

 Jurnal Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Al-Syafi'iyah Hlm 146 – 158	Naskah dikirim: 25/08/2023	Naskah direview: 30/08/2023	Naskah diterbitkan: 06/09/2023
--	-------------------------------	--------------------------------	-----------------------------------

**PERBANDINGAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA
(ERA ORDE BARU, PASCA ORDE BARU, DAN MAHKAMAH KONSTITUSI
TENTANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH)**

Arifudin¹, Susi Dian Rahayu², Rohmad Adi Yulianto³

¹Universitas Islam As-Syafi'iyah, Indonesia, arifudin.sh@gmail.com

² Universitas Islam 45, Indonesia, susidianrahayu@gmail.com

³Universitas Islam As-Syafi'iyah, Indonesia, adiyuliantopk19@gmail.com

ABSTRAK

Pilkada merupakan wujud dari perwujudan demokrasi di tingkat lokal dan amanah konstitusi aliena ketiga pembukaan, Pasal 1 ayat (2), dan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Dalam pelaksanaannya diatur oleh beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah dan beberapa putusan Mahkamah Konstitusi. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perbandingan pemilihan kepala daerah di Indonesia dengan beberapa rumusan masalah penelitian. Pertama tentang bagaimana pemilihan kepala daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Putusan Mahkamah Konstitusi. Kedua terkait apakah pemilihan tersebut sudah mencapai taraf demokratis di tingkat lokal. Sehingga penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa Pemilihan kepala daerah dengan sistem seperti pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menjauhkan demokrasi di tingkat lokal, karena gubernur, bupati, maupun walikota yang diangkat bukanlah representasi dan aspirasi rakyat. Pemilihan kepala daerah secara langsung dan paradigma baru berupa pencalonan perorangan dan calon tunggal memberikan dampak positif pada demokratisasi di tingkat lokal, dan peraturan Pilkada semakin mendorong upaya pengembangan nilai-nilai demokrasi. Namun, tetap masih banyak dampak buruk yang apabila tidak segera diperbaiki terancam akan menggagalkan upaya demokratisasi di tingkat lokal.

Kata Kunci: *Pemilihan Kepala Daerah, Demokrasi, Pemerintahan Daerah*

ABSTRACT

The election of regional head in Indonesia which known as Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) is a manifestation of the realization of democracy at the local level and the mandate of the third paragraph of the constitution preamble, Article 1 paragraph (2), and Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. In its implementation, PILKADA regulated by several provisions of laws and regulations concerning Regional Government and several decisions of the Constitutional Court/ Supreme Court. This research aims to determine the comparison of regional head elections in Indonesia with several research problem formulations. The first is about how regional

heads are elected in Indonesia based on the Law on Regional Government and the Decision of the Constitutional Court. The second is related to whether the election has already reached a democratic level at the local region in Indonesia. So this research results in the conclusion that regional head elections using a system like Law Number 5 of 1974 distance democracy at the local level, because the governors, regents and mayors who are appointed do not represent the local people's aspirations. Direct regional head elections and the new paradigm in the form of individual nominations and single candidates have had a positive impact on democratization at the local level, and regional election regulations have increasingly encouraged efforts to develop democratic values. However, there are still many negative impacts which, if not immediately corrected, threaten to thwart democratization efforts at the local level.

Keywords: *Democracy, Regional Government, the election of regional head.*

I. Pendahuluan

Demokrasi merupakan sistem ketatanegaraan yang dipilih Indonesia sejak dideklarasikan kemerdekaannya tahun 1945. Konstruksi demokrasi dapat dilihat dari beberapa ketentuan konstitusional, yaitu pada alinea ketiga pembukaan, Pasal 1 ayat (2), dan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Pilihan tersebut mengandung konsekuensi bahwa rakyat memiliki kedaulatan atas negara Indonesia, termasuk di dalamnya adalah melibatkan rakyat dalam setiap pergantian pemimpin maupun perwakilannya untuk mengelola negara demi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Dalam sistem yang demokratis, Schumpeter menjelaskan bahwa pergantian pemimpin harus dilaksanakan dengan metode yang demokratis yang diartikan sebagai metode penataan kelembagaan untuk sampai pada keputusan politik dimana individu meraih kekuasaan untuk mengambil keputusan melalui perjuangan kompetitif untuk meraih suara.¹ Varma menambahkan bahwa proses yang demokratis di mata Schumpeter berada dalam situasi yang kompetitif, terbuka terhadap keinginan publik, dengan apa individu-individu (secara terorganisir, mungkin diasumsikan dalam partai-partai politik) mendapatkan kesempatan untuk membuat keputusan-keputusan. Penyelenggaraan pemilihan yang demokratis di Indonesia selain melalui proses Pemilu, juga diaktualisasikan melalui penyelenggaraan Pilkada.

