

Politik Hukum dalam Menentukan Arah Perubahan Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Novi Satria¹, Juwi Chahnia²

^{1,2}Universitas Islam Negeri Imam Bonjol Padang, Indonesia

masterlepoyk@gmail.com

juwichahnia@gmail.com

ABSTRACT *Tulisan ini menganalisis transformasi politik hukum pemilihan kepala daerah (Pilkada) di Indonesia menggunakan pendekatan yuridis-normatif. Studi mengkaji evolusi pengaturan Pilkada dari era Orde Baru hingga reformasi kontemporer untuk memahami dinamika antara kepentingan politik elite dan aspirasi demokratis masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan transformasi politik hukum Pilkada melalui tiga fase: sentralisasi Orde Baru UU No. 5 Tahun 1974, transisi desentralisasi melalui DPRD UU No. 22 Tahun 1999, dan demokratisasi langsung UU No. 32 Tahun 2004. Frasa "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 memberikan ruang tafsir bagi sistem langsung maupun tidak langsung. Kontroversi Perppu No. 1/2014 yang mengembalikan pemilihan kepada DPRD menunjukkan politik hukum Pilkada masih kontestatif, namun mobilisasi masyarakat sipil berhasil mengembalikan sistem pemilihan langsung melalui UU No. 8 Tahun 2015.*

KEYWORDS *Politik Hukum, Pilkada, Kedaulatan Rakyat, Demokrasi*

PENDAHULUAN

Diskursus mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia terus menjadi tema sentral dalam perdebatan hukum tata negara, terutama pasca-amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis." Frasa ini, meskipun secara eksplisit menegaskan prinsip demokrasi, justru membuka ruang interpretasi yang luas terkait bentuk dan mekanisme pemilihan, apakah melalui pemilihan langsung oleh rakyat atau secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Jimly Asshiddiqie (2002) mengatakan bahwa frasa "dipilih secara demokratis" bersifat sangat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan langsung oleh rakyat atau dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Melihat kepada *original intent* perumusan pasal pasal 18 ayat (4) sebagaimana termuat dalam Naskah Komprehensif Buku IV Jilid II, Jacob Tobing mengemukakan dua alternatif dalam memahami frasa "dipilih secara demokratis";

Dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dalam Undang-Undang, salah satu alternatif yang mungkin adalah pemilihan langsung disamping

pemilihan oleh DPRD. Atau pemilihan berdasarkan cara lain yang dianggap demokratis. Apakah kita bisa memilih Alternatif 2.....

Kedua alternatif ini menggambarkan bahwa makna demokratis dapat mencakup pemilihan langsung maupun tidak langsung, bergantung pada mekanisme yang diatur oleh undang-undang. Pemilihan yang demokratis berarti demokrasi sebagai dasar hidup bernegara yang menempatkan rakyat dalam posisi berkuasa *government or role by people* sehingga pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Manan (2003) menjustifikasikan sebagai *government of, by, and for people*.

Schumpeter dalam (Heywood, 2017) Demokrasi dalam konteks Pemilu dan Pilkada harus memberi rakyat peluang menerima atau menolak calon pemimpin. Secara historis, sistem pemerintahan di Indonesia telah mengalami berbagai dinamika konstitusional dan politik yang mencerminkan perubahan orientasi dalam tata kelola negara, terutama dalam mekanisme pemilihan kepala daerah. Indonesia telah melalui tiga fase penting dalam lintasan sejarah ketatanegaraannya, yakni masa Orde Lama, Orde Baru, dan era Reformasi (Crouch, 2007).

Pada masa Orde Baru, pola pemilihan kepala daerah bersifat tidak langsung, di mana kepala daerah dipilih oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Mekanisme ini dianggap sentralistik dan sangat dipengaruhi oleh kekuatan eksekutif pusat serta elite partai politik dominan, sehingga membatasi ruang partisipasi masyarakat dalam menentukan kepemimpinan daerah (Rasyid, 2000).

Transformasi signifikan terjadi pasca jatuhnya rezim Orde Baru yang ditandai dengan diterapkannya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sejak tahun 2005. Perubahan ini bukan hanya merupakan koreksi atas praktik politik masa lalu yang otoriter dan elitis, tetapi juga merupakan manifestasi dari semangat demokratisasi dan desentralisasi yang tertuang dalam berbagai regulasi perundang-undangan baru, seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung memberikan legitimasi politik yang lebih kuat kepada kepala daerah terpilih serta memperluas ruang kedaulatan rakyat di tingkat lokal (Erb & Sulistiyanto, 2009).

Oleh karena itu dengan melihat kepada politik hukum sebagai arah kebijakan negara dalam membentuk, menerapkan, dan menegakkan hukum, memainkan peran strategis dalam membentuk sistem ketatanegaraan yang demokratis. Salah satu instrumen konkret dari arah politik hukum di Indonesia dapat ditelusuri melalui dinamika perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah.

