

**EFEKTIVITAS PEMILIHAN KEPALA DAERAH MELALUI  
DPRD DAN PEMILIHAN SECARA LANGSUNG OLEH  
RAKYAT DALAM SISTEM DEMOKRASI  
(STUDI DI KOTA MEDAN)**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

**Oleh:**

**ROS INTAN HASINAH HASIBUAN**

**NPM. 1606200405**



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATRA UTARA  
MEDAN**



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id),  
[fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

Bila menjawab surat ini, agar  
disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA  
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA BAGI  
MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata-I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam  
sidangnya yang diselenggarakan pada hari Rabu, tanggal 11 November 2020, Jam 08:30 WIB sampai  
dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : ROS INTAN HASINAH HASIBUAN  
NPM : 1606200405  
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ TATA NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : EFEKTIVITAS PEMILIHAN KEPALA DAERAH MELALUI DPRD  
DAN PEMILIHAN SECARA LANGSUNG OLEH RAKYAT DALAM  
SISTEM DEMOKRASI (STUDI DI KOTA MEDAN)

Dinyatakan : ( A ) Lulus Yudisium dengan predikat Istimewa  
( ) Lulus Bersyarat, memperbaiki/ujian ulang  
( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam  
Bagian Hukum Tata Negara

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

  
Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H.  
NIDN: 0010116601

  
FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. Assoc. Prof. Dr. SURYA PERDANA, H., S.H., M.Hum
2. FAJARUDDIN, S.H., M.H
3. MUKHLIS, S.H., M.H

  
1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar  
disebutkan nomor dan  
tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id),  
[fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

**NAMA** : ROS INTAN HASINAH HASIBUAN  
**NPM** : 1606200405  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/ TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : EFEKTIVITAS PEMILIHAN KEPALA DAERAH MELALUI DPRD DAN PEMILIHAN SECARA LANGSUNG OLEH RAKYAT DALAM SISTEM DEMOKRASI (STUDI DI KOTA MEDAN)

**PENDAFTARAN** : Tanggal, 17 November 2020  
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING

  
Assoc. Prof. Dr. IDA HAXIFAH, S.H., M.H.  
NIDN: 0003036001

  
MUKHLIS S.H., M.H  
NIP/NIDN/NIDK: 0114096201

Unggul | Cerdas | Terpercaya



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id),  
[fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

*Bila menjawab surat ini, agar  
disebutkan nomornya dan tanggalnya*

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

**NAMA** : ROS INTAN HASINAH HASIBUAN  
**NPM** : 1606200405  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/ TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : EFEKTIVITAS PEMILIHAN KEPALA DAERAH MELALUI  
DPRD DAN PEMILIHAN SECARA LANGSUNG OLEH  
RAKYAT DALAM SISTEM DEMOKRASI (STUDI DI KOTA  
MEDAN)

DISETUJUI UNTUK DISAMPAIKAN KEPADA  
PANITIA UJIAN SKRIPSI

Medan, 06 November 2020

DOSEN PEMBIMBING

  
**MUKHLIS S.H., M.H.**

NIP/NIDN/NIDK: 0114096201

**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id)  
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ros Intan Hasinah Hasibuan  
NPM : 1606200405  
Program : Strata – I  
Fakultas : Hukum  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bagian : Hukum Tata Negara  
Judul : **EFEKTIVITAS PEMILIHAN KEPALA DAERAH  
MELALUI DPRD DAN PEMILIHAN SECARA LANGSUNG  
OLEH RAKYAT DALAM SISTEM DEMOKRASI**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, 05 November 2020

Saya yang menyatakan

  
**ROS INTAN HASINAH HASIBUAN**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA**

**NAMA** : ROS INTAN HASINAH HASIBUAN  
**NPM** : 1606200405  
**PRODI/BAGIAN** : Ilmu Hukum/ HUKUM TATA NEGARA  
: EFEKTIVITAS PEMILIHAN KEPALA DAERAH  
MELALUI DPRD DAN PEMILIHAN SECARA  
LANGSUNG OLEH RAKYAT DALAM SISTEM  
DEMOKRASI  
**JUDUL SKRIPSI** : DEMOKRASI

**Pembimbing** : MUKLIS S.H, M.H.

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
20 Juni 2020	Bimbingan Proposal, Revisi pada judul dan RM	h
23 Juni 2020	Bimbingan Proposal, Acc proposal untuk dise minalkan	h
26 Juni 2020	Bimbingan Proposal setelah Seminar Proposal	h
10 oktober 2020	Diskusi Skripsi untuk di Koreksi	h
20 oktober 2020	Koreksi dan Bimbingan	h
27 oktober 2020	Perbaiki Rumusan Masalah	h
30 oktober 2020	Diskusi dan Bimbingan Skripsi	h
03 November 2020	Perbaiki hasil Penelitian dan pembahasan	h
06 - 11 - 2020	Revisi dan penulisan dpm hingga	h

Diketahui,  
DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, SH., MH)

DOSEN PEMBIMBING

(MUKLIS S.H, M.H)

Acc 6/100

## **ABSTRAK**

# **EFEKTIVITAS PEMILIHAN KEPALA DAERAH MELALUI DPRD DAN PEMILIHAN SECARA LANGSUNG OLEH RAKYAT DALAM SISTEM DEMOKRASI**

**ROS INTAN HASINAH HASIBUAN**

**NPM. 1606200405**

Perjalanan pemilukada sejak era kemerdekaan hingga era reformasi seperti sekarang ini sering berganti mekanisme pemilihan. Mulai mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat hingga mekanisme pemilihan secara tidak langsung yang dipilih oleh DPRD. Hingga puncaknya pada saat disahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui efektivitas pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui pemilihan oleh DPRD, efektivitas pemilihan kepala daerah secara langsung melalui pemilihan oleh rakyat, serta kendala pemilihan kepala daerah melalui DPRD dan pemilihan secara langsung oleh rakyat dalam sistem demokrasi.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris dengan melakukan wawancara, dan dalam hal ini data diolah dengan menggunakan analisis kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian bahwa efektivitas pemilihan kepala daerah melalui DPRD memang lebih efektif karena dapat menekan anggaran politik yang harus dikeluarkan oleh padangan calon kepala daerah, dan juga meminimalisir/mencegah terjadinya bentrokan atau perdebatan di masyarakat yang dilakukan antara pendukung pasangan calon kepala daerah. Efektivitas pemilihan kepala daerah melalui rakyat akan lebih mengetahui apa visi dan misi dari pasangan calon dan kepala daerah yang terpilih nanti akan memiliki ikatan yang lebih dekat dengan masyarakat karena masyarakat itu sendirilah yang menentukan figur yang akan memimpin daerahnya sendiri. Kendala pemilihan kepala daerah melalui DPRD pada dasarnya terkendala karena tidak dapat menjamin bahwa pilihan dari DPRD sesuai dengan harapan masyarakat sedangkan kendala dalam pemilihan kepala daerah secara langsung diantaranya adalah terkendala karena anggaran politik yang besar, menimbulkan konflik dimasyarakat akibat gesekan-gesekan antara pendukung pasangan calon kepala daerah tersebut, besarnya biaya politik yang harus dikeluarkan pasangan calon dalam mencalonkan dirinya yang dianggap mengakibatkan para calon kepala daerah tersebut melakukan korupsi saat telah terpilih dan tingginya angka golput di beberapa daerah.

Kata kunci: Pemilihan Kepala Daerah, DPRD, Secara Langsung, Demokrasi.

## DAFTAR ISI

Pendaftaran Ujian	
Berita Acara Ujian	
Persetujuan Pembimbing	
Pernyataan Keaslian	
Abstrak .....	i
Kata Pengantar .....	ii
Daftar Isi.....	v

### **BAB I : PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang .....	1
1. Rumusan Masalah .....	5
2. Faedah Penelitian .....	5
B. Tujuan Penelitian .....	6
C. Definisi Operasioanal.....	6
D. Keaslian Penelitian.....	7
E. Metode Penelitian.....	9
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	9
2. Sifat Penelitian .....	9
3. Sumber Data.....	9
4. Alat Pengumpul Data .....	10
5. Analisis Data .....	11

### **BAB II: TINJAUAN PUSTAKA**

A. Sistem Demokrasi .....	12
B. Sistem Pemilihan Kepala Darah.....	22
C. DPRD .....	28



### **BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Efektivitas Pemilihan Kepala Daerah Secara Tidak Langsung Melalui Pemilihan Oleh DPRD.....	33
B. Efektivitas Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Melalui Pemilihan Oleh Rakyat.....	39
C. Kendala Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD Dan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat Dalam Sistem Demokrasi .....	54

### **BAB IV: KESIMPULAN DAN SARAN**

A. Kesimpulan .....	71
B. Saran.....	72

### **DAFTAR PUSTAKA**

### **LAMPIRAN**

1. Surat Balasan Riset
2. Daftar Wawancara

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

UUD 1945 adalah konstitusi Negara Indonesia yang merupakan hasil kesepakatan seluruh rakyat Indonesia. Pemberlakuan UUD 1945 berlandaskan pada legitimasi kedaulatan rakyat sehingga UUD 1945 merupakan hukum tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>1</sup> Negara Indonesia adalah Negara hukum. Ajaran Negara hukum merupakan suatu ajaran yang parsial apabila tidak dilihat secara utuh dalam perspektif konstitusi. Sebegitu pentingnya konstitusi dalam Negara hukum mengingat sebuah konstitusi dalam ajaran Negara merupakan wujud asli dan keabsahan atas hukum itu sendiri.<sup>2</sup>

Amandemen UUD RI Tahun 1945 mencoba menyelesaikan ketidakjelasan pengertian negara hukum tersebut yang ditandai dengan usaha mengurangi kesimpangsiuran pengertian itu dengan cara meruwat, kata *rechtsstaat* dari UUD 1945. Meski demikian, langkah tersebut tidak diikuti secara konsisten dengan langkah-langkah pembersihan unsur-unsur asing yang mengganggu karakteristik sistem hukum Indonesia yang komunalistik-religius.<sup>3</sup>

Salah satu ciri negara hukum yaitu adanya sistem demokrasi yang berkedaulatan rakyat. Penyelenggaraan sistem demokrasi Negara harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Negara sebagai organisasi kekuasaan

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie. 2015. *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 80.

<sup>2</sup> Muhammad Junaidi. 2018. *Hukum Konstitusi; Pandangan dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum*. Depok; PT. RajaGrafindo Persada, halaman ix.

<sup>3</sup> Imam Soebechi. 2016. *Hak Uji Materiil*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 23.

memiliki wewenang untuk memaksakan kehendaknya pada warga negaranya. Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa kedaulatan atau *souvereiniteit* merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Konsepsi tersebut lahir untuk membentuk kekuasaan yang diakui (*legitimate*) sebagai pengayom sekaligus untuk menciptakan tertib sosial dan politik dari suatu kekacauan (*anarkhi*).<sup>4</sup>

Hakikat negara hukum pada pokoknya berkenaan dengan ide tentang supremasi hukum yang disandingkan dengan ide kedaulatan rakyat atau demokrasi. Sebagai konsekuensinya dalam setiap negara hukum apapun tipe yang dianutnya hukum harus menjadi dasar bagi setiap perbuatan, hukum memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, sedangkan dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah yang dianggap berdaulat di atas segala-galanya yang kemudian melahirkan sistem demokrasi. Prinsip negara hukum mengutamakan norma yang dicerminkan dalam aturan, sedangkan prinsip demokrasi mengutamakan peran serta masyarakat dalam menyelenggarakan pemerintahan.<sup>5</sup>

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan bentuk negara yang dipilih sebagai komitmen bersama. Negara kesatuan Republik Indonesia adalah pilihan yang tepat untuk mewadahi kemajemukan bangsa. Oleh karena itu komitmen kebangsaan akan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi suatu keniscayaan yang harus dipahami oleh seluruh komponen bangsa. Dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa khusus

---

<sup>4</sup> Mei Susanto. 2013. *Hak Budget Parlemen di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 20.

<sup>5</sup> Joko Sasmito. 2018. *Pengantar Negara Hukum dan HAM*. Malang: Setara Press, halaman 1.

mengenai bentuk Negara Kesatuan Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan karena merupakan landasan hukum yang kuat bahwa Negara Kesatuan tidak dapat diganggu gugat.<sup>6</sup>

Negara Indonesia adalah negara yang menjunjung tinggi demokrasi, terbukti dengan memberikan kebebasan kepada setiap warganya untuk bebas menyatakan pendapat serta bebas mengawasi jalannya pemerintahan. Hal tersebut tercermin dalam UUD 1945 Pasal 28 yang berbunyi “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Ciri lain dari negara demokratis yakni berkedaulatan rakyat, sudah tentu rakyat harus diikutsertakan dalam kehidupan politik agar rakyat dapat turut serta untuk menentukan siapa yang menjadi pemimpin mereka, yang nantinya akan membuat dan menentukan isi kebijakan umum bagi seluruh rakyat.

Berdasarkan hal tersebut, dalam negara demokrasi, rakyat berhak berpartisipasi dalam menentukan siapa yang akan menjadi pemimpin dan menentukan kebijakan umum di negaranya. Seperti halnya di Indonesia bentuk partisipasi rakyat terlihat dalam pesta demokrasi pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Di Indonesia, bentuk pemerintahan demokrasi telah dicita-citakan sejak awal. Sebagai bukti yuridisnya, UUD sebelum amandemen dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Sementara itu, sesudah amandemen bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 masih menyiratkan hal

---

<sup>6</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat RI. 2014. *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, halaman 7.

yang serupa, yaitu “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dengan demikian, dalam suatu negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi, kekuasaan tertingginya ada di tangan rakyat. Jadi demokrasi adalah bentuk pemerintahan rakyat yang berkuasa dan memerintah.

Pemilihan umum merupakan media bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya. Paham kedaulatan rakyat menyiratkan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah rakyat dan rakyat pula yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Begitu juga dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang merupakan perwujudan dari paham kedaulatan rakyat. Secara ideal pemilihan umum bertujuan agar terselenggara perubahan kekuasaan pemerintah secara teratur, damai sesuai dengan mekanisme yang dijamin dan ditentukan oleh konstitusi.

