

## PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PERSPEKTIF KETATANEGARAAN : PEMILIHAN LANGSUNG VERSUS PEMILIHAN PERWAKILAN

### *“ELECTION OF REGIONAL HEADS IN THE PERSPECTIVE OF STATEADMINISTRATION : DIRECT ELECTION VERSUS ELECTION OF REPRESENTATIVES”*

**Wira Purwadi**

**Institut agama Islam Negeri Manado**

**Jl. Manguni Raya, Malendeng, Kec. Tikala, Kota Manado, Sulawesi Utara 95000**

e-mail [Wira.purwadi@iain-manado.ac.id](mailto:Wira.purwadi@iain-manado.ac.id)

#### **Abstrak**

Pemilihan kepala daerah salah satu bentuk demokrasi di daerah untuk memilih gubernur, walikota/bupati, dalam sistem ketatanegaraan ada dua model pilkada yaitu Pilkada langsung dan pilkada perwakilan. Model pemilihan yang sekarang ada di Indonesia adalah pemilihan langsung tetapi banyak masalah dan dampak negatif yang muncul dari model ini sehingga muncul ide dan gagasan untuk mengubah model pemilihan kepala daerah dari langsung ke pilkada perwakilan. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui bagaimana pemilihan kepala daerah langsung dalam Perspektif ketatanegaraan dan bagaimana pemilihan kepala daerah tidak langsung dalam Perspektif ketatanegaraan. Metode penelitian menggunakan jenis penelitian normatif (library reaserch) atau penelitian pustaka yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki banyak masalah sehingga perlu penataan kembali mekanismenya, membenahi regulasinya, membangun integritas dan perilaku penyelenggaraan Pilkada. Pilkada perwakilan tidak bertentangan dengan konstitusi dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945 kepala daerah di pilih secara demokratis, pilkada perwakilan bisa meminimalisir masalah-masalah yang muncul dari pilkada langsung.

**Kata Kunci: Pemilihan Kepala Daerah; Pemilihan Langsung; Pemilihan Perwakilan**

#### **Abstract**

*Election of regional heads is a form of democracy in the regions to elect governors, mayors / regents, in the constitutional system there are two models of local elections namely direct elections and representative elections. The current election model in Indonesia is direct election but many problems and negative impacts arise from this model so that ideas and ideas emerge to change the regional head election model from direct to representative elections. The purpose of this study is to find out how direct regional head elections are in the Perspectives of statehood and how indirect regional head elections are in the Perspectives of state administration. The research method uses the type of normative research (library reaserch) or library research relating to statutory regulations. The results of this study indicate that the direct election of regional heads has many problems that need to rearrange the mechanism, fix the regulations, build the integrity and conduct of the elections. Representative elections do not conflict with the constitution in article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution*

*of regional heads elected democratically, representative elections can minimize the problems that arise from direct elections*

**Keywords : Regional Head Election; Direct Election; Representative Election.**

## **PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia mengalami perkembangan yang sangat dinamis, sehingga menimbulkan begitu banyak permasalahan. Pemilihan kepala daerah secara langsung di anggap sebagai koreksi dan jawaban dari permasalahan yang muncul dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah perwakilan atau Pilkada tidak langsung.

Akhir tahun 2014 di masa presiden susilo Bambang Yudoyono masyarakat dikagetkan dengan Pilkada tidak langsung, 25 september 2014 DPR melaksanakan rapat paripurna untuk mengesahkan RUU Pilkada hal ini tentu menjadi perdebatan yang hangat. Perbedaan pendapat antara fraksi-fraksi di DPR mengenai pilkada langsung dan tidak langsung memaksa dilaksanakannya voting sehingga dengan 226 anggota menyetujui pilkada tidak langsung, artinya rapat paripurna mengesahkan pemilihan kepala daerah tidak langsung

Setelah DPR mengesahkan Undang-undang pilkada terjadi gelombang penolakan baik dari elemen masyarakat atau elit politik, kelompok yang tidak sepakat dengan pilkada tidak langsung mengusulkan kepada presiden untuk mengeluarkan PERPPU, pilkada tidak langsung dianggap tidak demokrasi dan menghilangkan ruh demokrasi, sementara yang pro terhadap pilkada tidak langsung

beranggapan bahwa pilkada tidak langsung sah secara konstitusional.

Perdebatan pilkada langsung dan tidak langsung memaksa Presiden susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan PERPPU No. 1 tahun 2014 artinya PERPPU ini membatalkan Undang-undang pilkada sebelumnya. UU No. 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota menjadi dasar hukum penyelenggaraan Pilkada langsung dan dilaksanakan secara serentak.

