MENGGAGAS AMANDEMEN UUD 1945 DARI PEMILUKADA

Wendy Melfa
Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro
Direktur *The Decentralization Institute*, Lampung
E-mail: wendymelfa@yahoo.com

Abstract

The Head of Region Election is a means of democracy for the autonomy region in the efforts to implement the local autonomy through the process of decentralization in the political field to manage and take care the government's matters in the efforts to improve the people's welfare which is based on the Section 18 Article (4) Basic Constitution 1945 of Republic Indonesia as its constitutional foundation. At the operational level of constitutional base can cause multiple interpretations about the democracy model that can be carried out. Therefore, that decision needs to be taken an amendment so that it results the clarity and firmness of the Head of Region Election stated firmly and elected directly by people. Furthermore, there's still "debatable" opinion to classify whether head of general election is included in the regional government regime or the public election regime, so that it needs an amendment towards Chapter VIIB about General Election Section 22E Article (2) Basic Constitution 1945 of Republic Indonesia, that's why to classify the Head of Region into the General Election management together with House of Representative (DPR), Board of Regional Representative (DPD) President and Vice President and also Regional House of Representative (DPRD). This case will clarify that Head of Region Election is categorized or classified in the General Election regime.

Key words: local autonomy, head of region election, amendment

Abstrak

Pemilukada merupakan sarana demokrasi bagi daerah otonom dalam upaya melaksanakan otonomi daerah melalui proses desentralisasi di bidang politik untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah bersandarkan pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusionalnya. Pada tataran operasional landasan konstitusional itu dapat menimbulkan wayuh arti *(multi interpretable)* tentang model demokrasi yang dapat dilaksanakan. Oleh karena itu ketentuan tersebut perlu dilakukan amandemen agar terdapat kejelasan dan ketegasan bahwa pemilukada dinyatakan secara tegas dipilih secara langsung oleh rakyat. Selanjutnya, bahwa masih terdapat "tarik-menarik" pendapat untuk mengelompokkan pemilukada masuk dalam rezim pemerintah daerah atau rezim pemilihan umum, untuk itu perlu dilakukan amandemen terhadap BAB VIIB tentang Pemilihan Umum Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945, sehingga mengelompokkan pemilukada kedalam pengaturan pemilihan umum bersama dengan pemilihan umum DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD. Hal ini akan mempertegas bahwa pemilukada adalah tergolong dalam kelompok rezim pemilihan umum.

Kata kunci : otonomi daerah, pemilukada, amandemen

Pendahuluan

Otonomi daerah dipahami sebagai hak, wewenang/kekuasaan dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan wilayah/ daerah masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kata otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *"oto (outo)"* berarti sendiri dan *"nomi (nomos)"* berarti undang-undang atau aturan. Menurut Van Der Pot secara konseptual otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri.[1]

Cara mengatur dan mengurus urusan atau menentukan nasib sendiri bagi daerah-daerah di

[1] Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, hlm. 11.

Indonesia adalah konsekuensi diterapkannya desentralisasi dibidang politik kepada daerah otonom. Oleh karena itu, setiap daerah senantiasa menyelenggarakan otonomi, maka diberikan pula kesempatan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, sehingga antara otonomi dan kedaulatan rakyat terdapat hubungan pararel. Hal ini dimaksudkan, karena otonomi daerah jika direduksi, bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat sekaligus demokratisasi.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam konteks mengurus dan menentukan nasib sendiri bagi daerah adalah melalui pemilihan langsung kepala daerah (pemilukada) sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 1 angka 4 UU No. 22 Tahun 2007 sebagaimana diperbaharui dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Hanya saja, pelaksanaan pemilukada yang masih dalam tahap uji dan coba sebagaimana tumbuh dan berkembangnya demokrasi Indonesia, masih terdapat beberapa hal yang patut di analisis untuk dilakukan perbaikan dalam kerangka pelaksanaan kedaulatan rakyat yang disesuaikan dengan pengaturan hukum sebagai landasan hukum yang ideal.