Kondisi ini memunculkan ketegangan antara dua kepentingan besar dalam politik hukum nasional: di satu sisi, kebutuhan akan stabilitas dan efisiensi administrasi pemerintahan daerah; di sisi lain, semangat demokratisasi dan partisipasi rakyat yang telah menjadi dasar normatif sejak era Reformasi. Perubahan-perubahan tersebut menunjukkan bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah bukan sekadar persoalan teknis elektoral, melainkan mencerminkan konfigurasi kekuasaan, ideologi hukum, dan orientasi politik hukum negara dalam mengatur relasi antara pusat dan daerah.

Oleh karena itu, penting untuk dikaji bagaimana konfigurasi politik hukum Indonesia dalam perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah sejak era Reformasi hingga saat ini.

METODE

Penelitian ini menerapkan metode penelitian hukum, menurut Marzuki (2016) penelitian Hukum adalah proses menemukan hukum yang mengatur aktivitas dalam Masyarakat. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan normatif dengan analisis terhadap peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*).

Penelitian ini menggunakan data sekunder, yakni data yang sudah terolah dan didapatkan dari data kepustakaan (*library research*) yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Transformasi Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah

Menurut Isharyanto (2016) Politik hukum atau *rechtspolitiek* dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum. Kata hukum sendiri berasal dari bahasa Arab "*hukm*" yang berarti putusan, ketetapan, perintah, kekuasaan hukuman, dan lain-lain. Hukum diposisikan sebagai tujuan dari praktik politik, di mana gagasan-gagasan hukum (*rechtsidee*) seperti keadilan, kebebasan, dan kepastian hukum harus terakomodasi dalam sistem hukum positif. Proses politik bertujuan untuk mewujudkan ide-ide hukum tersebut, baik secara parsial maupun menyeluruh, sehingga hukum tidak hanya menjadi produk politik, tetapi juga sarana untuk mencapai tujuan politik. Dalam konteks ini, politik memanfaatkan hukum positif yakni peraturan perundang-undangan sebagai instrumen untuk merealisasikan nilai-nilai dasar hukum. Politik berperan dalam membentuk arah dan struktur masyarakat, khususnya dalam upaya menyelesaikan problematika sosial, di mana politik tampil sebagai aspek yang dinamis, sementara hukum memainkan peran sebagai elemen yang cenderung statis.

Menurut Soedarto dalam Isharyanto (2016) politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Jimly Asshiddiqie (2005) mengartikan politik hukum sebagai bagian dari politik yang berkaitan dengan proses pembentukan hukum sebagai hasil dari dinamika kekuasaan. Dalam

pandangannya, politik hukum mencerminkan hubungan antara kekuasaan dan hukum, di mana hukum diposisikan sebagai produk dari kehendak politik yang sedang berkuasa. Oleh karena itu, politik hukum menunjukkan bagaimana kekuasaan memengaruhi substansi hukum yang dibentuk.

Abdul Hakim Garuda Nusantara (1998) mengatakan bahwa bagaimanapun hukum di Indonesia harus mengacu pada cita-cita masyarakat bangsa, yakni tegaknya negara hukum yang demokratis dan berkeadilan sosial. Pembangunan hukum harus ditujukan untuk mengakhiri tatanan sosial yang tidak adil dan menindas hak-hak asasi manusia, sehingga politik hukum harus berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial dalam suatu masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu sebagaimana tertuang di dalam pembukaan UUD 1945

Mahfud MD (2012) menguraikan bahwa setiap sila dalam Pancasila memiliki fungsi sebagai fondasi normatif dalam merumuskan arah politik hukum nasional. Sila “Ketuhanan Yang Maha Esa” dijadikan sebagai dasar politik hukum yang berakar pada nilai-nilai moral keagamaan. Sila “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab” menjadi pijakan dalam membentuk politik hukum yang menjunjung tinggi penghormatan terhadap hak asasi manusia secara setara tanpa diskriminasi.

Selanjutnya, sila “Persatuan Indonesia” difungsikan sebagai dasar untuk menyusun politik hukum yang berorientasi pada integrasi seluruh elemen bangsa tanpa memandang latar belakang primordial. Adapun sila “Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan” digunakan sebagai prinsip dalam pembangunan politik hukum yang demokratis, di mana kekuasaan dijalankan atas dasar kedaulatan rakyat. Terakhir, sila “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia” menjadi pijakan untuk membentuk politik hukum yang menjamin terciptanya keadilan sosial dalam kehidupan bermasyarakat, guna mencegah dominasi kelompok kuat terhadap yang lemah, baik secara sosial maupun ekonomi.

Mahfud MD menyatakan bahwa kelima sila Pancasila yang menjadi dasar orientasi politik hukum juga dapat dijabarkan ke dalam empat prinsip fundamental yang seharusnya menjadi pedoman dalam perumusan kebijakan negara,

termasuk dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan (*law making*) di lembaga legislatif.