Pada dasarnya Pilkada langsung atau Pilkada tidak langsung keduanya sah secara konstitusional, munculnya opsi dan gelombang untuk pilkada tidak langsung dari mayoritas fraksi-fraksi DPR dikarenakan banyaknya dampak negative dari pilkada langsung. Pilkada langsung yang di anggap mampu menjawab permasalahan pilkada tidak langsung tidak mampu menjawab dan memberikan solusi terhadap proses demokrasi tersebut. Sebagaimana dapat dilihat dan dirasakan, bahwa efek negatif dari pesta demokrasi di DKI Jakarta pada 2017 lalu, telah membawa dampak munculnya dua kelompok besar masyarakat yang penuh persaingan dan penuh gejolak tetapi aktivitas politik itu tetap berlangsung sesuai agenda<sup>1</sup>

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan di yang di kemukakan di latar belakang maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana

---

<sup>1</sup> Marulak Pardede, Legitimasi pemilihan kepala/wakil kepala daerah Dalam sistem pemerintahan otonomi daerah Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 Vol. 18 No. 2, Juni 2018: 127 - 148

pemilihan kepala daerah langsung dalam Perspektif ketatanegaraan dan bagaimana pemilihan kepala daerah tidak langsung dalam Perspektif ketatanegaraan

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian menggunakan jenis penelitian normatif (library reaserch) atau penelitian pustaka yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan.

## **PEMBAHASAN**

### **Pemilihan Kepala Daerah Langsung Dalam Perspektif Ketatanegaraan**

Demokrasi merupakan konsep yang ideal yang di praktikan hampir di seluruh dunia, negara-negara lebih memilih konsep demokrasi karena mampu memberikaan rasa keadilan yang hakiki kepada setiap warga negara, karena konsep-konsep kuno dahulu merupakan konsep yang tidak menjunjung nilai-nilai kemanusiaan. Dalam konsep demokrasi yang berdaulat adalah rakyat, artinya kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat.

Setiap negara menganggap negaranya menganut sistem demokrasi, di Indonesia pernah ada konsep demokrasi terpimpin, bahkan negara seperti China yang berpaham komunis mengaku sebagai negara demokrasi. Karena tujuan dari demokrasi adalah untuk rakyat, maka setiap negara akan memilih konsep yang di anggap ideal untuk mensejahterakan dari pada rakyatnya.

Prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang di tetapkan dan di tegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah-

tengah masyarakat<sup>2</sup>. Begitu juga setiap kebijakan yang di putuskan oleh penguasa mampu memenuhi keinginan masyarakat. Untuk mencapai itu semua maka konsep demokrasi yang dalam hal ini rakyat mempunyai kedudukan tertinggi di manifestasikan dalam bentuk memilih penguasa atau pun wakil rakyat.

Menurut Robert A. Dahl Demokrasi memiliki 7 ciri-ciri hakiki yaitu: 1). Pejabat yang di pilih, 2). Pemilihan yang bebas dan fair,3). Hak pilih yang mencakup semua, 4). Hak untuk menjadi calon semua jabatan, 5). Kebebasan pengungkapan diri secara lisan dan tertulis, 6). Informasi alternatif, 7.)Kebebasan membentuk asosiasi<sup>3</sup>

Melihat ciri-ciri hakekat demokrasi maka bisa di simpulkan bahwa adanya proses pemilihan langsung yang benar-benar melibatkan rakyat, di mana pemimpin harus berasal dari pada rakyat dan rakyat lah yang mempunyai hak untuk memilih langsung kepala daerahnya, karena setiap warga negara mempunyai hak politik yang sama, mempunyai hak untuk memilih dan pilih sehingga akan menghasilkan kepala daerah yang lahir dari rakyat yang benar-benar memahami dan mengetahui masalah-masalah yang terjadi daerah.

Harus diakui bahwa, pasca reformasi konstitusi sebagai ikhtiar konstitusional untuk menemukan format konstitusi yang sesuai dengan jiwa zaman<sup>4</sup> Indonesia pada saat itu, Indonesia mencoba menegakkan pelembagaan sistem demokrasi yang dicita-citakan, meskipun menurut Saldi tak jarang terlihat inkonsisten.<sup>5</sup>

Salah satu praktek demokrasi modern adalah pemilihan kepala daerah yang di pilih secara langsung oleh rakyat. Di indonesia ada pemilihan umum yaitu memilih presiden dan

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, konstitusi & Konstitusionalisme indonesia, jakarta:sinar grafika, 2014 hal 132

<sup>3</sup> Pendapat Robert Dahl di kutip oleh Sirajuddin Dan Winardi 2015. Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia, Malang Setara Press, hal, 279

<sup>4</sup> Istilah Jiwa Zaman digunakan dalam literature yang mengulas tentang perubahan konstitusi, salah satunya

adalah Novendri M. Nggilu, 2014, Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang Partisipatif dan Populis), Yogyakarta: UII Press, hlm. 5

<sup>5</sup> Lihat Rahmat Teguh Santoso Gobel, 2019, Rekonseptualisasi Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Dalam Pemilu Serentak, Jambura Law Review Vol. 1 No.(1), hlm. 99

wakil presiden serta memilih anggota legislatif yang di pilih secara langsung oleh rakyat. Yang satunya adalah pemilihan kepala daerah yaitu gubernur, walikota dan bupati. Dalam sejarahnya pemilihan kepala daerah langsung di indonesia di mulai setelah di sahkannya UU NO. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Secara konstitusi adanya pemilihan langsung berdasarkan pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang berbunyi kedaulatan adalah di tangan rakyat dan di laksanakan menurut Undang- undang dasar artinya rakyat yang memiliki kedaulatan sehingga pertanggung jawaban penyelenggaraan negara untuk mensejahterakan rakyat dan di laksanakan menurut Undang-undang Dasar bermakna bahwa dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan amanat dari UUD bukan berdasarkan keinginan individu penguasa. Karena sebelum amandemen kedaulatan di tangan rakyat tetapi di pegang sepenuhnya oleh Majelis permusyawaratan rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat indonesia.