¹ George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi, Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang sedang Berkembang*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar. 2003, hlm. 14

Dalam hal penyelenggaraan Pilkada, era reformasi tahun 1998 menjadi titik tolak kebijakan desentralisasi di Indonesia ke arah yang nyata. Reformasi sistem politik Indonesia berhasil menggulirkan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Otonomi daerah dianggap dapat memperkenalkan praktek-praktek demokrasi di aras lokal dan meningkatkan partisipasi politik masyarakat. Konsep otonomi daerah, pada hakikatnya, mengandung arti adanya kebebasan daerah untuk mengambil keputusan, baik politik maupun administratif, menurut prakarsa sendiri.² Hal ini ditujukan sebagai upaya mendemokratiskan daerah dengan meningkatkan kapasitas daerah dan kepekaan lokal.

Dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah tersebut, pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan diubah lagi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan terakhir adalah Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah ini memberikan perubahan besar pada pelaksanaan pemerintahan di daerah, khususnya mengenai prinsip tata pemerintahan lama yang sentralistik di bawah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dianggap tidak mampu memberikan kesejahteraan dan keadilan kepada rakyat Indonesia.

Salah satu bentuk desentralisasi dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut adalah adanya mekanisme pemilihan kepala daerah yang berbeda antara Orde Baru dengan masa Reformasi. Mekanisme pemilihan kepala daerah kemudian diatur dalam undang-undang yang khusus yaitu 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, kemudian telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua 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. Kehadiran

² Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 7.

Undang-Undang tersebut merupakan peluang untuk mewujudkan aspirasi daerah, yaitu keinginan untuk memiliki pemimpin lokal yang disepakati oleh rakyat. Selain daripada undang-undang, putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-V/2007 dan No. 100/PUU-XIII/2015 juga menjadi salah satu dokumen yang menjadi peluang untuk mewujudkan aspirasi di daerah.

Pilkada yang menjadi sebagian kecil dari pelaksanaan sekaligus proses demokrasi di aras lokal ini hanya memberi ruang partisipasi yang amat terbatas dalam proses demokrasi pada aspek pemberian suara semata.³ Aspek demokrasi sesungguhnya terdapat justru setelah pilkada itu selesai. Namun, pilkada tetap penting untuk dibahas karena memiliki peran dalam proses demokratisasi di tingkat lokal. Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu indikator dalam melihat nilai-nilai dan distribusi pengaruh politik dalam masyarakat lokal.⁴ Oleh karena itu, menarik untuk dibahas mengenai perbandingan pemilihan kepala daerah pada era Orde Baru dan era reformasi sesuai dengan Undang-Undang yang mengaturnya secara berurutan, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Bersamaan dengan itu, menarik juga untuk meninjau mekanisme pemilihan kepala daerah dalam Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah tersebut dan dan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) berperan dalam mengupayakan demokratisasi di tingkat lokal.

Berdasarkan uraian di atas, maka pertanyaan penelitian ini, yaitu: Bagaimana pemilihan kepala daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Putusan Mahkamah Konstitusi? Apakah pemilihan tersebut sudah mencapai taraf demokratis di tingkat lokal?

1. Leo Agustino, *Sisi Gelap Otonomi Daerah: Sisi Gelap Desentralisasi di Indonesia Berbanding Era Sentralisasi*, (Bandung: Widya Padjadjaran, 2011), hlm. 90.

2. Dede Mariana, *Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal di Indonesia*, (Bandung: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, 2009), hlm. 51.

