

IMPLEMENTASI PENGISIAN JABATAN KEPALA DAN WAKIL KEPALA DAERAH BERDASARKAN UUD 1945 DI TENGAH KEBERAGAMAN DAERAH

RIDWAN MUKTI

Dosen Universitas Musi Rawas, Jl. Pembangunan I Komplek Perkantoran Pemerintah Kabupaten Musi Rawas Kelurahan Air Kuti, Kec. Lubuklinggau Timur Provinsi Sumatera Selatan, Telp: (0733) 451920, 451947, Fax: (0733) 451646, Hp: 0811784555, E-mail: ridwanmukti1963@yahoo.com

ABSTRAK

Adanya perubahan ketentuan Pasal 18 UUD 1945, telah membawa perubahan yang cukup besar pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah, yang sebelumnya kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, saat ini telah diubah dengan cara pemilihan secara demokratis. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan sebagai berikut : "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Istilah "*dipilih secara demokratis*" berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut diimplementasikan melalui ketentuan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur bahwa semua kepala daerah baik gubernur, bupati dan walikota dipilih dalam satu pasangan calon secara langsung oleh rakyat. Dalam kenyataannya ketentuan undang-undang tersebut diberlakukan untuk semua daerah tanpa mempertimbangkan adanya fakta keberagaman daerah, sehingga telah menuai berbagai persoalan. Padahal konstitusi tidak secara definitif menetapkan cara pemilihan demikian itu. Demikian pula uniformitas terhadap keberagaman daerah termasuk dalam hal penyeragaman sistem rekrutmen atau pengisian jabatan kepala daerah dirasakan bertentangan dengan fakta keberagaman Indonesia.

Kata Kunci : Kepala Daerah, Keberagaman Daerah.

ABSTRACT

The amendment of Article 18 UUD 1945, has brought significant changes in the regional administration. One of the changes associated with the position of head region, which previously for this position and for the vice of head region elected by the Legislative Council, Now it is elected through election. Article 18 paragraph (4) UUD 1945 states as follows : " Governor, Regent, and Mayor respectively as head of the provincial government, district, and city elected democratically. " Term " democratically elected " under Article 18 paragraph (4) UUD 1945 is implemented through the provisions of Article 56 paragraph (1) of Law No. 32 of 2004 on Regional Government, which stipulates that all regional heads both governors, regents and mayors elected as a pair of candidates directly by the people. In fact, the provisions of the law apply to all areas without considering the fact different areas , so it has attracted a wide range of issues. Though the constitution does not definitively establish that such electoral procedures. Similarly uniformity to diversity in terms of uniformity of areas including recruitment system or filling the post of regional head felt at odds with the fact of diversity in Indonesia .

Keywords : Regional Head, Regional Diversity.



I. PENDAHULUAN

Salah satu karya nyata bangsa Indonesia setelah reformasi sistem ketatanegaraan adalah adanya perubahan UUD 1945, selain telah merubah tata kehidupan berdemokrasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, juga sistem pemerintahan yang telah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, pemerataan keadilan, serta memperhitungkan berbagai aspek yang berkaitan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah.

Pendiri bangsa ini menyadari bahwa Negara Republik Indonesia adalah bangsa heterogen yang terbagi dalam berbagai daerah. Masing-masing daerah memiliki keunikan karakteristik terutama adat istiadat yang diakui eksistensinya sebelum terbentuk Republik Indonesia. Keberagaman suku bangsa tersebut disertai berbagai atribut sosial dan budaya menjadi pembentuk bangsa dan negara Indonesia. Sekalipun pada dasarnya Indonesia itu beragam, namun dengan adanya kebulatan tekad untuk tetap mempertahankan keberlangsungan bentuk negara kesatuan (*unitaris*) yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka uniformitas dianggap wujud dari visi negara modern Indonesia, selain itu dimaksudkan pula untuk menghindari kekhawatiran praktik Negara Federal. Oleh karena itu, Indonesia “dibagi atas” sesuai Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, dan

bukan “terdiri dari”. Hal ini untuk mempertegas bahwa di daerah tidak ada “*staat*” menurut konsep Negara Kesatuan.

Di satu sisi, dilakukannya perubahan ketentuan Pasal 18 UUD 1945, telah membawa perubahan yang cukup besar pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah, yang sebelumnya kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sekarang telah diubah dengan cara pemilihan secara demokratis (Suharizal, 2012 :1). Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan sebagai berikut : “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Istilah “*dipilih secara demokratis* “ bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan Kepala Daerah langsung oleh rakyat ataupun oleh DPRD seperti yang pada umumnya pernah dipraktekan di daerah–daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Jimly Asshiddiqie, 2002 : 22). Sementara di sisi lain, berdasarkan fakta yang terjadi sekarang adalah bahwa Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut diimplementasikan melalui ketentuan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur bahwa semua kepala daerah baik gubernur, bupati dan walikota dipilih dalam satu pasangan calon secara langsung oleh rakyat. Dalam kenyataannya ketentuan undang-undang tersebut diberlakukan untuk semua daerah tanpa mempertimbangkan adanya fakta keberagam daerah,

sehingga telah menuai berbagai persoalan. Diantaranya sering terjadi konflik atau kerusuhan, boros atau mahal, *money politic*, politisasi birokrasi, politisasi anggaran, kompetensi rendah, pecah kongsi dengan wakil, rasionalitas rendah, bersengketa di pengadilan, dan akar budaya tercerabut serta tatanan masyarakat komunal yang merupakan ciri khas masyarakat Pancasila terkikis oleh individualistis dan sekuler, dan sebagainya.

Di sini kata "*dipilih secara demokratis*" sudah bergeser maknanya karena telah disalah-artikan hanya sebagai pemilihan secara langsung serta diperlakukan secara seragam pada semua daerah, padahal konstitusi tidak secara definitif menetapkan cara pemilihan demikian itu. Demikian pula uniformitas terhadap keberagaman daerah termasuk dalam hal penyeragaman sistem rekrutmen atau pengisian jabatan kepala daerah dirasakan bertentangan dengan fakta keberagaman Indonesia.

Berdasarkan latar belakang di atas dapat disimpulkan bahwa pilkada dipilih melalui sistem perwakilan dalam prakteknya telah menimbulkan masalah, demikian pula dengan sistem pemilihan secara langsung pun seperti dewasa ini ternyata lebih bermasalah. Akar permasalahan tersebut terungkap, bahwa aturan hukum pilkada yang ada sekarang ini bermasalah, yaitu diawali oleh pergeseran penafsiran makna anak kalimat "*dipilih secara demokratis*" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagai landasan operasional aturan pelaksana

pilkada untuk Indonesia menjadi diseragamkan. Padahal, UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 18 hanya terdiri dari satu bab, satu pasal dengan satu ayat saja, sehingga tafsir untuk pilkada diseragamkan melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tidak masalah. Namun, pasca amandemen, Pasal 18 UUD 1945 berubah menjadi satu bab, tiga pasal dengan sebelas ayat, sehingga permasalahan daerah termasuk di dalamnya ada pengaturan tentang pilkada menjadi semakin kompleks.

Beranjak dari permasalahan tersebut, berdasarkan pengamatan dan pengalaman dalam penelitian, serta ditunjang pangalaman dalam Kepala Daerah guna membatasi kompleksitas cakupan bahasan terhadap permasalahan pilkada di Indonesia yang terus bermasalah, penulis membatasinya dengan pokok-pokok permasalahan bagaimana makna "*dipilih secara demokratis*" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dikaitkan dengan pasal lainnya dalam UUD 1945, mengapa makna "*dipilih secara demokratis*" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 ditafsirkan oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menjadi pilkada yang diseragamkan, bagaimana implementasi Pengisian Jabatan Kepala Daerah berdasarkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 di tengah keberagaman daerah dalam bingkai NKRI".