Agar kedaulatan rakyat ini tercapai maka rakyat sendiri lah yang harus memilih pemimpin nya, baik presiden atau kepala daerah sehingga dalam UUD 1945 pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Walaupun dalam pasal ini tidak di atur secara eksplisit bahwa rakyat yang harus memilih langsung tetapi berbicara demokratis di kenal sebagai bentuk atau mekanisme bagaimana sistem pemerintahan dalam suatu negara dijalankan atau di selenggarakan sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk di jalankan oleh pemerintah negara tersebut<sup>6</sup>. Dengan demikian demokrasi modern menitik beratkan pada demokrasi

<sup>6</sup> Aminuddin Ilmar, Hukum Tata Pemerintahan Makassar : Identitas Universitas Hasanuddin, 2013 Hal 71

<sup>7</sup> Anthon. Raharusun. <https://www.peradi.or.id/index.php/infoterkini/detail/pilka>

langsung walaupun dalam teori ada demokrasi perwakilan tetapi sistem pemilihan langsung menjadi sangat penting sebagai sarana rakyat dalam dalam memilih dan menyeleksi kepala daerah yang yang mempunyai integritas dan mengetahui masalah yang ada di daerah.

Secara yuridis, dasar pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara demokratis (langsung) dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis". Apabila kita mencermati amanat konstitusi tersebut, maka pemilihan kepala daerah tersebut tidak disebutkan secara tegas mengenai apakah pemilihan kepala daerah tersebut termasuk didalamnya pemilihan Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota dipilih secara demokratis dalam satu pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Namun demikian, setelah keluarnya Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian ditafsirkan termasuk di dalamnya adalah gubernur, bupati, dan walikota memiliki pasangan seorang wakil yang juga dipilih sebagai satu pasangan calon. Hal mana telah ditegaskan dalam ketentuan Pasal 56 UU No 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas dan rahasia, jujur dan adil. Pasangan tersebut harus diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik seperti halnya dalam pemilihan presiden dan wakil presiden.<sup>7</sup>

Pemilihan kepala daerah langsung pernah diintroduksi dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 23 ayat (1)

[da-serentak-dan-penguatan-demokrasi-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia](#)

dinyatakan,"Kepala Daerah dipilih menurut aturan yang ditetapkan dalam Undang-Undang". Di bagian Penjelasan ditegaskan bahwa "Kepala Daerah haruslah seorang yang dekat kepada dan dikenal oleh masyarakat Daerah yang bersangkutan, dan karena itu Kepala Daerah haruslah seorang yang mendapat kepercayaan dari rakyat tersebut, dan disertai kekuasaan atas kepercayaan tersebut. Berhubungan dengan itu, maka jalan satu-satunya untuk memenuhi maksud tersebut ialah bahwa Kepala Daerah haruslah dipilih langsung oleh rakyat dari daerah yang bersangkutan." Pemilihan kepala daerah langsung belum dilaksanakan sampai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dicabut.<sup>8</sup>

Setelah reformasi semangat desentralisasi di gaungkan karena sentralisasi dianggap tidak berhasil memajukan daerah, banyak daerah tertinggal dan tidak berkembang sehingga munculnya Undang-undang No. 22 Tahun 2009 yang di revisi menjadi Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam aturan ini terjadi perubahan hukum yang signifikan dengan berubahnya sistem pemilihan kepala daerah yang langsung di pilih rakyat yang semulanya di pilih oleh DPRD.

Dalam perkembangannya banyak hal ternyata yang belum diatur di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung. Hal ini terbukti dengan banyaknya permohonan uji materi terhadap Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tersebut yang masuk ke Mahkamah Konstitusi. Dari putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi sebagian besar mengabulkan permohonan uji materi tersebut. Misalnya saja tentang calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang harus diajukan oleh partai politik atau

gabungan partai politik. Pihak yang ingin mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tanpa melalui partai politik atau gabungan partai politik tertutup kesempatannya. Masalah penggantian kepala daerah yang berhenti atau mengundurkan diri, belum diatur pula dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Perdebatan yang tidak kalah peliknya adalah tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah tergolong dalam rezim pemilu atau bukan. Dilihat dari azas-azas yang digunakan, dan penyelenggara pemilihan kepala daerah, maka pemilihan kepala daerah termasuk rezim pemilu. Jika termasuk dalam kelompok pemilu, maka ada beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang harus diamandemen berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah<sup>9</sup>

Pilkada langsung juga mengalami perubahan setelah *judicial review* UU No 32 tahun 2004 di kabulkan Mahkamah Konstitusi mengenai calon independent berdasarkan putusan Nomor 005/ PUU-VII/2007 di mana calon kepala daerah bisa mencalonkan diri tanpa di usung oleh partai politik, tetapi untuk mencalonkan kepala daerah independent harus memenuhi persyaratan-persyaratan seperti dalam pencalonan harus membuktikan dukungan awal dengan foto copy KTP sebagaimana yang di jelaskan dalam UU No 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah.