Pemilukada secara langsung untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota, bagi bangsa Indonesia merupakan momen yang sangat penting, besejarah dan sekaligus merupakan tantangan yang cukup berat. Dikatakan momen yang sangat penting, karena pemilukada merupakan amanat dari peraturan perundang-undangan yang harus dilaksanakan sebagai wujud demokrasi demi kelangsungan roda pemerintahan di daerah. Bersejarah, karena pemilukada saat ini merupakan pemilukada secara langsung yang baru pertama kali dilakukan oleh bangsa Indonesia. Pemilukada juga merupakan tantangan yang cukup berat, karena waktu penyelenggaraan pemilukada, pada sisi lain, masih ada beberapa persoalan yang dihadapi.[2]

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sepatutnya tidak berhenti sampai pemilukada. Keduanya justru akan bermakna ketika kepala daerah terpilih tersebut mulai bekerja, merancang dan merealisasikan program pembangunan yang dapat dirasakan hasil dan manfaatnya bagi kemajuan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Dengan demikian semangat penerapan desentralisasi dan otonomi daerah tersebut tidak hanya untuk kepentingan pemerintah di daerah, tetapi sekaligus dirasakan oleh masyarakat yang ada di daerah.

Adanya keinginan untuk melakukan "moratorium" pemilukada dilandasi oleh berbagai ragam permasalahan yang ditimbulkan pelaksanaan di daerah baik yang bersifat kasuistis, melibatkan institusional penyelenggara pemilukada dan atau pemerintah daerah maupun hal-hal yang muncul sebagai dampak memahami aturan hu-kum yang berwayuh arti *(multi interpretable)* yang melandasi penyelenggaraan pemilukada. Tentu saja semuanya dilandasi semangat untuk memperbaiki dan menciptakan situasi yang lebih ideal dari apa yang dirasakan saat ini.

Berbagai permasalahan yang mengemuka di antaranya; adanya penilaian tidak efektif dan evisiennya penyelenggaraan pemilukada, termasuk didalamnya munculnya distorsi adanya polarisasi masyarakat akibat dukung mendukung dalam pemilukada yang berpotensi menimbulkan konflik horisontal serta terciptanya masyarakat yang pragmatis dalam demokrasi sebagai dampak *"money politic"* yang mewarnai pemilukada di Indonesia, sehingga akhirnya menimbulkan wacana untuk "kembali" ke model demokrasi perwakilan untuk memilih kepala daerah melalui DPRD. Adanya fenomena disharmonisasi hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah seluruh Indonesia, yang menurut data Departemen Dalam Negeri RI, mencapai angka 93,84%,[3] juga menjadi persoalan yang mengemuka yang dipahami sebagai dampak dari model pemilukada dalam memilih dan menempatkan kepala daerah dan wakil kepala daerah, hal ini menimbul-

---

[2] Agus Hariadi, "Usaha Menyelamatkan Pemilihan Kepala Daerah Dengan Mengubah Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 2 No. 2, Juni 2005, Jakarta: Direktorat jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, hlm. 34.

[3] http://www.ditjen-otda.depdagri.go.id, tanggal 26 Desember 2011.

kan wacana dan polemik untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan masih banyak lagi hal-hal lainnya.

Sejak disahkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan landasan konstitusional hasil amandemen II UUD 1945, masih terdapat beberapa permasalahan yang perlu untuk diperbaiki dalam kerangka mendorong pemilukada yang ideal, baik dalam perspektif landasan hukum pijakannya maupun dalam perspektif penyelenggaraan serta manfaat yang dapat dirasakan. Namun dalam tulisan ini hanya dibatasi pada permasalahan yang berkaitan dengan landasan konstitusional penyelenggaraan pemilukada yang kemudian menjadi multi tafsir berkaitan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 serta tidak tegasnya UUD 1945 menempatkan pemilukada masuk dalam rezim pemerintahan daerah atau rezim pemilihan umum.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka yang menjadi permasalahan pada penulisan ini adalah berkaitan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, Pasal manakah dari UUD 1945 yang dirasa perlu untuk dilakukan perubahan (amandemen) serta apa yang menjadi alasan perlunya dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 tersebut?.