Pertama, setiap bentuk kebijakan umum dan arah politik hukum harus menjaga keutuhan dan integrasi bangsa, baik dari aspek ideologi maupun teritorial. Artinya, tidak boleh ada satu pun produk hukum atau kebijakan negara yang mengandung potensi disintegrasi bangsa, baik dalam bentuk ancaman terhadap dasar ideologi negara maupun gangguan terhadap keutuhan wilayah. Oleh karena itu, segala bentuk kebijakan yang mengandung nilai-nilai sektarian dan berpotensi memecah belah bangsa harus dicegah dan ditindak secara tegas.

Kedua, arah politik hukum dan kebijakan publik harus berorientasi pada pembangunan sistem demokrasi yang selaras dengan prinsip demokrasi (negara hukum). Hal ini menegaskan bahwa meskipun Indonesia adalah negara demokrasi yang memberi ruang partisipasi rakyat melalui mekanisme politik, namun pelaksanaan kebijakan negara tetap harus tunduk pada prinsip-prinsip hukum serta dilandasi oleh filosofi hukum yang berlaku.

Ketiga, kebijakan publik dan politik hukum perlu diarahkan pada pencapaian keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sebagai negara yang tidak menganut liberalisme ekstrem, Indonesia mengusung paradigma keseimbangan antara nilai individualisme dan kolektivisme dengan penekanan pada keadilan sosial dan kesejahteraan bersama. Oleh karena itu, dalam pembangunan ekonomi dan sosial, pendekatan yang ditempuh adalah ekonomi kerakyatan, semangat gotong royong, dan prinsip kebersamaan sebagaimana tercermin dalam Pasal 33 dan Pasal 34 UUD NRI 1945. Keadilan sosial dimaknai sebagai kondisi yang dicapai melalui rekayasa struktur sosial yang adil, sehingga ketimpangan antara kelompok kuat dan lemah dapat dikurangi secara berkelanjutan.

Keempat, politik hukum dan kebijakan negara harus berakar pada nilai-nilai toleransi beragama yang beradab. Indonesia bukanlah negara agama yang menjadikan satu agama tertentu sebagai dasar utama dalam penyusunan hukum, namun juga bukan negara sekuler yang menafikan peran agama. Dalam konteks ini, ajaran agama diposisikan sebagai sumber hukum materiil, yaitu bahan yang dapat diolah bersama sumber-sumber hukum lainnya untuk membentuk hukum formal berupa peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, nilai-

nilai luhur agama tetap dapat memberikan kontribusi dalam membentuk substansi hukum yang humanis dan berorientasi pada kemaslahatan umat.

Pemilihan umum kepala daerah adalah pemilihan umum yang diselenggarakan di tingkat lokal. Oleh karenanya, makna dan tujuan pelaksanaan pemilukada tidak ada bedanya dengan makna dan tujuan pelaksanaan pemilu pada umumnya. Hanya kalau pemilu sering dimaknai dalam artian yang lebih luas dengan cakupan nasional, pemilukada merupakan pelaksanaan pemilu di tingkat daerah dalam rangka memilih pemimpin di daerah.

Pemilihan umum kepala daerah merupakan bentuk penyelenggaraan pemilihan umum yang dilaksanakan di tingkat lokal. Substansi dan tujuan dari pelaksanaan pemilukada pada dasarnya tidak berbeda dengan pemilu secara umum. Perbedaannya hanya terletak pada cakupan wilayah: jika pemilu nasional memiliki ruang lingkup yang lebih luas secara nasional, maka pemilukada diselenggarakan di tingkat daerah untuk memilih pemimpin pemerintahan lokal.

Sebagai bagian dari aktivitas politik, pemilihan umum memiliki sejumlah fungsi yang saling berkelindan dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Salah satu fungsi utama pemilihan umum adalah sebagai instrumen legitimasi politik. Fungsi ini menjadi elemen krusial bagi eksistensi pemerintah dan sistem politik secara keseluruhan. Melalui pemilukada, pemerintah daerah memperoleh legitimasi atas kekuasaan yang dijalankannya, termasuk dalam pelaksanaan kebijakan publik dan program pembangunan. Dengan demikian, pemerintahan yang terbentuk melalui mekanisme pemilu memperoleh keabsahan hukum sekaligus kewenangan untuk menjalankan otoritasnya, termasuk memberikan sanksi terhadap pelanggaran norma hukum.

Ginsberg mengemukakan bahwa legitimasi politik merupakan konsekuensi logis dari proses pemilihan umum. Ia menyebutkan tiga alasan mengapa pemilu menjadi sarana legitimasi bagi pemerintah yang berkuasa. Pertama, melalui pemilu, pemerintah dapat memperkuat atau memperbarui konsensus politik dengan masyarakat. Kedua, pemilu berperan sebagai sarana untuk mempengaruhi perilaku politik warga negara. Ketiga, dalam konteks masyarakat modern, legitimasi kekuasaan lebih ditentukan

oleh kesepakatan (*consent*) dari rakyat daripada melalui pemaksaan (*coercion*).

