



DINAMIKA PEMILIHAN GUBERNUR

**DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA
Komparasi Sistem Orde Baru dan Orde Reformasi**



**Dr. H. Catur Sugeng Susanto, S.H., M.H., M.Sc.
Assoc. Prof. Dr. H. Syafriadi, S.H., M.H.**

**Kata Pengantar:
Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum.**

DINAMIKA PEMILIHAN GUBERNUR

DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA
Komparasi Sistem Orde Baru dan Orde Reformasi



DINAMIKA PEMILIHAN GUBERNUR

DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA
Komparasi Sistem Orde Baru dan Orde Reformasi

Dr. H. Catur Sugeng Susanto, S.H., M.H., M.Sc.
Assoc. Prof. Dr. H. Syafriadi, S.H., M.H.

Kata Pengantar:
Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum.



RAJAWALI PERS
Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
DEPOK

Hak cipta 2025, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

01.2025.00444.00.02.001

Dr. H. Catur Sugeng Susanto, S.H., M.H., M.Sc.

Assoc. Prof. Dr. H. Syafridi, S.H., M.H.

DINAMIKA PEMILIHAN GUBERNUR

DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Komparasi Sistem Orde Baru dan Orde Reformasi

xxii, 226 hlm., 23 cm

ISBN 978-623-08-1885-1

Cetakan ke-1, September 2025

Hak penerbitan pada Rajawali Pers, Depok

Copy Editor : Rara Aisyah Rusdian

Setter : Khoirul Umam

Desain cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Rajawali Printing

RAJAWALI PERS

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwinanggung, No.112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16456

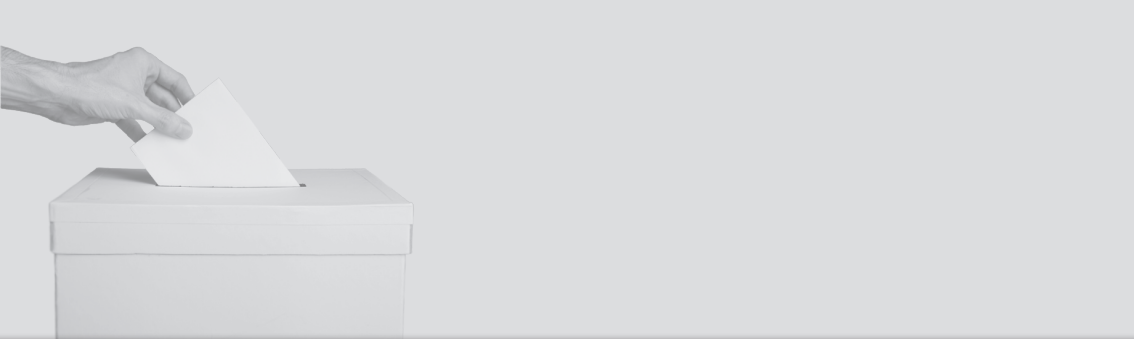
Telepon : (021) 84311162

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id

<http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Jakarta-16456 Jl. Raya Leuwinanggung No. 112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpojan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Blok B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.



KATA PENGANTAR

Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum.

Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Riau

Pemilihan kepala daerah, dalam hal ini gubernur, di Indonesia mengalami dinamika yang signifikan dari satu rezim ke rezim berikutnya. Pada masa Orde Baru, berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, mekanisme pemilihan kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, namun sifatnya sangat terbatas dan cenderung simbolik. Dalam praktiknya, figur kepala daerah yang akan menjabat harus memperoleh restu atau persetujuan dari pemerintah pusat terlebih dahulu. Hal ini mencerminkan sentralisasi kekuasaan dan kontrol yang kuat dari rezim pusat terhadap pemerintahan daerah. Setelah berakhirnya Orde Baru dan memasuki era Reformasi, terjadi perubahan paradigma dalam sistem pemerintahan, dari yang sebelumnya otoriter menuju sistem yang lebih demokratis. Perubahan tersebut ditandai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini memberikan ruang yang lebih besar bagi daerah untuk mengelola urusan pemerintahannya sendiri, termasuk dalam proses pemilihan kepala daerah.

Pada fase awal Reformasi ini, meskipun pemilihan kepala daerah masih dilakukan oleh DPRD, namun kewenangan dalam menentukan calon kepala daerah mulai beralih dari pemerintah pusat ke partai-

partai politik. Partai-partai yang memiliki kursi di DPRD memainkan peran penting dalam proses pencalonan, sehingga muncul pergeseran otoritas dari negara ke elit partai. Dengan kata lain, jika pada masa Orde Baru kepala daerah ditentukan oleh kehendak pusat, maka pada awal era Reformasi, kekuasaan tersebut berpindah ke tangan elit partai di tingkat lokal. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi titik awal perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, termasuk dalam hal mekanisme pemilihan kepala daerah. Meskipun masih menganut sistem pemilihan tidak langsung (*indirect election*) melalui DPRD, undang-undang ini menandai berakhirnya dominasi pemerintah pusat dalam menentukan kepala daerah. Reformasi sistem pemerintahan yang lebih demokratis kemudian berlanjut hingga Indonesia memasuki fase pemilihan langsung (*direct election*), yang menjadi ciri khas demokrasi modern.

Pemilihan kepala daerah secara langsung menempatkan rakyat sebagai aktor utama dalam menentukan pemimpinnya. Prinsip ini sejalan dengan semangat demokrasi yang sering dikaitkan dengan pernyataan Abraham Lincoln: *“from the people, by the people, and for the people.”* Dalam konteks Indonesia, pemilihan langsung mencerminkan pelaksanaan asas kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa *“kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”* Pelaksanaan pemilihan langsung secara formal diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi tonggak konstitusional dimulainya *direct election* bagi kepala daerah, termasuk gubernur. Perubahan ini tidak hanya bersifat prosedural, tetapi juga mencerminkan pergeseran paradigma politik hukum dari sistem perwakilan yang elitis menuju sistem demokrasi yang partisipatif.

Apakah pemilihan langsung (*direct election*) merupakan mekanisme yang paling ideal dalam memilih kepala daerah? Jawabannya belum tentu. Meskipun sistem ini menawarkan partisipasi rakyat secara langsung dalam menentukan pemimpinnya, efektivitas, dan kesesuaiannya tetap perlu dikaji secara kontekstual. Sejarah ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah terus mengalami perubahan, menyesuaikan dengan dinamika politik, kebutuhan demokratisasi, dan regulasi yang berlaku pada tiap periode.

Dengan kata lain, sistem *direct election* bukanlah mekanisme yang statis dan final. Ia merupakan bagian dari proses politik hukum yang selalu terbuka terhadap evaluasi dan penyempurnaan. Pilihan terhadap sistem pemilihan, apakah langsung atau tidak langsung, hendaknya tidak sekadar dilihat dari segi idealisme demokratis semata, tetapi juga mempertimbangkan kapasitas kelembagaan, budaya politik lokal, serta dampaknya terhadap stabilitas pemerintahan daerah.

Buku berjudul *DINAMIKA PEMILIHAN GUBERNUR DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA: Komparasi Sistem Orde Baru dan Orde Reformasi* yang ditulis Dr. H. Catur Sugeng Susanto, S.H., M.H., M.Sc. dan Assoc. Prof. Dr. H. Syafriadi, S.H., M.H. mengulas pelaksanaan pemilihan kepala daerah dalam dua rezim yang berbeda: Orde Baru dan Orde Reformasi. Dalam pandangan saya, para penulis yang saya kenal dengan baik kapasitas akademiknya, berhasil menyajikan analisis yang tidak hanya deskriptif, tetapi juga reflektif dan kritis terhadap perubahan-perubahan sistemik yang terjadi dalam praktik ketatanegaraan Indonesia dengan membandingkan sistem pemilihan dalam dua orde yang berbeda itu. Melalui pendekatan politik hukum dan tinjauan konstitusional, buku ini memetakan bagaimana mekanisme pemilihan gubernur tidak pernah lepas dari dinamika kekuasaan, baik pada masa dominasi sentralistik rezim Orde Baru maupun pada era demokratisasi pasca-Reformasi. Para penulis tidak sekadar menyoroti pergeseran regulasi dan teknis pemilihan, tetapi juga menelusuri logika politik yang melatarbelakanginya serta dampaknya terhadap hubungan pusat-daerah. Lebih dari itu, buku ini memberikan kontribusi penting dalam memperkaya diskursus tentang demokrasi lokal dan otonomi daerah di Indonesia. Dengan membandingkan dua era yang berbeda, pembaca diajak untuk memahami bahwa pemilihan kepala daerah bukan semata-mata persoalan prosedural, melainkan mencerminkan pergulatan antara kedaulatan rakyat, desain kelembagaan, dan kepentingan politik yang lebih luas. Buku ini sangat relevan dibaca oleh akademisi, praktisi pemerintahan, serta siapa pun yang peduli terhadap arah dan masa depan demokrasi daerah di Indonesia.

Yang menarik, buku ini tidak hanya mengurai perubahan formal dalam peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah, tetapi juga mengajak pembaca memahami logika politik dan struktur kekuasaan yang membentuknya. Pendekatan seperti ini

menjadi sangat penting dalam studi-studi ketatanegaraan kontemporer, khususnya di tengah perdebatan publik mengenai efektivitas pemilihan kepala daerah secara langsung, desain pilkada serentak, serta implikasi konstitusional dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXI/2024, yang memisahkan pelaksanaan pemilu ke dalam dua ranah besar: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah. Selain menganalisis kerangka hukum positif, buku ini juga memperkenalkan dan mengelaborasi gagasan tentang konstitusi yang dinamis, yakni sebuah pendekatan yang memandang konstitusi tidak sebagai teks yang kaku dan final, melainkan sebagai instrumen yang hidup, lentur, dan adaptif terhadap perubahan sosial-politik yang terus berlangsung. Gagasan ini, yang juga dikembangkan oleh banyak penulis buku dan karya-karya ilmiah lain dalam jurnal bereputasi, sejatinya juga telah menjadi bagian dari diskursus akademik yang luas dalam literatur hukum tata negara, di mana sejumlah pemikir menyatakan bahwa keberlangsungan demokrasi membutuhkan konstitusi yang mampu berinteraksi aktif dengan konteks zamannya. Dalam kaitannya dengan pemilihan kepala daerah, dinamika ini tidak dapat dilepaskan dari problematika *desentralisasi asimetris*, yaitu pengakuan konstitusional terhadap keberagaman kapasitas, kebutuhan, dan karakteristik daerah dalam satu kesatuan negara. Dalam konteks ini, metode pemilihan kepala daerah yang berbeda telah diterapkan di beberapa provinsi di Indonesia, seperti Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua, dan Papua Barat sebagai bentuk pengakuan terhadap kekhususan dan keistimewaan daerah-daerah tersebut.

Saya menilai bahwa buku ini secara cermat dan argumentatif berhasil menunjukkan bahwa pemilihan gubernur, sebagai bagian dari arsitektur demokrasi lokal, tidak dapat dipisahkan dari relasi yang dinamis antara pusat dan daerah—relasi yang pada kenyataannya tidak selalu bersifat simetris. Oleh karena itu, pilihan terhadap sistem pemilihan kepala daerah—baik secara langsung maupun melalui mekanisme khusus—harus senantiasa mempertimbangkan konteks sosial-politik, kebutuhan akan stabilitas nasional, serta penghormatan terhadap kekhususan daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan mengangkat isu desentralisasi asimetris ini, buku ini memperluas cakrawala berpikir kita bahwa demokrasi lokal tidak selalu harus seragam, melainkan harus sensitif terhadap pluralitas

institusional dan sejarah politik daerah. Dalam konteks inilah, pemilihan kepala daerah menjadi tidak hanya soal prosedur elektoral, tetapi juga bagian dari rekayasa konstitusional yang menghargai diferensiasi dalam kesatuan. Dengan menyajikan kombinasi antara analisis normatif, refleksi politik hukum, dan tawaran gagasan konseptual, buku ini layak menjadi rujukan penting bagi siapa pun yang ingin memahami secara utuh dinamika pemilihan kepala daerah dan arah reformasi ketatanegaraan Indonesia ke depan.

Pada akhirnya, buku ini bukan hanya hadir untuk menambah referensi ilmiah di tengah padatnya perdebatan soal pemilihan kepala daerah, tetapi juga sebagai panggilan intelektual untuk berpikir ulang: apakah demokrasi lokal kita benar-benar bekerja untuk rakyat, atau justru terperangkap dalam rutinitas elektoral tanpa substansi? Dengan mengurai simpul sejarah, membedah logika politik, dan menawarkan kerangka konseptual seperti konstitusi dinamis dan desentralisasi asimetris, para penulis mengingatkan kita bahwa sistem pemerintahan bukanlah warisan yang beku, melainkan arena yang terus bergerak, ditantang, dan diperjuangkan. Buku ini tidak sekadar layak dibaca tetapi juga perlu direnungkan.*





PRAKATA

Pemilihan kepala daerah, khususnya gubernur, telah menjadi salah satu titik krusial dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Ia tidak hanya merupakan praktik demokrasi elektoral semata, tetapi juga cermin dari konfigurasi kekuasaan yang terus berubah antara pusat dan daerah, antara negara dan warga negara, antara legitimasi hukum dan dinamika politik. Di balik prosedur pemungutan suara dan tahapan elektoral, pemilihan gubernur menyimpan narasi panjang tentang bagaimana negara memandang otonomi, bagaimana rakyat diberi ruang untuk menentukan pemimpinnya, serta bagaimana kekuasaan politik beroperasi dalam kerangka konstitusional.

Dalam dua rezim yang sangat kontras (Orde Baru dan Orde Reformasi) mekanisme pemilihan gubernur mengalami perubahan yang bukan hanya bersifat prosedural, tetapi juga paradigmatis. Pada masa Orde Baru, pemilihan gubernur berlangsung dalam sistem yang terpusat, birokratis, dan sarat intervensi kekuasaan pemerintah pusat. Legalitas lebih diutamakan daripada legitimasi; loyalitas politik lebih diprioritaskan ketimbang suara rakyat. Gubernur menjadi perpanjangan tangan pemerintah pusat, bukan representasi aspirasi daerah. Namun, memasuki era Reformasi, *lanskap* ini berubah drastis. Pemilihan langsung diperkenalkan sebagai bagian dari komitmen terhadap

demokratisasi dan desentralisasi kekuasaan. Rakyat kini menjadi subjek aktif dalam menentukan pemimpinnya di tingkat provinsi. Kendati demikian, perubahan dari sistem yang kaku menuju sistem yang lebih terbuka tidak serta-merta membawa solusi final. Sistem baru yang diharapkan membawa demokrasi substantif justru membuka ruang bagi praktik-praktik baru yang tak kalah problematik: politik uang, mobilisasi identitas, kooptasi elite lokal, serta melemahnya kontrol terhadap kekuasaan yang didapat melalui popularitas semata. Maka, pemilihan gubernur hari ini tidak sekadar merefleksikan perbedaan antara dua sistem politik, melainkan juga memperlihatkan tantangan laten dalam membangun demokrasi konstitusional yang benar-benar inklusif dan responsif terhadap kepentingan publik.

Buku ini lahir dari suatu kegelisahan akademik dan keprihatinan konstitusional. Ketika pemilihan kepala daerah, khususnya gubernur, terus menjadi sorotan publik, baik dalam praktik maupun pengaturannya, muncul kebutuhan mendesak untuk merefleksikan kembali apakah arah demokrasi lokal Indonesia telah sesuai dengan cita-cita konstitusi. Di tengah derasnya wacana peninjauan ulang sistem pemilihan langsung, baik melalui wacana pemilihan oleh DPRD maupun usulan penguatan kontrol pusat atas daerah, muncul pertanyaan yang lebih mendalam: sejauh mana pemilihan gubernur saat ini benar-benar mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat yang menjadi fondasi utama negara hukum demokratis?

Transisi dari sistem penunjukan pusat yang berlaku selama Orde Baru, dan kemudian diformalkan pemilihannya melalui DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) menuju pemilihan langsung oleh rakyat pada era Reformasi memang merupakan capaian penting dalam proses demokratisasi. Namun, perubahan ini tidak berjalan dalam ruang hampa. Di balik semangat demokrasi elektoral yang tumbuh, mengendap pula persoalan-persoalan struktural: dari fragmentasi politik lokal, di mana elite lokal memonopoli sumber daya politik, hingga tingginya biaya demokrasi, yang pada akhirnya memaksa calon kepala daerah bergantung pada oligarki ekonomi dan kekuatan modal. Tidak hanya itu, pemilihan langsung juga membuka ruang bagi pelembagaan kekuasaan oligarkis, yang muncul dalam wujud dinasti politik, kooptasi partai, hingga praktik-praktik transaksional yang mengikis integritas

demokrasi. Maka, alih-alih memperkuat hubungan antara rakyat dan pemimpinnya, sistem yang ada saat ini justru berisiko memperlemah substansi dari kedaulatan rakyat itu sendiri. Dalam konteks inilah, buku ini mencoba memberikan ruang kontemplatif sekaligus analitis untuk menilai arah pembaruan sistem pemilihan gubernur di Indonesia. Lebih dari sekadar evaluasi teknis atau yuridis, buku ini menghadirkan kerangka berpikir konstitusional yang dinamis, bahwa perubahan hukum bukan hanya soal prosedur, tetapi harus pula menjawab problematika keadilan, partisipasi, dan akuntabilitas dalam konteks sosial-politik yang nyata.

Pada masa Orde Baru, pemilihan gubernur berada di bawah kendali ketat pemerintah pusat. Presiden, melalui Menteri Dalam Negeri dan struktur birokrasi vertikal seperti Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum dan Daerah, memegang kendali penuh terhadap proses seleksi, penunjukan, hingga pelantikan gubernur. Meskipun secara formal proses pemilihan tetap berlangsung di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tingkat provinsi, sesungguhnya ruang deliberasi politik lokal hampir tidak ada. Nama-nama calon yang diajukan telah “disiapkan”, dan sering kali hanya satu nama yang diajukan untuk “dipilih” secara aklamasi oleh DPRD, yang pada dasarnya tunduk pada kontrol partai politik dominan, yaitu Golkar, dan kekuasaan eksekutif pusat. Model ini mencerminkan desain kekuasaan yang sangat hierarkis dan sentralistik, di mana kewenangan pemerintah pusat tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga ideologis dan politis. Daerah diposisikan sebagai perpanjangan tangan pusat, bukan sebagai subjek politik yang otonom. Sistem ketatanegaraan saat itu tidak memberikan ruang berarti bagi rakyat daerah untuk menyuarakan preferensinya secara langsung. Demokrasi lokal dipinggirkan dalam kerangka stabilitas nasional dan integrasi politik, dua mantra utama yang digunakan rezim Orde Baru untuk membenarkan kontrol penuh atas pemerintahan daerah.

Dalam praktiknya, calon gubernur yang tidak memperoleh “restu” dari pusat akan mengalami kegagalan politik, seberapa pun kuat dukungannya di tingkat lokal. Bahkan dalam beberapa kasus, intervensi militer menjadi faktor yang menentukan, mengingat kuatnya peran TNI dalam struktur politik Orde Baru melalui doktrin dwifungsi. Proses pemilihan kepala daerah, khususnya gubernur, dengan demikian

menjadi instrumen kekuasaan dari atas ke bawah, bukan sebagai refleksi dari kehendak rakyat yang hidup di wilayah provinsi bersangkutan. Ketiadaan partisipasi rakyat dalam pemilihan gubernur di masa ini menunjukkan bahwa legitimasi yang dibangun bukan berasal dari bawah (*bottom-up*), melainkan sepenuhnya ditopang oleh instrumen legal-formal dan kekuasaan eksekutif pusat. Ini sekaligus menandakan bahwa hukum dalam sistem Orde Baru tidak berfungsi sebagai pembatas kekuasaan, melainkan sebagai alat untuk memperkuat otoritas negara atas seluruh struktur pemerintahan, termasuk di daerah. Akibatnya, pemilihan gubernur lebih menyerupai proses administratif birokratis daripada ekspresi demokrasi konstitusional.

Sebaliknya, pada masa Reformasi, terjadi pembalikan orientasi dalam sistem pemilihan gubernur. Jika sebelumnya kepala daerah tingkat provinsi ditentukan melalui penunjukan politik oleh pemerintah pusat, kini rakyat diberi ruang untuk menentukan langsung siapa yang akan memimpin mereka. Sistem pemilihan langsung diperkenalkan melalui rangkaian reformasi politik dan hukum, terutama melalui perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan lahirnya Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah, sebagai bagian dari komitmen konstitusional terhadap prinsip kedaulatan rakyat dan demokratisasi kekuasaan lokal. Langkah ini secara normatif dimaksudkan untuk memperkuat akuntabilitas politik kepala daerah kepada rakyat, membangun legitimasi elektoral dari bawah, serta mengikis dominasi kekuasaan pusat yang selama berpuluh tahun telah meminggirkan aspirasi lokal. Gubernur tak lagi sekadar menjadi perpanjangan tangan kekuasaan pusat, melainkan figur yang diharapkan muncul dari kehendak masyarakat provinsi. Ini merupakan capaian penting dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, terutama dalam konteks penguatan otonomi daerah dan pembentukan sistem demokrasi yang lebih partisipatif. Namun, sebagaimana sering terjadi dalam sejarah politik, perubahan institusional tidak selalu serta-merta membawa hasil yang ideal. Demokratisasi prosedural tidak selalu sejalan dengan demokratisasi substantif. Dalam praktiknya, pemilihan langsung justru membuka ruang baru bagi problematika serius: maraknya politik uang (*money politics*), praktik mobilisasi identitas, konflik antar-elite lokal, serta kemunculan dinasti politik yang memonopoli kekuasaan secara

turun-temurun. Pemilu lokal sering kali menjadi arena pertarungan antar oligarki, bukan pertarungan gagasan atau program pembangunan. Ironisnya, di beberapa daerah, sistem ini justru menjauhkan rakyat dari pengambilan keputusan karena dominasi kapital dan patronase.

Di sisi lain, intervensi pemerintah pusat belum sepenuhnya hilang. Meski secara formal pemilihan diserahkan kepada rakyat, kontrol atas anggaran daerah, regulasi pengangkatan pejabat kepala daerah, hingga evaluasi kewenangan tetap berada di tangan eksekutif pusat. Dalam berbagai kasus, pemerintah pusat secara halus tetap memiliki kuasa untuk mengatur kepala daerah melalui instrumen-instrumen administratif maupun yuridis yang secara politis dapat dimanfaatkan untuk memengaruhi arah kekuasaan di daerah. Kondisi ini mencerminkan realitas bahwa transisi demokrasi tidak selalu bersifat linier. Demokrasi tidak cukup hanya dengan menghadirkan pemilu, tetapi harus ditopang oleh struktur hukum yang adil, pendidikan politik yang kuat, dan sistem kelembagaan yang mencegah penumpukan kekuasaan. Dengan kata lain, pemilihan langsung hanyalah permukaan dari sistem yang jauh lebih dalam dan kompleks—yang menyangkut bagaimana hukum, politik, dan kekuasaan bekerja dalam sistem ketatanegaraan yang dinamis.

Melalui kajian ini, penulis berupaya menelusuri dan membandingkan secara sistematis sistem pemilihan gubernur pada dua era yang berbeda. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan politik hukum dan ketatanegaraan, dengan penekanan pada dua gagasan kunci: konstitusi dinamis dan desentralisasi asimetris. Konstitusi dinamis adalah cara pandang bahwa konstitusi bukan sekadar dokumen legal yang statis, tetapi merupakan produk historis yang selalu hidup dan berubah seiring perkembangan masyarakat. Dalam konteks ini, perubahan sistem pemilihan gubernur menjadi cerminan dari perubahan struktur kekuasaan dan nilai-nilai demokrasi yang berkembang di Indonesia. Sementara itu, desentralisasi asimetris menunjukkan bahwa sistem pemilihan kepala daerah tidak bersifat seragam, melainkan memberikan perlakuan khusus kepada daerah-daerah tertentu berdasarkan kekhasan politik, sejarah, atau identitas.

Buku ini tidak dimaksudkan untuk menjustifikasi bahwa salah satu sistem pemilihan gubernur lebih baik secara mutlak dibandingkan

sistem lainnya. Sebaliknya, tujuan utama dari kajian ini adalah untuk memahami logika politik dan hukum yang bekerja di balik konstruksi masing-masing sistem dalam konteks sejarah dan dinamika kekuasaan negara Indonesia. Sistem pemilihan di era Orde Baru dan Orde Reformasi lahir dari kerangka ideologi, konfigurasi kelembagaan, serta kepentingan kekuasaan yang sangat berbeda. Memahami sistem itu bukan hanya melalui aturan formalnya, tetapi juga melalui struktur kuasa yang menopang dan melingkupinya. Dengan membandingkan keduanya, pembaca diajak untuk merenungkan kembali arah demokratisasi lokal yang tengah ditempuh Indonesia. Apakah pemilihan langsung telah benar-benar memperkuat partisipasi rakyat dan membatasi kekuasaan pusat, ataukah ia justru menghadirkan tantangan-tantangan baru yang berlapis, seperti personalisasi kekuasaan, politik identitas, dan disintegrasi lokal? Di sisi lain, sistem lama yang otoriter tidak bisa serta-merta dicap sepenuhnya buruk, sebab pada titik tertentu memberikan kestabilan dalam pengambilan kebijakan dan efektivitas birokrasi, meski dengan mengorbankan prinsip-prinsip demokrasi.

Dalam kerangka inilah, desain hukum tata negara dituntut untuk lebih adaptif dan responsif, bukan sekadar menjamin kepastian hukum formal, melainkan juga mampu membaca realitas sosial-politik yang berubah. Konstitusi, sebagai dasar dari sistem hukum, tidak boleh terjebak pada kejumudan interpretatif. Ia harus menjadi instrumen yang membuka ruang dialog antara norma dan kebutuhan masyarakat, antara nilai ideal dan fakta lapangan. Dengan pendekatan ini, buku ini ingin membangun kesadaran bahwa perubahan hukum bukanlah sekadar produk legislasi, melainkan hasil tarik-menarik kepentingan dan nilai dalam masyarakat. Oleh karena itu, analisis atas sistem pemilihan kepala daerah mesti ditempatkan dalam kerangka konstitusi dinamis, yang mengakui bahwa hukum dan demokrasi berkembang dalam medan sosial yang penuh kontestasi, bukan dalam ruang steril dan netralitas semu.

Semoga kehadiran buku ini dapat memberikan kontribusi nyata dalam pengembangan kajian hukum tata negara, serta menjadi bagian dari upaya kolektif untuk mewujudkan praktik pemilihan kepala daerah yang lebih demokratis, adil, dan konstitusional.

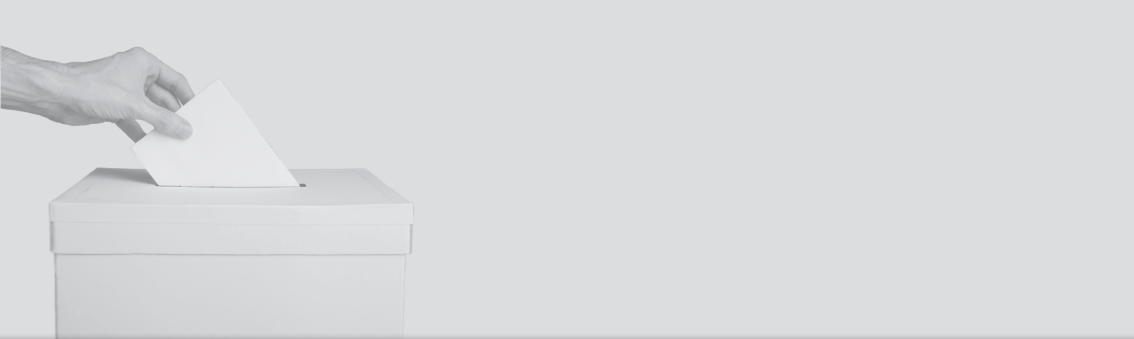
Akhirnya, penulis dengan penuh kerendahan hati menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang tulus kepada seluruh pihak yang, baik secara langsung maupun tidak langsung, telah memberikan masukan berharga dalam proses penyempurnaan materi buku ini serta mendorong penulis untuk berani menerbitkannya. Dukungan, kritik konstruktif, dan semangat yang diberikan bukan hanya menjadi sumber pengetahuan, tetapi juga menjadi inspirasi dan energi yang menguatkan dalam perjalanan penulisan ini. Secara khusus, ucapan terima kasih yang mendalam penulis sampaikan kepada Ibu Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum.; Bapak Prof. Dr. rer. pol. H. Syafrinaldi, S.H., M.C.L.; Bapak Prof. Dr. Thamrin S., S.H., M.Hum.; Bapak Prof. Dr. H. Detri Karya, S.E., M.A.; Bapak Assoc. Prof. H. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H.; Bapak Assoc. Prof. Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.Ip., M.M., M.Si., M.H., C.L.A.; serta Ibu Assoc. Prof. Dr. Heni Susanti, S.H., M.H. dari Universitas Islam Riau, Pekanbaru. Perhatian dan bimbingan dari para akademisi tersebut telah memperkaya sudut pandang penulis sekaligus mengingatkan betapa pentingnya menjaga kesinambungan tradisi intelektual dalam bidang hukum tata negara.

Pekanbaru, 30 Juli 2025

Dr. H. Catur Sugeng Susanto, S.H., M.H., M.Sc.

Assoc. Prof. Dr. H. Syafriadi, S.H., M.H.