II. PEMBAHASAN

A. Makna “Dipilih Secara Demokratis” dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 Dikaitkan dengan Pasal Lainnya dalam UUD 1945

Pemilihan kepala daerah dengan sistem beragam di Indonesia sebenarnya adalah sebuah keniscayaan untuk menjawab tuntutan pluralitas. Kemajemukan Indonesia dengan karakter daerah yang khas yaitu kekhususan dan keistimewaan daerah telah mendapat perhatian serius Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) ketika melakukan pembahasan amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). MPR-RI hasil pemilihan umum Era Reformasi Tahun 1999 pada masa persidangan saat itu tetap bersikukuh untuk meneruskan amanat para pendiri Bangsa Indonesia, yakni sesuai konsensus. Empat konsensus Badan Pekerja-MPR-RI periode 1999-2004 sebelum melakukan amandemen UUD 1945, salah satunya ialah konsensus untuk tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). UUD 1945, Pasal 37 Ayat (7), berbunyi; “ *khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan*”. Hal ini dikarenakan ketika itu muncul wacana untuk berubah ke bentuk Negara Federal yang dipelopori oleh Amin Rais sebagai Ketua MPR-RI. Persidangan MPR-RI ketika itu juga dipertimbangkan realitas keberagaman Indonesia termasuk dalam hal cara pemilihan pejabat politik di daerah. Untuk itulah

maka bunyi amandemen pasal konstitusi tentang pemilihan kepala daerah yang terdapat dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, Amandemen Kedua Tahun 2000. Lembaran Negara R.I. Tahun 2006 Nomor 12 dirumuskan menjadi berikut ini: "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*".

Susunan kata "*dipilih secara demokratis*" pada ketentuan konstitusi Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut mengandung makna, bahwa rekrutmen kepala daerah dapat dipilih dengan sistem langsung dan dapat pula dengan sistem perwakilan, yang penting adalah demokratis. Persoalan pemilihan sistem langsung atau perwakilan diserahkan konstitusi untuk diatur pada tataran undang-undang. Untuk menjawab bagaimana merumuskan norma secara tepat terhadap aturan pelaksana pilkada, melalui penafsiran secara tepat pula terhadap makna abstrak "*dipilih secara demokratis*" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, penulis mencoba mengkajinya dengan mempertimbangkan 16 pasal UUD 1945 lainnya yang terkait dengan perintah konstitusi untuk penyelenggaraan pilkada di Indonesia.

Konstitusi memang sudah mengatur permasalahan yang berkaitan dengan pilkada pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, tetapi pasal tersebut tidak boleh ditafsirkan secara parsial karena tidak berdiri sendiri. Menurut hemat penulis, ada 16 pasal lain dalam pasal-pasal UUD 1945 tersebut

berkaitan erat dan tidak boleh dipisahkan satu sama lain. *Pertama*, terdiri dari 5 pasal, yakni; *Pertama*, Pasal 1 ayat (1) berbunyi; “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. *Kedua*, Pasal 1 ayat (2), berbunyi; “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. *Ketiga*, Pasal 1 ayat (3), berbunyi; “Negara Indonesia adalah negara hukum”. *Keempat*, Pasal 4 ayat (1), berbunyi; “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. *Kelima*, Pasal 37 ayat (7), berbunyi; “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”. Menurut hemat penulis, kelima pasal konstitusi di atas dikaitkan dengan pengisian jabatan kepala daerah harus terkonsep dalam koridor NKRI, demokrasi, negara hukum, dan pemerintahan presidensial. Dengan kata lain, kelima pasal konstitusi dimaksud diartikan bersifat final atau harga mati untuk NKRI.

Namun, persoalannya adalah bentuk negara kesatuan Republik Indonesia yang bagaimanakah yang ideal itu?. Demokrasi seperti apa dan Negara Hukum yang bagaimanakah yang hendak diwujudkan?. Sistem pemilihan lokal yang demokratis seperti apakah yang harus dipilih dalam menyikapi keberagaman daerah-daerah di Indonesia, sekaligus untuk memperkuat kekuasaan pemerintahan oleh Presiden?. Kesemua itu perlu dilakukan pendalaman, karena di sinilah letak kesalahan yang menjadi

penyebab masuknya semua aliran atau paham terhadap negara kesatuan, paham demokrasi, dan paham negara hukum, serta sistem pemilihan liberal “one man one vote” yang dipelopori oleh dunia Barat ke dalam konsep pilkada langsung kita sekarang ini.

Selanjutnya kelompok kedua, terdiri dari 6 bab 11 pasal, yakni; Pertama, Pasal 18 ayat (1) berbunyi; “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Kedua, Pasal 18 ayat (2), berbunyi; “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Ketiga, Pasal 18 ayat (5), berbunyi; “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Keempat, Pasal 18 ayat (6), berbunyi; “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi luas dan tugas pembantuan”. *Kelima*, Pasal 18 ayat (7), berbunyi; “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”.

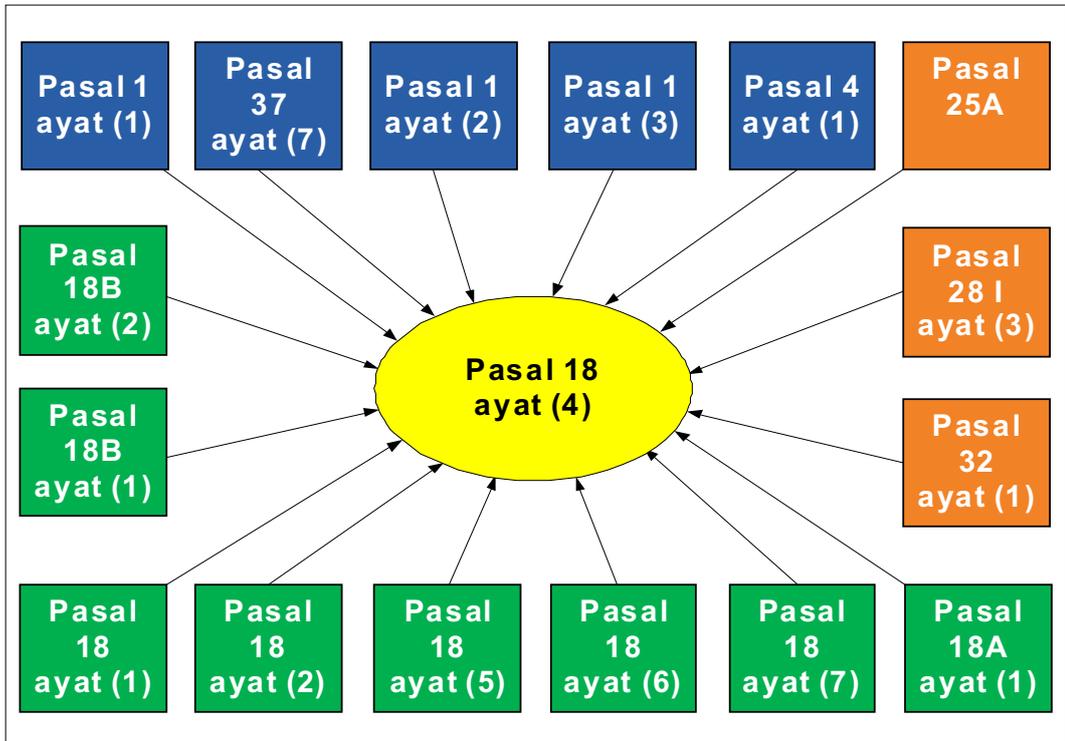
Keenam, Pasal 18A ayat (1), berbunyi; “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota,

atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah". *Ketujuh*, Pasal 18B ayat (1), berbunyi; "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". *Kedelapan*, Pasal 18B ayat (2), berbunyi; "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang". *Kesembilan*, Pasal 25A, berbunyi; "Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. *Kesepuluh*, Pasal 28 I ayat (3), berbunyi; "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban". Terakhir, *Kesebelas*, Pasal 32 ayat (1), berbunyi; "Negara memajukan kebudayaan nasional di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya".