Sistem pemerintahan di Indonesia tidak terlepas dari peran pemerintahan daerah, dimana pemerintahan daerah dan struktur pemerintahan meliputi Gubernur, Bupati dan Walikota didapatkan melalui pilukada atau pemilihan umum kepala daerah. Akhir-akhir ini muncul berbagai macam pembahasan mengenai pemilihan kepala daerah yang kemudian memunculkan polemik dan permasalahan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Perjalanan pilukada sejak era kemerdekaan hingga era reformasi seperti sekarang ini sering berganti mekanisme pemilihan. Mulai mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat hingga mekanisme pemilihan secara tidak langsung yang dipilih oleh DPRD. Hingga puncaknya pada saat disahkan Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 2014, polemik yang muncul adalah masyarakat cenderung kontra terhadap Undang-Undang tersebut, karena mekanisme pemilihan secara tidak langsung dianggap bertentangan dengan Pancasila dan Konstitusi. Disisi lain, pemerintah justru segera mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 untuk membatalkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014. Otomatis, mekanisme pemilukada yang diberlakukan secara tidak langsung berganti kembali dengan menggunakan sistem pemilihan secara langsung yang dipilih oleh rakyat.

Berdasarkan hal tersebut, maka menurut penulis permasalahan ini layak untuk diteliti dengan judul: **“EFEKTIVITAS PEMILIHAN KEPALA DAERAH MELALUI DPRD DAN PEMILIHAN SECARA LANGSUNG OLEH RAKYAT DALAM SISTEM DEMOKRASI”**.

### **1. Rumusan Masalah**

Adapun yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah:

- a. Bagaimana efektivitas pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui pemilihan oleh DPRD?
- b. Bagaimana efektivitas pemilihan kepala daerah secara langsung melalui pemilihan oleh rakyat?
- c. Apa kendala pemilihan kepala daerah melalui DPRD dan pemilihan secara langsung oleh rakyat dalam sistem demokrasi?

### **2. Faedah Penelitian**

- a. Secara Teoritis

Penelitian hukum ini, diharapkan bisa memberikan gambaran mengenai efektivitas pemilihan kepala daerah melalui DPRD dengan

pemilihan secara langsung oleh rakyat dalam sistem demokrasi, serta diharapkan akan menambah literatur ilmiah, khususnya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

b. Secara Praktis

Hasil penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan sumbangan informasi dan pengetahuan bagi mahasiswa, praktisi, maupun masyarakat khususnya mengenai efektivitas pemilihan kepala daerah melalui DPRD dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat dalam sistem demokrasi.

## **B. Tujuan Penelitian**

Tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui efektivitas pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui pemilihan oleh DPRD.
2. Untuk mengetahui efektivitas pemilihan kepala daerah secara langsung melalui pemilihan oleh rakyat.
3. Untuk mengetahui kendala pemilihan kepala daerah melalui DPRD dan pemilihan secara langsung oleh rakyat dalam sistem demokrasi.

## **C. Definisi Operasional**

Berdasarkan judul peneliti ini, sehingga secara operasional diperoleh hasil penelitian yang sesuai adalah sebagai berikut:

1. Efektivitas adalah suatu kondisi yang menunjukkan tingkat keberhasilan atau pencapaian suatu tujuan.

2. Pemilihan Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
4. Pemilihan Secara Langsung oleh rakyat adalah rakyat sebagai pemilih berhak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara.
5. Sistem Demokrasi adalah mekanisme pemerintahan suatu negara sebagai Cara mewujudkan kedaulatan rakyat atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah Negara.

#### **D. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan permasalahan dan cara yang terdapat dalam penelitian ini. Penulisan ini merupakan hasil karya asli penulis dan bukan merupakan bahan duplikasi ataupun plagiat dari hasil karya penulis lain. Walaupun ada beberapa penelitian lain yang hampir sejenis dengan penelitian yang peneliti lakukan, yaitu:

1. Skripsi Andi Muhammad Gian Gilland, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Tahun 2013 yang berjudul “Tinjauan Yuridis Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945”. Penelitian yang digunakan adalah penelitian pustaka (*library research*) dan penelitian lapangan (*field*



*research*), dengan menggunakan tipe penelitian secara deskriptif yaitu penganalisaan data yang diperoleh dari studi lapangan dan kepustakaan dengan cara menjelaskan dan menggambarkan pernyataan objek. Pendekatan masalah dilakukan secara yuridis yaitu kajian terhadap peraturan perundang-undangan. Data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh langsung dari KPUD dan mahkamah konstitusi, sedangkan data sekunder dari hasil studi kepustakaan, penelitian ini dilaksanakan di KPUD Sulsel dan KPUD Palopo.

2. Skripsi Azwir Fahmi Harahap, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Tahun 2019 yang berjudul “Tinjauan Hukum Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Serentak Di Indonesia”. Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penulisan normatif dengan menganalisis UU tentang Pilkada. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan bahwa Pertimbangan hukum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak di Indonesia mengacu pada hukum positif mengenai pemilihan kepala daerah yaitu UU No. 10 Tahun 2016 yaitu untuk mengamalkan cita-cita yang terdapat pada Pasal 18 UUD 1945. Pilkada serentak masih perlu dilakukan untuk mencapai tujuan baik dari demokrasi.

Secara konstruktif, substansi dan pembahasan terhadap kedua penelitian tersebut diatas berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis saat ini yakni dengan judul Efektivitas Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD dan pemilihan secara langsung oleh rakyat dalam sistem demokrasi.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris, dimana dalam penelitian yuridis empiris bertujuan untuk menganalisis permasalahan yang dilakukan dengan cara memadupadankan bahan-bahan hukum dengan data primer yang diperoleh di lapangan. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan dengan cara menelaah serta mempelajari semua peraturan perundang-undangan dan dihubungkan dengan data yang didapat pada lapangan.

### **2. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis yaitu menggambarkan atau mendeskripsikan ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan efektivitas pemilihan kepala daerah melalui DPRD dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat dalam sistem demokrasi.

### **3. Sumber Data**

Sumber data yang dapat digunakan dalam penelitian hukum yang berlaku di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara terdiri atas:

- a. Data Primer adalah data yang peneliti peroleh langsung dari lapangan berupa hasil wawancara langsung.
- b. Data Sekunder terdiri dari beberapa bahan hukum: Sumber data yang diperoleh dalam materi penelitian adalah dari data Sekunder yang terdiri dari:
  - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat seperti; UUD 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang

Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang terakhir diubah dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder berupa Publikasi tentang hukum yang dikaji, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan sekunder seperti Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Hukum serta melalui penelusuran dari internet.<sup>7</sup>

#### **4. Alat Pengumpul Data**

Alat pengumpul data yang digunakan yaitu penelitian lapangan (*field research*) dengan melakukan wawancara yang didapat langsung dari pihak pada Kantor DPRD Kota Medan yang khususnya terkait efektivitas pemilihan kepala daerah melalui DPRD dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat dalam sistem

---

<sup>7</sup> Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, halaman 21.

demokrasi dan studi dokumentasi yang didukung oleh bahan-bahan hukum berupa bahan-bahan dari kepustakaan yang relevan dengan penelitian.

### **5. Analisis Data**

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif dan penarikan kesimpulan dilakukan dengan metode induktif, yaitu menguraikan hal-hal yang bersifat khusus lalu menarik kesimpulan yang bersifat umum sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Sistem Demokrasi

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut sistem demokrasi, maka kedudukan rakyat menempati posisi yang tertinggi. Terminologi demokrasi lahir dari terjemahan kata *demos* dan *cratein* yang berasal dari bahasa Yunani. *Demos* artinya rakyat, *cratos* artinya pemerintahan. Jadi secara harfiah demokrasi dapat diartikan pemerintahan rakyat. Pemerintahan yang dikehendaki oleh rakyat, dijalankan oleh dan untuk kepentingan rakyat. Demokrasi menghendaki agar pemerintahan itu dijalankan berdasarkan atas kehendak rakyat mayoritas karena hakikatnya rakyatlah pemegang kekuasaan dalam suatu negara.<sup>8</sup>

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip trias politica yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yg sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol.

---

<sup>8</sup> Nurul Qamar. 2016. *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratic Rechtsstaat)*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 19.

Demokrasi merupakan suatu keniscayaan bagi Bangsa Indonesia sebagai jalan menuju tercapainya cita-cita Bangsa Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang kini bernama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yaitu membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Demokrasi merupakan konsep pemerintahan yang identik dengan kedaulatan rakyat. Dimana dalam konsep pemerintahan yang demokratis menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam melaksanakan pemerintahan suatu negara. Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.

Kedaulatan rakyat yang dimaksud di sini bukan dalam arti hanya kedaulatan memilih presiden atau anggota-anggota parlemen secara langsung, tetapi dalam arti yang lebih luas. Suatu pemilihan presiden atau anggota-anggota parlemen secara langsung tidak menjamin negara tersebut sebagai negara demokrasi sebab kedaulatan rakyat memilih sendiri secara langsung presiden

hanyalah sedikit dari sekian banyak kedaulatan rakyat. Walaupun perannya dalam sistem demokrasi tidak besar, suatu pemilihan umum sering dijuluki pesta demokrasi. Ini adalah akibat cara berpikir lama dari sebagian masyarakat yang masih terlalu tinggi meletakkan tokoh idola, bukan sistem pemerintahan yang bagus, sebagai tokoh impian ratu adil. Padahal sebaik apa pun seorang pemimpin negara, masa hidupnya akan jauh lebih pendek daripada masa hidup suatu sistem yang sudah teruji mampu membangun negara.

Konsep Negara Demokrasi, sebenarnya yang dimaksud demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara dimana warga negara secara memiliki hak, kewajiban, kedudukan, dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, dimana rakyat berhak untuk ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan baik secara langsung misalnya melalui ruang ruang publik maupun melalui wakil-wakilnya yang telah dipilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut berasal dari rakyat, dijalankan oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat.

Dianut dan dipraktikannya prinsip demokratis atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara

bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum memang tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Menurut Miriam Budiardjo, konsep Negara hukum tidak terlepas dari konsep mengenai demokrasi, yang dalam perkembangannya ide demokrasi dapat dilihat dari dua kurun waktu yaitu demokrasi konstitusional pada abad ke-19 yang disebut dengan Negara hukum klasik dan demokrasi konstitusional dalam abad ke-20 yang disebut “*rule of law* yang dinamis”.<sup>9</sup>

Salah satu unsur terpenting dalam demokrasi adalah keadilan. Keadilan merupakan sesuatu yang harus kita kerjakan terhadap Tuhan maupun terhadap sesama manusia. Salah satu di antara keduanya tidak boleh untuk tinggalkan. Keadilan juga terkait dengan masalah keharusan bersaksi atas nama Tuhan. Merujuk pada ayat Al-Qur'an, QS. Al-Nisa Ayat 135 berbunyi:

﴿يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلّٰهِ وَلَوْ عَلَىٰ  
 أَنفُسِكُمْ ؕ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ ۚ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللّٰهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا  
 فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىَٰ أَن تَعْدِلُوا ۚ وَإِن تَلَوْتُمْ أَوْ نَعَرَصْتُمْ فَإِنِ أَلْتَمَسْنَا لَكُمْ  
 تَعْمَلُونَ خَيْرًا ۚ﴾

Artinya: Wahai orang-orang beriman jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu, bapak dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan

<sup>9</sup> Joko Sasmito. *Op. Cit.*, halaman 4.



jika kamu memutar balikkan kata-kata atau enggan menjadi saksi, sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan.

Ayat di atas mengindikasikan bahwa manusia sebagai Khalifah Tuhan di muka bumi ini ditekankan untuk mencapai keadilan dengan kemampuannya, yaitu dengan menggunakan intuisi, akal dan pengalaman manusia.

Demokrasi terbagi dalam dua kategori dasar, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung atau perwakilan. Dua demokrasi yang menjadi dasar suatu Negara melakukan pemilihan kita juga mengenal bermacam-macam demokrasi, seperti:

1. Demokrasi konstitusional;
2. Demokrasi parlementer,
3. Demokrasi terpimpin;
4. Demokrasi sosialis;
5. Demokrasi pancasila.<sup>10</sup>

Berdasarkan hal tersebut, maka lebih lanjut corak atau model demokrasi yang diuraikan sebagai berikut:

1. Demokrasi langsung. Rakyat secara langsung diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan untuk menjalankan kebijakan pemerintahan.
2. Demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Demokrasi ini dijalankan oleh rakyat melalui wakil rakyat yang dipilihnya melalui pemilu.

---

<sup>10</sup> Encik Muhammad Fauzan. 2016. *Hukum Tata Negara Indoensia*. Malang: Setara Press, halaman 150.

Aspirasi rakyat disalurkan melalui wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat.

3. Demokrasi perwakilan dengan system pengawasan langsung dari rakyat (referendum) yang dapat diklasifikasi:
  - a. referendum wajib;
  - b. referendum tidak wajib; dan
  - c. referendum fakultatif.
4. Demokrasi formal. Demokrasi ini disebut juga demokrasi liberal, yaitu secara hukum menempatkan semua orang dalam kedudukan yang sama dalam bidang politik, tanpa mengurangi kesenjangan ekonominya.
5. Demokrasi material. Demokrasi ini memandang manusia mempunyai kesamaan dalam bidang sosial ekonomi, sehingga persamaan bidang politik tidak menjadi prioritas. Demokrasi material dikembangkan di Negara sosialis-komunis.
6. Demokrasi campuran. Demokrasi ini merupakan campuran dari kedua demokrasi tersebut. Demokrasi ini berupaya menciptakan kesejahteraan seluruh rakyat dengan menempatkan persamaan derajat dan hak setiap orang.
7. Demokrasi liberal, yaitu memberikan kebebasan yang luas pada individu. Campur tangan pemerintah diminimalkan bahkan ditolak. Pemerintah bertindak atas dasar konstitusi (hukum dasar).
8. Demokrasi rakyat atau demokrasi proletar. Demokrasi ini bertujuan menjaheutkan rakyat. Negara dibentuk tidak mengenal perbedaan kelas. Semua warga Negara mempunyai persamaan dalam hukum dan politik.

9. Demokrasi sistem parlementer;
10. Demokrasi sistem presidensial.

Dalam perjalanan sejarah bangsa, ada empat macam demokrasi di bidang politik yang pernah diterapkan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia, yaitu:

1. Demokrasi Parlementer (liberal)

Demokrasi ini dipraktikan pada masa berlakunya UUD 1945 periode pertama (1945-1949) kemudian dilanjutkan pada bertakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (UUD RIS) 1949 dan UUDS 1950. Demokrasi ini secara yuridis resmi berakhir pada tanggal 5 Juli 1959 bersamaan dengan pemberlakuan kembali UUD 1945. Pada masa berlakunya demokrasi parlementer (1945-1959), kehidupan politik dan pemerintahan tidak stabil, sehingga program dari suatu pemerintahan tidak dapat dijalankan dengan baik dan berkesinambungan. Timbulnya perbedaan pendapat yang sangat mendasar diantara partai politik yang ada pada saat itu.

