

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM
TINJAUAN DEMOKRASI DAN KEDAULATAN¹
Oleh : Donna O. Setiabudhi²**

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimanakah pemilihan kepala daerah yang sejalan dengan demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Melalui penelitian deskriptif normatif disimpulkan bahwa Demokrasi pada hakikatnya memberikan hak kepada rakyat untuk memberikan partisipasi dalam menyalurkan kehendak dalam menentukan masa depan mereka dan dalam kondisi ini hanya penyaluran kehendak secara langsung yang dapat memenuhi syarat untuk disebut demokratis karena mustahil bila satu orang di parlemen yang mewakili sekian ribu orang dapat berbicara berdasarkan kepentingan-kepentingan dari seluruh rakyat yang ia wakikan. kedaulatan tidak dapat diwakikan, dan dengan alasan yang sama tidak dapat pula dipindahkan haknya. Intinya adalah kehendak umum dan kehendak itu harus berbicara untuk dirinya sendiri, atau bukan dirinya sendiri: tidak mungkin ada yang di tengahnya. Oleh karena itu para utusan rakyat bukan dan tidak mungkin menjadi wakil rakyat. Kata kunci: pemilihan kepala daerah, demokrasi

PENDAHULUAN

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) memberikan pengaturan yang jelas mengenai demokrasi dalam beberapa pasalnya antara lain dalam Pasal 18 yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur kepentingan daerah masing-masing melalui otonomi daerah dan salah satu implikasi

dari hal ini adalah dengan memberikan hak kepada rakyat untuk memilih pemimpin di daerah dalam hal ini kepala daerah yakni gubernur dan wakil gubernur serta bupati dan wakil bupati//walikota dan wakil walikota melalui pemilihan secara langsung.

Pengaturan pemilihan Kepala Daerah dalam UUD NRI 1945 dapat dilihat dalam pasal 18 ayat 4. Dalam pasal tersebut di jelaskan bahwa Gubernur, Bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala daerah dipilih secara demokratis. Pengejawantahan lebih lanjut dari Pasal 18 UUD NRI 1945 kemudian dibentuk Undang-undang No. 22 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di mana salah satu substansi yang diatur adalah mengenai pemilihan kepala daerah yakni gubernur dan wakil gubernur serta bupati dan wakil bupati//walikota dan wakil walikota yakni dalam bab IV bagian Kedelapan Pasal 56 sampai dengan Pasal 119 secara khusus berbicara tentang pilkada langsung. Dalam undang-undang ini, Pemilihan gubernur dan wakil gubernur serta bupati dan wakil bupati//walikota dan wakil walikota belum dimasukkan dalam rezim Pemilihan Umum (Pemilu). Namun, setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota dimasukkan dalam rezim pemilihan umum, sehingga secara resmi bernama Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Lahirnya Undang - undang No. 32 tahun 2004 tidak serta merta langsung menciptakan pilkada langsung, namun harus melalui proses, yaitu dilakukannya *judicial review* atas undang - undang tersebut, kemudian pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah

¹ Artikel.

² Dosen pada Fakultas Hukum Unsrat Manado

Pengganti Undang - undang (perpu) No. 3 tahun 2005, yang pada akhirnya juga berimplikasi pada perubahan Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2005 tentang pedoman pelaksanaan pilkada langsung menjadi Peraturan Pemerintah No.17 Tahun 2005. Peraturan Pemerintah No.17 Tahun 2005 mengatur bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung dimana calon kontesannya adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 15 persen kursi DPRD atau dari akumulasi perolehan suara sah pada pemilihan legislatif sebelumnya. Pemilu kepada daerah langsung sesuai dengan Undang - undang ini terlaksana pertama kali pada tanggal 1 juni 2005 .

Pasal 1 Undang-undang No. 22 Tahun 2007 menegaskan bahwa Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil 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. Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil 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. Pemilihan Umum Kepala Daerah yang pertama dilaksanakan setelah diberlakukannya Undang-undang No. 22 Tahun 2007 adalah pemilihan umum Kepala Daerah DKI Jakarta pada tahun 2005.

Menindaklanjuti dan menyesuaikan dengan Undang-undang No. 22 Tahun 2007 maka pada tahun 2008 dilakukan perubahan terhadap Undang-undang No. 32 Tahun 2004 khusus yang berkaitan dengan pemilihan umum Kepala Daerah yakni dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Undang-undang No. 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah. Dengan lahirnya UU No. 32 Tahun 2004, PP No. 6 Tahun 2005, UU No. 22 Tahun 2007 dan UU No. 12 Tahun 2008 maka pemilihan umum Kepala Daerah secara langsung merupakan keputusan hukum yang harus dilaksanakan dengan berdasarkan pada asas langsung, umum, bebas, rahasa, jujur, dan adil. Terkait dengan perubahan hukum ketatanegaraan, dengan pilkada langsung segera tampak adanya paralelisme atau kesejajaran implementasi sistem presidensial antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Artinya, DPRD tidak bisa seenaknya memecat atau memberhentikan Kepala Daerah apabila tidak memenuhi persyaratan konstitusional. Sebagaimana antara Presiden dan DPR, posisi hukum antara Kepala Daerah dan DPRD pun berlaku prinsip presidensialisme “Kepala Daerah tidak bisa dijatuhkan, DPRD tidak dapat dibubarkan”.³

Mujiono mengemukakan pula bahwa dipilihnya sistem pemilihan umum Kepala Daerah secara langsung menandai semakin naiknya popularitas paradigma demokrasi partisipatoris dan semakin surutnya popularitas paradigma demokrasi representasi (demokrasi perwakilan). Pemilihan Umum Kepala Daerah langsung ini melengkapi pembaharuan sistem politik kontemporer hasil reformasi politik dan hukum ketatanegaraan. Pilihan politik untuk menyelenggarakan pilkada secara langsung merupakan keputusan strategis dan layak dicatat sebagai peristiwa politik yang melampaui nilai-nilai atau bahkan doktrin-doktrin yang tertanam lebih dari setengah abad digunakannya sistem pemilihan tidak langsung, baik pengangkatan dan/atau penunjukkan pusat atau pemilihan perwakilan. Namun, di lain pihak, pemilihan umum Kepala Daerah

³ Mujiono. Tanpa Tahun. Tinjauan Yuridis Pilkada Langsung. Akses melalui www.google.co.id tanggal 1 Oktober 2014.

secara langsung menguras energi, pikiran dan dana rakyat yang harus disediakan untuk penyelenggaraan pilkada yang sangat besar, yang secara serta-merta menyedot alokasi anggaran untuk kepentingan publik yang lebih mendesak, seperti persoalan kemiskinan, pengangguran dan pendidikan.