Sebelas pasal konstitusi tersebut dapat dimaknai, bahwa pengisian jabatan kepala daerah yang dipilih secara demokratis terkonsep secara beragam. Artinya UUD 1945 memberikan ruang demokrasi terhadap realitas keberagaman, bukan diatur seragam. Dengan demikian makna legitimasi

pilkada pun menurut sebelas pasal konsitusi tersebut sudah dilimpahkan dan menjadi kewenangan daerah, sehingga dengan demikian dapat diatur dengan aturan hukum daerah.

Mencermati pasal-pasal terkait di atas, kesimpulan terhadap 17 pasal konstitusi tersebut mempertegas bahwa pemilihan sistem pilkada tidak ditujukan untuk melahirkan kultur masyarakat liberal individual kapitalistik, melainkan untuk mewujudkan kebersamaan dalam kekeluargaan masyarakat gotong royong. Terkonsep beragam, berkearifan lokal, tunggal ika dalam kebhinekaan, final dalam bingkai NKRI, serta dapat memperkokoh kekuasaan pemerintahan presidensial. Dengan demikian aturan hukum pilkada sekarang ini jelas belum berfungsi sebagai alat rekayasa sosial untuk merubah perilaku baik “yang dipilih” maupun “pemilih” menuju terciptanya kultur masyarakat demokratis Pancasila.



penetapannya dilakukan oleh pemerintah pusat. Selanjutnya undang-undang tersebut terus mengalami perubahan selaras dengan tuntutan perkembangan kemajuan hubungan antara pusat dengan daerah, yakni berubah menjadi Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, Undang-Undang No. 1 Tahun 1957, Penpres No. 6 Tahun 1959 dan Penpres 5 Tahun 1960, Undang-Undang No.18 Tahun 1965, dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang sempat berlaku paling lama (25 tahun). Di sini kepala daerah dipilih di tingkat daerah dan kemudian diusulkan ke pusat untuk ditetapkan.

Selanjutnya, produk hukum di era reformasi yakni Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang masih mengacu kepada Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan tersebut, selanjutnya setelah perubahan Pasal 18 UUD 1945, mengacu kepada Pasal 18 ayat (4), kemudian undang-undang tersebut diperbaharui melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 berikut penyempurnaannya melalui Perpu No. 3 Tahun 2005 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 8 Tahun 2005, dan untuk seterusnya menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Bahkan ada beberapa bagian pengaturan tentang lembaga penyelenggara dan pengawas pemilihan kepala daerah dicantolkan pada Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Pemilu. Di sini kepala daerah dipilih dan ditetapkan oleh daerah. Demikian pula halnya dalam *draft* Rancangan Undang Undang (RUU) Pilkada yang

sekarang ini sedang dalam tahap pembahasan, kepala daerah tetap dipilih dan ditetapkan oleh daerah.

Berdasarkan rangkaian 17 pasal UUD 1945 berikut regulasinya yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pada uraian di atas yang dijadikan titik tolak dalam kajian ini, serta berdasarkan Perubahan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen yaitu dari satu pasal satu ayat menjadi tiga pasal sebelas ayat tersebut, yang juga merupakan titik tolak dalam kajian-kajian untuk mengukur gejala perubahan kebijakan desentralisasi ke arah yang lebih nyata. Di sini terlihat jelas, bahwa desentralisasi politik yang selama ini “setengah hati” (Harian ANTARA-News, Sabtu 19 Nopember 2011) kini telah menjadi kenyataan, di mana daerah diberikan kewenangan sepenuhnya dalam hal rekrutmen kepemimpinan di daerah dan dapat melaksanakan otonomi daerah sesungguhnya. Persoalannya ialah apabila dikaitkan dengan tujuan negara dalam berdemokrasi apakah praktik pilkada sekarang ini sudah sejalan atau mungkin sudah melenceng dari cita-cita luhur Bangsa Indonesia untuk mewujudkan masyarakat demokratis Pancasila.

Melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 daerah memiliki kebebasan dan berprakarsa untuk mengatur daerahnya sendiri, termasuk dalam hal pemilihan kepala pemerintahan daerah atau sering disingkat dengan kepala daerah, dan kemudian untuk selanjutnya pemilihan kepala daerah mulai populer dengan sebutan “Pilkada”. Istilah pilkada adalah singkatan dari



“pemilihan kepala daerah”. Pilkada mulai dikenal masyarakat Indonesia yakni pada saat pasca reformasi, akibat adanya tuntutan perubahan pola interaksi pusat dengan daerah yang sebelumnya hanya bersifat administratif, bergeser ke pola hubungan yang bersifat politik, yakni antara negara (*state*) dengan masyarakat lokal (*society*) dalam kerangka perluasan demokratisasi yang berbasis pada pemberdayaan masyarakat. Dengan filosofi untuk mendekatkan akses *public service delivery*, yaitu relasi antara negara dan masyarakat/*state-society relation* (Ostrom, Vincent dan Sayrif Hidayat, 2010 : 307). Dimulai ketika dilahirkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai bentuk baru dari demokrasi lokal yang tampil di daerah-daerah sejak 2005 yang merupakan kelanjutan implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Hal tersebut ditandai dengan pembaharuan sistem rekrutmen kepemimpinan di daerah melalui restrukturisasi sistem pemilihan kepala daerah yang lebih demokratis dimana peran daerah menjadi kian otonom dari sebelumnya, dimana dulu daerah berperan sebatas pengusul dari beberapa calon yang lolos pemilihan oleh DPRD untuk kemudian ditetapkan oleh pusat, dan pada awalnya pernah pula hanya melalui penunjukan oleh pusat. Saat ini proses pemilihannya dilaksanakan sistem langsung yaitu dipilih secara langsung, sebelumnya dipilih secara otonom oleh daerah melalui DPRD dan

ditetapkan tanpa peran pusat oleh rakyat di seluruh penjuru Nusantara (Yudi Latif, 2011 : 3).

Berdasarkan uraian di atas, terdapat dua dimensi pengertian yakni pertama adanya relasi antara penguasa dengan rakyat yang diperintah, dimensi kedua yaitu relasi antara pusat dengan daerah. Maurice Duverger menyebutkan, bahwa relasi antara penguasa dan rakyat yang diperintah tercermin dalam tiga cara sistem pemilihan atau pengangkatan penguasa tersebut, yakni pertama dengan cara dimana rakyat tidak diikuti-sertakan, dan cara kedua dimana rakyat diikuti sertakan, serta cara ketiga yaitu dengan sistem campuran (Soehino, 1998 : 203). Sementara itu, relasi antara pusat dengan daerah menurut Soehino dalam bukunya Ilmu Negara tergantung dari bentuk-bentuk negara ditinjau dari susunannya, yakni negara bersusun tunggal yang disebut Negara Kesatuan (Unitaris), dan negara yang besusun jamak yang disebut Negara Federasi (Soehino, 1998 : 204). Untuk negara kesatuan seperti Indonesia pernah memiliki tiga cara, yakni *pertama* dengan cara ditunjuk oleh pusat tanpa melibatkan daerah, *kedua* ialah dengan cara dipilih di daerah sebatas pengusul dan ditetapkan oleh pusat, dan *ketiga* dengan cara dipilih dan ditetapkan di daerah secara final tanpa melibatkan pusat.

Menurut teori kekuasaan, relasi antara *state-society* pada hakekatnya adalah pembatasan (*control*) kekuasaan dengan cara melibatkan masyarakat

dalam proses pengambilan keputusan (*policy making*) maupun pada tahap eksekusi kebijakan (*policy executing*). Untuk kemudian melalui teori kedaulatan (rakyat) disandarkan pada prinsip demokrasi dengan semangat untuk memperkuat penyelenggaraan kedaulatan rakyat dan pelaksanaan hak-hak asasi warga negara serta supaya terjadi peralihan kepemimpinan secara tertib dan damai, yang oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim disebut sebagai tiga tujuan pemilu (Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988 : 332). Di sini, rakyat menjadi titik sentral dalam proses pemilihan, baik sebagai objek maupun subjek pemilihan. Rakyat bersepakat untuk memilih dan dipilih yang pada prosesnya rakyat juga ikut dilibatkan sebagai penyelenggara dan pengawas, kemudian hasilnya ditujukan untuk kepentingan rakyat itu sendiri. Apa motif rakyat (baik sebagai subjek maupun objek) dibalik penyelenggaraan pilkada kita sekarang ini perlu diungkap lebih terperinci dalam sebuah penelitian lapangan. Selanjutnya, perlu dijawab, bermanfaatkah pilkada kita sekarang ini?. Sebandingkah ia dengan beban derita yang harus diterima bangsa ini akibat konflik dan efek negatif pilkada kita sekarang ini?. Jangan-jangan kita hanya mengurus energi bangsa ini melalui penyelenggaraan pilkada yang ternyata hanya jebakan Barat atau sekedar *sweetes* demokrasi yang hanya bersifat prosedural belaka.

Prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) menurut Maswadi Rauf berasal dari nilai - nilai universal yang dikembangkan oleh Barat terlebih dahulu

didahului dengan telah berkembangnya budaya politik demokratis, hingga menghasilkan sistem politik demokrasi yang mapan. Keinginan untuk meniru kemajuan dan kemakmuran di Barat atas keberhasilan sistem politik demokrasi menurut beliau telah meng-ilhami *founding fathers* untuk membangun sistem politik demokrasi pada saat membentuk Negara Republik Indonesia. Tentu saja ketika itu tidak mungkin pula menunda pembentukan Negara Indonesia hingga terbentuk terlebih dahulu budaya politik demokratis masyarakat Indonesia. Meskipun budaya politik demokratis belum berkembang secara luas di dalam masyarakat pada awal kemerdekaan, sistem politik demokrasi sudah menjadi pilihan terbaik ketika itu, bahkan mengabaikan perbedaan antara masyarakat Barat dan masyarakat Indonesia yang memiliki akar budaya yang berbeda (Maswadi Rauf, 2009 : xiii).

Pertentangan konsep demokrasi Barat dengan alur berpikir sejarah Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa Indonesia inilah yang kemudian memunculkan pergeseran penafsiran hingga kepada implementasi pilkada dengan sistem pemilihan langsung yang berjalan sangat bermasalah (Adnan Buyung Nasution, 2010 : 99). Padahal budaya politik di Indonesia adalah bermacam-macam karena masyarakatnya heterogen atau oleh Furnivall disebut *plural society* (Dawam Rahardjo, 2011 : 615). Mayoritas umatnya beragama Islam, menurut Muhammad Alim, adalah masyarakat komunal, bukan individual (Muhammad Alim, 2010 : 189). R. Siti Zuhro dkk. pada

Tahun 2008 dalam rangka memperingati satu abad kebangkitan nasional bekerja-sama dengan The Habibie Center, Hannas Foundation dan Yayasan TIFA menjumpai perbedaan budaya termasuk budaya politik yang kadang-kadang cukup besar di antara suku-suku bangsa di Indonesia. Dari empat provinsi yang menjadi basis penelitian mereka yakni Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, dan Bali ditemukan adanya budaya politik lokal yang sesuai dengan budaya politik demokratis, namun ada pula budaya politik lokal memiliki nilai-nilai demokrasi yang sedikit (R. Siti Zuhro, dkk, 2009 : 270). Selain itu, temuan di lapangan menunjukkan bahwa pada dasarnya terjadi kesenjangan antara budaya nilai yang demokratis dengan budaya perilaku, sehingga parameter demokrasi lokal tidak hanya dapat diukur melalui parameter demokrasi ala Barat akan tetapi lebih dari itu, nilai-nilai komunalisme dan kolektivisme penting untuk dipertimbangkan (R. Siti Zuhro, dkk, 2009 : 271).

Di samping itu, penulis juga akan mencoba mencari motif di balik pilkada dengan harapan mampu mendukung hipotesa penulis, bahwa sebenarnya baik pilkada dengan sistem langsung dan seragam ini tidak ada masalah sepanjang praktiknya tidak bermasalah, akan tetapi tidak demikian adanya. Persoalannya sekarang ini ialah hampir semua pilkada bermasalah. Bahkan menurut data statistik pilkada periode 2005-2010 hingga periode 2010-2015 hampir semuanya pilkada tersebut bermasalah. Berdasarkan data

statistik Mahkamah Konstitusi (MK) Tahun 2010 disebutkan bahwa 70 persen pilkada diselesaikan melalui peradilan MK (www.mahkamahkonstitusi.go.id, diakses tanggal 30 Desember 2010). Mahfud MD pernah berkesimpulan atas kejadian tersebut, yakni disebabkan oleh belum tumbuh dan berkembangnya budaya kalah kompetisi masyarakat lokal dalam berdemokrasi (Mahfud MD, 2011). Ini menunjukkan, bahwa pilkada dalam konteks demokrasi lokal masih diselesaikan oleh aturan hukum, bukan oleh perilaku demokratis yang tercermin dari budaya demokrasi masyarakat lokal. Berarti, pilkada sekarang ini masih menyisakan persoalan filosofis dan sosiologis, yakni berkonsekuensi pada asas keadilan dan kemanfaatan, karena hanya mengedepankan aspek yuridis, yakni asas kepastian. Akhirnya legitimasi aturan hukum yang lebih dominan pada aspek yuridis tersebut akan runtuh dan jebol pertahanannya akibat rendahnya legitimasi filosofis dan sosiologis. Belum lagi fenomena sosial lainnya yang secara kasat-mata mulai terlihat adanya benturan kultural yang cukup serius. Untuk itulah perlu diteliti apa motif masyarakat sebagai pelaku dibalik pilkada, baik sebagai kandidat yang akan dipilih, pemilih, maupun sebagai penyelenggara pilkada. Harus ditemukan apa jawaban dari pertanyaan, kenapa pilkada kita sekarang ini jadi bermasalah dan berpotensi merusak tatanan sosial budaya kekeluargaan dan gotong-royong sebagai fondasi berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (Yudi Latif, 2011 : 56).

C. Implementasi Pengisian Jabatan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 di Tengah Keberagaman Daerah dalam Bingkai NKRI”

Secara filosofis kepala daerah, baik gubernur, bupati, walikota, atau sebutan lainnya adalah bagian dari unsur penyelenggara pemerintahan dalam NKRI. Penyelenggara pemerintahan tersusun secara berjenjang mulai dari penyelenggara tingkat pusat sampai ke provinsi, kabupaten, kota, maupun hingga ke desa-desa. Para kepala daerah menduduki jabatannya dibatasi oleh waktu sesuai dengan masa jabatan untuk masing-masing jabatan tersebut. Dengan perkataan lain jabatan sebagai kepala daerah adalah bersifat sementara, dan apabila masa jabatan berakhir disiapkan pula pejabat baru untuk melanjutkan jabatan kepala daerah itu untuk masa jabatan berikutnya. Begitulah seterusnya silih berganti kepala daerah yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan sebagai bagian dari sistem pemerintahan nasional.

Guna menjaga keberlanjutan pelaksanaan pemerintahan dan kepemimpinan oleh seorang kepala daerah, diperlukan mekanisme rekrutmen atau pengisian jabatan kepala daerah. Dalam tatanan pemerintahan yang demokratis, pengisian jabatan sebagai kepala daerah dilakukan secara demokratis pula. NKRI sebagai negara hukum yang konstitusional telah merumuskan prinsip demokratis bagi pemilihan kepala daerah sebagaimana terdapat pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Prinsip demokratis dalam pengisian jabatan kepala daerah tersebut harus melihat

realitas keberagaman yang disesuaikan dengan karakteristik kekhususan dan keistimewaan serta keunikan masing-masing daerah.

Indonesia adalah bangsa heterogen terbagi dalam berbagai daerah. Masing-masing daerah itu memiliki kekhasan adat istiadat yang diakui eksistensinya sebelum terbentuk Republik Indonesia. Secara geografis antar masing-masing daerah itu juga memiliki perbedaan mencolok termasuk luasan wilayah, jumlah penduduk, ketersediaan infrastruktur terkait aksesibilitas, tingkat kesejahteraan dan perekonomian serta sumber daya alam yang berbeda antara satu dengan lain daerah. Praktik demokrasi dengan cara penyeragaman rekrutmen jabatan kepala daerah terhadap realitas keberagaman daerah tersebut direspon beragam pula oleh masing-masing daerah. Muncul resistensi untuk tampil tidak seragam, misalnya dalam hal penetapan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, membuktikan bahwa “politik hukum” (*legal policy*) pusat tidak selamanya dapat “dipaksakan”, sebab konstitusi memberi ruang untuk beragam dengan menghormati kekhususan dan keistimewaan serta kekhasan masing-masing daerah. Menurut Saldi Isra sebagai sebuah *legal policy*, Pasal 56 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Karena mempersempit makna “dipilih secara demokratis” menjadi “dipilih langsung” diterima sebagai *legal policy*...”

Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 18 ayat (6) sebagai berikut :

“Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”, sehingga dengan demikian amandemen UUD 1945 secara jelas sudah mempertimbangkan kemungkinan akan muncul praktik pemilihan kepala daerah asimetris berikut dengan aturan hukum daerah (peraturan daerah) apabila diperlukan untuk menjawab keberagaman serta luasnya NKRI. Demikian pula, geografi Indonesia adalah negara kepulauan yang disebut dengan istilah *archipelago*. Terdiri dari ribuan pulau, ada pulau besar dan ada pulau kecil, ada daerah daratan dan ada pula daerah kepulauan, ada daerah pegunungan dan ada pula daerah pesisir, ada daerah berpenduduk padat dan ada pula daerah yang jarang penduduknya, ada daerah mayoritas pemeluk agama Islam dan ada pula daerah yang Islamnya minoritas, ada daerah perkotaan dan banyak pula daerah perdesaaan, ada daerah yang sudah maju dan banyak pula daerah yang masih terkebelakang, ada daerah yang adat istiadatnya masih kental dan ada pula yang sudah terkikis dan sama sekali pudar, serta masih banyak lagi daerah-daerah yang memiliki perbedaan mencolok lainnya. Berkaitan dengan kondisi geografis tersebut, ketika demokrasi diperkenalkan kepada bangsa yang sangat majemuk ini sudah tentu beragam pula cara masing-masing daerah tersebut dalam meresponnya. Menurut R. Siti Zuhro dkk. hasil penelitian yang mengkaitkan antara

demokrasi dan budaya politik lokal menyebutkan bahwa di empat daerah yang diteliti memberikan nuansa keberagaman dan kekhasannya masing-masing ketika merespon demokratisasi lokal. (R. Siti Zuhro dkk., 2009 : 268).

Secara umum dari berbagai sumber data, menurut hasil penelitian R. Siti Zuhro dkk. (R. Siti Zuhro dkk., 2009 : 31-34) disebutkan, bahwa tidak semua daerah-daerah mampu merespon secara positif konsep pilkada yang diterapkan secara seragam dengan pemilihan sistem langsung. Banyak daerah-daerah terjebak konflik secara tak berkesudahan yang terus menerus bermusuhan akibat pilkada. Ibarat pepatah “api dalam sekam”, ibarat “perang dingin” muncul permusuhan antara kandidat serta para pendukungnya secara tak berkesudahan yang tak tampak dipermukaan akan tetapi cukup parah terpendam di dalamnya. Dipendam bukan karena muncul sebuah kesadaran untuk berdemokrasi, melainkan karena takut bersinggungan dengan hukum yang memaksa. Di samping itu, terdapat fakta yang menunjukkan bahwa masih adanya resistensi daerah untuk mendapatkan perlakuan berbeda karena kekhususan dan keistimewaan. Kenapa Nanggroe Aceh Darussalam boleh berbeda, Daerah Khusus Ibukota boleh berbeda, Daerah Istimewa Yogyakarta baru saja selesai berproses untuk tetap berbeda (GBPH Pabukusumo, Sabtu 31 Maret 2012 : 2), demikian pula otonomi khusus Papua berdasarkan Undang Undang No. 21 Tahun 2001 dengan

kekhasan tatacara pemilihan kepala daerah yang diatur Perdasus, walaupun menurut putusan Mahkamah Konstitusi akhirnya di Papua dilaksanakan pilkada langsung juga tidak dilaksanakan sesuai Undang-Undang Otsus dan penyelenggaranya adalah KPU; sementara daerah lain harus seragam. Kondisi ini merupakan potensi konflik yang mengancam Negara Kesatuan. Hal ini, kalau dicermati dari masing-masing daerah memiliki sejarah yang berbeda-beda. Keberadaan dimaksud telah diakomodir dalam konstitusi berupa pengakuan dan dihormati dengan cara memberi ruang berkembangnya kearifan lokal. Pengakuan dan penghormatan tersebut dikristalisasi dalam “Bhineka Tunggal Ika”.

Reformasi, menuntut perubahan model pemerintahan daerah dari *structural efficiency model* menjadi *local democracy model*. Desentralisasi telah menjadi konsensus di Indonesia sejak Indonesia berdiri. Bahkan sampai saat ini telah ada tujuh undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang No. 1 Tahun 1945, Undang-Undang No. 22 Thn. 1948, Undang-Undang No. 1 Tahun 1957, Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Perubahan ini mengakibatkan bergeser pula sistem pemilihan kepala daerah ke arah *state-society relation*, tidak lagi *head-local government*. Pergeseran tersebut berimplikasi sangat luas dan mendasar, yakni: (a) dari paradigma sistem

politik yang kurang demokratis bergeser ke paradigma yang lebih demokratis;

(b) dari paradigma sistem pemerintahan dengan tata hubungan pusat dan daerah yang disebut desentralisasi setengah hati menjadi lebih desentralistik. Menurut Pheni Chalid, pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang *setengah hati* dan berada dipersimpangan jalan tentu saja harus dikembalikan ke koridor yang sesungguhnya. Untuk inilah, peran lembaga mediasi seperti *Partnership for Governance Reform* (PGR) dapat memfasilitasi NGO dan CSO yang dibutuhkan untuk membangun kapasitas masyarakat agar dapat berpartisipasi secara nyata dalam pembangunan (Pheni Chalid, 2005 : 13);

(c) dari paradigma posisi dan peran daerah dalam tata hubungan dengan negara dimana daerah sebagai objek bergeser ke paradigma daerah sebagai subjek; (d) dari paradigma sistem rekrutmen kepala daerah dipilih secara demokratis oleh daerah otonom dengan campur tangan pusat bergeser ke paradigma pemilihan demokratis tanpa campur tangan pusat; (e) dari paradigma kebijakan otonomi daerah yang bersandarkan pada pemerintahan daerah otonom bergeser ke paradigma otonomi luas dimana masyarakat sangat otonom; (f) dari paradigma lama dimana daerah selama ini dikelola secara seragam oleh pusat sekarang bergeser ke paradigma pengelolaan daerah-daerah secara beragam. Konsekuensi dari pergeseran paradigma tersebut muncul dalam tataran asas konstitusi pasca amandemen UUD 1945, menjadi “*dipilih secara demokratis*”.

Rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang dijadikan landasan konstitusional pilkada, yakni; *“dipilih secara demokratis”* tersebut sudah tepat. Namun muncul persoalan ketika norma pada tataran dogma dirumuskan secara tidak tepat. Ketidaktepatan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang menghendaki pilkada dilaksanakan dengan sistem pemilihan langsung dan diterapkan pada semua daerah tanpa perkecualian, menjadi penyebab kenapa pilkada tersebut bermasalah. Pembentukannya pun terburu-buru dan setengah diam-diam sehingga terkesan dipaksakan. Hal ini menimbulkan protes keras masyarakat dan pemberitaan di berbagai media. Masyarakat tidak puas, masyarakat tidak pernah mengetahui akan diadakannya uji publik, serta merasa tidak pernah dilibatkan dalam proses perubahan Undang-Undang No. 22 Tahun 2009, yang kemudian dirubah menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004. Padahal data empirik mengungkapkan kemajemukan budaya masyarakat Indonesia. Seharusnya norma pada tataran dogma atau aturan operasional pilkada dirumuskan menjadi; *“pilkada dapat dilaksanakan dengan sistem pemilihan langsung maupun sistem perwakilan, atau sistem campuran”*. Di sini keberagaman budaya diberikan ruang kepada daerah-daerah supaya memilih mana yang cocok di antara ketiga sistem pemilihan demokratis tersebut yakni sesuai dengan budaya masyarakat lokal (Sri Sultan Hamengkubono X, 30 Maret 2012) di daerah. Dan yang terpenting harus berkecenderungan dengan



sistem pemilihan bukan atas penunjukan. Menurut kacamata teori politik, bahwa model pemilihan yang paling ideal dan demokratis adalah apabila dilaksanakan pemilihan secara langsung oleh rakyat. Hal ini bukan berarti pemilihan dengan sistem perwakilan adalah tidak demokratis. Pemilihan secara langsung sudah dikenal sejak zaman Plato. Ketika itu pemilihan dilakukan oleh masyarakat kota kecil zaman Yunani bernama "*Polis*", di mana penduduk dewasa kecuali wanita pada saat itu melaksanakan pemilihan secara langsung untuk memilih penguasa *Polis*. Namun, berselang muncul dan berkembang negara modern dengan fungsi negara semakin kompleks akibat pesatnya pertumbuhan penduduk, maka pemilihan secara langsung semakin sulit dilaksanakan, sehingga muncul pemilihan sistem perwakilan.

Namun, persoalan kompleksitas pemilihan sistem langsung akibat besarnya jumlah pemilih karena faktor ledakan pertumbuhan penduduk tersebut untuk saat ini sudah semakin dapat diatasi melalui pesatnya kemajuan teknologi. Bahkan, dukungan teknologi canggih terhadap pemilihan sistem langsung dengan jumlah pemilih yang besar mampu dihasilkan dengan cepat serta dengan tingkat keakuratan yang tinggi. Meskipun teknologi canggih telah mampu memfasilitasi pemilihan sistem langsung dengan baik, bukan berarti substansi pemilihan atau hakekat pilkada sudah dapat mencapai tujuan demokrasi. Di sini, teknologi jelas terlihat hanya sebagai alat, bukan esensi dan tujuan dari pemilihan sistem langsung. Meskipun demikian,

kehadiran teknologi seperti halnya program e-KTP amat sangat berarti bagi sistem pemilihan langsung yang melibatkan pemilih dalam jumlah besar.

Setelah memahami bahwa pilkada model seragam, sebagaimana berdasarkan uraian di atas, ternyata banyak menimbulkan masalah, dan kemudian penulis mengusulkan untuk diganti dengan pilkada model beragam, maka yang patut untuk dipertimbangkan adalah bagaimana bentuk aturan hukumnya. Seperti apa bentuk aturan hukum yang mampu memfasilitasi konsep pilkada beragam tersebut?. Bentuk aturan hukum dimaksud apakah cukup pada level undang-undang atau dapat didelegasikan pada level peraturan daerah (perda), atau perlu kombinasi dari kedua-duanya (undang-undang dan perda)?. Sebab, sebagaimana ditegaskan oleh konstitusi bahwa Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machsstaat*), sehingga semua kebijakan yang mengatur publik seyogianya berlandaskan pada hukum, dan oleh karena itu kebijakan hukum untuk mengatur implementasi pilkada harus taat asas, di mana Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum, dan UUD 1945 merupakan hukum dasar yang wajib dijadikan landasan hukum dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas, peraturan perundang-undangan yang merupakan bagian dari sistem hukum (selain struktur dan kultur) yang mengatur tentang pilkada tersebut, wajib perifikasi sistem dengan

menggunakan batu-uji Pancasila dan UUD 1945, serta harus selaras dengan satu kesatuan sistem hukum nasional. Oleh sebab itu, pengaturan tentang pilkada perlu dianalisis lebih mendalam untuk mencari jawaban apakah konsep pilkada beragam ke depan masih diperlukan aturan hukum terpusat semata, bukankah daerah-daerah juga telah memiliki kewenangan untuk membuat perda yang merupakan bagian dari satu kesatuan hirarki dalam sistem hukum nasional, dengan penjelasan sebagai berikut :

Pertama, menurut konstitusi pasca amandemen bahwa pilkada sudah menjadi hajat daerah, karena kewenangan ada di daerah dan sudah dilaksanakan secara otonom oleh daerah, yakni; daerah yang menyelenggarakan, daerah pula yang melakukan pemilihan, dan daerah juga yang melakukan penetapan (kecuali untuk sekarang ini apabila terjadi sengketa pilkada sehingga masih perlu ditangani oleh pusat), dan pada akhirnya daerah pula yang menanggung resiko terbesar ataupun *benefit* akibat proses politik di daerah yang bersangkutan. Artinya, baik dari sisi proses maupun dari sisi hasil pilkada dapat dikatakan terlaksana secara otonom oleh daerah. Dengan demikian pilkada telah memiliki legitimasi politik seutuhnya di daerah, dan oleh karena itu pula seharusnya pilkada berlegitimasi hukum di daerah. Sehingga pertanyaan hukumnya adalah; masih perlukah aturan hukum pusat untuk mengatur pilkada yang konon telah memiliki legitimasi baik politik maupun hukum di daerah otonom?. Secara teori, seharusnya bentuk aturan hukum

daerah mampu mengkonkritkan keputusan politik di daerah. Ketika legitimasi politik berada di daerah, sehingga kewenangan pembentukan aturan hukum pun ada di daerah, dengan demikian legitimasi hukum pun seharusnya cukup dengan aturan hukum daerah.

Kedua, bahwa pengawasan atau pengujian terhadap perda-perda tentang pilkada sistem beragam harus tetap diatur secara ketat oleh undang-undang terutama yang mengatur tentang pokok-pokok pilkada sistem beragam. Pengembangan terhadap aturan hukum (daerah) yang semakin plural ke depan akan menjadi lebih dinamis dan mampu mem-*back-up* sistem pilkada beragam dalam memperkuat integrasi bangsa sekaligus ketahanan nasional yang utuh dalam satu kesatuan dalam bingkai NKRI, untuk menuju terwujudnya kultur masyarakat demokratis Pancasila. Sementara itu, aturan hukum pusat (nasional) yang mengatur tentang pilkada cukup mengatur hal-hal pokok dan lebih fokus kepada penyelesaian administratif apabila terjadi sengketa pilkada serta pengaturan administratif penetapan lainnya, bukan politik. Karena desentralisasi politik kepada daerah untuk menentukan model pilkada seperti apa yang cocok untuk daerahnya menurut konsep pilkada sistem beragam sudah dilimpahkan kewenangannya oleh undang-undang kepada perda.

Mencermati perjalanan sejarah Bangsa Indonesia yang disertai dengan pengalaman panjang bangsa ini dimulai sejak tiga setengah abad masa

penjajahan menunjukkan bukti, bahwa Indonesia telah mengenal sistem rekrutmen kepemimpinan di daerah. Di jaman kemerdekaan Bangsa Indonesia dalam rekaman sistem ketatanegaraan Indonesia pernah mengenal dua cara pemilihan kepala daerah, yakni; 1) dengan cara pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan 2) pemilihan langsung oleh rakyat. Kedua cara pemilihan kepala daerah tersebut semuanya bermasalah. Bahkan, sebelumnya, yakni ketika di jaman awal kemerdekaan hingga orde lama berakhir, kepala daerah pernah berdasarkan sistem penunjukan oleh kekuasaan setingkat di atasnya.

Pemilihan sistem perwakilan pernah diterapkan sebelumnya yaitu dipilih oleh anggota DPRD. Namun, ketika itu muncul stigma negatif karena sering terjadi arogansi oknum anggota DPRD (Amzulian Rivai, 2003 : 73) dan praktek transaksional, serta oligarki elit partai politik. Kepala Daerah yang dihasilkan melalui pemilihan sistem perwakilan tersebut sering tidak mengenal dan tidak dikenal secara baik oleh masyarakatnya.

Terlepas dari sekian banyak kelemahan, pilkada sistem perwakilan dalam konteks *political education* mengandung hal positif, terutama tidak terjadi gesekan pada akar rumput yang dapat merusak tatanan sosial, dan kalau pun terjadi gesekan hanya pada tataran elite serta relatif lebih mudah untuk dipulihkan. Sebaliknya pilkada sistem pemilihan secara langsung dewasa ini telah mengakibatkan perluasan *political transaction* serta perluasan konflik

sampai ke akar rumput, dan dapat merusak tatanan nilai dan budaya masyarakat di daerah.

Adnan Buyung Nasution pernah mengemukakan dalam bukunya yang berjudul “Demokrasi Konstitusi”, beliau menyebutkan bahwa tiga pemilihan legislatif (DPR-RI, DPD-RI, dan DPRD) dan dua pemilihan langsung presiden pada masa reformasi pantas dianggap sebagai perbaikan yang menggembirakan atas apa yang terjadi pada masa Soeharto. Sebaliknya, pemilihan langsung kepala daerah berjalan sangat bermasalah karena dikotori oleh politik uang serta memicu konflik horisontal seperti terjadi kerusuhan di beberapa daerah (Adnan Buyung Nasution, 2010 : 99).

Pemilihan langsung kepala daerah juga telah menghasilkan kepemimpinan yang kurang bermutu di berbagai daerah. Sejumlah Gubernur, Bupati, dan Walikota terpilih ternyata tidak kompeten, ditandai oleh keterlibatan dalam sejumlah kasus korupsi (Erb, Maribeth and Sulisyanto Priyambudi, 2009 : 156) sampai maret 2011 sudah 157 kepala daerah (17 gubernur dan 158 bupati dan walikota) terjerat kasus korupsi (Harian Kompas, maret 2011). Lebih anehnya lagi, terjadi di sejumlah daerah dimana pemimpin daerah (*incumbent*) tersebut berkeinginan untuk dapat terpilih lagi pada periode kedua kepemimpinannya, mereka berlomba-lomba mengangkat popularitas, mereka mendukung berbagai peraturan daerah yang sangat konservatif, sektarian, sangat diskriminatif, dan melanggar HAM.

Bahkan banyak pula yang menghalalkan segala cara termasuk korupsi politik. Oleh karena itu, menurut Adnan Buyung Nasution, pemilihan kepala daerah secara langsung ini perlu ditinjau kembali (Adnan Buyung Nasution, 2010 : 100).

Sejumlah pakar berpendapat, bahwa pilkada bisa menghadirkan “kutuk” manakala *money politic* dijadikan tulang punggung partisipasi. Bahkan, pilkada dapat menjadi bencana ketika *politic marketing* memanipulasi jati diri para kandidat pilkada. Tetapi di sisi lain, pilkada bisa menjadi mukjizat ketika rasionalitas berbicara atau dikedepankan (Leo Agustino, 2009 : x). *Politic marketing* juga dikecam karena memanfaatkan momentum dengan memanipulasi para kandidat. Dengan “polesan dan gincu” kandidat terlihat mulus tanpa noda. Dengan menutup semua belang-belang dan mengekspose habis-habisan kelebihan seorang kandidat demi pencitraan. Kandidat berasal dari pemimpin kelas “salon” tadi bisa menang pilkada (Harian Kompas Sabtu 6 September 2008 dan 29 Maret 2012). Bahkan, ada konsultan *politic marketing* bisa menyiapkan barikade khusus untuk demo, berikut dengan jaringan untuk melakukan pembunuhan karakter kandidat lawan, dan bila perlu hingga terjerembab ke dalam penjara. Di sini, pilkada sudah dinodai, dan oleh sebab itu aturan hukum yang mengatur pilkada semacam ini perlu ditelusuri hingga ke akar filsafatnya, yakni dengan meninjau kembali sumber dan dasar hukumnya yakni Pancasila dan UUD 1945.

Pergeseran perilaku "yang dipilih" dan "pemilih" dalam proses pemilihan langsung oleh rakyat dapat diukur dengan munculnya gejala pelemahan terhadap sistem pemerintahan presidensial, bahkan mengancam keutuhan NKRI. Contoh konkrit pergeseran perilaku "yang dipilih", misalnya telah terjadi peristiwa "pembangkangan" para Gubernur terhadap Presiden, Para Bupati dan Walikota terhadap Gubernur, Para Kepala Desa terhadap Bupati. Kesemua "pembangkangan" itu terlihat "sepele" karena dapat dikemas dengan berbagai alasan, sehingga menjadi rasional ketika enggan memenuhi undangan pejabat setingkat di atas. Namun, akan menjadi ancaman serius apabila tidak dicarikan akar persoalan yang mendasar. Refleksi negatif seperti ini bisa jadi akibat Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota, serta Kepala Desa semua dipilih langsung oleh rakyat. Mereka merasa tidak ada kaitan satu sama lain ketika berjuang untuk menang dengan "berdarah-darah" saat berhadapan langsung dengan masyarakat sebagai pemilih. Padahal konstitusi mengatur dengan tegas, bahwa mereka itu berada dalam hirarki pemerintahan tertinggi di bawah Presiden. Belum lagi ditambah dengan adanya perilaku "yang dipilih" yang belum siap kalah atau bisa "legowo" kalau kalah.

Di sisi lain telah terjadi pergeseran perilaku "pemilih", misalnya terdapat kejenuhan masyarakat yang tergambar dalam peningkatan angka Golput serta terus menurun angka partisipasi setiap pemilihan oleh rakyat. Kejenuhan bisa

jadi akibat berulang kali pemilih mengikuti pemilihan langsung. Kepala Desa, Bupati dan Walikota, Gubernur, Presiden, legislatif baik Daerah maupun Pusat semuanya dipilih langsung. Bahkan pernah terjadi perilaku aneh “pemilih” di Papua, dimana pencoblosan semua kertas suara dilakukan oleh pemuka adat setempat. Di samping itu juga terdapat pengecualian yang tidak jelas alasannya, seperti Walikota DKI Jakarta tidak dipilih langsung sementara Gubernurnya dipilih langsung. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta juga tidak dipilih langsung, akan tetapi Bupati dan Walikotaanya dipilih langsung. Daerah Istimewa NAD memiliki penyelenggara pilkada yang berbeda serta dibolehkan ada partai lokal. Begitu juga dengan pemilihan di Papua diatur dengan aturan khusus.

