22 Tahun 2009 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan UU No. 8 Tahun 2015 Tentang perubahan atas UU No. 1 Tahun 2015 Tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU No. 8 Tahun 2015).

Menurut UU No. 22 Tahun 1999, pilkada dilakukan dengan menggunakan sistem demokrasi tidak langsung dimana Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Rekrutmen kepala daerah sepenuhnya berada pada kekuasaan DPRD. Pemerintah pusat hanya menetapkan dan melantik kepala daerah berdasarkan hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD. Dalam undang-undang ini juga ditegaskan bahwa DPRD dan Pemerinta Daerah mempunyai kedudukan yang sejajar dan mitra kerja dalam menjalankan pemerintahan daerah. Hal ini berbeda dengan sistem sebelumnya, yaitu kepala daerah diangkat oleh Presiden atau Mendagri dari calon yang diajukan atau diusulkan oleh DPRD. Sebagai pengganti

UU No. 22 Tahun 1999 telah diterbitkan UU No. 32 Tahun 2004 yang membawa perubahan yang cukup fundamental dalam hal pemilihan kepala daerah. Apabila menurut UU No.22 Tahun 1999 kepala daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD, maka menurut UU No. 32 Tahun 2004 kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu.

Pilkada langsung yang dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004 kemudian mengalami perubahan melalui UU No. 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota melalui undang-undang ini diatur mengenai perubahan mekanisme pilkada secara langsung melalui DPRD. Menurut Pasal 3 UU No.22 Tahun 2014, Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara Demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil, sedangkan Bupati dan Walikota dipilih oleh anggota DPRD Kabupaten/Kota secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka, jujur dan adil. Mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 2014 mendapat penolakan dari masyarakat luas, karena dianggap tidak mencerminkan prinsip-prinsip demokratis. Oleh karena itu, UU No. 22 Tahun 2014 kemudian dicabut oleh Presiden dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No.1 tahun 2014. Dalam Perppu ini ditegaskan, bahwa kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat dan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dalam Perppu No 1 Tahun 2014 yang telah ditetapkan menjadi UU No. 1 Tahun 2015 ditemukan beberapa inkonsistensi dan menyisakan sejumlah kendala jika dilaksanakan. Oleh karena itu, perlu disempurnakan terutama yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan, tahapan penyelenggaraan pemilihan, pasangan calon, persyaratan calon perseorangan, penetapan calon terpilih, dan pemungutan suara secara serentak. UU No. 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2015 telah memberikan ruang bagi masyarakat untuk memilih kepala daerah secara langsung sesuai pilihannya, sehingga diharapkan akan melahirkan pemimpin-pemimpin daerah yang memiliki rasa tanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya. Melalui pilkada langsung diharapkan akan lahir pemimpin-pemimpin daerah yang aspiratif dan lebih akuntabel.

KESIMPULAN

Perubahan UUD 1945 berimplikasi luas terhadap sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang antara lain adalah Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah. Dalam Pemilihan umum terjadi perubahan pengaturan perundang-undangan Secara umum dapat dikatakan bahwa pemilihan umum sebenarnya berpusat pada “kedaulatan rakyat” sebagai pemilik sah kekuasaan dalam demokrasi. Sehingga secara fondasional, tidak ada pemilu tanpa kedaulatan rakyat, karena hakikat dilaksanakannya pemilu dalam suatu negara adalah untuk menjunjung tinggi hak-hak dan kedaulatan rakyat. Sedangkan dalam Pemilihan kepala daerah, salah satu perubahannya yaitu terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Frasa dipilih secara demokratis ini pada dasarnya dapat dimaknai sebagai pemilihan langsung oleh rakyat atau pemilihan melalui DPRD, yang keduanya bersifat konstitusional. Pilkada secara langsung merupakan salah satu upaya menciptakan pemerintahan yang demokratis. Ditinjau dari kedaulatan rakyat, pilkada

secara langsung merupakan perwujudan pengembalian hak-hak dasar rakyat dalam memilih pemimpin di daerah. Dalam hal ini rakyat memiliki kesempatan dan kedaulatan dalam menentukan pemimpinnya secara langsung, bebas, rahasia, tanpa intervensi dari pihak siapapun. Pilkada secara langsung dipastikan membuka ruang partisipasi politik rakyat untuk mewujudkan kedaulatan dalam menentukan pemimpin di daerah. Tujuan ideal pilkada langsung antara lain terpilihnya kepala daerah yang terpercaya, memiliki kemampuan, kepribadian, dan moral yang baik. Idealnya, kepala daerah terpilih adalah orang-orang yang berkenaan dihati rakyat, dikenal dan mengenal daerah. Serta memiliki ikatan emosional kuat terhadap rakyat. Dengan demikian pilkada mempunyai sejumlah manfaat berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakatnya. Baik Pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah ini akan berjalan efektif jika dijalankan dengan asas, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dengan benar. Jika asas ini dijalankan dengan benar maka negara Indonesia menjadi negara hukum yang demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

- Benuf Kornelius dan Azhar Muhamad. 2020 Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurangi Permasalahan Hukum Kontemporer. *Jurnal Gema Keadilan*. 7 (1):24. <https://doi.org/10.14710/gk.7.1.20-33>.
- Nurhayati Yati, dkk. 2021 Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum. *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia (JPPI)*. 2(1):4-5. <https://doi.org/10.51749/jphi.v2i1.14>.
- Sianaga Parbuntian. 2018. Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945". *Jurnal Binamulia Hukum*. 7 (1):23. <https://doi.org/10.37893/jbh.v7i1>.
- Ulum, Muhammad Bahrul. 2020. Indonesian Democracy and Political Parties After Twenty Years of Reformation: A Contextual Analysis. *Jurnal Indonesia Law Review*. 10(1):37. <https://doi.org/10.15742/ilrev.v10n1.577>.
- Ulum, Muhammad Bahrul. 2021. Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Setelah Reformasi: Kesenambungan dan Perubahan. *Jurnal Undang : Jurnal Hukum*. 4(1):313. doi: 10.22437/ujh.4.2.309-343.
- Asshiddiqie, J. 2006. *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta : Konstitusi Press.
- Jurdi, F. 2019. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Prenadamedia Group.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilu 1999.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu 2004
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu 2009.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 1

Tahun 2015 Tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.