Fungsi lain dari pemilihan umum adalah sebagai mekanisme representasi politik. Fungsi ini merupakan kebutuhan mendasar rakyat untuk menilai, mengkritisi, dan mengawasi jalannya pemerintahan serta kebijakan yang dihasilkan. Dalam hal ini, pemilihan umum berfungsi sebagai wadah demokratis bagi masyarakat dalam memilih perwakilan yang dipercaya untuk menjalankan fungsi pemerintahan.

Selain itu, pemilukada juga berfungsi sebagai sarana bagi proses regenerasi atau sirkulasi elit politik di tingkat daerah. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah mengandung dimensi penting dalam menggantikan elit penguasa secara berkala. Asumsi dasarnya adalah bahwa elit politik berasal dari kalangan masyarakat luas dan memiliki tugas representatif terhadap kepentingan publik. Secara teoritis, hubungan antara pemilu dan sirkulasi elit dapat dilihat dari proses mobilitas sosial, di mana kelompok elit maupun non-elit dapat menggunakan jalur institusi politik dan organisasi sosial sebagai kendaraan untuk mencapai posisi strategis di tingkat nasional, seperti menduduki jabatan kabinet atau posisi pemerintahan setara lainnya. Oleh karena itu, pemilukada dipandang sebagai mekanisme langsung dan sah untuk memungkinkan terjadinya pergantian elit daerah secara terbuka, kompetitif, dan demokratis (Simamora, 2011).

Politik hukum pilkada merupakan bagian dari politik hukum nasional yang merujuk pada arah kebijakan negara dalam membentuk dan menerapkan hukum terkait pemilihan kepala daerah, baik gubernur, bupati, maupun wali kota. Menurut Mahfud MD (2009) politik hukum adalah suatu *legal policy* atau garis kebijakan hukum negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk, dan isi dari hukum yang akan dibentuk. Politik hukum tidak hanya menyangkut pembentukan hukum baru, tetapi juga mencakup penegakan dan pembaruan hukum dalam kerangka mewujudkan cita-cita konstitusional.

Dalam konteks pemilihan kepala daerah, politik hukum berkaitan erat dengan bagaimana negara mengatur mekanisme pemilihan, serta bagaimana sistem tersebut ditujukan untuk mencapai tujuan negara, seperti demokrasi,

keadilan, dan pemerintahan yang bersih. Politik hukum pilkada mencerminkan pilihan ideologis dan konstitusional dari pembentuk undang-undang, yakni apakah mereka ingin memperkuat partisipasi politik masyarakat atau justru mengedepankan stabilitas dan efisiensi pemerintahan daerah.

Dalam konteks negara demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemilihan kepala daerah merupakan instrumen utama dalam mewujudkan prinsip *popular sovereignty* di tingkat lokal. Rousseau (1973) menegaskan bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara berada di tangan rakyat.

Ketentuan mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Frasa "*dipilih secara demokratis*" dalam norma konstitusional ini menyimpan ruang tafsir yang luas mengenai bentuk dan metode pemilihan kepala daerah. Melalui pendekatan *original intent*, sebagaimana tercermin dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 Buku IV Jilid II, dapat ditelusuri bahwa para perumus pasal ini secara eksplisit mempertimbangkan dua bentuk utama pemilihan, yakni pemilihan langsung oleh rakyat dan pemilihan tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Dalam dinamika pembahasan di forum Majelis Permusyawaratan Rakyat, sejumlah fraksi menyoroti pandangan yang beragam. Ali Hardi Kiaidemaq dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) serta Anthonius Rahail dari Fraksi Kelompok Kebangsaan Indonesia (F-KKI) menunjukkan dukungan yang kuat terhadap sistem pemilihan langsung. Menurut mereka, sistem ini menjamin transparansi, memperkecil potensi praktik politik uang, serta mendorong kompetisi elektoral yang sehat dan adil, yang pada gilirannya dapat melahirkan kepala daerah dengan kualitas kepemimpinan yang lebih baik.

Sebaliknya, muncul pula kekhawatiran dari sebagian anggota, seperti Pataniari Siahaan dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP), yang menyoroti potensi konflik kewenangan antara kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat dengan struktur

pemerintahan pusat. Kekhawatiran tersebut berkaitan dengan kemungkinan munculnya dualisme otoritas serta inkonsistensi dalam sistem pemerintahan desentralisasi.