Syafran Sofyan⁴ mengemukakan bahwa pemilihan umum Kepala Daerah secara langsung memiliki kendala sistemik. Dari sisi hukum hal ini terkait pemahaman tentang "*legal system*" dari Lawrence Friedmann bahwa sub-sistem hukum terdiri atas substansi hukum (*legal substance*) berupa pelbagai produk legilstaif yang mendasari sistem hukum tersebut; kemudian struktur hukum (*legal structure*) berupa kelembagaan yang menangani sistem tersebut dan budaya hukum (*legal culture*) berupa kesamaan pandangan, sikap, perilaku dan filosofi yang mendasari system hukum tersebut. Dalam ketiga sub-sistem tersebut demokrasi dan termasuk pilkada masih memerlukan konsolidasi. Warna transksional dan pragmatism masih menonjol, belum lagi munculnya mukti tafsir dan sikap mendua (*ambiquitas*) dalam pelbagai hal apalagi jika budaya hukum ini menghinggap para pemangku kepentingan, termasuk tokoh-tokoh partai politik yang sering disebut sebagai "*legal culture of the insider*".

Kedua pandangan di atas menunjukkan bahwa pemilihan umum Kepala Daerah secara langsung memiliki dua sisi yakni sisi positif dan negatif. Secara positif, Pemilihan Umum Kepala Daerah dalam kenyataan selama ini telah membangun aspirasi dan partisipasi aktif dari rakyat untuk ikut serta dalam menentukan pemimpin mereka namun dari sisi negatif, pemilihan umum Kepala Daerah secara langsung

memberikan dampak antara lain biaya tinggi.

Pemilihan Umum Kepala Daerah langsung telah menjadi salah satu bentuk pengejawantahan nilai-nilai demokrasi sejak tahun 2004 dan telah mendapatkan tempat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia namun pada tanggal 26 September 2014, dalam sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat RUU yang mengatur mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah melalui DPRD disahkan sehingga Pemilihan Umum Kepala Daerah di Indonesia berdasarkan Undang-undang tersebut kembali pada pemilihan melalui DPRD. Pengesahan RUU ini pun mendapat tanggapan berbeda, ada pihak yang pro dan adapula yang kontra sehingga penulis tertarik untuk melakukan pengkajian mengenai pemilihan Kepala Daerah dari sudut pandang demokrasi dan kedaulatan rakyat dengan pokok permasalahan bagaimanakah pemilihan kepala daerah yang sejalan dengan demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia?

METODE PENELITIAN

Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif normatif dengan menggunakan pendekatan masalah berupa pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan sejarah (*history approach*).

Jenis Dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari bahan-bahan hukum meliputi peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pemilihan umum, pemilihan Kepala Daerah, Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat.⁵

⁴ Syafran Sofyan. Permasalahan dan Solusi Pilkada. Lemhanas RI.

⁵ Peter Mahmud Marzuki. 2006. *Penelitian Hukum Normatif*. Kencana Prenada Media Group : Jakarta. Hlm 67

Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan Pengumpulan Data Primer dari para responden dan informan dan pengumpulan data sekunder yang diperoleh dari literatur dan dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah Analisis data sekunder yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan .

HASIL PENELITIAN

Demokrasi dan Pemilihan Umum

Kedaulatan merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara sehingga dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, rakyat seharusnya berdaulat. Rakyat seharusnya memerintah diri sendiri tanpa menyerahkan kekuasaannya kepada instansi lain manapun. Inilah himbauan yang melekat pada ajaran klasik demokrasi. Teori-teori klasik tentang demokrasi membahas ide kedaulatan rakyat yang mengandaikan bahwa rakyat yang berdaulat itu mendapatkan ungkapan paripurna kehendak umumnya (*volonte generale*) sebagai suatu subjek keputusan yang bersifat kolektif dan total.⁶ Istilah demokrasi dikenal pada abad kelima sebelum Masehi orang-orang Yunani, terutama Athena, menyusun sebuah konsep baru tentang kehidupan politik dan praktik-praktik yang ditimbulkannya di banyak negara-kota. Konsep ini mereka beri nama sebagai *Demokratia* atau pemerintahan oleh rakyat, yang berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat dan *kratia*

⁶ Soehino. 2000. *Ilmu Negara*. Liberty : Yogyakarta. Hlm. 105

yang berarti pemerintahan.⁷ Syarat Demokrasi dalam pemerintahan Yunani ada beberapa yaitu:⁸

- 1) Warga negara mendasarkan perasaan mereka kepentingan umum sehingga segala tindak didasarkan pada kepentingan umum
- 2) Warga negara harus terpadu dan homogen dalam hal ciri-ciri khas agar tidak timbul konflik politik dan perbedaan pendapat yang tajam mengenai kepentingan umum.
- 3) Jumlah warga-negara harus sangat kecil;
- 4) Warga negara harus dapat berkumpul dan secara langsung memutuskan undang-undang dan keputusan-keputusan mengenai kebijakan.
- 5) Partisipasi warga negara tidak terbatas pada pertemuan-pertemuan Majelis saja. Mereka berpartisipasi dengan aktif dalam memerintah kota.
- 6) Negara kota harus tetap sepenuhnya otonom.

