

BAB I

Pendahuluan

Konsepsi kedaulatan rakyat meletakkan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat.¹ Setiap kebijakan yang dibuat penguasa suatu negara harus ditujukan untuk kepentingan rakyat. Rakyat memiliki peran dalam setiap kebijakan yang dibuat oleh penguasa negara.

Apabila dilihat dari latar belakang adanya kedaulatan rakyat bisa terjadi akibat perikatan individu-individu rakyat yang menyerahkan kedaulatannya kepada penguasa secara tertulis (kontrak sosial dan dicantumkan di dalam konstitusi).² Yang kemudian penguasa melindungi dan menjaga kehidupan rakyat yang sudah menyerahkan kedaulatannya tersebut.

Pemikiran mengenai kontrak sosial sudah di mulai oleh Grotius (antara tahun 1583–1645), Thomas Hobbes (antara tahun 1588–1679), John Locke (antara tahun 1632–9704), Rousseau (antara tahun 1722–1778). Pemikiran kontrak sosial inilah yang di kemudian hari melahirkan konsep bernegara dan pelaksanaan kedaulatan rakyat di negara tersebut.

¹ Pasal 1 ayat (2) perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”.

² Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal 114.

John Locke dalam teori kontrak sosial menyatakan munculnya konsep bernegara dan pelaksanaan kedaulatan rakyat terbagi atas susunan proses yang disebut dengan Pactum Unionis dan Pactum Subjectionis. Pactum Unionis mengedepankan kebutuhan masyarakat untuk hidup berkumpul dan bersatu dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan kedamaian, serta Pactum Subjectionis berupa kekuasaan suatu negara melalui pemerintahnya untuk menciptakan kesejahteraan dan kedamaian.³ Negara yang sudah terbentuk pada akhirnya harus bisa menjamin kesejahteraan rakyat dan melindungi kehidupan warga negara.

Salah satu wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat saat ini dalam pengisian jabatan adalah terselenggaranya suatu pemilihan umum. Pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui penyelenggaraan pemilihan umum sekarang ini ekuivalen dengan pelaksanaan demokrasi negara tersebut.⁴ Pelaksanaan demokrasi melalui suatu pemilihan umum di suatu negara disadari maupun tidak sadari telah mendorong pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam wujud pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Pasca perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, para pembuat undang-undang memasukkan ketentuan mengenai penyelenggaraan

³ Fungsi dari sosial kontrak menurut John Locke adalah *"to preserve and protect right of property and other natural right"* dalam W. Friedmann, *Legal Theory* Third Edition: Chapter 7 "Natural Law and Social Contract" (London: Steven and Sons Limited, 1953), hal 45.

⁴ Lihat pendapat Prof. Ramlan Surbakti yang menyatakan bahwa demokratisasi di berbagai belahan dunia, yang antara lain ditandai oleh penyelenggaraan pemilihan umum yang diikuti oleh sejumlah partai politik yang lama (baik menggunakan baju/ nama baru maupun menggunakan nama lama) maupun partai politik yang baru, ternyata tidaklah berjalan dengan linier (lurus) karena menghadapi berbagai kendala sesuai dengan sejarah dan konteks masyarakat masing-masing (Prof. Ramlan Surbakti. 2008. *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Membangun Tata Politik Demokratis*. Jakarta: Kemitraan. Hal 15).

pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sehingga pemilihan langsung bukan hanya untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden, dan Wakil Presiden, melainkan juga untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang saat ini dilaksanakan melalui pemilihan umum telah mengubah wajah pelaksanaan demokrasi di tingkat daerah. Rakyat dalam pelaksanaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah berdaulat dalam memilih langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dikehendaki. Dengan memilih pimpinan daerah secara langsung, maka rakyat diberikan kesempatan untuk menentukan siapa pembuat kebijakan di daerahnya, sekaligus setiap warga negara diberikan hak untuk mencalonkan diri sebagai pembuat kebijakan.

Dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat lokal, masyarakat dapat meminta pertanggungjawaban dari pejabat yang membuat kebijakan. Salah satunya proses permintaan pertanggungjawaban melalui proses pemilu. Melalui proses pemilu, masyarakat dapat mendorong proses akuntabilitas⁵ dengan tidak memilih kembali pejabat yang dianggap gagal dalam membuat kebijakan yang menyejahterakan rakyat.

Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan demokratis hanya mungkin dilaksanakan pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 di era reformasi. Apabila melihat ke belakang pelaksanaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak mungkin

⁵ Seperti yang dijelaskan John Stewart: Mereka yang memegang jabatan publik dan mengelola uang masyarakat harus bertanggung jawab kepada pihak-pihak yang mereka wakili lewat tindakan yang ditempuhnya... (Timothy D. Sisk, dkk. 2002. "Demokrasi di Tingkat Lokal." *Buku Panduan Internasional IDEA Mengenai Keterlibatan, Keterwakilan, Pengelolaan Konflik dan Kepemerintahan: Meningkatkan kualitas Pemilu yang Demokratis*. Diterjemahkan oleh Arif Subiyanto. Sweden: International IDEA. Hal 150)

dilaksanakan ketika zaman Orde Baru berkuasa dikarenakan dari pengalaman penyelenggaraan pemilu zaman Orde Baru yang bisa dibilang jauh dari kesan pelaksanaan pemilu yang Jurdil, Luber, dan Demokratis. Penyimpangan yang terjadi ketika pemilu zaman Orde Baru antara lain:

1. Badan Pelaksana Pemilu yang beranggotakan dari kalangan partai politik, ABRI, dan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.
2. Pada zaman Orde Baru hanya diperbolehkan terdapat 2 (dua) partai politik dan 1 (satu) golongan karya sebagai peserta pemilu. Menurut R. William Liddle perkembangan partai politik pada era Orde Baru sebagai berikut:⁶

“Only three political parties are granted the right to compete in elections: the government’s own Golkar (Golongan Karya, Functional Groups), the PDI (Partai Demokrasi Indonesia, Indonesian Democracy Party), and the PPP (Partai Persatuan Pembangunan, Development Unity Party). In every New Order election, Golkar has achieved well over 60 percent of the vote, reaching peak of 73 percent in 1987. PPP, intended to represent the Islamic community, won nearly 30 percent in early elections but has recently dropped to half that because of the withdrawal of its one truly mass-based component organization, the Nahdlatul Ulama (Awakening of the Traditonal Religious Teachers). In the last two

⁶ R. William Liddle. 1996. “A Useful fiction: Democratic Legitimation in New Order Indonesia” dalam *The Politics of Elections in Southeast Asia* (edited by R. H. Taylor). NewYork: Wodrow Wilson Center. Page 44–45.

elections PDI has risen from a single to a double digit vote percentage, but it remains the smallest of the three.

Golkar is not a political party at all, in the sense of an organization in society that competes electorally with similar organizations for control of the government. It is rather the electoral face of the civilian bureaucracy and the armed forces, mobilized every five years to get out the vote for the ruling groups led by Suharto. PDI and PPP are artificial fusions of, respectively, five nationalist and Christian parties and four Islamic parties. They were forced to combine by the government in 1973. Their leaders are approved, and sometimes hand picked, from above. Leadership struggle in the parties usually reflect high level conflicts among government officials more than genuine differences among party factions. Virtually all of PDI's income and a substantial proportion of PPP's are direct grants from the government."

3. Golkar menjadi organisasi pendukung utama Soeharto yang menggunakan kekuatan militer untuk memperoleh dukungan suara. Selain militer, pemerintahan Soeharto menjadikan unsur birokrasi PNS sebagai sumber penghasil suara dalam pemilu guna mempertahankan kekuasaan (status quo). PNS pada masa Orde Baru dimobilisasi untuk selalu memilih Golkar pada pemilu yang diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun sekali.⁷

⁷ R. William Liddle: "*Golkar is rather the electoral face of civilian bureaucracy and the armed forces, mobilized every five years to get out the vote for the ruling group led by Soherato.*" (Liddle, R. William. 1996. "A Useful Fiction: Democratic Legitimation in New Order Indonesia" dalam *The Politics of Elections in Southeast Asia* [edited by R.H. Taylor]. New York: Wodrow Wilson Center. Page 44–45)

4. Pemerintahan Orde Baru sangat menjunjung tinggi stabilitas negara⁸, termasuk dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Setiap pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah yang berkuasa dan pendukungnya dalam penyelenggaraan pemilu tidak boleh diproses karena dianggap mengganggu stabilitas negara.
5. Pada era Orde Baru banyak sekali kasus penghilangan hak dipilih warga negara. Penghilangan hak tersebut ditujukan agar pemerintah yang berkuasa dapat mempertahankan status quo dari pemerintah yang sedang berkuasa.