2. Demokrasi Terpimpin

Secara konsepsional, demokrasi terpimpin memiliki kelebihan yang dapat mengatasi permasalahan yang dihadapi masyarakat. Hal itu dapat dilihat dan ungkapan Presiden Soekarno ketika memberikan amanat kepada konstituante tanggal 22 April 1959 tentang pokok demokrasi terpimpin,:

- a. Demokrasi terpimpin bukanlah diktator
- b. Demokrasi terpimpin adalah demokrasi yang cocok dengan kepribadian dan dasar hidup bangsa Indonesia

- c. Demokrasi terpimpin adalah demokrasi disegala soal kenegaraan dan kemasyarakatan yang meliputi bidang politik, ekonomi, dan sosial
- d. Inti daripada pimpinan dalam demokrasi terpimpin adalah permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan.
- e. Oposisi dalam arti melahirkan pendapat yang sehat dan yang membangun diharuskan dalam demokrasi terpimpin.

Berdasarkan pokok pikiran tersebut demokrasi terpimpin tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 serta budaya bangsa Indonesia. Namun dalam praktiknya, konsep-konsep tersebut tidak direalisasikan sebagaimana mestinya, sehingga seringkali menyimpang dan nilai-nilai Pancasila, UUD 1945, dan budaya bangsa. Penyebabnya adalah selain terletak pada presiden, juga karena kelemahan legislatif sebagai partner dan pengontrol eksekutif serta situasi sosial politik yang tidak menentu saat itu.

### 3. Demokrasi Pancasila Pada Era Orde Baru

Demokrasi Pancasila mengandung arti bahwa dalam menggunakan hak-hak demokrasi haruslah disertai rasa tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa menurut agama dan kepercayaan masing-masing, menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sesuai dengan martabat dan harkat manusia, haruslah menjamin persatuan dan kesatuan bangsa, mengutamakan musyawarah dalam penyelesaian masalah bangsa, dan harus dimanfaatkan untuk mewujudkan keadilan sosial. Demokrasi Pancasila berpangkal dari kekeluargaan dan gotong royong. Semangat kekeluargaan itu sendiri sudah lama dianut dan berkembang dalam masyarakat Indonesia, khususnya di masyarakat pedesaan.

Munculnya demokrasi Pancasila adalah adanya berbagai penyelewengan dan permasalahan yang di alami oleh bangsa Indonesia pada berlakunya demokrasi parlementer dan demokrasi terpimpin. Kedua jenis demokrasi tersebut tidak cocok diterapkan di Indonesia yang bernapaskan kekeluargaan dan gotong royong. Sejak lahirnya orde baru di Indonesia diberlakukan demokrasi Pancasila sampai saat ini. Meskipun demokrasi ini tidak bertentangan dengan prinsip demokrasi konstitusional, namun praktik demokrasi yang dijalankan pada masa orde baru masih terdapat berbagai penyimpangan yang tidak sejalan dengan ciri dan prinsip demokrasi pancasila, diantaranya:

- a. Penyelenggaraan pemilu yang tidak jujur dan adil
  - b. Penegakkan kebebasan berpolitik bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS)
  - c. Kekuasaan kehakiman (yudikatif) yang tidak mandiri karena para hakim adalah anggota PNS Departemen Kehakiman
  - d. Kurangnya jaminan kebebasan mengemukakan pendapat
  - e. Sistem kepartaian yang tidak otonom dan berat sebelah
  - f. Maraknya praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme
  - g. Menteri-menteri dan Gubernur di angkat menjadi anggota MPR.
4. Demokrasi Pancasila Pada Era Orde Reformasi

Demokrasi yang dijalankan pada masa reformasi ini masih tetap demokrasi pancasila. Namun perbedaanya terletak pada aturan pelaksanaan. Berdasarkan peraturan perundang-undangan dan praktik pelaksanaan demokrasi, terdapat beberapa perubahan pelaksanaan demokrasi pancasila dari

masa orde baru pelaksanaan demokrasi pada masa orde reformasi sekarang ini yaitu :

- a. Pemilihan umum lebih demokratis
- b. Partai politik lebih mandiri
- c. Lembaga demokrasi lebih berfungsi
- d. Konsep trias politika (3 Pilar Kekuasaan Negara) masing-masing bersifat otonom penuh.

Adanya kehidupan yang demokratis, melalui hukum dan peraturan yang dibuat berdasarkan kehendak rakyat, ketentraman dan ketertiban akan lebih mudah diwujudkan. Tata cara pelaksanaan demokrasi Pancasila dilandaskan atas mekanisme konstitusional karena penyelenggaraan pemerintah Negara Republik Indonesia berdasarkan konstitusi. Demokrasi pancasila hanya akan dapat dilaksanakan dengan baik apabila nilai-nilai yang terkandung didalamnya dapat dipahami dan dihayati sebagai nilai-nilai budaya politik yang mempengaruhi sikap hidup politik pendukungnya. Kegagalan Demokrasi Pancasila pada zaman orde baru, bukan berasal dari konsep dasar demokrasi pancasila, melainkan lebih kepada praktik atau pelaksanaannya yang mengingkari keberadaan Demokrasi Pancasila.

Demokrasi menempati posisi vital dalam kaitannya pembagian kekuasaan dalam suatu negara (umumnya berdasarkan konsep dan prinsip trias politica) dengan kekuasaan negara yang diperoleh dari rakyat juga harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Prinsip semacam trias politica ini menjadi sangat penting untuk diperhitungkan ketika fakta-fakta

sejarah mencatat kekuasaan pemerintah (eksekutif) yang begitu besar ternyata tidak mampu untuk membentuk masyarakat yang adil dan beradab, bahkan kekuasaan absolut pemerintah seringkali menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.

## **B. Sistem Pemilihan Kepala Daerah**

Pemilihan umum merupakan persyaratan minimum negara demokrasi suatu sistem demokrasi dapat dikatakan sudah berjalan ketika terpenuhi beberapa karakteristik seperti pemilihan umum yang *fair* dan *periodik*, pertanggungjawaban negara di depan rakyat dan adanya jaminan kebebasan berekspresi dan berorganisasi. Sebagaimana dalam bukunya Anwar Arifin yang berjudul Politik Pencitraan Atau Pencitraan Politik menyebutkan bahwa demokrasi semakin terkait dengan kebebasan individu dan kelompok untuk bersikap dan mengekspresikan diri.<sup>11</sup>

Pemilihan umum di Indonesia sejak tahun 2004 yang lalu ada dua, yaitu pertama pemilihan umum DPR, DPRD, DPD, DPR dan DPRD, dan kedua pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Kedua pemilihan umum tersebut antara satu dengan lainnya berbeda-beda, dan haru dibedakan. Pemilihan Presiden (*presidential election*) merupakan perwujudan kedaulatan rakyat untuk memilih pemimpin pemerintahan dan negara secara langsung (*direct democracy*), sedangkan pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat untuk

---

<sup>11</sup> Anwar Arifin. 2014. *Politik Pencitraan-Pencitraan Politik*. Yogyakarta: Graha Ilmu, halaman 78.

mengendalikan dan mengawasi jalannya pemerintahan melalui sistem perwakilan perwakilan (*indirect democracy*).<sup>12</sup>

Mengawali pemahaman terhadap makna dari sistem pemilihan umum (pemilu), terlebih dahulu perlu memahami konsep demokrasi yang menjadi latar belakang dari dilaksanakannya pemilu tersebut. Konsep demokrasi pada hakikatnya mempunyai keterkaitan yang sangat erat dengan konsep pemilu. Berangkat dari pengertian demokrasi yang berarti pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*democracy is government of the people, by the people, and for the people*), maka hal ini mengandung makna bahwa kekuasaan Negara ditentukan oleh rakyat. Untuk mewujudkan pengertian tersebut, maka pemilu dipercaya sebagai suatu cara untuk mengangkat eksistensi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam Negara.<sup>13</sup>

Berdasarkan hal tersebut, lebih lanjut jika dilihat dari pendapatnya Samuel P. Huntington dalam bukunya Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, sebagaimana Samuel menyatakan bahwa sebuah sistem politik sudah dapat dikatakan demokratis bila para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala, serta di dalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.<sup>14</sup> Sehingga atas hal tersebut, maka tidak ada alasan bagi para calon dalam pemilihan umum untuk tidak bersaing dengan lawan calon pemilihan umumnya.

---

<sup>12</sup> Daniel Suryana. 2008. *Indonesia dalam Transisi Politik; Pencalonan Presiden Demokratisasi dan Independensi Bank Sentral*. Bandung: Pustaka Sutra, halaman 19-20

<sup>13</sup> Muhadam Labolo dan Teguh Ilham. 2017. *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia; Teori, Konsep dan Isu Strategis*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, halaman 45.

<sup>14</sup> *Ibid.*



Pemilihan umum (pemilu) merupakan instrument penting dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan.<sup>15</sup> Pemilihan umum juga merupakan sarana pesta demokrasi di Indonesia yang telah dilaksanakan sejak pemilihan umum pertama pada tahun 1955. Pemilihan umum merupakan pilihan bagi Bangsa Indonesia dalam menentukan pemimpin bangsa Indonesia secara demokratis sesuai dengan sistem pemerintahan yang dilaksanakan di Indonesia yaitu sistem presidensial dimana kekuasaan eksekutif yang terpisah dengan legislatif dipilih melalui pemilihan umum.<sup>16</sup> Dengan kata lain bahwa pemilihan umum antara satu kekuasaan eksekutif dengan satu kekuasaan legislatif pada dasarnya tidak dapat disatukan.

Pemilihan Umum Kepala Daerah merupakan tonggak baru demokrasi di Indonesia. Pemilihan Umum Kepala Daerah atau yang biasa disingkat dengan Pemilukada adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat. Undang-Undang Dasar 1945 dalam BAB VIIB tentang pemilu memang tidak pernah menyebut mengenai Pemilukada pada Pasal 22E ayat (2) yang berbunyi: “pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Namun demikian pengaturan Pemilukada seharusnya didasarkan atas pemahaman adanya kaitan sistematis antara pasal-pasal dan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu secara materiil Pemilu

---

<sup>15</sup> Moh. Mahfud MD. 2018. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, halaman 60.

<sup>16</sup> Encik Muhammad Fauzan. *Op. Cit.*, halaman 158.

memang tidak berbeda dengan Pemilukada baik dari segi substansi maupun penyelenggaraannya.<sup>17</sup>

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Persyaratan untuk dapat dicalonkan menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah secara prinsipil tidak jauh berbeda dengan persyaratan yang diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya, kecuali ditambah beberapa persyaratan dengan mengadopsi persyaratan calon presiden dan wakil presiden sebagai berikut:

1. Tidak sedang memiliki tanggungan untuk secara perseorangan dan atau secara badan yang menjadi tanggungannya yang merugikan keuangan negara;
2. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
3. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
4. Memiliki NPWP atau yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
5. Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;
6. Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama dua kali masa jabatan yang sama;
7. Tidak dalam status pejabat kepala daerah.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Cakra Arbas. 2012. *Jalan Terjal Calon Independen Pada Pemilukada di Provinsi Aceh*. Medan: PT. Sofmedia, halaman 32.

<sup>18</sup> Dasril Radjab. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, halaman 138-139.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) merupakan instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan prinsip demokrasi di daerah, karena disinilah wujud bahwa rakyat sebagai pemegang kedaulatan menentukan kebijakan kenegaraan. Mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan Negara ada pada rakyat. Melalui Pemilukada, rakyat dapat memilih siapa yang menjadi pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang selanjutnya menentukan arah masa depan sebuah negara.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dimaksud mencakup Gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi, Bupati dan wakil bupati untuk kabupaten, Wali kota dan wakil wali kota untuk kota. Sebagaimana Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota.

Pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, kota di pilih secara demokratis. Dalam Pembukaan Alinea Keempat UUD 1945 sebagai salah satu acuan berdemokrasi di Indonesia menyatakan bahwa 'kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu

dalam suatu UUD 1945 yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah dan kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di dalam pasal 1 ayat 1 menjelaskan yang dimaksud dengan pemilihan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang selanjutnya disebut dengan pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi, dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Secara umum dalam pengisian jabatan kepala daerah menggunakan dua jalur. Pertama adalah melalui jalur partai politik dan kedua adalah jalur independen. Hal ini sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum Provinsi, kemudian Pasal 1 ayat (4) yang berbunyi: Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, Calon Walikota dan Calon Wakil

Walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Dalam sistem demokrasi kehadiran partai politik sebuah keharusan untuk mewujudkan cita-cita bernegara. Merujuk pada pendapat Firmansyah yang menyatakan bahwa partai politik tidak dapat dilepaskan dari peran dan fungsinya, tidak juga hanya kepada konstituen yang dikelola, tetapi juga kepada bangsa dan negara. Karena, organisasi partai politik yang dapat menempatkan orang-orang dalam jabatan politis berarti akan menentukan kebijakan publik yang berdampak luas pada konstituen mereka.<sup>19</sup>

### **C. DPRD**

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. DPRD adalah lembaga legislatif atau membuat peraturan, peraturan perundang-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu. DPRD dapat dikatakan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disingkat DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat

---

<sup>19</sup> Amir Hamdani. 2017. *Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat*. Medan: Lembaga Kajian Ilmu Sosial dan Politik, halaman 81.

Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai 3 fungsi, dimana salah satunya adalah fungsi pembentukan Peraturan Daerah.<sup>20</sup> Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 95 ayat (1) berbunyi: DPRD Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaran Pemerintahan Dearah provinsi dan pada Pasal 148 ayat (1) berbunyi: DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.

Hal yang sama terdapat pada kedudukan DPRD Provinsi menurut Pasal 314 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menegaskan bahwa DPRD Provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum dan Pasal 315 menegaskan bahwa DPRD Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah provinsi. Dan kedudukan DPRD Kabupaten/Kota menurut Pasal 363 menegaskan bahwa DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum dan Pasal 364 menegaskan bahwa DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan

---

<sup>20</sup> Eka N.A.M Sihombing dan Ali Marwan HSB. 2017. *Ilmu Perundang-Undangan*. Medan: Pustaka Prima, halaman 142.

rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah Kabupaten/Kota

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 96 ayat (1) menegaskan bahwa DPRD Provinsi mempunyai fungsi pembentukan Perda provinsi, anggaran, dan pengawasan dan untuk DPRD Kabupaten/Kota terdapat pada Pasal 149 ayat (1). Fungsi DPRD dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdapat keseragaman yaitu Pasal 316 ayat (1) yang mengatur tentang fungsi DPRD Provinsi dan Pasal 365 yang mengatur fungsi DPRD Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi yang sama yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Penjelasan umum Pasal 316 dan Pasal 365 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan bahwa fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Provinsi untuk membentuk peraturan daerah Provinsi bersama Gubernur, sedangkan yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Provinsi bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Provinsi. Fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Provinsi untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, peraturan daerah dan keputusan Gubernur serta kebijakan yang ditetapkan oleh

pemerintah daerah, rumusan yang sama juga berlaku pada DPRD Kabupaten/Kota.