Dilihat dari ciri yang disebutkan di atas dapat dikatakan bahwa demokrasi di Yunani adalah demokrasi langsung yang dilaksanakan karena jumlah penduduk yang kecil sehingga lebih mudah untuk menemukan persamaan dalam pandangan dan pemahaman tentang kepentingan umum atau dapat dikatakan bahwa syarat utama bagi tumbuhnya demokrasi di Yunani adalah homogeny. Perspektif demokrasi sebagai sebuah gagasan dalam pandangan Jimly Asshiddiqie⁹ mengandung empat prinsip pokok, yaitu :

⁷ Robert A. Dahl dalam Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara. *Ilmu Negara dalam Multi Perspektif Kekuasaan, Masyarakat, Hukum dan Agama*. Pustaka Setia. Bandung. 2007. Hlm. 119

⁸ Isjwara dalam Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara. 2007. *Ibid*. Hlm.13

⁹ Jimly Asshiddiqie. 2009. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia : Jakarta. Hlm. 209

- (i) adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama;
- (ii) pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralistik;
- (iii) adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama; dan
- (iv) adanya penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama.

Pandangan di atas menunjukkan bahwa Jimly Assidique melihat demokrasi sebagai suatu gagasan dapat tumbuh di dalam masyarakat yang plural dengan syarat anggota masyarakat menempatkan persamaan, kesetaraan, penghargaan terhadap perbedaan sebagai syarat utama untuk mewujudkan demokrasi.

Demokrasi lahir beberapa abad lalu di negara Yunani namun demokrasi saat ini telah menjadi ciri bagi sebuah negara moderen meskipun mendapatkan bermacam-macam variasi. Affan Gaffar¹⁰ mengemukakan bahwa dalam ilmu politik dikenal dua macam pemahaman tentang demokrasi yaitu pemahaman secara normatif dan pemahaman secara empirik. Untuk pemahaman yang kedua dikenal dengan istilah *procedural democracy*. Dalam pemahaman secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang hendak dilakukan/diselenggarakan oleh sebuah negara seperti dalam ungkapan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Hubungan kedaulatan bukan lagi terjadi antara raja dengan rakyatnya tetapi juga terjadi antara rakyat dengan proses pengambilan keputusan dalam negara itu sebagai suatu keseluruhan. Lingkup kedaulatan meliputi proses pengambilan keputusan antara lain dipersoalkan seberapa besar kekuatan keputusan-keputusan yang ditetapkan baik di bidang legislatif maupun eksekutif sedangkan jangkauan kedaulatan meliputi analisis relasional antara *sovereign* dan subjek yaitu

terkait soal siapa dan apa yang menjadi objek atau sasaran yang dijangkau oleh konsep kekuasaan tertinggi itu¹¹.

Indonesia merupakan salah satu negara yang menempatkan demokrasi sebagai pilar penyelenggaraan negara. Konsep negara Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum, negara yang demokratis atau berkedaulatan rakyat, berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Dengan melihat rumusan yang dipakai oleh pembentuk UUD 1945, yaitu "Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum". Bahwa negara kita berdasarkan atas negara hukum yang dilandasi pancasila dan UUD 1945 dengan pengertian adanya sistem demokratis yang bertanggungjawab dari individu masing-masing. Negara kita menjamin kebebasan tiap-tiap individu untuk mengeluarkan pendapat dan aspirasinya.¹² Alenia IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "kemerdekaan kebangsaan Indonesia disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat". Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Dasar hukum negara Indonesia adalah berdaulat menurut rakyatnya dan berdasarkan atas demokrasi yang utuh untuk kepentingan masyarakat luas. Berdaulat tersebut bermaksud demokrasi

¹⁰ Affan Gaffar dalam *ibid.* Hlm. 31

¹¹ Jimly Asshiddiqie. 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. FH UII Press : Yogyakarta . Hlm. 30

¹² Max H. Pohan. Mewujudkan Tata Pemerintahan Lokal yang Baik (Local Good Governance) dalam Era Otonomi Daerah, Disampaikan pada Musyawarah Besar Pembangunan Musi Banyuasin ketiga, Sekayu, 29 September – 1 Oktober 2000, <http://www.google.com>

yang utuh dan kebebasan berpendapat di depan umum kepada rakyatnya dengan disertai dengan tanggungjawab individu masing-masing. Kedaulatan tersebut mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warganegaraanya. Dalam pengertian bahwa kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang disini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri.¹³ Pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat dapat dilakukan melalui demokrasi langsung maupun demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung bercirikan rakyat mengambil bagian secara pribadi dalam tindakan-tindakan dan pemberian suara untuk membahas dan mengesahkan undang-undang sedangkan demokrasi perwakilan, rakyat memilih warga lainnya sebagai wakil yang duduk di lembaga perwakilan rakyat untuk membahas dan mengesahkan undang-undang.¹⁴

Pemilihan suatu sistem pemilu merupakan salah satu keputusan kelembagaan yang penting bagi setiap negara demokrasi tak terkecuali negara Indonesia. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan bahwa ada tiga macam tujuan dari diselenggarakannya Pemilihan Umum (Pemilu). Ketiga macam tujuan pemilihan umum itu adalah :¹⁵

1. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib.
2. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.
3. Dalam rangka melaksanakan hak-hak asasi warga negara.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam Latief Sunandar. 2009. Memaknai Peran Partisipasi Publik, Catatan-Catatan dari Rakyat Kecil untuk Wakil Rakyat di DPRD Kota Palopo, dikutip dari <http://www.google.com>, diakses tanggal 17 Mei 2013.

Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Pemilihan kepala daerah pada dasarnya terjadi sejak pemerintahan kolonial Belanda. Hal ini dapat dilihat dari *decentralisatie wet* 1903 tanggal 23 Juni 1903 yang disebut. *Decentralisatie wet* 1903 yang menyerahkan pelaksanaan ketentuan-ketentuan pengaturan kepada pejabat yang berwenang membuat ordonansi di Hindia Belanda. *Decentralisatie wet* 1903 inilah yang menjadi dasar bagi terbentuknya *koninklijk desluit* tanggal 20 Desember 1904 atau *decentralisatie desluit 1904*.¹⁶ *Koninklijk desluit* ini memberikan arahan pada upaya pembentukan *Raden*, Pemilihan anggota *Raad* setempat, hak dan kewajiban anggota dan ketua serta sekretarisnya serta kewenangan dan cara kerja badan itu. Pada zaman Hindia Belanda, pengaturan tentang pemerintahan daerah dibedakan antara daerah Jawa dan Madura dengan daerah luar Jawa dan Madura.¹⁷ Pemerintah daerah pada saat pemerintahan kolonial yang disebut *Pangrehraja* bersifat hierarkis dan sentralistis yang dimulai dari provinsi (*gewest*) yang dipimpin gubernur, karesidenan yang dipimpin residen, asisten residen (*afdeling*) pada tingkat pamong praja, kabupaten (*bupati*) (*district* atau *kawedanan*) dan kecamatan (*onderdistrict*).¹⁸

Jabatan gubernur, residen, dan asisten residen dijabat oleh orang - orang Belanda, sedangkan untuk jabatan lainnya dipegang oleh bangsa Indonesia. Pemilihan kepala daerah dilakukan dengan sistem penunjukan atau pengangkatan oleh gubernur jenderal dengan kewajiban memberikan kompensasi ekonomi (*upeti*).

¹⁶ Mariam Budiharjo. 2008. *Dasar - Dasar Ilmu Politik*. PT. Gramedia, Jakarta. Hlm. 134

¹⁷ Joko J. Prihatmoko. 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta. Hlm. 38

¹⁸ *ibid*

Sejarah berikutnya dalam perjalanan Indonesia mencatat mengenai penerbitan 3 (tiga) undang-undang tentang penyelenggaraan pemerintahan pada zaman pendudukan Jepang yaitu Oendang - oendang Nomor 27 tentang perubahan pemerintah (tertanggal 5 - 8 - 2602), Oendang - oendang Nomor 28 tentang pemerintahan syuu (tertanggal 7 - 8 - 2602) dan Oendang - oendang nomor 30 tentang mengubah nama negeri dan nama daerah (tertanggal 1 - 9 - 2602).¹⁹ Tatanan pembagian daerah masa pendudukan Jepang yang termaktub dalam undang - undang No. 30 Tahun 2602 adalah keresidenan yang disebut *syuu* dan residennya disebut *syuutyoo*. Setelah keresidenan terdapat dua pembagian daerah yang disebut ken dan si. Kedua daerah itu dikepalai oleh pembesar negara yang diberi nama *Kentyoo* dan *Sityoo*. Pada tingkatan kawedanan, keasistenan, dan desa dikenal dengan nama *Gunson* dan *Ko*, sedangkan kepala daerahnya masing - masing disebut *Guntyoo*, *Sontyoo* dan *Kutyoo*. Jabatan *Guntyoo*, *Sontyoo* dan *Kutyoo* dipegang oleh orang - orang pribumi Indonesia, sementara itu jabatan lain di atasnya dijabat oleh perwira - perwira Jepang. Pada era pendudukan Jepang sistem rekrutmen kepala daerah sama dengan pemerintahan Belanda, tidak demokratis karena kepala daerah diangkat atau ditunjuk oleh penguasa Jepang.²⁰

Selanjutnya sejarah pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan mulai diatur dengan Undang-undang melalui Undang - undang nomor 1 tahun 1945, tentang Peraturan mengenai kedudukan komite nasional daerah yang diundangkan pada tanggal 23 November 1945. Undang - undang tersebut menyatakan bahwa kepala daerah

menjalankan fungsi eksekutifnya sebagai pemimpin komite nasional daerah, juga menjadi anggota dan ditetapkan sebagai ketua legislatif dalam badan perwakilan daerah. Kepala daerah pada saat itu diangkat dari kepala daerah pada masa sebelumnya, hal itu dilakukan karena situasi politik, keamanan, dan hukum ketatanegaraan pada saat itu tidak baik. Setelah berlaku 3 tahun, Undang-undang No. 1 tahun 1945 diganti dengan Undang-udnang No. 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan di daerah. Dalam undang - undang ini yang dimaksud pemerintahan daerah adalah propinsi, kabupaten (kota besar), dan desa (kota kecil), nagari atau marga. Pengaturan tentang kepala daerah dalam undang - undang ini tertulis dalam Pasal 18. dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa kepala daerah propinsi (gubernur) diangkat oleh presiden dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi. Untuk kepala daerah kabupaten, diangkat oleh menteri dalam negeri dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten. Demikian juga untuk kepala daerah desa (kota kecil) yang diangkat oleh kepala daerah propinsi dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Desa (kota kecil).²¹

Perubahan konstitusi negara menjadi Republik Indonesia Serikat pada tahun 1950 menyebabkan terjadinya perubahan pada undang - undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yaitu Undang - undang nomor 1 tahun 1957 yang membagi tingkatan - tingkatan daerah dibagi menjadi tiga tingkatan, yaitu; daerah tingkat I dipimpin oleh gubernur, daerah tingkat II dipimpin oleh bupati atau walikota dan daerah tingkat III dipimpin oleh camat.²² Kepala daerah adalah orang yang dikenal

¹⁹ ibid

²⁰ Miftah Thoha. 2004. Birokrasi Pofitik di Indonesia. Rajawali Pers : Jakarta. Hlm. 43

²¹ Ibid.