Munculnya fenomena di atas perlu analisis melalui penelitian supaya tidak terjebak pada spekulasi dengan anggapan, bahwa pemilihan langsung sekarang ini sudah paling tepat. Mungkin saja sudah terjadi inflasi pemilihan langsung di Republik Indonesia. Masih perlukah pilkada diseragamkan dengan sistem pemilihan langsung sementara pemilihan presiden (yang merupakan satu kesatuan dengan kepala daerah) juga sudah ditetapkan konstitusi untuk dipilih langsung. UUD 1945, Bab III: Kekuasaan Pemerintahan Negara, Pasal 6A ayat (1), berbunyi; “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”.

Konsep-konsep dalam tema tersebut untuk melihat aspek legalitas eksistensi dan urgensi pemilihan kepala daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta yang Berbhineka Tunggal Ika. Namun, politik hukum pemerintahan daerah selama ini terus mengalami perubahan, bahkan Mahfud MD dalam berbagai kesempatan wawancara dengan media pernah melontarkan pernyataan bahwa Indonesia belum selesai bereksperimen, sehingga terus silih berganti-ganti mulai dari politik hukum otonomi nyata dan bertanggung jawab, ke otonomi daerah seluas-luasnya, hingga kepada otonomi khusus (untuk NAD, DKI dan Papua) serta otonomi istimewa seperti halnya untuk Daerah Istimewa Yogyakarta. Untuk itulah peneliti berpendapat ke depan justru perlu digagas adanya politik hukum pemerintahan daerah yang berdasarkan otonomi beragam, khususnya dalam hal pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Pemikiran “otonomi beragam”, dalam tulisan ini sebagai akumulasi perjalanan panjang pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia yang terus berganti-ganti prinsip, dimulai dari prinsip otonomi seperti yang telah dikemukakan sebelumnya. Semuanya tidak sesuai dengan UUD 1945 itu sendiri yang menghendaki pelaksanaan otonomi secara “beragam”.

III. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Kata demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) ditafsirkan bahwa ketika DPRD memilih Kepala Daerah maka bukanlah sesuatu yang bertentangan dengan Konstitusi. Karena baik dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD pada prinsipnya tetaplah demokratis dan tidak melanggar nilai-nilai demokrasi. Karena dalam sejarah demokrasi dikenal 2 (dua) macam demokrasi yaitu demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), tetapi pada prinsipnya baik demokrasi langsung maupun demokrasi tidak langsung tetaplah demokratis. Jadi, ketika DPRD memilih Kepala Daerah maka dapat disamakan dengan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Bahwa pilkada beragam adalah cocok untuk Indonesia yang multikultural, bukan pilkada yang diseragamkan, apalagi diterapkan dengan sistem langsung tanpa memberikan ruang gerak tumbuh dan berkembangnya kearifan lokal. Menyadari adanya ke Bhinekaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintah daerah sudah saatnya untuk memberlakukan otonomi beragam melalui aplikasi desentralisasi asimetris. Implementasi konkritnya adalah dalam hal pemilihan kepala daerah yang asimetris / beragam, dan ini menurut penulis merupakan tafsir yang benar terhadap makna Pasal 18 ayat (4) yang bila disandingkan dengan 16 pasal lainnya dalam UUD 1945.



B. Saran

UUD 1945 memberikan ruang demokrasi terhadap realitas keberagaman, bukan diatur seragam. Dengan demikian makna legitimasi pilkada pun menurut sebelas pasal konsitusi tersebut sudah dilimpahkan dan menjadi kewenangan daerah, sehingga dengan demikian dapat diatur dengan aturan hukum daerah. Selain itu parameter demokrasi lokal sebaiknya tidak hanya dapat diukur melalui parameter demokrasi ala Barat akan tetapi lebih dari itu, nilai-nilai komunalisme dan kolektivisme penting untuk dipertimbangkan. Selanjutnya dalam tatanan pemerintahan yang demokratis, pengisian jabatan sebagai kepala daerah dilakukan secara demokratis pula. NKRI sebagai negara hukum yang konstitusional telah merumuskan prinsip demokratis bagi pemilihan kepala daerah sebagaimana terdapat pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Akan tetapi, prinsip demokratis dalam pengisian jabatan kepala daerah tersebut harus melihat realitas keberagaman yang disesuaikan dengan karakteristik kekhususan dan keistimewaan serta keunikan masing-masing daerah. Ke depan justru perlu digagas adanya politik hukum pemerintahan daerah yang berdasarkan otonomi beragam, khususnya dalam hal pemilihan kepala daerah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnan Buyung Nasution, 2010, *“Demokrasi Konstitusional: Pikiran dan Gagasan”*, Jakarta, Percetakan Kompas.
- Amzulian Rivai, 2003, *Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Dawam Rahardjo, 2011, *Epilog Buku Yudi Latif, Negara Paripurna: Historisitas Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*.
- Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara UI.
- Leo Agustino, 2009, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Erb, Maribeth and Sulisyanto Priyambudi, 2009, *Electing Distric Heads in Indonesia, Democratic Deepening or Elite Entrenchment, Deepening Democracy in Indonesia? Direct Election for Local Leaders*, Singapura, ISEAS.
- Maswadi Rauf, 2009, *Prolog: Demokrasi Lokal* oleh R. Siti Zuhro, dkk, Yogyakarta, Ombak.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Budi Chaniago.
- Muhammad Alim, 2010, *Asas-Asas Negara Hukum Modern Dalam Islam, Kajian Komperehensif Islam dan Ketatanegaraan*, Yogyakarta, LKIS Cermerlang.
- Pheni Chalid, 2005, *Otonomi Daerah : Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Jakarta, Penerbit Kemitraan.

R. Siti Zuhro, dkk, 2009, *Demokrasi Lokal, Perubahan dan Kestinambungan Nilai-Nilai Budaya Politik Lokal di Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Bali*, Yogyakarta, Penerbit Ombak.

Soehino, 1998, *Ilmu Negara*, Edisi Ketiga, Cetakan Pertama, Yogyakarta, Liberty.

Suharizal, 2012, *Pemiukada Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, Jakarta, Rajawali Pers.

Vincent Ostrom, Sayrif Hidayat, 2010, *Reformasi Setengah Matang*, Jakarta, Penerbit Hikmah.

Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna: Historisitas- Rasionalitas- dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta, Penerbit PT.Gramedia Pustaka Utama.

MAKALAH

Sri Sultan Hamengkubuoono X, *Makalah Orientasi Fungsiaris Pusat*, DPP Golkar, Jakarta, 30 Maret 2012.

WEBSITE

<http://news.detik.com/read/2012/07/10/093845/1961693/10/dulu-pilkada-lalu-pemilukada-kini-pilgub>

Data Mahkamah Konstitusi tentang Sengketa Pilkada Tahun 2010, www.mahkamahkonstitusi.go.id, diakses tanggal 30 Desember 2010.

SURAT KABAR

Harian ANTARA-News, Sabtu 19 Nopember 2011

Agus Hernawan, *“fashion democracy”*, Kompas 29 Maret 2012

GBPH Pabukusumo, *Yogyakarta Keluar Dari NKRI Jangan Dianggap Tak Serius*,
Rakyat Merdeka, Sabtu, 31 Maret 2012.

Mohamad Sobari, *“Pemimpin Kelas Salon”*, Kompas Sabtu 6 September 2008.

Saldi Isra, *Kontroversi Putaran Kedua Pilkada*, Kompas Kamis 19 Juli 2012.

Kompas, *fashion demokrasi*, sampai maret 2011.

PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

SUMBER LAIN

Mahfud MD, 2011 dalam wawancara langsung Metro TV sebagai ketua Mahkamah
Konstitusi dengan tema problema sengketa pilkada.