Pembahasan

Memperbaharui Hukum

Sebagai negara hukum, segala tindakan penyelenggara negara dan warganegara harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Hukum dalam hal ini adalah hierarki tatanan norma yang berpuncak pada konstitusi yaitu UUD 1945. Dengan demikian, pelaksanaan demokrasi juga harus berdasarkan pada aturan hukum yang berpuncak pada UUD 1945. Hal ini mencerminkan Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis, menganut kedaulatan rakyat sekaligus kedaulatan hukum.[4]

Reformasi hukum (baca: pembaharuan hukum) dalam mewujudkan kepemerintahan yang baik bukan sekedar melakukan penggantian substansi hukum lama dengan substansi hukum yang baru, melainkan dan terutama adalah adopsi nilai-nilai hukum baru yang merupakan kehendak masyarakat dalam upaya mewujudkan tatanan masyarakat yang lebih adil. Nilai-nilai hukum yang baru merupakan refleksi dari nilai-nilai budaya masyarakat di era keterbukaan ini yang menghendaki transparansi, akuntabilitas dan partisipatif dalam setiap proses penyelenggaraan pemerintahan.[5]

Indonesia melalui konstitusinya menegaskan sebagai negara demokratis dan negara hukum (Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945), sehingga dengan demikian negara Indoneisa adalah negara hukum demokratis. Ciri negara hukum demokratis diantaranya mengandung makna negara tidak hanya melakukan wewenang, tugas dan tanggungjawabnya untuk menjaga keamanan dan ketertiban, tetapi memikul tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial untuk seluruh rakyatnya. Dalam perspektif otonomi daerah sebagai implementasi dari proses desentralisasi di bidang politik kepada daerah otonom, penyelenggaraan pemilukada mempunyai tujuan yang bermuara kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dalam hal berbagai kecenderungan yang tidak diharapkan dari penyelenggaraan pemilukada terjadi, maka dalam kontek negara hukum, landasan konstitusional pemilukadalah yang patut menjadi objek evaluasi di samping hal-hal lain yang berkembang didalam masyarakat sebagai faktor pendukung lain berjalannya hukum.

Demokratis atau tidaknya pemilukada sangat ditentukan oleh apakah kaidah-kaidah yang menjadi landasan hukumnya memuat norma-norma yang demokratis pula. Hal ini penting karena politik hukum tentang demokrasi politik dimasa lampau tidak sesuai dengan apa yang dimaksud dengan demokrasi itu sendiri.[6]

---

[4] Martha Pigome, "Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11 No. 2, Mei 2011, Purwokerto: FH Unsoed, hlm. 324.

[5] Ubaidillah Kamal, "Reformasi Hukum Menuju Pemerintahan Yang Baik", *Jurnal Konstitusi,* Vol. 1 No. 1, November 2008, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 67.

[6] Ramly Hutabarat, "Gagasan dan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 2 No. 2, Juni 2005, Jakarta: Direktorat jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, hlm. 3.

Sebagai salah satu wujud pembaharuan hukum di Indonesia pasca perubahan konfigurasi politik pasca reformasi, sampai saat ini UUD 1945 telah mengalami amandemen sebanyak empat kali dan dinyatakan selesai pada tahun 2002. UUD hasil amandemen, meskipun dapat dirasakan dan disimpulkan bahwa sudah jauh lebih baik dan sah dengan segala akibat hukumnya, haruslah diakui bahwa hasil amandemen tersebut masih menyisakan beberapa persoalan sehingga perlu untuk memperbaikinya kembali dengan amandemen lanjutan. Hal ini perlu dilakukan agar UUD 1945 menjadi lebih sempurna, asalkan dilakukan dengan prosedur yang konstitusional dan tetap melaksanakan secara konsekuen UUD yang berlaku sebagai hukum positif sebelum dilakukan amandemen terhadapnya. Gagasan penyempurnaan kembali UUD 1945 melalui amandemen, tidak boleh ditabukan, karena UUD 1945 sebagai konstitusi bangsa merupakan produk resultante atau kesepakatan lembaga yang diberi wewenang untuk membuat (dan mengubahnya) berdasarkan situasi ipoleksosbudhankam (idiologi, politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan) pada waktu tertentu. Konstitusi dapat diubah kembali dengan *resultante* baru apabila situasi berubah. Hal ini dimaksudkan agar konstitusi sesuai dengan perkembangan kebutuhan dan tuntutan zaman.[7]