Tugas dan wewenang DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 101 DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang:

1. Membentuk Perda Provinsi bersama gubernur;
2. Membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan provinsi dan APBD provinsi;
4. Memilih gubernur dan wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan;
5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah provinsi ;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan pemerintah daerah provinsi;
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;



9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah provinsi, dan;
10. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut adalah dalam rangka melaksanakan fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Eka Nam Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta:uas Media, halaman 124.

### BAB III

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### **D. Efektivitas Pemilihan Kepala Daerah Secara Tidak Langsung Melalui Pemilihan Oleh DPRD**

Pemerintahan dalam arti sempit dapat disebut dengan istilah Administrasi Negara, sedangkan Pemerintah dalam arti luas (*Government in Broader Sense*) adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara, mulai dari pemerintah pusat sampai dengan pemerintah daerah.<sup>22</sup> Sistem pemerintahan terdiri atas dua suku kata, yaitu sistem dan pemerintahan. Masing-masing mempunyai pengertian. Apabila digabungkan, kedua kata tersebut menjadi suatu pengertian yang berkaitan dengan sistem ketatanegaraan. Dilihat dari segi etimologi, sistem adalah sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan adalah sebagai berikut:

1. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu;
2. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu negara (daerah negara) atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintahan);
3. Pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal urusan, dan sebagainya) memerintah.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Kasman Siburian dan Victorianus R. Puang. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Capiya Publishing, halaman 2.

<sup>23</sup> Dasril Radjab. *Op. Cit.*, halaman 64.

Perkembangan pemerintahan daerah tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai hubungan penyelenggaraan pemerintahan, yaitu antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara Indonesia. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Ketentuan konstitusional ini memberikan pesan bahwa Negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam sebuah kerangka Negara yang berbentuk kesatuan (*unitary*), dan bukan berbentuk federasi (serikat). Untuk itu, adanya daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) haruslah diletakkan dalam bingkai pemahaman negara yang berbentuk kesatuan bukan berbentuk federasi, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 di atas.<sup>24</sup>

Pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan tersebut akan sangat mempengaruhi sejauh mana pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan, karena wilayah kekuasaan pemerintahan pusat meliputi pemerintahan daerah, maka dalam hal ini menjadi objek yang diurus adalah sama, namun kewenangannya yang berbeda.<sup>25</sup>

Berdasarkan hal tersebut, dihubungkan dengan pemilihan kepala daerah, pada dasarnya pernah ada wacana, sebagaimana hal tersebut jika melihat dari rumusan pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok

---

<sup>24</sup> Khalid. 2008. *Hukum Tata Negara*. Medan: Wal Ashri Publishing, halaman 126.

<sup>25</sup> Tedi Sudrajat. 2017. *Hukum Birokrasi Pemerintahan (Kewenangan & Jabatan)*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 59.

Pemerintah Daerah terdahulu, maka banyak rumusan kekuasaan, tugas dan kewajiban DPRD yang tidak dijumpai lagi saat ini, seperti halnya membuat dan menetapkan peraturan daerah, mencalonkan kepala daerah, serta mencalonkan wakil kepala daerah.<sup>26</sup> Akan tetapi, terkait dengan pemilihan kepala daerah oleh DPRD bukan merupakan suatu hal yang baru di Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah merupakan undang-undang pertama yang menggagas pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Namun, dalam undang-undang tersebut, DPRD tidak sepenuhnya bisa dikatakan sebagai institusi yang memilih kepala daerah. Hal tersebut dikarenakan pada proses akhir pengangkatan, Menteri Dalam Negeri merupakan institusi yang berwenang untuk memilih dan mengangkat salah satu calon kepala daerah yang diajukan oleh DPRD.

Keberadaan undang-undang tersebut, kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui undang-undang ini, DPRD memiliki kewenangan yang penuh terkait pemilihan kepala daerah. Hal tersebut tercermin dari keberadaan DPRD sejak proses awal pencalonan sampai dengan penetapan pemenang. Namun, melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan DPRD tersebut telah dihapus dan digantikan dengan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pada tahun 2014, kembali muncul keberadaan DPRD dalam pemilihan kepala daerah. Hal tersebut dimulai dengan diundangkannya Undang-Undang

---

<sup>26</sup> B.N. Marun. 2005. *DPRD & Otonomi Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 & UU Otonomi Daerah 2004*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, halaman 53.

Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pada saat pembahasan rancangan undang-undang, gagasan kembali dipilihnya kepala daerah oleh DPRD ini mengemuka sebagai hasil evaluasi dari praktik pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dijalankan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Setidaknya, terdapat dua argumentasi utama yang melatarbelakangi gagasan kembali dipilihnya Kepala daerah oleh DPRD:

1. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah membutuhkan biaya sangat besar, baik biaya yang dikeluarkan oleh negara melalui penyelenggara pemilihan kepala daerah, maupun biaya yang dikeluarkan oleh pasangan calon; dan
2. Praktik pemilihan kepala daerah yang diwarnai dengan politik uang, mulai dari yang bersifat sporadis hingga yang bersifat masif, terstruktur, dan sistematis.<sup>27</sup>

Berkaitan dengan pembiayaan, pemilihan kepala daerah secara langsung membutuhkan anggaran APBN yang tidak sedikit. Meskipun, saat ini Pemerintah telah menginisiasi pemilihan kepala daerah secara serentak untuk menekan anggaran.<sup>28</sup> Namun, menurut pendapat penulis jika dilihat dari segi pelaksanaannya justru penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara serentak lebih boros dibandingkan pemilihan kepala daerah yang waktunya disesuaikan oleh masing-masing daerah.

---

<sup>27</sup> Sayyidatul Insiyah, "Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat", dalam *Jurnal Penelitian Hukum* Vol. 28, No. 2, Agustus 2019, halaman 175.

<sup>28</sup> Wawancara dengan Ibu Siti Suciati, SH., selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan, pada tanggal 04 Agustus 2020, Pukul 10.20 Wib.

Pada tahun 2018, pemilihan kepala daerah secara langsung di 171 daerah membutuhkan biaya Rp 20 triliun. Sayangnya, biaya besar tak kunjung mendekatkan pemilihan kepala daerah kepada esensinya, yakni memperoleh kepala daerah yang terbaik. Bahkan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencatat telah terdapat 29 kepala daerah yang terjerat dugaan kasus korupsi sepanjang tahun 2018. Hal ini akan berbeda jika pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD. Dengan pemilihan kepala daerah oleh DPRD, hanya akan melibatkan para anggota DPRD yang jumlahnya hanya sebanyak 20-55 orang untuk DPRD kabupaten/kota dan 35-120 orang untuk DPRD provinsi.<sup>29</sup>

Berkaca pada hal tersebut, tentu Pemerintah tidak perlu mengeluarkan biaya sebesar yang dikeluarkan jika pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung. Sebagaimana pemilihan kepala daerah melalui DPRD merupakan gagasan efisien dan mampu memberikan manfaat bagi masyarakat tanpa mengorbankan fungsi hukum dalam pemilihan kepala daerah.<sup>30</sup> Penulis sependapat dengan hal tersebut, sebagaimana fungsi pemilihan kepala daerah adalah memilih calon kepala daerah yang terbaik. Melalui DPRD yang notabene merupakan orang-orang berpendidikan, maka akan lebih bisa ditemukan calon kepala daerah yang sesuai.

Selain itu, tidak dapat disangkal bahwa DPRD merupakan institusi yang secara hukum dan politis dipilih oleh rakyat, sehingga DPRD merupakan wakil rakyat yang mempunyai tanggung jawab menampung aspirasi masyarakat. Bahkan, tidak dapat dipungkiri jika DPRD merupakan representasi dari rakyat

---

<sup>29</sup> Sayyidatul Insiyah, *Op. Cit.*, halaman 176.

<sup>30</sup> Wawancara dengan Ibu Siti Suciati, SH., selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan, pada tanggal 04 Agustus 2020, Pukul 10.20 Wib.

yang ada di daerahnya.<sup>31</sup> Sehingga menurut pendapat penulis, jika pemilihan dilakukan oleh DPRD sebagai wakil rakyat, mungkin saja dapat menghemat anggaran dari segi pelaksanaannya serta mungkin saja dapat memudahkan terpilihnya kepala daerah yang terbaik bagi daerahnya.

Berkaitan dengan politik uang, tidak jarang para calon kepala daerah menggunakannya sebagai salah satu strategi politik. Hal tersebut dikarenakan para calon berlomba-lomba untuk memperoleh suara dari rakyat. Bahkan, dalam pemilihan umum kepala daerah tahun 2018, Polri berhasil memproses 25 kasus politik uang selama pemilihan kepala daerah serentak tahun 2018 ini. Politik uang tersebut juga dilakukan dalam membeli dukungan partai-partai pendukung hingga jelas dicalonkan dari partai.<sup>32</sup>

Berdasarkan hal tersebut, pada dasarnya pemilihan kepala daerah memiliki tiga fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah:

1. Memilih kepala daerah yang sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah sehingga diharapkan dapat memahami kehendak masyarakat di daerah;
2. Melalui pemilihan kepala daerah diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, misi, serta kualitas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah; dan
3. Pemilihan kepala daerah merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopangnya.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Wawancara dengan Ibu Siti Suciati, SH., selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan, pada tanggal 04 Agustus 2020, Pukul 10.20 Wib.

<sup>32</sup> Sayyidatul Insiyah, *Op. Cit.*, halaman 177.

<sup>33</sup> *Ibid.*, halaman 178.

### **E. Efektivitas Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Melalui Pemilihan Oleh Rakyat**

Indonesia menganut kedaulatan rakyat, kedaulatan rakyat diwujudkan dalam kehendak umum yaitu kehendak bersama semua individu sebagai satu bangsa yang mengarah pada kepentingan bersama atau kepentingan umum, sehingga undang-undang harus mencerminkan kepentingan umum yang ditetapkan secara langsung oleh rakyat dalam suatu pertemuan (demokrasi langsung). Salah satu ciri negara hukum yang demokratis adalah penyelenggaraan pemilihan umum untuk memilih pemimpin secara langsung.

Pemilihan umum adalah pranata terpenting dalam tiap negara demokrasi terlebih bagi negara dengan berbentuk republik. Pelaksanaan pemilihan umum juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karenanya, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan.<sup>34</sup>

Salah satu hasil perubahan UUD 1945 adalah adanya ketentuan mengenai pemilihan umum (pemilu). Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi Pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya ketentuan itu dalam UUD 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan Pemilu secara teratur reguler (per lima tahun)

---

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie. 2015. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, halaman 416.



maupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan Pemilu yaitu langsung, umum, bebas dan rahasia (luber), jujur dan adil (jurdil).<sup>35</sup>

Penggunaan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil tersebut merupakan konsekuensi sebagai pelaksanaan pemilihan secara demokrasi. Hal ini juga sependapat dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia : "Dalam menjabarkan maksud "dipilih secara demokrasi" dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, pembuat Undang-Undang telah memilih cara pemilihan Kepala daerah secara langsung, maka sebagai konsekuensi logisnya, asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum harus tercermin dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber).

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan gubernur, bupati dan walikota serta dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mulai dari Pasal 59 sampai dengan Pasal 93 mengatur tentang kepala daerah dan wakil kepala daerah, sehingga kepala dan wakil kepala daerah bukan hanya berperan sebagai wakil dari pemerintah pusat. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang telah dipilih secara demokrasi, benar-benar bisa melaksanakan pembangunan yang sesuai dengan kehendak rakyat di daerah, namun demikian tetap harus menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jangan sampai ada cara pandang yang salah dalam memahami otonomi daerah secara luas, sehingga

---

<sup>35</sup> Ni'matul Huda. 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 221.

terlalu berlebihan, bahkan memahami otonomi daerah sebagai kebebasan yang bersifat mutlak, dan pada akhirnya mengancam nilai-nilai luhur yang terkandung Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung sebagai instrument demokrasi dalam rangka menjaring kepemimpinan nasional tingkat daerah, walaupun tidak dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia seperti pemilihan umum legislatif pada umumnya, tetapi hal ini merupakan sebuah kemajuan politik demokrasi di Indonesia khususnya dalam hal memilih pemimpinnya di daerah secara langsung oleh rakyat, yang selama kurun waktu lebih 50 tahun belum pernah terjadi di Indonesia, bahkan selama itu pula selama itu pula keberadaan kepala daerah tidak lebih dari boneka pemerintah pusat untuk menjalankan kepentingannya di daerah dengan alasan kepentingan nasional, tetapi di satu sisi demokrasi dibelenggu dan tidak dijalankan secara optimal. Namun setelah terjadinya reformasi, seperti membalikkan telapak tangan, situasi politik demokrasi berubah seratus delapan puluh derajat, dari mulai perubahan Undang-Undang politik, Undang-Undang Pemilihan Umum, Undang-Undang Dasar 1945 juga Undang-Undang Pemerintah Daerah termasuk di dalamnya mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung pada dasarnya merupakan suatu proses politik bangsa menuju kehidupan yang lebih demokrasi (kedaulatan rakyat), serta transparan dan bertanggungjawab, selain itu pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung tersebut menandakan adanya perubahan dalam demokrasi lokal, yakni tidak sekedar

distribusi kekuasaan antar tingkat pemerintah secara vertikal, tetapi juga merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi maupun kabupaten dan kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung jika ditinjau dari sudut pandang ketatanegaraan dan pemerintah akan membuahkan suatu kondisi pertama: pemilihan kepala daerah akan menghasilkan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi langsung dari masyarakat dimana pemerintah daerah mempunyai pertanggung jawaban politik dan akuntabilitas yang tidak akan semana-mena menyeleweng, kedua: iklim menumbuhkan kondisi daerah menemui moment, dalam arti bahwa peran kepala daerah yang didukung peraturan mampu membawa katalisator konstruktif bagi kemajuan masyarakat; ketiga: pemilihan kepala daerah, secara esensial akan mendukung demokrasi lokal, yaitu masa depan kehidupan masyarakat di daerah menjadi cerah akibat terbukanya ruang publik melalui partisipasi proaktif masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan salah satu manifestasi pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi dan Negara hukum yang salah satu cirinya pengakuan terhadap hak asasi manusia.<sup>36</sup> Adanya supremasi konstitusi yang meletakkan rakyat sebagai pelaksanaan kedaulatan tertinggi melahirkan konsekuensi bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan. Sehingga, adanya pemilihan umum sebenarnya merupakan suatu kewajiban konstitusional bagi negara untuk kemudian memberikan ruang bagi masyarakat untuk dapat

---

<sup>36</sup> Andryan. 2019. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Medan: Pustaka Prima halaman 86.

menyalurkan hak pilihnya dalam pelaksanaan pemilihan umum. Betapapun pemilihan kepala daerah oleh DPRD dimaksudkan sebagai mekanisme politik untuk mengejar efisiensi baik efisiensi waktu maupun anggaran, namun perlu dipahami pula bahwa agar pemerintahan nantinya dapat berlangsung secara efektif dan efisien, pemilihan kepala daerah harus pula melihat dari sisi penerimaan masyarakat.