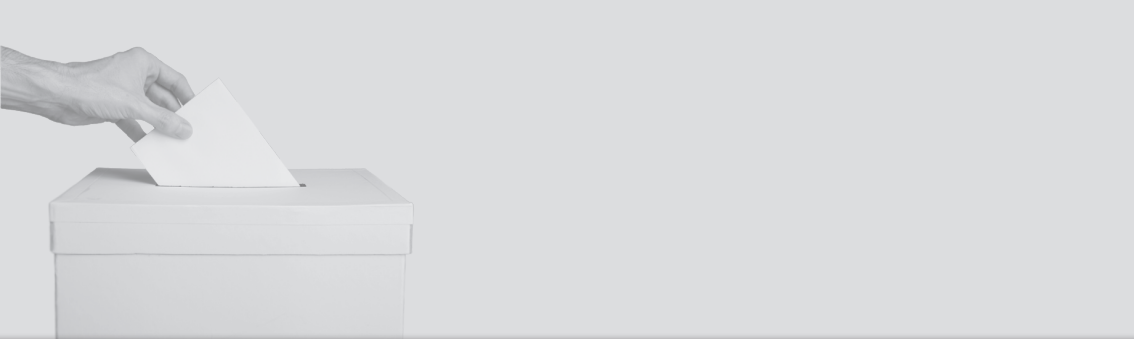




DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	
Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum.	
Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum	
Universitas Islam Riau	v
PRAKATA	xi
DAFTAR ISI	xix
DAFTAR TABEL, GAMBAR DAN BAGAN	xxi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Landasan Konstitusional Pemilihan Kepala Daerah	1
B. Dinamika Perubahan Pemilihan Kepala Daerah	9
BAB 2 PEMILU DAN DEMOKRASI	15
A. Pemilihan Umum (Pemilu)	15
B. Demokrasi	23
BAB 3 SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA	45
A. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan	45
B. Sistem Pemerintahan Indonesia	47

C. Sistem Pemerintahan Daerah	51
D. Kewenangan Pemerintah Daerah	56
E. Kewenangan Pengelolaan Keuangan Daerah	63
BAB 4 SISTEM PEMILIHAN KEPALA DAERAH	71
A. Pemilihan Kepala Daerah Masa Pemerintahan Orde Baru	71
B. Pemilihan Kepala Daerah Masa Pemerintahan Orde Reformasi	82
BAB 5 KOMPARASI SISTEM PEMILIHAN KEPALA DAERAH PADA ERA ORDE BARU DAN REFORMASI	105
A. Perbedaan dan Persamaan Sistem Pilkada Orde Baru dan Reformasi	105
B. Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah	140
BAB 6 REFORMASI POLITIK DAN PERUBAHAN SISTEM PEMILIHAN KEPALA DAERAH	151
A. Konteks Historis dan Politik Pemilihan Kepala Daerah Pra-Reformasi	151
B. Efektivitas Sistem Pemilihan Kepala Daerah pada Era Orde Baru dan Orde Reformasi	171
DAFTAR PUSTAKA	207
BIODATA PENULIS	223



DAFTAR TABEL, GAMBAR DAN BAGAN

Daftar Tabel

Tabel 1.1	Regulasi Pemilihan Kepala Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia	7
Tabel 2.1	Regulasi Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia	20
Tabel 3.2	Defenisi dan Perbedaan Wewenang Atribusi, Delegasi, dan Mandat	58
Tabel 4.1	Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD Menurut UU No. 5/1974	78
Tabel 4.2	Kelebihan dan Kelemahan Pemilihan Kepala Daerah UU 22 Tahun 1999	91
Tabel 4.3	Masa Persiapan Pilkada Langsung UU 32 Tahun 2004	95
Tabel 4.4	Masa Pelaksanaan Pilkada Langsung UU 32 Tahun 2004	96
Tabel 4.5	Pelaksanaan Pilkada Serentak Pasca-UU Nomor 32 Tahun 2004	100
Tabel 5.1	Kelemahan dan Kelebihan Sentralisasi Orde Baru	108
Tabel 5.2	Perbandingan Calon Perseorangan dengan Calon Partai Politik	115

Tabel 5.3	Kelebihan dan Kekurangan Calon Kepala Daerah	116
Tabel 5.4	Tahapan-tahapan Pelaksanaan Pilkada Menurut UU No. 32 Tahun 2004	117
Tabel 5.5	Persamaan UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004	126
Tabel 5.6	Perjalanan Pilkada Sejak UU No. 32 Tahun 2004	131
Tabel 5.7	Rangkuman Pelaksanaan Pilkada Setelah UU No. 32 Tahun 2004	133
Tabel 6.1	Penyederhanaan Jumlah Partai Politik oleh Orde Baru	153
Tabel 6.2	Pasangan Calon Gubernur Riau Masa Bhakti 2003–2008	161
Tabel 6.3	Keanggotaan DPRD Riau Masa Bhakti 1999–2004	162
Tabel 6.4	Penghitungan Suara Pasangan Calogubri 2003–2008	162
Tabel 6.5	Perolehan Suara Sah dan Kursi Partai Politik Pemilu 2004	164
Tabel 6.6	Perolehan Kursi Partai Politik di DPRD Riau 2004–2009	165
Tabel 6.7	Perbandingan Pilkada Langsung dan Pilkada Tidak Langsung	167

Daftar Gambar

Gambar 3.1	Bandul Otonomi Daerah di Indonesia	55
Gambar 6.1	Hubungan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dengan Pasal Lain dalam Pemilukada	176
Gambar 6.2	Perbandingan Jumlah Wilayah Administrasi	189

Daftar Bagan

Bagan 2.1	Gambaran Sistem Presidensial	42
Bagan 6.1	Pengelompokan Urusan Pemerintahan Menurut UU No. 23/2014	193
Bagan 6.2	Model Konstitusional Dinamis	204



PENDAHULUAN

A. Landasan Konstitusional Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah di Indonesia merupakan aspek krusial dalam sistem ketatanegaraan. Secara konstitusional, dasar hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yang berbunyi sebagai berikut: *“Ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang; (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum; (4) Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”*.¹

¹Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi dibutuhkan lembaga-lembaga politik, yang oleh Robert A. Dahl disebutkan ada enam lembaga, yaitu: 1) para pejabat yang dipilih; 2) pemilihan umum yang bebas, adil dan berkala; 3) kebebasan berpendapat; 4) sumber informasi yang alternatif; 5) otonomi asosiasional; dan 6) hak kewarganegaraan yang inklusif (baca: Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi*, terjemahan A. Rahman Zainuddin, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm.

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan istilah “Kepala Daerah” sebagai orang yang mengepalai suatu daerah (misal, gubernur untuk daerah tingkat I dan bupati untuk daerah tingkat II).² Penamaan istilah yang sama juga ditulis oleh Wikipedia Ensiklopedia Bebas yang menyatakan bahwa “Kepala Daerah”, dalam konteks Indonesia, adalah gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), atau wali kota (kepala daerah kota). Kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Sejak tahun 2005, pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada). Pasangan tersebut dicalonkan oleh partai politik dan/atau independen.³ Terminologi ini berbeda dengan istilah yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD RI 1945 yang menyebut gubernur, bupati dan wali kota dengan istilah “Kepala Pemerintah”. Akan tetapi pemaknaan lebih tegas terhadap istilah Kepala Pemerintah dapat ditemui dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa “(1) *Setiap Daerah dipimpin oleh Kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah; (2) Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota*”.⁴ Menurut Zainal Arifin Hosein, kedua istilah tersebut memiliki makna substantif yang sama sebab sama-sama memiliki unsur,

118–120. Demokrasi menurut asal kata berarti “rakyat yang berdaulat”. Istilah ini pertama kali diperkenalkan oleh Herodotus pada abad ke-17, yang kemudian diberi makna bermacam-macam oleh masyarakat politik. Dalam praktik, istilah ini tidak berdiri sendiri tetapi digandeng dengan kata lain yang menjadi ciri khas dari demokrasi itu. Ada yang dinamakan dengan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi liberal, demokrasi rakyat, demokrasi terpimpin, dan demokrasi Pancasila. Ketiga terakhir istilah demokrasi itu pernah dijalankan di Negara Indonesia (baca: Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Edisi I, Cetakan ke-1, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm. 144).

²Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2007, hlm. 545.

³Wikipedia Ensiklopedia Bebas, https://id.wikipedia.org/wiki/Kepala_daerah.

⁴Terminologi yang sama dapat dilihat pada Pasal 24 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa “(1) *Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah; (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota disebut wali kota*”.

kedudukan, dan fungsi yang sama sebagai “*Chief of Executive*”. Oleh karena itu, penggunaan istilah Kepala Daerah atau Kepala Pemerintah Daerah tidak perlu dipertentangkan dan sah adanya. Kepala Pemerintah Daerah secara eksplisit diatur dalam Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi: “*Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang dipilih secara demokratis*”.⁵

Pasca-Amendemen UUD 1945⁶, demokrasi Indonesia memasuki babak baru. Pemilihan gubernur, bupati dan wali kota yang selama pemerintahan Orde Baru⁷ dipilih melalui sistem perwakilan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di masing-masing tingkatan, diubah menjadi system pemilihan langsung melalui pemilihan umum (Pemilu). Sistem pemilihan langsung ini merupakan implementasi dari amendemen UUD RI 1945 khususnya Pasal 18 ayat (4) yang menegaskan bahwa, “Gubernur, Bupati dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Dalam perspektif demokratis, terminologi demokratis merupakan penjabaran dari kedaulatan berada di tangan rakyat, dan rakyatlah yang menjadi penentu kedaulatan tersebut. Hal ini sejalan dengan pemikiran John Locke dalam teori kedaulatan yang menyatakan, bahwa kekuasaan tertinggi merupakan hak yang tidak bisa dipisahkan dari rakyat, sementara supremasi pemerintah adalah supremasi yang didelegasikan yang berpegang pada kepercayaan; bahwa pemerintah menikmati otoritas politik yang penuh sepanjang kepercayaan ini dipertahankan, dan bahwa keabsahan atau hak

⁵Zainal Arifin Hosein, “Pemilu Kepala Daerah Dalam Transisi Demokrasi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 6, Desember 2010, hlm. 1–2.

⁶Sejarah ketatanegaraan mencatat bahwa Indonesia pernah memberlakukan beberapa Undang-Undang Dasar, yakni UUD 1945 (1945–1949), UUD RIS (1949–1950), UUDS (1950–1959), UUD 1945 (1950–1998). Amendemen atau perubahan terhadap UUD 1945 dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI dalam empat kali, yakni antara tahun 1999 sampai 2002. Amendemen ini menyusul terjadinya perubahan paradigma system pemerintahan dari otoritarian menjadi demokratis, dan salah pasal di dalam UUD 1945 yang diamandemen adalah Pasal 18 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah.

⁷Merupakan sebutan bagi masa pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden Soeharto sejak terbitnya Surat Perintah 11 Maret 1966 dan berakhir tahun 1998 setelah Presiden Soeharto menyatakan mundur dari jabatan presiden. Kemudian digantikan oleh Wakil Presiden Prof. Dr. Ir. Baharuddin Jusuf Habibie, yang menandai lahirnya Orde Reformasi.

pemerintah untuk memerintah dapat ditarik jika rakyat menilai hal ini perlu dan patut dilakukan.⁸

Indonesia adalah negara yang mendasarkan kedaulatannya selain kepada rakyat juga kepada hukum. Sandaran atas pelaksanaan kedaulatan tersebut ditegaskan oleh Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia yang berbunyi, “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Sarana yang disediakan UUD dalam mewujudkan kedaulatan itu adalah pemilu. Pemilu merupakan aktualisasi nyata demokrasi dalam praktik bernegara masa kini karena pemilihan umum menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintahan. Pernyataan kedaulatan rakyat diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa-siapa yang harus menjalankan pemerintahan khususnya di daerah.⁹

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung dimulai sejak tahun 2005 berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.¹⁰ Undang-Undang ini merupakan turunan dari

⁸David Held, *Demokrasi & Tataan Global, Dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, (Damanhuri, penerjemah), Pustaka Pelajar, cetakan I, Yogyakarta, 2004, hlm. 52.

⁹Diana Yusyanti, “Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Menuju Proses Demokrasi Dalam Otonomi Daerah”, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 4, Nomor 1, April 2015, hlm. 85.

¹⁰Perbedaan substansial antara Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya adalah kedudukan kepala daerah yang proses pemilihannya dilakukan secara demokratis. Dasar konstitusional, pemilihan tersebut merujuk pada Pasal 18 ayat (4) menyatakan: “*Gubernur, bupati dan wali kota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*”. Undang-undang memandang bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua acara. *Pertama*, pemilihan oleh DPRD. *Kedua*, pemilihan secara langsung oleh rakyat. Pasal 62 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan, Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD tidak mencantumkan tugas dan wewenang DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan demikian makna pemilihan, makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat (lihat: Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amendemen UUD 1945*, Edisi Pertama, Cetakan ke-1, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 270). Patrialis Akbar dan Lukman Hakim Saifuddin dalam siding Mahkamah Konstitusi untuk putusan gugatan *judicial review* UU No. 32 Tahun 2004 terhadap UUD 1945 berpendapat, lahirnya kata demokratis yang dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 ketika itu menjelang perubahan kedua tahun 2000. Setidak-tidaknya

Pasal 18 ayat (4) UUD RI 1945, yang menegaskan bahwa Gubernur, Bupati dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.¹¹ Memaknai pasal tersebut, Undang-Undang Dasar tidak secara tegas memerintahkan pemilihan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan umum. Akan tetapi menekankan bahwa pemilihan dilaksanakan secara demokratis. Menurut hemat penulis, sarana pemilihan secara demokratis mengandung dua pengertian, yakni *pertama*, dapat dilakukan melalui pemilihan umum seperti yang berlangsung saat ini (dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat), dan *kedua*, dapat pula dilaksanakan melalui perwakilan oleh anggota DPRD sesuai tingkatan seperti terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru. Terjadinya perubahan format pemilihan dari *indirect* menjadi *direct* didorong oleh lahirnya Undang-Undang Nomor 2 tahun 1999 tentang Partai Politik di mana Pasal 18 ayat (1) menegaskan, bahwa (1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang: a. memilih gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan wali kota/wakil wali kota. Selanjutnya peraturan tersebut mengalami perubahan setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 24 ayat (5) menyebutkan, bahwa “Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”.

Pemerintah pernah berkeinginan untuk mengembalikan pemilihan kepala daerah dari langsung menjadi tidak langsung seperti di masa pemerintahan Orde Baru dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor

dikarenakan adanya dua pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan kepala daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat dan sepenuhnya mengikuti apa yang terjadi pada pemilihan presiden dan wakil presiden, sementara pendapat lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung (baca: *Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 Pengujian UU Pemda Terhadap UUD 1945*, hlm. 61).

¹¹Dalam teori Henry B. Mayo, demokrasi didasari oleh nilai-nilai yang positif dan mengandung unsur-unsur moral universal yang tercermin antara lain: 1) penyelesaian perselisihan dengan damai dan melembaga; 2) menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah; 3) menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur, dan; 4) Menjamin tegaknya keadilan (lihat: Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cet. IX, Gramedia, Jakarta, 1985, hlm. 62–63).

22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.¹² Akan tetapi undang-undang tersebut mendapat penolakan keras dari masyarakat yang tetap menghendaki agar pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung. Sampai akhirnya Presiden Soesilo Bambang Yudoyono menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, yang kemudian perppu ini menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang.

Terjadinya perubahan pengaturan mekanisme pemilihan kepala daerah ini merupakan tafsiran yang bersifat multi tafsir dari ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, "*Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*".¹³ Kalimat "dipilih

¹²Pasal 3 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 menegaskan: Ayat (1) Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil; Ayat (2) Bupati dan wali kota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.

¹³Istilah "demokrasi" digunakan secara beragam. Terkadang digunakan untuk menyebut suatu bentuk pemerintahan dan terkadang dikonotasikan dengan kondisi suatu masyarakat. Namun di dunia kontemporer, Ketika nasionalisme tak pelak lagi menjadi dasar bagi demokrasi politik, maka pemerintahan politik yang demokratis menjadi instrumen kemajuan sosial. Di sinilah letak keterkaitannya dengan demokrasi politik yang mengisyaratkan pemerintah harus bergantung pada persetujuan pihak yang diperintah: artinya, ekspresi persetujuan maupun ketidaksetujuan rakyat sudah harus memiliki sarana penyaluran yang nyata dalam pemilihan umum, program partai politik, media massa dan lain sebagainya. Oleh karena itu demokrasi yang dimaksud dalam pengertian ini adalah suatu system pemerintahan yang mayoritas anggota dewasa komunitas politiknya turut berpartisipasi melalui cara perwakilan yang menjadi bahwa pemerintahan harus mempertanggungjawabkan segala tindakannya kepada kelompok mayoritas tersebut. Dengan kata lain, negara konstitusional kontemporer harus berlandaskan pada suatu system perwakilan yang demokratis, yang menjamin kedaulatan rakyat (baca: C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, (Derta Sri Widowatie, penerjemah), Cetakan III Januari 2010, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 17. Akhir abad ke-18 muncul era baru dalam kehidupan politik di Amerika (1776) dan di Perancis (1789). Revolusi Perancis berdasarkan semboyan *liberte, egalite, fraternite*. Dituntut suatu tata hukum baru atas dasar kedaulatan rakyat. Tata hukum itu dibentuk oleh para sarjana Perancis atas perintah Kaisar Napoleon. *Kode Civil* atau *Code Napoleon* itu (1704) menjadi sumber kodeks banyak negara modern, antara lain Belanda dan akhirnya juga

secara demokratis” ini kemudian ditafsirkan berbeda-beda apakah pemilihan kepala daerah dilakukan dengan mekanisme pemilihan langsung atau tidak langsung.¹⁴ Banyak pihak memahami bahwa frasa “dipilih secara demokratis” dapat diartikan sebagai pemilihan langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, dan ada pula yang menafsirkan frasa tersebut dengan pemilihan secara tidak langsung melalui DPRD. Terjadinya dinamika tarik menarik antara sistem pemilihan langsung dengan tidak langsung ini mencerminkan perubahan kebijakan yang terus berkembang dalam ranah pemilihan kepala daerah sebagaimana terlihat dalam Tabel 1.1 di bawah ini:

Tabel 1.1 Regulasi Pemilihan Kepala Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia

No.	Regulasi	Konteks Historis	Materi Terkait Kepala Daerah
1.	UU No. 22/1948	Awal kemerdekaan	Kepala daerah dipilih oleh DPRD daerah masing-masing. Menekankan asas otonomi luas.
2.	UU No. 1/1957	Demokrasi parlementer	Membagi daerah dalam swatantra tingkat I & II. Kepala daerah tetap dipilih oleh DPRD.
3.	UU No. 18/2965	Transisi Demokrasi Terpimpin	Mempertegas hubungan pusat-daerah. Menunjukkan pengaruh politik sentralistik awal Orde Baru.
4.	UU No. 5/1974	Orde Baru	Kepala daerah diusulkan DPRD, ditetapkan oleh Presiden (gubernur) atau Mendagri (bupati/wali kota). Sentralisasi tinggi.
5.	UU No. 22/1999	Orde Reformasi	Pemilihan kepala daerah tetap oleh DPRD, tapi otonomi luas dikembalikan ke daerah. Desentralisasi kuat.
6.	UU No. 32/2004	Konsolidasi Reformasi	Pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat untuk pertama kali.
7.	UU No. 12/2008	Revisi Teknis	Penyempurnaan teknis pilkada, belum mengubah substansi utama.

Indonesia (lihat: Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y Hage, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, cetakan III, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 246).

¹⁴R. Tony Prayogo, “Konsep Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Dalam Perspektif Islam”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 12 Nomor 1 Tahun 2015, hlm. 4.

No.	Regulasi	Konteks Historis	Materi Terkait Kepala Daerah
8.	UU 23/2014	Penataan Kembali Otonomi	Menegaskan pembagian urusan pemerintahan dan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
9.	Perppu No. 1/2016	Penolakan publik terhadap UU Pilkada versi DPR	Mengembalikan Pilkada langsung oleh rakyat setelah sempat dikembalikan ke DPRD.
10.	UU No. 1/2015	Mengesahkan Perppu No. 1/2014	Memastikan Pilkada langsung tetap berlaku. Menambah ketentuan teknis.
11.	UU No. 8/2015	Pilkada lanjutan	Penyesuaian pelaksanaan Pilkada Serentak Tahap I (2015).
12.	UU No. 10/2016	Revisi atas UU 8/2015	Dasar hukum Pilkada Serentak Nasional. Pemilu daerah dilakukan lima tahun sekali secara bersamaan.
13.	Perppu No. 2/2020	Pandemi Covid-19	Menunda pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 dari September ke Desember.
14.	UU No. 6/2020	Pengesahan Perppu No. 2/2020	Menjadi dasar hukum resmi penundaan Pilkada karena pandemi.

Sumber: Olahan Penulis dari berbagai regulasi, 2025

Berdasarkan tabel regulasi di atas, dapat disimpulkan bahwa pengaturan pemilihan kepala daerah di Indonesia mengalami perubahan signifikan yang mencerminkan dinamika hubungan antara pusat dan daerah serta perkembangan demokrasi. Dari sistem pemilihan oleh DPRD pascakemerdekaan, bergeser ke sentralisasi kuat di era Orde Baru, lalu kembali ke desentralisasi dan pilkada langsung sejak Reformasi.

Peran Perppu, seperti Perppu No. 1 Tahun 2014 dan Perppu No. 2 Tahun 2020, menunjukkan bahwa dalam situasi krisis atau transisi politik, presiden dapat mengambil langkah hukum cepat untuk menjaga prinsip demokrasi dan stabilitas. Keseluruhan perubahan tersebut menunjukkan pentingnya konsistensi regulasi dan kesinambungan desain demokrasi lokal yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat serta kepastian hukum. Dalam konteks ini, kompleksitas perdebatan

mengenai makna “dipilih secara demokratis” tidak hanya mencerminkan perbedaan konseptual terhadap demokrasi itu sendiri, tetapi juga memperlihatkan keberagaman praktik politik di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Hingga sekarang interpretasi itu terus menjadi wacana, dan teranyar adalah Presiden Prabowo Subianto yang menyampaikan *political will*-nya di hari ulang tahun Partai Golkar ke-60 di Sentul, Bogor pada tanggal 12 Desember 2024. Menurut Prabowo, sudah saatnya pemilihan kepala daerah baik gubernur, bupati maupun wali kota dipilih kembali oleh DPRD. Prabowo berpandangan, pilkada yang dilakukan serentak di samping tidak efisien juga menyedot biaya tinggi. Dengan kalimat lugas dan tegas, Prabowo mengatakan, “saya liat negara-negara tetangga kita efisien, Malaysia, Singapura, India, sekali milih anggota DPRD, sekali milih, ya sudah DPRD itulah yang milih gubernur, milih bupati”. Dalam perspektif ketatanegaraan, wacana yang disampaikan Prabowo mengindikasikan bahwa pemilihan kepala daerah, baik langsung maupun tidak langsung, tidak hanya dipengaruhi oleh pertimbangan hukum, tetapi juga oleh faktor-faktor politis, ekonomi, sosial, dan budaya. Artinya, perubahan atau pergeseran sistem pemilihan kepala daerah tidak hanya bersifat konstitusional melainkan turut pula dipengaruhi oleh dinamika politik, ekonomi dan aspirasi masyarakat.

B. Dinamika Perubahan Pemilihan Kepala Daerah

Sejarah ketatanegaraan mencatat, pemilihan kepala daerah menghadapi berbagai dinamika yang terus mengalami perubahan. Pada era pemerintahan Orde Baru dibawah rezim Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, pemilihan kepala daerah dilakukan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan memperhatikan beberapa hal persyaratan bagi calon kepala daerah, misalnya, loyalitas calon kepala daerah kepada pemerintah pusat atau pertimbangan isu-isu kedaerahan.¹⁵ Proses pemilihan itu sendiri tidak dilakukan secara transparan dan akuntabel sehingga dalam implementasinya sistem tersebut mengundang banyak masalah, antara lain pengalaman calon kepala daerah yang terbatas dan pengaruh politik

¹⁵M.F. Kurniawan, M.H. Al Faruq, & G.E. Ruhpinesthi, “Measuring Accountability for Filling the Acting Regional Heads in Indonesia,” *Jurnal Konstitusi* 20, no. 4 (2023): 576–603, <https://doi.org/10.31078/jk2042>.

yang terlalu dominan yang pada akhirnya bertentangan dengan prinsip demokrasi.¹⁶ Di era Reformasi (pasca-Orde Baru) di bawah rezim Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung melalui pemilihan umum. Beberapa pertimbangan yang melandasi penyelenggaraan pilkada langsung ini ialah: *pertama*, sistem pemerintahan sesuai UUD 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah; *kedua*, dalam menyelenggarakan otonomi daerah perlu ditegaskan prinsip-prinsip demokrasi; *ketiga*, dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan rakyat, hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antardaerah untuk menjaga keutuhan NKRI, kedudukan kepala daerah mempunyai peran yang sangat strategis.¹⁷

Sistem pemilihan kepala daerah langsung memberikan beberapa kelebihan, antara lain memiliki mandat dan legitimasi yang kuat karena kepala daerah terpilih didukung oleh rakyat. Legitimasi merupakan hal yang sangat diperlukan oleh suatu pemerintahan sehingga kepala daerah bersangkutan dapat bekerja maksimal untuk mengimplementasikan program-programnya tanpa harus diganggu oleh tuntutan DPRD. Menurut Wasistiono, ada beberapa kelebihan pelaksanaan pilkada langsung, yakni: a) demokrasi langsung bermakna bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat; b) akan diperoleh kepala daerah yang mendapat dukungan luas dari rakyat sehingga memiliki legitimasi yang kuat; c) melalui pilkada langsung, suara rakyat menjadi sangat berharga, dengan demikian kepentingan rakyat menjadi perhatian yang lebih besar oleh siapa pun yang berkeinginan mencalonkan diri sebagai kepala daerah.¹⁸

Di samping memiliki kelebihan seperti diurai di atas, pilkada langsung juga mengandung kelemahan-kelemahan. Kertapradja dalam

¹⁶M.Z. Hakim, *et al.*, "Rise and Fall of Democracy in Regional Government: From Assignment to Election," *Yuridika* 39, no. 3 (2024): 329–52, <https://doi.org/10.20473/ydk.v39i3.59821>.

¹⁷Wawan S, Yudhitiya., D.S, Gaya Caecia, "Tinjauan Yuridis Perbandingan Sistem Pilkada Langsung dan Tidak Langsung Berdasarkan Demokrasi", *Jurnal J. Dinamika Sosbud*, Volume 17 Nomor 2, Desember 2015, hlm. 303.

¹⁸Sadu Wasistisiono, *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Dampaknya Secara Politis, Hukum, Pemerintahan Serta Sosial Ekonomi*, Bahan Diskusi Panel PPMP dan Alumni Universitas Satyagama Indramayu.

Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi mengungkapkan beberapa kelemahan tersebut, yakni:¹⁹

1. Kemungkinan munculnya konflik kepentingan antara pusat dan daerah provinsi dan antar daerah provinsi dan kabupaten/kota, dan antardaerah yang berkaitan dengan pendayagunaan sumber daya alam, seperti sumber daya air, hutan, lautan, lingkungan hidup dan lain sebagainya, terutama dalam hal menentukan urusan wajib dan urusan pilihan;
2. Dalam penyelenggaraan pilkada secara langsung terbuka kemungkinan terjadinya kolusi dan *money politics* atau bentuk-bentuk semacamnya antara DPRD, KPUD dan Partai Politik, baik sebagai pendukung calon partai atau gabungan parpol, maupun sebagai kendaraan politik yang digunakan oleh calon perseorangan.
3. Apabila pilkada secara langsung dilaksanakan secara tidak benar, tidak jujur dan penuh kecurangan, maka rakyat tidak akan percaya pada sistem yang ada, sehingga akan terbentuk sikap saling curiga, tidak percaya dan bahkan konflik antarpendukung. Untuk memulihkan kembali kehidupan masyarakat yang harmonis akan memerlukan waktu, tenaga dan biaya yang cukup besar. Ini merupakan biaya sosial yang harus ditanggung oleh semua pihak apabila pemilukada dilaksanakan secara tidak benar.
4. Konflik pada tataran birokrasi secara langsung maupun tidak langsung akan berdampak pada masyarakat, antara lain pelayanan menjadi tidak egaliter, masyarakat juga dengan mudah akan tersulut konflik oleh masalah yang sederhana. Kalau dalam masyarakat terus menerus terjadi konflik, jangan berharap akan dapat diperoleh kemajuan baik secara ekonomi, politik maupun sosial budaya.

Secara teoretis penelitian ini akan mengeksplorasi pemilihan Gubernur Riau dalam dua orde, yakni Orde Baru (1985–1990) dan Orde Reformasi (2008–2013). Di masa pemerintahan Orde Baru, pemilihan gubernur yang dilakukan melalui DPRD, hasilnya dirasakan tidak sesuai dengan keinginan Pemerintah Pusat karena calon utama Imam Munandar kalah suara oleh Ismail Suko sebagai calon pendamping.

¹⁹Kertapraja dalam Djohan, Djohermansyah dan Made Suwandi, *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, Jakarta, IIP Press, 2005, hlm. 56.

Kekalahan ini mengindikasikan bahwa sistem pemilihan melalui DPRD tidak sepenuhnya dapat dikendalikan oleh Pemerintah Pusat dan pimpinan partai politik yang sekaligus tercatat dalam sejarah sebagai anomali dalam sistem politik Orde Baru. Era pemerintahan pun berganti, pasca-Amendemen Undang-Undang dasar 1945, melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sistem pemilihan kepala daerah mengalami perubahan dari yang menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dipilih melalui DPRD (*indirect election*) menjadi pemilihan langsung (*direct election*) oleh rakyat. Akan tetapi setelah pemilihan kepala daerah langsung dilaksanakan dalam dua dasarwarsa, muncul lagi wacana mengembalikan sistem pemilihan kepala daerah ke DPRD karena pilkada langsung dinilai berbiaya tinggi. Menurut data, untuk pilkada serentak tahun 2024 pemerintah pusat harus mengeluarkan anggaran pemilihan sebesar Rp38,2 triliun.²⁰

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pemilihan kepala daerah merupakan salah satu instrumen penting dalam pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat dan otonomi daerah. Sistem ini mengalami dinamika signifikan, terutama pascareformasi konstitusi UUD 1945 dan perubahan undang-undang mengenai pemerintahan daerah serta pemilihan umum. Pemilihan kepala daerah tidak hanya bersifat teknis administratif, tetapi juga memiliki dimensi ketatanegaraan yang mencerminkan relasi antara kekuasaan pusat dan daerah, konfigurasi kelembagaan, serta perkembangan demokrasi lokal dalam kerangka negara kesatuan. Dalam konteks tersebut, pemilihan Gubernur Riau menjadi studi kasus yang sangat relevan untuk memahami bagaimana sistem ketatanegaraan bekerja dalam praktik, khususnya dalam dua periode penting sejarah politik Indonesia: masa Orde Baru dan masa Reformasi. Pada masa Orde Baru, pemilihan gubernur didominasi oleh pendekatan *top-down* yang menempatkan pemerintah pusat sebagai aktor utama dalam penentuan kepala daerah, sementara peran DPRD bersifat formalistik dan cenderung mengikuti arahan politik pusat. Hal ini tercermin dalam kasus, salah satu di antaranya, pengusulan Imam Munandar sebagai calon tunggal dari pusat, yang mendapat

²⁰Menelisik Besaran Biaya Pilkada Langsung dari Masa ke Masa yang Disebut Mahal oleh Prabowo, <https://www.tempo.co/politik/menelisik-besaran-biaya-pilkada-langsung-dari-masa-ke-masa-yang-disebut-mahal-oleh-prabowo--1182161>.

penolakan keras dari DPRD Riau—sebuah bentuk resistensi lokal yang jarang terjadi pada masa tersebut. Kasus ini menjadi penting karena menunjukkan adanya tegangan antara kehendak pusat dan aspirasi lokal dalam kerangka sistem politik otoritarian. Sementara itu, pada masa Reformasi, terjadi perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk dalam mekanisme pemilihan kepala daerah. Pemilihan langsung oleh rakyat yang mulai diterapkan sejak 2005 merupakan manifestasi dari pergeseran sistem ketatanegaraan yang lebih demokratis dan desentralistik.