²² Ibid.

baik oleh rakyat di daerahnya, oleh karena itu harus dipilih langsung oleh rakyat.²³

Perkembangan selanjutnya menunjukkan pengaturan pengangkatan Kepala Daerah diatur dalam Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959 yang mengatur tentang mekanisme dan prosedur pengangkatan kepala daerah. Undang - undang ini bersifat darurat dalam rangka tindak lanjut berlakunya kembali Undang - Undang 1945. Undang - undang ini menegaskan bahwa kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh presiden atau menteri dalam negeri. Pengangkatan dilakukan terhadap salah seorang yang diajukan oleh DPRD. Peran DPRD dalam perundangan ini terbatas, karena DPRD hanya berwenang mengajukan calon kepala daerah.²⁴

Dekret Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 memberikan implikasi pada pemilihan Kepala Daerah di Indonesia dengan terbitnya Undang - undang nomor 18 tahun 1965 tentang Pokok - Pokok Pemerintahan Daerah. Undang - undang ini berbeda dengan Undang - undang nomor 1 Tahun 1957 karena perubahan format pemerintahan negara sebagai implikasi perubahan konstitusi, sebelumnya sistem federasi (Republik Indonesia Serikat) menjadi sistem kesatuan. Dalam undang - undang ini, kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh presiden atau menteri dalam negeri melalui calon - calon yang diajukan oleh DPRD. Dengan demikian, kedudukan pejabat pusat atas kepala daerah semakin kuat. Dominasi pemerintah pusat untuk mengendalikan daerah semakin terlihat ketika kedudukan kepala daerah ditetapkan sebagai pegawai negara, yang pengaturannya berdasarkan peraturan pemerintah.²⁵

Pemerintahan Orde Baru menerbitkan Undang - undang Nomor 5 tahun 1974

²³ Ibid.

²⁴ Ibid. Hlm. 65

²⁵ Ibid

tentang Pokok - Pokok Pemerintahan di Daerah dengan berlandaskan pada undang - undang 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen, kekuasaan atau kewenangan daerah dibatasi dan dikontrol oleh rezim Soeharto ketika itu, termasuk terhadap pemilihan kepala daerah. kepala daerah diangkat oleh presiden dari calon yang memenuhi syarat, tata cara seleksi calon yang dianggap patut diangkat oleh presiden dilakukan oleh DPRD. Dengan demikian berarti kepala daerah bukanlah hasil pemilihan dari DPRD, karena jumlah dukungan suara dalam pencalonan atau urutan pencalonan tidak menghalangi presiden untuk mengangkat siapa saja diantara para calon itu. Aturan tersebut terkait dengan kepentingan pemerintah pusat untuk mendapatkan gubernur atau bupati yang mampu bekerjasama dengan pemerintah pusat. Dalam beberapa kasus, kepala daerah yang dipilih bukanlah pilihan nomor 1 yang diusulkan DPRD setempat.²⁶

Seiring jatuhnya pemerintahan Soeharto, yang ingin mewujudkan suatu tatanan Indonesia Baru maka ditetapkanlah Undang - undang No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah pada tanggal 7 Mei 1999. Undang- undang ini menimbulkan perubahan pada penyelenggaraan pemerintahan di daerah. perubahannya tidak hanya mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah, tetapi juga hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah. Sebelumnya hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat sentralistis, namun setelah undang - undang ini diberlakukan, hubungannya bersifat desentralistis.²⁷

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang pada masa - masa sebelumnya sangat

²⁶ Ibid

²⁷ Koirudin. 005. Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia; Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah. Averroes Press : Malang. Hlm. 75.

dicampur tangani oleh pemerintah maka pada Undang - undang nomor 22 tahun 1999 ini mengisyaratkan tentang pemilihan kepala daerah yang dipilih oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berbeda dengan di masa - masa sebelumnya, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya mengusulkan nama - nama calon kepala daerah dan kemudian kepala daerah tersebut dipilih oleh presiden dari calon - calon tersebut. Dalam sistem pemilihan kepala daerah, sesuai dengan undang - undang ini, sistem rekrutmen kepala daerah yang terbuka serta demokratis juga dibarengi dengan praktik politik uang. Hal ini sudah menjadi rahasia umum, bahwa calon kepala daerah selalu mengobrol uang untuk membeli suara para anggota DPRD dalam pemilihan, serta untuk membiayai kelompok - kelompok sosial dalam rangka menciptakan opini publik.²⁸ Undang - undang nomor 22 tahun 1999 disusun dalam tempo singkat dan tidak melibatkan partisipasi masyarakat luas sehingga menimbulkan banyak kritik dan tuntutan revisi.²⁹

Pemilihan kepala daerah langsung yang termaktub dalam Undang-undang No. 32 tahun 2004 adalah sebuah proses demokratisasi di Indonesia. Perjalanan pembelajaran demokrasi di Indonesia sebelum masa kemerdekaan sampai dengan saat ini. Perjalanan demokrasi selanjutnya melahirkan sistem yang baru, ketidakpuasan (kekurangan) Undang - undang No. 32 tahun 2004 mengenai otonomi daerah ini melahirkan sebuah konsepsi undang - undang yang baru demi menciptakan sebuah tatanan yang lebih demokratis lagi.³⁰

Undang-undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, terminologi pemilihan kepala daerah

dirubah menjadi pemilihan umum kepala daerah. Bab I Pasal 1 UU No. 22 tahun 2007 mempunyai maksud bahwa Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Uraian di atas menunjukkan bahwa perjalanan sejarah pemilihan Kepala Daerah di Indonesia sangat dipengaruhi oleh sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia serta tidak dapat dilepaskan dari kondisi politik yang terjadi di Indonesia.

PEMBAHASAN

Pemilihan Umum adalah suatu kegiatan politik baik untuk memilih atau menentukan orang-orang yang duduk di dewan legislatif maupun eksekutif. "Pemilihan umum" juga masih diyakini sebagai cara terbaik untuk memilih pejabat publik. Selain itu penyelenggaraan pemilihan umum dapat dinyatakan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dan sebagai barometer dari kehidupan demokrasi, terutama di negara-negara Barat .³¹

Sesuai dengan perkembangan demokrasi, pemilihan umum sekarang telah meluas tidak sekedar milik Eropa dan Amerika Utara. Pada tahun 1975 hanya 33 negara di dunia yang tidak menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih para pemimpinnya.³²

Fungsi-fungsi adanya pemilihan umum menurut Rose dan Mossawir³³ antara lain;

- (1) menentukan pemerintahan secara langsung maupun tak langsung;
- (2) sebagai wahana umpan balik antara pemilik suara dan pemerintah;
- (3) barometer dukungan rakyat terhadap penguasa;

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Kavanagh dalam ibid.

