

Makna Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Syofyan Hadi

Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, syofyan@untag-sby.ac.id

Abstract

The purpose of this study is to find the meaning of Article 18 Paragraph 4 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This research is legal research with a statutory, conceptual, and case approach. The results of this study found that Article 18 Paragraph 4 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia was formulated flexibly with open texture and opened legal policy. Using the original intent of grammatical interpretation, it was found that 7 (seven) meanings of Article 18 Paragraph 4 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia were 1) the regional head was the chief of local government, (2) Regional heads must exist and the number is 1 (one) person, (3) the deputy of regional head was not mandatory. If there can be 1 (one) or more people, (4) the regional head must be democratically elected, either directly by the people or by the local representative body, (5) the regional head candidate does not have to be submitted by a political party or a combination of political parties so that it can be an individual candidate, (6) the elected regional head is sufficient to obtain a simple majority of votes, and (7) the deputy of regional head is not obliged to be democratically elected, It is not mandatory to be selected in 1 (one) package of candidate pairs with the regional head, and can be appointed.

Keywords: democratic; election; regional head

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk menemukan makna Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Penelitian ini adalah penelitian hukum dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Hasil penelitian ini menemukan bahwa Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 dirumuskan secara fleksibel dengan sifat *open texture* dan *opened legal policy*. Dengan menggunakan penafsiran *original intent* gramtikal, ditemukan 7 (tujuh) makna Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yakni 1) kepala daerah merupakan *chief of local government*, (2) kepala daerah wajib ada dan jumlahnya 1 (satu) orang, (3) wakil kepala daerah tidak wajib ada. Jika ada boleh 1 (satu) orang atau lebih, (4) kepala daerah wajib dipilih secara demokratis, baik secara langsung atau oleh DPRD, (5) calon kepala daerah tidak harus diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik sehingga boleh calon perseorangan, (6) kepala daerah terpilih cukup memperoleh *simple majority suara*, dan (7) wakil kepala daerah tidak wajib dipilih secara demokratis, tidak wajib dipilih dalam 1 (satu) paket pasangan calon dengan kepala daerah, dan dapat ditunjuk.

Kata kunci: demokratis; kepala daerah; pemilihan

Pendahuluan

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) dengan tegas menentukan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Pasal tersebut bermakna bahwa yang memegang kekuasaan tertinggi adalah rakyat (Nasution 2017), karenanya Indonesia adalah negara demokrasi yang berdasarkan hukum (*democratic rule of law*). Pengaturan dan pelaksanaan Pemilu dalam UUD NRI 1945 merupakan perwujudan dari *democratic rule of law* tersebut.

Perubahan paradigma hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam Pasal 18 Pasal UUD NRI 1945 menyebabkan pewujudan dari *democratic rule of law* tidak hanya dilakukan untuk memilih pejabat politik (*political official*) di tingkat pemerintah pusat, namun juga untuk pemilihan pejabat politik di tingkat lokal. Tujuannya agar tercipta demokratisasi di tingkat lokal dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara normatif, hal tersebut dijamin dalam perubahan kedua dengan ditetapkannya Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menentukan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis".

Dilihat dari bunyi teksnya, Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menimbulkan berbagai penafsiran hukum. Salah satu yang sering diperdebatkan adalah frase “dipilih secara demokratis”. Frase tersebut berbeda dengan bunyi teks Pasal 22E yang langsung menyebut forum pemilu. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menggunakan frase yang fleksibel (Ali Marwan 2018) dan *open texture*. Perumusan demikian tentu selalu menimbulkan diskursus dan perdebatan di kalangan ahli hukum bahkan ilmuwan politik mengenai makna “dipilih secara demokratis”. Minimal ada 2 (dua) pendapat yang berkembang khususnya mengenai frase “dipilih secara demokratis” tersebut yakni dipilih langsung dan dipilih melalui lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Bahkan kedua penafsiran hukum tersebut pernah dipraktekkan dalam penyelenggaraan Pilkada.