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan elemen penting dalam sistem demokrasi yang mengalami perubahan signifikan di Indonesia utamanya ketika terjadi peralihan pemerintahan dari masa Orde Baru ke Orde Reformasi. Reformasi di tahun 1998, telah berhasil menumbangkan rezim Orde Baru setelah diterpa krisis moneter dan krisis politik, lalu reformasi dilaksanakan dalam berbagai sektor untuk membangun pemerintahan yang legitimasi dan demokratis. Menurut HAW. Widjaja, terdapat dua titik penting dalam era reformasi, yakni membangun kembali pranata-pranata sosial yang demokratis dengan memberdayakan masyarakat, dan menghadapi era globalisasi. Reformasi menuju demokratisasi pascapemerintahan Orde Baru telah mengguncang pranata-pranata sosial yang dibangun Orde Baru, ketika pranata otoriter runtuh, pranata demokrasi belum siap menggantikannya sehingga terjadi gerak balik pendulum dari otoriterisme ke arah kebebasan yang kebablasan.²¹

Di samping runtuhnya pranata-pranata sosial, pemerintah juga dihadapkan dengan masalah sistem pemilihan kepala daerah dalam rangka mencari dan menemukan gubernur yang visioner dan mampu membangun daerahnya dalam kerangka otonomi daerah. Sejak tahun 1999 hingga tahun 2024, republik ini menguji coba sistem pemilihan kepala daerah yang efektif, antara sistem pemilihan tidak langsung ke sistem pemilihan langsung yang memberi ruang lebih besar bagi rakyat berpartisipasi.

²¹HA. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 88–89.





PEMILU DAN DEMOKRASI

A. Pemilihan Umum (Pemilu)

1. Pengertian Pemilu

Pemilihan Umum atau Pemilu²² bukan semata formalitas lima tahunan yang menentukan mekanisme pergantian kekuasaan di Indonesia, atau mekanisme yang menentukan arah pemerinrtahan, stabilitas politik

²²*Black Law Dictionary*, pemilihan umum (*general election*) memiliki pengertian: 1) *an election that occurs at a regular interval of time. Also termed regular election.* 2) *an election for all seats, as contrased with a by election* (baca: Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Deluxe Eight Edition, Thompson West, Dallas, 1999, hlm. 557). Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, bebas, umum, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sementara James Reichley, pemilu merupakan hal fundamental bagi setiap negara yang sistem politiknya mendasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi. Dalam demokrasi, keterlibatan seluruh rakyat dalam Pemilu menjadi sumber legitimasi kekuasaan pemerintah. Di negara besar dengan masyarakatnya yang kompleks seperti Amerika Serikat, Pemilu menjadi sarana bagi rakyat untuk mewarnai setiap kebijakan pemerintah, dan lebih dari itu hakikat pemilu adalah perwujudan hak dan kewajiban dari seluruh rakyat (baca: A. James Reichley (ed), *Election American Style*, Washinton DC: *The Brookings Instituion*, 1987, hlm. 1).

dan kesejahteraan rakyat. Akan tetapi pemilu merupakan jantung dari sistem demokrasi. Berbicara tentang sistem pemilihan umum bukan semata membahas teknis pencoblosan, melainkan juga membahas teori politik dan teori pemerintahan yang sangat kompleks.

Pemilu adalah proses demokrasi fundamental di mana para pemilih memilih wakil-wakil rakyat untuk membentuk pemerintahan, dan biasanya proses ini dicirikan oleh beberapa elemen penting, yakni: a) Periodesitas yang dilakukan secara berkala. Di Inggris, misalnya, pemilihan umum diselenggarakan setidaknya sekali dalam lima tahun, sama dengan di Indonesia sebagaimana di manahkan oleh konstitusi;²³ b) Inklusivitas, bahwa pemilihan umum melibatkan partisipasi seluruh penduduk dewasa yang memenuhi syarat-syarat. Inklusivitas ini penting untuk memastikan bahwa pemerintah mencerminkan keinginan rakyat;²⁴ c) Asas, penyelenggaraan pemilihan umum harus mempedomani asas-asas seperti keterusterangan, keumuman, kebebasan, kerasiaan, kejujuran dan keadilan. Asas tersebut sangat bermanfaat dalam upaya menjaga integritas dan legitimasi pemilihan umum.²⁵

Sistem pemilu adalah mekanisme yang mengatur bagaimana suara rakyat diubah menjadi kursi kekuasaan. Beberapa komponen utama dari sistem pemilu adalah: 1) Struktur Pemungutan Suara, yang menentukan bagaimana suara diberikan dan apa yang dipilih oleh pemilih; 2) Struktur Daerah Pemilihan, yang menentukan bagaimana pemilih dibagi menjadi daerah pemilihan; dan 3) Formula Pemilu, yakni metode yang digunakan untuk mengubah suara menjadi kursi termasuk sistem mayoritas, pluralitas dan proporsional.²⁶ Terkait dengan sejarah

²³M. Mutawalli, *et al.*, "Periodization of General Elections: Ideas and Refinements in Indonesia," *Substantive Justice International Journal of Law* 6, no. 2 (2023): 118–37, <https://doi.org/10.56087/substantivejustice.v6i2.245>.

²⁴I.S.G. Bhakti & T.A. Gunawan, "Peran Aparatur Pemerintah Desa Dalam Meningkatkan Partisipasi Politik Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019 Desa Mlagen, Magelang," *Jurnal Suara Hukum* 2, no. 1 (2020): 21–32, <https://doi.org/10.26740/jsh.v2n1.p21-32>.

²⁵"Recruitment of Candidate of Region Head Based on Law Number 10 Of 2016," *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues* 21, no. 2 (2018), <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85050262053&partnerID=40&md5=3a6213af61a83e1dde900160472011a5>.

²⁶A. Ware, "Electoral Systems," in *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences: Second Edition*, 2015, 349–52, <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.93038-1>.

lahirnya pemilihan umum, Richard S. Katz dalam Ellydar Chaidir dan Jamaluddin mengurai bahwa pemilihan umum bertitik tolak dari ketidakmungkinan diselenggarakannya sistem demokrasi langsung di mana pertumbuhan populasi masyarakat yang begitu pesat dalam suatu negara pada akhirnya melahirkan sistem demokrasi representasi (*representatiion democrazy*) yang bertujuan memilih wakil-wakil rakyat dalam mewujudkan cita-cita demokrasi.²⁷ Dalam teori Sistem Pemilu Maurice Duverger, pemilu ditafsirkan sebagai konsep dasar dalam ilmu politik yang mengeksplorasi hubungan antara sistem pemilu dengan sistem kepartaian. Konsep ini kemudian dikenal dengan “Hukum Duverger” yang menyatakan bahwa sistem pemilihan umum dengan satu anggota (*first past the post*) cenderung mendukung sistem dua partai, sedangkan sistem perwakilan proporsional mendorong sistem multipartai.²⁸ Teori Duverger agak mirip dengan teori Pluralisme yang lahir dari pemikiran Robert Dahl yang dalam perkembangan berikutnya, memberi kontribusi besar bagi pemahaman tata pemerintahan yang demokratis dan distribusi kekuasaan politik. Dahl berpendapat bahwa kekuasaan dalam demokrasi didistribusikan di antara berbagai kelompok yang bersaing. Distribusi ini mencegah satu kelompok mendominasi lanskap politik, memastikan pemerintahan yang lebih seimbang dan representatif.²⁹ Dahl juga menekankan peran partisipasi warga negara dalam demokrasi pluralistik. Ia percaya bahwa meskipun tidak semua warga negara berpartisipasi aktif dalam politik namun tindakan dan opini kolektif mereka secara tidak langsung dapat membentuk hasil politik.³⁰

Ramlan Surbukti membagi dua fungsi utama sistem pemilu, yakni:

- a) Prosedur dan mekanisme konversi suara pemilih (*voters*) menjadi kursi (*seats*) penyelenggara negara lembaga legislatif dan/atau eksekutif,

²⁷Ellydar Chaidir & Jamaluddin, *Perbandingan Sistem Proporsional Tertutup dan Proporsional Terbuka Dalam Sistem Pemilu Indonesia* (Periode 1959–2019), (Publica Indonesia Utama, Jakarta, 2022, hlm. 20).

²⁸S. Gebethner, “Proportional Representation versus Majoritarian Systems: Free Elections and Political Parties in Poland, 1989–1991,” in *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, 2018, 59–76, <https://doi.org/10.4324/9780429499784>.

²⁹A.N. Nilsson & J. Xidias, “Who Governs?: Democracy and Power in an American City, Who Governs?: Democracy and Power in an American City”, 2017, <https://doi.org/10.4324/9781912282111>.

³⁰Nilsson & Xidias.

baik pada tingkat nasional maupun lokal. Proses konversi *votes* menjadi *seats* inilah yang biasa disebut proses penyelenggaraan tahapan pemilu; b) Instrumen demokratisasi, yaitu konsekuensi setiap unsur sistem pemilihan umum terhadap berbagai aspek sistem politik demokrasi, seperti sistem kepartaian, sistem perwakilan politik, efektivitas pemerintahan, integrasi nasional, perilaku memilih, perilaku politisi dan sebagainya.³¹ Pada umumnya sistem pemilu dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis. Sistem pemilihan mekanis menceerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai massa individu yang sama. Adapun sistem pemilihan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga) fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapangan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga sosial (universitas).³² Fungsi penting lainnya dari sistem pemilu adalah bertindak sebagai saluran yang melaluinya seluruh warga negara dapat menuntut pertanggung jawaban dari para wakil terpilih. Sistem pemilu juga membantu menetapkan batasan-batasan wacana politik yang dapat diterima dengan memberikan dorongan pada para pemimpin partai.³³

2. Pemilu di Indonesia

Indonesia adalah negara yang menganut paham demokrasi, dan paham ini secara tegas dinyatakan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”. Frasa yang menegaskan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat” menunjukkan bahwa rakyat memiliki kedudukan tertinggi dalam pelaksanaan demokrasi, dan sarana yang tersedia dalam penyelenggaraan demokratisasi itu adalah pemilihan

³¹Ramlan Surbakti, dkk., *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif, Seri Demokrasi Elektoral*, Buku 1, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011, hlm. 42–45.

³²Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 179 (Baca juga: Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, cetakan ke-1, 2018).

³³Andrew Reynolds, dalam Lili Romli, *Pemilu Era Reformasi dan Konfigurasi Peta Kekuatan Partai Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, cetakan I, September 2019, hlm. 145.

umum. Pemilu juga sarana bagi masyarakat dalam menyalurkan hak-hak asasi warga negara yang sangat prinsip. Sejak merdeka pada tahun 1945, Indonesia sudah melaksanakan pemilu sebanyak sebelas kali yaitu terhitung mulai dari Pemilu pertama pada tahun 1955 sampai dengan Pemilu tahun 2014. Pemilu tahun 2019 merupakan Pemilu yang kedua belas yang dilaksanakan di Indonesia. Lalu kemudian diselenggarakan pula Pemilu Serentak tahun 2024 baik untuk pemilihan anggota legislatif, pemilihan presiden dan wakil presiden, serta pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, dan wali kota bersama wakil-wakilnya). Dalam sejarah singkat ketatanegaraan di Indonesia, setelah Presiden Soeharto lengser dari kekuasaannya pada tahun 1998, jabatan Presiden Republik Indonesia digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Dengan pergantian kepemimpinan nasional tersebut, atas desakan rakyat Indonesia, Pemilu dipercepat dan dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 atau tiga belas bulan masa kekuasaan Presiden Habibie.³⁴

Pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia selalu mengalami dinamika seiring dengan perkembangan politik ketatanegaraan Indonesia dari satu fase pemerintahan ke fase pemerintahan berikutnya. Sejak tahun 1955, saat pemilu pertama diselenggarakan hingga ke Pemilu 2024, Indonesia sudah menerapkan berbagai model pemilu. Ellydar Chaidir dan Jamaluddin, mengelompokkan pelaksanaan pemilihan umum tersebut ke dalam dua bagian, yakni sebelum dan sesudah Amendemen UUD 1945. Sebelum amendemen, Indonesia menerapkan model pemilu dengan sistem proporsional tertutup, sedangkan pascaamendemen diberlakukan sistem proporsional terbuka.³⁵ Terjadinya perubahan dalam sistem pemilu tersebut sangat berkait dengan pergantian regulasi-regulasi pemilihan umum sebagai dasar yuridis dalam pemilu dalam memilih anggota DPR RI, DPD RI, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten dan Kota maupun pemilihan presiden dan wakil presiden. Berikut ini adalah regulasi yang menjadi dasar yuridis pelaksanaan pemilu di Indonesia sebagaimana terlihat dalam tabel II di bawah ini:

³⁴Ahmad Edi Subiyanto, "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, Nomor 2, Juni 2020, hlm. 356.

³⁵Ellydar Chaidir & Jamaluddin, *Op. Cit.*, hlm. 31–33.

Tabel 2.1 Regulasi Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia

No.	Dasar Hukum Pemilihan Umum	Periode Pemilu
1.	UUD NRI Tahun 1945	
2.	UU Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR	Pemilu 1955
3.	UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat	Pemilu 1971
4.	UU Nomor 4 Tahun tentang Perubahan UU Nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat	Pemilu 1977
5.	UU Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan atas UU Nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 4 Tahun 1975	Pemilu 1982
6.	UU Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan atas UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980	Pemilu 1987, 1992, 1997
7.	UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum	Pemilu 1999
8.	Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Pemilu 2004
10.	Undang-undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Pemilu 2014
11.	UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	Pemilu 2019

Sumber: Ellydar Chaidir & Jamaluddin, 2022.

Berdasarkan tabel, regulasi pelaksanaan Pemilu di Indonesia menunjukkan perkembangan dari sistem yang sentralistik dan administratif pada masa Orde Lama dan Orde Baru menuju kerangka hukum yang lebih demokratis dan konstitusional pascareformasi. Perubahan ini ditandai dengan lahirnya undang-undang khusus yang mengatur penyelenggaraan pemilu, penyelenggara, dan penyelesaian sengketa, mencerminkan upaya konsisten negara dalam memperkuat prinsip-prinsip demokrasi dan supremasi hukum dalam pelaksanaan Pemilu.

Salah satu wujud konkret dari perkembangan ini adalah penyelenggaraan pemilihan umum serentak diselenggarakan untuk

pertama kali pada tahun 2019 untuk dua kategori pemilihan, yakni pemilihan anggota legislatif (pileg) dan pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres). Dalam empat penyelenggaraan pemilu sebelumnya, pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum presiden dan wakil presiden dilaksanakan pada waktu terpisah atau pileg mendahului pilpres. Perubahan format pemilu ini salah satunya diarahkan untuk memperkuat sistem presidensial di Indonesia. Ridho Imawan Hanafi menyebutkan, format pilpres yang didahului oleh pileg memunculkan koalisi antarpolitik yang berjangka pendek dan belum mendorong pada upaya penyederhanaan partai politik. Pada praktiknya koalisi yang dibangun partai politik pada skema seperti itu dinilai tidak memperkuat sistem presidensial.³⁶

Di samping sebagai sarana bagi rakyat dalam melaksanakan kedaulatan, pemilu juga salah satu pilar utama dari negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan: “Indonesia adalah negara berdasar hukum”. Tanpa pemilu yang bebas dan adil, negara hukum bisa berubah menjadi negara otoriter atau negara anarki. Oleh karena itu hubungan antara pemilihan umum dengan negara hukum sangatlah erat. Keeratan ini dilatarbelakangi oleh beberapa pertimbangan mendasar, karena pemilu: a) menjadi wujud dari kedaulatan rakyat; b) menjamin supremasi hukum dan aturan main yang jelas; c) berfungsi sebagai mekanisme kontrol kekuasaan; d) menjaga hak politik dan kesetaraan hukum bagi seluruh warga negara; dan e) memastikan penyelenggaraan sengketa secara hukum dan bukan kekerasan. Jadi, pemilu bukan semata sekadar prosedur politik akan tetapi sekaligus cerminan dari tegaknya hukum dan demokrasi di Indonesia.³⁷ Akan tetapi sistem pemilu menghadapi berbagai tantangan, termasuk korupsi, penipuan, dan manipulasi. Isu-isu ini merusak integritas pemilu dan mengikis kepercayaan publik

³⁶Ridho Imawan Hanafi, *Pemilu Serentak 2019, Sistem Kepartaian, dan Penguatan Sistem Presidensial*, Catatan Awal, dalam Ridho Imawan Hanafi, ed. *Pemilu Serentak 2019, Sistem Kepartaian, & penguatan Sistem Presidensial*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2020, hlm. 1.

³⁷X Xin, “The Distinction between True and False Democracy,” *International Critical Thought* 12, no. 2 (2022): 189–98, <https://doi.org/10.1080/21598282.2022.2086759>.

terhadap lembaga-lembaga demokrasi.³⁸ Reformasi diperlukan untuk mengatasi tantangan ini. Misalnya, penerapan sistem pemungutan suara elektronik yang aman, seperti sistem berbasis *blockchain*, dapat meningkatkan transparansi, keamanan, dan kepercayaan dalam proses pemilu.³⁹

Salah satu elemen penting dalam negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan (*distribution of power*) atau pemisahan kekuasaan (*saparation of power*) lembaga-lembaga negara. Pemisahan atau pun pembagian kekuasaan lembaga-lembaga itu dalam sistem ketatanegaraan lazim disebut dengan *trias politika* (tiga poros kekuasaan). Konsepsi trias politika pertama kali lahir dari pemikiran Filsuf Inggris John Locke (1632–1704) dalam bukunya bertajuk “*two treatises on civil government*” yang ditulis Locke sebagai kritik atas kekuasaan Raja-Raja Stuart yang memerintah secara absolut.⁴⁰ Locke berpendapat, kekuasaan negara ke dalam tiga poros, yakni poros legislatif, eksekutif, dan federatif yang masing-masing dari kekuasaan itu terpisah satu sama lain. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang, sementara kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili. Sementara kekuasaan federatif meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungannya dengan negara lain seperti membuat aliansi dan lain-lain.

Setengah abad kemudian Montesquieu (1689–1755) melahirkan gagasan dan pemikiran yang sama terkait dengan pemisahan kekuasaan yang ia beri nama dengan *trias politica*. Dalam bukunya berjudul *L'esprit de Lois (Jiwa Undang-Undang)* Montesquieu mengemukakan dua ide pokok mengenai pemerintahan yakni ide tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan ide tentang hukum. Montesquieu membagi kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan masing-masing

³⁸B. Patel & D. Bhatti, “An E-Voting Model to Preserve Vote Integrity Employing SHA3 Algorithm,” in *Lecture Notes on Data Engineering and Communications Technologies*, vol. 55, 2021, 439–47, https://doi.org/10.1007/978-981-15-8677-4_36.

³⁹E. Daraghmi, A. Hamoudi, & M. Abu Helou, “Decentralizing Democracy: Secure and Transparent E-Voting Systems with Blockchain Technology in the Context of Palestine,” *Future Internet* 16, no. 11 (2024), <https://doi.org/10.3390/fi16110388>.

⁴⁰Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 282.

kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif.⁴¹ Terdapat perbedaan makna antara pandangan John Locke dengan Montesquieu terkait poros-poros kekuasaan itu. Menurut Montesquieu, kekuasaan eksekutif meliputi apa yang oleh Locke dikategorikan ke dalam cabang kekuasaan federatif, sementara kekuasaan yudikatif dianggap sebagai cabang kekuasaan yang berdiri sendiri. Locke sendiri memasukan cabang federatif ke dalam cabang kekuasaan eksekutif.

Konsep *trias politica* merupakan prinsip normatif agar kekuasaan-kekuasaan cabang negara tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Dengan tujuan ini, Locke dan Montesquieu menawarkan ide bahwa perlu dilakukannya pemisahan kekuasaan sehingga antarcabang kekuasaan dapat saling menjaga sekaligus mengimbangi (*checks and balances*) dan juga saling mengontrol. Di samping itu diharapkan pula tidak terjadi pemusatan kekuasaan secara *powerfull* untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan.

B. Demokrasi

1. Konsepsi Demokrasi

“Demokrasi” berasal dari bahasa Yunani yang terdiri atas dua kata yaitu “*demos*” yang berarti rakyat (penduduk suatu tempat) dan “*cratein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan (kedaulatan). Secara bahasa demokrasi adalah keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat, dan kekuasaan oleh rakyat. Secara harfiah, pengertian demokrasi identik dengan makna kedaulatan rakyat yang berarti pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah (pemerintahan rakyat).⁴² Demokrasi juga diartikan sebagai bentuk atau sistem pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya.⁴³ Artinya, rakyat memerintah dengan perantaraan wakil-

⁴¹Yana Indrawan, *Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Badan Pengkajian MPR RI, Jakarta, 2017, hlm. 17.

⁴²Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 67.

⁴³Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*,

wakilnya dan kemauan rakyat yang harus ditaati. Pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan negara yang dilakukan oleh rakyat dan untuk rakyat. Demokrasi bertujuan mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.⁴⁴

Demokrasi pada awalnya merupakan gagasan dan praktik pemerintahan sekelompok kecil orang di Yunani, khususnya di Athena pada abad ke-5 SM dengan jumlah penduduk berkisar 40.000 hingga 50.000 orang. Pelaksanaan demokrasi sebagai implementasi kedaulatan rakyat dilakukan secara langsung dalam sebuah negara kota yang dikenal dengan istilah *polis*. Di pusat polis yang disebut *agora*,⁴⁵ rakyat berkumpul membahas segala sesuatu yang menyangkut masalah negara.

Pelaksanaan demokrasi mengalami perkembangan dan pergeseran ketika wilayah Yunani dipersatukan dengan Romawi (146 SM). Sebagai negara besar, Romawi dengan wilayah kekuasaan yang sangat luas tidak mungkin mempraktikkan sistem pelaksanaan demokrasi langsung seperti dilakukan bangsa Yunani. Romawi memodifikasi gagasan demokrasi langsung model Yunani dengan menjadikan Ibu Kota Negara Romawi, yakni Roma, sebagai layaknya *polis* di Yunani sebagai representasi dari Negara Romawi. Lambat laun konsep ini berkembang melalui serangkaian modifikasi yang dalam teori maupun praktik sejumlah negara dinamakan dengan demokrasi.

Dalam tahun 431 SM, Pericles,⁴⁶ mendefenisikan demokrasi dengan beberapa kriteria: 1) pemerintahan oleh rakyat dengan partisipasi rakyat yang penuh dan langsung; 2) kesamaan di depan hukum; pluralisme, yaitu penghargaan atas semua bakat, minat, keinginan dan pandangan; dan 4) penghargaan terhadap suatu pemisahan dan wilayah pribadi

Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2007, hlm. 249.

⁴⁴Sahya Anggara, *Sistem Politik Indonesia*, CV. Pustaka Setia, Bandung, cetakan I, November 2013, hlm. 273

⁴⁵*Agora* dalam masyarakat Yunani adalah tempat yang dijadikan sarana untuk bertemu membahas segala masalah menyangkut kepentingan umum. Di *agora*, rakyat diberi kebebasan memberi masukan atau usulan kepada pemerintah untuk merumuskan berbagai kebijakan yang akan dikeluarkan pemerintah. Model sistem yang demikian dalam masyarakat Yunani Kuno disebut dengan sistem demokrasi langsung.

⁴⁶Negarawan dari Athena.

untuk memenuhi dan mengekspresikan kepribadian individual.⁴⁷ Dalam zaman yang sama, muncul pemikiran-pemikiran politik dari Plato, Aristoteles, Polybius, dan Cicero yang kemudian meletakkan dasar-dasar bagi pengertian demokrasi. Dalam perkembangannya, pertumbuhan istilah demokrasi bergeser ke arah pemoderenan pada masa *Renaissance*. Dalam masa ini muncul pemikiran-pemikiran besar tentang hubungan antara penguasa atau negara di satu pihak dengan rakyat di pihak lain, yaitu pemikiran baru dan mengejutkan tentang kekuasaan dari Niccolo Machiavelli (1469–1527), pemikiran tentang kontrak sosial dan pembagian kekuasaan dari Thomas Hobbes (1588–1679), John Locke (1632–1704), Montesquieu (1689–1775), dan Jean Jacques Rousseau (1712–1778). Pemikiran-pemikiran dari mereka telah memberikan sumbangan yang sangat penting bagi upaya pendefinisian kembali istilah demokrasi.⁴⁸

Dalam akhir abad ke-XX, demokrasi telah menjadi agenda internasional yang sangat penting, dan dari demokrasi muncul beberapa fenomena yang ditandai dengan runtuhnya berbagai pemerintahan yang otoriter, kemudian mengagendakan demokratisasi dalam sistem pemerintahan yang demokratis. Manusia juga menyaksikan fenomena-fenomena politik lain yang mencengangkan berupa perubahan konstelasi politik global di berbagai belahan dunia yang dianggap sebagai kemenangan prodemokrasi. Robert A. Dahl mengajukan lima kriteria bagi demokrasi, yaitu:⁴⁹ 1) persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat; 2) partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif; 3) pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi politik dan pemerintahan yang logis; 4) kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuasaan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat; dan 5) pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum. Dalam definisi ini,

⁴⁷Lihat Roy C. Macridis, *Contemporary Political Ideologies: Movements and Regimes* (Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1983), dalam R. Eep Saefulloh Fattah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm 5.

⁴⁸*Ibid.*

⁴⁹R. Eep Saefulloh, *Masalah*, *Op. Cit.*, hlm. 6.

Dahl mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya pengawasan terhadap kekuasaan dan dijaminnya persamaan perlakuan negara terhadap semua warga negara sebagai unsur-unsur pokok demokrasi.⁵⁰ Seiring sejalan dengan pemikiran Dahl adalah April Carter dan William Ebenstein. Carter mendefinisikan demokrasi dengan istilah “membatasi kekuasaan”. Sementara Ebenstein dan Fogelman melihat demokrasi sebagai penghargaan atas sejumlah kebebasan, yang kemudian dirinci ke dalam beberapa kriteria konseptual, yakni: 1) empirisme rasional; 2) pementingan individu; 3) teori instrumental tentang negara; 4) prinsip kesukarelaan; 5) hukum dibalik hukum; 6) penekanan pada soal cara; 7) musyawarah dan mufakat dalam hubungan antarmanusia; 8) persamaan asasi semua manusia.⁵¹

Pengertian demokrasi juga dapat disimak dari pemikran-pemikiran E. Barker sebagaimana dikutip Sri Soemantri. Barker mengatakan: “Dilihat dari kata-katanya demokrasi adalah pemerintahan rakyat, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Meskipun kelihatannya sederhana, akan tetapi sampai sekarang, menurut Barker, sangat sulit untuk memberikan batasan yang dapat diterima semua pihak. Ini disebabkan karena pengertian demokrasi telah dan terus mengalami perkembangan”. Affan Gaffar memaknai demokrasi dalam dua bentuk, yaitu: *Pertama*, pemaknaan secara normatif (demokrasi normatif) yaitu demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh sebuah negara; *kedua*, demokrasi empirik, yaitu demokrasi dalam perwujudannya pada dunia politik praktis. Apabila dikaitkan dengan organisasi, menurut Gaffar demokrasi berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.⁵² Dalam pandangan C.F. Strong, istilah demokrasi digunakan secara beragam, terkadang untuk menyebut suatu bentuk pemerintahan dan terkadang dikonotasikan dengan kondisi suatu masyarakat.⁵³

⁵⁰*Ibid.*

⁵¹*Ibid.*

⁵²Affan Gaffar, “Demokrasi Politik”, *Makalah, Seminar Perkembangan Demokrasi di Indonesia Sejak 1945*, Jakarta, 1993, hlm. 2.

⁵³Strong, C.F, *Modern Political Constitutions, An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, (Konstitusi Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk, terjemahan: Derta Sri Widowatie),

Berdasarkan pengertian dan ruang lingkup di atas, hakikat demokrasi merupakan suatu sistem bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dan pemerintahan dalam demokrasi memberi penekanan pada keberadaan kekuasaan di tangan rakyat baik dalam penyelenggaraan negara maupun pemerintahan.⁵⁴ Dalam demokrasi, rakyat diposisikan sebagai pemegang kedaulatan yang menentukan arah dan kebijakan sebuah negara. Disebabkan tidak semua rakyat terlibat dalam kelembagaan negara, maka demokrasi memberi ruang kepada rakyat untuk menyalurkan aspirasi mereka melalui lembaga perwakilan yang keanggotaannya dipilih berdasarkan pemilihan umum. Dalam lembaga perwakilan, pengambilan keputusan dilakukan melalui sistem perwakilan, yakni berunding secara damai menurut cara dan aturan tertentu. Dalam pandangan Henry B. Mayo, pengambilan keputusan melalui sistem perwakilan dalam paham demokrasi dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip:⁵⁵

1. *Popular control of policy-makers (by) choosing the policy-makers (representatives) at elections held at more or less regular intervals;*
2. *Political equality, which in turn is institutionalized as the equality of all adult citizens in voting;*
3. *Effectiveness of the popular control or political freedom, that is there must be free choice, without coercion or intimidation of voters;*
4. *When representatives are divided, the decision of the majority prevails.*

Cetakan Ketiga, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 17.

⁵⁴Prinsip kedaulatan rakyat harus berjalan beriringan dengan prinsip-prinsip negara hukum. Paham negara hukum yang demikian, menurut Jimly Asshiddiqie, disebut dengan negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*. Hukum dibangun dan ditegakkan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata (*machtstaat*). Sebaliknya demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya mobokrasi yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri, lihat: Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, PT Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 398.

⁵⁵Henry B. Mayo dalam Aidul Fitriaciada Azhar, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Cetakan Pertama, Muhammadiyah University Press, Jakarta, 2000, hlm. 7.

B. Mayo menjelaskan, sistem pengambilan keputusan dalam suatu negara demokrasi modern dilaksanakan melalui lembaga perwakilan yang berdasarkan asas mayoritas dengan syarat adanya kebebasan politik dan persamaan kedudukan seluruh warga negara. Prinsip mayoritas berlaku sebagai konsekuensi logis dari adanya sistem perwakilan yang merupakan perwujudan dari paham kedaulatan rakyat. Asumsi pokok dari asas ini adalah bahwa dengan berlakunya sistem pemilihan yang berdasarkan kebebasan dan persamaan dalam memilih, suatu mayoritas perwakilan pada dasarnya dipilih oleh mayoritas pemilih dan sejak itu aturan mayoritas dalam pengambilan keputusan di lembaga perwakilan berlaku sebagai legitimasi sebagaimana jika dilakukan langsung oleh mayoritas pemilih.⁵⁶ Akan tetapi tidak demikian menurut Robert A. Dahl.