Arif Hidayat mengemukakan, bahwa sebelum kita menyimpulkan bahwa suatu negara demokrasi yang membatasi pemerintah dengan konstitusi juga mempunyai pemerintahan konstitusional yang demokratis, kita harus melihat bagaimana demokrasi dan konstitusi itu dipraktekkan dan secara khusus melihat apakah kebiasaan/ tradisi berjalan memperkuat atau memperlemah pembatasan konstitusional tersebut. Berdasarkan hal tersebut, upaya memahami realitas ketatatnegaraan perlu didekati dari perspektif konstitusional secara sistematis metodologik agar dapat memberikan arti penting, tidak saja pada dunia akademis tetapi juga bagi praktek ketatanegaraan, mengingat eksistensi konstitusionalisme yang menghendaki pembatasan dan pengendalian kekuasaan disatu pihak dan penjamin hak dan kebebasan dipihak lain secara gradual telah memunculkan suatu alternatif transisional seiring dengan perkembangan sistem dan praktek ketatanegaraan yang selalu berubah sesuai perkembangan politiknya.[8]

Laica Marzuki mengemukakan, bahwa konstitusi (atau UUD) merupakan hukum dasar yang menjadi pegangan para warga *(the citizen)* dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Konstitusi tidak hanya memuat norma tertinggi *(een hoogste normen),* tetapi juga merupakan pedoman konstitusional *(een constitutionale richtsnoer)* bagi para warga (rakyat banyak) dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.[9]

Hukum tertinggi di sebuah negara adalah produk hukum yang paling mencerminkan kesepakatan dari seluruh rakyat, yaitu konstitusi. Dengan demikian, aturan dasar penyelenggaraan negara yang harus dilaksanakan adalah konstitusi, bahkan, semua aturan hukum lain yang dibuat melalui mekanisme demokrasi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Dalam konsep negara hukum yang demokratis terkandung makna bahwa demokrasi diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan substansi hukum itu sendiri ditentukan dengan cara-cara yang demokratis berdasarkan konstitusi.[10]

Model Demokrasi Pemilukada dalam UUD RI 1945

Berkaitan dengan pemilukada, telah diatur di dalam UUD RI 1945 sebagai konstitusi berbangsa dan bernegara yang selanjutnya ketentuan pasal tersebut dijadikan sebagai landasan konstitusional penyelenggaraan pemilukada, sebagaimana tertuang pada BAB VI UUD NRI 1945 khususnya pada Pasal 18 ayat (4), yang mengatur: "Gubernur, Bupati dan Walikota ma-

---

7 Moh. Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm xv.

8 Arif Hidayat, "Interrelasi Demokrasi dan Konstitusionalisme dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Baru", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1, November 2008, Jakarta: Mah-kamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 12.

9 HM. Laica Marzuki, "Kesadaran Berkonstitusi Dalam Kaitan Konstitusionalisme", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6 No. 3, September 2009, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia,, hlm. 19.

10 Martha Pigome, *op. cit*. hlm. 324.

sing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis".

Frasa "demokratis" dari ketentuan pasal tersebut patut dipahami sebagai penguatan atas pemahaman bahwa Indonesia adalah negara demokrasi (berkedaulatan rakyat) bukan negara monarki dan bukan pula negara yang diselenggarakan dengan pendekatan otoritarian (otoriter) dari suatu rezim pemerintahan yang berkuasa secara absolut.

Demokrasi di Indonesia, secara konseptual dan kontekstual, dinamakan Demokrasi Pancasila. Pada penulisan ini istilah demokrasi diindentikkan dengan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, pemahaman pelaksanaan demokrasi dalam tulisan ini, sama halnya dengan pelaksanaan paham kedaulatan rakyat. Demokrasi Pancasila tidak lagi relevan apabila masih dipersoalkan, karena hal tersebut sudah menjadi komitmen seluruh bangsa Indonesia dan bersifat final adanya. Namun secara operasional, frasa demokratis pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 masih membuka peluang *multi intepretable*. Hal ini berkaitan dengan pilihan model demokrasi, apakah demokrasi langsung *(direct democracy)* atau demokrasi perwakilan *(indirect democracy)*; tentu keduanya mempunyai semangat demokratis dalam penerapan demokrasi, dalam hal ini pada konteks pemilihan kepala daerah.