Lebih lanjut, perdebatan tidak hanya berhenti pada aspek bentuk pemilihan, tetapi juga menyentuh substansi nilai demokrasi itu sendiri. Happy Bone Zulkarnaen dari Fraksi Partai Golkar (F-PG) dan Valina Singka Subekti dari Fraksi Utusan Golongan (F-UG) menekankan bahwa esensi demokrasi terletak pada prinsip-prinsip seperti transparansi, akuntabilitas, dan keadilan prosedural, bukan semata-mata pada teknis pelaksanaan pemilihan. Keduanya mengusulkan agar penerapan sistem pemilihan langsung dilakukan secara bertahap, dengan mempertimbangkan kesiapan masyarakat dan stabilitas sistem politik nasional.

Sementara itu, pakar hukum tata negara, Prof. Bagir Manan, memberikan pandangan yang lebih moderat. Ia menegaskan bahwa pengaturan teknis mengenai pemilihan kepala daerah sebaiknya diserahkan pada pembentuk undang-undang, yang diberi kewenangan untuk menentukan apakah mekanisme yang digunakan adalah langsung atau tidak langsung. Hal ini sejalan dengan prinsip fleksibilitas konstitusi yang membuka ruang bagi adaptasi terhadap dinamika sosial-politik dan kebutuhan hukum pada masa yang akan datang.

2. Evolusi Historis Politik Hukum Pilkada

Sistem pemilihan kepala daerah pada era Orde Baru dicirikan oleh dominasi pemerintah pusat dalam penentuan kepemimpinan daerah. Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, kepala daerah dipilih melalui mekanisme yang sangat terkontrol, di mana peran DPRD hanya bersifat formal. Sistem ini mencerminkan paradigma sentralistik yang menempatkan stabilitas politik di atas partisipasi demokratis. Dalam praktiknya, gubernur diangkat langsung oleh Presiden, sementara bupati/walikota dipilih oleh DPRD dari calon-calon yang telah mendapat persetujuan gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri (R., 2002).

Reformasi politik tahun 1998 membawa perubahan fundamental dalam paradigma pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menandai awal era desentralisasi dengan memberikan otonomi yang luas kepada daerah. Dalam hal pemilihan kepala daerah, undang-undang ini menetapkan bahwa kepala daerah

dipilih oleh DPRD. Sistem ini didasarkan pada prinsip demokrasi perwakilan, di mana DPRD sebagai representasi rakyat memiliki legitimasi untuk memilih kepala daerah. Menurut Budiardjo (2008) secara teoritis, model ini sejalan dengan sistem parlementer, di mana eksekutif bertanggung jawab kepada legislatif.

Reformasi sistem pemilihan (*electoral reform*) di Indonesia mulai dijalankan sejak tahun 1999 melalui penyelenggaraan Pemilihan Umum yang dinilai sebagai yang paling demokratis dan adil dalam lima dekade terakhir. Meskipun pelaksanaan Pemilu tersebut belum sepenuhnya mencerminkan kondisi ideal, namun telah berhasil melahirkan kepemimpinan baru yang mendekati cita-cita ideal demokrasi. Kewajiban dalam Pemilu bagi rakyat untuk memilih melalui Partai Politik menjadi salah satu kendala utama dalam mewujudkan akuntabilitas kepemimpinan nasional yang efektif. Para wakil partai yang berhasil menempati posisi strategis, seperti kursi kepresidenan maupun jabatan politik lainnya, kerap kali tidak memperoleh justifikasi dan legitimasi yang kuat sebagai representasi langsung dari rakyat. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa mereka sejatinya merupakan hasil seleksi internal partai, bukan pilihan langsung individu oleh konstituen. Oleh karena itu, tidak jarang muncul pandangan bahwa para pejabat politik tersebut lebih mencerminkan kepentingan partai politik daripada mewakili aspirasi rakyat secara luas (Widodo, 2015).

Implementasi sistem pemilihan kepala daerah melalui DPRD menghadapi berbagai kendala struktural dan kultural. Studi yang dilakukan oleh Syauckani (2002) menunjukkan bahwa proses pemilihan kepala daerah sering diwarnai oleh transaksi politik, di mana calon kepala daerah harus "membeli" suara anggota DPRD.

Merespons berbagai kritik terhadap sistem pemilihan melalui DPRD, pemerintah dan DPR merumuskan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang secara tegas mengubah mekanisme pemilihan kepala daerah menjadi langsung oleh rakyat. Pemilihan langsung didasarkan pada prinsip bahwa legitimasi politik harus bersumber langsung dari rakyat. Dalam perspektif teori demokrasi, hal ini merupakan perwujudan yang lebih murni dari prinsip kedaulatan rakyat (Asshiddiqie, 2006).

Isu tentang status hukum pemilihan kepala daerah (pilkada), apakah merupakan bagian dari rezim pemerintahan daerah atau termasuk dalam kategori rezim pemilihan umum, telah

memperoleh kejelasan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2005. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran konstitusional bahwa pilkada langsung tidak dikualifikasikan sebagai pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD NRI 1945. Meskipun demikian, Mahkamah menyatakan bahwa secara materiil pilkada merupakan bentuk dari proses pemilihan umum, karena substansinya adalah memilih pejabat publik secara langsung oleh rakyat, yang dalam hal ini adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pilkada diposisikan sebagai instrumen demokrasi lokal dalam kerangka pelaksanaan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur tentang pemerintahan daerah.