Dalam *On Democracy*, Dahl berpendapat, demokrasi merupakan cara terbaik untuk memerintah negara bila dibandingkan dengan cara-cara lain, hal ini disandarkan pada beberapa alasan:⁵⁷ *pertama*, demokrasi mendorong tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokrat; *kedua*, negara menjamin bagi warga negaranya sejumlah hak asasi yang tidak diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis; *ketiga*, demokrasi menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas bagi warga negaranya daripada alternatif lain yang memungkinkan; *keempat*, demokrasi membantu untuk melindungi kepentingan pokok mereka, karena hampir semua orang akan memerlukan kelangsungan hidup, makanan, tempat bernaung, kesehatan, cinta, rasa hormat, rasa aman, keluarga, teman-teman, pekerjaan yang memuaskan, waktu luang, dan lain-lain. Demokrasi juga menjamin kesempatan dan kebebasan kepada setiap orang untuk membuat berbagai organisasi yang memiliki tujuan, pilihan, perasaan, nilai, komitmen, dan keyakinan; *kelima*, hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi orang-orang untuk menggunakan kebebasan menentukan nasibnya sendiri, yaitu untuk hidup di bawah hukum yang mereka pilih sendiri; *keenam*, hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab

⁵⁶*Ibid.*

⁵⁷Robert A. Dahl, *On Democracy*, Yale University, 1998, dalam Syarifuddin Jurdi, *Pemikiran Politik Islam Indonesia, Pertautan Negara, Khilafah, Masyarakat Madani dan Demokrasi*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 632–634.

moral; *ketujuh*, demokrasi membantu perkembangan manusia lebih total daripada alternatif lain yang memungkinkan.

Dalam pemikiran Adnan Buyung Nasution, demokrasi tidak hanya cara, alat atau proses, tetapi juga nilai-nilai yang harus menjiwai dan mencerminkan keseluruhan proses kehidupan kita bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Demokrasi bukan hanya kriteria di dalam merumuskan cara atau proses untuk mencapai tujuan, melainkan tujuan itu sendiri pun haruslah mengandung nilai-nilai atau norma-norma demokrasi.⁵⁸ Jimly Asshiddiqie berpendapat, konsepsi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Proses demokrasi terwujud melalui prosedur pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat dan pejabat publik lainnya.⁵⁹

Beberapa nilai yang terkandung dalam demokrasi (*the specific values of a democratic*) digambarkan Henry B. Mayo sebagai berikut:

- a. *The peaceful voluntary adjustment of disputes and the institutionalized peaceful settlement of conflict;*
- b. *Ensuring peaceful change in a changing society;*
- c. *The orderly succession of rules;*
- d. *That of the minimum of coercion;*
- e. *That of diversity;*
- f. *The attainment of justice.*

Mayo menjelaskan, bahwa nilai demokrasi adalah menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga; menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah; menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur; membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum; mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman; dan menjamin tegaknya keadilan.⁶⁰ Dari nilai-nilai yang terkandung

⁵⁸Adnan Buyung Nasution, *Pikiran dan Gagasan Demokrasi Konstitusional*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 3–4

⁵⁹Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, Edisi Kedua, Juni 2011, hlm. 200.

⁶⁰Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan Pasca Perubahan*

dalam demokrasi itu, negara menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat yang secara simbolis digambarkan dengan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*from the people, of the people and for the people*).

Seperti diurai dalam bagian terdahulu, demokrasi lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dengan hukum, dan hubungan tersebut telah dipraktikkan sejak abad ke-5 SM di Yunani Kuno. Di era itu, pelaksanaan demokrasi dilakukan secara langsung (*direct democracy*) oleh rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik berdasarkan prosedur mayoritas. Menurut La Ode Husen (2004; 88), sifat langsung ini dapat dilaksanakan secara efektif karena negara kota (*city state*) Yunani Kuno berlangsung dalam kondisi sederhana dengan wilayah negara hanya terbatas pada sebuah kota kecil.⁶¹ Aturan-aturan menyangkut demokrasi di masa itu hanya berlaku untuk warga negara yang merupakan sebagian kecil dari seluruh penduduk. Dalam waktu bersamaan, muncul pula praktik pemerintahan sejenis di Romawi, tepatnya di kota Roma (Italia). Orang-orang Roma menyebut sistem pemerintahan baru itu dengan istilah *republic* (berasal dari kata *res* yang berarti urusan, dan *publicus* yang berarti milik rakyat umum).⁶²

Model pemerintahan ala Athena dan Roma ini kemudian menyebar ke kota-kota lain di sekitarnya, seperti Florence dan Venice, akan tetapi mengalami kemunduran sejak kejatuhan Imperium Romawi sekitar abad ke-5 M, dan sempat bangkit kembali abad ke-11, kemudian lenyap pada akhir zaman pertengahan Eropa. Demokrasi mulai bangkit di Eropa pada masa *Renaissance* (abad ke-14 sampai ke-17 M) setelah mendapatkan stimulus baru dari peradaban Islam. Tonggak penting era *Renaissance* yang mendorong kebangkitan demokrasi di Eropa adalah gerakan

UUU 1945, *Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*, Cetakan Pertama, In-Trans Publishing, Malang, 2008, hlm. 41.

⁶¹Awal pertumbuhan demokrasi di Negara Kota Athena dengan warga kota yang masih kecil jumlahnya, partisipasi warga dalam proses pemerintahan dilakukan melalui suatu majelis (*assembly*). Majelis ini dihadiri oleh setiap warga yang berhak memilih (kaum wanita, budak, dan orang-orang luar polis/kota yang memiliki hak pilih) untuk menyampaikan pilihannya secara langsung. Metode yang digunakan adalah dengan cara *lotere* di mana setiap warga dianggap memiliki kemampuan yang sama dan setara, baca: Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 395.

⁶²*Ibid.*

reformasi pada tahun 1648 yang meletakkan prinsip *co-existence* dalam hubungan agama dan negara, dan tatanan kehidupan politik yang lebih demokratis.

Jimly Asshiddiqie mengatakan, istilah demokrasi mempunyai konotasi yang sangat buruk. Demokrasi (*demos + cratos* atau *demos + kratein*) dibayangkan orang sebagai pemerintahan oleh semua orang yang merupakan kebalikan dari konsep pemerintahan oleh satu orang (*autocracy*). Baik demokrasi maupun otokrasi, menurut pengertian umum di zaman Yunani Kuno, sama-sama buruknya. Oleh karena itu, yang diidealkan adalah plutokrasi (*pluto + crazy*), yaitu pemerintahan oleh banyak orang, bukan hanya dikendalikan oleh satu orang, tetapi banyaknya orang itu tidak berarti semua orang ikut memerintah sehingga keadaan menjadi kacau dan tidak terkendali.⁶³

Marxis-Leninis mengembangkan demokrasi untuk Kaum Marxis-Leninis setelah berhasil menumbangkan Tsar Rusia tahun 1917. Demokrasi Marxis-Leninis sempat menjadi konsep demokrasi tandingan bagi demokrasi liberal-kapitalis sejak Uni Soviet mengalami disintegrasi politik tahun 1980-an. Gagasan demokrasi Kaum Marxis-Leninis merujuk pada karya-karya Marx antara 1840-an sampai 1880-an, dan Machpherson mencatat dua hal penting dari pemikiran Marx pada masa-masa itu, yakni:⁶⁴ *Pertama*, gagasan-gagasan Marx sangat bersifat moralistik. Isinya penuh dengan pesan-pesan etika dan moralitas seperti sikapnya yang anti penindasan sesama manusia dan menilai manusia sebagai makhluk kreatif. *Kedua*, karya-karya Marx memberikan analisis yang tajam mengenai eksploitasi kelas dalam sistem kapitalis.

Negara dilihatnya sebagai kelas tertindas yang dimiliki kaum berjuasi-kapitalis. Kelas proletar (*the oppressed people*) harus merebut kekuasaan negara dari tangan kelas borjuasi-kapitalis melalui kekerasan politik. Marx yakin bahwa kelas proletar akan memiliki kesadaran kelas (*class consciousness*) sesama mereka dalam usaha merebut kekuasaan itu. Setelah berhasil merebut kekuasaan, kelas proletar menurut Marx akan membentuk diktator proletariat di mana yang memegang kekuasaan tertinggi adalah kaum proletar. Perjuangan merebut kekuasaan melalui

⁶³Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 116.

⁶⁴Nur Sayyid Santoso Kristeva, *Negara Revolusi Marxis dan Proletariat*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2011, hlm. 671.

revolusi kekerasan itu dinamakan Marx sebagai perjuangan demokrasi (*the battle of democracy*).⁶⁵

Marx melihat kaum borjuis sebagai kelas yang melahirkan kapitalisme, yang prestasi-prestasinya sempat ia kagumi. Pengakuan tersebut terlihat dari pandangan Marx dalam Manifesto Komunis, di mana Marx menulis: “Selama masa kekuasaannya yang baru seratus tahun, kelas borjuis telah menciptakan tenaga-tenaga produktif yang lebih meluas dan lebih raksasa daripada yang telah diciptakan oleh semua generasi terdahulu sekaligus. Penguasa kekuatan-kekuatan alam, mesin-mesin, penerapan ilmu kimia pada industri dan pertanian, pelayaran kapal uap, kereta api, tenaga listrik, pembukaan tanah beberapa benua untuk penggarapan, pelurusan sungai-sungai untuk dapat dilayari, dan pertambahan penduduk yang menakjubkan”.⁶⁶

Peran yang paling besar dalam mempertahankan sistem kapitalisme, menurut Marx, adalah negara. Fenomena semacam itu pernah terjadi di awal perkembangan kapitalisme pada abad ke-17, atau pada periode kapitalisme *merkantilisme*. Pada periode ini negara bukannya menjauhkan diri dari investasi, melainkan justru melayani kepentingan kaum pemilik modal. Dalam pandangan Marx, negara bukan semata-mata kumpulan eksekutif yang melayani kepentingan kaum borjuasi secara keseluruhan seperti yang dikatakan oleh Marx, akan tetapi mempunyai kepentingan sendiri sebagai lembaga yang tidak sepenuhnya di bawah kontrol kaum borjuis.⁶⁷ Akan tetapi Lenin tidak sependapat dengan Marx, dan menurut Lenin, meskipun kelas proletar memiliki kesadaran revolusioner atau

⁶⁵Konsep demokrasi di sini dimaksudkan sebagai suatu sistem pemerintahan di mana kelas proletar yang berkuasa menjalankan kekuasaan atas nama rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Marx berpandangan, dalam sistem ini tidak ada lagi elit kekuasaan yang memonopoli kekuatan-kekuatan produksi dan hubungan-hubungan produksi sebab hal itu telah dikuasai oleh diktator proletariat. Diktator proletariat melaksanakan program humanisasi seluruh masyarakat (*humanization of the whole people*) karena sistem kapitalis yang eksploitatif dianggap telah mendegradasi hakikat luhur manusia, selanjutnya baca: Nur Sayyid Santoso Kristeva, *ibid*.

⁶⁶Burhan Bungin, *Konstruksi Sosial Media Massa, Kekuatan Pengaruh Media Massa, Iklan Televisi dan Keputusan Konsumen Serta Kritik Terhadap Peter L. Berger dan Thomas Luckmann*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 30-31.

⁶⁷Burhan Bungin, *Imaji Media Massa, Konstruksi dan Makna Realitas Sosial Iklan Televisi dalam Masyarakat Kapitalistik*, Cetakan Pertama, Jendela, Yogyakarta, 2001, hlm. 31.

kesadaran kelas, mereka harus ada yang menggerakkan, kemudian Lenin memperkenalkan konsep *vanguard* (*vanguard state*) yang dalam terminologi komunis merujuk kepada sekelompok kecil kaum elit proletar atau dalam struktur kepartaian dinamakan dengan politbiro. Politbiro inilah yang menurut Lenin, merupakan penguasa dominan dalam negara demokrasi komunis. Dengan kata lain, demokrasi komunis Uni Soviet tak banyak berbeda dengan sistem pemerintahan despotis (*despotic government*).⁶⁸ Sebaliknya, Macpherson menilai negara *vanguard* bukan negara demokrasi, baik dilihat dari pengertian sempit maupun pengertian yang lebih luas. Pengertian sempit demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. *Vanguard* bisa menjadi pemerintahan untuk kesejahteraan dan kebaikan rakyat tetapi bukan pemerintahan oleh rakyat (*by the people*) serta bukan atas dasar pilihan rakyat. Sementara dalam pengertian luas, demokrasi menurut Macpherson lebih dari sekadar sistem pemerintahan, ia merupakan suatu konsep yang berisi cita-cita persamaan manusia.⁶⁹

2. Demokrasi dalam Perspektif Islam

Konsepsi demokrasi menurut Islam berbeda dengan konsepsi demokrasi menurut pandangan Barat. Dalam kepustakaan Islam tidak mudah menemukan penggunaan kata demokrasi selain *syura* atau musyawarah.⁷⁰ Secara etimologis, *syura* (musyawarah) berasal dari bahasa Arab, dari kata *syura* yang berarti sesuatu yang tampak jelas.⁷¹ Kata *syura* diambil dari akar kata *sy-, w-, r-*, yang mulanya bermakna mengeluarkan madu

⁶⁸*Ibid.*, hlm. 67.

⁶⁹*Ibid.*, hlm. 67.

⁷⁰Secara harfiah *syura* atau musyawarah ada kemiripan dengan istilah demokrasi. Beberapa prinsip dan nilai-nilai positif terdapat kesamaan dalam ajaran Islam, antara lain: kemerdekaan, persatuan, kesamaan, kepiawaian, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Ketentraman, kebahagiaan dan kesuksesan bagi rakyatnya, tetap memegang prinsip musyawarah ini. Menurut Juhaya S. Praja, esensi musyawarah di zaman Nabi adalah pertukaran pikiran dan pendapat dalam menyelesaikan dan pengujian berbagai masalah oleh sekelompok orang yang memiliki keahlian dalam masalah tersebut agar diperoleh gagasan dan pendapat yang paling mendekati kebenaran dan baik atau yang dipandang benar dan baik, lihat: Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, kerja sama PT Lathifah Press dengan Fakultas Syari'ah IAILM Suryalaya, Tasikmalaya, 2009, hlm. 86.

⁷¹Ensiklopedi Hukum Islam, Jilid 4, PT Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 2000, hlm. 1263.

dari sarang lebah, kemudian maknanya berkembang mencakup segala hal yang dapat diambil atau dikeluarkan dari yang lain, termasuk mengeluarkan pendapat.

Musyawarah dapat juga diartikan dengan “mengatakan atau mengajukan sesuatu”. Kata musyawarah hanya digunakan untuk hal-hal yang baik, sejalan dengan makna dasarnya. Disebabkan kata musyawarah adalah bentuk *mashdar* dari kata kerja *syawara* yang dari segi jenisnya termasuk kata kerja *mufa’alah* (perbuatan yang dilakukan timbal balik), maka musyawarah haruslah bersifat dialogis, bukan monologis. Pada beberapa ayat dalam Al-Qur’an, prinsip musyawarah mengambil keputusan digambarkan ketika terjadi perbedaan pendapat, misalnya QS Asy-Syura ayat 37–38 yang menyatakan:

Dan (bagi) orang-orang yang menjauhi dosa-dosa besar dan perbuatan keji, dan apabila mereka marah, mereka memberi maaf. Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan-Nya dan mendirikan salat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antar mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.

Dalil lain adalah firman Allah Swt. dalam QS Ali ‘Imran ayat 159 yang memerintahkan kepada Nabi Muhammad saw. untuk bermusyawarah dengan para sahabat, yang berbunyi sebagai berikut:

Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah-lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampunan bagi mereka dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.”

Menurut Taufiq Asy-Syawi sebagaimana dikutip Jawahir Thontowi, pemahaman terhadap ayat-ayat Al-Qur’an tentang *syura* bukan saja memperlihatkan ciri-ciri khusus mengenai sistem pengambilan keputusan kekuasaan (politik), melainkan sekaligus dapat membedakannya dengan teori-teori demokrasi Barat. Beberapa manfaat dari ciri khusus *syura* yang universal antara lain: 1) ia tunduk kepada syariat dan terkait dengannya; 2) ia bukanlah filsafat ataupun doktrin politik, melainkan prinsip sosial murni dan metode kesetiakawanan sosial yang komprehensif; 3) keluasan kerangka mencakup seluruh

urusan masyarakat dan pribadi.⁷² Dilihat dari substansi dan sifatnya, *syura* yang dipergunakan untuk memahami konsep demokrasi memerlukan penegasan mengenai supremasi hukum, baik dalam arti proses pembentukan maupun dalam arti aplikasi.

Demokrasi yang diperkenalkan Islam sejak awal, melalui lembaga musyawarah adalah demokrasi politik yang terdiri atas kemerdekaan atau kebebasan, kesederajatan di muka hukum dan pemerintahan, perlindungan hak asasi manusia, dan pada saat yang bersamaan juga melaksanakan demokrasi ekonomi berupa pemberian bagian dari zakat yang dikumpulkan oleh negara melalui petugas amil kepada kaum fakir, kaum miskin dan sebagainya.⁷³ Zainal Abidin Ahmad berpendapat, terdapat dua asas yang dibawa oleh Islam sejak awal, yakni (1) asas demokrasi yang terkandung dalam konsep *musyawarah*, dan (2) asas parlementarisme atau perwakilan dalam konsep *ulil amri*.⁷⁴ Dalam ajaran Islam, ketika suatu undang-undang perlu dibuat maka wewenang pembuatan bukan merupakan wewenang lembaga legislatif, melainkan harus mengakui adanya kedaulatan hukum yang berasal dari wahyu. Instansi tertinggi yang berdaulat untuk menentukan suatu hukum dalam masyarakat adalah Allah sebagai *law giver*.⁷⁵

Merujuk kepada pemikiran Shalahuddin Sanusi, fungsi *syura* dapat dijelaskan sebagai berikut:⁷⁶

1. Untuk mencapai kesatuan pendapat dan tindakan, sehingga keutuhan kesatuan ummat dapat dijamin dan dipertahankan, dan perpecah-belahan dapat dihindarkan. Sebab apabila pendapat-pendapat yang berbeda itu tidak dibawa ke dalam musyawarah, maka tiap-tiap pendapat akan menimbulkan kelompok-kelompok pendukungnya dalam masyarakat yang akan membentuk golongan-golongan yang satu sama lain saling bertentangan dan bersaing.

⁷²Jawahir Thontowi, *Pesan Perdamaian Islam*, Cetakan Pertama, Madyan Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 63.

⁷³Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern dalam Islam, Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, Cetakan Pertama, LKiS Yogyakarta, 2010, hlm. 163.

⁷⁴Zainal Abidin Ahmad, *Membangun Negara Islam*, Pustaka Iqra', Yogyakarta, 2001, hlm. 217.

⁷⁵*Ibid.*, hlm. 65.

⁷⁶Shalahuddin Sanusi, *Integrasi Ummat Islam, Pola Pembinaan Kesatuan Ummat Islam*, Cetakan Kedua, Iqamatuddin, Bandung, 1987, hlm. 75–76.

2. Untuk mencapai keputusan dan kesimpulan yang lebih matang dan lebih sempurna. Pendapat-pendapat perseorangan belum dapat dijamin kebenaran dan kematangannya. Banyak faktor yang menyebabkan kelemahan pendapat perseorangan. Tiap-tiap orang tidak sama tingkatan kecerdasan dan kekuatan berfikirnya. Orang yang kurang kecerdasan dan kekuatan berfikirnya akan menghasilkan pendapat yang kurang matang dibandingkan dengan orang yang lebih tinggi kecerdasan dan kekuatan berfikirnya. Juga tingkatan pendidikan dan ilmu pengetahuan seseorang berpengaruh atas pembentukan pendapat. Orang yang lebih tinggi pendidikan dan ilmu pengetahuannya akan menghasilkan pendapat yang lebih luas daripada orang yang kurang pendidikan dan ilmunya. Begitu pula luas dan sempitnya pengalaman seseorang memengaruhi luas dan sempit pendapat yang dikeluarkannya.
3. Untuk mencapai pemecahan persoalan secara integral dan menyeluruh. Kehidupan manusia tidak hanya terdiri dari satu bidang saja, melainkan terdiri dari beberapa bidang. Ada bidang politik, kemiliteran, sosial, ekonomi, pendidikan, kesenian dan sebagainya. Manusiapun tidak semua bergerak dalam satu bidang keahlian saja, tetapi ada ahli hukum, militer, ahli pertanian, ahli ekonomi, insiyur, dokter atau ahli kesehatan, pendidik, seniman dan sebagainya. Dengan adanya berbagai bidang kehidupan masyarakat dan bermacam-macam keahlian, maka sempurnalah kehidupan manusia.

Dewasa ini, hampir semua negara mengaku menjadi penganut paham demokrasi, dan paham tersebut dapat ditemukan dalam konstitusi masing-masing negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat.⁷⁷ Prinsip kedaulatan rakyat adalah prinsip yang menegaskan

⁷⁷Dalam sistem kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan rakyat. Kekuasaan itu pada hakikatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat. Jimly Asshiddiqie berpandangan, pengertian kekuasaan tertinggi tidak perlu dipahami secara monistik dan mutlak dalam arti tidak terbatas, karena sudah dengan sendirinya dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama dan dituangkan ke dalam konstitusi yang mereka susun dan sahkan bersama, terutama mereka mendirikan negara yang bersangkutan. Dalam ide kedaulatan rakyat, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara

bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan sumber undang-undang itu ialah rakyat secara keseluruhan. Adapun konsep demokrasi yang berkembang di zaman sekarang berawal dari pemikiran filsuf, antara lain Montesquieu (1688–1755) yang dikenal sebagai pelopor *Trias Politika* tentang pemisahan kekuasaan antara lembaga Legislatif (pembuat undang-undang), lembaga Eksekutif (pelaksana undang-undang), dan lembaga Yudikatif (yang mengadili pelanggar undang-undang). Buah pemikiran Montesquieu merupakan pengembangan dari pemikiran filsuf-filsuf sebelumnya, seperti Thomas Hobbes (1588–1679) menyangkut hukum positif negara, dan John Locke (1632–1704) tentang pembatasan kekuasaan. Ide demokrasi kemudian diperkaya oleh Jean Jacques Rousseau (1712–1778) yang mendasarkan pemahannya pada hukum alam yang bersifat *rasionalistis individualis dan logis*.

Hans Kelsen berpendapat lain, menurutnya, prinsip pemisahan kekuasaan yang dipahami secara harfiah atau ditafsirkan sebagai prinsip pembagian kekuasaan pada dasarnya bukan prinsip demokrasi. Sebaliknya yang sesuai dengan ide demokrasi adalah pandangan bahwa semua kekuasaan harus dipusatkan pada rakyat dan dijalankan oleh satu organ kolegal yang anggotanya dipilih dan bertanggung jawab kepada rakyat.⁷⁸ Menurut Hans Kelsen, demokrasi menghendaki bahwa organ legislatif harus diberi kekuasaan pengawasan atas organ-organ eksekutif dan yudikatif. Dari kronologis proses kelahirannya, era modern diwarnai oleh tiga tonggak konstitusi demokratik, yakni terdiri dari:⁷⁹

1. Demokrasi Model Inggris (perlementer)

Demokrasi parlementer model Inggris terjadi dari proses evolusi yang sangat panjang. Sejarah mencatat perjuangan panjang itu dipelopori kaum bangsawan melawan kekuasaan absolut raja. Diawali dari *Magna Charta* (1215), *Hebeas Corpus* (1679) sampai dengan *Bill of Rights* (1689) merupakan tiga momentum sejarah

baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyat pula yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, melakukan pengawasan dan menilai terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi pengawasan, baca: Jimly Asshiddiqie, *Ibid*.

⁷⁸Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (*General Theory of Law and State*, Raisul Muttaqien, penerjemah), Cetakan Keempat, Nusa Media Bandung, 2009, hlm. 399.

⁷⁹Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara, Arsitektur Konstitusi Demokratik, Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*, Fokusmedia, Bandung, 2009, hlm. 81–83.

proses demokrasi parlementer yang kemudian dikenal sebagai demokrasi parlementer model Inggris. Proses demokrasi model Inggris memakan waktu ratusan tahun untuk sampai pada bentuk yang dikenal sekarang.

2. Model Amerika Serikat (Presidensial dan Federatif)

Sumbangan terbesar demokrasi Amerika adalah pada sistem pemerintahannya yang bersifat *presidential* dan negaranya yang berbentuk *federasi*. Sebagai bangsa yang berasal dari imigran, bangsa Amerika yang berada di kontinen baru jauh dari negara asalnya di Eropa, mendambakan hadirnya seorang “raja bijak” yang dipilih rakyat. Untuk memperoleh pemerintahan yang tunduk pada kepentingan rakyat para bapak pendiri bangsa merumuskan Undang-Undang Hak atau *Bill of Rights* (1789) yang karena begitu mendasar dan universal sifatnya kemudian menjadi bagian dari UUD AS (1791). Bobot Konstitusi A.S. menjadi lebih kokoh karena diperkaya oleh kemampuannya mengadopsi esensi buah pikiran sejumlah filsuf Eropa seperti John Locke, Montesquieu, Rousseau, Thomas Hobbes dan Adam Smith.

3. Model Perancis (Buah Revolusi Perancis, 1789)

Pemikir-pemikir besar seperti Montesquieu, Rousseau, pejuang demokrasi seperti Voltaire, orator revolusi seperti Danton dan Robespierre, telah mengharumkan Perancis yang karenanya Revolusi Rakyat Perancis (1789) berhasil menumbangkan kekuasaan absolut Kaisar Louis XVI. Kekaisaran Perancis berubah menjadi Republik Perancis. Dalam revolusi Perancis slogan kedaulatan rakyat berkumandang. Oleh sifatnya yang revolusioner gaung revolusi Perancis ikut menggetarkan rakyat negara-negara tetangga di Eropa Daratan yang kemudian ikut menuntut demokrasi. Namun berbeda dengan konstitusi AS yang kokoh dan stabil, konstitusi demokrasi Perancis mengalami masa-masa pasang surut.

Berdasarkan tiga model konsepsi demokrasi seperti tergambar di atas, demokrasi menempatkan rakyat sebagai subjek yang berkonsentrasi pada tatacara proses pengambilan kebijakan negara baik dalam pembuatan undang-undang maupun dalam pengambilan keputusan (*decision making process*). Demokrasi juga merupakan

seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan yang terbentuk melalui sejarah panjang yang tidak mengenal kebijakan yang berasal dari kehendak dan kepentingan kekuasaan. Kendati demokrasi menempatkan rakyat sebagai subjek akan tetapi implementasinya bukan perkara yang mudah terutama bagi negara berpenduduk banyak atau berwilayah luas. Dalam hal ini, Munir Fuady beralasan, ini disebabkan di samping untuk memberi ruang kepada rakyat berpartisipasi agar disebut sebagai negara demokrasi, pada saat yang sama mereka juga menerapkan sistem totaliter untuk mewujudkan prinsip stabilitas pemerintahan dan politik.⁸⁰

3. Demokrasi dan Desentralisasi dalam Sistem Pemerintahan Daerah

Pemerintah berasal dari kata “*pemerintahan*” (asal kata “*perintah*”) yang diartikan dengan menyuruh melakukan sesuatu. Istilah pemerintahan identik dengan perbuatan, cara, hal dan sebagainya dalam memerintah. Pengertian pemerintah dan pemerintahan dapat didefinisikan dalam arti luas dan sempit. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala bentuk kegiatan atau aktivitas penyelenggara negara yang dilakukan oleh organ-organ negara yang mempunyai otoritas atau kewenangan untuk menjalankan kekuasaan dalam rangka mencapai tujuan. Pemerintah dalam arti sempit adalah aktivitas atau kegiatan yang dilakukan oleh fungsi eksekutif dalam hal ini yang dilakukan oleh presiden, menteri-menteri sampai kepada birokrasi paling bawah.⁸¹ Pemerintahan adalah sebuah organisasi yang terdiri dari sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan-kewenangan mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat serta melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan meliputi kegiatan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara.⁸² Pemerintahan, menurut Yusri Munaf, dalam paradigma lama memiliki objek material negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradigma baru pemerintahan dipandang memiliki objek materialnya masyarakat

⁸⁰Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Cetakan Pertama, PT Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 137.

⁸¹Nurmi Chatim, *Hukum Tata Negara*, Cendikia Insani, Pekanbaru, 2006, hlm. 46.

⁸²Nurman, *Strategi Pembangunan Daerah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 55.

sehingga pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/negara.⁸³

Menurut Djokosutono, negara dapat diartikan sebagai suatu organisasi manusia yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Pemerintahan sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi negara, antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan, dan lain-lain.⁸⁴ Untuk dapat bertindak dengan sebaik-baiknya pemerintah mempunyai wewenang yang dibagikan kepada alat-alat kekuasaan negara agar negara dapat mencapai tujuannya. Sistem pemerintahan adalah suatu struktur yang terdiri dari organ-organ pemegang kekuasaan yang saling melakukan hubungan fungsional baik secara vertikal maupun horizontal. Jimly Asshidiqie mengartikan sistem pemerintahan sebagai hubungan antara lembaga-lembaga negara. Sementara Sri Soemantri menyebut, pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif.⁸⁵ Ismail Suny berpendapat bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan hubungan antara alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi di suatu negara.⁸⁶

Di awal telah diurai, bahwa Sistem Pemerintahan merupakan suatu struktur yang terdiri dari fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerja sama, dan memengaruhi satu sama lain. Sistem pemerintahan adalah cara kerja lembaga-lembaga negara dalam sebuah negara. Secara teoretis sistem pemerintahan berkembang sejak zaman klasik hingga zaman modern, dan bentuknya terdiri dari:

1. Sistem Pemerintahan Presidensial;
2. Sistem Pemerintahan Parlementer;
3. Sistem Pemerintahan Quasi; dan
4. Sistem Pemerintahan Referendum.

⁸³Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, Marpoyan Tujuh Publishing, Pekanbaru, 2016, hlm. 47.

⁸⁴C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 91.

⁸⁵Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintah Negara-negara ASEAN*, Tarsito Bandung, 1976, hlm 37.

⁸⁶Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, cet vi, 1987, hlm. 9–10.

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Sistem ini dinilai memiliki kekuasaan yang kuat karena presiden sekaligus sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Dalam sistem presidensial, presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum untuk masa jabatan lima tahun, karenanya dalam melaksanakan pemerintahan presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen akan tetapi melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara konstitusional menurut Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Sarundajang, presiden dan parlemen memiliki kedudukan yang sama, ia mengangkat para menteri untuk membantu tugas-tugasnya di dalam pemerintahan.⁸⁷ Alan R. Ball menamakan system pemerintahan presidensial dengan istilah *the presidential type of government*, sementara C.F. Strong menyebut dengan *non-parliamentary* atau *the fixed executive*.⁸⁸ Beberapa istilah lain yang juga sering digunakan oleh para ahli hukum untuk system pemerintahan ini adalah:⁸⁹

1. *Presidential type of government* (pemerintahan dengan tipe presidensial);
2. *Non parliamentary* (nonparlementer) atau *fixed executive* (jabatan eksekutif yang pasti);
3. *Separation of power* (sistem pemisahan kekuasaan).