Untuk menunjukkan orisinalitas dari artikel ini, perlu diuraikan beberapa penelitian terdahulu yakni *pertama*: Implikasi Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung. Tulisan ini fokus mengetahui implikasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung di antaranya menimbulkan biaya besar dan merusak sendi-sendi demokrasi (Maranjaya 2022). Walaupun memiliki kesamaan topik dengan artikel ini yakni mengenai Pilkada, namun tulisan ini membahas tentang implikasi Pilkada langsung sementara artikel ini membahas makna Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. *Kedua*, Pemilihan Kepala Daerah dalam Perspektif Indonesia sebagai Negara Demokrasi Pancasila. Fokus dari tulisan ini adalah untuk mengetahui dan menemukan Pilkada Pancasila sehingga Pilkada langsung dapat dilaksanakan dengan memperhatikan kaidah-kaidah yang termaktub dalam Pancasila (Erita 2022). Walaupun memiliki kesamaan topik dengan artikel ini yakni mengenai Pilkada, namun tulisan ini membahas tentang model Pilkada yang Pancasila sementara artikel ini membahas makna Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. *Ketiga*, Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Demokratis sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat Di Indonesia. Tulisan ini fokus untuk mengetahui korelasi antara pemilihan kepala daerah langsung dengan kedaulatan rakyat yang dapat mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dan partisipatif (Sarbaini 2020). Walaupun memiliki kesamaan topik dengan artikel ini yakni mengenai Pilkada, namun tulisan ini membahas tentang hubungan antara Pilkada langsung dengan kedaulatan rakyat untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang partisipatif dan demokratis sementara artikel ini membahas makna Pasal 18 ayat UUD NRI 1945.

Diskursus-diskursus tersebut menarik untuk dikaji, karenanya dalam tulisan ini perlu dianalisis apa makna Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945?. Analisis dilakukan secara menyeluruh dengan menggunakan penafsiran *original intent* dan penafsiran gramatikal. Tujuan agar diperoleh pemahaman utuh mengenai maksud dari perumusan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yakni sebuah proses untuk menemukan aturan, doktrin, dan prinsip hukum (Peter Mahmud Marzuki 2016) sehingga ditemukan jawaban sebagai preskripsi terhadap makna Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Sumber bahan hukum primernya adalah UUD NRI 1945, sementara sumber bahan hukum sekundernya adalah buku dan jurnal hukum. Bahan hukum dianalisis menggunakan analisis

normatif dengan menggunakan metode penafsiran hukum (*legal interpretation*) sehingga diperoleh preskripsi terhadap permasalahan dalam tulisan ini.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kedudukan Kepala Daerah

Salah satu materi yang banyak menimbulkan perdebatan dalam perubahan kedua Konstitusi Indonesia 1945 adalah mengenai pengisian jabatan kepala daerah. Setelah melalui perdebatan yang panjang di antara anggota MPR maka disepakati Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang berbunyi sebagai berikut “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Pasal *a quo* secara garis besar berisi 2 (dua) norma hukum yakni mengenai (1) kedudukan kepala daerah; dan (2) prosedur pengisian jabatan kepala daerah.

Terkait dengan kedudukan kepala daerah, makna Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut:

- a. Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah kepala pemerintahan daerah (*chief of local government*) yang bersifat otonom.

Sebagai kepala daerah otonom, Gubernur, Bupati, dan Walikota melaksanakan urusan pemerintahan yang telah didesentralisasikan berdasarkan prinsip otonomi (Sesung and Hadi 2021). Implikasinya, tidak ada hubungan hirarkis antara Gubernur dan Bupati/Walikota karena memiliki jenis dan batasan kewenangan yang telah diatur dalam Undang-Undang. Pengaturan demikian jika dilihat dari aspek negara kesatuan kurang tepat dan seolah-olah mengarah pada bentuk negara federal. Seharusnya, pengaturan kedudukan Gubernur dan Bupati/Walikota bersifat hirarkis sesuai dengan karakter negara kesatuan walaupun tetap dalam bingkai otonomi daerah.