Masyarakat hampir saja kehilangan hak untuk memilih ketika DPR mengesahkan UU pilkada yang mana kepala daerah di pilih secara tiadak langsung, tetapi Pilkada langsung tetap dilaksanakan di negeri ini setelah DPR menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang pada

<sup>8</sup> Prihatmoko, J.J. 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*. Pustaka Pelajar dan Lembaga Penelitian, Pengembangan dan Pengabdian Masyarakat LP3M) Universitas Wahid Hasyim Semarang. Semarang.

<sup>9</sup> Darmono di kutip oleh Widayati, Tinjauan Konstitusional Terhadap Pemilihan Umum Kepala Daerah, jurnal Pandecta Volume 5. Nomor 2. Juli 2010, hal 114

intinya adalah pemerintah tetap melaksanakan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung. Hal ini semakin diperkuat dengan PERPPU yang disetujui menjadi Undang-Undang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang<sup>10</sup>

### **Kelebihan dan kekurangan Pilkada langsung**

Pertimbangan yang melandasi pilkada langsung adalah pertama, Sistem pemerintahan sesuai UUD 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Kedua, dalam menyelenggarakan otonomi daerah perlu ditegaskan prinsip-prinsip demokrasi. Ketiga, dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan rakyat, hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah untuk menjaga keutuhan NKRI, Kedudukan kepala daerah mempunyai peran yang sangat strategis.<sup>11</sup>

Mengapa pilkada harus di pilih secara langsung *pertama* pemilihan langsung lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat yang ada di daerah, alasan itu muncul karena kadang kalah akan berbeda keinginan partai politik dan keinginan rakyat, rakyat tidak lagi memilih berdasarkan pilihan partainya melainkan melihat sosok calon kepala daerah tersebut, *kedua* pilkada langsung akan menjadi sarana control dan evaluasi publik terhadap seluruh kebijakan kepala daerah, ketika kepala daerah menyampaikan kampanye politik, visi dan misi kepada rakyat dan rakyat memilih berdasarkan kampanye politiknya maka akan

ada tanggung jawab yang harus di laksanakan oleh kepala daerah untuk memenuhi janjinya dan mana kala kepala daerah tidak memenuhi janjinya atau kebijakan yang di anggap merugikan masyarakat maka rakyat yang menjadi kontrol terhadap kepala daerah tersebut.

Selama perhelatan pilkada langsung begitu banyak masalah dan konflik yang muncul bahkan pilkada langsung di anggap telah mencederahi proses demokrasi, ada beberapa kekurangan dari pilkada langsung yaitu

*Pertama* munculnya konflik horisontal antar rakyat, hampir setiap adanya perhelatan pilkada di daerah selalu di sertai dengan konflik, mulai dari proses kampanye sampai setelah penetapan pemenang pilkada, di mana para calon kepala daerah kadang belum bisa menerima kekalahan dan para pendukungnya juga belum bisa menerima kekalahan apalagi kalau terindikasi adanya kecurangan tidak sedikit penyelenggara pilkada menjadi tujuan amuk masa pendukung calon kepala daerah bahkan beberapa kali kantor KPU di rusak.

*Kedua* praktek money politik atau politik uang yang selalu menjadi momok bagi penyelenggara Pilkada, untuk memenangkan pilkada maka tidak sedikit calon kepala daerah membeli suara rakyat dengan uang sehingga suara rakyat tergadai bahkan dalam beberapa kasus hanya dengan uang lima puluh ribu rupiah bisa mempengaruhi suara rakyat. Memang ketika pemilihan kepala daerah sebelum reformasi ada praktek money politik tetapi secara sembunyi berbeda dengan sekarang, money politik terjadi dengan terang-terangan bahkan tidak sedikit masyarakat memilih kepala daerah berdasarkan siapa yang memberikannya uang.

Mahar politik juga sempat mencuat di karenakan setiap calon yang akan menjadi

<sup>10</sup> Eko Noer Kristiyanto, Rekonstruksi Sistem Pemilihan Gubernur Dan Pemilihan Bupati/ Walikota Di Indonesia, jurnal penelitian politik vol 12, No 2 Tahun 2015

<sup>11</sup> Wawan S, dkk, Tinjauan Yuridis Perbandingan Sistem Pilkada Langsung Dan Tidak Langsung Berdasarkan Demokrasi Pancasila. Jurnal Dinamika Sosbud Volume 17 Nomor 2, Desember 2015, hal 303

kepala daerah harus di usung oleh partai politik sehingga partai politik memberikan syarat kepada calon kepala daerah untuk membayar sejumlah uang kepada partai atau kita kenal dengan mahar politik. Sehingga untuk mencalonkan diri membutuhkan biaya yang besar dan yang menjadi calon tidak sesuai dengan harapan masyarakat.