Dengan demikian, pilkada memiliki karakteristik khusus yang membedakannya dari pemilu legislatif dan presiden. Perbedaan ini meliputi aspek kelembagaan, mekanisme regulasi, hingga badan yang berwenang menyelesaikan sengketa hasil pemilihan. Misalnya, dalam konteks penyelesaian perselisihan hasil pilkada, kewenangannya tidak berada pada Mahkamah Konstitusi seperti pada pemilu legislatif dan presiden, melainkan ditangani oleh lembaga atau mekanisme yang ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan. Namun, meskipun secara formil pilkada tidak termasuk dalam pemilu menurut Pasal 22E UUD 1945, Mahkamah menegaskan bahwa penyelenggaraannya tetap harus berpijak pada prinsip-prinsip umum pemilihan yang demokratis, seperti asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Penegasan Mahkamah Konstitusi ini memiliki implikasi penting dalam konteks desain kelembagaan demokrasi lokal di Indonesia. Pilkada tidak hanya menjadi bagian dari dinamika otonomi daerah, tetapi juga merupakan perwujudan dari hak rakyat di daerah untuk memilih pemimpinnya secara langsung sebagai bentuk partisipasi politik. Oleh karena itu, pengaturan dan pelaksanaan pilkada harus dirancang sedemikian rupa agar sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi, konstitusionalitas, serta menjamin akuntabilitas dan legitimasi kepemimpinan di tingkat daerah.

Bambang Widjojanto dalam Widodo, (2015) mengemukakan bahwa terdapat setidaknya tiga alasan mendasar yang menjadi landasan aspirasi publik terhadap perlunya pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Pertama, terdapat keinginan kuat dari masyarakat agar kepala

daerah yang terpilih memiliki tingkat akuntabilitas yang tinggi kepada pemilihnya secara langsung, bukan kepada fraksi partai politik atau pejabat pemerintahan yang sebelumnya memiliki pengaruh dalam proses pemilihan melalui mekanisme representatif. Model pemilihan langsung dianggap mampu meminimalisir praktik politik transaksional dan patronase yang selama ini melekat dalam proses pemilihan oleh legislatif daerah.

Kedua, masyarakat berharap agar kepala daerah yang dipilih secara langsung akan memiliki orientasi kebijakan yang lebih berpihak kepada kepentingan publik. Dalam sistem ini, rakyat sebagai pemegang kedaulatan dapat secara langsung mengevaluasi kinerja kepala daerah dan menentukan apakah yang bersangkutan layak untuk diberi mandat kembali dalam periode berikutnya, sehingga menciptakan insentif positif bagi kepala daerah untuk bekerja secara optimal.

Ketiga, melalui pemilihan langsung, legitimasi politik kepala daerah tidak semata-mata bersumber dari kekuatan partai politik, melainkan bertumpu pada mandat langsung dari rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Dengan demikian, kepala daerah dituntut untuk bertanggung jawab secara langsung kepada konstituen, bukan hanya kepada kepentingan politik sempit dari partai atau kelompok tertentu. Hal ini diharapkan dapat mendorong terwujudnya kepemimpinan daerah yang lebih demokratis, inklusif, dan berorientasi pada pelayanan publik.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan suatu keniscayaan dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis, khususnya sebagai respons korektif terhadap berbagai penyimpangan dalam implementasi otonomi daerah yang dilakukan oleh elit-elit lokal. Salah satu asumsi normatif yang mendasari kebijakan desentralisasi adalah keyakinan bahwa otonomi daerah akan mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik dan memperkuat partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Namun, dalam realitas empirik, harapan tersebut tidak sepenuhnya terwujud. Banyak kasus menunjukkan bahwa otonomi justru dimanfaatkan oleh para aktor lokal, baik di lingkup eksekutif maupun legislatif daerah, untuk mengejar kepentingan pribadi dan kelompok, dengan mengabaikan kepentingan publik serta aspirasi masyarakat luas.