Jika dilihat dari aspek hukum administrasi, pengaturan demikian juga menimbulkan pertanyaan hukum yakni apakah Gubernur merupakan atasan pejabat Bupati/Walikota. Hal ini penting dipertanyakan karena upaya administratif berupa banding administratif harus diajukan kepada atasan pejabat yang bewenang. Salah satu contoh kasus adalah kasus penyelesaian perselisihan hasil Pilkada. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU No.6/2014), calon yang tidak menerima hasil pemilihan kepala desa mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota. Jika calon *a quo* tetap tidak menerima hasil keberatan, maka menurut peraturan perundang-undangan ia diwajibkan mengajukan keberatan kepada atasan Bupati sebelum dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Siapa atasan Bupati dalam kasus *a quo*. Dalam beberapa kasus, calon *a quo* beranggapan bahwa Gubernur adalah atasan Bupati, sehingga ia mengajukan banding administrasi kepada Gubernur. Namun, dalam beberapa kasus Gubernur memberikan jawaban bahwa ia bukan atasan Bupati dalam kasus tersebut. Tentu hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat pencari keadilan (*justiciabalen*).

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, semenjak Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 32/2004) kemudian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No.23/2014), Gubernur memiliki

dwi atau triple fungsi. Di samping sebagai kepala daerah otonom, Gubernur juga merupakan Wakil Pemerintah Pusat dan Kepala Urusan Pemerintahan Umum di wilayah provinsi. Tujuannya adalah untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Salah satu contohnya adalah Gubernur diberikan kewenangan untuk memfasilitasi dan mengevaluasi produk hukum daerah kabupaten/kota. Namun sebaiknya, kedudukan demikian diatur dalam UUD NRI 1945 supaya memiliki landasan konstitusional yang lebih kuat.

- b. Hanya Gubernur, Bupati, dan Walikota yang harus ada sebagai *chief of local government*. Jumlahnya harus 1 (satu) orang, sehingga tidak boleh berbentuk komisioner atau dewan.
- c. Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota bersifat *opened legal policy* sehingga tidak wajib/harus ada. Daerah otonom dapat memiliki wakil kepala daerah dan dapat juga tidak memiliki. Jika ada wakil kepala daerah, jumlah dapat lebih dari 1 (satu) orang. Hal tersebut diserahkan kepada pembentuk Undang-Undang dengan melihat kondisi masing-masing daerah otonom. Berbeda dengan kedudukan Wakil Presiden yang sudah ditentukan secara *expressive verbis* dalam Pasal 4 ayat (2) UUD NRI 1945 yakni harus ada dan jumlahnya harus 1 (satu) orang.

Prosedur Pengisian Jabatan Kepala Daerah

Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menentukan bahwa prosedur pengisian jabatan kepala daerah adalah "...dipilih secara demokratis". Rumusan tersebut masuk dalam kategori rumusan yang *open texture* dan *opened legal policy*, sehingga UUD NRI 1945 tidak mengatur secara limitatif dan diserahkan kepada pembentuk Undang-Undang untuk mengaturnya. Makna dari ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Gubernur, Bupati dan Walikota wajib dipilih secara demokratis

Pasal *a quo* secara obligatoir menentukan bahwa kepala daerah wajib dipilih secara demokratis. Pasal *a quo* tidak mewajibkan Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara langsung seperti pemilihan jabatan politik melalui Pemilu. Lalu apa makna dari frase "dipilih secara demokratis" tersebut.

Secara gramatikal ada 2 (dua) yang perlu dijelaskan yakni (1) kata "dipilih" berkonotasi *selection/election* dan merupakan antonim dari penunjukan yang berkonotasi *appointment*, dan (2) kata "demokratis" menunjuk pada prosedur, proses, dan mekanisme bukan pada forum. Kata demokratis merupakan kata sifat yang berarti sesuai dengan prinsip demokrasi (*based on the principle of democracy*). Kata demokrasi sendiri dalam ajaran liberalisme selalu berkonotasi dengan kata *freedom, participation, equality* (Brian A Garner 2009), *competition, openness, rule of law, dan accountability*. Dengan demikian, apapun forumnya asalkan mekanisme, prosedur dan prosesnya sesuai dengan prinsip demokrasi, maka hal tersebut konstitusional.