Munculnya fenomena keinginan untuk melalukan evaluasi terhadap pelaksanaan pemilukada di Indonesia dengan berbagai kelebihan dan kekurangannya adalah hal yang wajar. Tidak sedikit "masyarakat" praktisi, akademisi maupun pemerintahan dengan "menterjemahkan" landasan konstitusional pelaksanaan pemilukada, mewacanakan untuk kembali ke demokrasi perwakilan setelah saat ini dengan metode demokrasi langsung dalam pemilihan kepala daerah. Eksistensi multitafsir dari suatu dasar hukum konstitusional penyelenggaraan pemilukada tersebut dapat menyebabkan ketidakpastian hukum dan atau bahkan ketidak pastian pilihan model demokrasi pemilihan kepala daerah yang juga dapat menyebabkan ketidak pastian politik.

Demokrasi langsung yang diterapkan pada pemilukada, secara filosofis dan praktik belajar dimulai dari diterapkannya pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung untuk pertama kalinya pada tahun 2004 yang dianggap sebagai titik awal terjadi perubahan konfigurasi politik Indonesia hasil amandemen III UUD 1945 yang berhasil merubah struktur dan wajah demokrasi Indonesia. Sejak itu, beranjak dengan diubah dan disahkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka untuk memilih kepala daerah di Indonesia sejak tahun 2005 diselenggarakan dengan model pemilihan langsung.

Landasan konstitusional pemilihan secara langsung untuk presiden dan wakil presiden diatur pada BAB III Pasal 6A ayat (1) UUD 1945: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Ketentuan pasal tersebut secara lugas, terang, jelas dan tegas menyatakan bahwa model demokrasi dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden adalah model demokrasi langsung *(direct democracy)*, oleh karena itu ketentuan pasal ini tidak dapat diterjemahkan lain atau tidak wayuh arti *(fixed interpretable)*.

Ketentuan pasal landasan konstitusional model pemilihan presiden dan wakil presiden, senyatanya telah menciptakan kepastian hukum dan sekaligus kepastian politik dari perspektif model demokrasi pemilihan presiden dan wakil presiden. Hal ini juga telah tidak membuka ruang untuk diskusi dan perdebatan tentang model demokrasi tersebut.

Perbedaan penegasan terhadap model demokrasi pada tataran konstitusi antara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) yang dengan tegas menyebutkan "dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat" (pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945) dengan Pemilukada yang menyebutkan "dipilih secara demokratis" (Pasal 18 ayat (4) UUD 1945), sementara pada tataran pelaksanaan, baik dari tataran teknis, lembaga penyelenggara maupun tata cara pemilihan oleh rakyat terdapat kesamaan antara pilpres dengan pemilukada.

Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, sebagai landasan konstitusional pemilukada, agar ter-

dapat kepastian dan penegasan tentang model demokrasi dalam pemilukada, maka seharusnya ketentuan tersebut dilakukan amandemen (perubahan) khususnya pada frasa "dipilih secara demokratis" diubah mengikuti dan menyesuaikan dengan model demokrasi Pilpres. Hal ini disebabkan karena semangat, philosofis serta teknis pelaksanaan pemilukada mempunyai kesamaan dengan Pilpres. Oleh karena itu, seharusnya ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 hasil amandemen tersebut berbunyi: "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara langsung oleh rakyat".

Rezim Pemilihan Umum

Titik berat demokrasi adalah partisipasi sebesar-besarnya rakyat dalam berjalannya kekuasaan negara, sehingga tepat apabila memaknai demokrasi secara sederhana sebagai kekuasaan dari, oleh dan untuk rakyat. Kekuasaan atau kedaulatan sesungguhnya berasal dari rakyat, begitu juga dengan pelaksanaannya, rakyatlah yang akan menjalankan kedaulatan itu untuk mencapai kesejahteraan dan memenuhi harapan atas kesejahteraan rakyat sebesar mungkin.