*Ketiga* melalui proses pilkada langsung banyak kepala daerah yang terjerat kasus korupsi, bukan berarti bahwa ketika kepala daerah di pilih oleh DPRD tidak akan melakukan korupsi, alasannya bahwa untuk menjadi calon kepala daerah harus membutuhkan biaya yang besar mulai dari mahar politik sampai pada biaya kampanye, sehingga calon kepala daerah berusaha mencari biaya kampanye dengan cara meminjam dll, maka ketika terpilih dia akan berusaha untuk mengembalikan biaya yang keluar dengan cara korupsi.

*Keempat* kontrak politik antara calon kepala daerah dan penyandang dana, beberapa calon tidak mempunyai dana untuk proses pencalonan sehingga terjadilah kontrak politik dengan penyandang dana untuk membantu dalam proses pemilihan dengan syarat-syarat tertentu atau kontrak politik, contohnya ketika calon kepala daerah itu terpilih maka akan ada bagi-bagi proyek kepada penyandang dana tersebut, sehingga ketika terjadi benturan kepentingan rakyat dan kepentingan penyandang dana akan memberi peluang kepala daerah tidak berpihak kepada rakyat.

Kelima, pemborosan biaya yang di akibatkan biaya operasional penyelenggaraan pilkada langsung, walaupun sekarang untuk meminimalisir anggaran pilkada di laksanakan dengan cara serentak seluruh di indonesia, tetap saja biaya yang di keluarkan begitu besar, tidak sedikit anggaran yang di keluarkan baik kepada penyelenggara seperti

KPU, Bawaslu dan untuk TNI-POLRI dalam rangka pengamanan pemilu

Selain dari kekurangan di atas masalah yang muncul dari pilkada langsung adalah maraknya korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah. Berdasarkan data ICW<sup>12</sup> Pemantauan dilakukan terhadap kasus korupsi kepala daerah yang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sepanjang 2004 hingga 2018. Peneliti ICW Egi Primayoga menyebut, dalam kurun waktu 14 tahun, ada 104 kepala daerah yang tersandung kasus korupsi yang saat ini ditangani oleh KPK artinya bahwa kepala daerah yang di pilih langsung oleh rakyat tidak sesuai dengan harapan masyarakat dengan beberapa alasan inilah sehingga arus perubahan kembali ke pemilihan kepala daerah tidak langsung di gaungkan bahkan pada tahun 2014 terjadi perdebatan dalam paripurna di DPR mengenai RUU pilkada, bahkan hasil akhirnya 226 anggota legislatif di DPR menyetujui pilkada tidak langsung.

Keluarnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Pilkada di laksanakan secara serentak dengan tujuan untuk menghentikan ritual demokrasi yang tiada hentinya setiap tahun, sehingga dengan pilkada serentak di jalankan akan membuat efisiensi waktu dan biaya yang besar, mengingat begitu banyak masalah-masalah yang di timbulkan oleh pemilihan kepala daerah.

Pilkada serentak juga bukan merupakan jawaban atas permasalahan pesta demokrasi di daerah tetapi suatu batu loncatan untuk menuju pilkada yang berkualitas dan efisiensi, sehingga di perlukan penataan kembali mekanismenya, membenahi

<sup>12</sup> <https://www.merdeka.com/peristiwa/data-2004-2018-104-kepala-daerah-tersandung-korupsi-paling-banyak-di-jawa-timur.html>

regulasinya, dan membangun integritas dan perilaku penyelenggaraan Pilkada, partai politik dan pasangan calon agar Pilkada dapat terselenggara tidak hanya dari aspek prosedural, tetapi jauh lebih dalam dari itu adalah membangun Pilkada yang lebih substantif, berintegritas, aman, lancar, berlangsung *fairness* dan terpilih kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mampu mensejahterakan rakyatnya dan memajukan daerahnya. Dalam kaitan ini, maka langkah perbaikan Pilkada serentak kedepan juga tidak terlepas dari perbaikan dari sisi *electoral system* dan *electoral process*<sup>13</sup>

Selain itu, juga diperlukan penataan kelembagaan penyelenggara yang mandiri atau independen serta peningkatan kesadaran peserta Pilkada dan warga negara agar tidak terjebak pada permainan dan pragmatisme kekuasaan yang merugikan kepentingan bangsa dan negara. Sifat kemandirian atau independen ini sangat diperlukan karena pada hakikatnya pelaksanaan Pilkada serentak melekat baik pada kelembagaan maupun fungsi yang dijalankan. Selain itu, kemandirian penyelenggara Pilkada juga harus tercermin dalam pelaksanaan tugas dan pertanggungjawabannya.