Sejalan dengan Jimly Asshiddiqie bahwa dalam negara dengan sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting dimana selain sebuah pemerintahan tersebut harus legal, pemerintahan tersebut juga harus legitimate.<sup>37</sup> Artinya bahwa memang suatu pemerintahan yang terbentuk tidak hanya harus didasarkan pada hukum semata, namun pemerintahan itu juga harus mendapat legitimasi atau penerimaan yang kuat dari rakyat, terlebih rakyat daerah itu sendiri. Legitimasi politik dari rakyat tersebut memiliki peranan penting dalam mempengaruhi, meyakinkan, atau memperbarui adanya kesepakatan-kesepakatan politik antara pemerintah dengan rakyat di daerah karena dalam demokrasi modern, para penguasa dituntut untuk mengadakan kesepakatan dari rakyat daripada melalui pemaksaan untuk mempertahankan legitimasinya.

Landasan bahwasanya pemilu sebagai salah satu instrument penting dalam sistem demokrasi. Artinya, bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan bentuk pengejawantahan partisipasi politik rakyat daerah yang akan menentukan sendiri bagaimana figur pemimpin daerah sesuai dengan harapan

---

<sup>37</sup> Jimly Asshiddiqie. *Op. Cit.*, halaman 417.

rakyat di daerah. Mengingat salah satu alasan penting perlunya pemilihan langsung kepala daerah adalah bahwa pemilu lebih membuka peluang tampilnya calon pemimpin yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat.

Berdasarkan hal tersebut, dengan demikian, akan menjadi suatu kontradiksi apabila suatu pemerintah menyatakan diri sebagai pemerintahan demokrasi namun pembentukannya justru tidak berlandaskan pada hasil pemilihan umum. Pemilihan umum selain merupakan mekanisme bagi rakyat untuk memilih para wakil juga dapat dilihat sebagai proses evaluasi dan pembentukan kembali kontrak sosial.

Kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam aturan hukum yang berpuncak pada rumusan konstitusi sebagai produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat. Melalui pemilu, rakyat akan menyerahkan sebagian haknya terutama hak yang berkaitan dengan ekonomi, sosial, dan budayanya kepada Adanya pemilu yang melibatkan masyarakat secara langsung pada hakikatnya akan lebih mengakomodir adanya satu ruang partisipasi masyarakat secara langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Terbukanya ruang partisipasi langsung akan berpotensi semakin dekatnya hubungan antara kepala daerah dengan masyarakat di daerah. Dengan demikian maka aspirasi, agregasi, dan artikulasi suara rakyat dapat dengan mudah tersalurkan kepada kepala daerah terpilih, karena rakyat memilih kepala daerah secara langsung sehingga dapat lebih mudah dalam menyuarkan berbagai kehendak dan keinginan masyarakat di

daerah pun, melalui pemilihan umum, kepala daerah akan merasa bertanggung jawab secara moral karena merasa dipilih secara langsung oleh rakyat.<sup>38</sup>

Perjalanan sejarah kepemimpinan nasional yang ada di daerah selama itu belum pernah terjadi, sejak Indonesia merdeka sampai masa reformasi, rakyat belum pernah diberi kewenangan untuk menentukan pilihannya terhadap pemimpinnya di daerah, hal ini menimbulkan pertanyaan besar bagi daerah sehingga muncul gagasan untuk dilaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung. Diawali dengan perubahan Undang-Undang dasar 1945 Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan :”Gubernur, Bupati, dan Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang pemilihan gubernur, bupati dan wali kota yang beberapa kali telah diubah dan terakhir Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyebutkan bahwa: ”pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.”

Berdasarkan hal tersebut, adapun beberapa alasan mengapa pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan suatu solusi untuk mencapai keseimbangan dalam distribusi kekuasaan pemerintah daerah, yakni alasan secara yuridis sebenarnya Undang-Undang Dasar 1945 sudah mempunyai keinginan yang kuat untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung dalam rangka melaksanakan kedaulatan rakyat, dimana lembaga kekuasaan yang lain seperti legislatif (DPR, DPD dan DPRD), juga termasuk eksekutif (Presiden dan

---

<sup>38</sup> Sayyidatul Insiyah, *Op. Cit.*, halaman 171.

Wakil Presiden) telah dipilih secara langsung oleh rakyat, maka seharusnya pulalah kepala daerah yang sederajat dengan DPRD juga dipilih secara langsung oleh rakyat. Dan ketika pemilihan secara langsung itu tidak terlaksana terhadap pemilihan kepala daerah, tentu menimbulkan pertentangan prinsip dalam Undang-Undang Dasar 1945, karena adanya asas tertentu yang tidak digunakan, yakni asas keadilan yang merata.

Berdasarkan asas keadilan yang merata, bahwa hukum nasional bertujuan untuk terus meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat secara merata. Ketidakadilan dalam materi tersebut, dapat menyentuh pada rakyat dan juga bagi kepala daerah. Ketidakadilan bagi rakyat, karena rakyat tidak dapat menentukan pilihannya langsung sesuai hati nurani pada calon pemimpinnya. Sebaliknya ketidakadilan bagi kepala daerah, karena semua anggota (yang menduduki) lembaga kekuasaan politis yang berwenang dalam pengambilan putusan politis atau lembaga yang bersentuhan langsung dengan konsep kedaulatan rakyat (DPR, DPD, dan DPRD) sebagai lembaga legislatif maupun Presiden dan Wakil Presiden sebagai lembaga eksekutif, telah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, sedangkan kepala daerah juga berposisi sama dengan lembaga-lembaga tersebut, yakni sebagai lembaga eksekutif daerah. Sedangkan alasan politisnya, adalah untuk mendapatkan legitimasi kekuasaan berdasarkan dukungan mayoritas rakyat setempat, sebagai bentuk upaya untuk melaksanakan demokrasi dan demokratisasi di daerah.

Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sebagaimana diketahui pertama kali dilaksanakan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor

32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan jalan keluar yang baik untuk mencairkan kebekuan demokrasi. Ketentuan pemilihan kepala daerah secara langsung terletak pada pembentukan dan implikasi legitimasinya. Kepala daerah membutuhkan legitimasi yang terpisah dari DPRD, sehingga harus dipilih sendiri oleh rakyat. Dengan pemilihan terpisah, kepala daerah memiliki kekuatan yang seimbang dengan DPRD, sehingga mekanisme checks and balances niscaya akan dapat berjalan dengan baik.

Semangat dilaksanakannya pemilihan kepala daerah langsung adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD, menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat (pemilih). Selain semangat itu, sejumlah argumentasi dan asumsi yang memperkuat pentingnya pemilihan kepala daerah langsung adalah Pertama, pemilihan kepala daerah diperlukan untuk meningkatkan akuntabilitas para elit politik lokal, termasuk kepala daerah. Kedua, pemilihan kepala daerah diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan di tingkat lokal, Ketiga, Pemilihan kepala daerah akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah dan/atau daerah.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Ali Marwan, "Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013 (*The Democratic Of Regional Election Based On Constitutional Court Decisions Number 97/PUU-IX/2013*)", dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 NO. 03 - September 2016, halaman 230.



Pemilihan kepala daerah secara langsung pada awalnya memang disambut pro dan kontra. Selain adanya harapan akan pengakuan demokrasi di tingkat lokal, muncul pula resistensi dengan anggapan antara lain:

1. Anggapan bahwa sistem pemilihan kepala daerah secara langsung akan melemahkan kedudukan DPRD;
2. Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung akan menelan biaya yang sangat besar, karena tidak sedikit anggaran daerah (APBD) yang akan dikonsentrasikan pada KPUD di tiap tingkatan.
3. Munculnya persaingan khusus antara calon independen dan calon dari partai politik; dan
4. Adanya pandangan bahwa masyarakat belum siap untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung.<sup>40</sup>

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung yang semula diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengalami penyempurnaan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang terakhir di ubah dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Perubahan paling penting dalam proses pemilihan kepala daerah secara langsung dalam peraturan yang baru adalah dilaksanakannya uji publik yaitu pengujian kompetensi dan integritas yang dilaksanakan secara terbuka oleh panitia yang bersifat mandiri yang dibentuk oleh

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, yang hasilnya tidak menggugurkan pencalonan. Tahapan Uji Publik ini dilaksanakan sebelum pendaftaran calon kepala daerah. Hal ini bisa menjadi terobosan besar walaupun hasil dari uji publik tidak memberikan dampak apa pun pada saat pencalonan tetapi menjadi masukan bagi pemilih untuk melihat bagaimana kompetensi dan integritas dari bakal calon kepala daerah yang akan dipilih.<sup>41</sup>

Dukungan yang kuat dari rakyat setempat menjadi urgen dalam menjalankan pemerintahan, karena menurut konsep kedaulatan rakyat, dalam hal ini rakyatlah yang mengambil keputusan tertinggi dan rakyat juga yang paling berwenang menentukan siapa yang jadi wakilnya untuk menyelenggarakan pemerintahan, karena intinya rakyatlah yang memegang lingkup kedaulatan/kekuasaan dan dominan kedaulatan/kekuasaan.

Berdasarkan hal tersebut, adapun alasan secara empiris mengapa kepala daerah harus dipilih secara langsung, tentunya tidak lain kecuali melihat implementasi selama ini yang cenderung meninggalkan prinsip-prinsip hukum dan keadilan. Pada masa orde baru maupun orde lama proses pemilihan kepala daerah menjadi wewenang pihak pemerintah (eksekutif) pusat sepenuhnya, Maka konsekwensinya posisi kepala daerah tak ubahnya seperti robot yang dikendalikan kemana saja sesuai dengan kemampuan pihak pemerintah pusat. Kepentingan pusat belum tentu sama dengan kepentingan masyarakat daerah, asas persamaan kedudukan dalam hukum (*equality before the law*) serta asas keadilan yang

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

merata, karena praktek itu dapat menghilangkan kesempatan bagi warga negara yang memenuhi syarat secara umum untuk menduduki jabatan publik.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung pada dasarnya merupakan suatu proses politik bangsa menuju kehidupan yang lebih demokratis (kedaulatan rakyat), serta transparan dan bertanggung jawab, selain itu pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung tersebut, menandakan adanya perubahan dalam demokrasi lokal, yakni tidak sekedar distribusi kekuasaan antar tingkat pemerintah secara vertikal. Kenyataan itu dapat dipahami, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang selanjutnya disebut pilkada, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat diwilayah provinsi, kabupaten dan kota, berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung juga diharapkan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang bersangkutan dapat mengenal wilayah dan keragaman agama, adat, budaya serta kelompok (suku) rakyatnya, sehingga dapat membangun kultur demokrasi yang sesuai dengan keragaman tersebut. Dengan kata lain pemilihan kepala daerah secara langsung dapat menciptakan seorang kepala daerah yang mengenal dan dikenal daerah serta rakyatnya. Akan sulit menciptakan seperti kondisi tersebut, jika kepala daerahnya masih dipilih oleh DPRD maupun pemerintah pusat, karena kemauan keduanya belum tentu sama dengan aspirasi rakyat. Dengan memiliki wewenang yang ada padanya, baik DPRD maupun pemerintah pusat, dapat memilih kepala daerah meskipun sebenarnya tidak mengenal dan tidak dikenal daerah serta rakyat

setempat. Dalam kondisi ini, walaupun prasyarat mengenal dan dikenal tersebut masih digunakan, maka intinya hanyalah berbentuk semu atau yang sengaja dibuat-buat.

Pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai instrument demokrasi dalam rangka menjaring kepemimpinan nasional tingkat daerah, oleh karena itu diperlukan seperangkat sarana dan prasarana sebagai pendukung pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, agar tercapai tujuan yang dikehendainya yaitu pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang berasaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Berkaitan dengan hal tersebut dalam penyelenggaraan suatu pemilihan kepala daerah provinsi maupun kabupaten dan kota diperlukan adanya suatu lembaga yang bersifat mandiri (independen), seperti yang diatur dalam Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota, yang menyatakan: " Komisi Pemilihan Umum atau yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini".

Sebagai lembaga yang independen KPUD harus bebas dari intervensi lembaga negara manapun dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Ketentuan tersebut cukup logis dengan memandang bahwa amat sulit mencapai tujuan tersebut apabila KPUD harus bertanggung jawab kepada lembaga lain semisal DPRD, karena DPRD merupakan unsur-unsur partai politik yang menjadi

pelaku dalam kompetisi pemilihan kepala daerah secara langsung. Ketentuan jaminan independen KPUD dalam melaksanakan Pemilihan Kepala daerah secara langsung ini adalah keinginan melepaskan kepentingan KPUD kepada lembaga lain, atau dengan kata lain ingin memelihara lembaga yang aparatnya adalah KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.