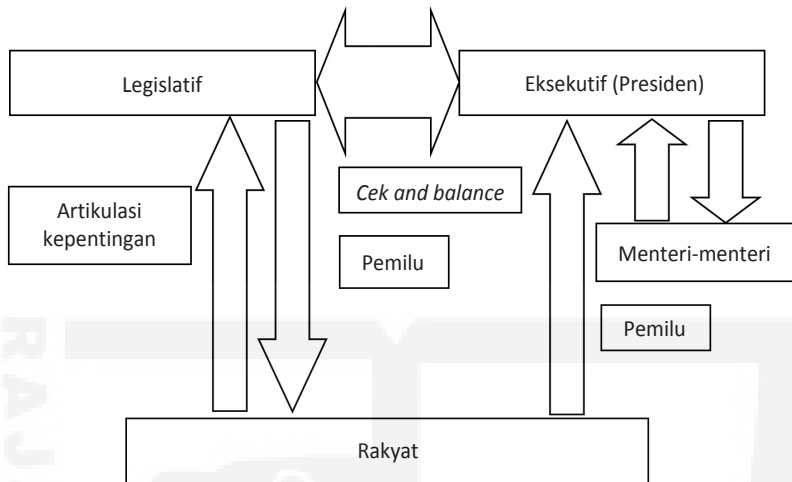
Beberapa ciri dari sistem presidensial, yaitu: (1) presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan; (2) presiden tidak dipilih oleh badan perwakilan tetapi oleh dewan pemilih dan belakangan peranan dewan pemilih tidak tampak lagi sehingga dipilih oleh rakyat; (3) presiden berkedudukan sama dengan legislatif; (4) kabinet dibentuk oleh presiden sehingga kabinet bertanggung jawab kepada presiden; (5) presiden tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, begitupun

⁸⁷Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 33

⁸⁸Mariana, D., C. Paskalina., & N.Y. Yuningsih. *Perbandingan Pemerintahan*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2007, hlm. 10.

⁸⁹Muliadi Anangkota, "Klasifikasi Sistem Pemerintahan, Perspektif Pemerintahan Modern", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, ISSN 2442-5958E-ISSN 2540-8674, Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Cendrawasih Papua.

sebaliknya presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.⁹⁰ Ini Kencana menggambarkan sistem presidensial seperti terlihat dalam Bagan I.I sebagai berikut



Bagan 2.1 Gambaran Sistem Presidensial

Sumber: Inu Kencana, 2011

Dalam bagan terdeskripsi, bahwa antara eksekutif dengan legislatif memiliki kedudukan yang sejajar, hal ini disebabkan karena kedua lembaga sama-sama dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum baik untuk keanggotaan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), DPD (Dewan Perwakilan Rakyat) maupun DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Demikian halnya dengan presiden dan wakil presiden. Kesejajaran kedudukan bukan berarti keduanya memiliki tugas yang sama akan tetapi berbeda dan melaksanakan peran masing-masing secara *check and balances*. Presiden dan wakil presiden dibantu oleh para menteri yang bertanggung jawab langsung kepada presiden. Pemilihan dan pengangkatan para menteri merupakan hak peroregatif dari presiden.

Dalam pandangan Bagir Manan, sistem pemerintahan presidensial dapat dikatakan subsistem pemerintahan republik, karena memang

⁹⁰Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 88.

hanya dapat dijalankan dalam negara yang berbentuk republik. Ada beberapa prinsip pokok dari sistem pemerintahan presidensial, yaitu: a) terdapat pemisahan yang jelas antara kekuasaan eksekutif dan legislatif, presiden merupakan eksekutif tunggal dan kekuasaan eksekutif tidak terbagi; b) kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara; c) presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu/bawahan yang bertanggung jawab kepadanya; d) anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan sebaliknya; e) presiden tidak dapat membubarkan parlemen, dan f) pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat.⁹¹



⁹¹Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH-UJI Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 15–16.



SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

A. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan

Istilah pemerintah berasal dari kata dasar “perintah”, yang secara etimologis berarti menyuruh seseorang untuk melakukan sesuatu. Dari akar kata ini, terbentuk istilah pemerintahan, yang merujuk pada tindakan, cara, atau proses dalam memerintah. Dalam kajian ilmu pemerintahan, istilah pemerintah dan pemerintahan memiliki pengertian yang dapat dibedakan dalam dua dimensi, yakni arti luas dan arti sempit.

1. Pemerintahan dalam Arti Luas

Pemerintahan dalam arti luas mencakup seluruh aktivitas atau kegiatan penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh seluruh organ kekuasaan negara, baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Ketiga organ ini menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dalam rangka mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.

2. Pemerintahan dalam Arti Sempit

Sebaliknya, pemerintahan dalam arti sempit hanya mengacu pada aktivitas penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh cabang kekuasaan eksekutif, terutama oleh Presiden dan para menteri, serta aparat birokrasi hingga tingkat paling bawah. Dalam konteks

ini, istilah “pemerintah” biasanya merujuk langsung pada lembaga eksekutif sebagai pelaksana kebijakan negara sehari-hari.⁹²

Pemerintahan merupakan suatu entitas organisasi yang tersusun atas sekelompok individu atau lembaga yang diberi mandat dan legitimasi untuk menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan. Fungsi tersebut mencakup pengelolaan kewenangan dalam mengatur, mengarahkan, dan mengendalikan kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk menjamin tercapainya kesejahteraan umum. Dalam konteks ketatanegaraan, pemerintahan tidak hanya terbatas pada cabang kekuasaan eksekutif semata, melainkan juga meliputi kegiatan legislatif yang menyusun norma hukum, serta yudikatif yang menjalankan kekuasaan kehakiman secara independen. Keseluruhan aktivitas pemerintahan tersebut berjalan dalam satu sistem yang terkoordinasi untuk mencapai tujuan negara sebagaimana termaktub dalam konstitusi, yaitu menciptakan keadilan sosial, menjamin ketertiban, dan mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat.⁹³ Menurut Yusri Munaf, dalam paradigma lama, pemerintahan dipandang memiliki objek material berupa negara, sehingga orientasinya lebih menekankan pada aspek kekuasaan dan otoritas formal yang melekat pada institusi negara. Dalam paradigma ini, pemerintahan cenderung bersifat *top-down* dan elitis. Namun, dalam paradigma baru, terjadi pergeseran mendasar di mana objek material pemerintahan bukan lagi negara semata, melainkan masyarakat. Dengan demikian, pemerintahan dipahami sebagai suatu proses penataan dan pengelolaan kehidupan bersama secara partisipatif dalam kerangka negara. Pemerintahan tidak lagi semata-mata tentang siapa yang memerintah, tetapi lebih kepada bagaimana kehidupan masyarakat diatur dan diarahkan menuju kesejahteraan bersama melalui tata kelola yang demokratis dan responsif.⁹⁴

Menurut Djokosutono, negara dapat dipahami sebagai suatu organisasi yang terdiri dari sekelompok manusia yang hidup di bawah satu sistem pemerintahan yang sama. Pemerintahan dalam hal ini berfungsi sebagai alat negara untuk bertindak dan bertanggung jawab

⁹²Nurmi Chatim, *Hukum Tata Negara*, Pekanbaru: Cendikia Insani, 2006, hlm. 46.

⁹³Nurman, *Strategi Pembangunan Daerah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 55.

⁹⁴Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, Marpoyan Tujuh Publishing, Pekanbaru, 2016, hlm. 47.

dalam mewujudkan kepentingan rakyat. Tujuan dari organisasi negara yang dijalankan melalui pemerintahan tersebut mencakup berbagai aspek fundamental, seperti mewujudkan kesejahteraan umum, menjamin pertahanan dan keamanan nasional, menegakkan tata tertib dan keadilan, serta menyediakan pelayanan publik seperti kesehatan dan kebutuhan sosial lainnya.⁹⁵ Agar dapat bertindak secara optimal dalam mewujudkan tujuan negara, pemerintah diberikan wewenang yang kemudian didistribusikan kepada organ-organ kekuasaan negara. Wewenang ini memungkinkan adanya pembagian fungsi yang terstruktur dalam sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan sendiri dipahami sebagai suatu tatanan yang terdiri atas lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan dan berinteraksi secara fungsional, baik secara vertikal (pusat-daerah) maupun horizontal (antarlembaga pusat).

Jimly Asshiddiqie mengartikan sistem pemerintahan sebagai pola hubungan antara lembaga-lembaga negara dalam penyelenggaraan kekuasaan. Pandangan ini menekankan pada keterkaitan dan interaksi kelembagaan sebagai bagian dari desain ketatanegaraan. Sementara itu, Sri Soemantri lebih menekankan aspek relasi antara cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif, sebagai inti dari sistem pemerintahan dalam praktiknya. Di sisi lain, Ismail Suny berpendapat bahwa sistem pemerintahan merupakan suatu mekanisme yang menjelaskan hubungan antara alat-alat perlengkapan negara tertinggi dalam suatu negara, yang menentukan arah dan bentuk penyelenggaraan kekuasaan negara secara keseluruhan.⁹⁶

B. Sistem Pemerintahan Indonesia

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, sistem pemerintahan merupakan suatu struktur yang terdiri atas tiga cabang kekuasaan utama—legislatif, eksekutif, dan yudikatif—yang saling berhubungan, bekerja sama, dan saling memengaruhi dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Dalam kerangka ini, sistem pemerintahan juga dapat

⁹⁵C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2000, hlm. 91.

⁹⁶Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, cet vi, 1987, hlm. 9–10.

dimaknai sebagai mekanisme atau cara kerja lembaga-lembaga negara dalam menjalankan fungsinya secara institusional di dalam suatu negara.

Secara teoretis, konsep sistem pemerintahan mengalami perkembangan seiring dinamika pemikiran politik dan ketatanegaraan, mulai dari zaman klasik hingga zaman modern. Bentuk-bentuk sistem pemerintahan yang berkembang dalam literatur ilmu politik dan hukum tata negara antara lain meliputi:

1. Sistem Pemerintahan Presidensial, yaitu sistem di mana kekuasaan eksekutif dijalankan oleh presiden yang sekaligus bertindak sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak bergantung pada parlemen dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan.
2. Sistem Pemerintahan Parlementer, yaitu sistem di mana kepala pemerintahan (perdana menteri) berasal dari partai atau koalisi mayoritas di parlemen dan bertanggung jawab langsung kepada parlemen. Kepala negara biasanya hanya berperan simbolis, seperti dalam sistem kerajaan konstitusional.
3. Sistem Pemerintahan Quasi (Campuran/Semi-Presidensial), yaitu sistem gabungan antara sistem presidensial dan parlementer. Dalam sistem ini, terdapat presiden dan perdana menteri yang berbagi kekuasaan eksekutif, di mana presiden biasanya dipilih langsung oleh rakyat, sementara perdana menteri berasal dari parlemen dan bertanggung jawab terhadapnya.
4. Sistem Pemerintahan Referendum, yaitu sistem pemerintahan yang menempatkan kedaulatan rakyat pada posisi yang sangat dominan, di mana keputusan-keputusan penting negara ditentukan melalui mekanisme referendum langsung oleh rakyat. Sistem ini banyak diterapkan dalam negara-negara yang menganut demokrasi langsung atau semi-langsung, seperti Swiss.

Keempat bentuk sistem pemerintahan tersebut menggambarkan variasi dalam pengaturan kekuasaan negara dan relasi antar-lembaga negara, yang masing-masing memiliki karakteristik, keunggulan, dan tantangan tersendiri tergantung pada konteks sosial, politik, dan konstitusional suatu negara.

Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, yaitu suatu sistem di mana presiden memegang kekuasaan eksekutif sekaligus

bertindak sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Sistem ini memberikan presiden posisi yang kuat dan mandiri dalam struktur ketatanegaraan. Dalam sistem presidensial, presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum untuk masa jabatan lima tahun, dan tidak bertanggung jawab kepada parlemen dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Sebaliknya, presiden bertanggung jawab secara konstitusional kepada rakyat berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Sinyo Harry Sarundajang, dalam sistem ini presiden dan parlemen memiliki kedudukan yang sejajar dan independen satu sama lain. Artinya, tidak ada hubungan hierarkis antara keduanya, sehingga presiden tidak dapat diberhentikan oleh parlemen hanya karena perbedaan kebijakan politik. Presiden juga memiliki kewenangan untuk mengangkat para menteri negara yang bertugas membantu pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan. Para menteri tersebut bertanggung jawab langsung kepada presiden, bukan kepada parlemen, dan tidak merupakan bagian dari lembaga legislatif.⁹⁷ Beberapa istilah lain yang juga sering digunakan oleh para ahli hukum tata negara untuk merujuk pada sistem pemerintahan presidensial antara lain:

1. *Presidential type of government* (pemerintahan dengan tipe presidensial), sebagaimana dikemukakan oleh Alan R. Ball, yang menekankan pada kekuasaan eksekutif yang berdiri sendiri dan tidak bergantung pada parlemen;
2. *Non-parliamentary* atau *fixed executive*, istilah yang digunakan oleh C.F. Strong, yang menekankan bahwa jabatan eksekutif dalam sistem ini bersifat tetap dan tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen;
3. *Separation of powers* (sistem pemisahan kekuasaan), yakni prinsip yang menjadi dasar utama sistem presidensial, di mana kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dipisahkan secara struktural dan fungsional.⁹⁸ Sistem pemerintahan presidensial memiliki sejumlah karakteristik utama, yaitu:

⁹⁷Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan*, Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2012, hlm. 33.

⁹⁸Mariana, D., C. Paskalina., & N.Y. Yuningsih, *Perbandingan Pemerintahan*, Jakarta: Universitas Terbuka, 2007, hlm. 10.

1. Presiden bertindak sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.
2. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, melainkan melalui pemilihan umum oleh rakyat secara langsung. Dalam sejarahnya, pemilihan ini sebelumnya dilakukan melalui *electoral college* atau dewan pemilih, tetapi dalam praktik modern peranan dewan tersebut menjadi formalitas belaka.
3. Presiden memiliki kedudukan sejajar dengan lembaga legislatif; keduanya tidak berada dalam hubungan hirarkis, melainkan saling mengimbangi berdasarkan prinsip *checks and balances*.
4. Kabinet atau para menteri dibentuk dan diangkat oleh presiden. Oleh karena itu, para menteri bertanggung jawab langsung kepada presiden, bukan kepada parlemen.
5. Presiden tidak dapat diberhentikan oleh parlemen semata-mata karena perbedaan pandangan politik, dan sebaliknya, presiden juga tidak memiliki kewenangan untuk membubarkan badan legislatif. Keduanya memiliki masa jabatan tetap sesuai konstitusi.

Beberapa ciri dari sistem presidensial, yaitu: (1) presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan; (2) presiden tidak dipilih oleh badan perwakilan tetapi oleh dewan pemilih dan belakangan peranan dewan pemilih tidak tampak lagi sehingga dipilih oleh rakyat; (3) presiden berkedudukan sama dengan legislatif; (4) kabinet dibentuk oleh presiden sehingga kabinet bertanggung jawab kepada presiden; (5) presiden tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, begitupun sebaliknya Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.⁹⁹

Menurut Bagir Manan, sistem pemerintahan presidensial merupakan bagian atau subsistem dari bentuk pemerintahan republik, karena sistem ini secara prinsip hanya dapat dijalankan dalam kerangka negara yang berbentuk republik. Ia menegaskan bahwa sistem presidensial memiliki sejumlah prinsip pokok, antara lain:

⁹⁹Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung: PT Refika Aditama, 2011, hlm. 88.

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang tegas antara eksekutif dan legislatif; presiden memegang kekuasaan eksekutif secara utuh dan tidak terbagi;
2. Presiden menjabat sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara;
3. Presiden memiliki kewenangan untuk mengangkat menteri-menteri sebagai pembantu dalam pemerintahan, yang bertanggung jawab langsung kepadanya;
4. Anggota legislatif (parlemen) tidak diperbolehkan merangkap jabatan dalam lembaga eksekutif, dan demikian pula sebaliknya, guna menjaga independensi masing-masing lembaga;
5. Presiden tidak memiliki kewenangan untuk membubarkan parlemen, meskipun terjadi konflik politik antara eksekutif dan legislatif;
6. Pemerintah, dalam sistem presidensial, bertanggung jawab langsung kepada rakyat, bukan kepada parlemen.

Dengan demikian, sistem presidensial menekankan pada pemisahan kekuasaan yang kaku namun seimbang, serta menjamin stabilitas pemerintahan melalui masa jabatan yang tetap, tanpa campur tangan langsung dari legislatif dalam pergantian kekuasaan eksekutif.¹⁰⁰

C. Sistem Pemerintahan Daerah

Pembahasan dalam subbab ini difokuskan pada sistem pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.¹⁰¹ Undang-Undang juga mendefinisikan

¹⁰⁰Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH-UUI Press, 2003, hlm. 15–16.

¹⁰¹Lihat Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bandingkan dengan terminologi yang sama pada Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan, bahwa

istilah “daerah otonom” sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah, serta berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰²

Pemerintah Daerah yang dikenal juga dengan istilah *local government*, menjalankan konsep-konsep baik menyangkut asas, sistem, prinsip maupun tujuan pemerintahan daerah. Dalam ketatanegaraan Indonesia, prinsip dasar pemerintahan daerah berpedoman kepada Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

- “1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang;
2. Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;
4. Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis;
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”

Secara struktural, terdapat perbedaan mendasar antara Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dan sesudah amendemen. Sebelum amendemen, pengaturan mengenai pemerintahan daerah hanya termuat dalam satu pasal, yakni Pasal 18. Namun, setelah amendemen, ketentuan tersebut berkembang menjadi tiga pasal,

Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Wali Kota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

¹⁰²Lihat Pasal 1 Angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Secara substansi, perubahan tersebut membawa implikasi yang sangat signifikan terhadap norma konstitusional tentang pemerintahan daerah. Menurut Bagir Manan, penambahan pasal-pasal tersebut mencerminkan munculnya paradigma baru dalam arah penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni:

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan [Pasal 18 ayat (2)].
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya [Pasal 18 ayat (5)].
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah [Pasal 18A, ayat (1)].
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya [Pasal 18B, ayat (2)].
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa [Pasal 18B, ayat (1)].
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum [Pasal 18 ayat (3)].
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil [Pasal 18A ayat (2)]

Pemikiran Bagir Manan sangat sejalan dengan prinsip *local self-government* yang dianut oleh negara-negara Barat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Menurut Aries Djaenuri, prinsip *local self-government* diperlukan dalam sistem pemerintahan negara untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan sesuai dengan kondisi dan karakteristik masing-masing daerah. Dalam situasi tertentu, penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah akan lebih efisien dan efektif apabila diserahkan kepada pemerintah daerah. Hal ini disebabkan oleh karena pemerintah daerah memiliki pemahaman yang lebih mendalam terhadap kebutuhan masyarakat dan potensi daerahnya. Demikian pula, dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah-daerah khusus tertentu, diperlukan bentuk pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan secara otonom. Meskipun pemerintah daerah dalam sistem *local self-government* memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, kedudukannya tetap merupakan bagian atau subsistem dari sistem pemerintahan negara

secara keseluruhan.¹⁰³ Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman kepada Asas Umum Penyelenggaraan Negara, yang di dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak.¹⁰⁴

Secara substantif, konsep *local self-government* tidak jauh berbeda dengan bentuk pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam UUD 1945 ditegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan setiap provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Setiap provinsi, kabupaten, dan kota memiliki pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menyelenggarakan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai kewenangan pemerintah pusat. Selain itu, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah dan berbagai peraturan lainnya dalam rangka pelaksanaan otonomi.

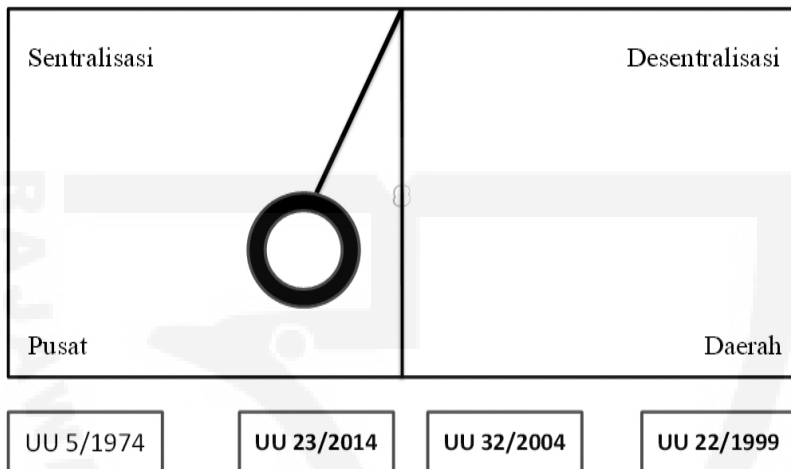
Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dibangun atas dasar prinsip pemberian kewenangan kepada daerah, dengan tetap memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Adapun hubungan dalam bidang keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan ketentuan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup, berkembang dalam masyarakat, dan selaras dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Bhenyamin Hoessin, otonomi daerah mengandung konsep kebebasan berprakarsa dalam mengambil keputusan berdasarkan aspirasi masyarakat, tanpa kontrol langsung dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah (*local government*) dan otonomi daerah (*local autonomy*) tidak semata-mata dipahami sebagai entitas teritorial, melainkan

¹⁰³Aries Djaenuri, *Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*, <http://repository.ut.ac.id/4206/1/IPEM4214-M1.pdf>.

¹⁰⁴Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 27.

sebagai representasi masyarakat setempat. Urusan dan kepentingan yang menjadi perhatian keduanya bersifat lokal, karena basis politiknya adalah lokalitas, bukan nasionalitas. Irfan Setiawan menggambarkan penerapan otonomi daerah di Indonesia seperti “Banduljam” yang bergerak ke kiri dan ke kanan yang seakan menggambarkan penerapan desentralisasi di Indonesia, *banduljam* tersebut dapat dilihat dalam Gambar 3.1 di bawah ini.¹⁰⁵



Gambar 3.1 Bandul Otonomi Daerah di Indonesia

Sumber: Irfan Setiawan, 2018

Dalam “bandul jam”, otonomi daerah diumpamakan bergerak di antara sentralisasi dengan desentralisasi, hal ini terlihat dari pemberlakuan undang-undang sejak zaman Orde Baru hingga Orde Reformasi. Di masa Orde Baru melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, paradigma otonomi daerah berjalan dalam format sentralisasi, sementara di Orde Reformasi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, paradigma otonomi mengarah ke desentralisasi. Akan tetapi unikny, Irfan Setiawan mengelompokkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengarah ke sentralisasi. Hal demikian terjadi karena tarik menarik kewenangan antara Pusat dengan Daerah. Banyak

¹⁰⁵Irfan Setiawan, file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/FIXEDISIBUKUVersiContoh.pdf.

kewenangan pemerintah kabupaten/kota yang tersebar dalam urusan pemerintahan konkuren yang sebelumnya menjadi kewenangan kabupaten/kota dialihkan menjadi kewenangan pemerintah provinsi, seperti kewenangan di bidang perizinan pertambangan dan pendidikan sekolah menengah atas. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja juga merupakan bagian dari disain sentralisasi kewenangan. Kajian Budiyo, dkk. menyimpulkan bahwa perubahan kewenangan konkuren Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 membawa konsekuensi terjadinya polemik antarpemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota serta infleksibilitas, inefektivitas dan inefisiensi dalam pelaksanaan urusan pemerintahan seperti kewenangan di bidang perizinan pertambangan yang akan lebih baik jika dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota karena sesuai dengan aspek perpajakan daerahnya. Hal ini menjadikan pembagian urusan pemerintahan konkuren daerah bernuansa *the thinnest version rule of law*.¹⁰⁶

D. Kewenangan Pemerintah Daerah

Kewenangan atau wewenang¹⁰⁷ memiliki kedudukan sangat strategis dalam Hukum Administrasi Negara. *Kamus Besar Bahasa Indonesia* meletakkan kedua istilah tersebut dalam makna yang sama, yakni sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.¹⁰⁸ *Black's Law Dictionary* mengartikan wewenang dengan *legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.¹⁰⁹ Beberapa ahli hukum mendefinisikan kedua istilah tersebut dalam pengertian yang berbeda. Akan tetapi dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* Hasan Shadhily menterjemahkan istilah tersebut dalam arti yang sama, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Wewenang sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau

¹⁰⁶Budiyo, Muhtadi, Ade Arif Firmansyah, "Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 67 Th. XII (Desember, 2015), hlm. 419–432.

¹⁰⁷Dalam Bahasa Inggris istilah kewenangan atau wewenang disebut dengan *authority* atau *bevoegdheid* dalam Bahasa Belanda.

¹⁰⁸Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus....*, *Ibid.* hlm. 1272.

¹⁰⁹Bryan A. Garner (*Editor in Chief*), *Black's Law...op.cit.* hlm. 152.

bertindak untuk memengaruhi tindakan orang lain agar dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.¹¹⁰ Pemaknaan yang sama di antara kedua istilah itu secara konseptual sama dengan pengertian dalam Bahasa Belanda yang mengartikan kewenangan dan wewenang sebagai *bevoegdheid* (wewenang atau berkuasa).

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, di dalam kewenangan terdapat wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.¹¹¹ Indroharto membagi wewenang ke dalam tiga aspek, yakni wewenang atribusi, delegasi dan mandat. Wewenang atribusi merupakan pemberian dari pemerintahan yang baru yang diamanahkan oleh peraturan perundang-undangan. Wewenang delegasi bersumber dari badan atau pejabat yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif dan diberikan kepada badan atau pejabat lainnya. Sementara wewenang mandat bukan merupakan pemberian wewenang baru atau pun bukan pula pelimpahan wewenang dari badan atau pejabat yang satu kepada lainnya.¹¹² Sama dengan Indroharto, Philipus M. Hadjon juga mengemukakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan bertumpu kepada kewenangan yang sah yang diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat berasal dari pelimpahan.¹¹³ Secara yuridis perbedaan ketiga wewenang dapat dilihat pada Tabel 3.2 sebagai berikut:

¹¹⁰Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus...*, Op. Cit. hlm. 170.

¹¹¹Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981, hlm. 29.

¹¹²Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Harapan, 1991, hlm. 90.

¹¹³Philipus M. Hadjon, "Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam mewujudkan Pemerintahan yang Bersih", Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 7.

Tabel 3.2 Defenisi dan Perbedaan Wewenang Atribusi, Delegasi, dan Mandat

No.	Jenis Wewenang	Defenisi	Perolehan Wewenang	Pengalihan Wewenang
1.	Atribusi	Pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh UUD 1945 atau undang-undang sehingga tanggung jawab berada pada penerima atribusi [Pasal 1 angka 22 dan Pasal 12 ayat (2)].	a. Melalui UUD 45 dan/atau undang-undang; b. Sifat wewenang nya baru [Pasal 1 ayat (1)].	Kewenangan atribusi tidak dapat didelegasikan kecuali ditentukan lain. (Pasal 12 ayat (3))
2.	Delegasi	Pelimpahan kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi [Pasal 1 angka 22 dan Pasal 13 ayat (22)].	a. Diberikan oleh badan dan/ atau pejabat pemerintahan di atasnya; b. Ditetapkan dengan peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan/ atau peraturan daerah dan; c. Sifat wewenangnya telah ada sebelumnya [Pasal 12 ayat (1)].	Kewenangan delegasi tidak dapat didelegasikan kecuali ditentukan lain [Pasal 13 ayat (3)].
3.	Mandat	Pelimpahan kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi <i>mandate</i> (Pasal 1 angka 24).	a. Diberikan oleh badan dan/ atau pejabat pemerintahan di atasnya; dan b. Sifat pelaksanaannya tugas rutin [(Pasal 14 ayat (1)].	Pengalihan kewenangan tidak diatur namun penerima mandat tidak berwenang mengambil keputusan dan/ atau tindakan strategis yang berdampak pada perubahan status hukum organisasi, kepegawaian dan alokasi anggaran [(Pasal 14 ayat (7))].

Sumber: Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Berdasarkan tabel di atas yang mengurai tiga jenis kewenangan, yakni atribusi, delegasi dan mandat maka penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan melalui kewenangan atribusi. Kewenangan pemerintahan daerah yang diperoleh secara atribusi adalah urusan pemerintahan konkuren yang pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Rincian dari urusan pemerintahan wajib tersebut kemudian diatur dalam pada Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang meliputi:

1. Pendidikan;
2. Kesehatan;
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
5. Ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat; dan
6. Sosial.

Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah:

1. Tenaga kerja;
2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
3. Pangan;
4. Pertanian;
5. Lingkungan Hidup;
6. Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil;
7. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa;
8. Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana;
9. Perhubungan;
10. Komunikasi dan Informatika;
11. Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, Penanaman Modal;
12. Kependudukan dan Olahraga;
13. Statistik;
14. Persandian;

15. Kebudayaan;
16. Perpustakaan; dan
17. Kearsipan.

Selain urusan wajib, pemerintahan daerah juga mempunyai kewenangan melaksanakan urusan pemerintahan pilihan yang terdiri atas:

1. Kelautan dan perikanan;
2. Pariwisata;
3. Pertanian;
4. Kehutanan;
5. Energi dan Sumber Daya Mineral;
6. Perdagangan;
7. Perindustrian; dan Transmigrasi.

Urusan-urusan pemerintahan tersebut di atas menjadi kewenangan pemerintahan daerah secara atribusi, dan dalam pelaksanaannya pemerintahan daerah harus menerbitkan regulasi atau peraturan daerah untuk melaksanakan kewenangan tersebut.¹¹⁴ Hal demikian sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur hierarki peraturan perundang-undangan.¹¹⁵ Menurut Pasal 7 ayat (1), jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;

¹¹⁴Ali Marwan HSB & Evelyn Martha Julianthy, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatra Utara, "Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah". file:///C:/Users/Asus/AppData/ Local/Temp/Vol.%2015%20No.%202%20-%20Pelaksanaan%20Kewenangan%20 Atribusi% 20 Pemerintaha%20 Daerah.pdf.

¹¹⁵Hierarki (Yunani) adalah suatu susunan hal (objek, nama, nilai, kategori, dan sebagainya) di mana hal-hal tersebut dikemukakan sebagai berada di "atas," "bawah," atau "pada tingkat yang sama" dengan yang lainnya. <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=pengertian+hirarki+ menurut +para+ahli>.

5. Peraturan Daerah Provinsi;
6. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sejalan dengan Pasal 14 yang menyatakan, bahwa materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan. Di samping itu Pasal 236 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan, bahwa perda memuat materi muatan: (a) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; serta (b) Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi yang sama diatur pula oleh Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang mengatakan, bahwa perda memuat materi muatan: (a) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; (b) Penjabaran lebih lanjut ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan peraturan kepala daerah apabila mengacu kepada Pasal 246 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bertujuan untuk melaksanakan perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan kewenangan atribusi melalui peraturan daerah sekaligus merupakan penegasan dari Pasal 9 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan, bahwa urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini berarti bahwa pelaksanaan urusan konkuren oleh pemerintahan daerah merupakan wujud dari pelaksanaan otonomi daerah di mana daerah berhak mengatur rumah tangganya sendiri.