³³ Dalam Garuda Wiko. 2006. Hukum dan Politik di Era Reformasi, Srikandi, Surabaya. Hlm. 21

- (4) sarana rekrutmen politik;
- (5) alat untuk mempertajam kepekaan pemerintah terhadap tuntutan rakyat.

Unsur-unsur yang diperlukan dalam Pemilihan Umum yakni obyek pemilu, yaitu warganegara yang memilih pemimpinnya, sistem kepartaian atau pola dukungan yang menjadi perantara antara pemilik suara dan elite atau para pejabat publik, sistem pemilihan (*electoral system*) yang menerjemahkan suara-suara menjadi kursi jabatan di parlemen ataupun pemerintahan³⁴

Pemilihan Umum merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu dilaksanakan oleh negara Indonesia dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat sekaligus penerapan prinsip-prinsip atau nilai-nilai demokrasi, meningkatkan kesadaran politik rakyat untuk berpartisipasi aktif dalam pemilihan umum demi terwujudnya cita-cita masyarakat Indonesia yang demokratis.³⁵

Uraian di atas berlaku pula untuk pemilihan umum Kepala Daerah langsung bahwa Pemilihan Umum Kepala Daerah secara langsung merupakan penerapan prinsip demokrasi dengan menggerakkan rakyat untuk ikut berpartisipasi dalam pemilihan umum Kepala Daerah. Namun dengan adanya Rapat Paripurna DPR RI, Jumat dini hari ini, 26 September 2014 yang pada akhirnya memutuskan bahwa

mekanisme pemilihan kepala daerah adalah tidak langsung, atau melalui legislatif, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dengan demikian, Rancangan Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah (RUU Pilkada) telah disepakati dengan partisipasi 361 anggota parlemen yang hadir. Pilkada langsung oleh rakyat didukung oleh 135 anggota yang hadir. Terdiri dari Fraksi Partai Golkar 11 orang, Fraksi PDI Perjuangan 88 orang, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa 20 orang, Fraksi Partai Hanura 10 orang. Ada enam orang anggota Fraksi Demokrat yang tidak ikut aksi *walk out*, atau tetap berada di ruang siang Rapat Paripurna dan mendukung Pilkada langsung. Adapun Pilkada tidak langsung didukung oleh 226 anggota. terdiri Fraksi Partai Golkar 73 orang, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera 55 orang, Fraksi Partai Amanat Nasional 44 orang, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan 32 orang, dan Fraksi Partai Gerindra 22 orang.³⁶

Pro dan kontra atas pengesahan RUU ini pun bermunculan. Para kepala daerah yang tergabung dalam Asosiasi Pemerintah Kabupaten (Apkasi) dan Asosiasi Pemerintah Kota (Apeksi) berkumpul di Hotel Grand Sahid, Jakarta, untuk merapatkan barisan. Mereka mengadakan rapat koordinasi untuk menyikapi perkembangan politik yang akan menghilangkan peran rakyat dalam memilih pemimpin daerah tersebut. Mewakili lebih dari 500 kepala daerah, sebanyak 46 bupati, 11 wali kota, 23 wakil bupati, dan 5 wakil wali kota hadir dalam pertemuan tersebut. Rapat koordinasi tersebut menghasilkan poin. Poin antara lain sikap Apkasi dan Apeksi yang mendukung agar pelaksanaan pilkada langsung tetap menjadi aturan main dalam RUU pilkada dan kekhawatiran bahwa sistem pilkada langsung akan

³⁴ Lipset dan Rokkan dalam ibid

³⁵ Ibid.

³⁶ [www.Hukumonline.com /pilkada/542095-dpr-ri-putuskan-pemilihan-kepala-daerah-melalui-dprd.htm](http://www.Hukumonline.com/pilkada/542095-dpr-ri-putuskan-pemilihan-kepala-daerah-melalui-dprd.htm)

memunculkan praktik politik uang, biaya mahal, dan potensi konflik horizontal sudah memiliki solusi. Untuk mengurangi biaya mahal dan munculnya konflik horizontal, pilkada bisa dilakukan secara serentak.

Adapula yang pro terhadap pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD. Chairun Abdullah³⁷ mengemukakan bahwa sangat disesalkan ketika secara monoton ada yang berpandangan bahwa pemilihan kepala daerah melalui sistem keterwakilan DPRD merupakan bentuk pembunuhan terhadap Demokrasi. sebab pemahaman “dipilih secara demokratis” tidak seharusnya mutlak dimaknai dengan pemahaman dipilih langsung oleh seluruh masyarakat. mengingat bahwa seluruh anggota DPRD merupakan keterwakilan dari rakyat / konstituen di masing - masing daerah pemilihannya, sehingga pemilihan melalui sistem keterwakilan DPRD juga dapat dikategorikan sebagai mekanisme pemilihan yang dilakukan secara demokratis. Jika pemaknaan demokratis itu semata - mata harus melalui mekanisme pemilihan langsung, maka tentunya dalam setiap pengambilan kebijakan di republik ini, mutlak seluruh rakyat harus dilibatkan secara langsung, tanpa memberikan hak dan / atau kewenangan kepada para wakil rakyat yang telah dipercayakan melalui pemilihan umum untuk mewakili suara dan aspirasi baik di tingkat nasional maupun daerah. dan itu artinya bahwa secara tidak langsung telah menggiring bangsa ini pada keadaan yang tidak lagi tertata oleh sistem.

Perbedaan pandangan di atas menunjukkan bahwa pengesahan RUU yang mengembalikan kewenangan pemilihan kepala daerah kepada DPRD disikapi dengan berbeda sesuai dengan sudut pandang masing-masing. Merujuk pada konstitusi pada Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah

dilaksanakan secara demokratis. Kata demokratis menjadi kunci dalam hal ini. Pihak setuju dengan pemilihan Kepala Daerah langsung memaknai demokratis sebagai partisipasi langsung dari rakyat dalam menentukan pemimpin sedangkan pihak yang kontra dengan pemilihan kepala daerah langsung memaknai kata demokratis sebagai suatu proses yang tidak selamanya dilaksanakan dengan pemilihan langsung dari rakyat tetapi diserahkan kepada wakil mereka di DPRD.