Untuk mengetahui makna dari frase "dipilih secara demokratis" tersebut, maka penulis menggunakan penafsiran *original intent* ketika Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 dibahas pada perubahan kedua UUD NRI 1945. Jika dilacak memang ada 2 (dua) perdebatan pada saat itu, apakah kepala daerah dipilih secara langsung atau dipilih oleh DPRD.

Ada beberapa fraksi yang menginginkan supaya kepala daerah dipilih secara langsung dengan berbagai alasan. Dengan alasan sering terjadi politik uang dalam pemilihan kepala daerah oleh DPRD, Antonius Rahail dari Fraksi Kebangkitan Bangsa Indonesia

mengusulkan untuk dilakukan pemilihan kepala daerah secara langsung, sehingga tercipta kompetisi yang hebat. Senada dengan pendapat tersebut, Asnawi Latief dari Fraksi Persatuan Daulat Ummah juga mengusulkan pemilihan kepala daerah secara langsung karena kata demokratis tidak menjamin pemilihan secara langsung atau oleh DPRD. Dengar argumentasi analogis, Ali Marwan Hanan menyatakan bahwa karena Presiden dipilih secara langsung maka Kepala Daerah juga dipilih secara langsung (Tim Penyusun Naskah Komprehensif 2010).

Terhadap usulan dari berbagai fraksi tersebut, beberapa fraksi di MPR juga mengusulkan supaya digunakan istilah “dipilih secara demokratis” karena lebih fleksibel. Jacob Tobing mengusulkan 2 (dua) alternatif yakni dipilih secara langsung dan pemilihan oleh DPRD. Senada dengan usulan Jacob Tobing tersebut, Hobbes menyampaikan kepala daerah dipilih secara demokratis. Ia lebih lanjut menyatakan:

Jadi, kita tidak dipilih langsung oleh rakyat tapi dipilih secara demokratis, itu usulan kita. Bukan, inikan begini ya, dalam hal ini inikan saya kira kan ini perdebatan kita yang utama nanti adalah masalah pemilihan Presiden, masalah pemilihan gubernur dan selanjutnya, jadi saya kira harus dihormati juga usulan kita yang seperti itu gitu, jadi saya kira nanti di untuk Ayat (4) ini bikin alternatiflah ya, dialternatif dipilih secara demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. Alternatif, jadi bikin alternatif ayat (Tim Penyusun Naskah Komprehensif 2010).

Usulan tersebut disambut baik oleh Pataniari Siahaan dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (Tim Penyusun Naskah Komprehensif 2010) dengan menyatakan sebagai berikut:

Kami dari semula memilih alternatif 2 dengan asumsi bahwa semua yang kita bahas ini kan dalam rangka mencapai tujuan nasional yaitu merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Sehingga bentuk-bentuk mekanisme demokrasi sendiri seyogyanya output-nya tidak membuat atau mengamandir salah satu fungsi yang kita harapkan. Di sini kami ingin melihat satu hal bahwa kondisi-kondisi daerah dan pusat saat ini, itu masalah-masalah pemilihan langsung dianggap menjadi legitimate, itu nanti biasanya terjadi dualisme dalam pengertian mana yang lebih kuat nantinya. Satu contoh saja, kalau gubernur pilih langsung, dia akan merasa dia punya rakyat sendiri, dia tidak perlu tunduk pada Presiden, misalnya. Sisi kedua, dipilih langsung gubernur, dia tidak merasa tunduk kepada DPRD karena dia dipilih langsung. Nah, kita menghindari mekanisme yang dead lock seperti ini dengan mengatakan dipilih secara demokratis sambil mencari suatu bentuk modus yang lebih sesuai nantinya. Jadi, kami melihat kami lebih setuju tetap menggunakan alternatif 2 karena masih banyak hal-hal, maksud kami kita tidak perlu saya pikir hanyut dalam berbagai tanda kutip yang lebih demokratis, lebih legitimate, itu saya pikir kita perlu memahaminya. Bahwa pengertian-pengertian langsung itu tidak menjadi *money politic* menurut kami juga tidak tepat, Pak. Artinya soal *money politic* bukan soal langsung tidak langsung, di manapun bisa. Di manamana pemilihan langsung di Amerika otomatis membuat si calon dia harus mempunyai uang banyak karena dia harus berkunjung ke semua tempat dengan *transport* yang lebih cepat, menggunakan media massa akan dibayar, jadi sebetulnya bukan di situ masalah *money politic* yang terjadi. Persoalan kita adalah bagaimana *checks and balances* terhadap eksekutif sejalan, itu inti persoalan sebetulnya, Pak, bukan soal mekanisme pemilihan. Sehingga kami lihat di sini dengan Alternatif 2 justru nanti uraian demokratisnya ini nanti akan lebih tertampung mekanisme *checks*