Pada zaman Orde Baru, kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak dipilih langsung oleh rakyat melainkan dicalonkan dan dipilih oleh eksekutif. Setelah dicalonkan dan dipilih oleh DPRD, calon kepala daerah diajukan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Kepala Daerah tingkat I untuk diangkat menjadi Kepala Daerah Tingkat I,⁹ serta calon kepala daerah diajukan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi Kepala Daerah tingkat II untuk

⁸ R. William Liddle menyatakan bahwa pada zaman Orde Baru, *"Political stability was also claimed to be an instrument for achieving the more basic economic goals."* Ibid. Page 38

⁹ Mekanisme pencalonan, pemilihan, dan pengangkatan Kepala Daerah Tingkat I berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Nomor 38 Tahun 1974), sebagai berikut:

- a. Pasal 15 Ayat (1) menyebutkan bahwa Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/pimpinan fraksi-fraksi depan Menteri Dalam Negeri;
- b. Pasal 15 Ayat (2) menyebutkan bahwa hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang di antaranya;
- c. Pasal 15 Ayat (3) menyebutkan bahwa tata cara pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

diangkat menjadi kepala daerah tingkat II.¹⁰ Pemilihan kepala daerah ketika zaman Orde Baru dari ketentuan tersebut bisa dikatakan tidak demokratis dikarenakan campur tangan eksekutif yang sangat menentukan dalam pemilihan kepala daerah, khususnya peran Departemen Dalam Negeri dan Presiden dalam menentukan siapa yang terpilih menjadi kepala daerah.¹¹

Masa transisi dari berakhirnya Orde Baru menjadi era Reformasi belum memungkinkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

¹⁰ Mekanisme pencalonan, pemilihan, dan pengangkatan Kepala Daerah tingkat II berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Nomor 38 Tahun 1974), sebagai berikut:

- a. Pasal 16 Ayat (1) menyebutkan bahwa Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/pimpinan fraksi-fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah;
- b. Pasal 16 Ayat (2) menyebutkan bahwa hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang di antaranya;
- c. Pasal 16 Ayat (3) menyebutkan bahwa tata cara pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini diatur dengan peraturan Menteri Dalam Negeri.

¹¹ Lihat pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-VIII/2010, halaman 22 poin 40, yang mengatakan bahwa "Pada pemilihan dengan menggunakan UU Nomor 5 Tahun 1974 atau pemilihan kepala daerah yang tidak demokratis tersebut, DPRD tidak mempunyai kewenangan untuk memutuskan calon kepala daerah terpilih secara final. Di dalam praktiknya, DPRD hanya dapat mengajukan 5 (lima) nama calon ke Departemen Dalam Negeri (Depdagri), menyeleksiinya, dan kemudian Depdagri akan memilih menjadi 3 (tiga) nama calon yang untuk selanjutnya dipilih oleh DPRD. Pada kenyataannya, acap kali hasil pemilihan sudah lebih dulu ditetapkan dan bahkan di berbagai daerah juga sudah diatur alokasi suara wakil rakyat di DPRD. Untuk kepentingan itu, para anggota DPRD biasanya akan *dikonsinyering* di suatu tempat yang dianggap 'steril' dari pengaruh lain yang dapat membelokkan 'kesepakatan' alokasi suara itu di atas. Dalam *konsinyering*, itu artinya anggota DPRD dimaksud sudah diisolasi dan biasanya juga diawasi secara intensif oleh Korem dan Kodim. Selain proses tersebut, Presiden mempunyai "kewenangan" untuk menetapkan siapa yang menjadi kepala daerah, tidak terikat oleh hasil perolehan suara di DPRD. Tidak suatu alasan yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan sepenuhnya demi kepentingan kemaslahatan rakyat, karena itulah masa otoritarian yang jauh dari pemilihan yang demokratis."

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah menjadi otoritas penuh oleh DPRD sebagai badan legislatif di daerah.¹² Berbeda dengan zaman Orde Baru di mana pemilihan kepala daerah berprinsip pada asas sentralisasi, sedangkan ketika masa transisi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan penuh kepada DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.¹³

Perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan pada tahun 2000 mengubah ketentuan tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 pasca perubahan kedua mengatur mengenai pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Tafsir frasa kata-kata “dipilih secara demokratis” bermunculan, apakah dipilih melalui pemilu ataukah dipilih oleh DPRD ataukah mekanisme lainnya sepanjang bisa menggambarkan sifat demokratis dalam pemilihannya.¹⁴ Pemilihan langsung

¹² Mekanisme pencalonan, pemilihan, dan pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Nomor 60 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara 3.839), menyebutkan bahwa pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.

¹³ Asas *General Competence* dianut oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sedangkan asas *Ultavires Doctrine* dianut oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

¹⁴ Lihat Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 33/PUU-VIII/2010, halaman 19 poin 33, yang menyatakan bahwa pendapat, penjelasan, dan pembatasan yang dikemukakan Mahkamah Konstitusi sesuai putusan *a quo* di atas juga dikemukakan kembali di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009. Pada putusan *a quo*, norma yang dipersoalkan adalah pemilihan kepala daerah yang didasarkan atas mekanisme pemilukada tidak langsung yang dilakukan oleh DPRD. Pada putusan *a quo* di dalam kaitannya dengan pelaksanaan UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun UU Nomor 32 Tahun 2004, khususnya atas perbedaan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung atau tidak langsung, mahkamah dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa “Perbedaan sistem pemilihan kepala daerah, baik tidak langsung maupun langsung, tidaklah berarti bahwa sistem pemilihan kepala daerah tidak langsung tidak atau kurang demokratis dibandingkan dengan sistem langsung, begitu pula sebaliknya. Keduanya merupakan kebijakan negara tentang sistem pemilihan kepala daerah yang sama demokratisnya sesuai dengan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945....”

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh rakyat menjadi pilihan yang diambil sebagai penafsiran atas frasa kata “dipilih secara demokratis”.¹⁵

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dilaksanakan secara demokratis melalui pemilihan umum dimulai pada tahun 2005. Pemilu pada tersebut dilaksanakan setelah 3 tahun selesai dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah melalui pemilihan umum menjadi sangat penting supaya masyarakat dapat memilih langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dikehendaki.¹⁶ Pada pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, masyarakat dapat secara bebas untuk ikut berkompetisi dalam mencalonkan diri sebagai calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tidak seperti dalam pemilu nasional di mana masyarakat sudah dibatasi dengan ketentuan Electoral Threshold dan Parliamtery Threshold. Masyarakat yang terpilih menjadi anggota DPR RI belum tentu dapat menduduki kursi di senayan apabila partai politik yang bersangkutan tidak lolos Parliamtery Threshold.

Selain itu, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan secara langsung mempunyai kelebihan antara lain: a) *Menjadi barometer tren politik nasional*. Pemilu lokal memiliki arti penting karena peranannya bagi kehidupan demokrasi nasional yang lebih luas. Beberapa pemilu lokal terkini di Cina, Jepang, Jerman,

¹⁵ Internasional IDEA, *Op.Cit.*, “Demokrasi di Tingkat Lokal”, hal. 150.

¹⁶ Jim Schiller mengatakan, “Hampir dua pertiga pemilih di Indonesia tinggal di luar kota besar di desa atau kota kecil. Bagi kelompok itu, wajah pemerintah yang paling nyata adalah sosok kepala desa atau camat. Untuk mewujudkan demokrasi yang bermakna bagi mayoritas rakyat Indonesia, ketergantungan mereka terhadap pejabat harus dikurangi, dan kebebasan mereka untuk memilih pemimpin dan memengaruhi pemerintahan lokal harus ditingkatkan.” (*Ibid. Demokrasi di Tingkat Lokal*, hal 154)

Nigeria, dan Inggris menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilu dapat dijadikan tolok ukur gejala politik nasional; b) *Menunjukkan hal-hal terpenting bagi pemilih*. Kerap isu-isu yang menyebar pada pemilu lokal langsung memengaruhi kehidupan sehari-hari para pemilih, kadang-kadang isu lokal bahkan merupakan persoalan terpenting bagi para pemilih. Karakter persaingan antarpolisi dan calon beserta isu-isu yang dimunculkan dapat menjadi indikator tentang masalah yang paling dipikirkan oleh pemilih; c) *Proses demokratisasi*. Pemilu lokal dapat dijadikan batu pijakan menuju proses demokratisasi nasional yang menyeluruh, seperti yang terjadi pada pemilu lokal di Nigeria tahun 1998; d) *Melibatkan kaum minoritas*. Pemilu lokal bisa sangat besar manfaatnya karena memberi ruangan bagi kaum minoritas di tingkat nasional dalam kehidupan politik di arena lokal; dan e) *Pembangunan sistem partai nasional*. Pemilu lokal juga memiliki korelasi yang agak rumit dengan sistem kepartaian dan pembentukan sistem partai tingkat nasional. Di Nigeria, misalnya, peraturan tentang pembentukan partai pada proses pemilu lokal pada 1998 telah sangat berpengaruh pada pembentukan sistem partai nasional di negeri itu.¹⁷

Konstruksi ketentuan penyelenggaraan pemilu di Indonesia apabila kita lihat di dalam sistem pemilu sebagaimana tercantum di dalam Pasal 22E UUD 1945, maka kita tidak akan menemukan ketentuan mengenai penyelenggaraan pemilukada di dalam Pasal 22E tersebut. Di lain sisi Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 hanya menyebutkan “gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.¹⁸

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Pasal ini merupakan hasil perubahan kedua terhadap UUD 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 2000 bertepatan dengan sidang tahunan MPR RI Tahun 2000