Penyelenggara Pilkada, baik Komisi Pemilihan Umum (KPU) provinsi dan KPU kabupaten/kota maupun Bawaslu dan Panwaslu, harus independen dalam menjalankan tugasnya masing-masing, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup>

### **Pemilihan Kepala Daerah Tidak Langsung Dalam Perspektif Ketatanegaraan**

Dalam teori demokrasi di kenal dengan dua model demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan *indirect democracy*. Dari beberapa pandangan tentang

ahli mengenai apa yang di maksud dengan demoraksi dari berbagai sudut pandang dan pendekatan dapat di tarik kesimpulan bahwa Inti dari demokrasi adalah menghendaki adanya keikutsertaan rakyat atau warga negara dalam aktivitas penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan<sup>15</sup>

Tujuan demokrasi bukan hanya bagaimana rakyat ikut serta dalam aktivitas penyelenggaraan negara tetapi tujuannya adalah bagaimana rakyat memiliki kekuasaan yang tertinggi, artinya setiap aktivitas pemerintah harus mensejahterakan rakyat. Pola demokrasi langsung seperti yang di kenal di zaman Yunani kuno itu pun tidak menggambarkan demokrasi langsung yang adil karena hanya kaum bangsawan atau orang-orang tertentu saja yang ikut mengambil bagian dalam proses pengambilan kebijakan negara, kaum budak atau perempuan tidak di libatkan dalam proses demokrasi langsung.

Demokrasi yang langsung melibatkan rakyat dalam mengambil kebijakan negara tidak bisa lagi di adopsi pada negara-negara modern karena luasnya wilayah dan jumlah penduduk dalam suatu negara, demokrasi langsung hanya bertahan di negara swiss sampai saat ini dengan penyelenggaraan referendum sehingga cara yang bagus dan efisien untuk sekarang dengan menggunakan model demokrasi tidak langsung. Maksud bahwa dalam proses penyelenggaraan negara rakyat harus mempunyai wakil-wakil yang di pilih sebagai anggota badan perwakilan rakyat seperti lembaga DPR, DPRD. Yang akan membawa dan memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Menjadi pertanyaan apakah dalam proses pemilihan kepala daerah harus di pilih langsung oleh rakyat atau di pilih oleh anggota DPRD, sampai sekarang Pilkada di pilih langsung oleh rakyat dan di laksanakan secara serentak di seluruh daerah, tetapi bukan

<sup>13</sup> Anthon Raharusun, Op Cit.

<sup>14</sup> Ibid

<sup>15</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, hukum tata negara menuju konsolidasi sistem demokrasi, Yogyakarta, Cahaya Atma Pustaka 2015, Hal 104



berarti bahwa model pemilihan langsung yang sekarang merupakan model yang sempurna dan harus di pertahankan.

Secara yuridis dalil pemilihan langsung kepala daerah tidak tertulis secara eksplisit di konstitusi negara indonesia dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dinyatakan bahwa “ Gubernur, Bupati, dan Walikota masingmasing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Rumusan “secara demokratis bermakna multitafsir, tergantung bagaimana UU menterjemahkannya. Pada awalnya, pemilihan dilakukan dengan mekanisme keterwakilan oleh DPRD dan saat ini sistem pemilihan berganti kembali secara langsung oleh rakyat. Pada dasarnya kedua sistem pilkada tersebut sama-sama tidak bertentangan dengan Dasar Negara dan Konstitusi. Apabila pilkada dilakukan secara langsung, maka demokrasi yang digunakan adalah demokrasi secara murni, dimana pelaksanaan pilkada dilakukan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat berdasarkan nilai-nilai Dasar Negara Indonesia yaitu Pancasila. Disisi lain, sistem pilkada secara tidak langsung juga merupakan perwujudan dari pelaksanaan demokrasi Pancasila. Perbedaannya, demokrasi yang diterapkan adalah demokrasi keterwakilan, dimana pemilihan kepala daerah dilakukan oleh anggota DPRD setempat. Anggota DPRD disini juga merupakan perwujudan rakyat Indonesia. Dengan demikian, pemilihan secara tidak langsung tidak bertentangan dengan demokrasi Pancasila, sebagaimana tercermin dalam sila keempat “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan perwakilan”<sup>16</sup>

Putusan MK No. 72-73/PUU-II/2004 yang telah memberi tafsir pilkada demokratis sesuai konstitusi merupakan *open legal policy* pembentuk Undang-undang. Artinya bahwa mengenai pasal 18 ayat (4) UUD 1945

tergantung *law maker* atau pembentuk undang-undang karena bentuk pilkada langsung dan tidak langsung secara sah secara konstitusi, bahkan apabila dalam konstitusi negara indonesia di atur secara eksplisit mengenai pilkada langsung ini akan bertentangan dengan pasal yang lain yang mengatur tentang daerah istimewa seperti jogjakarta yang mana kepala daerah jogja di angkat secara turun temurun.

