

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA  
DEMOKRATIS BERDASARKAN HUKUM POSITIF  
DI INDONESIA<sup>1</sup>**

**Oleh: Mercy Nidya Solang<sup>2</sup>**

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana dinamika pemilihan kepala daerah di Indonesia dan bagaimana pengaturan pemilihan kepala daerah di Indonesia. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Merubah sistem demokrasi perwakilan kepada demokrasi langsung karena dirasa lebih efektif dan memperjuangkan semangat reformasi dari rakyat itu sendiri, karena sudah jelas-jelas bahwa pemimpin dari hasil demokrasi perwakilan tidak sesuai dengan keinginan dari rakyat. Pasang surut pemilihan kepala daerah di Indonesia dari awal kemerdekaan akhirnya terjawab sudah dengan ditetapkannya pemilihan kepala daerah secara langsung pada tahun 2005 yang mengawali adanya kepastian demokrasi langsung dalam ranah pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. 2. Pengaturan pemilihan kepala daerah dalam hukum positif di Indonesia diatur dalam rujukan Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis berarti bisa dipilih secara perwakilan maupun secara langsung.

Kata kunci: Pemilihan Kepala Daerah, Demokratis, Hukum Positif.

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Perubahan konstitusi dari Undang-Undang Dasar 1945 lalu berubah pada konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 kemudian

berubah pada Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dan kemudian kembali berlakunya kembali konstitusi negara Indonesia pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 juga telah mengalami empat kali amandemen yaitu yang ditetapkan pada 18 Agustus 1945 telah diubah sebanyak empat kali, yakni perubahan pertama disahkan tanggal 19 Oktober 1999, perubahan kedua tanggal 18 Agustus 2000, perubahan ketiga tanggal 10 November 2001, dan perubahan keempat tanggal 10 Agustus 2002. Perubahan-perubahan yang terjadi pada konstitusi di Indonesia turut berpengaruh terhadap tatanan dan mekanisme mengenai pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Perubahan demokrasi yang terjadi di Indonesia telah mempengaruhi tatanan demokrasi itu sendiri dimana Indonesia pernah mengalami pemilihan kepala daerah melalui sistem pemilihan secara tidak langsung dimana kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui demokrasi keterwakilan (*representative democracy*) yang juga sejalan dengan sila keempat Pancasila yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”, yang esensinya mengandung makna bahwa demokrasi yang dianut oleh bangsa Indonesia adalah demokrasi perwakilan.<sup>3</sup>

Setelah mengalami berbagai pasang surut mengenai tatanan sistem demokrasi keterwakilan, Indonesia kemudian mengubah sistem demokrasi perwakilan kepada sistem demokrasi langsung dimana kepala daerah dipilih oleh rakyat sebagaimana sejalan dengan “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat” yang dikemukakan oleh Presiden Amerika Serikat yang ke-16, Abraham Lincoln. Pemilihan kepala daerah baik menggunakan sistem demokrasi keterwakilan maupun demokrasi langsung pada dasarnya sama-sama melibatkan rakyat karena dalam rana perwakilanpun rakyat telah menggunakan hak pilihnya untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang menandakan bahwa rakyat telah

<sup>1</sup> Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Nontje Rimbing, SH., MH; Jolly K. Pongoh, SH., MH

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 16071101221

<sup>3</sup> *Ibid*, hal. 9

mempercayakan segala aspirasi di tangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai perpanjangan tangan dari rakyat itu sendiri untuk melaksanakan suatu tatanan pemerintahan daerah sedangkan dalam rana demokrasi langsung rakyat menggunakan hak pilihnya untuk memilih langsung wakil-wakil rakyat dalam mengisi kepala-kepala pemerintahan di daerahnya masing-masing.

Berdasarkan hal tersebut maka untuk terciptanya suatu tatanan pemerintahan yang baik di daerah maka diperlukan pemimpin daerah yang sesuai dengan kebutuhan rakyat daerah sebagai representatif dari rakyat daerah kepada pemerintah pusat yang harus dipilih berdasarkan pemilihan secara demokratis yang sejalan dengan amanat pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Dengan demikian berdasarkan uraian latar belakang, maka penulis hendak membahas dengan saksama yang hasilnya dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul "Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia".