Tradisi demokrasi perwakilan pertama kali digagas oleh kaum Leveller selama masa perang saudara di Inggris. Namun demokrasi perwakilan sendiri baru diterima secara luas jauh satu abad kemudian. Diterimanya tradisi demokrasi perwakilan oleh masyarakat tidak lepas dari perkembangan wilayah-wilayah kekuasaan dari negara-kota menjadi negara modern (negara-bangsa) yang memiliki luas wilayah lebih besar dan juga memiliki jumlah penduduk yang sangat besar. Hal ini dapat dilihat dari pendapat Destutt de Tracy³⁸ bahwa perwakilan atau pemerintah perwakilan, dapat dianggap sebagai sesuatu penemuan baru, yang tidak dikenal pada masa Montesquieu. Demokrasi perwakilan adalah demokrasi yang dibuat menjadi praktis untuk jangka waktu lama dan mencakup wilayah yang luas. Demokrasi langsung yang menjadi persyaratan demokrasi Yunani berganti menjadi demokrasi perwakilan. Pada demokrasi perwakilan rakyat diberi kesempatan memilih wakil-wakil yang mereka inginkan, yang terhimpun ke dalam partai-partai politik, untuk menduduki kursi-kursi mejelis (parlemen) lewat mekanisme pemilihan umum. Para wakil-wakil rakyat inilah yang akan menyusun kebijakan-kebijakan atau

³⁷ file:///D:/bahan%20internet/pilkada/kepala-daerah-dipilih-secara-demokratis-687300.html

³⁸ Pipit R. Kartawidjaya. *Ibid.* 2006.

mengambil keputusan-keputusan penting.³⁹

Salah satu persoalan demokrasi yang belum tuntas hingga saat ini adalah berkaitan dengan sistem perwakilan yang menjadi ciri utama demokrasi modern. Lewat mekanisme pemilihan umum rakyat dipaksa untuk memilih wakil-wakilnya yang akan duduk di parlemen yang digambarkan sebagai wujud suara rakyat. Dalam banyak kasus, suara parlemen cenderung berbeda dengan kemauan rakyat. Parlemen memiliki pendapatnya sendiri yang dipengaruhi oleh beragam faktor. Situasi demikian tentunya telah menyimpang dari konsep demokrasi yang berarti kedaulatan ada di tangan rakyat. Kedaulatan yang diwakilkan bukanlah bentuk kedaulatan murni karena suara rakyat tidak dapat diwakilkan seperti pemikiran Rousseau bahwa kedaulatan tidak dapat diwakilkan, dan dengan alasan yang sama tidak dapat pula dipindahkan haknya. Intinya adalah kehendak umum dan kehendak itu harus berbicara untuk dirinya sendiri, atau bukan dirinya sendiri: tidak mungkin ada yang di tengahnya. Oleh karena itu para utusan rakyat bukan dan tidak mungkin menjadi wakil rakyat.⁴⁰

Terbagi-baginya rakyat ke dalam bagian-bagian atau kelompok-kelompok masyarakat akan melahirkan berbagai macam kepentingan yang tidak selamanya berjalan seiring, adakalanya bertolak belakang. Jadi sebuah hal yang mustahil bila satu orang di parlemen yang mewakili sekian ribu orang dapat berbicara berdasarkan kepentingan-kepentingan dari seluruh rakyat yang ia wakikan. Keanean berikutnya adalah rakyat manakah yang diwakilkan oleh para wakil-wakil rakyat tersebut. Petani, buruh, pengusaha, kaum

profesional atau lainnya. Konsep perwakilan adalah sebuah konsep yang kabur. Tidak mungkin satu orang yang duduk di parlemen dapat sekaligus mewakili kepentingan buruh dan pengusaha, petani dan pemilik tanah, mahasiswa serta dosen dan pemilik yayasan pendidikan.⁴¹

Muammar Qathafi⁴² pernah pula mengungkapkan bahwa parlemen dipilih dari konstituen atau partai atau koalisi partai-partai atau dibentuk dengan beberapa metode tetapi semua prosedur ini tidak demokratis karena membagi populasi menjadi kelompok-kelompok kecil sehingga satu anggota parlemen mewakili ribuan, ratusan ribu atau jutaan rakyat tergantung jumlah populasinya. Ini berarti bahwa anggota parlemen tidak mempunyai hubungan organisasional dengan pemilih, karena seperti halnya anggota lainnya, dipandang sebagai wakil dari keseluruhan rakyat. Inilah yang dikehendaki oleh demokrasi tradisional yang hidup saat ini. Oleh karena itu, rakyat benar-benar terasing dan terpisah dari wakilnya. Setelah memenangkan suara rakyat, para wakil rakyat merampas kedaulatan mereka dan bertindak memaksa mereka. Di sini Qathafi menjelaskan bahwa anggota parlemen tidak memiliki hubungan apa-apa dengan konstituennya. Jadi, menurutnya mana mungkin anggota parlemen tersebut dapat memahami kebutuhan-kebutuhan konstituen.

Seiring perubahan zaman orang harus memperhitungkan masalah pluralitas di dalam masyarakat kompleks yang terglobalisasi dewasa ini. Dalam perkembangan saat ini, model demokrasi yang mulai berkembang adalah model *postmodernism* yaitu demokrasi deliberatif. Untuk hal tersebut Jurgen Habermas menyatakan bahwa suatu republik

³⁹ Inu Kencana Syafi'i. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Refika Aditama. Bandung.2001. Hlm. 129

⁴⁰ Jean Jacques Rousseau. *Kontrak Sosial*. (diterjemahkan dari buku *du contract social* oleh Sumarjo). Erlangga. Jakarta. 1986. Hlm. 82.