and balances dari pada Bupati, Walikota, maupun Gubernur ini dalam undang-undang ini. Satu contoh lagi misalnya pemilihan langsung. Kita melihat sekarang dengan mudah misalnya Gubernur dijatuhkan oleh DPRD, apa yang telah terjadi di Kalimantan Barat. Dengan alasan laporan setiap tahun, laporan tidak diterima bisa jatuh. Nah, hal seperti ini saya pikir bukan bagian daripada demokrasi. Demokrasi mengatakan institusi harus dibangun, Pak. Jadi, bukan asal langsung saja. Untuk ini kami melihat kalau hanya langsung dipakai sebagai asumsi, otomatis seolah-olah semua masalah sudah selesai dengan langsung. Kalau menggunakan kata demokratis akan lebih banyak aspek tertampung mengenai pemilihan sendiri.

Setelah melalui perdebatan panjang, maka disepakati penggunaan frase “dipilih secara demokratis”. Frase tersebut disepakati karena frase yang lebih fleksibel supaya pelaksanaan Pilkada dapat dilaksanakan sesuai keadaan setempat. Apakah akan dipilih secara langsung atau dipilih melalui DPRD merupakan *opened legal policy* sehingga diserahkan kepada pembentuk Undang-Undang untuk mengaturnya sesuai dengan kondisi budaya dan adat istiadat masing-masing daerah otonom.

Selain dengan melacak *original intent* nya, makna frase “dipilih secara demokratis” tersebut dapat dilihat dalam *ratio decidendi* putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013. Dalam putusan *a quo*, Mahkamah Konstitusi menyatakan:

[3.12.3] Menurut Mahkamah, makna frasa “dipilih secara demokratis”, baik menurut *original intent* maupun dalam berbagai putusan Mahkamah sebelumnya dapat dilakukan baik pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun oleh DPRD. Lahirnya kata demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pada saat dilakukan perubahan UUD 1945 terdapat adanya 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan kepala daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat maupun oleh DPRD sementara pendapat lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat. Latar belakang pemikiran lahirnya rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 saat itu adalah sistem pemilihan Kepala Daerah yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi di setiap daerah yang bersangkutan. Pembentuk undang-undang dapat merumuskan sistem pemilihan yang dikehendaki oleh masyarakat di dalam pemilihan Kepala Daerah sehingga masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD atau melalui sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat. Tujuannya adalah agar menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa untuk menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki oleh rakyat. Hal ini merupakan *opened legal policy* dari pembentuk undang-undang dan juga terkait erat dengan penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih cenderung untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung oleh rakyat dan ada pula daerah yang cenderung dan lebih siap dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua pandangan itulah kemudian disepakati menggunakan kata demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Oleh karena pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yang masuk pada rezim pemerintahan daerah adalah tepat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004) mengatur juga mengenai pemilihan kepada daerah dan penyelesaian perselisihannya diajukan ke Mahkamah Agung. Walaupun Mahkamah tidak menutup kemungkinan pemilihan kepala daerah diatur dalam undang-undang tersendiri, tetapi pemilihan kepala daerah tidak masuk rezim

pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945. Pembentuk undang-undang berwenang untuk menentukan apakah pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD atau model pemilihan lainnya yang demokratis. Jika berdasarkan kewenangannya, pembentuk undang-undang menentukan pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD maka tidak relevan kewenangan Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Hal itu membuktikan pula bahwa memang pemilihan kepala daerah itu bukanlah pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945...;