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana dinamika pemilihan kepala daerah di Indonesia?
2. Bagaimana pengaturan pemilihan kepala daerah di Indonesia?

## **C. Metode Penulisan**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>4</sup>

## **PEMBAHASAN**

### **A. Dinamika Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia**

Pasca kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945, sistem pemerintahan Indonesia

mengalami pasang surut, sehingga mengalami tiga orde besar yaitu orde lama, orde baru dan masa reformasi sepanjang sejarah setelah kemerdekaan negara Indonesia. Ketiga orde besar inilah yang mencerminkan perubahan negara Indonesia dalam melaksanakan demokrasi bahkan sistem pemerintahan negara yang mempunyai ciri perbedaannya sendiri dalam setiap orde.

Lebih jelasnya, Prof. Dr. Miriam Budiarmo membagi empat masa Republik Indonesia dalam sejarah dengan penerapan demokrasi. Masa Presiden RI pertama tahun 1945-1959 dianggap sebagai masa pengetrapan demokrasi konstitusional, masa Presiden RI kedua tahun 1959-1965 dengan pengetrapan demokrasi terpimpin, masa Presiden RI ketiga tahun 1965-1998 dengan pengetrapan demokrasi pancasila dan masa Presiden RI keempat tahun 1998 sampai sekarang sebagai masa reformasi. Juga dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah Indonesia pernah melaksanakan pemilihan baik secara langsung maupun tidak langsung.<sup>5</sup>

Maka, pilkada sejatinya tidak hanya memperbincangkan mengenai penegasan otonomi daerah dan regenerasi kepemimpinan lokal, melainkan juga berbicara mengenai bagaimana pemerataan sumber daya ke depan, bagaimana pemutusan masalah politik dinasti, bagaimana agar pemimpin yang terpilih sesuai harapan rakyat, sehingga kedepannya setiap kebijakan yang diputuskan oleh pemimpin daerah dapat berpihak kepada rakyat, terutama rakyat kecil.<sup>6</sup>

### **1. Masa Orde Lama (1945-1965)**

Dinamika perkembangan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia dimulai dari masa orde lama yang ditujukan bagi Indonesia dibawah kepemimpinan presiden Soekarno sejak tahun 1945-1965 yang ditandai dengan adanya pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Konstituante pada saat itu. Melumernya corak demokratik dan egaliter sebagai cita-cita sesungguhnya budaya Indonesia sangatlah dipengaruhi oleh perkembangan sosial,

<sup>4</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hal. 295.

<sup>5</sup> Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hal. 105-135.

<sup>6</sup> Rambe Kamarul Zaman, *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta Selatan, 2016, hal. 2.

ekonomi dan politik di Indonesia. Dapat diambil contoh kasus ketika terjadinya proses pemindah-alihan kekuasaan *beamtenstaat* Belanda ke tangan Republik, ternyata justru tidak membawa perubahan yang berarti.<sup>7</sup>

## 2. Masa Orde Baru (1965-1998)

Demokrasi pancasila 1965-1998. Situasi negara yang dalam keadaan kacau dan genting, menyelamatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia, memulihkan keadaan dan wibawa serta untuk mengatasi situasi yang tak menentu akibat pemberontakan G30S/PKI menjadi latar belakang lahirnya Supersemar yang menjadi penanda berakhirnya masa orde lama dan menjadi babak baru untuk masa orde baru.<sup>8</sup> Surat perintah yang menginstruksikan Soeharto selaku Panglima Komando Operasi Keamanan dan Ketertiban (Pangkopkamtib) agar mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk mengatasi pada situasi keamanan yang buruk pada saat itu.

## 3. Masa Reformasi (1998-sekarang)

Setelah Presiden Soeharto lengser dari kekuasaannya pada 21 Mei 1998, jabatan presiden digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Terlepas dari perdebatan mengenai jatuhnya rezim Soeharto, sejak jatuhnya Orde Baru, Negara Kesatuan Republik Indonesia memasuki suasana kehidupan kenegaraan yang baru dengan Presiden B. J. Habibie. Kebijakan reformasi ini berpuncak dengan diamandemennya UUD 1945 (bagian batang tubuhnya) karena dianggap sebagai sumber utama kegagalan tatanan kehidupan kenegaraan di era Orde Baru. Amandemen UUD 1945, terutama yang berkaitan dengan kelembagaan negara, khususnya lagi perubahan terhadap aspek pembagian kekuasaan dan aspek sifat hubungan antar lembaga-lembaga negaranya, dengan sendirinya mengakibatkan terjadinya perubahan terhadap model demokrasi yang dilaksanakan.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Feith Herbert, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca, Cornell, University Press, 1971.