Pada tahun 2004 muncul ide untuk mengubah model pilkada langsung dengan pilkada tidak langsung, ketika dalam rapat paripurna untuk mengesahkan RUU pilkada terjadi perdebatan yang begitu alot sehingga di lakukan voting di mana mayoritas fraksi di DPR memilih pilkada di laksanakan tidak langsung atau di pilih oleh DPRD, tidak bisa di pungkiri bahwa adanya perbedaan pendapat mengenai pilkada langsung dan tidak langsung di pengaruhi oleh iklim politik pada saat itu, ada pendapat bahwa adanya perbedaan pendapat antara fraksi yang tergabung dalam koalisi merah putih dan koalisi indonesia untuk kepentingan politik. Artinya bahwa fraksi DPR yang tergabung dalam KMP menginginkan pilkada langsung bukan karena masalah yang timbul dari pilkada langsung tersebut melainkan, apabila pilkada di pilih oleh DPRD maka secara otomatis 90 persen kepala daerah yang ada di indonesia akan berasal dari koalisi merah putih begitu juga sebaliknya KIH bertahan dengan model pemilihan langsung karena nanti akan sedikit kepala daerah yang berasal dari partai yang tergabung dalam KIH.

Pilkada langsung juga di anggap bertentangan dengan nilai-nilai pancasila dan UUD 1945 dalam sila ke 4 dengan adanya pilkada langsung tidak telah meninggalkan permusyawaratan dan perwakilan begitu juga setelah amandemen UUD 1945 sampai dengan tahun 2004 model pemilihan kepala daerah masih di pilih oleh DPRD tetapi dengan

<sup>16</sup> Wawan S, dkk, Tinjauan Yuridis Perbandingan Sistem Pilkada Langsung Dan Tidak Langsung Berdasarkan

adanya UU No. 32 tahun 2004 maka pilkada di laksanakan secara langsung. Padahal kehendak pembuat UUD 1945 memaknai kata demokratis pada pasal 18 ayat (4) itu adalah pemilihan perwakilan tetapi dengan dalih pemilihan presiden secara langsung maka pilkada pun di laksanakan secara langsung sehingga tanpa kita sadari kita telah meninggalkan nilai-nilai pancasila. Kita tidak boleh menyamakan negara kita dengan negara lain, demokrasi kita berbeda dengan demokrasi negara lain. Negara kita mempunyai pancasila sehingga demokrasi kita pun harus bermodel demokrasi pancasila.

Pilkada yang di pilih oleh DPRD bukan berarti melanggar konstitusi atau menghilangkan ruh demokrasi tetapi justru akan kembali pada ruh pancasila yang sesungguhnya. Terlepas dari kepentingan politik ketika RUU pilkada tidak langsung di setuju oleh DPR tetapi di anulir dengan di keluarkannya Peraturan pemerintah pengganti Undang-undang No. 1 tahun 2014 , memang model pilkada langsung di anggap tidak berhasil dan menimbulkan begitu banyak masalah-masalah yang sangat serius mulai dari pada di sahkannya UU No. 32 tahun 2004 sampai sekarang.

Melihat permasalahan yang muncul akibat pilkada langsung sejogyanya, pilkada langsung bukan merupakan harga mati dan merupakan model pilkada yang baik tetapi pilkada tidak langsung atau di pilih oleh DPRD bisa menjadi jawaban atau solusi atas permasalahan yang ada, karena pilkada tidak langsung juga tidak bertentangan dengan konstitusi sehingga model ini hanya pilihan politik pembentuk undang-undang (political choice for law maker) karena berubahnya model pilkada dari DPRD ke Pilkada langsung merupakan koreksi terhadap model pilkada yang lama, sehingga dengan melihat permasalahan yang ada maka model pilkada langsung harus di koreksi dan dikembalikan ke model pilkada tidak langsung atau di pilih oleh DPRD.

## **Kelebihan Dan Kekurangan Pilkada Tidak Langsung**

Setiap system mempunyai sisi positif dan negatifnya, sama halnya dengan pilkada langsung dan pilkada tidak langsung dalam perjalanannya memiliki kelebihan dan kekurangan, Pilkada langsung dianggap tidak menyelesaikan permasalahan didaerah sehingga perlu untuk mengembalikan system pilkada yang dipilih oleh DPRD, Pilkada tidak langsung memiliki banyak kelebihan dalam hal anggaran, berbeda dengan pilkada langsung yang menghabiskan banyak anggaran negara. Ketika pilkada dilaksanakan secara tidak langsung maka anggaran yang diperuntukkan untuk pesta demokrasi tersebut bisa alokasikan untuk kepentingan negara yang lain.

Pilkada tidak langsung akan memberikan iklim politik yang stabil, karena rakyat tidak terlibat langsung dalam proses pemilihan tersebut, konflik-konflik horizontal antara pendukung akan terhindarkan sehingga pilkada akan berjalan dengan aman

Pilkada tidak langsung akan menghindari praktek money politik, tidak ada lagi rakyat yang memilih kepala daerahnya karena faktor uang, Calon kepala daerah tidak akan lagi melibatkan pengusaha-pengusaha sebagai penyandang dana untuk membantu proses kampanye sehingga kontrak politik antara pengusaha dan calon kepala daerah akan terhindarkan

Pilkada tidak langsung juga akan menghasilkan kepala daerah yang memiliki power dan hubungan yang kuat dengan partai politik yang ada di DPRD sehingga akan memudahkan kepala daerah dalam mengambil kebijakan.