Hukum adalah produk politik, sebagaimana akan menjadi lain atau menjadi salah jika dasarnya adalah *das sollen* atau jika hukum tidak diartikan sebagai undang-undang. Seperti diketahui bahwa hubungan antara hukum dan politik bisa didasarkan pada pandangan *das sollen* (keinginan, keharusan) atau *das sein* (kenyataan).<sup>42</sup> Dalam negara hukum, hukum menjadi aturan permainan untuk mencapai cita-cita bersama sebagai kesepakatan politik. Hukum juga menjadi aturan permainan untuk menyelesaikan segala macam perselisihan, termasuk juga perselisihan politik dalam rangka mencapai kesepakatan politik tadi. Dengan demikian hukum tidak mengabdikan kepada kepentingan politik sektarian dan primordial, melainkan kepada cita-cita politik dalam kerangka kenegaraan.<sup>43</sup>

Berbagai polemik muncul di permukaan berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut, antusiasme dan harapan masyarakat untuk dapat memilih secara langsung kepala daerahnya sangat terasa di masyarakat. Inilah saat yang tepat untuk menentukan pilihan kita secara langsung, dan ikut bertanggung jawab dengan pilihannya; Dan sebelumnya telah tercatat keberhasilan masyarakat dalam pemilihan umum legislatif, yang

---

<sup>42</sup> Moh. Mahfud MD. *Op. Cit.*, halaman 5.

<sup>43</sup> Ridwan HR. 2016. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, halaman 7-8.

kemudian disusul dengan pelaksanaan pemilihan Persiden dan Wakil Presiden secara langsung, yang membawa kesuksesan besar, inilah yang harus terus diperjuangkan dan terus dijaga dan ditingkatkan kualitasnya sampai memasuki arena pemilihan kepala daerah secara langsung pula.

Secara demokrasi memang pemilihan kepala daerah secara langsung baik dan kelihatan demokrasi secara konstitusional, tetapi secara ekonomis tentu mengeluarkan biaya yang begitu besar, oleh karena itu harus dapat disederhanakan sedemikian rupa agar tidak telalu banyak mengeluarkan biaya, yang perlu diingat bahwa masih banyak rakyat miskin di daerah-daerah, benarkah pemilihan kepala daerah secara langsung akan berimbas kepada kesejahteraan rakyat di daerah. Kemudian yang harus diwaspadai pula adalah adanya politik uang, karena bentuk-bentuk pragmatisme masih banyak terjadi, dan masyarakat juga tidak sedikit yang berpikir demikian, sehingga akan menghasilkan pemimpin yang benar-benar bisa mengayomi masyarakat, tetapi malahan setelah menjadi kepala daerah akan mengeruk keuntungan yang lebih besar lagi, sehingga cenderung melakukan korupsi, inilah yang dikawatirkan mengenai pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Faktor penghambat lainnya adalah, kurangnya memahami demokrasi yang sesungguhnya, terlihat di beberapa tempat terjadi perbuatan anarkis bagi yang kalah, sehingga melakukan pengrusakan-pengrusakan sarana umum yang sudah barang tentu menimbulkan kerugian besar bagi daerah yang bersangkutan, padahal di dalam Undang-Undang sudah ada sarana untuk mengajukan keberatan bagi yang merasa dirugikan, tetapi di beberapa tempat kejadian tersebut ada calon-

calon dan pendukungnya yang siap menang tetapi tidak siap kalah, sehingga melakukan anarkisme dengan tuduhan bahwa KPUD telah melakukan kesalahan dan lain sebagainya, Terlepas benar atau tidaknya ada kesalahan yang dilakukan oleh KPUD, semua pihak harus belajar dewasa, bahwa untuk menegakkan demokrasi memang harus dibayar mahal, dan perjuangan yang melelahkan.

#### **F. Kendala Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD Dan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat Dalam Sistem Demokrasi**

Sistem pemilihan kepala daerah kembali menjadi perbincangan hangat oleh para elit politik, pengamat, penyelenggara pemilu dan akademisi. Pro kontra antara pemilihan langsung dan pemilihan tidak langsung kembali diperdebatkan dengan berbagai argumentasi dan perspektif.

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.<sup>44</sup>

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) memang tidak menentukan secara tegas dan jelas sistem pemilihan kepala daerah. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 hanya menentukan sistem “Demokratis” bagi pemilihan kepala daerah, sedangkan sistem demokratis sangat beragam pengertiannya, sehingga baik pemilihan kepala daerah secara langsung maupun

---

<sup>44</sup> Wawancara dengan Ibu Siti Suciati, SH., selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan, pada tanggal 04 Agustus 2020, Pukul 10.20 Wib.

tidak langsung tidak bertentangan dengan asas demokrasi. Sebagaimana Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Tetapi dengan telah dihapuskannya penjelasan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, maka frasa “dipilih secara demokratis” akan terus menjadi perdebatan panjang.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, 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.<sup>45</sup>

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 97/PUU-XI/2013 disimpulkan bahwa baik pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan

---

<sup>45</sup> Ali Marwan, *Op. Cit.*, halaman 233.



secara tidak langsung sama-sama masuk dalam kategori demokratis. Tetapi, dengan syarat bahwa pemilihan tersebut dilaksanakan dengan menerapkan asas-asas pemilihan umum secara demokratis yaitu: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Oleh karena itu, bahkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 dinyatakan bahwa merupakan wewenang pembentuk undang-undang untuk menentukan apakah pemilukada dilakukan secara langsung atau tidak. Bahkan, sesuai dengan latar belakang pembahasan ketentuan pemilukada dalam UUD 1945, pembuat undang-undang sesungguhnya juga dapat menentukan sistem pemilukada berbeda-beda sesuai dengan daerah masing-masing. Jika di Jakarta pemilukada dilakukan secara langsung, tidak berarti di Yogyakarta juga harus demikian, demikian pula di Papua serta daerah lain. Hal ini sesuai dengan keragaman masyarakat Indonesia, baik dilihat dari adat, struktur masyarakat maupun tingkat kesiapannya.<sup>46</sup>

Ketentuan pemilihan secara demokratis dalam ayat (4) ini dapat dilaksanakan baik melalui cara langsung atau dengan cara tidak langsung melalui DPRD. Kedua cara itu sama-sama demokratis dan karena itu konstitusional. Hanya saja, dewasa ini, ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang, yaitu bahwa pemilihan itu dilakukan melalui pemilihan umum kepala daerah atau disingkat pemilukada. Namun apabila suatu ketika akan diadakan perubahan sehingga pemilihan cukup diadakan secara tidak langsung melalui DPRD, maka hal itu juga harus dipandang sama demokratisnya dan sama-sama konstitusional.

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis bukan dengan memilih salah satu dari bentuk demokrasi langsung atau demokrasi perwakilan adalah ketentuan yang tepat dalam menggambarkan nilai keberagaman daerah di Indonesia. Ketentuan ini dapat juga dipandang sebagai salah satu pemenuhan ketentuan Pasal 18 B ayat (1) yang menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Selain itu, ketentuan Pasal 18 ayat (4) tersebut juga dapat dipandang sebagai pelaksanaan dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Dengan pengertian bahwa apabila sudah dikehendaki rakyat, maka hal tersebut sudah masuk dalam pengertian demokrasi sesuai dengan asal kata demokarasi itu sendiri yaitu *demos* yang artinya rakyat dan *kratos/cratein* yang berarti pemerintahan rakyat. Sehingga demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat.<sup>47</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa menurut Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berwenang untuk menafsirkan konstitusi menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah baik secara langsung maupun melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau cara-cara lain yang ditentukan untuk masing-masing daerah adalah pemilihan kepala daerah yang demokratis. Sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

Republik Indonesia Tahun 1945. Cara pemilihan kepala daerah yang akan diterapkan tergantung kepada pilihan pembentuk undang-undang asal sesuai dengan asas-asas pemilihan umum yang demokratis yaitu langsung, umum, bebas, rahasia. Jujur dan adil.

Pemilihan kepala daerah secara tidak langsung pernah diundangkan di masa menjelang berakhirnya periodeisasi Presiden SBY,<sup>48</sup> Pasal 3 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 secara *expressis verbis* menentukan bahwa Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Propinsi, Bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD Kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur dan adil, namun karena mendapat penolakan yang masip dari masyarakat akhirnya undang-undang tersebut dicabut dengan Perppu No. 1 Tahun 2014 dan hingga saat ini pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung. Menjelang pemilihan kepala daerah 2020 yang tahapannya sudah dimulai berjalan ini, perbincangan pemilihan kepala daerah secara tidak langsung kembali menghangat, lalu bagaimanakah sebenarnya sistem pemilihan kepala daerah secara tidak langsung (oleh DPRD) apabila dikaitkan dengan sistem demokrasi.

Sistem pemilihan kepala daerah pernah diatur dalam satu undang-undang dengan sistem pemerintahan daerah diantaranya adalah Undang-Undang No.22 Tahun 1999 yang menentukan pemilihan kepala daerah secara tidak langsung, dan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang menentukan pemilihan kepala daerah secara langsung. Namun sejak tahun 2014 antara sistem pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah diatur dalam undang-undang yang berbeda, sistem

---

<sup>48</sup> Wawancara dengan Ibu Siti Suciati, SH., selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan, pada tanggal 04 Agustus 2020, Pukul 10.20 Wib.

pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, sedangkan sistem pemilihan kepala daerah diatur dalam Undang-undang No. 1 tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Undang-undang No.10 Tahun 2016.<sup>49</sup>

Meskipun diatur dalam undang-undang yang berbeda bukan berarti keduanya tidak memiliki korelasi yang saling berkelindan. Pasal 57 Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan Kepala Daerah dan DPRD satu paket sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, berdasar ketentuan tersebut, cukup argumentatif bagi pendapat yang mengatakan bahwa sesungguhnya anggota DPRD itu adalah bagian dari eksekutif bukan legislatif meskipun pendapat itu pastinya belum final.

Penyatuan antara kepala daerah dengan anggota DPRD sebagai penyelenggara daerah selain lebih sesuai dengan konsep Negara kesatuan juga untuk membuat pemerintahan daerah lebih efektif, Undnag-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diatas seakan mengatakan bahwa dalam sistem pemeritahan daerah tidak ada pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) sebagaimana yang terjadi di pemerintahan pusat, keduanya harus bersatu dalam mensukseskan program otonomi daerah yang berbasis pada tiga asas pokok otonomi yaitu desentralisasi, dekonsentralisasi dan tugas pembantuan. Atas dasar hal tersebut, keduanya harus memiliki kesetaraan dalam kedudukannya dan tingkat legitimasinya tidak boleh ada yang merasa lebih tinggi kedudukannya dan legitimasinya.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Jamil (Kordiv Penanganan Sengketa Bawaslu Sidoarjo), "Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD tidak Sesuai Konsepsi Sistem Pemerintah Daerah", melalui <https://sidoarjo.bawaslu.go.id//>, diakses pada tanggal 19 September 2020, Pukul 10.10 Wib.

<sup>50</sup> *Ibid.*

Pemilihan kepala daerah dan anggota DPRD secara langsung dapat memberikan kesetaraan kedudukan dan tingkat legitimasi antara keduanya. Sebaliknya, apabila kepala daerah dipilih oleh anggota DPRD, maka kepala daerah memiliki tingkat legitimasi yang lebih rendah daripada anggota DPRD, sehingga berpotensi kepala daerah akan tersandera oleh kepentingan politik anggota DPRD yang tingkat keragaman partai politiknya lebih beragam (lebih multi parpol) daripada pusat, karena Parpol di daerah tidak terikat dengan parlementari *threshold*. Selain alasan tersebut, perjalanan sistem pemerintahan daerah sejak berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 hingga Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 memiliki dinamika yang mengarah pada penguatan pemerintahan pusat tanpa menghilangkan sistem otonomi daerah, selain itu kekuasaan DPRD yang pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 sangat kuat (*legislative heavy*) dinamikanya terus disetarakan dengan kekuasaan kepala daerah. Oleh karenanya bila kepala daerah dipilih oleh anggota DPRD, maka konsep pemerintahan daerah akan mundur lagi kebelakang sebagaimana konsep Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.<sup>51</sup>

Berkaca dari hal tersebut, dalam pemilihan kepala daerah secara langsung ternyata juga tidak sepenuhnya memberikan keuntungan bagi demokrasi Indonesia.<sup>52</sup> Pilihan berdemokrasi secara langsung melalui pemilihan umum nyatanya memunculkan celah bagi demokrasi Indonesia. Tiga kali melangsungkan pemilihan umum kepala daerah semenjak 2004 hingga pemilu kepala daerah 2009, ternyata memberikan catatan hitam bagi keberlangsungan pemilu itu

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Wawancara dengan Ibu Siti Suciati, SH., selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan, pada tanggal 04 Agustus 2020, Pukul 10.20 Wib.

sendiri. Adanya pemilu justru menimbulkan berbagai konflik horizontal dalam masyarakat. Data empiris Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2005 hingga 2013 menyatakan bahwa setidaknya telah terdapat 50 korban jiwa akibat kerusuhan pemilukada yang dipicu ketidakpuasan terhadap hasil Pemilukada di seluruh Indonesia. Tidak hanya itu, sebanyak 57 orang tewas dalam bentrok pemilihan umum kepala daerah 2011 di I laga, Kabupaten Puncak Papua dimana bentrokan melibatkan dua kubu pasangan calon. Kasus yang terbaru ialah bentrok dua kubu tim sukses pasangan calon Bupati Empat Lawang, Sumatera Selatan yang terjadi pada 12 Juni 2018 yang mengakibatkan satu orang tewas akibat luka tembak serta tiga orang lainnya terluka.<sup>53</sup>

Berbagai fakta empiris tersebut menegaskan bahwa pemilihan umum memang sangat rawan menimbulkan konflik horizontal dalam masyarakat. Sungguh sangat disayangkan ketika kemudian tujuan mulia diselenggarakannya pesta demokrasi justru menggerus hak hidup beberapa masyarakat Indonesia. Sehingga wacana dipilihnya Kepala Daerah oleh DPRD kembali adalah dalam rangka menekan angka konflik masyarakat dimana ketika kepala daerah kemudian dipilih oleh DPRD, tentu potensi bentrok antar dua kubu akan terhindar karena pihak yang akan memilih kepala daerah bukanlah masyarakat perseorangan, namun DPRD yang tentunya dalam proses pemilihannya harus pula melibatkan partisipasi masyarakat daerah.<sup>54</sup>

Tidak hanya konflik masyarakat, diselenggarakannya pemilukada secara langsung juga telah memakan anggaran yang sangat besar. Sebagai contoh ialah

---

<sup>53</sup> Sayyidatul Insiyah, *Op. Cit.*, halaman 172.

<sup>54</sup> Wawancara dengan Ibu Siti Suciati, SH., selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan, pada tanggal 04 Agustus 2020, Pukul 10.20 Wib.