Ketentuan ini kemudian dihubungkan dengan materi muatan peraturan daerah baik yang telah diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 236 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 maupun Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 di mana salah satu materi muatannya menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah. Dengan demikian, kewenangan atribusi pemerintahan daerah yang menjadi urusan konkuren bersifat wajib dan pilihan dilaksanakan oleh pemerintahan daerah dalam bentuk peraturan daerah. Kedudukan ini membuat perda semakin mempunyai kedudukan yang strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik. Norma konstitusional ini memberi pesan bahwa Negara Republik Indonesia didirikan dalam bentuk Negara Kesatuan dan bukan Negara Federasi, karenanya daerah mempunyai wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri berdasarkan prinsip-prinsip otonomi daerah. Adapun hak otonomi dalam Negara Kesatuan diatur berdasarkan undang-undang dan tidak boleh melampaui volume seperti negara bagian pada sistem federalisme di Amerika Serikat atau di Malaysia.¹¹⁶ Prinsip pembagian kewenangan pada Negara Kesatuan dibagi ke dalam beberapa bagian, yakni:¹¹⁷

1. Kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintahan pusat, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan.
2. Pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tetap mempunyai garis ko-komando dalam hubungan hierarkis. Pemerintah daerah merupakan subordinasi dari pemerintahan pusat akan tetapi hubungan yang dibangun tidak untuk mengintervensi pemerintahan daerah;
3. Kewenangan yang dialihkan kepada daerah dalam keadaan tertentu dapat ditarik kembali oleh pemerintah pusat apabila pemerintah daerah tidak dapat menjalankan kewenangannya dengan baik.

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah ditegaskan dalam Pasal 18 Ayat (2) bahwa pemerintah provinsi dan daerah kabupaten/kota mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan pembantuan. Secara universal asas tersebut mencakup tiga hal penting, yaitu: (1) asas desentralisasi; asas dekonsentrasi; dan (2) asas pembantuan (*medebewind*).¹¹⁸ Asas desentralisasi menggambarkan pengalihan tugas operasional ke pemerintah lokal dan juga menggambarkan pendelegasian kewenangan pembuat keputusan

¹¹⁶Andi Malaranggeng, dkk., *Otonomi Daerah Prospektif Teoretis dan Praktis*, Bigrapublishing, Yogyakarta, 1999, hlm. 122.

¹¹⁷Gadjong, Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah dan Kajian Politik Hukum*, Ghalia, Bogor, 2007, hlm. 71.

¹¹⁸Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat dan Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 32.

kepada pemerintah yang tingkatannya lebih rendah. Dengan kata lain desentralisasi merupakan pelaksanaan pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam negara kesatuan dalam rangka otonomi.¹¹⁹

Konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya merupakan salah satu upaya untuk menghindar dari isu negara federal. Cakupan otonomi seluas-luasnya bermakna bahwa urusan diserahkan sebanyak mungkin kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga daerah.¹²⁰ Pemikiran yang sama juga dikemukakan oleh Soehino¹²¹ dan Nasroen,¹²² yang mengatakan bahwa otonomi daerah seluas-luasnya dilaksanakan bukan tanpa batas. Prinsip otonomi seluas-luasnya menitik-beratkan daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan daerah kecuali yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat. Daerah juga memiliki kewenangan membuat kebijakan berupa regulasi untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Di samping itu dilaksanakan pula prinsip yang nyata di mana urusan pemerintahan diselenggarakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai potensi dan kekhasan daerah. Hal senada disampaikan pula oleh Hatta bahwa dasar kedaulatan rakyat adalah hak rakyat untuk menentukan nasibnya.¹²³

E. Kewenangan Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah merupakan salah satu perhatian utama pengambil keputusan baik di tingkat pusat maupun daerah. Sejalan dengan hal itu, berbagai perundang-undangan telah ditetapkan dalam rangka menciptakan sistem

¹¹⁹Mustamin Dg Matutu, dkk., *Mandat, Delegasi, Atribus, dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 35.

¹²⁰Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

¹²¹Soehino, *Perkembangan Pemerintahan Di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1980, hlm. 50.

¹²²M. Nasroen, *Masalah-masalah Disekitar Otonomi Daerah*, Wolter, Jakarta, 1951, hlm. 28.

¹²³Mohammad Hatta, *Kearah Indonesia Merdeka Kumpulan Karangan Jilid I*, Bulan Bintang, Jakarta, 1976, hlm. 103.

pengelolaan keuangan yang mampu memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat, yakni terbentuknya semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah. Secara garis besar, pengelolaan keuangan daerah dibagi menjadi dua bagian, yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah.¹²⁴ Kedua komponen tersebut sangat menentukan kedudukan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber-sumber keuangan daerah, meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat. Untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme, pemerintah daerah perlu melakukan perekayasa ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan, sebab pada masa mendatang, pusat dan daerah akan menghadapi gelombang-gelombang baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun internal masyarakat.¹²⁵

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggung jawaban dan pengawasan. Ruang lingkup keuangan daerah meliputi:

1. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
2. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan daerah;
4. Pengeluaran daerah dan;
5. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah; dan

¹²⁴Syahrir, *Pemulihan Ekonomi dan Otonomi Daerah*, Lembaga Studi Pembangunan Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 84.

¹²⁵Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 20–21.

6. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Badan Penelitian dan Pengembangan Ekonomi Universitas Gadjah Mada menjelaskan, bahwa perencanaan anggaran daerah dapat dikaji dari sisi makro dan sisi mikro, yakni:

1. Konsep Makro Perencanaan Anggaran Daerah
Konsep ini merupakan rencana kerja pemerintah daerah yang diwujudkan dalam bentuk uang (rupiah) selama periode waktu tertentu (satu tahun). Anggaran ini digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja dan sebagai alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.
2. Konsep Mikro Perencanaan Anggaran Daerah
Konsep mikro merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dapat dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, DPRD dan Pemerintah Daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi masing-masing Daerah, serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang transparan, berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik. Harus diakui bahwa dalam struktur APBD yang lama, tuntutan di atas belum dapat dipenuhi sepenuhnya.¹²⁶

Konsep mikro merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dapat dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, DPRD dan Pemerintah Daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi masing-masing Daerah, serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang transparan, berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik. Harus diakui bahwa dalam struktur APBD yang lama, tuntutan di atas belum dapat dipenuhi sepenuhnya.¹²⁶

Struktur anggaran APBD hanya menyajikan informasi tentang jumlah sumber pendapatan dan penggunaan dana. Sementara itu, informasi tentang kinerja yang ingin dicapai, keadaan dan kondisi ekonomi serta potensinya tidak tergambarkan dengan jelas. Informasi

¹²⁶Badan Penelitian dan Pengembangan Ekonomi Universitas Gadjah Mada (PPE-FE-UGM), *Modul Pelatihan Strengthening Core Local Government Competencies*. UGM, Yogyakarta, 2005, hlm. 21.

tersebut diperlukan sebagai tolok ukur yang harus dijadikan acuan dalam perencanaan anggaran. Karena ketidakjelasan tersebut, maka sistem perencanaan anggaran yang digunakan selama ini tidak dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai inisiatif, aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat dan potensi sumberdaya yang dimilikinya.¹²⁷

Untuk menghasilkan struktur anggaran yang sesuai dengan harapan dan kondisi normatif tersebut, maka APBD yang merupakan penjabaran kuantitatif dari tujuan dan sasaran pemerintah daerah serta tugas pokok dan fungsi unit kerja harus disusun dalam struktur yang berorientasi pada tingkat kinerja tertentu. Artinya, APBD harus mampu memberikan gambaran yang jelas tentang tuntutan besarnya pembiayaan atas berbagai sasaran yang hendak dicapai, tugas dan fungsi pokok sesuai dengan kondisi, potensi, aspirasi dan kebutuhan riil di masyarakat untuk suatu tahun tertentu. Dengan demikian alokasi dana yang digunakan dalam membiayai berbagai program dan kegiatan dapat memberikan manfaat yang benar-benar dirasakan masyarakat (*value for money*) dan kepuasan publik (*public satisfaction*) sebagai wujud pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan yang berorientasi pada kepentingan publik (*public accountability*) dapat dicapai.

Juli Panglima Saragih menyebutkan, secara umum perencanaan anggaran daerah dibedakan ke dalam dua bagian, yaitu: *pertama*, perencanaan dalam menentukan arah dan kebijakan umum APBD. Perencanaan ini disebut perencanaan kebijakan (*policy planning*) anggaran daerah. Dalam praktiknya, rencana ini harus disusun dan disepakati secara bersama-sama oleh DPRD dan pemerintah daerah. Perencanaan kebijakan harus memuat kejelasan mengenai tujuan dan sasaran yang akan dicapai di tahun mendatang dan sekaligus juga harus menjadi acuan bagi proses pertanggungjawaban (LPJ) kinerja keuangan daerah pada akhir tahun anggaran. *Kedua*, perencanaan merupakan serangkaian strategi, prioritas, program dan kegiatan yang diperlukan dalam mencapai arah dan Kebijakan Umum APBD. Perencanaan ini disebut juga perencanaan operasional (*operational planning*) anggaran daerah. Karena bersifat teknis dan operasional, proses ini dibebankan kepada pemerintah daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

¹²⁷Abdurrahman, *Loc. Cit.*.

(APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.¹²⁸

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Penetapan prioritas anggaran pengeluaran daerah harus mengacu kepada prinsip penganggaran terpadu (*unified budgeting*).¹²⁹ Penganggaran terpadu adalah penyusunan rencana keuangan tahunan yang dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana. Sebagaimana ditetapkan dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, penyusunan APBD harus berdasar pada penganggaran terpadu. Penyusunan APBD dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja. Penyusunan APBD juga harus berorientasi kepada anggaran berbasis kinerja, dan penganggaran di daerah disusun dalam Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium-Term Expenditure Framework*). Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah merupakan pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran dengan mempertimbangkan implikasi biaya. Prakiraan maju (*forward estimate*) adalah perhitungan kebutuhan dana untuk tahun anggaran berikutnya dari tahun yang direncanakan guna memastikan kesinambungan program dan kegiatan yang telah disetujui dan menjadi dasar penyusunan anggaran tahun berikutnya.

APBD merupakan instrumen bagi kebijakan pemerintah daerah. Selain itu, juga merupakan perencanaan strategik yang memiliki ukuran-ukuran kinerja. APBD dapat digunakan sebagai acuan dalam mengevaluasi apakah program yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah disepakati. Sebagai

¹²⁸Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 106.

¹²⁹*Ibid*, hlm. 109.

instrumen kebijakan, APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besaran pendapatan, pembiayaan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa mendatang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Idealnya, APBD merupakan perwujudan aspirasi dan keinginan masyarakat mengenai pembangunan di daerah. Hal ini mengandung makna bahwa semua tahapan yang dimulai dari perencanaan dan persiapan, ratifikasi, implementasi dan pelaporan serta evaluasi APBD, sebaiknya bersifat terbuka bagi masyarakat umum.

Dengan demikian, tuntutan dan kebutuhan publik menjadi bagian yang terintegrasi dalam APBD. Beberapa masalah utama yang menyebabkan sasaran dalam APBD belum tercapai adalah:

1. Rendahnya Partisipasi Publik

Di satu sisi, pemerintah daerah belum menemukan suatu metode yang dapat menjaring partisipasi publik secara efektif. Di sisi lain, sebagian masyarakat masih mempunyai anggapan bahwa APBD adalah persoalan elit yang tidak perlu diketahui masyarakat. Untuk mengatasi hal tersebut, prinsip transparansi dalam pengelolaan APBD menjadi sebuah agenda yang harus terus dikembangkan guna membuka akses seluas-luasnya bagi masyarakat. Sarana yang selama ini dipakai pemerintah daerah dalam menampung aspirasi publik adalah musrenbang, yang dimulai dari desa hingga ke tingkat kabupaten. Di samping itu, pemerintah daerah juga mengakomodir pokok-pokok fikiran anggota DPRD dalam menyerap aspirasi masyarakat.

2. Kurang Berorientasi pada Tujuan Jangka Panjang

Pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk turut serta memberikan rangsangan (stimulus) dalam perekonomian apabila kondisi ekonomi sedang mengalami kelesuan. Hal ini dapat dilakukan apabila APBD dikelola secara benar. Akan tetapi, pemerintah daerah tampaknya kurang menggunakan metode ini. Terdapat banyak kejadian di mana kebijakan pemerintah daerah

tidak mempunyai tujuan menggerakkan perekonomian daerah, misalnya dalam menentukan anggaran pembangunan, banyak proyek pemerintah daerah yang tidak memiliki dampak berantai (*multiplier effect*) bagi perekonomian di daerah. Di daerah yang masyarakatnya tergolong miskin, pembangunan (fisik dan nonfisik) tidak berjalan secara *multiplier effect*.

Pengelolaan APBD yang tidak efisien dapat dilihat dari dua sisi, yakni defisit APBD yang berdampak negatif terhadap perekonomian daerah karena pemerintah daerah tidak mampu memberikan stimulus bagi perekonomian. Akan tetapi pada daerah-daerah yang struktur APBD surplus ternyata juga tidak mampu memberikan stimulus bagi perekonomian di dalam APBD karena anggaran pembangunannya tidak dikelola secara efisien.¹³⁰ Akibatnya banyak anggaran APBD yang tidak tepat sasaran dan tidak memberi efek positif bagi pembangunan daerah.

¹³⁰Mudrajat Kuncoro, *Otonomi Daerah dalam Transisi, pada Seminar Nasional Manajemen Daerah dalam Era Global*, Andi, Yogyakarta, 2004, hlm. 32.



SISTEM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. Pemilihan Kepala Daerah Masa Pemerintahan Orde Baru

1. Sentralisasi Pemilihan Kepala Daerah dalam Kendali Pemerintah

Pada masa Pemerintahan Orde Baru (1966–1998) di bawah kendali Presiden Suharto, sistem pemerintahan di Indonesia bersifat sentralistik.¹³¹ Pemerintah pusat di Jakarta memegang kekuasaan yang signifikan atas provinsi dan pemerintah daerah, yang dibenarkan sebagai sarana untuk menjaga persatuan nasional di negara yang beragam dan tersebar secara geografis.¹³³ Hampir seluruh aspek kehidupan politik dan

¹³¹*Kamus Besar Bahasa Indonesia* mengartikan frasa “sentralisasi” dengan penyatuan segala sesuatu tempat (daerah, dsb.) yang dianggap sebagai pusat; penyentralan; pemusatan (lihat: *Kamus Besar Bahasa Indonesia* Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, Departemen Pendidikan Nasional, 2007, hlm. 1040). Sentralisasi mengacu pada tindakan atau proses membawa kegiatan, pengambilan keputusan, dan wewenang ke suatu titik atau lokasi pusat. Hal ini melibatkan konsolidasi kendali dan kekuasaan dalam otoritas pusat, sering kali negara atau badan pemerintahan pusat.

¹³²V Della Sala, “Centralization,” in *Encyclopedia of Sport Management, Second Edition*, 2024, 139–41, <https://doi.org/10.4337/9781035317189.ch82>.

¹³³J. Alm & S.M. Indrawati, “Decentralization and Local Government Borrowing in Indonesia,” in *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia: The ‘Big Bang’ Program and Its Economic Consequences*, 2004, 234–58, <https://doi.org/10.4337/9781845421656.00017>.

pemerintahan dikendalikan oleh pemerintah pusat termasuk pemilihan kepala daerah. Gubernur, bupati dan wali kota dipilih secara tidak langsung atau melalui sistem perwakilan di DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Proses pemilihan ini diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang menegaskan sentralisasi kekuasaan dan pengawasan yang ketat dari pemerintah pusat terhadap daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam fase Orde Baru dikelompokkan ke dalam bagian, yakni: *pertama*, fase sebelum diberlakukannya otonomi luas kepada daerah yang berlangsung antara kurun waktu (1966–1999), dan *kedua*, fase setelah diberlakukannya otonomi luas ke daerah (1992–2004). Pada fase pertama pelaksanaan pemerintahan daerah mengacu kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, sementara fase kedua berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang 5 Tahun 1974 adalah undang-undang yang berwatak konservatif dan konservatisme undang-undang tersebut terlihat dari materi undang-undang yang bersifat sentralistik, pemerintah pusat memiliki kendali penuh terhadap daerah termasuk dalam pemilihan kepala daerah. Dalam Pasal 9 ayat (1) undang-undang tersebut ditegaskan: “Pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD”. Frasa ini menunjukkan bahwa kepala daerah adalah bagian dari pemerintahan daerah yang tidak dipilih oleh rakyat. Pemilihan kepala daerah sendiri dilakukan oleh DPRD sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 16 ayat (1) yang berbunyi: “Kepala daerah dipilih oleh DPRD yang bersangkutan dari calon-calon yang diajukan oleh Pemerintah Pusat”. Hal ini mengandung makna bahwa gubernur, bupati dan wali kota dipilih oleh DPRD akan tetapi calon-calon yang dipilih oleh DPRD bukan berasal dari internal dewan sendiri melainkan sudah ditentukan oleh pemerintah pusat. Ni’matul Huda berpendapat, otonomi yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 hanyalah otonomi kosong untuk sehingga menjadi wajar kalau masyarakat di daerah menuntut perubahan yang mendasar dalam pengelolaan negerinya khususnya yang berhubungan dengan kelembagaan antara pemerintah pusat dengan Daerah.¹³⁴ Beberapa ketentuan lain yang terkait dengan kedudukan kepala

¹³⁴Ni’matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, cet. II, Juni 2009, hlm. 191. Dalam perspektif Ni’matul Huda, dari sudut politik Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

daerah dalam perspektif Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 dapat juga diamati dalam Pasal 18 ayat (1) yang menegaskan: “Kepala daerah bertanggung jawab kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri”, dan Pasal 19 yang menyebutkan: “*Menteri Dalam Negeri berhak mengawasi dan, jika perlu, membatalkan keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat*”. Di luar ketentuan-ketentuan undang-undang masih terdapat pula pedoman teknis pengaturan pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1975 tentang Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah. Adapun ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

No.	Pasal	Bunyi Pasal
1.	3	<i>“Calon kepala daerah diusulkan oleh Menteri Dalam Negeri atas persetujuan Presiden”</i>
2.	7 ayat (1)	<i>“DPRD memilih kepala daerah dari calon-calon yang disetujui oleh pemerintah pusat”</i>
3.	8	<i>“Jika DPRD tidak dapat memilih kepala daerah dalam waktu yang ditentukan, maka Presiden berhak menunjuk kepala daerah sementara”</i>
4.	13 ayat (1)	<i>“Masa jabatan kepala daerah adalah 5 tahun dan dapat diperpanjang oleh pemerintah pusat”</i>

Sumber: Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1975

Adapun proses atau mekanisme pemilihan kepala daerah berlangsung dalam beberapa tahapan, yakni:¹³⁵

1. Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh DPRD dan sedikit-sedikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan telah disepakati bersama antara pimpinan DPRD/pimpinan fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri. Kemudian hal yang sama juga berlaku bagi calon Kepala Daerah Tingkat II setelah terlebih dahulu dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara pimpinan DPRD/pimpinan fraksi-fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah.

telah menciptakan pemerintahan yang terpusat dan memberikan otonomi yang harus dipagari oleh kepentingan untuk mewujudkan keutuhan Negara Kesatuan. Tegasnya, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 lahir dari semangat politik yang tidak demokratis karena program pembangunan berorientasi pada paradigma pertumbuhan sehingga undang-undang tersebut tidak dapat menyembunyikan watak sentralistiknya.

¹³⁵Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Konsep, Azas, dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, cet. I, Juli 2013, hlm. 236–237.

2. Hasil pemilihan calon Kepala Daerah Tingkat I tersebut diajukan oleh DPRD yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Dari minimal 2 orang untuk diangkat salah seorang di antaranya. Hal sama juga dilakukan oleh DPRD yang bersangkutan terhadap hasil pemilihan calon Kepala Daerah Tingkat II, diajukan oleh DPRD kepada Mendagri melalui Gubernur Kepala Daerah.
3. Proses terakhir Presiden mengangkat salah seorang dari minimal 2 orang calon Kepala Daerah Tingkat I yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Demikian juga Mendagri mengangkat salah seorang dari minimal 2 orang calon Kepala Daerah Tingkat II yang diajukan oleh DPRD.

Terkait dengan persyaratan untuk menjadi calon kepala daerah, secara rinci diatur dan dijelaskan oleh Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, bahwa yang dapat diangkat menjadi kepala daerah ialah warga Negara Indonesia yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. Takwa kepada Tuhan Yang Mahaesa;
2. Setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
3. Setia dan taat kepada Negara dan Pemerintah;
4. Tidak pernah terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam setiap kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945 seperti gerakan G-30-S/PKI dan atau organisasi terlarang lainnya;
5. Mempunyai rasa pengabdian terhadap nusa dan bangsa;
6. Mempunyai kepribadian dan kepemimpinan;
7. Jujur;
8. Cerdas, berkemampuan dan terampil;
9. Adil;
10. Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum pasti;
11. Sehat jasmani dan rohani;

12. Berumur sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) tahun bagi Kepala Daerah Tingkat I dan 30 (tiga puluh tahun) bagi Kepala Daerah Tingkat II.
13. Mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang cukup di bidang pemerintahan;
14. Berpengetahuan yang sederajat dengan perguruan tinggi atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dapat dipersamakan dengan sarjana muda bagi Kepala Daerah Tingkat I dan berpengetahuan sederajat dengan akademi atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dapat dipersamakan dengan Sekolah Lanjutan Atas bagi Kepala Daerah Tingkat II.

T Sentralisasi pemilihan kepala daerah di masa Orde Baru memberikan berbagai positif, dampak negatif dan dampak bersyarat. Dampak positif, sentralisasi dapat meningkatkan kinerja organisasi dengan meningkatkan koordinasi dan kontrol, terutama dalam konteks tertentu seperti organisasi layanan publik.¹³⁶ Dampak bersyarat, efektivitas sentralisasi sering kali bergantung pada orientasi strategis organisasi. Pengambilan keputusan terpusat selaras dengan strategi defensif, sementara pengambilan keputusan terdesentralisasi sesuai dengan organisasi yang menekankan inovasi dan eksplorasi.¹³⁷ Sementara dampak negatifnya, kepala daerah bukan representasi rakyat, matinya demokrasi di tingkat daerah, tingginya dominasi militer dan birokrasi, lemahnya pelaksanaan otonomi daerah dan suburnya budaya nepotisme di daerah. Meningkatnya jumlah calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah pada sistem sentralisasi juga tidak terlepas dari merosotnya nilai-nilai demokrasi. Hal ini disebabkan oleh tingginya ambang batas partai politik, mahalnya biaya politik, dan kegagalan kaderisasi partai politik, sehingga membatasi pilihan dan partisipasi pemilih.¹³⁸ Di satu

¹³⁶F.A.N. Away, *et al.*, "Decentralization, Centralization and Quality of Organizational Performance of Human Resources," *Academy of Strategic Management Journal* 20, no. 3 (2021): 1–12, <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85106572328&partnerID=40&md5=2e0a44e1a87c1d56266ec6b9c6dbc6c5>.

¹³⁷F.A. Cszasz, "Organizational Structure as a Determinant of Performance. Evidence from Mutual Funds," *Strategic Management Journal* 33, no. 6 (2012): 611–32, <https://doi.org/10.1002/smj.1969>.

¹³⁸I Rumesten & N.A Adisti, "Phenomenon of the Increasing Single Candidates and Backsliding Democratic Values in Indonesia," *Hasanuddin Law Review* 8, no. 3 (2022): 248–57, <https://doi.org/10.20956/halrev.v8i3.2880>.

sisi diakui bahwa sistem ini dapat menciptakan pemerintahan yang stabil seperti terjadi berpuluh tahun dalam masa pemerintahan Orde Baru namun di sisi lain stabilitas yang dibangun membuat kepala daerah hanya loyok kepada pemerintah pusat dibandingkan dengan kepada rakyatnya, dan kondisi demikian dapat menciptakan demokrasi menjadi lemah dan perkembangan daerah berjalan secara lambat. Daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam besar, seperti Riau, Aceh, Kalimantan Timur dan Papua menjadi provinsi “sapi perahan” karena hasil dari sumberdaya alam negeri itu tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Akibat kebijakan sentralisasi yang diadopsi oleh rezim Soejarto, Provinsi Daerah Istimewa Aceh hanya dapat menyaksikan hasil buminya diangkut ke Jawa, dan hanya menyisakan kemiskinan dan keteringgalan bagi anak negerinya, khususnya di Kabupaten Aceh Utara. Berlangsungnya pengangkutan hasil-hasil daerah yang kaya hasil alam ini dirasakan daerah sebagai sebuah situasi penjajahan internal oleh Jawa terhadap daerah-daerah (*internal colonization*). Kondisi ini, yaitu sentralisasi kekuasaan di Jakarta, dapat pula dikatakan sebagai penyebab timpangnya keuangan antara pusat dan daerah. Ketimpangan tersebut dan kebijaksanaan sentralistis militer yang totaliter dengan dwifungsi ABRI pada akhirnya menyebabkan ketidakpuasan daerah-daerah seperti Papua, Aceh, dan Riau.¹³⁹

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah sesungguhnya lahir sebagai koreksi dan penyesuaian baru dari Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini lahir sesudah adanya pengarahannya politis mengenai pemerintahan daerah dalam GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) atau sebagai turunan dari Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 1973 dan juga UUD 1945. Akan tetapi sentralisasi dalam undang-undang ini terasa sangat kental.¹⁴⁰ Beberapa dampak sentralisasi yang ditimbulkan oleh kemunculan undang-undang, antara lain otonomi daerah sangat terbatas karena pemerintah daerah tidak memiliki keleluasaan dalam mengambil

¹³⁹Armansyah Matondang, *Pilkada, Suara Rakyat, Suara Uang Recehan*, dalam Bungaran Antonius Simanjuntak (editor), *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia, Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, cet. pertama, Maret 2013, hlm. 165–166.

¹⁴⁰B.N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2010 Proses & Realitas, Perkembangan Otda, Sejak Zaman Kolonial Sampai Saat Ini*, Sinar Harapan, Jakarta, 2010, hlm. 89.

kebijakan sendiri, semua urusan pemerintahan digantungkan nasibnya dari restu Jakarta. Di samping itu politik daerah menjadi tidak dinamis disebabkan pemimpin daerah hanya muncul dari kalangan yang direstu oleh pusat dan bukan dari hasil kompetisi politik yang sehat di tingkat lokal. Pada akhirnya, ketidakpuasan daerah terhadap kebijakan sentralisasi pusat ditambah dengan tingginya kekecawaan masyarakat daerah terhadap perilaku elit politik Jakarta, mengakibatkan munculnya gerakan reformasi di tahun 1998 yang menuntut desentralisasi dan otonomi daerah. Tuntutan ini bertujuan supaya rakyat di daerah memiliki hak lebih besar dalam mengatur daerahnya, dan agar daerah juga dapat mengambil prakarsa pembangunan, memberi pelayanan maksimal di sektor publik serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Desentralisasi adalah pendelagsian kekuasaan administratif, fiskal, dan politik kepada pemerintah daerah.¹⁴¹ Sementara otonomi daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mengambil keputusan secara mandiri, khususnya dalam bidang pembuatan undang-undang, pengelolaan ekonomi dan pelayanan sosial.¹⁴² Kedua pilar ini (desentralisasi an otonomi daerah) mengacu pada pengalihan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, yang memungkinkan daerah mengelola urusannya sendiri, hal ini bertujuan untuk meningkatkan tata kelola, meningkatkan partisipasi publik dan mengatasi kesenjangan antardaerah.¹⁴³

¹⁴¹M. Fauzan & R. Ardhanariswai, "Asymmetric Decentralization With Selective Broad Autonomy In The State Administration System," *Corporate Law and Governance Review* 5, no. 2 (2023): 8–18, <https://doi.org/10.22495/clgrv5i2p1>.

¹⁴²A Lionardo, *et al.*, "Innovation in the Utilization of Digital-Based Social Media in Readiness to Organize Concurrent Regional Head Elections in the Covid 19 Pandemic Era," in *Proceedings of the International Conference on Industrial Engineering and Operations Management*, 2021, 3524–29, <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85121144491&partnerID=40&md5=1a827918f6fe6aeac417aeb4090661a7>.

¹⁴³Irawan Soejito, menyebut desentralisasi merupakan senjata yang ampuh terhadap birokrasi. Semakin jauh jarak instansi yang harus mengambil keputusan dari rakyat di daerah, semakin besarlah kemungkinan-kemungkinan sifat-sifat buruk dari birokrasi itu akan merajalela. Pejabat-pejabat yang paling mengetahui akan menjadi sangat berkuasa. Di samping itu, penyelesaian dari urusan-urusan menjadi lambat karena harus melalui berbagai instansi. Keburukan-keburukan ini hanya dapat diberantas dengan desentralisasi (baca: Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, cet. kedua, Agustus 1984, hlm. 28).

2. Pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah merupakan regulasi pertama dalam ketatanegaraan Indonesia yang memerintahkan agar pemilihan kepala daerah dilaksanakan melalui DPRD. Akan tetapi kendatipun kepala daerah dipilih langsung oleh anggota DPRD, institusi politik tersebut tidak memiliki kebebasan dan kemandirian dalam menentukan dan memilih calon kepala daerah. Tabel IV berikut ini adalah mekanisme pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 sebagai berikut:

Tabel 4.1 Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD Menurut UU No. 5/1974

No.	Bunyi Pasal	Pasal
1.	(1) Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/ Pimpinan Fraksi-fraksi depan Menteri Dalam Negeri. (2) Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang di antaranya. 3) Tatacara pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.	Pasal 15
2.	(1) Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah. (2) Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang di antaranya. (3) Tatacara pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diatur dengan peraturan Menteri Dalam Negeri.	Pasal 16
3.	(1) Kepala Daerah diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali, untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. (2) Kepala Daerah adalah Pejabat Negara.	Pasal 17

Sumber: Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974.

Berdasarkan tabel, Pasal 15, 16, dan 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menunjukkan bahwa sistem pemerintahan daerah pada masa itu menekankan prinsip dekonsentrasi dan sentralisasi, dengan kepala daerah diposisikan sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Kepala daerah tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga bertanggung jawab langsung kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Hal ini mencerminkan paradigma sentralistik dalam pengelolaan pemerintahan daerah, di mana otonomi daerah masih sangat terbatas dan dikendalikan secara hierarkis dari pusat. Salah satu bentuk konkret dari sentralisasi tersebut adalah ketidakbebasan anggota DPRD dalam menentukan dan memilih calon Kepala Daerah, karena nama-nama yang akan dipilih harus terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Kasus 2 September 1985 yang dikenal dengan istilah “*Tragedi Riau Menegakkan Demokrasi*” yang sempat menghebohkan politik Tanah Air menjadi contoh menarik untuk mendeskripsikan dinamika pemilihan kepala daerah yang harus mendapat restu dari Pemerintah Pusat. Berikut ini adalah sebuah kisah bertajuk “*Melawan Pusat Meskipun Berisiko*” yang pada akhirnya calon unggulan Pusat Imam Munandar kalah suara dari Ismail Suko dalam pemilihan Gubernur Riau tanggal 2 September 1985 di DPRD Provinsi Riau. Kisah politik ini dirangkum dalam empat bagian, yakni: 1) Kerisauan Atas Kepemimpinan Imam Munandar; 2) Surat Kepada Presiden Soeharto; 3) Ismail Suko Calon Gubernur Riau; 4) Pemilihan Gubernur Riau.¹⁴⁴

1. Kerisauan Atas Kepemimpinan Imam Munandar

Kerisauan akan kepemimpinan Imam Munandar semakin meluas, kondisi tersebut bertambah dengan adanya informasi dari Jakarta yang menyatakan bahwa Imam Munandar telah diputuskan oleh Presiden Soeharto untuk menjabat kembali sebagai Gubernur Riau (1985–1990). Informasi tersebut sangat memukul dan menimbulkan keputusan elit Riau. Mereka berfikir, daerah dan masyarakat Riau akan semakin dirugikan dengan gaya kepemimpinan Imam Munandar dan sikap pemerintah pusat yang tetap memaksakan Imam Munandar kembali memimpin Riau.