Konteks ke-Indonesiaan, rakyat secara sadar maupun tidak telah menjalankan gagasan demokrasi. Rakyat Indonesia, melalui pemilu, mendedikasikan diri untuk membangun negara demokrasi dengan kekuasaan Negara. Pemilihan umum adalah mekanisme yang dipilih untuk mewujudkannya.[11]

Begitu pentingnya pemilihan umum dalam suatu negara yang menganut demokrasi, telah menyebabkan pemilihan umum dijadikan dasar untuk menentukan keberadaan demokrasi disuatu negara. Negara yang memilih pemimpin dan para wakilnya lewat pemilihan umum menunjukkan negara tersebut demokratis dan sebaliknya, jika tidak ada pemilihan umum maka negara tersebut tidak demokratis.[12] Dalam rangka mewujudkan pemilu yang benar-benar demokratis, salah satu standar yang harus menjadi acuan; pemilu dilaksanakan dengan perangkat peraturan yang mendukung kebebasan dan kejujuran, sehingga dengan adanya undang-undang yang lebih memberikan kesempatan kebebasan pada warga negara, peluang ke arah pemilu yang demokratis dapat dicapai.[13]

Operasionalisasi penyelenggaraan pemilukada sejak disahkanya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (Daerah), hal ini tidak berbeda dengan penyelenggara dari pemilihan umum untuk Pilpres, DPR, DPD maupun DPRD (Provinsi, Kabupaten dan Kota). Keseluruhannya secara philosofis, model demokrasi sampai teknis operasional pelaksanaan mempunyai kesamaan sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 2007 sebagaimana diubah dan diganti menjadi UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Namun demikian bila dicermati, ada perbedaan landasan konstitusional sebagaimana diatur didalam UUD NRI 1945 antara Pemilukada dengan pemilihan umum lainnya.

Pemilukada diatur dan ditempatkan dalam kelompok Pemerintah Daerah yaitu BAB VI tentang Pemerintahan Daerah, sementara untuk pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dan ditempatkan pada BAB VIIB tentang Pemilihan Umum. Hal ini, tentu saja juga telah menimbulkan keragu-raguan, apakah pemilukada termasuk rezim pemerintahan daerah atau tergolong rezim pemilihan umum.

---

[11] Veri Junaidi, "Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu", *Jurnal Konstitusi,* Vol. 6 No. 3, September 2009, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 104.

[12] Fitra Arsil, "Mencegah Pemilihan Umum Menjadi Alat Penguasa (To Prevent The General Election From Being A Tool Of The Authority)", *Jurnal Legislasi Indonesia,* Vol. 9 No. 4, Desember 2012, Jakarta: Direktorat jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, hlm. 566.

[13] Bisariyadi, Anna Triningsih, Meyrinda Rahmawati, Alia Harumdani W, "*Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional"*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9 No. 3, September 2012, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 537.

Pemilukada dapat dipahami termasuk dalam rezim pemerintahan daerah, karena pengaturan landasan hukum pemilukada diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang penyelenggaraannya dilaksanakan oleh lembaga independen yang disebut Komisi Pemilihan Umum Daerah, sementara landasan hukum penyelenggara pemilihan umum itu sendiri adalah UU No. 22 Tahun 2007 sebagaimana diganti dan diubah menjadi UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Selain itu, setiap jenis pemilihan juga diatur di dalam UU tersendiri, untuk pilpres diatur di dalam UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dan diganti dengan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Pemilukada sampai saat ini belum diatur dalam UU tersendiri, pemilukada diatur dalam UU yang mengatur pemerintahan daerah. Pemilukada, apabila dilihat urgensinya bagi kekokohan penyelenggaraan demokrasi dalam pemilukada, adanya kepastian hukum dan politik, serta tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah karena dipahami bahwa pemilukada itu adalah sebuah konsekuensi logis penerapan otonomi daerah melalui proses desentralisasi di bidang politik kepada daerah otonom dalam kerangka untuk mengurus kepentingan daerah, maka sudah sepatutnya dan menjadi kebutuhan untuk pemilukada diatur juga dalam UU tersendiri.