Pilkada Jawa Timur 2018 dimana anggaran yang diajukan oleh KPU ialah sebesar 817 miliar untuk pemilihan umum Gubernur, Bupati, dan Walikota di Jawa Timur.<sup>55</sup> Sungguh angka yang fantastis bahwa hanya untuk menyelenggarakan pemilukada di satu daerah provinsi saja hingga menghabiskan ratusan triliun rupiah. Padahal, di lain sektor, beberapa daerah di Jawa Timur masih memerlukan adanya perbaikan dan pembangunan. Seperti contoh adalah di Kota Surabaya. Saat ini, Surabaya sedang membutuhkan pembangunan rumah sakit baru yang dikelola pemerintah, dimana jumlah pasien yang membutuhkan pengobatan ternyata tidak sebanding dengan jumlah kamar yang tersedia. Akibatnya, jumlah pasien membludak. Seperti biaya yang dibutuhkan untuk membangun sebuah rumah sakit di Surabaya ialah sebesar 300 miliar rupiah. Apabila kemudian biaya pemilukada kota Surabaya sebesar 817 miliar tersebut dialokasikan untuk biaya pembangunan rumah sakit daerah, tentu dengan demikian akan membantu mewujudkan kesejahteraan masyarakat Surabaya.<sup>56</sup>

Terlebih bahwa dalam Pasal 34 ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.” Maka bukanlah sebuah kemustahilan ketika kemudian biaya pemilukada dialokasikan untuk kepentingan fasilitas umum, dan terkait pemilihan kepala daerah akan menjadi tugas DPRD. Belum lagi, apabila kemudian pemilihan kepala daerah tersebut dilaksanakan dalam dua putaran. Seperti contoh terjadinya dua putaran pemilukada Kota Surabaya 2004, KPUD Surabaya telah menganggarkan biaya Pilkada sebesar 32 miliar dimana untuk

---

<sup>55</sup> Sayyidatul Insiyah, *Op. Cit.*, halaman 173.

<sup>56</sup> *Ibid.*

sekali putaran pemilihan Gubernur Surabaya, anggarannya dipatok Rp. 24 miliar.<sup>57</sup>

Berbagai penjelasan tersebut sejatinya mengerucutkan pada teori Analisis Ekonomi Terhadap Hukum (*Economic Analysis of Law*) dimana teori tersebut menjelaskan tentang penggunaan konsep-konsep ekonomi guna mengkaji dan menjelaskan efek dan akibat-akibat penerapan hukum tertentu, apakah penerapan hukum yang dimaksud telah efisien secara ekonomi serta mampu memberikan manfaat yang paling maksimal bagi masyarakat tanpa mengorbankan fungsi hukum yang sesungguhnya. Apabila kemudian teori tersebut dikaitkan dengan pelaksanaan pemilu, dapat ditarik benang merah bahwasanya penerapan hukum, dalam hal ini ialah pengejawantahan konsep demokrasi melalui pemilihan umum kepala daerah sejatinya tidak dapat dikatakan efisien secara ekonomi, mengingat biaya yang dikeluarkan ternyata tidak sebanding dengan hasil yang diharapkan.

Selain itu, pemilihan umum kepala daerah ternyata tidak mampu menjamin kepala daerah terpilih benar-benar dapat mewakili aspirasi rakyat daerah. Hal ini terbukti dengan banyaknya kasus korupsi yang terjadi di kalangan elit kepala daerah. Sebagaimana yang telah terjadi saat ini dimana juru bicara Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Febri Diansyah menyatakan bahwa pada tahun 2018 ini, KPK telah menangkap 15 kepala daerah.<sup>58</sup> Berbagai penjelasan tersebut bermuara pada satu kesimpulan bahwa praktik pemilu kerap hanya dijadikan tameng untuk menunjukkan bahwa sebuah sistem politik adalah

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*, halaman 175.



demokratis dimana kebanyakan pemilu seringkali dilaksanakan lebih sebagai formalitas politik semata.

Catatan hitam tentang pemilukada tidak hanya menyoal konflik horizontal masyarakat semata namun juga masalah rendahnya partisipasi dan kesadaran politik masyarakat Indonesia yang tercermin dalam angka golput yang masih sangat tinggi.<sup>59</sup> Sebagai contoh pada pemilukada serentak 2015, dimana pada pemilukada walikota Medan, partisipasi masyarakat Medan hanya sebesar 26,88%. Artinya bahwa lebih dari separuh atau sebesar tiga per empat warga Medan memilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya secara baik.

Pemilu sebagai sarana pencerdasan dan penyadaran politik warga. Pemilihan umum yang digadang-gadang mampu memberikan pembelajaran politik bagi masyarakat dan mengharap dipilihnya kepala daerah dari tangan masyarakat sendiri nyatanya masih terdapat fakta banyaknya masyarakat yang masih bersikap acuh terhadap pelaksanaan demokrasi tersebut.<sup>60</sup> Oleh karenanya, menurut penulis, gagasan dipilihnya kepala daerah oleh DPRD dirasa sebagai upaya yang lebih baik dalam mendapatkan sosok pemimpin daerah yang lebih baik, pun pemilihan oleh DPRD sejatinya tidak menciderai prinsip-prinsip demokrasi dan masih dalam koridor konstitusi.

Secara normatif, jika dikaji berdasarkan ukuran-ukuran demokrasi, pemilukada langsung lebih menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal. Pertama, sistem

---

<sup>59</sup> Wawancara dengan Ibu Siti Suciati, SH., selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan, pada tanggal 04 Agustus 2020, Pukul 10.20 Wib.

<sup>60</sup> Wawancara dengan Ibu Siti Suciati, SH., selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan, pada tanggal 04 Agustus 2020, Pukul 10.20 Wib.

demokrasi langsung melalui pemilukada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen politik di tangan segelintir orang di DPRD (*oligarkis*). Kedua, dari sisi kompetensi politik. Pemilukada langsung memungkinkan munculnya kandidat-kandidat berkompentensi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. Pemilukada langsung bisa memberikan sejumlah harapan pada upaya pembalikan “*syndrome*” dalam demokrasi perwakilan yang ditandai dengan model kompetensi yang tidak fair, seperti praktik politik uang (*money politics*).<sup>61</sup>

Ketiga, dalam sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga di aras lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik, training kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik. Keempat, pemilukada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan *legitimate*. Karena, melalui pemilukada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD. Dengan demikian,

---

<sup>61</sup> Mulia Darmawan, “Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah Langsung”, melalui <http://muliadarmawan.blogspot.com/>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2020, Pukul 10.03 Wib.

Pemilukada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat. Kelima, kepala daerah yang terpilih melalui pemilukada langsung akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balance*) di daerah antara kepala daerah dengan DPRD.<sup>62</sup>

Dipilihnya kepala daerah oleh DPRD belum tentu menjamin bahwa kepala daerah terpilih akan sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah. Sebagaimana Direktur Eksekutif Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Robert Endi Jaweng dalam Jurnalnya Sayyidatul Insiyah mengatakan bahwa DPRD akan lebih mementingkan kepentingannya, meskipun berseberangan dengan kepentingan rakyat.<sup>63</sup> Pada titik inilah, pelibatan masyarakat dalam proses pemilihan kepala daerah hampir sama sekali dikesampingkan. Hal tersebut tidak terlepas dari latar belakang DPRD yang juga merupakan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus tertentu.<sup>64</sup> Sehingga menurut Penulis, tidaklah mustahil apabila para wakil rakyat di daerah masih dibayang-bayangi oleh kepentingan politik semata dalam menjalankan amanahnya.

Di era demokrasi representasi sebagaimana dianut Indonesia saat ini, berbagai peristiwa yang terjadi dalam kelembagaan DPRD menunjukkan mulai timbulnya gejala krisis demokrasi representasi. Hal tersebut tentu menjadi sinyal negatif yang akan menggerus kepercayaan publik terhadap institusi demokrasi

---

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Sayyidatul Insiyah, *Op. Cit.*, halaman 178.

<sup>64</sup> Wawancara dengan Ibu Siti Suciati, SH., selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan, pada tanggal 04 Agustus 2020, Pukul 10.20 Wib.

representasi. Kepercayaan publik tersebut semakin menurun dengan banyaknya kasus korupsi yang menimpa beberapa anggota DPRD. Suatu hal yang ironi ketika para wakil rakyat yang telah mendapat legitimasi dari rakyat justru mengabaikan amanah yang diberikan rakyat. Berangkat dari fakta yang ada, tentu masyarakat tidak akan secara penuh memberi kepercayaan kepada DPRD untuk dapat memilih kepala daerah yang kompeten serta sesuai dengan kehendak masyarakat.

Selain itu, pemilihan kepala daerah melalui DPRD akan menghilangkan satu ruang partisipasi masyarakat secara langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pemilihan kepala daerah. Paling tidak, akibat yang akan muncul adalah menjauhnya hubungan antara kepala daerah dengan masyarakat di daerah. Sehingga, nantinya sangat dimungkinkan rakyat di daerah tidak mengetahui visi dan misi dari kepala daerahnya. Pemilihan kepala daerah melalui DPRD juga akan cenderung menciptakan ketergantungan terhadap DPRD, sehingga nantinya kepala daerah lebih bertanggung jawab kepada DPRD daripada kepada rakyat. Padahal, esensi dari demokrasi adalah mendekatkan pemimpin dengan kepentingan dan kebutuhan rakyat yang dipimpinnya.<sup>65</sup>

Pemilihan kepala daerah merupakan proses demokrasi yang harus dilakukan untuk menentukan siapa yang akan memimpin daerah dalam lima tahun. Di tangan calon kepala daerah terpilihlah bagaimana pengelolaan negara di daerah dilakukan agar cita-cita atau tujuan masyarakat tercapai yaitu

---

<sup>65</sup> Sayyidatul Insiyah, *Op. Cit.*, halaman 179.

kesejahteraan bersama.<sup>66</sup> Sebagaimana tujuan utama peletakkan kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar konstitusi adalah penghargaan dan penilaian terhadap hak rakyat untuk memilih dan menentukan arah kehidupan kenegaraan yang dapat menjamin kesejahteraan bersama. Tujuan untuk menjadikan pemerintah daerah lebih demokratis dengan diberikan hak bagi rakyat untuk menentukan kepala daerah. Hal ini tentu saja berbeda dengan pemilihan kepala daerah sebelumnya yang bersifat tidak langsung karena dipilih oleh DPRD. Sehingga dapatlah dikatakan bahwa tujuan pemilihan kepala daerah adalah wujud demokrasi yang dilakukan oleh negara bersama masyarakat untuk memilih pemimpin yang akan diberi tugas mengelola negara/daerah untuk mencapai cita-cita masyarakat yaitu mendapatkan kesejahteraan.

Berdasarkan hal tersebut, pada dasarnya dapat dikatakan juga bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung saat ini di Indonesia memiliki banyak kelemahan apabila ditelaah melalui aspek hukum, sosial, aspek budaya, serta aspek keuangan negara, dan lain sebagainya. Penyelenggaraan pilkada langsung tidaklah efektif untuk meningkatkan pembangunan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, hal ini dikarenakan proses penyelenggaraan pilkada tidak dapat menjamin akan menyaring orang-orang yang amanah dan jujur sebagai pemimpin daerah, bahkan sebaliknya banyak orang-orang yang jujur terjerat kasus-kasus korupsi dan kecaman publik setelah menjadi Kepala Daerah.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Wawancara dengan Ibu Siti Suciati, SH., selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan, pada tanggal 04 Agustus 2020, Pukul 10.20 Wib.

<sup>67</sup> Wawancara dengan Ibu Siti Suciati, SH., selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan, pada tanggal 04 Agustus 2020, Pukul 10.20 Wib.

Faktor budaya hukum dan kesadaran hukum yang masih rendah, tingkat kesejahteraan masyarakat yang masih rendah, serta aspek sosial budaya masyarakat yang masih pragmatis menyebabkan ketidaksiapan masyarakat di daerah untuk melaksanakan pesta demokrasi melalui pilkada langsung. Oleh karena itu pemerintah haruslah mengkaji ulang pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan menyiapkan solusi alternatif sebagai pengganti pemilihan kepala daerah secara langsung dimasa depan.

Berdasarkan dari pendapat beberapa profesi hukum yakni Muhammad Yusrizal Adi Syaputra dan Eka N.A.M. Sihombing., dalam Jurnalnya bahwa bentuk solusi alternatif pengganti pemilihan kepala daerah secara langsung dimasa depan, antara lain salah satunya adalah penunjukan kepala daerah langsung oleh Presiden dapat dijadikan alternatif pengganti pemilihan kepala daerah secara langsung. Penunjukan kepala daerah dapat dilakukan untuk menunjukkan Gubernur ditingkat Daerah Provinsi. Penunjukan Gubernur sebagai kepala daerah ditingkat Provinsi oleh presiden tentunya akan meningkatkan sinkronisasi rencana pembangunan pusat dengan daerah. Hal ini senada dengan wacana pengangkatan kepala daerah untuk Ibukota baru di Kalimantan Timur yang akan ditunjuk langsung oleh Presiden.<sup>68</sup>

Penunjukan Kepala Daerah oleh Presiden juga akan mempermudah pemerintah pusat untuk mengawasi kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh Kepala Daerah agar tidak menyimpang dari konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kepala Daerah yang ditunjuk langsung oleh Presiden

---

<sup>68</sup> Muhammad Yusrizal, Adi Syaputra dan Eka N.A.M. Sihombing, "Relasi Aspek Sosial Dan Budaya Dengan Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Langsung Di Indonesia", Jurnal Penelitian Hukum, No:10/E/KPT/2019, halaman 216.

harus tetap diberikan hak dan kewenangan untuk menjalankan otonomi daerah dengan seluas-luasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya tata cara pemilihannya saja melalui penunjukan, tetapi kewenangannya tetap otonom dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai kepala pemerintahan di tingkat daerah Provinsi.