¹⁴⁴Mahyuddin Al Mudra, dkk., (Penyalaras) *Peristiwa 2 September 1985, Tragedi Riau Menegakkan Demokrasi*, Adicita, Yogyakarta, 2004, hlm. 28–40.

2. Surat Kepada Presiden Soeharto

Tiga tokoh Riau masing-masing Muhammad Akil, Samad Thaha dan Muzni Tambusai membuat surat aspirasi kepada Presiden Soeharto melalui pengusaha nasional Sudwikatmono (kerabat dekat keluarga istana) pada bulan September 1985. Dalam surat tersebut dikatakan:

“Berdasarkan pertimbangan kami dan beberapa tokoh masyarakat setempat, Bapak H. Imam Munandar selama menjabat sebagai Gubernur Kepala Daerah Tingkat Provinsi Riau telah melaksanakan tugasnya dengan baik. Akan tetapi untuk periode waktu yang akan datang diperlukan adanya penyegaran kepemimpinan daerah yang disesuaikan dengan tuntutan perkembangan pembangunan serta aspirasi yang hidup dan berkembang di daerah tersebut. Provinsi Riau sebagai daerah perbatasan memerlukan laju pembangunan yang lebih cepat dari apa yang telah dicapai sekarang. Luas daerah dengan kondisi geografis dan sumber daya alam yang dimiliki, seperti pengembangan pertanian, perikanan, perkebunan kelapa sawit—serta pengembangan industri dan pertambangan serta transmigrasi, memerlukan pemikiran yang dinamis, terkoordinir, khususnya dengan unsur pimpinan daerah yang didukung oleh masyarakat luas. Sejalan dengan tuntutan tersebut di atas, diperlukan adanya seorang pemimpin baru yang sesuai dengan tuntutan perkembangan pembangunan....”

3. Ismail Suko Calon Gubernur Riau

Awalnya nama Ismail Suko memang tidak diajukan sebagai calon pendamping dalam pemilihan periode kedua itu kepada Imam Munandar. Semula nama-nama yang diajukan adalah Sekwilda Drs. H. Baharuddin Yusuf, namun ditolak. Imam Munandar mungkin merasa, sebagai calon pendamping Baharuddin Yusuf bisa menjadi kuda hitam. Selanjutnya diajukan nama Ketua Bappeda Drs. H. Rivaie Rachman dan nama mantan Wali Kota Pekanbaru H. Ibrahim Arsyad, S.H. Namun kedua nama itu juga ditolak. Thamrin dan kawan-kawan memang bersabar untuk tidak cepat-cepat mengajukan nama Ismail Suko. Sesuai dengan rencana yang telah tersusun rapi, saat itulah nama Ismail Suko diajukan. Ironisnya, Imam Munandar dan orang-orangnya tidak mencium gelagat yang kurang menguntungkan dari pencalonan ini. Ismail Suko menjabat

sekretaris dewan sekaligus Ketua Panitia Pemilihan Gubernur Riau periode 1985–1990, dipandang Imam Munandar sebagai pilihan yang tepat karena Ismail Suko memiliki persyaratan yang lengkap sebagai calon tetapi tidak memiliki ambisi yang menonjol. Ismail Suko dicalonkan sebagai calon pendamping bersama dengan Pembantu Gubernur Wilayah Kepulauan Drs. H. Abdurrahman Hamid yang juga mantan Wali Kota Pekanbaru. Pencalonan Ismail Suko ditetapkan dalam rapat antara Gubernur Imam Munandar dengan DPD Golongan Karya Riau dan Pimpinan FKP DPRD Tingkat I Provinsi Riau.

4. Pemilihan Gubernur Riau

Ketua DPRD Tingkat I Provinsi Riau H. Masnoer membuka sidang pleno pemilihan gubernur dan membacakan keputusan Mendagri yang menetapkan tiga calon Gubernur Riau, yaitu Mayjen TNI H. Imam Munandar, Abdurrahman Hamid dan Drs. H. Ismail Suko. Saat itu Imam Munandar masih menjabat sebagai Gubernur Riau, Abdurrahman Hamid menjabat Pembantu Gubernur Wilayah II dan Ismail Suko menjabat Sekretaris DPRD Tingkat I Riau. Masnoer juga membacakan beberapa petikan UU No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, khususnya pasal-pasal mengenai gubernur/kepala daerah, dan berbagai ketentuan lain. Ia juga membacakan Tata Tertib Pemilihan Gubernur. Pemilihan segera dilaksanakan. Gedung Lancang Kuning (DPRD Tingkat I Provinsi Riau) berguncang, Ismail Suko memenangkan pemilihan Gubernur Riau dengan posisi suara 17:1:19 (17 Imam Munandar, 1 Abdurrahman Hamid dan 19 Ismail Suko). Imam Munandar yang semula diunggulkan, telah kalah suara. Dirjen PUOD Drs. Tojiman Siddik Prawiro menyatakan proses pemilihan sah.

Hasil pemilihan yang dinyatakan Dirjen PUOD Drs. Tojiman Siddik Prawiro tersebut tidak serta merta menjadikan Ismail Suko sebagai Gubernur Tingkat I Provinsi Riau, sebaliknya Pemerintah Pusat justru melantik Imam Munandar yang kalah dalam pemilihan. Dalam perspektif politik, peristiwa tersebut dipandang sebagai bagian dari dinamika yang senafas dengan UUD 1945 di mana konstitusi memberi keleluasaan kepada setiap warga negara untuk bebas menyalurkan hak-

hak politiknya baik secara lisan maupun tulisan, dan kebebasan itu merupakan hak asasi setiap warga negara. Problem politik kemudian muncul kebebasan tersebut tidak sejalan dengan kemauan politik (*political will*) pemerintah pusat yang tetap menghendaki, Imam Munandar kembali menjadi gubernur di periode kedua.¹⁴⁵

Tidak dilantiknya Ismail Suko menjadi Gubernur Riau pada peristiwa “September Kelabu” itu disebabkan karena yang bersangkutan bukan calon gubernur yang direkomendasikan oleh pemerintah pusat. Adapun calon yang direkomendasikan itu adalah Imam Munandar. Jadi, suka tak suka kepada Imam Munandar yang direkomendasikan oleh pemerintah pusat, tetap pada akhirnya suka juga.

B. Pemilihan Kepala Daerah Masa Pemerintahan Orde Reformasi

1. Desentralisasi Pemilihan Kepala Daerah dalam Otonomi Daerah

Terminologi desentralisasi bukan istilah baru yang lahir di era pemerintahan reformasi. Dalam sidang-sidang BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan) sebelum kemerdekaan Indonesia, desentralisasi sudah muncul dan menjadi pembahasan serius di antara para pendiri bangsa. Istilah tersebut kembali menjadi perdebatan ketika PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar negara terutama ketika *the founding fathers* (pendiri bangsa)

¹⁴⁵Dalam Memoarnya *Bergantung Kedermawan Pusat* Abdul Rivaie Rachman menulis, “Peristiwa 2 September, yang disebut sebagai September kelabu, ketika Imam Munandar sendiri yang memilih Ismail Suko dengan A. Rahman hamid sebagai pendamping. Yang terjadi justru orang Riau yang merasa harga dirinya dipijak-pijak, nekat melawan dan berbuat memberikan pilihan kepada Ismail Suko. Maksudnya tiada lain agar dengan kemenangan Ismail Suko pencalonan diulang kembali dengan calon-calon yang sudah ada tidak dapat ikut lagi. Asumsi ini berdasarkan sikap Presiden Soeharto yang pasti menolak bila tidak sesuai dengan keinginannya. Itulah fakta target sebenarnya yang disepakati pada hari H-2 tersebut di rumah Said Wahid (alm.) yang targetnya untuk menggagalkan Imam unandar menjadi Gubernur Riau kedua kalinya. Ismail Sukolah yang tahu persis bagaimana sampai beliau diteror habis-habisan oleh oknum-oknum yang jadi kaki Imam Munandar (baca: Mosthamir Thalib, *Abdul Rivaie Rachman Bergantung Kedermawanan Pusat*, PT Suka Bina, Pekanbaru, 2002, hlm. 142).

merumuskan Pasal 18 UUD 1945 sebagai kelengkapan prinsip negara kesatuan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Agus Santoso, pemilihan prinsip desentralisasi dapat diketahui dari pidato laporan Soekarno sebagai ketua Panitia Perancang UUD dan laporan Soepomo sebagai ketua pembahasan Rancangan UUD pada tanggal 15 sampai tanggal 17 Juli 1945, dan juga dari pemikiran-pemikiran Muhammad Hatta yang berkeinginan untuk mendekatkan demokrasi yang bertanggung jawab kepada rakyat, yang terbaik menurut Hatta adalah titik berat pemerintahan sendiri (otonomi) diletakkan pada kabupaten. Dengan menitik-beratkan otonomi pada Daerah Tingkat II, maka daerah tingkat II akan membina perkembangan desa-desa untuk mencapai tingkat kemampuan mengurus rumah tangga sendiri.¹⁴⁶ Jadi, dari perspektif sejarah desentralisasi yang merupakan salah satu aspek penting dalam sistem pemerintahan, telah mengalami berbagai perubahan mengikuti konfigurasi politik perjalanan bangsa Indonesia mulai dari fase Awal Kemerdekaan (1945–1959), masa Demokrasi Liberal (1950–1959), masa Demokrasi Terpimpin (1959–1966), masa Orde Baru (1966–1998) dan masa Orde Reformasi (1998–sekarang).

Desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (*power*), biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepada lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan di daerah. Dalam *Encyclopedia of the Social Sciences*, desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif maupun administratif. Dalam ensiklopedi tersebut dikemukakan bahwa desentralisasi adalah kebalikan dari sentralisasi.¹⁴⁷ Kewenangan daerah ini mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan yang dikecualikan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (3), yaitu kewenangan dalam

¹⁴⁶Agus Santoso, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Juli 2013, hlm. 108–109.

¹⁴⁷Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 32.

bidang luar negeri,¹⁴⁸ pertahanan keamanan,¹⁴⁹ yustisi,¹⁵⁰ moneter dan fiskal nasional,¹⁵¹ dan agama.¹⁵²

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi pintu utama pengaturan desentralisasi pemilihan kepala daerah yang menitik-beratkan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah. Pemilihan kepala daerah dalam undang-undang diberikan tugasnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra kerja pemerintah daerah. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.¹⁵³ Pada Pasal 18 dan 19

¹⁴⁸Politik luar negeri adalah urusan pengangkatan pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya (baca: Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Juni 2010, hlm.15–16)

¹⁴⁹Pertahanan adalah misalnya mendirikan atau membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara, dan sebagainya. Urusan keamanan adalah misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara, dan sebagainya (baca: Rozali Abdullah, *Ibid.*)

¹⁵⁰Urusan yustisi adalah misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pengganti undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan lain yang berskala nasional, dan sebagainya (baca: Rozali Abdullah, *ibid.*)

¹⁵¹Urusan moneter dan fiskal nasional adalah misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter/fiskal, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya. Sementara urusan bidang agama adalah menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberi hak pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya (baca: Rozali Abdullah, *Ibid.*)

¹⁵²Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi, Dilengkapi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Perubahan-perubahannya*, Pustaka Setia, Bandung, 2010, hlm. 87

¹⁵³Lihat Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

undang-undang tersebut diatur tugas dan wewenang serta hak DPRD secara rinci, dan adapun tugas dan wewenang DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 adalah sebagai berikut:

- a. memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Wali Kota/Wakil Wali Kota;
 - b. memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah;
 - c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Wali Kota/Wakil Wali Kota;
 - d. bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Wali Kota membentuk Peraturan Daerah;
 - e. bersama dengan Gubernur, Bupati atau Wali Kota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 - f. melaksanakan pengawasan terhadap:
 - 1) Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
 - 2) Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota;
 - 3) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 - 4) Kebijakan Pemerintah Daerah; dan
 - 5) Pelaksanaan kerjasama internasional di Daerah.
 - g. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah; dan
 - h. menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.
- Sementara hak-hak DPRD diatur dalam Pasal 19, yakni:
- 1) DPRD mempunyai hak:
 - a) meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Wali Kota;
 - b) meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah;
 - c) mengadakan penyelidikan;
 - d) mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah;
 - e) mengajukan pernyataan pendapat;
 - f) mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;

- g) menentukan Anggaran Belanja DPRD; dan
- h) menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Setiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah yang disebut dengan gubernur dan karena jabatannya merupakan wakil Pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai kepala daerah, gubernur bertanggung jawab kepada DPRD provinsi. Dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah, gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Adapun syarat-syarat menjadi kepala daerah adalah warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah yang sah;
- c. Tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dinyatakan dengan surat keterangan Ketua Pengadilan Negeri;
- d. Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dan/atau sederajat;
- e. Berumur sekurang-kurangnya tiga puluh tahun;
- f. Sehat jasmani dan rohani;
- g. Nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya;
- h. Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana;
- i. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan negeri;
- j. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
- k. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi; dan
- l. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Daerah.

Apabila terjadi kekosongan terhadap jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur pula prosedur dan tata cara pengisian jabatan sebagai berikut:

- a. Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan.

- b. Untuk pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dibentuk Panitia Pemilihan.
- c. Ketua dan para Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panitia Pemilihan merangkap sebagai anggota.
- d. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Pemilihan, tetapi bukan anggota.

Selanjutnya Pasal 35 sampai dengan Pasal 41 mengatur tata cara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai berikut:

Pasal 35

- (1) *Panitia pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (3), bertugas:*
 - a. *melakukan pemeriksaan berkas identitas mengenai bakal calon berdasarkan persyaratan yang telah ditetapkan dalam Pasal 33;*
 - b. *melakukan kegiatan teknis pemilihan calon; dan*
 - c. *menjadi penanggungjawab penyelenggaraan pemilihan.*
- (2) *Bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah yang memenuhi persyaratan sesuai dengan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diajukan kepada DPRD untuk ditetapkan sebagai calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah.*

Pasal 36

- (1) *Setiap fraksi melakukan kegiatan penyaringan pasangan bakal calon sesuai dengan syarat yang ditetapkan dalam Pasal 33.*
- (2) *Setiap fraksi menetapkan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah dan menyampaikannya dalam rapat paripurna kepada pimpinan DPRD.*
- (3) *Dua fraksi atau lebih dapat secara bersama-sama mengajukan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*

Pasal 37

- (1) *Dalam Rapat Paripurna DPRD, setiap fraksi atau beberapa fraksi memberikan penjelasan mengenai bakal calonnya.*
- (2) *Pimpinan DPRD mengundang bakal calon dimaksud untuk menjelaskan visi, misi, serta rencana-rencana kebijakan apabila bakal calon dimaksud terpilih sebagai Kepala Daerah.*

- (3) Anggota DPRD dapat melakukan tanya jawab dengan para bakal calon.
- (4) Pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi-fraksi melakukan penilaian atas kemampuan dan kepribadian para bakal calon dan melalui musyawarah atau pungutan suara menetapkan sekurang-kurangnya dua pasang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang akan dipilih satu pasang di antaranya oleh DPRD.

Pasal 38

- (1) Nama-nama calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD dikonsultasikan dengan Presiden.
- (2) Nama-nama calon Bupati dan calon Wakil Bupati serta calon Wali Kota dan calon Wakil Wali Kota yang akan dipilih oleh DPRD ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPRD.

Pasal 39

- (1) Pemilihan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD.
- (2) Apabila jumlah anggota DPRD belum mencapai kuorum, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan rapat dapat menunda rapat paling lama satu jam.
- (3) Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), belum dicapai, rapat paripurna diundur paling lama satu jam lagi dan selanjutnya pemilihan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah tetap dilaksanakan.

Pasal 40

- (1) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil.
- (2) Setiap anggota DPRD dapat memberikan suaranya kepada satu pasang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dari pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD, sebagaimana dimaksud dalam pasal 37 ayat (4).
- (3) Pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.

Pasal 41

Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan.

Dari pengatur mekanisme pemilihan kepala daerah sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terlihat bahwa desentralisasi pemilihan kepala daerah baik untuk pemilihan gubernur bersama wakilnya maupun pemilihan bupati dan wali kota, semua proses tahapan berada di dalam kendali DPRD dan tidak melibatkan rakyat kendatipun undang-undangnya memberikan kewenangan otonomi kepada daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Di luar kendali DPRD, proses pemilihan kepala daerah dalam rezim undang-undang ini juga memberi pengaruh yang sangat kuat kepada Pemerintah Pusat untuk karena pelantikan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah terpilih dilantik oleh pusat. Pemilihan oleh anggota DPRD itu sendiri juga sangat rawan praktik politik uang, dan pengendalian suara oleh masing-masing partai politik yang mengusung calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah. Menurut Mahfud MD, politik uang mulai terjadi sejak zaman Orde Baru, yakni di DPRD. Mahfud menyebut, di zaman Orde Baru kekuasaan DPRD dianggap buruk karena diberi kekuasaan untuk memilih kepala daerah. Dengan kekuasaan itu, sering terjadi praktik *money politic* untuk memilih kepala daerah. Mahfud mengatakan, politik uang pernah terjadi di Pilkada Yogyakarta dan Jawa Timur pada zaman Orde Baru. Kala itu, anggota DPRD diberi uang untuk meloloskan kepala daerah. Mulai di daerah saya di Yogyakarta. Kepala Daerah mau pemilihan, anggota DPRD-nya 45, sebanyak 23 orang dikarantina, dibayar kamu harus pilih ini. Di Jawa Timur sana di mana terjadi. Jadi kemungkinan ya kepala daerah lalu terjadi jual beli pada waktu itu dan itu menjadi bahasan sehari-hari. Kalau begitu kebablasan DPRD yang zaman orde baru itu. Sekarang diperkuat menjadi legislatif menjadi tulang punggung, sekarang menjadi alat jual beli politik untuk jabatan,” katanya.¹⁵⁴

¹⁵⁴Mahfud Sebut Politik Uang Masih Terjadi dalam Pilkada, Terjadi Sejak Zaman Orde Baru, <https://sumbar.antaranews.com/berita/328998/mahfud-sebut-politik-uang-masih-terjadi-dalam-pilkada-terjadi-sejak-zaman-orde-baru>. Menarik menyimak ulasan *Indonesia Corruption Watch* (ICW) dengan tulisan berjudul, “Politik Uang dan Pemenangan Pemilu” yang pernah dimuat di *Kompas*, 2 Juli 2004. Dalam ulasan itu ICW mengulas: Politik uang merupakan fenomena baru korupsi pemilu yang muncul dalam dua kali pemilu terakhir. Dalam pemilu-pemilu pada era Orde Baru, korupsi pemilu lebih didominasi oleh manipulasi perhitungan suara dan memilih, yang dilakukan oleh panitia memilih dan birokrasi pemerintah. Di masa lalu, upaya untuk memengaruhi pemilih dilakukan oleh Golkar dalam penggunaan fasilitas publik, seperti pembangunan proyek-proyek pemerintah yang populis menjelang pelaksanaan pemilu. Karier seorang camat hingga gubernur biasanya

Berdasarkan uraian sistem pemilihan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, penulis memberi kesimpulan tiga hal pokok, yakni: *Pertama*, DPRD memiliki kewenangan penuh dalam memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui mekanisme pemungutan suara (*one man one vote*). Calon kepala daerah diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai yang memiliki kursi di DPRD. *Kedua*, Kepala Daerah terpilih dilantik oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. *Ketiga*, Kepala Daerah menjabat selama lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu periode berikutnya.

berkaitan dengan kemenangan suara Golkar. Perkembangan ini barangkali ada kaitannya dengan semakin terbukanya penyelenggaraan pemilu karena dijalankan oleh sebuah lembaga yang relatif independen, bukan oleh birokrasi pemerintah seperti di masa lalu, serta tidak besarnya pengaruh politik partai yang berkuasa terhadap penyelenggaraan pemilu. Pendek kata, korupsi pemilu kini telah bergeser ke dalam bentuk pembelian suara (*vote buying*), baik langsung atau tidak. Melihat modus dan bentuk politik uang yang terbuka tadi, bisa disimpulkan wilayah yang paling rawan politik uang adalah masyarakat miskin yang sering disebut sebagai pemilih irasional. Jika angka perkiraan figur pemilih dapat dipercaya, yaitu sekitar 70%, pemilih kita tergolong sebagai *locked-in electorates*, meminjam istilah James Scott, yang sangat terikat dengan kondisi sosial-ekonomi dan sangat dipengaruhi oleh *community leader*-nya. Maka, bila tak ada perubahan perilaku pemilih, bisa dipastikan calon presiden yang didukung oleh koalisi partai yang mempunyai mesin politik yang menjangkau wilayah pemilih yang akan keluar sebagai pemenang. Kita memang belum punya pengalaman pemilu presiden langsung yang terpisah dari pemilu legislatif sehingga seberapa besar perubahan perilaku pemilih belum bisa dipastikan. Walaupun jajak pendapat yang dilakukan oleh beberapa lembaga independen menempatkan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla paling diminati pemilih, sepias memperlihatkan pemilih presiden tidak paralel dengan pemilih legislatif.

Gagasan demokrasi langsung dalam pemilihan presiden dari perspektif antikorupsi sejatinya dilatarbelakangi oleh keinginan untuk menghindari jual beli suara di parlemen, selain guna meningkatkan akuntabilitas publik presiden terpilih. Hal yang sama juga muncul dalam gagasan untuk mendorong pemilihan langsung kepala daerah, yang sekarang senantiasa diwarnai oleh politik uang. Dalam pemilihan langsung meskipun jual beli suara tidak bisa dihapuskan sama sekali, tetapi dalam skala pemilih yang luas dan jumlah yang besar seperti Indonesia bisa dipastikan akan lebih sulit dilaksanakan. Sesungguhnya, politik uang dalam bentuk pembelian suara secara langsung tidak terlalu merisaukan. Hasil pemilu legislatif 2004 menunjukkan politik uang hanya berpengaruh untuk meneguhkan loyalitas pendukung tradisional mereka dan tidak terlalu efektif untuk menarik pemilih di luar itu. Ini barangkali gara-gara kampanye ambil saja uang mereka tapi jangan pilih mereka yang populer dinyanyikan oleh Franky Sahilatua dan Harry Roesli (lihat: <https://antikorupsi.org/id/article/politik-uang-dan-pemenangan-pemilu-020704>).

Adapun kelebihan dan kelemahan sistem pemilihan kepala daerah masa pemerintahan Orde Baru berdasarkan UU Nomor 22 tahun 1999 dapat dilihat dalam Tabel 4.2 di bawah ini:

Tabel 4.2 Kelebihan dan Kelemahan Pemilihan Kepala Daerah UU 22 Tahun 1999

Aspek	Kelebihan	Kelemahan
Efisiensi Biaya	Pemilihan oleh DPRD menghemat biaya dibandingkan pemilu langsung.	Tidak memberikan kesempatan bagi rakyat untuk ikut serta secara langsung dalam pemilihan.
Peran DPRD	DPRD memiliki kendali lebih besar dalam menjaga keseimbangan pemerintahan daerah.	Kepala daerah lebih cenderung mengutamakan kepentingan DPRD dibanding kepentingan rakyat.
Politik Uang	Risiko politik uang di masyarakat lebih kecil karena pemilihan tidak langsung.	Rentan terjadi politik uang dalam lobi-lobi DPRD saat pemilihan kepala daerah.
Potensi Konflik Sosial	Mengurangi risiko konflik antar pendukung calon karena tidak ada pemilihan langsung.	Kurangnya transparansi dalam pemilihan dapat menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat.
Demokrasi dan Partisipasi Publik	Mencegah perpecahan di masyarakat akibat politik identitas.	Masyarakat tidak terlibat dalam memilih pemimpinnya, sehingga demokrasi kurang maksimal.

Sumber: Dari Berbagai Sumber, 2025.

Dari tabel di atas dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pemilihan oleh DPRD menghemat biaya penyelenggaraan, DPRD memiliki kendali lebih besar dalam menjaga keseimbangan pemerintahan daerah, mengurangi risiko konflik antarpengukung calon, mencegah perpecahan di masyarakat akibat politik identitas, dan kepala daerah dapat lebih fokus menjalankan tugas tanpa tekanan kampanye. Di samping kelebihan sebagaimana disebut dalam tabel, sistem ini juga mengandung beberapa kelemahan yang signifikan, seperti rendahnya partisipasi masyarakat dalam demokrasi, rentan terjadi politik uang dalam lobi-lobi DPRD saat pemilihan kepala daerah, kurangnya transparansi dalam pemilihan dapat menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat dan kepala daerah bisa menjadi “boneka” DPRD yang hanya mengikuti kepentingan elit politik. Mencermati dan mengevaluasi kelemahan-kelemahan tersebut di atas sistem ini kemudian mengalami perubahan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menerapkan

sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. Tujuan dari perubahan ini adalah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam demokrasi, memperkuat legitimasi kepala daerah, dan mengurangi kemungkinan praktik korupsi di DPRD. Meskipun demikian, setiap sistem memiliki kendalanya sendiri, dan keberhasilan sistem sangat bergantung pada bagaimana ia diterapkan dan diawasi saat digunakan.

2. Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi pintu gerbang bagi pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung. Undang-undang ini lahir sebagai kilas balik atas pelaksanaan pemilihan kepala daerah dalam rezim Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang memiliki banyak kelemahan khususnya terkait dengan pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD, dan karenanya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 mengharuskan Pemerintah untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah langsung. Dalam pertimbangan menimbang undang-undang ditekankan: a) bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia; b) bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang, dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Atas dua pertimbangan tersebut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinilai tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti. Mengacu

kepada Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, pemilihan kepala daerah dilaksanakan dengan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil di mana pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
- c. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;
- d. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
- e. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- f. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih;
- g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- h. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
- i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan negara.
- k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- l. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
- n. menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;

- o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; dan
- p. tidak dalam status sebagai penjabat kepala daerah.

Pentingnya dilakukan pemilihan kepala daerah langsung, menurut Rozali Abdullah ada beberapa alasan yang melatarbelakanginya. *Pertama*, mengembalikan kedaulatan rakyat. Warga masyarakat di daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari warga Negara Republik Indonesia secara keseluruhan, juga berhak atas kedaulatan yang merupakan hak asasi mereka, yang telah dijamin oleh konstitusi, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Kedua*, legitimasi yang sama antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan DPRD. Anggota DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Apabila calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah tetap dipilih oleh DPRD, bukan dipilih langsung oleh rakyat, tingkat legitimasi anggota DPRD jauh lebih tinggi dari tingkat legitimasi yang dimiliki kepala daerah dan wakil kepala daerah. *Ketiga*, kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan DPRD. Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa DPRD sebagai badan legislatif daerah, berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah. Sementara itu, menurut Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, kepala daerah dipilih oleh DPRD dan menurut Pasal 31 ayat (2) *jo*. Pasal 32 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kepala daerah dan wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Logikanya adalah apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD, berarti kedudukan DPRD berada di atas kepala daerah dan wakil kepala daerah. *Keempat*, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dalam Pasal 62 undang-undang tersebut, kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah dicabut. Kewenangan yang ada pada DPRD adalah mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. *Kelima*, mencegah terjadinya politik uang. Pada era berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 sering terdengar isu, mengenai politik uang

dalam proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal ini sudah merupakan rahasia umum, dan terjadi hampir di semua daerah.¹⁵⁵

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, sistem pemilihan langsung yang digagas oleh Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 mengatur mekanisme tahapan pemilihan kepala daerah secara rinci mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai ke pascapemilihan. Adapun mekanisme tahapan pelaksanaan pilkada tersebut terdiri dari masa persiapan dan pelaksanaan yang regulasinya dapat dilihat dalam Tabel 4.3 di bawah ini:

Tabel 4.3 Masa Persiapan Pilkada Langsung UU 32 Tahun 2004

No.	Uraian	Pasal
1.	Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;	Pasal 65 ayat (2)
2.	Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah;	
3.	Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah;	
4.	Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPSP;	
5.	Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.	

Sumber: Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

¹⁵⁵Rozali Abdullah, *Op. Cit.*, hlm. 53–54. HAW. Widjaja juga memberi beberapa alasan yang mendasari perlunya pilkada langsung: 1) Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan aturan pendukung lain di bawahnya sudah tidak sesuai lagi dengan perubahan sistem ketatanegaraan karenanya adanya Amendemen UUD 1945 terutama Pasal 18 ayat 4 yang menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis; 2) Adanya tuntutan dari masyarakat yang menghendaki kepala daerah dipilih secara langsung dengan keyakinan bahwa pemimpin yang terpilih nanti akan mampu membawa masyarakat daerah menuju perbaikan dan kemakmuran. Selama perlakuan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 aspirasi masyarakat daerah terabaikan khususnya keinginan terhadap pemerintahan daerah yang bersih dan bertanggung jawab, tidak KKN, dan keseimbangan dalam keadilan; 3) Adanya politik kepentingan yang dilakukan oleh para anggota DPRD terutama pada penyampaian LPJ dan pemilihan kepala daerah (baca: HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam Rangka Sosialisasi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 120–121).

Tabel 4.4 Masa Pelaksanaan Pilkada Langsung UU 32 Tahun 2004

No.	Uraian	Pasal
1.	Penetapan daftar pemilih;	Pasal 65 ayat (2)
2.	Pendaftaran dan Penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah;	
3.	Kampanye;	
4.	Pemungutan suara;	
5.	Penghitungan suara; dan penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesan dan pelantikan.	

Sumber: Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Berdasarkan tabel, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan Pilkada langsung berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan tonggak penting dalam demokratisasi daerah di Indonesia. Masa persiapan Pilkada menekankan tahapan legal-formal dan institusional, seperti pembentukan KPU daerah, penyusunan peraturan teknis, dan penyediaan anggaran. Sementara itu, masa pelaksanaan Pilkada menandai implementasi hak pilih rakyat secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Perubahan ini mencerminkan pergeseran dari sistem pemilihan kepala daerah oleh DPRD menuju mekanisme partisipatif yang memberikan ruang lebih besar bagi rakyat dalam menentukan pemimpin daerahnya. Selain itu, pengaturan masa pelaksanaan Pilkada menunjukkan pentingnya penegakan asas transparansi dan akuntabilitas dalam seluruh tahapan, sebagai upaya memperkuat legitimasi pemerintahan daerah hasil pemilihan langsung. Sejalan dengan itu, dalam proses pemilihan kepala daerah langsung DPRD tidak memiliki kewenangan yang signifikan karena penyelenggara pilkada diserahkan oleh undang-undang kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPU). Peran DPRD hanya sebatas memberi tahu kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 66 ayat (3), yakni:

- a. memberitahukan kepada kepala daerah mengenai akan berakhirnya masa jabatan;
- b. mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya dan mengusulkan pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih;

- c. melakukan pengawasan pada semua tahapan pelaksanaan pemilihan;
- d. membentuk panitia pengawas;
- e. meminta pertanggung jawaban pelaksanaan tugas KPUD; dan
- f. menyelenggarakan rapat paripurna untuk mendengarkan penyampaian visi, misi, dan program dari pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dalam pemilihan kepala daerah langsung, calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik ke Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD), yang memiliki tugas dan wewenang:

- a. Merencanakan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- b. Menetapkan tata cara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Mengoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- d. Menetapkan tanggal dan tata cara pelaksanaan kampanye, serta pemungutan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- e. Meneliti persyaratan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan calon;
- f. Meneliti persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diusulkan;
- g. Menetapkan pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan;
- h. Menerima pendaftaran dan mengumumkan tim kampanye;
- i. Mengumumkan sumbangan dana kampanye;
- j. Menetapkan hasil rekapitulasi perhitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- k. Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;

- l. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur oleh peraturan perundang-undangan;
- m. Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit.