Fenomena tersebut memperlihatkan bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD, sebagaimana pernah diterapkan sebelumnya, membuka ruang yang luas bagi transaksi politik, kolusi, dan dominasi partai politik dalam proses rekrutmen kepemimpinan daerah. Akibatnya, legitimasi kepala daerah yang terpilih sering kali dipertanyakan, karena tidak berakar pada mandat langsung dari rakyat. Oleh karena itu, pemilihan langsung oleh rakyat tidak hanya menjadi simbol demokrasi prosedural, tetapi juga berperan penting dalam memperkuat akuntabilitas dan integritas kepemimpinan lokal serta menegaskan kembali kedaulatan rakyat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Implementasi Pilkada langsung membawa beberapa dampak positif yang signifikan. Pertama, peningkatan partisipasi politik masyarakat. Data Komisi Pemilihan Umum menunjukkan bahwa tingkat partisipasi dalam Pilkada langsung secara konsisten tinggi, mencapai rata-rata 65-75%. Selanjutnya peningkatan akuntabilitas politik kepala daerah. Studi yang dilakukan oleh Pratikno (2009) menunjukkan bahwa kepala daerah hasil Pilkada langsung cenderung lebih responsif terhadap tuntutan masyarakat dan lebih fokus pada program-program yang berorientasi pelayanan publik.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengembalikan sistem pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Penerbitan Perppu ini didasarkan pada beberapa pertimbangan yaitu efisiensi biaya. Pemerintah berargumen bahwa Pilkada langsung membutuhkan biaya yang sangat tinggi, baik dari APBN/APBD maupun dari calon peserta.

Desakan publik yang masif terhadap pembatalan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 akhirnya direspons oleh DPR dengan tidak menyetujui Perppu tersebut menjadi undang-undang. Selanjutnya, DPR bersama pemerintah merumuskan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas 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.

Perkembangan penting dalam diskursus ketatanegaraan terkait kedudukan pemilihan kepala daerah (pilkada) terjadi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022. Dalam putusan tersebut, Mahkamah secara implisit melakukan reinterpretasi terhadap posisi hukum pilkada, yang sebelumnya dipisahkan dari rezim pemilihan umum. Melalui pendekatan yang lebih sistemik dan fungsional, Mahkamah menyatakan bahwa pilkada merupakan bagian integral dari rezim pemilu. Hal ini merepresentasikan pergeseran pandangan Mahkamah yang bersifat fundamental terhadap konstruksi hukum tata negara Indonesia.

Dalam pertimbangannya, Mahkamah menekankan bahwa baik pilkada maupun pemilu merupakan perwujudan kedaulatan rakyat yang bertujuan menghasilkan kepemimpinan yang legitimate melalui proses yang demokratis. Oleh karena itu, perbedaan antara kedua rezim tersebut dinilai tidak lagi relevan, terlebih karena selama ini dualisme pengaturan dan pelaksanaannya menimbulkan inefisiensi dalam aspek kelembagaan, biaya, dan koordinasi penyelenggaraan. Penyatuan rezim ini diharapkan mampu memperkuat arsitektur demokrasi elektoral Indonesia secara menyeluruh.

Konsekuensi logis dari perubahan penafsiran tersebut tidak hanya terbatas pada aspek teknis penyelenggaraan, tetapi juga menyentuh aspek yuridis-konstitusional, khususnya mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menyatakan bahwa penafsiran baru terhadap UUD 1945, yang tidak lagi membedakan antara pemilihan umum nasional dan pemilihan kepala daerah, secara sistematis membawa implikasi terhadap kewenangannya untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Dengan demikian, Mahkamah menegaskan bahwa kewenangan untuk memutus sengketa hasil pilkada kini termasuk dalam lingkup pemilihan umum yang menjadi yurisdiksi konstitusionalnya.

Lebih lanjut, Mahkamah menafsirkan bahwa makna "pemilihan umum" sebagaimana termuat dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 harus dimaknai secara inklusif, mencakup pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, DPD, DPRD provinsi/kabupaten/kota, serta kepala daerah di seluruh tingkatan. Penafsiran progresif ini memperlihatkan arah konsolidasi sistem pemilu nasional yang berkelanjutan dan menyatukan proses-proses demokrasi elektoral

di berbagai level pemerintahan dalam satu sistem hukum yang terpadu.

Dengan demikian, Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022 merupakan bentuk pembaruan hukum yang signifikan, baik dalam aspek konstitusionalitas, efisiensi tata kelola, maupun penguatan prinsip kedaulatan rakyat dalam bingkai negara hukum demokratis.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung seharusnya ditempatkan dalam kerangka besar pembentukan tata kelola pemerintahan lokal yang demokratis, partisipatif, dan akuntabel. Model pemilihan langsung tidak semata-mata merupakan instrumen prosedural dalam proses demokrasi elektoral, tetapi juga memiliki dimensi substantif yang berkaitan erat dengan penciptaan pemerintahan daerah yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Menurut Widodo, (2015) setidaknya terdapat tiga alasan mendasar yang menegaskan urgensi pengaitan pemilihan kepala daerah secara langsung dengan prinsip-prinsip pemerintahan lokal yang demokratis. Pertama, demokrasi di tingkat lokal memberikan peluang yang lebih luas bagi masyarakat untuk terlibat aktif dalam proses-proses politik dan pengambilan keputusan publik, sehingga menjamin prinsip kesetaraan politik (*political equality*) dan memperkuat legitimasi pemerintahan. Kedua, model pemerintahan lokal yang demokratis menuntut adanya akuntabilitas yang tinggi dari kepala daerah terhadap kepentingan publik, di mana pemilihan langsung menjadi mekanisme kontrol rakyat untuk memastikan bahwa pemimpin yang terpilih benar-benar merepresentasikan aspirasi dan kebutuhan konstituen (*local accountability*).