Pemilihan kepala daerah melalui penunjukan langsung oleh Presiden akan memperkecil praktik politik uang di tengah masyarakat (*money politics*) seperti praktik serangan fajar, mobilisasi massa. Selain itu, sistem pemilihan kepala daerah seperti ini akan menghentikan konflik horizontal antar masyarakat di daerah, serta menstabilkan situasi politik di daerah serta menghasilkan kontrol terhadap kinerja Kepala Daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, halaman 217.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **C. Kesimpulan**

1. Efektivitas pemilihan kepala daerah secara tidak langsung atau melalui pemilihan oleh DPRD memang lebih efektif karena dapat menekan anggaran politik yang harus dikeluarkan oleh padangan calon kepala daerah, dan juga meminimalisir/mencegah terjadinya bentrokan atau perdebatan di masyarakat yang dilakukan antara pendukung pasangan calon kepala daerah.
2. Efektivitas pemilihan kepala daerah secara langsung melalui pemilihan oleh rakyat mengingat partisipasi masyarakat akan lebih diutamakan dan melalui pemilihan umum ini masyarakat lebih mengetahui apa visi dan misi dari pasangan calon dan kepala daerah yang terpilih nanti akan memiliki ikatan yang lebih dekat dengan masyarakat karena masyarakat itu sendirilah yang menentukan figur yang akan memimpin daerahnya sendiri.
3. Kendala pemilihan kepala daerah melalui DPRD pada dasarnya terkendala karena tidak dapat menjamin bahwa pilihan dari DPRD sesuai dengan harapan masyarakat walaupun rakyat itu sendiri yang memilih DPRD, terlebih saat ini kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perwakilan daerah ini mengalami degradasi akibat dibentuknya Undang-Undang yang mengalami perlawanan oleh masyarakat karena dianggap tidak menunjukkan keberpihakan kepada rakyat dan terlebih lagi banyaknya anggota dewan yang terlibat kasus korupsi yang ditakutkan dengan pemilihan kepala daerah oleh DPRD akan membuka kasus korupsi yang baru yaitu suap menyuap antara DPRD dan kepala daerah



yang akan dipilih. Dan kendala dalam pemilihan kepala daerah secara langsung diantaranya adalah terkendala karena anggaran politik yang besar, menimbulkan konflik dimasyarakat akibat gesekan-gesekan antara pendukung pasangan calon kepala daerah tersebut, besarnya biaya politik yang harus dikeluarkan pasangan calon dalam mencalonkan dirinya yang dianggap mengakibatkan para calon kepala daerah tersebut melakukan korupsi saat telah terpilih dan tingginya angka golput di beberapa daerah.

#### **D. Saran**

1. Ketika pemilihan kepala daerah dilaksanakan melalui perwakilan anggota Dewan Perwakilan Daerah, hendaknya anggota DPRD dapat memahami bahwa mereka adalah bagian dari cerminan dari rakyat itu sendiri, sehingga kepala daerah yang dipilih sesuai dengan apa yang diharapkan oleh rakyat.
2. Kelemahan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat pada dasarnya terkait anggaran yang besar, maka dapat diatasi dengan melakukan pemilihan kepala daerah secara serentak, meningkatkan sosialisasi politik terhadap masyarakat akan pemahaman dalam pemilihan umum dan cara-cara yang dapat mengatasi kelemahan-kelemahan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat.
3. Pemilihan kepala daerah baik secara langsung oleh Rakyat maupun secara tidak langsung/ perwakilan oleh DPRD pada dasarnya sama-sama dipilih secara demokratis, akan tetapi yang membedakannya tergantung kepada para pemilih dalam menentukan pilihannya.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Amir Hamdani. 2017. *Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat*. Medan: Lembaga Kajian Ilmu Sosial dan Politik.
- Andryan. 2019. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Medan: Pustaka Prima.
- Anwar Arifin. 2014. *Politik Pencitraan-Pencitraan Politik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- B.N. Marun. 2005. *DPRD & Otonomi Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 & UU Otonomi Daerah 2004*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Cakra Arbas. 2012. *Jalan Terjal Calon Independen Pada Pemilukada di Provinsi Aceh*. Medan: PT. Sofmedia.
- Daniel Suryana. 2008. *Indonesia dalam Transisi Politik; Pencalonan Presiden Demokratisasi dan Independensi Bank Sentral*. Bandung: Pustaka Sutra.
- Dasril Radjab. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Eka Nam Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: uas Media.
- Eka N.A.M Sihombing dan Ali Marwan HSB. 2017. *Ilmu Perundang-Undangan*. Medan: Pustaka Prima.
- Encik Muhammad Fauzan. 2016. *Hukum Tata Negara Indoensia*. Malang: Setara Press.
- Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- Imam Soebechi. 2016. *Hak Uji Materiil*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Jimly Asshiddiqie. 2015. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- . 2015. *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Joko Sasmito. 2018. *Pengantar Negara Hukum dan HAM*. Malang: Setara Press.
- Kasman Siburian dan Victorianus R. Puang. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Capiya Publishing.

- Khalid. 2008. *Hukum Tata Negara*. Medan: Wal Ashri Publishing.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI. 2014. *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI.
- Mei Susanto. 2013. *Hak Budget Parlemen di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Moh. Mahfud MD. 2018. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Muhadam Labolo dan Teguh Ilham. 2017. *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia; Teori, Konsep dan Isu Strategis*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Muhammad Junaidi. 2018. *Hukum Konstitusi; Pandangan dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum*. Depok; PT. RajaGrafindo Persada.
- Ni'matul Huda. 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Nurul Qamar. 2016. *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratic Rechtsstaat)*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ridwan HR. 2016. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Tedi Sudrajat. 2017. *Hukum Birokrasi Pemerintahan (Kewenangan & Jabatan)*. Jakarta: Sinar Grafika.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

UUD 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

### **C. Jurnal**

Ali Marwan, “Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013 (*The Democratic Of Regional Election Based On Constitutional Court Decisions Number 97/PUU-IX/2013*)”, dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 N0. 03 - September 2016.

Muhammad Yusrizal, Adi Syaputra dan Eka N.A.M. Sihombing, “Relasi Aspek Sosial Dan Budaya Dengan Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Langsung Di Indonesia”, Jurnal Penelitian Hukum, No:10/E/KPT/2019.

Sayyidatul Insiyah, “Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat”, dalam Jurnal Penelitian Hukum Vol. 28, No. 2, Agustus 2019.

### **D. Internet**

Jamil (Kordiv Penanganan Sengketa Bawaslu Sidoarjo), “Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD tidak Sesuai Konsepsi Sistem Pemerintah Daerah”, melalui <https://sidoarjo.bawaslu.go.id//>, diakses pada tanggal 19 September 2020, Pukul 10.10 Wib.

Mulia Darmawan, “Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah Langsung”, melalui <http://muliadarmawan.blogspot.com/>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2020, Pukul 10.03 Wib.



# PEMERINTAH KOTA MEDAN

## SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

Kantor : Jalan Kapten Maulana Lubis No. 1 Medan Kode Pos 20112  
Telepon. (061) 4537728 Faks. (061) 4537728  
E-mail : sekretariatdprdmedan@gmail.com Website : <http://sekwan.pemkomedan.go.id>

Medan, 02 September 2020

Nomor : 070 / 8439  
Lampiran :  
Perihal : Surat Keterangan  
**Selesai Riset/ Penelitian**

Kepada Yth :  
Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara  
di –  
Medan

Sehubungan dengan surat Sekretaris DPRD Kota Medan Nomor : 070/7073 tanggal 28 Juli 2020 tentang Izin Riset/ Penelitian dari Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, atas nama :

NO.	NAMA	NIM	PRODI
1	Ros Intan Hasinah Hasibuan	1606200405	Ilmu Hukum

Mahasiswa/i tersebut di atas telah **Selesai** melakukan Riset/ Penelitian pada tanggal 04 Agustus 2020, dan telah mendapatkan data dari Kantor Sekretariat DPRD Kota Medan yang berkaitan dengan tugas kuliah/ materi tugas kuliah yang berjudul : "Efektivitas pemilihan kepala daerah melalui DPRD dengan pemilihan langsung oleh rakyat dalam sistem demokrasi (studi DPRD Kota Medan)". Demikian keterangan ini dibuat dan dipergunakan seperlunya, Terima Kasih.

Pit. SEKRETARIS DPRD KOTA MEDAN,

Kabag. Persidangan dan Per Undang-Undangan



Hj. ALIDA, S.H., M.Hum

Pembina TK.I, IV/b

NIP. 19640226 199303 2 002

## LAMPIRAN WAWANCARA

### Data Mahasiswi

Nama : Ros Intan Hasinah Hasibuan

NIM : 1606200405

Prodi : Ilmu Hukum

Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

### Data Narasumber

Nama : Siti Suciati,SH.,

Jabatan : Anggota DPRD Kota Medan

Instansi : Sekretarian DPRD Kota Medan

Pada Tanggal : 04 Agustus 2020

### Daftar Pertanyaan

1. Terkait dengan adanya wacana pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD, apakah Ibu mengetahui hal tersebut?

Jawab: Wacana tersebut saya sudah mendengar dan mengetahuinya, akan tetapi kami sebagai anggota DPRD belum mengetahui untuk kapan wacana tersebut dilakukan

2. Apakah jika wacana tersebut terjadi, pihak DPRD Kota Medan setuju untuk melakukan pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD?

Jawab: Jika wacana tersebut terjadi, Kami selaku anggota DPRD pada dasarnya ada sebagian pasti yang setuju dan juga pasti ada yang tidak

setuju, karena kan pasti masing-masing anggota DPRD punya pendapat sendiri-sendiri. Kalau Saya sendiri ditanyak, saya setuju, karena bisa menghemat dari segi biaya dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah tersebut, kemudian kita bisa melihat kelemahan-kelemahan yang terjadi di pilkada saat ini seperti banyaknya konflik horizontal antar masyarakat pendukung pasangan calon, dan banyaknya money politik.

3. Apakah wacana tersebut tidak menjadi langkah mundur dalam demokrasi Indonesia dalam pemilihan kepala daerah?

Jawab: Kalau dibilang langkah mundur, menurut saya itu bukan langkah mundur, sebab itu kan tujuannya untuk menimalisir terjadinya politik uang dan dapat menghemat biaya politik bagi calon kepala daerah dan dapat mengatasi masalah-masalah yang terjadi dalam pilkada secara langsung yang berlaku saat ini, walaupun memang dalam pilkada secara tidak langsung/perwakilan juga tidak sempurna artinya pasti ada kelemahan-kelemahannya seperti dikhawatirkan akan terjadinya kasus suap antara calon kepala daerah dengan anggota DPRD tapi kembali lagi diantara kedua ini kita ingin melihat lebih efektif mana yang dapat kita berlakukan untuk kedepannya.

4. Apakah cukup relevan jika pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD di era pemerintahan reformasi?

Jawab: Masalah relevannya, menurut saya relevan. Karena sudah bukan menjadi rahasia umum lagi kalau calon kepala daerah mengeluarkan biaya politik yang besar dalam setiap pemilihan kepala daerah.

5. Apakah sebelumnya dalam pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat ada masalah dalam pemilihannya?

Jawab: Masalah pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat pada dasarnya sebenarnya tidak terjadi masalah yang begitu besar, tapi rata-rata kepala daerah yang mencalonkan diri menjadi kepala daerah pasti

mengeluarkan banyak biaya dalam pencalonannya. Sehingga secara otomatis, tidak dapat dipungkiri bahwa praktik korupsi bakal terjadi ketika calon kepala daerah tersebut terpilih karena biaya yang dikeluarkannya tersebut. Kemudian kita bisa lihat juga banyak sekali kepala daerah yang terjatuh kasus korupsi artinya tidak walaupun dipilih langsung oleh rakyat tidak menjamin juga akan memunculkan kepala daerah yang amanah karena kembali lagi pada individu itu sendiri.

6. Terkait dengan biaya yang dibutuhkan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat menjadi kendala yang utama yang tidak bisa ditanggulangi?

Jawab: Sebenarnya untuk menanggulangi kendala biaya yang cukup tinggi bagi kepala daerah pada pemilihan secara langsung oleh rakyat sudah dilakukan dengan upaya pemilihan secara serentak tapi menurut saya hal itu masih menjadi biaya yang sangat besar dibandingkan dengan pilkada secara tidak langsung/perwakilan oleh DPRD.

7. Apakah terkait dengan pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD dapat menekan biaya dalam proses pemilihannya?

Jawab: Jika dilihat dari segi biaya politik pelaksanaannya, pasti sangat menekan biaya dalam proses pemilihannya, seperti dari pengadaan surat suara dan biaya pengadaan lainnya.

8. Sebelumnya, bagaimana sistem pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat menurut Ibu?

Jawab: Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat pada dasarnya sangatlah baik, dimana memberikan hak rakyat secara langsung dengan memilih perwakilannya untuk memimpin daerahnya. Namun kembali lagi banyak kelemahan-kelemahan yang terjadi saat ini yang saya rasa perlu adanya perubahan untuk kedepannya.



9. Apakah pemilihan yang dilakukan secara langsung oleh rakyat cukup efektif memunculkan kepala daerah yang kinerjanya bagus?

Jawab: mengenai kinerja dari kepala daerah kita tidak bisa menjamin hal tersebut dengan dipilih langsung oleh rakyat maupun dipilih oleh DPRD, karena kembali lagi hal tersebut tergantung pada kepala daerah itu sendiri. Kenyataan sekarang banyak kepala daerah yang kita nilai baik dan jujur tapi pada saat terpilih dan menjalankan tugasnya akhirnya terjerat kasus korupsi.

10. Apakah wacana pemilihan kepala daerah oleh DPRD tidak melanggar UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU/XI/2014?

Jawab: Terkait melanggar UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU/XI/2014 pada dasarnya tidak melanggar karena pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan secara perwakilan oleh DPRD sama-sama menggambarkan Demokrasi.

11. Jika wacana tersebut disahkan dalam Undang-Undang, apakah langkah awal DPRD Kota Medan dalam menanggapi pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD?

Jawab: Langkah kami pertama kami harus menerima dulu salinan Undang-Undanganya dan bagaimana kelanjutannya akan dilaksanakan sesuai Undang-Undang yang telah diberlakukan

12. Apakah DPRD Kota Medan setuju dan menyambut baik hal tersebut?

Jawab: Kalau setuju atau apanya, yah Saya pribadi setuju jika itu disahkan menjadi Undang-Undang.

13. Bagaimana sistem pemilihan kepala daerah yang kemungkinan akan dilakukan oleh DPRD?

Jawab: Sistemnya pada dasarnya berpatokan pada Undang-Undang yang diberlakukan kemudian mengenai hal-hal lain dapat dimusyawarahkan dalam rapat para anggota DPRD.

14. Apakah pemilihan kepala daerah oleh DPRD akan memunculkan kepala daerah yang berkinerja baik?

Jawab: Jika dari segi biaya yang dikeluarkan calon kepala daerah yang rendah, maka kemungkinan besar akan memunculkan kepala daerah yang berkinerja baik, Karena pasti calon kepala daerah terpilih tidak akan mencari cara untuk menggantikan dana yang telah dikeluarkan selama proses pemilihan.

15. Termasuk efektifkah pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD?

Jawab: Kalau menurut Saya, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD cukup efektif. Karena DPRD sudah dipilih oleh masyarakat secara langsung sebagai perwakilan dari rakyat maka DPRD juga akan memilih Kepala Daerah yang mampu mensejahterakan rakyat dengan mekanisme-mekanisme yang berlaku.