⁴¹ Pipit R. Kartawidjaya. *Op cit*.2006. Hlm. 56

⁴² Muammar Qathafi dalam Anis Ibrahim. *Legislasi dalam Perspektif Demokrasi*. Disertasi. Universitas Diponegoro. Semarang. 2008. Hlm. 32

demokrasi radikal harus ditinjau ulang, karena kultur politiknya yang sulit diterima yaitu suatu kultur dengan wawasan ke belakang di mana suatu warisan leluhur dijadikan sebagai milik, sehingga perlu didorong menjadi suatu proyek revolusi permanen yang sekaligus menjadi bersifat keseharian.⁴³ Habermas mengemukakan bahwa komunikasi merupakan ciri dasar kehidupan bersama manusia, maka tuntutan teori demokrasi ini tidak lain arti sebuah radikalisme dari struktur-struktur komunikasi yang lama sudah ada di dalam negara hukum moderen, sehingga negara hukum yang faktual sedikit demi sedikit dapat mendekati asas normatifnya sendiri. Untuk mewujudkan himbauan teori klasik tentang demokrasi Habermas mencoba menghubungkan pendiriannya dengan keadaan-keadaan empiris masyarakat kompleks dewasa ini. Habermas mengungkapkan bahwa dalam teori klasik, rakyat hanya dapat mengungkapkan kedaulatannya sebagai sidang seluruh rakyat secara fisik.⁴⁴

Gagasan tentang pemerintahan yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan atas pemerintah ini dicantumkan dalam sebuah konstitusi dan inilah yang disebut pemerintah berdasarkan konstitusi. Selain itu, untuk membatasi kekuasaan pemerintah maka kekuasaan tersebut dibagi-bagi kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkannya di tangan satu orang atau satu badan.

Dari uraian penulis di atas penulis sependapat dengan pandangan yang pada dasarnya memberikan pembatasan mengenai demokrasi sebagai

pengejawantahan kedaulatan rakyat yang tidak dapat diwakilkan kepada siapapun atau kepada lembaga manapun karena tidak pernah ada seseorang ataupun suatu lembaga yang mampu mengetahui secara detail satu persatu keinginan rakyat sehingga apabila kehendak tersebut diwakili maka dapat menimbulkan bias apabila badan yang mewakili memberikan persepsi yang sama terhadap subjek yang berbeda wilayah, berbeda budaya, berbeda prinsip dll. Dalam hal penyaluran hak dalam rangka menentukan siapa yang akan memimpin mereka, hanya rakyat itu yang dapat menentukannya, bukan sebuah badan yang pada dasarnya tidak dapat secara bulat dan utuh memahami kehendak seluruh rakyat.

KESIMPULAN

Demokrasi pada hakikatnya memberikan hak kepada rakyat untuk memberikan partisipasi dalam menyalurkan kehendak dalam menentukan masa depan mereka dan dalam kondisi ini hanya penyaluran kehendak secara langsung yang dapat memenuhi syarat untuk disebut demokratis karena mustahil bila satu orang di parlemen yang mewakili sekian ribu orang dapat berbicara berdasarkan kepentingan-kepentingan dari seluruh rakyat yang ia wakikan. kedaulatan tidak dapat diwakilkan, dan dengan alasan yang sama tidak dapat pula dipindahkan haknya. Intinya adalah kehendak umum dan kehendak itu harus berbicara untuk dirinya sendiri, atau bukan dirinya sendiri: tidak mungkin ada yang di tengahnya. Oleh karena itu para utusan rakyat bukan dan tidak mungkin menjadi wakil rakyat.

SARAN

Perlu untuk melakukan upaya yang konstitusional dalam mengembalikan hak-hak rakyat untuk memilih pemimpin mereka secara langsung .

DAFTAR PUSTAKA

⁴³ Jurgen Habermas dalam F. Budi Hardiman. *Demokrasi Deliberatif, Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam teori Diskursus Jurgen Habermas*. Kanisius: Yogyakarta. 2009. Hlm. 125

⁴⁴ *Ibid*. Hlm. 126

- Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara. *Ilmu Negara dalam Multi Perspektif Kekuasaan, Masyarakat, Hukum dan Agama*. Pustaka Setia. Bandung. 2007.
- Garuda Wiko. 2006. *Hukum dan Politik di Era Reformasi*, Srikandi, Surabaya
- Inu Kencana Syafi'i. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Refika Aditama. Bandung
- Jean Jacques Rousseau. *Kontrak Sosial*. (diterjemahkan dari buku *du contract social* oleh Sumarjo). Erlangga. Jakarta. 1986
- Jimly Asshiddiqie. 2009. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia : Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie. 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. FH UII Press : Yogyakarta
- Jurgen Habermas dalam F. Budi Hardiman. *Demokrasi Deliberatif, Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam teori Diskursus Jurgen Habermas*. Kanisius: Yogyakarta. 2009.
- Joko J. Prihatmoko. 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta
- Koirudin. 005. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia; Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*. Averroes Press : Malang
- Mariam Budiharjo. 2008. *Dasar - Dasar Ilmu Politik*. PT. Gramedia, Jakarta.
- Max H. Pohan. *Mewujudkan Tata Pemerintahan Lokal yang Baik (Local Good Governance) dalam Era Otonomi Daerah, Disampaikan pada Musyawarah Besar Pembangunan Musi Banyuasin ketiga, Sekayu, 29 September – 1 Oktober 2000*
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam Latief Sunandar. 2009. *Memaknai Peran Partisipasi Publik, Catatan-Catatan dari Rakyat Kecil untuk Wakil Rakyat di DPRD Kota Palopo*, dikutip dari <http://www.google.com>, diakses tanggal 17 Mei 2013.
- Muammar Qathafi dalam Anis Ibrahim. *Legislasi dalam Perspektif Demokrasi*. Disertasi. Universitas Diponegoro. Semarang. 2008.
- Mujiono. Tanpa Tahun. *Tinjauan Yuridis Pilkada Langsung*. Akses melalui www.google.co.id tanggal 1 Oktober 2014.
- Peter Mahmud Marzuki. 2006. *Penelitian Hukum Normatif*. Kencana Prenada Media Group : Jakarta
- Soehino. 2000. *Ilmu Negara*. Liberty : Yogyakarta.
- Syafran Sofyan. *Permasalahan dan Solusi Pilkada*. Lemhanas RI.