Ketiga, demokratisasi di tingkat lokal diyakini mampu mempercepat proses pembangunan sosial dan ekonomi yang sesuai dengan konteks lokal, karena kebijakan yang diambil akan lebih responsif terhadap dinamika, karakteristik, dan kebutuhan spesifik masyarakat daerah (*local responsiveness*). Oleh karena itu, pemilihan langsung bukan hanya memperkuat legitimasi politik, tetapi juga menjadi fondasi penting bagi terciptanya pemerintahan daerah yang inklusif, adaptif, dan berorientasi pada pelayanan publik yang berkeadilan.

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan instrumen penting dalam mendorong demokrasi partisipatif dan memenuhi prinsip-prinsip dasar yang menjadi fondasi demokrasi yang sehat. Mengingat pada hakikatnya demokrasi memiliki akar yang kuat di tingkat lokal, maka salah satu tujuan utama dari

penyelenggaraan pemilihan kepala daerah adalah untuk memperkuat legitimasi sistem demokrasi itu sendiri. Namun demikian, pengalaman di berbagai negara menunjukkan bahwa keberhasilan pilkada langsung tidak semata-mata bergantung pada mekanisme pemilihannya, melainkan sangat dipengaruhi oleh sejumlah prasyarat struktural dan kultural, antara lain kematangan institusi partai politik, integritas serta kapasitas aktor politik, budaya politik masyarakat, dan kesiapan sistem administrasi dalam mendukung penyelenggaraan pemilihan.

Dalam konteks negara-negara berkembang, kondisi politik lokal yang sangat beragam, tingkat literasi dan kesadaran politik masyarakat yang masih rendah, lemahnya sistem administrasi kependudukan, serta kualitas tata kelola pemilihan (*electoral governance*) sering menjadi faktor penghambat dalam mewujudkan tujuan ideal dari pilkada langsung.

SIMPULAN

Transformasi politik hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia mencerminkan tarik ulur antara idealisme demokrasi dan pragmatisme kekuasaan. Politik hukum berperan dalam menentukan bentuk dan arah pemilihan kepala daerah, mulai dari sistem sentralistik di era Orde Baru hingga desentralisasi dan pemilihan langsung pasca reformasi. Meski sistem pemilihan langsung menjanjikan partisipasi rakyat yang lebih tinggi dan akuntabilitas politik yang lebih baik, ia juga menghadapi tantangan berupa biaya tinggi dan potensi konflik kewenangan.

Dalam konteks ini, fleksibilitas norma konstitusional memberikan ruang bagi negara untuk menyesuaikan mekanisme pemilihan kepala daerah sesuai dengan perkembangan sosial-politik, asalkan tetap sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat.

DAFTAR BACAAN

Asshiddiqie, J. (2002). *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Asshiddiqie, J. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi HTN-Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Asshiddiqie, J. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Konstitusi Press.

Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama.

Crouch, H. (2007). Military-Civilian Relations in Indonesia in The Late Soeharto Era. *The Pacific Review*, 1 (4), 353-362. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/09512748808718785>

Erb, M., & Sulistiyanto, P. (2009). *Deepening Democracy in Indonesia?: Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. ISEAS-Yusof Ishak Institute.

Heywood, A. (2017). *Politik Global* (Edisi kedua). Pustaka Pelajar.

Isharyanto. (2016). *Politik Hukum*. CV KEKATA GROUP.

Mahfud MD. (2009). *Politik hukum di Indonesia*. Rajawali Pers.

Manan, B. (2003). Teori dan politik konstitusi. In (*No Title*). FH UII PRESS.

Marzuki, P. M. (2016). *Penelitian Hukum*. Kencana.

MD, M. M. (2012). *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu* (1 ed.). Rajagrafindo Persada.

Nusantara, A. H. G. (1998). *Politik hukum Indonesia*. Yayasan LBH.

Pratikno. (2009). Local Autonomy and Democracy in Indonesia: A Bottom-Up Perspective. *Politik*, 12 No. 1.

R., S. H. (2002). *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar & Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan.

Rasyid, M. R. (2000). *Makna Pemerintahan Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Mutiara Sumber Widya.

Rousseau, J.-J. (1973). *The Social Contract, translated by G.D.H. Cole*. J.M. Dent & Sons.

Simamora, J. (2011). Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis. *MIMBAR HUKUM*, 23, 236.

Widodo, W. (2015). Pelaksanaan Pilkada Berdasarkan Asas Demokrasi Dan Nilai-Nilai Pancasila. *Jurnal Ilmiah CIVIS*, V, No. 1.