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi di atas bahwa frase “dipilih secara demokratis” merupakan *opened legal policy* sehingga diserahkan pengaturannya kepada pembentuk Undang-Undang. Pemilihan frase “dipilih secara demokratis” merupakan bentuk penghargaan kepada keberagaman dan kekhususan masing-masing daerah otonom. Untuk itu, dalam memaknai frase “dipilih secara demokratis”, pembentuk Undang-Undang harus melihat perkembangan masyarakat dan kondisi masing-masing daerah otonom. Dengan demikian, Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 sebenarnya menghendaki forum pemilihan kepala daerah yang beragam (*asymmetric*) sesuai dengan kondisi masing-masing daerah otonom. Hal ini sesuai dengan pengaturan dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah khusus dan istimewa (Johan 2021).

Merujuk kepada *original intent* Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 dan *ratio decidendi* putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, makna frase “dipilih secara demokratis” adalah (1) Pilkada secara langsung oleh rakyat; dan (2) Pilkada oleh DPRD. Oleh karena itu, diskursus yang berkembang akhir-akhir ini mengenai pemilihan kepala daerah oleh DPRD adalah diskursus yang konstitusional (Riski 2016) selama diatur dan dilaksanakan secara demokratis. Namun, diskursus tersebut juga harus memperhatikan perkembangan hukum terbaru dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 yang menyatakan tidak terdapat lagi perbedaan rezim pemilihan”. Dengan demikian Pilkada sama dengan Pemilu, sehingga Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili sengketa hasil Pilkada.

- b. Calon Gubernur Bupati dan Walikota tidak harus diajukan oleh Partai Politik, sehingga boleh calon independen (perseorangan)

Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 tidak menentukan siapa yang dapat mencalonkan kepala daerah. Ketentuan tersebut berbeda dengan ketentuan calon Presiden dan Wakil Presiden yang ditentukan secara *expressive verbis* bahwa calon Presiden dan Wakil Presiden diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Hal tersebut juga berbeda dengan ketentuan Pasal 22E ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik. Ini semakin menunjukkan bahwa Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 merupakan *opened legal policy*, sehingga pengaturan siapa yang mencalonkan kepala daerah diserahkan kepada pembentuk Undang-Undang.

Semula dalam UU No.32/2004 yang dapat mengajukan calon kepala daerah adalah partai politik atau gabungan partai politik. Namun semenjak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007, calon kepala daerah tidak hanya diajukan partai politik

atau gabungan partai politik, namun boleh juga calon independen atau perorangan (Dinarto and Jefferson 2021).

c. Calon terpilih cukup memperoleh *simple majority* suara

Opened legal policy selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 adalah mengenai syarat jumlah calon terpilih. UUD NRI 1945 tidak menentukan hal demikian. Berbeda dengan syarat calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (3) UUD NRI 1945 yang apabila tidak terpenuhi maka harus diadakan pemilihan putaran kedua. Untuk itu, pembentuk Undang-Undang dapat mengatur beberapa alternatif mengenai persyaratan calon kepala daerah terpilih yakni (1) menggunakan *simple majority*, sehingga calon yang memperoleh suara terbanyak terpilih menjadi kepala daerah, atau (2) menggunakan *absolut majority*, sehingga calon dikatakan terpilih apabila memperoleh suara 50% + 1 suara. Apabila tidak ada calon yang mencapai suara tersebut, maka diadakan pemilihan putaran kedua. Namun menurut penulisan dengan alasan efisiensi sebaiknya digunakan *simple majority*.

d. Wakil kepala daerah tidak wajib dipilih secara demokratis, tidak wajib dalam 1 (satu) paket pasangan calon dengan calon Gubernur, Bupati dan Walikota, wakil kepala daerah dapat ditunjuk.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa wakil kepala daerah tidak wajib ada. Untuk itu, maka Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 tidak mewajibkan adanya pemilihan wakil kepala daerah secara demokratis, tidak wajib juga dipilih dalam 1 (satu) paket pasangan calon dengan kepala daerah. Dengan demikian, wakil kepala daerah dapat ditunjuk oleh kepala daerah terpilih.