Kesamaan filosofis, model demokrasi, penyelenggara, karakter sampai tataran teknis pemilihan antara pilpres, pemilihan anggota legislatif (DPR, DPD dan DPRD) dan pemilukada, maka juga sepatutnya ada penegasan bahwa pemilukada termasuk ke dalam rezim pemilihan umum, sehingga perlu dilakukan langkah amandemen (perubahan) dengan cara memberikan klausul tambahan pada BAB VIIB Pemilihan Umum pada UUD NRI 1945 khususnya pada Pasal 22E ayat (2) yang saat ini berbunyi: "Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah", untuk selanjutnya diamandemen menjadi berbunyi sebagai berikut: "Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". Amandemen ini akan semakin menegaskan dan mengukuhkan bahwa pemilukada termasuk kedalam rezim pemilihan umum. Penataan konstitusi serta landasan hukum pemilukada, diharapkan akan lebih mengoptimalkan tercapainya tujuan otonomi daerah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengelola dirinya sendiri melalui desentralisasi di bidang politik dalam perspektip pemilukada.

Penutup

Berdasarkan gagasan perlunya amandemen UUD 1945, khusus berkaitan dengan pemilukada sebagaimana diuraikan tersebut diatas, dapat disimpulkan beberapa hal berikut ini. *Pertama,* Amandemen terhadap UUD 1945 bukan merupakan hal yang tabu, karena UUD itu sendiri adalah produk *resultante* atau kesepakatan lembaga yang diberi wewenang untuk membuat (dan mengubahnya) berdasarkan situasi ipoleksosbudhankam (idiologi, politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan) pada waktu tertentu. Amandemen atau perubahan UUD NRI 1945 sebagai konstitusi bangsa dapat dilakukan untuk menyesuaikan kebutuhan masyarakat bangsa dalam perspektif pembaharuan hukum, sepanjang dilakukan dengan cara-cara yang konstitusional dan berdasarkan hu-kum.

Kedua, Amandemen terhadap ketentuan yang khusus mengatur tentang pemilukada adalah dalam upaya untuk menegaskan terhadap 2 (dua) hal yaitu untuk menegaskan tentang model demokrasi dalam pemilukada, tidak cukup hanya disebutkan "demokratis" karena hal itu akan menciptakan wayuh arti *(multi interpretable)*, tetapi akan lebih baik bila disebutkan secara tegas model demokrasinya, yaitu dengan "cara dipilih langsung oleh rakyat" *(direct democracy)* sebagaimana juga dilakukan pada pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil

Presiden, serta DPRD. Selain itu, amandemen juga untuk mempertegas tentang penyelenggaraan pemilukada adalah termasuk kedalam kelompok rezim pemilihan umum. Dengan demikian tidak terjadi "tarik menarik" pengelompokkan pemilukada ke dalam rezim pemerintahan daerah atau rezim pemilihan umum. Selain itu, disamping perlu dilakukannya amandemen UUD NRI 1945, juga patut diikuti dengan diterbitkannya UU tersendiri yang khusus mengatur tentang pemilukada.

Daftar Pustaka

Arsil, Fitra. "Mencegah Pemilihan Umum Menjadi Alat Penguasa (To Prevent The General Election From Being A Tool Of The Authority)". *Jurnal Legislasi Indonesia.* Vol. 9 No. 4. Desember 2012. Jakarta: Direktorat jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI;

Bisariyadi, dkk. "Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 9 No. 3. September 2012. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia;

Hariadi, Agus. "Usaha Menyelamatkan Pemilihan Kepala Daerah Dengan Mengubah Peraturan Perundang-undangan". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 2 No. 2. Juni 2005. Jakarta: Direktorat jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI;

Hidayat, Arif. Interrelasi Demokrasi dan Konstitusionalisme dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Baru. Jurnal Konstitusi. Vol. 1 No. 1. November 2008. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia;

Hutabarat, Ramly. "Gagasan dan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung di Indonesia". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 2 No. 2. Juni 2005. Jakarta: Direktorat jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI;

Junaidi, Veri. "Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu". *Jurnal Konstitusi.* Vol. 6 No. 3. September 2009. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia;

Kama, Ubaidillah. "Reformasi Hukum Menuju Pemerintahan Yang Baik". *Jurnal Konstitusi.* Vol. 1 No. 1. November 2008. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia;

Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Yogyakarta: Fakultas Hukum UII;

Marzuki, HM. Laica. *Kesadaran Berkonstitusi Dalam Kaitan Konstitusionalisme*. Jurnal Konstitusi. Vol. 6 No. 3. September 2009. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia;

MD, Moh. Mahfud. 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada;

Pigome, Martha. "Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945". *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 11 No. 2. Mei 2011. Purwokerto: FH Unsoed;