<sup>8</sup> Surat Perintah Sebelas Maret dikenal dengan nama SP 11 Maret dan Supersemar ditandatangani oleh presiden Soekarno pada tanggal 11 Maret 1966.

<sup>9</sup> Rambe Kamarul Zaman, *Op.cit*, hal. 15.

## B. Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Sejak awal era Reformasi, penyelenggaraan pemerintahan diarahkan untuk mewujudkan profil pemerintahan yang demokratis dan desentralistik. Untuk itu, telah dilakukan perubahan atas undang-undang bidang politik dan undang-undang bidang pemerintahan. Terkait dengan undang-undang bidang pemerintahan, telah dilakukan perubahan atas undang-undang mengenai pemerintahan daerah, agar proses penyelenggaraan pemerintahan berubah dari sentralistik menjadi desentralistik, serta perubahan atas undang-undang mengenai pemilihan kepala daerah, agar mekanisme pemilihan kepala daerah (pilkada) dapat berjalan sesuai dengan kehendak rakyat.<sup>10</sup>

Pada awalnya, perdebatan mengenai mekanisme pilkada berlangsung intensif antara dua pilihan, yakni pilkada oleh DPRD ataupun pilkada secara langsung oleh rakyat.<sup>11</sup> Pengaturan mengenai pilkada di Indonesia dapat dilihat dari hukum positif yang terdapat dalam Rujukan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

### 1. Rujukan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilihan kepala daerah tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum hanya karena pilkada tidak disebutkan dalam pasal yang menyangkut pemilu, yaitu Pasal 22E UUD NRI 1945 khususnya ayat (2).<sup>12</sup> Pemilihan kepala daerah disebutkan dalam pasal yang menyangkut pemerintahan daerah, yaitu Pasal 18 ayat (4)

<sup>10</sup> Tjahjo Kumolo, Sambutan Menteri Dalam Negeri: Pilkada Serentak, Mereformasi Budaya Politik dalam Buku Perjalanan Panjang Pilkada Serentak, Expose, 2016, hal. IX.

<sup>11</sup> Tjahjo Kumolo, *Loc.cit*.

<sup>12</sup> Bunyi Pasal 22E Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

UUD NRI 1945 yang berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.<sup>13</sup> Dari sinilah muncullah ungkapan ‘aneh’, yaitu ‘rezim pemilu’ dan ‘rezim pemerintahan’. Disebut sebagai ungkapan aneh karena dalam perbendaharaan ilmu politik ataupun ilmu pemerintahan tidak dikenal kedua ungkapan tersebut. Kedua ungkapan tersebut tidak dikenal karena keduanya tidak dapat dipisahkan: bentuk pemerintahan menentukan metode penentuan kepala pemerintahan. Bentuk pemerintahan parlemen mengharuskan kepala pemerintahan dipilih dari dan oleh anggota parlemen. Bentuk pemerintahan presidensial menetapkan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dipilih melalui pemilihan umum. Bentuk pemerintahan semi-presidensial mensyaratkan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dipilih dari dan oleh parlemen. Pembuat undang-undang di Indonesia memang sangat “inovatif” memperkenalkan istilah yang artinya berbeda dari apa yang dikenal dalam ilmu pengetahuan.

## 2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang berlaku selama pemerintahan orde baru dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan semangat otonomi daerah karena mengandung sejumlah kelemahan antara lain: menjadikan gubernur sebagai penguasa tunggal daerah, kedudukan lembaga legislatif daerah (DPRD) yang lemah dan adanya campur tangan pemerintah pusat yang terlalu dominan dalam urusan pemerintah daerah. Singkatnya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mengandung langgam sentralisasi yang terlalu kuat sehingga otonomi daerah tidak dapat berjalan dengan baik.<sup>14</sup>

## 3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

<sup>13</sup> Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>14</sup> Tim Pengajar, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Universitas Sam Ratulangi, Manado, hal. 6.