Berdasarkan penjelasan tersebut, model pengisian jabatan wakil kepala daerah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (selanjutnya disebut UU No.22/2014) sebenarnya sudah sesuai dengan konstitusi. Bahkan model pengisian seperti ini memiliki kelebihan salah satu diantaranya adalah untuk menciptakan kesolidan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan mencegah terjadinya hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang tidak harmonis.

Kesimpulan

Rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 bersifat *open texture* dan *opened legal policy*. Dengan menggunakan metode penafsiran original intent dan gramatikal, makna Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 adalah (1) kepala daerah merupakan *chief of local government*, (2) wajib ada kepala daerah dan jumlahnya 1 (satu) orang, (3) wakil kepala daerah tidak wajib ada. Jika ada boleh 1 (satu) orang atau lebih, (4) kepala daerah wajib dipilih secara demokratis, baik secara langsung oleh rakyat atau oleh DPRD, (5) calon kepala daerah tidak harus diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik sehingga boleh calon perseorangan, (6) kepala daerah terpilih cukup memperoleh *simple majority suara*, dan (7) wakil kepala daerah tidak wajib dipilih secara demokratis, tidak wajib dipilih dalam 1 (satu) paket pasangan calon dengan kepala daerah, dan dapat ditunjuk.

Daftar Pustaka

- Ali Marwan. 2018. 'Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013', *Legislasi Indonesia*, 2013.97
- Brian A Garner. 2009. *Black Law Dictionary*, 9th edn, ed. by West Publishing (Minnesota)

- Dinarto, Dedi, and Jefferson. 2021. 'Characterising Independent Candidates in Indonesian Local Politics', *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 40.2 (SAGE Publications Inc.): 266-92 <<https://doi.org/10.1177/1868103420972412>>
- Erita, Rozalinda. 2022. 'Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Indonesia Sebagai Negara Demokrasi Pabcasila', *Journal Justiciabelen*, 2.1 (Universitas Suryakencana): 70 <<https://doi.org/10.35194/jj.v2i1.1941>>
- Johan, Ali Muhammad. 2021. 'Sistem Pemilihan Kepala Daerah Pada Daerah Yang Memberlakukan Desentralisasi Asimetris', *Al-Qisth Law Review*, 5.1 (Universitas Muhammadiyah Jakarta): 70 <<https://doi.org/10.24853/al-qisth.5.1.70-98>>
- Maranjaya, Abdul Kahar. 2022. 'Implikasi Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung', *Jurnal Sosial Teknologi*, 2.3 (CV. Syntax Corporation Indonesia): 250-61
- Nasution, Latipah. 2017. 'Pemilu Dan Kedaulatan Rakyat', *Adalah*, 1.9 (LP2M Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta) <<https://doi.org/10.15408/adalah.v-1i9.11323>>
- Peter Mahmud Marzuki. 2016. *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana)
- Riski, Ansori. 2016. 'Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Ditinjau Dari Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945', *Hukum*, 1.18: 42
- Sarbaini, Sarbaini. 2020. 'Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat Di Indonesia', *Legalitas: Jurnal Hukum*, 12.1 (Universitas Batanghari Jambi): 107 <<https://doi.org/10.3-3087/legalitas.v12i1.197>>
- Sesung, Rusdianto, and Syofyan Hadi. 2021. 'Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 Dalam Perspektif Otonomi Dan Desentralisasi', *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 17.1 (Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya) <<https://doi.org/10.30996/dih.v17i1.4146>>
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi)