
ANALISIS PEMILIHAN KEPALA DAERAH MELALUI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM SISTEM DEMOKRASI INDONESIA

(Analysis of Regional Head Elections Through the Regional People's Representative Council
In the Indonesian Democratic System)

Erman Syarif, Adhitya Rizky Prabowo

Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Lampung
Email: ermansyarif2014@gmail.com

Abstrak

Sejak kemerdekaan hingga reformasi saat ini, mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia telah mengalami banyak perubahan. Mulai dari pemilihan langsung oleh rakyat hingga pemilihan tidak langsung oleh DPRD. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota mengatur mengenai pemilihan kepala daerah. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD, serta kelebihan dan kekurangan yang dihadapi dalam pemilihan melalui DPRD dalam sistem demokrasi di Indonesia. Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris dengan mengumpulkan data melalui observasi, kemudian data tersebut dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah melalui DPRD lebih efektif karena dapat mengurangi biaya politik yang harus dikeluarkan oleh pasangan calon kepala daerah dan menghindari terjadinya bentrokan atau perdebatan antara pendukung calon kepala daerah. Namun kendala utama dalam pemilihan kepala daerah melalui DPRD adalah tidak menjamin bahwa pilihan dari anggota DPRD tidak sesuai dengan harapan masyarakat.

Kata Kunci: Pemilihan Kepala Daerah, DPRD, Secara Tidak Langsung, Demokrasi.

Abstract

Since independence until the current reformation, the local head election mechanism in Indonesia has undergone many changes. Starting from direct election by the people to indirect election by DPRD. Law Number 22 of 2014 concerning the Election of Governors, Regents and Mayors regulates regional head elections. The purpose of this study is to understand the mechanism of indirect regional head elections through the DPRD, as well as the advantages and disadvantages faced in the election through the DPRD in a democratic system in Indonesia. The type of research used is empirical juridical by collecting data through observation, then the data is analyzed qualitatively. The results of the study show that regional head elections through DPRD are more effective because they can reduce the political costs that must be incurred by pairs of regional head candidates and avoid clashes or debates between supporters of regional head candidates. However, the main obstacle in the election of regional heads through the DPRD is that it does not guarantee that the choices of DPRD members do not match the expectations of the community.

Keywords: Regional Head Election, DPRD, Indirectly, Democracy.

A. Pendahuluan

Konstitusi Negara Indonesia yang merupakan hasil kesepakatan seluruh rakyat Indonesia adalah UUD 1945. Pemberlakuan UUD 1945 didasarkan pada legitimasi kedaulatan rakyat, sehingga UUD 1945 dianggap sebagai hukum tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Indonesia adalah negara yang menganut prinsip negara hukum.¹ Prinsip negara hukum menjadi parsial jika tidak dilihat secara utuh dalam perspektif konstitusi. Konstitusi memiliki peran yang sangat penting dalam negara hukum karena merupakan bentuk asli dan keabsahan atas hukum itu sendiri dalam ajaran negara.

Hakikat negara hukum pada pokoknya berkenaan dengan ide tentang supremasi hukum yang disandingkan dengan ide kedaulatan rakyat atau demokrasi.² Sebagai konsekuensinya dalam setiap negara hukum apapun tipe yang dianutnya hukum harus menjadi dasar bagi setiap perbuatan, hukum memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, sedangkan dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah yang dianggap berdaulat di atas segala-galanya yang kemudian melahirkan sistem demokrasi. Prinsip negara hukum mengutamakan norma yang dicerminkan dalam aturan, sedangkan prinsip demokrasi mengutamakan peran serta masyarakat dalam menyelenggarakan pemerintahan.³

Salah satu tanda negara hukum adalah keberadaan sistem demokrasi yang berlandaskan kedaulatan rakyat. Penerapan sistem demokrasi harus didasarkan pada partisipasi dan kepentingan masyarakat. Negara adalah suatu lembaga kekuasaan yang harus memperhatikan hal ini. Indonesia adalah negara yang sangat menghargai demokrasi. Fakta ini dibuktikan dengan memberikan kebebasan kepada warganya untuk menyatakan pendapat dan mengawasi pemerintahan. Hal ini tercermin dalam Pasal 28 UUD 1945, yang menyatakan bahwa "kebebasan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pendapat dengan lisan dan tulisan, dan sejenisnya diatur dengan undang-undang." Ciri lain dari negara

¹Nunik Nurhayati, Ela Mayasari, Athaya Naurah Fa Nu'ma, Yoga Dwi Laksana, "Kedaulatan Negara Indonesia: Makna dan Implementasi Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945", *Amnesti: Jurnal Hukum*, 11 no. 1(2022), 44-61.

²Julio-revo J.Siby, Selviani Sambali, Noldy Mohede, "Pemberian Asimilasi Bagi Narapidana Di Era Pandemi Covid-19 Ditinjau Dari Peraturan Menteri Hukum Dan Ham Nomor 10 Tahun 2020", *Lex Crimen*, 10, no. 7, (2021), 44

³Joko Sasmito. 2018, *Pengantar Negara Hukum dan HAM*, (Malang: Setara Pressm, 2018), 1.

demokratis adalah kedaulatan rakyat, yang berarti bahwa masyarakat harus terlibat dalam kehidupan politik agar mereka dapat memilih pemimpin mereka dan menentukan kebijakan publik untuk seluruh warga negara.

Pemilihan umum menjadi sarana bagi rakyat untuk menunjukkan bahwa mereka memiliki kedaulatan. Konsep ini mengimplikasikan bahwa rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi di negara dan mereka sendiri yang menentukan bentuk dan cara pemerintahan dijalankan. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah juga mencerminkan paham ini. Secara umum, pemilihan umum bertujuan untuk memastikan bahwa peralihan kekuasaan pemerintahan terjadi secara damai, teratur, dan sesuai dengan mekanisme yang dijamin dan diatur oleh konstitusi.

Sistem pemerintahan di Indonesia melibatkan peran penting pemerintahan daerah, dimana struktur pemerintahan di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota diisi oleh Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dipilih melalui pemilihan umum kepala daerah. Namun, belakangan ini terjadi banyak diskusi dan perdebatan terkait pemilihan kepala daerah yang memunculkan polemik dan permasalahan, terutama setelah disahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Sejak era kemerdekaan hingga reformasi saat ini, mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia telah mengalami berbagai perubahan. Pada awalnya, rakyat memilih langsung kepala daerah, tetapi kemudian beralih ke sistem pemilihan tidak langsung melalui DPRD. Namun, dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, masyarakat menjadi kontra karena mekanisme pemilihan tidak langsung dinilai tidak sesuai dengan Pancasila dan konstitusi. Sebagai tanggapan, pemerintah mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 untuk membatalkan undang-undang tersebut dan mengembalikan mekanisme pemilihan langsung yang dipilih oleh rakyat. Otomatis, mekanisme pemilukada yang diberlakukan secara tidak langsung berganti kembali dengan menggunakan sistem pemilihan secara langsung yang dipilih oleh rakyat

Berdasarkan hal tersebut, dalam negara demokrasi, rakyat berhak berpartisipasi dalam menentukan siapa yang akan menjadi pemimpin dan menentukan kebijakan umum di negaranya. Seperti halnya di Indonesia bentuk partisipasi rakyat terlihat dalam pesta demokrasi pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Di Indonesia, bentuk pemerintahan demokrasi telah dicita-citakan sejak awal. Sebagai bukti yuridisnya, UUD

sebelum amandemen dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.⁴ Sementara itu, sesudah amandemen bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 masih menyiratkan hal yang serupa, yaitu “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dengan demikian, dalam suatu negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi, kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat. Jadi demokrasi adalah bentuk pemerintahan rakyat yang berkuasa dan memerintah.

Berdasarkan hal tersebut, maka menurut penulis permasalahan ini untuk diteliti dan dianalisa dengan judul: “Analisis Pemilihan Kepala Daerah Melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Demokrasi Indonesia”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, penulis menganalisa hal-hal sebagai berikut:

1. Bagaimana Urgensi Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD Dalam Sistem Demokrasi Indonesia?
2. Bagaimana Kelebihan dan Kekurangan Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD Dalam Sistem Demokrasi Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan Urgensi Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD Dalam Sistem Demokrasi Indonesia
2. Untuk menganalisis Kelebihan dan Kekurangan Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD Dalam Sistem Demokrasi Indonesia.

D. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*Normatif Law Research*). Sesuai dengan jenis dan sifat penelitiannya, sumber data yang digunakan adalah

⁴Benyamin Tungga, Juli Nurani, Aleksander Frengklin Tungga, “Urgensi Gagasan untuk Mengurangi Kewenangan Presiden di Dalam UUD 1945 Sebelum Amandemen”. *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 6, no 1, (2022), 3655-3661.

data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari buku, jurnal ilmiah, makalah, dan artikel ilmiah yang dapat memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan penelitian kepustakaan (*library research*) dengan analisis data dilakukan secara kualitatif. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan masalahnya adalah dengan melakukan pendekatan hasil kajian empiris teoritik dengan melihat berbagai pendapat para ahli, penulis, dan kajian-kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan persoalan berdasarkan asas-asas hukum dan merumuskan definisi hukum.

E. Pembahasan

1. Urgensi Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD Dalam Sistem Demokrasi Indonesia

Pemerintahan dalam arti sempit dapat disebut dengan istilah Administrasi Negara, sedangkan Pemerintah dalam arti luas (*Government in Broader Sense*) adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara, mulai dari pemerintah pusat sampai dengan pemerintah daerah.⁵ Sistem pemerintahan terdiri atas dua suku kata, yaitu sistem dan pemerintahan. Masing-masing mempunyai pengertian. Apabila digabungkan, kedua kata tersebut menjadi suatu pengertian yang berkaitan dengan sistem ketatanegaraan. Dilihat dari segi etimologi, sistem adalah sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan adalah sebagai berikut: "Pemerintahan secara luas adalah segala kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan negara secara umum, baik di tingkat pusat maupun daerah, meliputi penyusunan kebijakan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan serta pelayanan publik."⁶ Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan adalah sebagai berikut:

- a. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu;

⁵Agus Budi Susilo, "Reformulasi Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Atau Pejabat Pemerintahan Dalam Konteks Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 2 no 2 (2013), 2303-3274

⁶Ni Ketut Sudianing, Ketut Agus Seputra. "Peran Sistem Informasi Pemerintahan Daerah Dalam Menunjang Peningkatan Kualitas Perencanaan Pembangunan Daerah", *Locus Majalah Ilmiah FISIP*, 11 no. 2 (2019), 23

- b. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu negara (daerah negara) atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintahan); dan
- c. Pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal urusan, dan sebagainya) memerintah.

Bahwa perkembangan UUD 1945, mengemukakan rumusan baru pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dimaksudkan:

- 1. menegaskan kedaulatan akan selalu ditangan rakyat, sebab selama ini ada semacam tafsir bahwa MPR yang memegang kedaulatan rakyat (penjelasan Pasal 3), rakyat seolah-olah mengalihkan kedaulatan kepada MPR, sehingga rakyat pun tergantung pada kemauan MPR
- 2. kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD juga dimaksudkan bahwa MPR bukan satu-satunya yang melaksanakan kedaulatan rakyat, kedaulatan rakyat dilaksanakan juga oleh lembaga lain. Ketentuan ini juga bermaksud bahwa kekuasaan semua alat kelengkapan negara terbatas, yaitu dibatasi oleh UUD.

Berdasarkan pendapat Bagir Manan tersebut, dapat dikemukakan pokok-pokok yang menjadi maksud dari rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (perubahab), yaitu:

- 1. merupakan penegasan bahwa kedaulatan rakyat tetap pada rakyat, tidak beralih pada lembaga negara sebagaimana kadang ditafsirkan seolah-olah kedaulatan rakyat itu beralih pada MPR,
- 2. semua kekuasaan alat negara dibatasi oleh UUD, dengan kata lain menganut supremasi hukum, supremasi hukum merupakan hal penting dari kedaulatan hukum terkait dengan rumusan Pasal 1 ayat (2) (perubahan), dapat diartikan bahwa secara tidak langsung menganut teori kedaulatan rakyat dan juga kedaulatan hukum⁷.

Perkembangan pemerintahan daerah tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai hubungan penyelenggaraan pemerintahan, yaitu antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara Indonesia. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa 'Negara Indonesia

⁷Anwar C, Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara, 2011, 179-180

adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Ketentuan konstitusional ini memberikan pesan bahwa Negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam sebuah kerangka Negara yang berbetuk kesatuan (*unitary*), dan bukan berbentuk federasi (serikat). Untuk itu, adanya daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) haruslah diletakkan dalam bingkai pemahaman negara yang berbentuk kesatuan bukan berbentuk federasi, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (1) UUD 1945.

Pembagian kewenangan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan akan berdampak pada tingkat wewenang pemerintah pusat dan daerah. Meskipun pemerintahan daerah menjadi bagian dari wilayah kekuasaan pemerintah pusat, objek yang diurus adalah sama tetapi kewenangan yang berbeda. Sehubungan dengan pemilihan kepala daerah, terdapat perbedaan dalam rumusan kekuasaan, tugas, dan kewajiban DPRD dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah terdahulu yang tidak berlaku saat ini, seperti membuat dan menetapkan peraturan daerah, mencalonkan kepala daerah, dan mencalonkan wakil kepala daerah. Namun, pemilihan kepala daerah oleh DPRD bukan hal yang baru di Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah adalah undang-undang pertama yang mengusulkan pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Namun, DPRD bukanlah institusi yang sepenuhnya memilih kepala daerah karena pada akhirnya, Menteri Dalam Negeri memiliki wewenang untuk memilih dan mengangkat salah satu calon kepala daerah yang diajukan oleh DPRD.

Undang-Undang sebelumnya yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 101 dan Pasal 154 dari undang-undang tersebut memberikan kewenangan serta tanggung jawab kepada DPRD untuk memilih Gubernur, Bupati/Walikota mulai dari proses pencalonan hingga penetapan pemenang. Namun, pada tahun 2014, DPRD kembali terlibat dalam pemilihan kepala daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Hal ini muncul setelah evaluasi dari praktik pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dijalankan sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Setidaknya, terdapat dua argumentasi utama yang melatarbelakangi gagasan kembali dipilihnya Kepala daerah oleh DPRD:

- a. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah membutuhkan biaya sangat besar, baik biaya yang dikeluarkan oleh negara melalui penyelenggara pemilihan kepala daerah, maupun biaya yang dikeluarkan oleh pasangan calon; dan
- b. Praktik pemilihan kepala daerah yang diwarnai dengan politik uang, mulai dari yang bersifat sporadis hingga yang bersifat masif, terstruktur.

Terkait dengan pengeluaran, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung memerlukan biaya APBN dan APBD yang signifikan. Walaupun saat ini pemerintah telah memulai pemilihan kepala daerah secara serentak untuk mengurangi pengeluaran, namun menurut penulis, jika dilihat dari sisi pelaksanaannya, justru pemilihan kepala daerah secara serentak lebih mahal daripada pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan oleh masing-masing daerah sesuai dengan waktu yang ditentukan.

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

Pada tahun 2020, terdapat 270 daerah di Indonesia yang melakukan pemilihan kepala daerah secara langsung dengan biaya sebesar Rp 20,4 triliun.⁸ Namun, biaya yang besar tersebut tidak mampu menjamin terpilihnya kepala daerah yang terbaik, seperti yang seharusnya menjadi esensi dari pemilihan tersebut. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencatat bahwa terdapat 34 kepala daerah yang terjerat kasus korupsi pada tahun 2022.⁹ Menurut penulis, hal ini dapat diubah jika pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD yang melibatkan hanya beberapa anggota DPRD saja, dengan jumlah antara 35-55 orang untuk DPRD kabupaten/kota dan 35-120 orang untuk DPRD provinsi. Melalui cara ini, pemerintah dapat menghemat biaya yang besar yang dibutuhkan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung. Selain itu, pemilihan kepala daerah melalui DPRD dianggap lebih efisien dan tetap menjalankan fungsi hukum dalam pemilihan kepala daerah. Penulis sepakat dengan pemilihan kepala daerah melalui DPRD karena dapat membantu menemukan calon

⁸Hadjah Alaydrus, *Bisnis.com* (diakses 09 Desember 2020)

⁹Tim Meta Bangka 03, (diakses 27 Desember 2022)

kepala daerah yang sesuai dengan kualitas yang diharapkan oleh masyarakat, terutama karena anggota DPRD memiliki pendidikan yang lebih baik.

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

Selain itu, tidak dapat disangkal bahwa DPRD merupakan institusi yang secara hukum dan politis dipilih oleh rakyat, sehingga DPRD merupakan wakil rakyat yang mempunyai tanggung jawab menampung aspirasi masyarakat. Bahkan, tidak dapat dipungkiri jika DPRD merupakan representasi dari rakyat yang ada di daerahnya. Sehingga menurut pendapat penulis, jika pemilihan dilakukan oleh DPRD sebagai wakil rakyat, mungkin saja dapat menghemat anggaran dari segi pelaksanaannya serta mungkin saja dapat memudahkan terpilihnya kepala daerah yang terbaik bagi daerahnya.

Selain itu, tak dapat disangkal bahwa DPRD merupakan institusi yang dipilih oleh rakyat secara hukum dan politis. Oleh karena itu, DPRD bertindak sebagai wakil rakyat yang memiliki tanggung jawab untuk menampung aspirasi masyarakat dan juga merupakan representasi dari masyarakat di daerah tersebut. Menurut penulis, jika pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD sebagai wakil rakyat, maka bisa jadi anggaran untuk pelaksanaannya dapat dihemat, dan juga memudahkan terpilihnya kepala daerah yang terbaik untuk daerah tersebut. Terkait dengan politik uang, tak jarang para calon kepala daerah menggunakan politik uang sebagai strategi politik untuk memperoleh suara dari rakyat. Pada pemilihan umum kepala daerah tahun 2020, Bawaslu bahkan berhasil memproses 37 kasus politik uang selama pemilihan kepala daerah serentak tahun itu. Politik uang tersebut juga dilakukan dengan membeli dukungan dari partai-partai pendukung hingga jelas dicalonkan dari partai.

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

- a. memilih kepala daerah yang sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah sehingga diharapkan dapat memahami kehendak masyarakat di daerah;
- b. melalui pemilihan kepala daerah diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, misi, serta kualitas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah; dan
- c. pemilihan kepala daerah merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik.

2. Kelebihan dan Kekurangan Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD Dalam Sistem Demokrasi Indonesia

2.1 Kelebihan Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD

Menurut Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, DPRD merupakan bagian dari pemerintahan daerah yang terdiri dari anggota-anggota yang dipilih dalam pemilihan umum. Oleh karena itu, DPRD dapat dianggap sebagai representasi rakyat di daerah tersebut. Representasi sendiri dapat dijelaskan sebagai kehadiran wakil bagi mereka yang tidak dapat hadir secara fisik¹⁰. Konsep representasi politik yang diajukan oleh Hanna F. Pitkin dalam bukunya "*The Concept of Representation*" menekankan pentingnya pemilihan sebagai bagian utama dalam pemerintahan perwakilan. Oleh karena itu, DPRD menjadi penyalur aspirasi rakyat kepada pemerintah daerah sebagai wakil yang memperjuangkan kepentingan rakyat.

Mengenai pemilihan kepala daerah oleh DPRD, bukanlah suatu hal yang baru di Indonesia. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, pemilihan kepala daerah oleh DPRD sudah digagas.¹¹ Namun, pada undang-undang tersebut, DPRD tidak sepenuhnya memiliki kekuasaan untuk memilih kepala daerah. Pada akhir proses pengangkatan, Menteri Dalam Negeri yang

¹⁰ Esty Ekawati, "Dari Representasi Politik Formal ke Representasi Politik Non-Elektoral, Jurnal Penelitian Politik", 11 no. 2, (2014), 130.

¹¹ Ali Marwan Hsb, "Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013 (*The Democratic of Regional Election Based on Constitutional Court Decisions Number 97/PUU-IX/2013*)", Jurnal Legislasi Indonesia, 13, no. 3, (2016), 229.

memiliki kewenangan untuk memilih dan mengangkat salah satu calon kepala daerah yang diajukan oleh DPRD.¹²

Undang-undang yang sebelumnya mengatur tentang pemilihan kepala daerah oleh DPRD, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, digantikan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang tersebut, DPRD memiliki kewenangan penuh dalam proses pemilihan kepala daerah, dari awal pencalonan hingga penetapan pemenang.¹³ Namun, pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan DPRD dalam pemilihan kepala daerah dihapus dan digantikan dengan pemilihan langsung.¹⁴ Pada tahun 2014, DPRD kembali muncul dalam pemilihan kepala daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Hal ini dilakukan sebagai hasil evaluasi dari praktik pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dijalankan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁵ Sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah tugas dan wewenang DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota Gubernur, Bupati/Walikota dipilih oleh DPRD.¹⁶

Terdapat dua argumen utama yang mendasari ide untuk memilih kembali kepala daerah oleh DPRD. Argumen pertama adalah bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah memerlukan biaya yang sangat besar, baik untuk negara maupun pasangan calon. Argumen kedua adalah bahwa praktik pemilihan kepala daerah yang diwarnai oleh politik uang, mulai dari yang bersifat sporadis hingga sistematis. Terkait dengan biaya, pemilihan kepala daerah secara langsung memerlukan anggaran yang signifikan dari APBN.¹⁷ Meskipun pemerintah telah memulai pemilihan kepala daerah secara serentak untuk menekan anggaran, namun menurut Kementerian Dalam Negeri, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara serentak justru lebih mahal dibandingkan pemilihan kepala daerah yang dijadwalkan secara terpisah oleh setiap daerah. Pada tahun 2018, pemilihan kepala daerah secara langsung di

¹² Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

¹³ Pasal 38-40 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁴ Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵ Janedjri M. Gaffar, Politik Hukum Pemilu, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), 134.

¹⁶ Pasal 101 ayat (1) huruf d dan Pasal 154 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁷ Safyra Primadhyta, Menteri Tjahjo: Pilkada Serentak Malah Boros Biaya, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180122132009-532-270670/menteri-tjahjopilkada-serentak-malah-boros-biaya> 22 Januari 2018, diakses pada 18 Juli 2019.

171 daerah membutuhkan biaya Rp 20 triliun.¹⁸ Namun, biaya yang besar tersebut tidak dapat menjamin pemilihan kepala daerah yang terbaik. Bahkan, KPK mencatat bahwa sebanyak 29 kepala daerah terjerat kasus dugaan korupsi selama tahun 2018.¹⁹

Jika pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD, hal itu akan berbeda. Pemilihan tersebut hanya akan melibatkan sejumlah kecil anggota DPRD, yaitu sekitar 20-55 orang untuk DPRD kabupaten/kota²⁰ dan 35-120 orang untuk DPRD provinsi.²¹ Oleh karena itu, pemerintah tidak perlu mengeluarkan biaya sebesar yang diperlukan untuk pemilihan langsung. Dalam hal ini, diperlukan analisis dengan *economic analysis of law*, sebuah teori yang menggunakan konsep-konsep ekonomi untuk mengevaluasi efisiensi dan manfaat penerapan hukum tertentu tanpa mengorbankan fungsi hukum yang sesungguhnya.²² Pemilihan kepala daerah melalui DPRD dianggap efisien dan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat tanpa mengorbankan fungsi hukum. Fungsi utama pemilihan kepala daerah adalah memilih calon yang terbaik, dan melalui DPRD yang terdiri dari orang-orang berpendidikan, calon kepala daerah yang sesuai dapat lebih mudah ditemukan. Selain itu, DPRD merupakan institusi yang dipilih oleh rakyat, sehingga memiliki tanggung jawab untuk menampung aspirasi masyarakat.²³ DPRD juga merupakan representasi dari rakyat di daerahnya.

Selanjutnya, terkait dengan masalah politik uang, tidak jarang para calon kepala daerah menggunakan taktik ini sebagai salah satu strategi kampanye. Hal ini terjadi karena para calon bersaing untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat. Bahkan, selama pemilihan kepala daerah serentak pada tahun 2018, Polri berhasil menangani 25 kasus

¹⁸Biaya Tinggi Pemilihan Kepala Daerah, <https://kolom.tempo.co/read/1100242/biaya-tinggi-pemilihan-kepala-daerah/full&view=ok>, 25 Juni 2018, (diakses 18 Juli 2019)

¹⁹ Dylan Aprialdo Rachman, *Kaleidoskop 2018: 29 Kepala Daerah Terjerat Kasus Korupsi*, <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/18/12495661/kaleidoskop-2018-29kepala-daerah-terjerat-kasus-korupsi?page=all>, 18 Desember 2018, (diakses 18 Juli 2019)

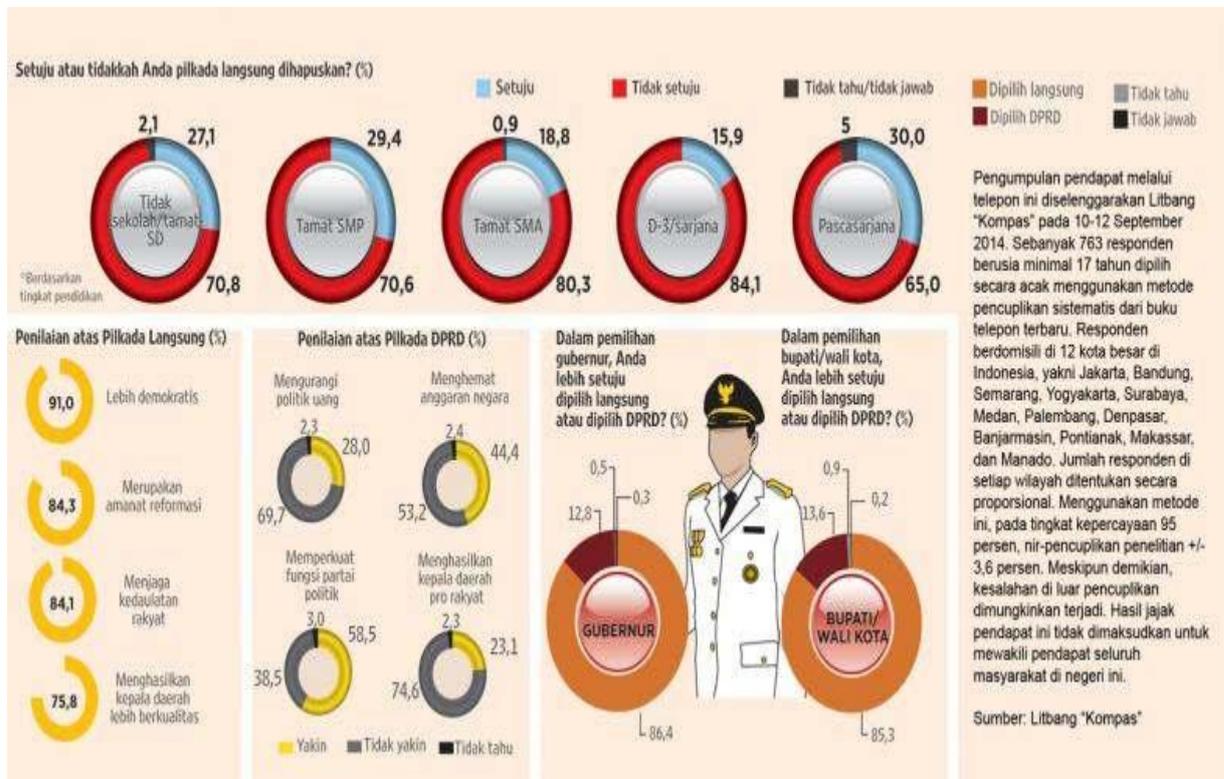
²⁰ Pasal 191 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

²¹ Pasal 188 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

²² Johnny Ibrahim, *Op.Cit.* 245.

²³ Ahmad Rifa'i dan Sri Kusriyah, "Peran Partai Politik Dalam Pengawasan Terhadap Kadernya Yang Duduk Di DPRD Untuk Meningkatkan Kualitas Perwakilan", *Jurnal Hukum Khaira Ummah*, 12. no. 4, (2017), 981.

politik uang.²⁴ Politik uang ini juga dilakukan melalui pembelian dukungan partai politik hingga pada akhirnya didukung oleh partai tersebut.²⁵



Gambar Jajak pendapat Kompas tentang penyelenggaraan pilkada (KOMPAS 2014)

2. Kekurangan Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD

Pemilihan kepala daerah memiliki tiga fungsi penting dalam pengelolaan pemerintahan daerah meliputi:

- memilih kepala daerah yang dapat memahami dan mewujudkan keinginan masyarakat di daerah.
- pemilihan kepala daerah seharusnya didasarkan pada visi, misi, program, kualitas, dan integritas calon kepala daerah yang sangat menentukan keberhasilan pemerintahan di daerah.

²⁴Jonasmer Simatupang dan Muhammad Subekhan, "Pengaruh Budaya Politik Uang dalam Pemilu Terhadap Keberlanjutan Demokrasi Indonesia", *Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*, 4, no 3, (2018), 1302

²⁵Riwanto Titosudarmo, "Mencari Indonesia: Demografi Politik Pasca Soeharto", (Jakarta: LIPI Press, 2007), 151.

c. pemilihan kepala daerah merupakan sarana pertanggungjawaban dan evaluasi publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang mendukungnya.²⁶

Namun, jika pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD, akan sulit untuk memenuhi ketiga fungsi tersebut. Setiap masyarakat atau bangsa tentu memiliki pandangan hidup yang berisi nilai-nilai moral atau etika yang dianggap sebagai “suatu kebenaran” Moral dan etika atau “suatu kebenaran” itu pada dasarnya memuat suatu nilai-nilai yang dianggap baik atau tidak baik, sesuatu yang dianggap benar atau tidak benar, sesuatu yang dianggap patut dan tidak patut, suatu yang dianggap layak atau tidak layak dan sesuatu yang dianggap adil dan tidak adil. Nilai yang dianggap sebagai “suatu kebenaran” oleh masyarakat atau bangsa sudah tentu harus dijadikan jiwa, pandangan hidup atau cita-cita yang akan dijadikan dasar dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dan “suatu kebenaran” tersebut tentunya akan dijunjung tinggi serta akan dilaksanakan dengan kesadaran dan tanpa paksaan dari pihak mana pun.

Dilihat dari segi filosofis, seluruh sistem hukum Indonesia tidak dapat dilepaskan dari pandangan yang menyatakan bahwa Pancasila sebagai filosofische grondslag dan common platform atau kalimatun sawa atau yang disebut juga dengan istilah *Grundnorm*.²⁷ Terkait dengan Pancasila sebagai filosofische grondslag. Pancasila harus dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee* atau *the idea of law*) yang merupakan bintang pemandu. Bernard Arief Sidaharta menyatakan bahwa tata hukum yang beroperasi dalam suatu masyarakat pada dasarnya merupakan pengejawantahan dari cita hukum (*rechtsidee* atau *idea of law*) yang dianut dalam masyarakat kedalam berbagai aturan hukum positif, lembaga hukum dan proses perilaku birokrasi pemerintahan dan warga masyarakat²⁸.

Sudah semestinya setiap umat manusia setara dimuka hukum (*Equality Before The Law*), hal tersebut merupakan pandangan HAM yang diperkuat timbulnya negara hukum dan negara demokrasi karena dengan adanya asas persamaan di muka hukum tersebut kemudian dapat mewujudkan Hak Atas Kebebasan. Untuk itu lahirlah teori kontrak sosial (*Social Contract Theory*) oleh JJ Rousseau, teori Trias Politika oleh Montesquieu (*Liberte*,

²⁶ Janedjri M. Gaffar, *Op.Cit.*, 93.

²⁷ Yusuf Eko Nahuddin. Angga Prastyo, 2020, “Hubungan agama dengan Pancasila dalam perspektif konstitusi”, *Jurnal Cakrawala Hukum*, 11 no. 3, 26.

²⁸ Nyana Wangsa, dan Krisrtian, *Hermeneutika Pancasila Orsinalitas dan Bahasa Hukum Indonesia*, (Refika Aditama, 2015), 68-69.

Egalite, Fraternalite kebebasan, Persamaan, Persaudaraan), teori hukum kodrati oleh John Locke di Inggris dan Thomas Jefferson di Amerika Serikat dengan hak-hak dasar kebebasan dan persamaan yang dirancangnya. Dalam International *Convention on Civil and Political Rights* (ICCPR)/Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik, turut serta seseorang dalam pemerintahan dinegerinya dapat terlihat pada saat pemilu melalui hak masyarakat mengeluarkan pendapatnya dan memiliki hak untuk memilih dan dipilih. Hal tersebut adalah seperti dikemukakan oleh Majda EL Muhtaj.

Menurutnya Pemilu berketerampilan positif pada HAM pada tiga aspek penting, yakni:

1. Hak untuk ambil bagian dalam pemerintahan (*the right to take part in government*); dan
2. Hak memilih dan dipilih (*the right to vote and to be elected*); dan 3. Hak akses yang setara untuk pelayanan publik (*the right to equal access to public service*).

Memilih kepala daerah melalui DPRD tidak menjamin bahwa kepala daerah yang terpilih akan memenuhi kehendak masyarakat di daerah. Robert Endi Jaweng, selaku Direktur Eksekutif Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), menegaskan bahwa DPRD akan lebih mengutamakan kepentingannya sendiri bahkan jika hal tersebut bertentangan dengan kepentingan rakyat.²⁹ Karena itu, partisipasi masyarakat dalam proses pemilihan kepala daerah menjadi kurang penting.³⁰ Masalah ini berasal dari fakta bahwa DPRD juga mewakili kepentingan khusus tertentu yang dapat mempengaruhi keputusan mereka.³¹ Oleh karena itu, sangat mungkin bahwa para anggota DPRD masih dihantui oleh kepentingan politik semata dalam menjalankan tugas mereka.

Dalam era demokrasi representatif Indonesia yang ada saat ini, terjadi berbagai peristiwa di dalam kelembagaan DPRD yang menunjukkan adanya gejala krisis demokrasi representatif.³² Situasi ini tentu saja menjadi tanda negatif yang dapat mengurangi kepercayaan publik terhadap institusi demokrasi representatif. Kepercayaan publik semakin menurun akibat banyaknya kasus korupsi yang melibatkan beberapa anggota DPRD. Contoh

²⁹ Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Tolak Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD, <https://www.kppod.org/berita/view?id=355>, 5 September 2014, dikunjungi pada 18 Juli 2019.

³⁰ Mustafa Lutfi, Hukum Sengketa Pemilihan di Indonesia; Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi, (Yogyakarta: UII Press, 2010), 127.

³¹ Didik Sukriono, 2009, "Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia", *Jurnal Konstitusi Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan Malang*, 23.

³² Abdur Rozaki, Sunaji Zamroni, Titok Hariyanto, dan M. Zainal Anwar, *Dari Representasi Simbolik Menuju Representasi Substantif*, Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment, 2014, hlm. 17.

kasus yang jelas adalah kasus suap pembahasan APBD-P Kota Malang yang melibatkan 41 anggota DPRD Kota Malang.³³ Hal ini sangat ironis karena wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi dari rakyat justru mengabaikan amanah yang diberikan oleh rakyat. Berdasarkan fakta ini, masyarakat tentu tidak akan sepenuhnya memberikan kepercayaan kepada DPRD untuk memilih kepala daerah yang kompeten dan sesuai dengan kehendak masyarakat. Survei terbaru Litbang Kompas menunjukkan mayoritas responden, yaitu 87,6 persen, menganggap lebih baik jika kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat.³⁴ Hanya 10,2 persen yang menyatakan bahwa pemilihan oleh DPRD lebih baik, dan sisanya 2,2 persen tidak menjawab atau tidak tahu.

Selain itu, jika kepala daerah dipilih melalui DPRD, maka masyarakat akan kehilangan kesempatan untuk terlibat secara langsung dalam pemerintahan daerah melalui pemilihan kepala daerah. Ini mungkin menyebabkan jarak antara kepala daerah dan masyarakat di daerah semakin jauh, sehingga masyarakat tidak akan mengetahui visi dan misi kepala daerahnya.³⁵ Pemilihan kepala daerah melalui DPRD juga dapat menciptakan ketergantungan kepala daerah pada DPRD, yang kemudian lebih bertanggung jawab kepada DPRD daripada rakyat yang dipimpinnya.³⁶ Hal ini bertentangan dengan prinsip dasar demokrasi yang menempatkan pemimpin sebagai pelayan masyarakat, bukan sebagai pelayan DPRD.³⁷ Indonesia menganut kedaulatan rakyat, yang artinya kehendak umum dari semua individu sebagai satu bangsa harus diwujudkan dalam undang-undang yang mencerminkan kepentingan umum. Salah satu ciri negara hukum yang demokratis adalah penyelenggaraan pemilihan umum untuk memilih pemimpin secara langsung. Pemilihan umum juga merupakan sarana penting untuk penyaluran hak asasi warga negara. Oleh karena itu, pemerintah harus menjamin pelaksanaan pemilihan umum yang jujur, adil, bebas, dan rahasia untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Perubahan pada UUD 1945 juga telah menegaskan ketentuan mengenai pemilihan umum (pemilu) sebagai wahana

³³ Haris Fadhil, "Perjalanan Kasus Korupsi 41 Anggota DPRD Malang Hingga PAW Massal", <https://news.detik.com/berita/d-4206487/perjalanan-kasus-korupsi-41-anggotadprd-malang-hingga-paw-massal>, 11 September 2018, (diakses 15 Juli 2019).

³⁴ Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Tolak Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD, <https://www.kppod.org/berita/view?id=355>, 5 September 2014, (diakses 8 Juli 2019).

³⁵ Janedjri M. Gaffar, *Op.Cit.*, 136-137

³⁶ Rudi Hauter, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal", Jakarta: Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia dan *Konrad Adenauer Stiftung*, 2003, 106-107

³⁷ Andi Suhardiyanto dan Puji Lestari, "Partisipasi Politik Perempuan: Studi Perempuan dalam Pemilihan Kepala Daerah Jawa Tengah Tahun 2008", *Forum Ilmu Sosial*, 35 no. 2, (2008), 95.

pelaksanaan kedaulatan rakyat. Hal ini menjamin penyelenggaraan pemilu secara teratur dan kualitasnya yang jujur, adil, bebas, dan rahasia

Penggunaan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil tersebut merupakan konsekuensi sebagai pelaksanaan pemilihan secara demokrasi. Hal ini juga sependapat dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia : "Dalam menjabarkan maksud "dipilih secara demokrasi" dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, pembuat Undang-Undang telah memilih cara pemilihan Kepala daerah secara langsung, maka sebagai konsekuensi logisnya, asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum harus tercermin dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber). Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan gubernur, bupati dan walikota, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, mulai dari Pasal 59 sampai Pasal 93. Hal ini memberikan peran yang lebih besar bagi kepala dan wakil kepala daerah, selain sebagai wakil pemerintah pusat. Dengan terpilih secara demokratis, kepala dan wakil kepala daerah dapat melaksanakan pembangunan yang sesuai dengan kehendak rakyat di daerah, tetapi tetap harus memperhatikan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, penting untuk tidak salah dalam memahami otonomi daerah secara luas, sehingga tidak terlalu berlebihan dan mengancam nilai-nilai luhur yang terkandung di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Pemilihan umum dianggap sebagai salah satu instrumen penting dalam sistem demokrasi. Hal ini karena pemilihan langsung kepala daerah dianggap sebagai bentuk partisipasi politik yang memungkinkan rakyat daerah menentukan figur pemimpin yang sesuai dengan harapan mereka. Perlunya pemilihan langsung kepala daerah didasarkan pada fakta bahwa pemilihan umum membuka peluang bagi calon pemimpin yang sesuai dengan keinginan mayoritas rakyat. Oleh karena itu, tidak konsisten jika suatu pemerintah menyatakan dirinya sebagai pemerintahan demokrasi tetapi tidak didasarkan pada hasil pemilihan umum. Selain sebagai mekanisme bagi rakyat untuk memilih wakil, pemilihan umum juga dapat dilihat sebagai proses evaluasi dan pembentukan kembali kontrak sosial. Kekuasaan tertinggi di tangan rakyat dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri melalui aturan hukum, termasuk konstitusi sebagai produk kesepakatan tertinggi dari

seluruh rakyat. Melalui pemilihan umum, rakyat akan menyerahkan sebagian haknya, terutama hak yang berkaitan dengan ekonomi, sosial, dan budaya. Pemilihan umum yang melibatkan masyarakat secara langsung akan lebih mengakomodir ruang partisipasi langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Terbukanya ruang partisipasi langsung ini akan meningkatkan hubungan antara kepala daerah dan masyarakat di daerah. Dengan demikian, aspirasi, agregasi, dan artikulasi suara rakyat dapat dengan mudah tersalurkan kepada kepala daerah terpilih. Karena rakyat memilih kepala daerah secara langsung, kepala daerah akan merasa bertanggung jawab secara moral karena merasa dipilih langsung oleh rakyat.

Selama ini, kepemimpinan nasional di daerah belum pernah ditentukan oleh rakyat secara langsung sejak Indonesia merdeka hingga masa reformasi. Hal ini menimbulkan kekhawatiran di daerah, sehingga muncul gagasan untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung. Perubahan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis”, namun pemilihan kepala daerah secara langsung baru diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang telah beberapa kali diubah, dan terakhir diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan solusi untuk mencapai keseimbangan dalam distribusi kekuasaan pemerintah daerah, dan Undang-Undang Dasar 1945 sudah mempunyai keinginan yang kuat untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, jika pemilihan kepala daerah tidak dilaksanakan secara langsung, akan menimbulkan pertentangan prinsip dalam Undang-Undang Dasar 1945, karena tidak memenuhi asas keadilan yang merata.

Asas keadilan yang merata menuntut agar hukum nasional terus meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat secara merata. Jika ada ketidakadilan dalam hal ini, maka hal tersebut dapat memberikan dampak pada rakyat maupun kepala daerah. Rakyat akan merasa tidak adil karena mereka tidak dapat memilih langsung pemimpin yang diinginkan. Sementara kepala daerah juga akan merasa tidak adil karena lembaga kekuasaan politik yang memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan politik, seperti DPR, DPD, DPRD, Presiden, dan Wakil Presiden, dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Sebagai lembaga eksekutif daerah, posisi kepala daerah seharusnya sama dengan

lembaga-lembaga tersebut. Alasan politis dalam hal ini adalah untuk mendapatkan legitimasi kekuasaan dari dukungan mayoritas rakyat setempat, serta sebagai upaya untuk mewujudkan demokrasi dan demokratisasi di daerah.

Semangat di balik implementasi pemilihan kepala daerah secara langsung adalah sebagai bentuk koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung di masa sebelumnya, di mana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD. Seiring dengan semangat tersebut, ada beberapa argumen dan asumsi yang memperkuat pentingnya pemilihan kepala daerah secara langsung. Pertama, pemilihan langsung diperlukan untuk meningkatkan akuntabilitas para elit politik lokal, termasuk kepala daerah. Kedua, pemilihan langsung diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan di tingkat lokal. Ketiga, pemilihan langsung akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena memberikan peluang lebih terbuka bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah dan/atau daerah.

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

Tidak hanya konflik masyarakat, diselenggarakannya pemilukada secara langsung juga telah memakan anggaran yang sangat besar. Sebagai contoh ialah Pilkada Jawa Timur 2018 dimana anggaran yang diajukan oleh KPU ialah sebesar 817 miliar untuk pemilihan umum Gubernur, Bupati, dan Walikota di Jawa Timur. Sungguh angka yang fantastis bahwa hanya untuk menyelenggarakan pemilukada di satu daerah provinsi saja hingga menghabiskan ratusan triliun rupiah. Padahal, di lain sektor, beberapa daerah di Jawa Timur masih memerlukan adanya perbaikan dan pembangunan. Seperti contoh adalah di Kota Surabaya. Saat ini, Surabaya sedang membutuhkan pembangunan rumah sakit baru yang dikelola pemerintah, dimana jumlah pasien yang membutuhkan pengobatan ternyata tidak

sebanding dengan jumlah kamar yang tersedia. Akibatnya, jumlah pasien membludak. Seperti biaya yang dibutuhkan untuk membangun sebuah rumah sakit di Surabaya ialah sebesar 300 miliar rupiah. Apabila kemudian biaya pemilukada kota Surabaya sebesar 817 miliar tersebut dialokasikan untuk biaya pembangunan rumah sakit daerah, tentu dengan demikian akan membantu mewujudkan kesejahteraan masyarakat Surabaya.

Terlebih bahwa dalam Pasal 34 ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.” Maka bukanlah sebuah kemustahilan ketika kemudian biaya pemilukada dialokasikan untuk kepentingan fasilitas umum, dan terkait pemilihan kepala daerah akan menjadi tugas DPRD. Belum lagi, apabila kemudian pemilihan kepala daerah tersebut dilaksanakan dalam dua putaran. Seperti contoh terjadinya dua putaran pemilukada Kota Surabaya 2004, KPUD Surabaya telah menganggarkan biaya Pilkada sebesar 32 miliar dimana untuk sekali putaran pemilihan Gubernur Jatim, anggarannya dipatok Rp. 24 miliar.

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

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

hanya dijadikan tameng untuk menunjukkan bahwa sebuah sistem politik adalah demokratis dimana kebanyakan pemilu seringkali dilaksanakan lebih sebagai formalitas politik semata.

Kelebihan dan kekurangan Pilihan melalui DPRD

Kelebihan	Kekurangan
<p>a) Mampu menekan biaya pelaksanaan. negara akan mampu menghemat trilyunan rupiah.</p> <p>b) Mampu menekan potensi terjadinya konflik horizontal. ini bisa dikatakan sangat signifikan.</p> <p>c) Pilkada ini juga akan mengurangi biaya-biaya kampanye yang dikeluarkan calon kepala daerah.</p> <p>d) Sebagai catatan pinggir juga, Pilkada ini tidak menjamin Kepala Daerah Terpilih Tidak akan melakukan Korupsi.</p>	<p>a) Tidak mampu merepresentasikan aspirasi rakyat mayoritas atau keterwakilan rakyat.</p> <p>b) Legitimasi Kepala Daerah lemah dikarenakan kualitas demokrasi yang rendah dan tidak melibatkan rakyat yang ada.</p> <p>c) Sulit menghasilkan pemimpin terbaik dari tokoh-tokoh yang ada di daerah tersebut. Pilihan DPRD cenderung hanya pada tokoh-tokoh yang dikenal oleh DPRD saja.</p> <p>d) Memperbesar peluang terjadinya politik transaksional “wani piro” antara calon kepala daerah dengan legislative pada saat proses pilkada berlangsung.</p> <p>e) Membuat legislatif menjadi superior terhadap eksekutif. Legislatif bukannya mengawasi eksekutif bahkan mengendalikan eksekutif. Ini membuat eksekutif lebih mementingkan kepentingan legislatif daripada kepentingan rakyat.</p>

6. Penutup

6.1. Kesimpulan

Urgensi pemilihan kepala daerah secara tidak langsung atau melalui pemilihan oleh DPRD memang lebih efektif karena dapat menekan anggaran politik yang harus dikeluarkan oleh padangan calon kepala daerah, dan juga meminimalisir/mencegah terjadinya bentrokan atau perdebatan di masyarakat yang dilakukan antara pendukung pasangan calon kepala daerah.

Pemilihan kepala daerah secara langsung melalui pemilihan oleh rakyat mengingat partisipasi masyarakat akan lebih diutamakan dan melalui pemilihan umum ini masyarakat lebih mengetahui apa visi dan misi dari pasangan calon dan kepala daerah yang terpilih nanti akan memiliki ikatan yang lebih dekat dengan masyarakat karena masyarakat itu sendirilah yang menentukan figur yang akan memimpin daerahnya sendiri.

6. 2. Saran

Dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah tidak langsung melalui perwakilan anggota Dewan Perwakilan Daerah, penting bagi anggota DPRD untuk memahami bahwa mereka mewakili kehendak rakyat, sehingga kepala daerah yang dipilih harus sesuai dengan harapan rakyat. Namun, kekurangan dalam sistem pemilihan kepala daerah secara tidak langsung oleh DPRD terkait dengan pengaruh partai politik dalam pemilihan yang tidak selalu demokratis. Oleh karena itu, perlu dilakukan peningkatan sosialisasi politik terhadap anggota DPRD untuk memperbaiki pemahaman mereka mengenai pemilihan kepala daerah dengan cara-cara yang dapat mengatasi kekurangan pemilihan kepala daerah melalui DPRD.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abdur Rozaki, Sunaji Zamroni, Titok Hariyanto, dan M. Zainal Anwar, *Dari Representasi Simbolik Menuju Representasi Substantif*, Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment, 2014.
- Mustafa Lutfi, "Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia; Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi", Yogyakarta: UII Press, 2010.
- Nyana Wangsa, dan Krisrtian, *Hermeneutika Pancasila Orsinalitas dan Bahasa Hukum Indonesia*, Bandung : Refika Aditama, 2015.
- Riwanto Titosudarmo, *Mencari Indonesia: Demografi Politik Pasca Soeharto*, Jakarta: LIPI Press, 2007.
- Rudi Hauter, *Pemilihan Langung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, Jakarta: Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia dan Konrad Adenauer Stiftung, 2003

Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM kementerian Hukum dan HAM, Peran Pemerintah Dalam Melakukan Pemantauan Pengawasan Pilkada melalui Pelibatan Masyarakat, Pohon Cahaya 2017.

Jurnal

Agus Budi Susilo. Reformulasi Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Atau Pejabat Pemerintahan Dalam Konteks Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Jurnal Hukum dan Peradilan, 2 no. 2 (2013).

Anwar C, Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara, 2011.

Ahmad Rifa'i dan Sri Kusriyah, Peran Partai Politik Dalam Pengawasan Terhadap Kadernya Yang Duduk Di DPRD Untuk Meningkatkan Kualitas Perwakilan, Jurnal Hukum Khaira Ummah, 12 no. 4, (2017).

Andi Suhardiyanto dan Puji Lestari, "Partisipasi Politik Perempuan: Studi Perempuan dalam Pemilihan Kepala Daerah Jawa Tengah Tahun 2008", *Forum Ilmu Sosial*, 35 no. 2, (2008).

Ali Marwan Hsb, "Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013 (*The Democratic of Regional Election Based on Constitutional Court Decisions Number 97/PUU-IX/2013*)", Jurnal Legislasi Indonesia, 13 no. 3, (2016).

Esty Ekawati, Dari Representasi Politik Formal ke Representasi Politik Non-Elektoral, Jurnal Penelitian Politik, 11 no. 2, (2014), 130

Jonasmer Simatupang dan Muhammad Subekhan, "Pengaruh Budaya Politik Uang dalam Pemilu Terhadap Keberlanjutan Demokrasi Indonesia", *Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*, 4 no. 3, (2018).

Nunik Nurhayati, Ela Mayasari, Athaya Naurah Fa Nu'ma, Yoga Dwi Laksana Kedaulatan Negara Indonesia: Makna dan Implementasi Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945. *Amnesti: Jurnal Hukum* Vol. 4 No. 1 (2022)

Ni Ketut Sudianing, Ketut Agus Seputra. Peran Sistem Informasi Pemerintahan Daerah Dalam Menunjang Peningkatan Kualitas Perencanaan Pembangunan Daerah. *Locus Majalah Ilmiah FISIP*, 11 no. 2 (2019).

Yusuf Eko Nahuddin. Angga Prastyo, "Hubungan agama dengan Pancasila dalam perspektif konstitusi", *Jurnal Cakrawala Hukum*, 11 no. 3 (2020).

SUMBER UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

SUMBER INTERNET

Hadjah Alaydrus, Bisnis com 09 Desember 2020:09.28 Wib

Tim Meta Bangka 03, 27 Desember 2022, 23:10 Wib

Safyra Primadhyta, Menteri Tjahjo: Pilkada Serentak Malah Boros Biaya, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180122132009-532-270670/menteritjahjopilkada-serentak-malah-boros-biaya> 22 Januari 2018, diakses pada 18 Juli 2019

Biaya Tinggi Pemilihan Kepala Daerah, <https://kolom.tempo.co/read/1100242/biaya-tinggi-pemilihan-kepala-daerah/full&view=ok>, 25 Juni 2018, diakses pada 18 Juli 2019

Dylan Aprialdo Rachman, Kaleidoskop 2018: 29 Kepala Daerah Terjerat Kasus Korupsi, <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/18/12495661/kaleidoskop-2018-29kepala-daerah-terjerat-kasus-korupsi?page=all>, 18 Desember 2018, diakses pada 18 Juli 2019.

Haris Fadhil, "Perjalanan Kasus Korupsi 41 Anggota DPRD Malang Hingga PAW Massal", <https://news.detik.com/berita/d-4206487/perjalanan-kasus-korupsi-41->

anggotadprd-malang-hingga-paw-massal, 11 September 2018, dikunjungi pada 15 Juli 2019.