Undang-undang tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota telah berubah sebanyak empat kali dalam 18 bulan (mulai dari akhir tahun 2014 sampai dengan Juni 2016): Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.<sup>15</sup>

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung dan serentak. Ini terlihat dari Pasal 1 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut 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”. Dan juga Pasal 3 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.<sup>16</sup>

Sistem pemilihan kepala daerah langsung selalu mempertimbangkan aspek “legitimasi” dan “efisiensi” yang selalu merupakan “*trade off*”. Artinya, memilih sistem yang memiliki legitimasi tinggi memang selalu mengandung konsekuensi sangat tidak efisien. Sebaliknya, jika semata-mata mengutamakan efisiensi akan melahirkan hasil pemilihan kepala daerah yang legitimasinya lebih rendah.<sup>17</sup>

Pilkada langsung telah menyita perhatian publik, partai politik dan para kontestan dengan menyedot triliunan rupiah APBD.<sup>18</sup> Berpijak pada catatan Eep Sefulloh Fatah dalam *Konsolidasi Demokrasi* (2008), pemilihan kepala daerah dilaksanakan rata-rata setahun kurang lebih 103 kali. Dari sisi ongkos, pemilihan kepala daerah, menurut Jusuf Kalla, setiap tahun negara harus menganggarkan biaya

<sup>15</sup> Ramlan Surbakti, *Pengantar Guru Besar Perbandingan Politik pada FISIP Universitas Airlangga: Pilkada Serentak, Mereformasi Budaya Politik dalam Buku Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, Expose, 2016, hal. LIV.

<sup>16</sup> Rambe Kamarul Zaman, *Op.cit.*, hal. 66.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> R. Siti. Zuhro, *Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan dan Proses*, (*Jurnal Pemilu dan Demokrasi, Perludem*, Edisi 4 November 2012, hal. 30.

triliunan rupiah.<sup>19</sup> Dari segi anggaran dengan sistem perwakilan saja, (kepala daerah dipilih melalui DPRD) untuk satu kabupaten diperlukan Rp. 1 miliar lebih. Kabupaten Banyumas misalnya, menganggarkan pemilihan kepala daerah 20 perwakilan berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diselenggarakan pada Maret 2003 sebesar Rp. 1,25 miliar (kurang lebih 3,5% dari PAD). Dari dana itu, sebanyak Rp. 600 juta untuk kepentingan keamanan dan Rp. 650 juta untuk biaya operasional. Angka sebesar itu masih kalah jauh di bawah anggaran pemilihan kepala daerah kabupaten cilacap.<sup>20</sup>

Maka jelas, pemilihan kepala daerah langsung akan memerlukan biaya berlipat-lipat. KPU Kota Semarang misalnya, mengusulkan sebesar Rp. 18,1 miliar untuk pemilih sekitar 1,2 juta orang, KPU Kabupaten Kendal mengajukan anggaran sejumlah Rp. 7,6 miliar untuk pemilih sebanyak 700 ribu orang.<sup>21</sup> Contoh lain pada pemilihan gubernur, pemilihan kepala daerah Provinsi Jawa Timur (periode pertama pasangan Soekarwo-Ipul), dengan asumsi 3 putaran menghabiskan biaya kurang lebih Rp. 650 miliar. Pemilihan Gubernur Jawa Tengah (2013) menghabiskan anggaran kurang lebih Rp. 650 miliar dan Provinsi Jawa Barat (2013) menghabiskan anggaran kurang lebih Rp. 666 miliar.<sup>22</sup>

Dengan hadirnya pilkada serentak, menjadi gambaran bahwa pilkada langsung yang dilaksanakan sejak tahun 2005 itu mengalami penyempurnaan. penyempurnaannya dengan dilaksanakan secara serentak dalam tujuh gelombang dan pada akhirnya akan dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia (pada tahun 2027).<sup>23</sup>

Selain faktor efisiensi, pemilihan kepala daerah sejatinya juga memberikan penguatan terhadap sistem ketatanegaraan (sistem presidensial). Alasannya efisiensi itu adalah ekonomi, padahal keputusan Mahkamah Konstitusi bukan alasan ekonomi tetapi alasan

ketatanegaraan.<sup>24</sup> Pada pertemuan yang dihadiri oleh perwakilan KPU, Bawaslu dan Panitia Pengawas Kecamatan, Pers dan Perwakilan Organisasi Kemasyarakatan tersebut, Jimly mengatakan bahwa substansi pemilihan serentak terletak pada sistemnya. Ciri utama sistem presidensial adalah presiden (*top executive*), dipilih untuk suatu periode tertentu dan dilakukan melalui pemilihan langsung. Bentuk pemerintahan ini memungkinkan stabilitas eksekutif. Jika eksekutif dipilih secara langsung, ia memiliki basis pemilih sendiri sehingga tidak tergantung pada badan legislatif.<sup>25</sup>

Dalam sistem presidensial, posisi presiden memiliki hak dalam pengajuan undang-undang, dan presiden memiliki posisi yang sejajar dengan DPR, yaitu sebagai *check and balance*. Pengajuan RUU yang dilakukan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hingga pengesahan yang dilakukan Presiden Jokowi merupakan bagian dari sistem presidensial.<sup>26</sup> Demikian juga pilkada langsung merupakan konsekuensi dari sistem presidensial.

Pilkada langsung dan serentak menjadi wujud nyata adanya partisipasi rakyat dalam menentukan sosok pemimpin yang duduk di kursi kepemimpinan daerah mewakili suaranya. Pilkada langsung menjadi simbol nyata kekuasaan rakyat menentukan arah masa depan daerahnya.<sup>27</sup> Pilkada serentak diharapkan dapat mereduksi "cinta kekuasaan" menjadi "kekuatan cinta" yang digunakan sepenuhnya untuk membangun daerah. Sehingga demokrasi yang dilakukan Indonesia bukan hanya sekedar berdemokrasi sarat dan makna namun, Indonesia berdemokrasi dan menerapkan sarat dan makna demokrasi yang sesungguhnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dari rakyat, oleh rakyat, dan dikembalikan ke rakyat secara sepenuhnya.<sup>28</sup>

<sup>19</sup> Dalam harian *Republika*, terbitan tahun 2008.

<sup>20</sup> Harian Kompas, Edisi 18 Maret 2003.

<sup>21</sup> Rambe Kamarul Zaman, Op.cit, hal. 68.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, Ketua DKPP pada Rapat Koordinasi Stakeholders oleh Badan Pengawas Pemilu RI di Palu, Sabtu 2 Mei 2015.

<sup>25</sup> William R. Thomson dan Monte Palmer, *The Comparative Analysis of Politics*, 1978.

<sup>26</sup> Dimiyati Hartono, *Problematik dan Solusi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, 2004, hal. 64.

<sup>27</sup> Rambe Kamarul Zaman, Op.cit, hal. 193.

<sup>28</sup> *Ibid*, hal. 194.

Meskipun Indonesia telah beberapa kali melaksanakan pemilihan kepala daerah, ternyata masih saja ada pemimpin daerah yang melakukan tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Bahkan, mungkin tidak lebih dari 20% kepala daerah yang benar-benar mampu menunaikan amanah rakyat secara sebenar-benarnya. Atau bias saja lebih sedikit dari itu, mengingat informasi di media massa banyak sekali pejabat yang terjebak kasus korupsi. Hampir tiada hari yang luput dari pemberitaan media tentang pejabat publik yang terlibat skandal tindak pidana korupsi dan gratifikasi.<sup>29</sup>

Menurut data Kementerian Dalam Negeri, hingga tahun 2010, ada 206 kepala daerah yang tersangkut kasus hukum. Tahun selanjutnya, Kemendagri mencatat secara rutin, yaitu 40 kepala daerah (tahun 2011), 41 kepala daerah (tahun 2012), dan 23 kepala daerah (tahun 2013). Sementara itu, kepala daerah atau wakil kepala daerah yang tersangkut di KPK hingga tahun 2014 yakni mencapai 56 kepala daerah. Terlepas dari itu semua, esensi pilkada serentak dengan pilkada langsung yang telah dilaksanakan sebelum-sebelumnya sebenarnya adalah sama. Baik pada pilkada langsung maupun pilkada langsung dan serentak, keduanya mengharapkan kelahiran pemimpin ideal bagi daerahnya.<sup>30</sup> Sehingga pemimpin, baru yang lahir dan terpilih dari demokrasi ini dapat membawa perubahan di berbagai daerah secara serentak pula sehingga pemimpin-pemimpin daerah mampu memberikan kontribusi nyata mewujudkan daerah yang adil, makmur, dan sejahtera.<sup>31</sup>

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Merubah sistem demokrasi perwakilan kepada demokrasi langsung karena dirasa lebih efektif dan memperjuangkan semangat reformasi dari rakyat itu sendiri, karena sudah jelas-jelas bahwa pemimpin dari hasil demokrasi perwakilan tidak sesuai dengan keinginan dari rakyat. Pasang surut pemilihan kepala daerah di Indonesia dari awal

kemerdekaan akhirnya terjawab sudah dengan ditetapkannya pemilihan kepala daerah secara langsung pada tahun 2005 yang mengawali adanya kepastian demokrasi langsung dalam ranah pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Pengaturan pemilihan kepala daerah dalam hukum positif di Indonesia diatur dalam rujukan Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis berarti bisa dipilih secara perwakilan maupun secara langsung.

### **B. Saran**

1. Konsep demokrasi yang sudah baik alangkah lebih baik bilaman ditambah dengan sistem yang baik maka akan menghasilkan kepala daerah yang baik yang tentu saja bisa mewujudkan pemerintahan daerah yang baik pula. Dengan terpilihnya kepala daerah dari sistem dan pelaksanaan yang sudah baik maka diharapkan mampu mengemban amanat agung rakyat agar benar-benar membangun daerah ke arah yang lebih baik dan mempertanggungjawabkan kerjanya kepada rakyat pula sebagai bentuk representasi dari rakyat langsung karena harus disadari bahwa kepala daerah adalah produk demokrasi dari pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak.
2. Pemilihan kepala daerah juga bukan hanya berbicara mengenai pesta demokrasi, namun juga berbicara mengenai arah daerah tersebut setelah mendapatkan pemimpin yang baru lewat kontestasi pemilihan kepala daerah. Kepala daerah yang terpilih diharapkan mampu untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah secara bersih,

<sup>29</sup> *Ibid*, hal. 195.

<sup>30</sup> *Ibid*.

<sup>31</sup> *Ibid*, hal. 199.

jujur, adil, makmur dan bijaksana dalam mengeluarkan kebijakan-kebijakan dan yang paling penting adalah tidak korupsi.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### BUKU

- Agustina, L. (2009). *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Aziz, N. M. (2009). Pengkajian Hukum Pemilihan tentang Kepala Daerah. *Badan Bahan Ajar*. (n.d.). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Manado: Universitas Sam Ratulangi.
- Budiarjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Clifford, G. (1980). *Negara dan Penjajah*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Edward, A. (2000). *Titik Tolak Reformasi: Hari-Hari Terakhir Presiden Soeharto*. Yogyakarta: LkiS.
- Emmerson, D. K. (2011). *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama dan The Asia Foundation.
- Gismar, A. M., & Hidayat, S. (n.d.). *Good Governance Vs Shadow State dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*.
- Hartono, D. (2004). *Problematik dan Solusi Amandemen Undang Undang Dasar 1945*. Jakarta.
- Ibrahim, J. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Kansil, C., & Kansil, C. (n.d.). *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Kelsen, H. (2015). *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusa Media.
- Kumolo, T. (2015). *Politik Hukum Pilkada Serentak*. Jakarta Selatan: Expose.
- Maarif, A. S. (1985). *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Peraturan dalam Konstituante*. Jakarta: LP3ES.
- Ricklef, M. C. (2007). *Sejarah Indonesia Modern*. Jakarta: Serambi Ilmu.
- Sarundajang. (1999). *Arus Balik kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Saukani, H. R., Gaffar, A., & Rasyid, R. (2002). *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Sinaga, H. E. (1984). *Ensiklopedi Politik Pembangunan Pancasila*. Jakarta: Cipta Loka Caraka.
- Soemadi, R., Goonsens, S. G., & Hoetaworoek, M. (1954). *Manusia dalam Masyarakat Ramai*. Amsterdam/Jakarta: W. Versylus NV.
- Subakti, R. (1992). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.
- Suharso. (2002). *Perilaku Elit Politik Berkeadaban*.
- Sunarso, & dkk. (2008). *Pendidikan Kewarganegaraan PKN untuk Perguruan Tinggi*. Yogyakarta: UNY Press.
- Surbakti, R. (2016). *Pilkada Serentak, Mereformasi Budaya Politik dalam Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*. Surabaya: Expose.
- Thomson, W. R., & Palmer, M. (1978). *The Comparative Analysis of Politics*.
- Topan, M. (1989). *Demokrasi Pancasila: Analisa Konsepsional Aplikatif*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Utama, P. (1991). *Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: INDHILL CO.
- Widjadja, H. A. (2009). *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Wiranto. (2014). *Pemimpin Adiluhung: Genealogi Kepemimpinan Kontemporer*. 2014: Mizan.
- Zaman, R. K. (2016). *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*. Jakarta Selatan: Expose.