II. Pembahasan

1. Tinjauan Umum Desentralisasi Kaitannya dengan Pilkada

Mengkaji permasalahan pemilihan kepala daerah tidak dapat dilepaskan dari kebijakan mengenai desentralisasi itu sendiri. Menurut Cheema dan Rondinelli dalam *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices* (2007), desentralisasi didefinisikan sebagai transfer perencanaan, pengambilan keputusan dan atau kewenangan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi pusat di daerah, unit administrasi lokal, organisasi semi otonom dan *parastatal* (perusahaan), pemerintahan daerah atau organisasi non pemerintah.⁵ Cheema dan Rondinelli membagi desentralisasi menjadi empat bentuk,⁶ yaitu: 1). Dekonsentrasi, yaitu pembagian wewenang dan tanggung jawab administrasi antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan; 2). Delegasi, yaitu tugas khusus kepada suatu organisasi yang tidak secara langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat; 3). Devolusi, yaitu pemerintah membentuk unit-unit pemerintah di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi-fungsi tertentu untuk dilaksanakan secara mandiri; 4). Pivatisasi, yaitu suatu tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, dan swadaya masyarakat, tetapi juga merupakan pelebaran badan pemerintah menjadi badan swasta.

Selain itu, membahas mengenai pemilihan kepala daerah juga tidak akan lepas dari teori demokrasi. Secara sederhana, demokrasi dapat didefinisikan sebagai bentuk pemerintahan di mana formulasi kebijakan, secara langsung atau tidak, sangat ditentukan oleh suara mayoritas warga masyarakat yang memiliki hak suara melalui wadah pemilihan.⁷ Selain itu, Schumpeter dalam bukunya yang berjudul *Capitalism, Socialism, and Democracy* (1947) menyatakan bahwa demokrasi adalah pengaturan institusional untuk sampai pada keputusan politik di mana individu memperoleh kekuatan untuk memutuskan dengan cara-cara perjuangan kompetitif untuk pemungutan suara rakyat⁸. Schumpeter menjelaskan dalam sistem yang demokratis pergantian pemimpin harus

3. Cheema & Rondinelli, *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, (California: Sage Publication, 1983), hlm. 18.

4. *Loc. Cit.*

5. Leo Agustino, *op. cit.*, hlm. 91.

6. J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, (London: Allen & Unwin, 1947), dalam Leo Agustino, *loc. Cit.*

dilaksanakan dengan metode yang demokratis.⁹ Untuk itu, demokrasi model Schumpeter ini sering disebut sebagai demokrasi electoral.

Schumpeter menekankan dua hal yang dianggap penting dalam demokrasi, yaitu kehendak rakyat dan kebaikan bersama. Menurut Schumpeter, demokrasi dapat terwujud apabila kehendak rakyat yang mayoritas dapat dipenuhi oleh pemerintah yang berkuasa. Hal ini menunjukkan bahwa sumber kekuasaan berasal dari rakyat sebagai upaya untuk mewujudkan kebaikan bersama. Untuk itu, tujuan sistem pemerintahan demokratis adalah menciptakan kebaikan bersama yang ditetapkan melalui kehendak rakyat yang dijalankan melalui prosedur kontrak politik (pemilihan umum). Dengan teori ini dapat dipahami Schumpeter mencoba menghapus adanya sirkulasi elite yang bersifat tradisional dan dengan paksaan.

2. Pemilihan Kepala Daerah Era Orde Baru

Pemilihan kepala daerah era Orde Baru diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan pemilihan kepala daerah pada Undang-Undang ini berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 1 thn 1957 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut mengamanatkan kepada seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk memilih sendiri pimpinannya di daerah, baik itu gubernur maupun walikota/bupati. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, kepala daerah dipilih oleh DPRD, namun pengesahan dan pelantikan para calon yang terpilih diserahkan pada Kementerian Dalam Negeri (Kemdagri). Dalam UU ini dijelaskan bahwa selain *incumbent*, masyarakat dipersilahkan untuk mendaftarkan diri sebagai kepala daerah melalui DPRD. Namun, Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan pemerintah pusat juga dapat merekomendasikan nama-nama calon. Setelah itu, DPRD mengkonsultasikan nama-nama calon dengan para pemimpin partai masing-masing di pusat untuk menyaring menjadi 5 nama potensial untuk gubernur. Sedangkan untuk walikota/bupati cukup dikonsultasikan dengan para petinggi partai di Dewan Pimpinan Daerah (DPD). Setelah itu, selanjutnya adalah mengajukan nama-nama tersebut pada Mendagri (dengan persetujuan presiden) untuk mengurangi jumlah calon menjadi tiga nama. Barulah

7. Schumpeter dalam Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi, Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang sedang Berkembang*. (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 14.

setelah itu dilakukan voting di DPRD di mana sebelumnya nama pemenang sebenarnya sudah terlebih dahulu ditentukan oleh pusat.

Dapat dilihat bahwa mekanisme pengangkatan kepala daerah pada masa Orde Baru tidak memberi kesempatan kepada rakyat untuk memilih siapa yang akan memimpinya. Proses pemilihan dilakukan secara tertutup dan dengan kontrol yang kuat dari pusat. Bahkan dapat dikatakan semua bergantung pada restu pusat. Hal ini menunjukkan, pada tingkat nasional, pusat tidak menghendaki adanya kekuatan di daerah. Juga pada tingkat lokal, masyarakat sengaja diasingkan dengan mekanisme politik agar kekuasaan hanya berpusat. Hal ini sesuai dengan yang diungkapkan King (1982) mengenai rezim otoriter birokratik dalam membangun kekuasaan pusat, di mana untuk menciptakan *strong state*, berbagai kelompok dalam Negara dan masyarakat secara kolektif dipersatukan dan dikontrol oleh kekuatan kekuasaan rezim yang memusat dan bersifat otokratik dengan memanfaatkan aparatur birokrasi.¹⁰

3. Pemilihan Kepala Daerah Pasca Orde Baru

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diundur hingga tahun 2001 karena amandemen tentang otonomi daerah (UUD 1945 pasal 18) juga baru direvisi pada tahun 2000. Dalam bahasannya mengenai pimpinan daerah, dijelaskan mengenai pemilihan kepala daerah secara demokratis. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pemilihan kepala daerah dilakukan sepenuhnya oleh DPRD dan kepala daerah bertanggung jawab juga kepada DPRD. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil.¹¹ Setiap anggota DPRD memiliki satu suara. Siapapun pasangan calon yang memenangkan pemilihan di tingkat DPRD secara otomatis menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pemerintah pusat hanya berwenang untuk mengesahkan hasil yang telah disepakati di daerah. Setelah terpilih, kepala daerah terpilih dilantik oleh presiden atau pejabat yang ditunjuk presiden.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini dianggap terlalu liberal untuk konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Untuk itu, dilakukan revisi terhadap Undang-Undang ini yang kemudian menghasilkan Undang-

8. Leo Agustino, *op. cit*, hlm. 95.

9. Lihat Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pemilihan kepala daerah diimplementasikan pada pertengahan tahun 2005 berlandaskan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pada Undang-Undang ini, dijelaskan bahwa kepala daerah dan wakil daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Secara lebih jelas dalam Undang-Undang dijelaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.¹² Pasangan calon ini diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Secara umum tahapan mengenai Pilkada langsung terbagi dalam dua tahapan, yaitu masa persiapan dan tahap pelaksanaan.

Pada pemilihan kepala daerah ini dibentuk Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah untuk menyelenggarakan di provinsi dan/atau di kabupaten/kota.¹³ Selain itu dibentuk juga Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) yang menjadi pelaksana pemungutan suara dalam pemilihan pada tingkat kecamatan, desa/kelurahan dan tempat pemungutan suara. Para calon diberi waktu untuk melakukan kampanye sebelum tahap pemungutan suara. Setelah itu, baru ditetapkan pasangan calon terpilih.

Pada masa transisi menuju demokrasi ini, mulai terlihat upaya mendewasakan daerah dengan mekanisme pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD sebagai wakil rakyat sesuai yang tertulis dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini disebut liberal karena memberikan daerah kekuasaan berlebihan. Namun, dari sisi partisipasi rakyat, dapat dikatakan masih rendah karena rakyat tidak dapat memilih pemimpinnya secara langsung. DPRD lebih sering tidak mampu memosisikan dirinya sebagai lembaga yang mewakili suara rakyat. Hal yang terjadi lebih mengarah kepada adanya persekongkolan elite politik (DPRD dengan

10. Lihat Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

11. Lihat Pasal 1 ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

bakal calon kepala daerah) yang berimbas pada korupsi politik dan akutanbilitas yang buram.¹⁴

Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, upaya demokratisasi di tingkat lokal semakin terlihat khususnya dalam konteks Pilkada. Di mana rakyat memiliki kedaulatan secara penuh untuk dapat memilih pemimpinnya sendiri menurut hati nurani. Momentum Pilkada secara langsung adalah merupakan proses pembelajaran politik masyarakat di daerah,¹⁵ khususnya dalam proses mendemokratiskan daerah. Dengan adanya Pilkada langsung, partisipasi politik rakyat di daerah meningkat. Masyarakat diberikan ruang untuk berpartisipasi aktif dalam menentukan kepala daerahnya. Pilkada secara langsung menuntut kesiapan rakyat untuk bisa mengartikulasikan kepentingan-kepentingannya, sehingga bentuk sikap politiknya merupakan cerminan dari kebutuhan yang ingin diwujudkan. Rakyat di daerah bisa menentukan siapa calon yang dianggap mampu menyelesaikan persoalan daerahnya. Selain itu, Pilkada langsung juga menuntut kesiapan rakyat untuk menerima perbedaan pilihan di antara mereka. Termasuk ketika nanti calon pilihan mereka kalah dalam Pilkada, mereka harus berlapang dada menerima hasilnya dan tetap mengakui siapapun mereka yang menang sebagai pimpinan mereka.

Selain itu, adanya Pilkada semakin memantapkan legitimasi politik pemerintahan daerah. Hal ini dikarenakan pemerintahan daerah yang ada berangkat dari hasil pilihan rakyat sendiri melalui mekanisme pemilihan langsung.¹⁶ Dengan begitu Pilkada juga mendorong wujudnya akuntabilitas dan responsivitas pimpinan daerah karena mereka dipilih oleh rakyat. Selanjutnya, dengan adanya Pilkada juga turut melembagakan mekanisme *check and balances* (pengawasan dan perimbangan) antar lembaga di daerah, terutama lembaga eksekutif dan elgislatif sehingga menutup kemungkinan terjadinya kekuatan di hanya satu lembaga. Pilkada juga menciptakan kesempatan bagi partai politik untuk turut ambil bagian dalam pembangunan daerah. Tidak seperti era Orde Baru, di mana kebanyakan kepala daerah berasal dari unsur militer atau dari Golongan Karya.

12. Suyatno, "Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia", *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*, vol. 1 no. 2, 2016: 213.

13. Dede Mariana, *op. cit.*, hlm 52.

14. Junaidi, *Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Kerangka Otonomi Daerah dan Demokratisasi*, (Riau: Fakultas Hukum Universitas Riau), 2013, 11.

Merujuk pada kajian Emmerson (1978), pada tahun 1968 kelompok militer yang menjadi gubernur mencapai 92%, dan pada 1986 yang menjadi bupati berjumlah 59%.¹⁷ Dengan turut sertanya parai politik ini membuka kesempatan besar dari golongan sipil untuk ikut berkontesasi dalam Pilkada, termasuk dari kaum perempuan.

4. Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi telah mengubah paradigma dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Setidaknya terdapat dua putusan MK yang mengubah paradigma pelaksanaan Pilkada, yaitu Putusan MK No. 5/PUU-V/2007 dan No. 100/PUU-XIII/2015. Putusan MK No. 5/PUU-V/2007 merupakan putusan yang diawali dengan permohonan pengujian Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) huruf a, ayat (5) huruf c dan Pasal 60 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengenai ketentuan yang hanya membuka kesempatan bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh Lalu Ranggalawe. Dari permohonan tersebut, MK memutuskan mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian, yakni Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1) sepanjang mengenai frasa yang berbunyi, "yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik", Pasal 59 ayat (2) sepanjang frasa yang berbunyi, "sebagaimana dimaksud pada ayat (1)", dan Pasal 59 ayat (3) sepanjang mengenai frasa yang berbunyi, "Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka", frasa yang berbunyi, "yang seluas-luasnya", dan frasa "dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan" Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹⁸

Dengan adanya putusan MK yang mengubah ketentuan Pasal 59 ayat (1) menjadi berbunyi : "Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon", Pasal 59 ayat (2) : "Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi

15. D.K. Emmerson, *Indonesia's Elite: Political Culture and Culture Politics*, (Ithaca: Cornell University Press, 1978), hlm. 103.

¹⁸ Mahkamah Konstitusi, *Ikhtisar Putusan Mahkamah Konstitusi periode 2007: Ikhtisar Putusan Perkara Nomor 5/PUU-V/2007*, hlm. 3

perolehan suara sah dalam pemilihan umum Anggota DPRD di daerah yang bersangkutan”, dan Pasal 59 ayat (3) : ”Membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan”,¹⁹ membuka ruang bagi perorangan (tanpa melalui partai politik) untuk menjadi calon dalam pemilihan kepala daerah.

Berikutnya, terhadap dampak putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015 yang dimohonkan uji konstitusionalitas oleh Effendi Gazali terhadap Pasal 49 ayat (8) dan (9), Pasal 50 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2) dan Pasal 54 ayat (4), ayat (5), ayat (6) 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 (UU 8/2015) terhadap UUD 1945.

Dari permohonan tersebut, MK memutuskan untuk mengabulkan sebagaimana dengan pokok putusan sebagai berikut: Menyatakan mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian: dengan menyatakan Pasal 49 ayat (9) UU 8/2015 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian “termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur”; Menyatakan Pasal 50 ayat (9) UU 8/2015 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian “termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”; Menyatakan Pasal 51 ayat (2) UU 8/2015 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup “menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur”; Menyatakan Pasal 52 ayat (2) UU 8/2015 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup

¹⁹ Ibid.

“menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”. Atas putusan tersebut dapat dilihat bahwa tidak hanya calon perorangan yang kemudian diubah paradigmanya oleh MK, melainkan juga dalam kontestasi pemilihannya. Dari putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015, Pilkada tetap dapat diselenggarakan meskipun terdapat calon tunggal.

Meskipun begitu, adanya Pilkada langsung, pencalonan perorangan, dan calon tunggal memang tidak serta merta demokratisasi di tingkat lokal berjalan dengan baik. Fakta membuktikan bahwa Pilkada langsung dan munculnya paradigma baru berupa pencalonan perorangan dan calon tunggal juga membawa banyak dampak buruk, seperti korupsi kepala daerah, hubungan *patron-client*, pelanggaran kode etik dalam Pilkada, munculnya dinasti politik, pragmatisme partai politik, dan beberapa masalah lainnya. Hal ini akan menjadi halangan bagi upaya demokratisasi di tingkat lokal apabila tidak segera diperbaiki.

III. Penutup

Pemilihan kepala daerah dengan sistem seperti pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menjauhkan demokrasi di tingkat lokal karena gubernur, bupati, maupun walikota yang diangkat bukanlah representasi dan aspirasi rakyat. Mereka yang terpilih biasanya merupakan *kawula* dari rezim yang berkuasa untuk menjaga asset-aset milik penguasa. Hal ini juga didukung oleh undang-undang untuk memilih kepala daerah mudah diintervensi oleh kehendak-kehendak penguasa pusat. Setelah Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah era reformasi diformulasikan, pemilihan gubernur, bupati dan walikota diselenggarakan secara langsung di daerah yang apda awalnya dipilih oleh DPRD lalu direvisi menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat.

Pemilihan kepala daerah secara langsung dan paradigma baru berupa pencalonan perorangan dan calon tunggal memberikan dampak positif pada demokratisasi di tingkat lokal. Dari masa ke masa, peraturan mengenai Pilkada semakin mendorong upaya pengembangan nilai-nilai demokrasi di tingkat lokal. Namun, tetap masih banyak dampak buruk yang apabila tidak segera diperbaiki terancam akan menggagalkan upaya

demokratisasi di daerah yang selama ini berusaha digalakkan salah satunya melalui adanya Pilkada secara langsung.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal Akademik

- Agustino, Leo. *Sisi Gelap Otonomi Daerah: Sisi Gelap Desentralisasi di Indonesia Berbanding Era Sentralisasi*. Bandung: Widya Padjadjaran. 2011.
- Cheema & Rondinelli. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. California: Sage Publication. 1983.
- Dahl, R. A. *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press. 1971. Romli, Lili. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2007.
- Emmerson, D. K. *Indonesia's Elite: Political Culture and Culture Politics*. Ithaca: Cornell University Press. 1978.
- Junaidi. *Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Kerangka Otonomi Daerah dan Demokratisasi*. Riau: Fakultas Hukum Universitas Riau. 2013.
- Lay. Cornelis. "Pilkada Langsung dan Pendalaman Demokrasi". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol 11 no 1, 2007. 63-92.
- Mariana, Dede. *Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal di Indonesia*. Bandung: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia. 2009.
- Sorensen, George. *Demokrasi dan Demokratisasi, Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang sedang Berkembang*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar. 2003.
- Suyatno. "Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia". *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*. vol. 1 no. 2. 2016: 213.

Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015