Pilkada tidak langsung memiliki kekurangan di antaranya, akan muncul kepala daerah yang bukan berasal dari daerah tersebut dan tidak mengetahui masalah-masalah yang ada di daerah tersebut sehingga apa yang menjadi kebutuhan dan kengingan

rakyat tidak terpenuhi, begitu juga kepala daerah yang di pilih oleh DPRD akan melahirkan oligarki kekuasaan sehingga kepala daerah yang terpilih akan merasa berhutang budi kepada partai politik yang mendukungnya di DPRD, keadaan ini akan memberi dampak negatif kepada jalan pemerintahan di daerah pasalnya akan berbenturan antara kepentingan rakyat dan kepentingan partai politik maka kepala daerah akan dilematis menentukan kebijakannya dan ada peluang untuk lebih mendahulukan kepentingan partai politik yang mendukungnya.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Pemilihan Kepala Daerah Langsung Dalam Perspektif Ketatanegaraan di Indonesia merupakan salah satu bentuk implementasi menuju kedaulatan rakyat sesuai yang di amanatkan oleh UUD 1945, Pilkada langsung telah berlangsung mulai di sahkannya Undang-undang No. 32 tahun 2004 sampai sekarang, dari perheletan pilkada langsung begitu banyak masalah dan konflik yang muncul, Pilkada serentak juga bukan merupakan jawaban atas permasalahan pesta demokrasi di daerah tetapi suatu batu loncatan untuk menuju pilkada yang berkualitas dan efisiensi, sehingga di perlukan penataan kembali mekanismenya, membenahi regulasinya, dan membangun integritas dan perilaku penyelenggaraan Pilkada.

Pemilihan Kepala Daerah Tidak Langsung Dalam Perspektif Ketatanegaraan tidak melanggar atau bertentangan dengan konstitusi atau menghilangkan ruh demokrasi tetapi justru akan kembali pada ruh pancasila yang sesungguhnya. putusan MK No. 72-73/PUU-II/2004 yang telah memberi tafsir pilkada demokratis sesuai konstitusi merupakan *open legal policy* pembentuk Undang-undang. Artinya bahwa mengenai pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tergantung *law*

*maker* atau pembentuk undang-undang karena bentuk pilkada langsung dan tidak langsung secara sah secara konstitusi.

## **REFERENSI**

### **Buku**

- Asshiddiqie, Jimly. 2014. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. 2015. *Hukum Tata Negara Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka
- Ilmar, Aminuddin. 2013. *Hukum Tata Pemerintahan*, Makassar: Identitas Universitas Hasanuddin
- Novendri M. Nggilu. 2014. *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang Partisipatif dan Populis)*, Yogyakarta: UII Press.
- Prihatmoko, J.J. 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*. Pustaka Pelajar dan Lembaga Penelitian, Pengembangan dan Pengabdian Masyarakat (LP3M) Universitas Wahid Hasyim Semarang.
- Sirajuddin dan Winardi. 2015. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press

### **Makalah**

- Tome, Abdul Hamid. 2015. *Konstitusi Bagai Istana Pasir*, Kumpulan Makalah Seminar Nasional Hukum. Jakarta ; Universitas Indonesia

### **Koran**

- Kaluku, Julisa. 2018. "Supremasi Hukum Era Digitalisasi". *Kompas*, 22 September 2018.

### **Jurnal**

- Eko Noer Kristiyanto. 2015. *Rekonstruksi*

*Sistem Pemilihan Gubernur Dan Pemilihan Bupati/ Walikota Di Indonesia*, Jurnal Penelitian Politik Vol 12, No 2

Marulak Pardede.2018. *Legitimasi Pemilihan Kepala Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah*. Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 Vol. 18 No. 2, Juni

Rahmat Teguh Santoso Gobel, 2019, *Rekonseptualisasi Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Dalam Pemilu Serentak*, Jambura Law Review Vol. 1 No.(1)

Widayati. 2010. *Tinjauan Konstitusional Terhadap Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Jurnal Pandecta Volume 5. Nomor 2. Juli

Wawan S, dkk. 2015. *Tinjauan Yuridis Perbandingan Sistem Pilkada Langsung Dan Tidak Langsung Berdasarkan Demokrasi Pancasila*. Jurnal Dinamika Sosbud Volume 17 Nomor 2, Desember

### **Website**

Anthon Raharusun. 2017. *Pilkada serentak dan penguatan demokrasi dalam Sistem ketatanegaraan indonesia*. <https://www.peradi.or.id/index.php/info/terkini/detail/pilkada-serentak-dan-penguatan-demokrasi-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia>, diunduh 9 juli 2015

Nur Habibie. Data 2014-2018 : 104 Kepala Daerah Tersandung Korupsi, Paling Banyak di Jawa Timur. <https://www.merdeka.com/peristiwa/data-2004-2018-104-kepala-daerah-tersandung-korupsi-paling-banyak-di-jawa-timur.html>. diunduh 9 juli 2015