##### JURNAL

- (2003). *Harian Kompas*.
- (2008). *Republika*.
- Abdullah, R. (2005). *Rajawali Pers. Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, 53.
- Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. (2015). *Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional*; 11.

- Herbert, F. (1971). *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca, Cornell, University Press.
- Hutapea, B. (2015). Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia*, 2.
- Ibrahim, H., & Siagian, F. (1999). Biro Humas Depdagri. *Pemilu dan Reformasi Sistem Kepartaian, Menuju Masyarakat Madani yang Dicita-citakan*, 53-57.
- International IDEA. (2000). *Penelitian Demokratisasi di Indonesia*, X.
- Komisi Pemilihan Umum. (2010). *Modul Pemilu untuk Pemula*, 4.
- Magenda, B. D. (n.d.). *Gloria Juris*. 119.
- Majalah Suara KPU. (2015). *Jaga Integritas Pilkada Serentak*, 4.
- Nopyandri. (2011). *Jurnal Ilmu Hukum. Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis dalam Perspektif Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 7.
- Philipus, H. M., & dkk. (2005). Gajahmada University Press. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 6-8.
- Prasojo, E. (2009). *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, 196.
- Purnaweni, H. (2000). *Jurnal Administrasi Publik. Demokrasi Indonesia: Dari Masa Ke Masa*, X.
- Risdianto, D. (2004). Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Legalitas Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Pengaruhnya Bagi Perkembangan Demokrasi di Indonesia*, 120.
- Susilo. (2005). *Jurnal Legislasi. Menyongsong Pilkada yang Demokratis*.
- Zuhro, R. S. (2012). *Jurnal pemilu dan Demokrasi. Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan dan Proses*, 30.
- Zulkarnain. (2010). *Jurnal Istoria, Pendidikan Sejarah Universitas Negeri Yogyakarta. Ketatanegaraan Indonesia Pasca-Kemerdekaan*, 127.

## KAMUS

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Catatan Kelima, 2008, Balai Pustaka, Jakarta, hal. 249.

## PERATURAN

Undang-Undang 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.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Maklumat Wakil Presiden No. X, 16 Oktober 1945.

Maklumat Pemerintah 14 November 1945

Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Staat Nood.

Tap MPRS No. VII/MPRS/1965.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Perwusyawaratan/ Perwakilan.

Undang-Undang Nomor 3 tahun 1975 Tentang Partai Politik Dan Golongan Karya.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Perwusyawaratan/ Perwakilan.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975.

## INTERNET

ANTARANEWS.com, *Sejarah Pemilu: Pemilu Era Orde Lama*, diakses dari <https://www.google.com/amp/s/m.antaranews.com/amp/berita/421358/sejarah-pemilu-pemilu-era-orde-lama-1945->

1965, pada tanggal 2 November 2019, pukul 19.02 WITA.

Kompas.com, *Rekam Jejak Pemilu Dari Masa ke Masa*, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/08/06/15380041/rekam-jejak-pemilu-dari-masa-ke-masa?page=all>, pada tanggal 3 November 2019, pukul 23.36 WITA.

*Makna Pilkada*, diakses dari <https://www.sumberpengertian.id/pengertian-pilkada>, pada tanggal 2 September 2019, pukul 19.08 WITA.

*Merdeka.com, Bagaimana Kondisi Demokrasi Di Indonesia Pada Tahun 1945-1949?*,