Di samping tugas dan wewenang tersebut di atas KPUD juga memiliki beberapa kewajiban yang ditetapkan oleh undang-undang, yakni:

- a. Memperlakukan pasangan calon secara adil dan merata;
- b. Menetapkan standardisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. Menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahapan pelaksanaan pemilihan dan menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
- d. Memelihara arsip dan dokumen pemilihan, serta mengelola barang inventaris milik KPUD berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- e. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD;
- f. Melaksanakan semua tahapan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dalam perspektif hukum tata negara, pemilihan kepala daerah sangat bersinggungan dengan pengisian jabatan dalam susunan organisasi pemerintah daerah. Artinya, dari proses pemilihan kepala daerah tersebut pada akhirnya melahirkan proses, tata cara dan mekanisme yang dilakukan untuk mengisi jabatan publik. I Gde Pantja Astawa berpendapat, pengisian jabatan publik tersebut merujuk kepada tiga hal, yakni 1) ada jabatan (*ambt*); 2) ada cara (mekanisme) tertentu untuk pengisian jabatan; dan 3) ada pejabat (*ambtrager*). Dalam konteks susunan organisasi pemerintahan daerah sebagaimana digariskan oleh Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa: 1) ada jabatan dalam hal ini adalah kepala daerah; 2) ada cara pengisian jabatan tersebut yang dilakukan dengan pemilihan; dan 3) ada pejabat dalam hal ini adalah gubernur untuk daerah provinsi, dan bupati/wali kota untuk

daerah kabupaten dan kota.¹⁵⁶ Pengisian jabatan publik tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah daerah untuk mengejar ketertinggalan pembangunan, mengentaskan kemiskinan dan memberikan pelayanan publik secara maksimal. Karena itu, aspek sumberdaya manusia utama sumberdaya penyelenggara pemerintah menjadi sangat penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Menurut T.B. Silalahi, salah satu pekerjaan besar dan rumit dalam rangka mewujudkan otonomi daerah adalah mengubah sosok dan meningkatkan kualitas perilaku dan profesionalisme sumberdaya manusia tidak hanya pada daerah tingkat II namun pada setiap tingkat pemerintah di pusat maupun di daerah dengan peran masing-masing.¹⁵⁷

Sebagai negara yang menganut paham demokrasi konstitusional, bangsa Indonesia sangat memahami bahwa masyarakat harus dilibatkan dalam proses demokrasi, salah satunya melalui Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Pilkada memiliki peran yang sangat vital dalam memilih calon kepala daerah yang berkualitas yang mampu melakukan intervensi terhadap pasar guna menyelesaikan permasalahan *market failure*.¹⁵⁸ Sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 hingga tahun 2019, Indonesia telah menyelenggarakan tiga kali pemilihan kepala daerah di mana calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah dipilih satu paket sesuai dengan Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Sistem pemilihan ini memberikan hak kepada rakyat dalam memilih gubernur, bupati dan wali kota di daerah masing-masing, dan mampu meningkatkan partisipasi masyarakat dengan berbondong-bondong datang ke tempat pemungutan suara untuk melakukan pencoblosan, tetapi eksekusi yang ditimbulkan oleh pelaksanaan pilkada ini juga tidak ringan, yakni politik uang (*money politic*), kampanye hitam dan konflik antarpengukung calon, dan dinasti politik juga biaya tinggi baik yang

¹⁵⁶I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, PT Alumi, Bandung, 2013, hlm. 221.

¹⁵⁷Suara Pembaruan, *Otonomi Daerah Peluang dan Tantangan, Model Pembangunan yang Sentralistik Menimbulkan Penumpukan Kreativitas Pemerintah Daerah dan Aparatnya*, PT Percetakan Penebar Swadaya, Jakarta, cet. ketiga, 2002, hlm. 11.

¹⁵⁸Dominggus Marei, *Penguatan Sistem Demokrasi Untuk Membangun Ekonomi yang Berkualitas (Studi Kasus Provinsi Papua)*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 21.

dikeluarkan oleh pemerintah untuk penyelenggaraan pilkada maupun biaya yang harus ditanggung oleh pasangan calon. Jika dihitung sejak tahun 2005 sampai 2014, pilkada telah berlangsung di berbagai daerah secara tidak seragam karena mengikuti masa jabatan kepala daerah yang berbeda. Pemerintah akhirnya berhasil menyeragamkan pelaksanaan pilkada menjadi serentak sesuai UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Wali Kota Menjadi Undang-Undang. Tebal VII berikut adalah pelaksanaan pilkada serentak sejak tahun 2015 sampai 2024, sebagai berikut:

Tabel 4.5 Pelaksanaan Pilkada Serentak Pasca-UU Nomor 32 Tahun 2004

No.	Tahun	Daerah	Keterangan
1.	2015	269	Pilkada serentak pertama (9 provinsi, 224 kabupaten, 36 kota)
2.	2017	101	Pilkada serentak kedua (7 provinsi, 76 kabupaten, 18 kota)
3.	2018	171	Pilkada serentak ketiga (17 provinsi, 115 kabupaten, 39 kota)
4.	2020	270	Pilkada serentak keempat (9 provinsi, 224 kabupaten, 37 kota, di tengah pandemi Covid-19)
5.	2024	Semua Daerah	Pilkada serentak nasional pertama (menyatukan semua periode Pilkada ke satu jadwal)

Sumber: Dari berbagai sumber data, 2025.

Berdasarkan tabel, pelaksanaan pilkada serentak di Indonesia mengalami perkembangan bertahap sejak tahun 2015. Dimulai dengan 269 daerah pada 2015, jumlah daerah yang melaksanakan pilkada mengalami fluktuasi—101 daerah pada 2017, 171 pada 2018, dan meningkat signifikan menjadi 270 daerah pada 2020. Puncaknya terjadi pada tahun 2024, di mana pilkada serentak dilaksanakan secara nasional mencakup seluruh provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia. Pola ini mencerminkan arah konsolidasi sistem pemilihan yang lebih terstruktur dan serentak guna memperkuat efektivitas tata kelola pemerintahan daerah serta sinkronisasi masa jabatan kepala daerah.

Secara umum pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak yang berlangsung sejak tahun 2015 telah berkontribusi positif terhadap demokrasi di Indonesia kendati pun implementasi pilkada itu sendiri menghadapi banyak tantangan dan kendala. Karena itu berdasarkan evaluasi, terdapat keinginan pemerintah untuk mengembalikan sistem pemilihan kepala daerah ke DPRD seperti terjadi pada era Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Keinginan menjadikan kepala daerah kembali dipilih anggota DPR terlihat dari terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Uraian di bawah ini akan memberi pemahaman terhadap sejarah perjalanan pilkada di Indonesia sejak tahun 2004–2015 sesuai dengan dinamika yang berkembang.¹⁵⁹

a. Periode 2004–2014

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang ini mengalami dua kali perubahan dan pada akhirnya perubahan terakhir tanggal 28 april 2008. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya telah mengadaptasi Amendemen ke-4 (1999–2002) UUD 1945 khususnya Pasal 18 ayat 4, yakni:

Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pada tahun inilah, Pilkada untuk pertama kali diselenggarakan secara demokratis oleh rakyat. Pada tanggal 28 April 2008. Presiden saat itu, Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menerbitkan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini, setiap orang yang mencalonkan diri tidak harus bergabung atau masuk ke partai politik terlebih dahulu. Kemudian pada 30 September 2014, SBY mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali

¹⁵⁹Sejarah Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia, dari Masa Penjajahan sampai Reformasi”, <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-6303020/sejarah-pemilihan-kepala-daerah-di-indonesia-dari-masa-penjajahan-sampai-reformasi>.

Kota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Akan tetapi, undang-undang tersebut mendapat penolakan yang luas oleh publik. Atas penolakan tersebut maka SBY menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Selanjutnya pada tanggal 2 Oktober 2014 atas persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan pemerintah kemudian disahkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang.

b. Periode 2015–sekarang

Presiden terbaru pada saat itu, Ir. Joko Widodo mengesahkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang.

Kemudian undang-undang tersebut mengalami penyempurnaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang. Undang-Undang 10 Tahun 2016 inilah undang-undang yang mengatur tentang pilkada hingga saat ini.

Namun upaya mengembalikan pemilihan kepala daerah ke DPRD gagal karena dianggap mengurangi hak rakyat dalam demokrasi dan berpotensi meningkatkan praktik korupsi politik. Akibatnya Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang membatalkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, serta mengembalikan sistem pilkada langsung. Perppu tersebut kemudian

disahkan oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sehingga pilkada tetap dilaksanakan secara langsung oleh rakyat hingga tahun 2024. Semua kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih langsung oleh secara serentak di hari yang sama. Di tengah keberhasilan melaksanakan pilkada serentak tahun 2024 itu, Presiden Prabowo Subianto melontarkan ide, ada baiknya pemilihan kepala daerah di tahun 2029 dikembalikan lagi ke DPRD karena biaya penyelenggaraan yang tinggi baik yang harus ditanggung oleh pemerintah maupun calon kepala daerah sendiri.¹⁶⁰

¹⁶⁰Pada sisi lainnya, adanya pemilihan umum dan Pilkada secara langsung dan diserentakkan pada tahun 2024 adalah sebagai suatu instrumen bersejarah dan strategis guna membentuk negara dan pemerintahan daerah yang demokratis dan sistematis. Terselenggaranya Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dimulai mengacu pada ketentuan Pasal 24 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan: *“Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”*, dan Pasal 56 ayat (1) menyatakan: *“Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.”* Pemilu yang akan dilaksanakan pada tahun 2024 dinilai merupakan pemilu yang sangat kompleks. Kompleksitas tersebut dikarenakan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu tidak direvisi. Artinya, Pemilu 2024 masih menggunakan undang-undang yang sama. Pemilu 2019 menjadi catatan penting dalam perjalanan pemilu Indonesia dan menjadi evaluasi bagi pelaksanaan Pemilu 2024. Kesenjangan pemilu melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tanggal 24 Januari 2014, yang memerintahkan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden serentak pada Pemilu 2019, maka landasan pemilu 2019 diatur lebih dalam lanjut ketentuannya di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu (baca: Fajar Muhandari & M. Ilham, “Pelaksanaan Pilkada Serentak di Tengah Pandemi Covid-19 (Studi Kemungkinan Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2020)”, *Jurnal Konstituen*, Vol. 2, No. 2, Agustus 2020, hlm. 69–73).





DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdullah, Rozali. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Rajawali Pers. Jakarta. 2005.
- Ahmad, Zainal Abidin. *Membangun Negara Islam*. Pustaka Iqra'. Yogyakarta. 2001.
- Alim, Muhammad. *Asas-Asas Negara Hukum Modern dalam Islam, Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, Cet. Pertama. LKiS Yogyakarta. 2010.
- Al Mudra, Mahyuddin., dkk. (Penyelaras) *Peristiwa 2 September 1985, Tragedi Riau Menegakkan Demokrasi*. Adicita. Yogyakarta. 2004.
- Anggara, Sahya. *Sistem Politik Indonesia*. Penerbit Pustaka Setia. Bandung, 2013.
- Aspinall, Edward & Marcus Mietzner (ed.). *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society*. ISEAS. Singapore. 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, edisi kedua. Sinar Grafika. Jakarta. Juni 2011.
- . *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cet. pertama. Sinar Grafika. Jakarta, 2010.

- . *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. PT Bhuna Ilmu Populer. Jakarta. 2009.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Rajawali Pers, Jakarta. 2012.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Rajawali Pers. Jakarta. 2012.
- Astawa, I Gde Pantja. *Problematisa Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. PT Alumni. Bandung. 2013.
- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia, Jakarta. 1981.
- Azhar, Aidul Fitriaciada. *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Cet. Pertama. Muhammadiyah University Press. Jakarta. 2000.
- Badan Penelitian dan Pengembangan Ekonomi Universitas Gadjah Mada (PPE-FE-UGM). *Modul Pelatihan Strengthening Core Local Government Competencies*. UGM, Yogyakarta. 2005.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cet. IX. Gramedia. Jakarta. 1985.
- Bungin, Burhan. *Konstruksi Sosial Media Massa, Kekuatan Pengaruh Media Massa, Iklan Televisi dan Keputusan Konsumen Serta Kritik Terhadap Peter L. Berger dan Thomas Luckmann*, Cet. Pertama. Kencana Prenada Media Group. Jakarta. 2008.
- C., Anwar. *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan Pasca Perubahan UUD 1945, Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*. In-Trans Publishing. Malang. 2008.
- Chaidir, Ellydar & Jamaluddin. *Perbandingan Sistem Proporsional Tertutup dan Proporsional Terbuka dalam Sistem Pemilu Indonesia (Periode 1959–2019)*. Publica Indonesia Utama. Jakarta. 2022.
- Chatim, Nurmi. *Hukum Tata Negara*. Cendikia Insani. Pekanbaru. 2006.
- . *Hukum Tata Negara*. Pekanbaru: Cendikia Insani. 2006.
- Dahl, Robert A. *Perihal Demokrasi*, terjemahan A. Rahman Zainuddin, Yayasan Obor Indonesia. Jakarta. 2001.
- Diamond, Larry & Leonardo Morlino. *Assessing the Quality of Democracy*. Johns Hopkins University Press. Baltimore. 2005.

- Djohan, Djohermansyah & Made Suwandi, *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, Jakarta, IIP Press, 2005.
- Fattah, R. Eep Saefulloh. *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1994.
- Fuady, Munir. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Cet. Pertama. PT Refika Aditama. Bandung. 2009.
- Gadjong, Agussalim Andi. *Pemerintahan Daerah dan Kajian Politik Hukum*. Ghalia. Bogor. 2007.
- Gaffar, Afan. *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2005.
- . “Demokrasi Politik”. *Makalah, Seminar Perkembangan Demokrasi di Indonesia Sejak 1945*. Jakarta. 1993.
- Hanafi, Ridho Imawan (ed). *Pemilu Serentak 2019. Sistem Kepartaian, & penguatan Sistem Presidensial*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta, 2020.
- Hatta, Mohammad. *Kearah Indonesia Merdeka Kumpulan Karangan Jilid I*. Bulan Bintang. Jakarta. 1976.
- Held, David. *Demokrasi & Tatanan Global, Dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, (Damanhuri, penerjemah), cet. I. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2004.
- Indrawan, Yana. *Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Badan Pengkajian MPR RI. Jakarta. 2017.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Harapan. Jakarta. 1991.
- Jurdi, Fajlurrahman. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Kencana Prenadamedia Group. Jakarta. 2018.
- Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. PT Rineka Cipta. Jakarta. 2000.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara (General Theory of Law and State*, Raisul Muttaqien, pen). Bandung. 2009.
- Kristeva, Nur Sayyid Santoso. *Negara Revolusi Marxis dan Proletariat*, Cetakan Pertama. Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 2011.
- Kuncoro, Mudrajat. *Otonomi Daerah dalam Transisi, pada Seminar Nasional Manajemen Daerah dalam Era Global*. Andi. Yogyakarta. 2004.

- Malaranggeng, Andi., dkk. *Otonomi Daerah Prospektif Teoritis dan Praktis*. Bigrapublishing. Yogyakarta. 1999.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. FH-UII Press. Yogyakarta. 2003.
- . *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2002.
- Marbun, B.N. *Otonomi Daerah 1945-2010 Proses & Realitas, Perkembangan Otda, Sejak Zaman Kolonial Sampai Saat Ini*. Sinar Harapan. Jakarta.
- Marei, Dominggus. *Penguatan Sistem Demokrasi untuk Membangun Ekonomi yang Berkualitas (Studi Kasus Provinsi Papua)*. Rajawali Press. Jakarta. 2018.
- Mariana, D., C. Paskalina., & NY. Yuningsih. *Perbandingan Pemerintahan*. Universitas Terbuka. Jakarta. 2007.
- Marzuki, Laica. *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*. Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta. 2006.
- Matutu, Mustamin Dg., dkk. *Mandat, Delegasi, Atribus dan Implementasinya di Indonesia*. UII Press. Yogyakarta. 2004.
- MD, Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. LP3ES. Jakarta. 2009.
- . *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Pers. Depok. cet. ke-8, 2018.
- Mertosoeignjo, Sri Sumantri. *Sistem-Sistem Pemerintah Negara-negara ASEAN*. Tarsito Bandung. 1976.
- Mubyarto. *Riau dalam Kancah Perubahan Ekonomi Global*. P3PK-UGM, Aditya Media. Yogyakarta. 1992.
- Munaf, Yusri. *Hukum Administrasi Negara*. Marpoyan Tujuh Publishing. Pekanbaru, 2016.
- . *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Marpoyan Tujuh. Pekanbaru. 2014.
- Munir, Sirojul. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Konsep, Azas dan Aktualisasinya* cet. I. Genta Publishing, Juli 2013.
- Nasroen, M. *Masalah-malasah Disekitar Otonomi Daerah*. Wolter. Jakarta, 1951.
- Nasrullah, Tanto Lailam. *Politik Hukum Pilkada & Desain Badan Peradilan Khusus*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. November 2019.

- Nasution, Adnan Buyung. *Demokrasi Konstitusional*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta. Juli 2010.
- . *Pikiran dan Gagasan Demokrasi Konstitusional*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta. 2010.
- Ni'matul Huda. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Nusa Media. Bandung. 2010.
- . *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, cet. II. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Juni 2009.
- Nurman. *Strategi Pembangunan Daerah*. RajaGrafindo Persada. Jakarta. 2015.
- Praja, Juhaya S. *Filsafat Hukum Islam*, kerja sama PT Lathifah Press dengan Fakultas Syari'ah IAILM Suryalaya, Tasikmalaya. 2009.
- Ranadireksa, Hendarmin. *Visi Bernegara, Arsitektur Konstitusi Demokratik, Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*. Fokusmedia. Bandung. 2009.
- Reichley, A. James (ed). *Election American Style*. The Brookings Institution. Washington DC. 1987.
- Romli, Lili. *Pemilu Era Reformasi dan Konfigurasi Peta Kekuatan Partai Politik*, cet. I. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. September 2019.
- Santoso, Agus. *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Juli 2013.
- Sanusi, Shalahuddin. *Integrasi Ummat Islam, Pola Pembinaan Kesatuan Ummat Islam*, Cetakan Kedua. Iqamatuddin. Bandung. 1987.
- Saragih, Juli Panglima. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 2003.
- Sarundajang. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 2000.
- . *Babak Baru Sistem Pemerintahan*. Kata Hasta Pustaka. Jakarta. 2012.
- Simanjuntak, Bungaran Antonius (editor). *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia, Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia*, cet. I. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta. Maret 2013
- Soehino. *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*. Liberty. Yogyakarta. 1980.

- Soejito, Irawan. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, cet. kedua. Bina Aksara. Jakarta. Agustus 1984.
- Sorensen, Georg. *Demokrasi dan Demokratisasi, Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. cet. II, Februari 2014.
- Strong, C.F. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, (Derta Sri Widowatie, penerjemah), Cet. III. Nusa Media. Bandung. 2010.
- . *Modern Political Constitutions, An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. (Konstitusi Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk, terjemahan: Derta Sri Widowatie), Cet. Ketiga. Penerbit Nusa Media. Bandung. 2010.
- Suara Pembaruan. *Otonomi Daerah Peluang dan Tantangan, Model Pembangunan yang Sentralistik Menimbulkan Penumpulan Kreativitas Pemerintah Daerah dan Aparatnya*, cet. ketiga. PT Percetakan Penebar Swadaya, Jakarta. 2002.
- Sumali. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perppu)*. UMM Pres. Malang, 2003.
- Sunny, Ismail. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, cet. vi. Aksara Baru. Jakarta. 1987.
- Surbekti, Ramlan., dkk. *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Seri Demokrasi Elektoral, Buku 1, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan. Jakarta. 2011.
- Suwanda, Dadang & Akmal Malik Piliang. *Penguatan Pengawasan DPRD Untuk Pemerintahan Daerah yang Efektif*. PT Remaja Rosdakarya. Bandung. 2016.
- Syafiie, Inu Kencana. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. PT Refika Aditama. Bandung. 2011.
- Syafriadi, dkk. *Gubernur Pilihan, Kilas Balik Suksesi Gubernur Riau 2003–2008*. Unri Press. Pekanbaru. 2005.
- Syahrir. *Pemulihan Ekonomi dan Otonomi Daerah*. Lembaga Studi Pembangunan Indonesia. Jakarta. 2004.
- Syahuri, Taufiqurrohman. *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Edisi I, Cet. ke-1. Kencana Prenada Media Group. Jakarta. 2011.

- Tanya, Bernard L., Yoan N. Simanjuntak., Markus Y Hage. *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, cet. III. Genta Publishing. Yogyakarta. 2010.
- Thalib, Mosthamir. *Abdul Rivaie Rachman Bergantung Kedermawananan Pusat*. PT Suka Bina. Pekanbaru. 2002.
- Thoha, Miftah. *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta. Prenadamedia. 2014.
- Thontowi, Jawahir. *Pesan Perdamaian Islam*, cet. pertama. Madyan Press, Yogyakarta. 2001.
- Tim Redaksi Tempo. *Soeharto: Sejarah yang Hilang*. Tempo Publishing Jakarta. 2005.
- Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*. Jakarta. Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Widjaja, H.A. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta. 2011.
- . *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam Rangka Sosialisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta. 2005.
- Winters, Jeffrey A. *Dosa-dosa Politik Orde Baru*. Penerbit Djambatan. Jakarta. 1999.

Jurnal

- Al-Fatih, S., & A.I .Nur. “Does the Constitutional Court on Local Election Responsive Decisions?”. *Journal of Human Rights, Culture and Legal System* 3, no. 3 (2023): 569–96. <https://doi.org/10.53955/jhcls.v3i3.74>.
- Alm, J. & S.M. Indrawati. “Decentralization and Local Government Borrowing in Indonesia.” In *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia: The ‘Big Bang’ Program and Its Economic Consequences*, 234–58, 2004. <https://doi.org/10.4337/9781845421656.00017>.
- Anangkota, Muliadi. “Klasifikasi Sistem Pemerintahan, Perspektif Pemerintahan Modern”. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, ISSN 2442-5958E-ISSN 2540-

8674, Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Cendrawasih Papua.

Andriawan, W. "The Character of Legal Products in Indonesia: A Study of Changes to the Marriage Law from a Political-Law Perspective." *Samarah* 8, No. 1 (2024): 602–27. <https://doi.org/10.22373/sjhk.v8i1.17302>.

Arief Hidayat, "Perkembangan Partai Politik Pada Masa Orde Baru (1966-1998)", *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi*, Volume 16, Nomor 1, Oktober 2016.

Asmarudin, I., M. Fauzan., A.A. Nasihuddin., R. Ardhanariswari., & B.P. Nunna. "Initiating the Reform of Principle Norms in the Formation of Laws in Indonesia." *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 12, No. 2 (2024): 208–26. <https://doi.org/10.29303/ius.v12i2.1390>.

Awai, F.A.N., B. Simamora., S.I. Nadeak., M.S. Nugraha., I. Prasetya., & P. Hendriarto. "Decentralization, Centralization and Quality of Organizational Performance of Human Resources". *Academy of Strategic Management Journal* 20, No. 3 (2021): 1–12. <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85106572328&partneRID=40&md5=2e0a44e1a87c1d56266ec6b9c6dbc6c5>.

Bessell, S. "Indonesia." In *Sharing Power: Women, Parliament, Democracy*, 7–24, 2017. <https://doi.org/10.4324/9781315243245-8>.

Bhakti, I.S.G., & T.A. Gunawan. "Peran Aparatur Pemerintah Desa Dalam Meningkatkan Partisipasi Politik Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019 Desa Mlgen, Magelang." *Jurnal Suara Hukum* 2, No. 1 (2020): 21–32. <https://doi.org/10.26740/jsh.v2n1.p21-32>.

Budiyono, Muhtadi., Ade Arif Firmansyah. "Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah". *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 67 Th. XII (Desember, 2015), pp. 419-432.

Camões, P.J. "Types of Decentralisation and Governance: Evidence from across the World." *Journal of Public Affairs* 22, no. 3 (2022). <https://doi.org/10.1002/pa.2435>.

Canovan, M. "The People." In *The Oxford Handbook of Political Theory*, 2008. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548439.003.0019>.

- Csaszar, F.A. "Organizational Structure as a Determinant of Performance: Evidence from Mutual Funds." *Strategic Management Journal* 33, no. 6 (2012): 611–32. <https://doi.org/10.1002/smj.1969>.
- Daraghmi, E., A. Hamoudi, & M. Abu Helou. "Decentralizing Democracy: Secure and Transparent E-Voting Systems with Blockchain Technology in the Context of Palestine." *Future Internet* 16, no. 11 (2024). <https://doi.org/10.3390/fi16110388>.
- Dvořák, P., M. Pink., & M. Rybář. "Executive Recruitment and the Role of Institutional Factors: Explaining Profiles of Regional Presidents in Slovakia and the Czech Republic." *Regional and Federal Studies*, 2024. <https://doi.org/10.1080/13597566.2024.2420121>.
- Edelman, L. & M. Galanter. "Law: The Socio-Legal Perspective." In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences: Second Edition*, 604–13, 2015. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.86148-6>.
- Fauzan, M., & R. Ardhanariswai. "Asymmetric Decentralization With Selective Broad Autonomy In The State Administration System." *Corporate Law and Governance Review* 5, no. 2 (2023): 8–18. <https://doi.org/10.22495/clgrv5i2p1>.
- Gauja, A. "Building Competition and Breaking Cartels? The Legislative and Judicial Regulation of Political Parties in Common Law Democracies." *International Political Science Review* 35, no. 3 (2014): 339–54. <https://doi.org/10.1177/0192512114523461>.
- Gebethner, S. "Proportional Representation versus Majoritarian Systems: Free Elections and Political Parties in Poland, 1989-1991." In *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, 59–76, 2018. <https://doi.org/10.4324/9780429499784>.
- Goris, Gotfridus. Seran dalam "Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional". *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 3, September 2019.
- Gunnarsson, Å. "An Apparent Boundary Between Law and Politics." In *Exploiting the Limits of Law: Swedish Feminism and the Challenge to Pessimism*, 51–68, 2016. <https://doi.org/10.4324/9781315581569-3>.

- Gümplová, P. "Sovereignty, Democracy and the Post-National Constellation: Carl Schmitt versus Jürgen Habermass." *Filosoficky Casopis* 55, no. 5 (2007): 673–90. <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-65849434115&partnerID=40&md5=3f78456bad0ef19365566577095b0740>.
- Hakim, M.Z., A.P. Moenta, F. Jamal., A. Ilmar., & A. Ilyas. "Rise and Fall of Democracy in Regional Government: From Assignment to Election." *Yuridika* 39, no. 3 (2024): 329–52. <https://doi.org/10.20473/ydk.v39i3.59821>.
- Hoessein, Bhenyamin. "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah". *Jurnal Bisnis & Birokrasi* No.1/ Vol.1/Jul. Departemen Ilmu Administrasi Fisip-UI, 2000.
- Hosein, Zainal Arifin. "Pemilu Kepala Daerah dalam Transisi Demokrasi". *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 6, Desember 2010.
- Huda, Ni'matul. "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung di Era Otonomi Luas". *Jurnal UNISIA* No. 51/XXVII/I/2004.
- Jamaludin, Teten. *Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika*. *Jurnal Politik Walisongo*, Vol. 1 No. 1 (2019).
- Kadirbeyoglu, Z. "The Impact of Power and Civic Engagement in the Decentralized Management of Natural Resources: The Case of Turkey." *Public Administration and Development* 37, no. 4 (2017): 277–91. <https://doi.org/10.1002/pad.1809>.
- Kurniawan, M.F., M.H. Al-Faruq., & G.E. Ruhpinesthi. "Measuring Accountability for Filling the Acting Regional Heads in Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 20, no. 4 (2023): 576–603. <https://doi.org/10.31078/jk2042>.
- Latif, Yudi. *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2011.
- Lay, Cornelis. "Politik Lokal dan Tantangan Demokratisasi di Indonesia". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* Vol. 9, No. 3 (2006).
- Lionardo, A., R. Kurniawan., C. Nasirin., D.P. Jaya., & M.C. Basrun Umanailo. "Innovation in the Utilization of Digital-Based Social Media in Readiness to Organize Concurrent Regional Head Elections in the Covid 19 Pandemic Era." In *Proceedings of the International Conference on Industrial Engineering and Operations*

Management, 3524–29, 2021. <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85121144491&partnerID=40&md5=1a827918f6fe6aeac417aeb4090661a7>.

Mahpudin, Francisca Mega Lestari. “Pemilihan Serentak di Tengah Pandemi Covid-19: Praktik Politisasi Anggaran dan Bantuan Sosial oleh Calon Petahana”. *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, Vol. 2 No. 2, Mei 2021.

Malik, A., B. Supriyono., & L.I. Mindarti. “Direct and Simultaneous Regional Head Election in Indonesia with Government Efforts to Build a Balance of Political and Managerial Approaches.” *East Asia* 37, no. 3 (2020): 261–79. <https://doi.org/10.1007/s12140-020-09341-y>.

Mellado-González, H.P. “The Constitutional System and the Right to Information. A Systemic Analysis.” *Estudios En Derecho a La Informacion* 2024, no. 18 (2024): 37–54. <https://doi.org/10.22201/ij.25940082e.2024.18.18733>.

Muhandari, Fajar. & M. Ilham. “Pelaksanaan Pilkada Serentak Di Tengah Pandemi Covid19 (Studi Kemungkinan Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2020)”. *Jurnal Konstituen*, Vol. 2, No. 2, Agustus 2020.

Mutawalli, M., N. Naswar., A. Ilmar., & G.O. Lohalo. “Periodization of General Elections: Ideas and Refinements in Indonesia.” *Substantive Justice International Journal of Law* 6, no. 2 (2023): 118–37. <https://doi.org/10.56087/substantivejustice.v6i2.245>.

Nilsson, A.N., & J. Xidias. *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*, 2017. <https://doi.org/10.4324/9781912282111>.

Olson, K. “Paradoxes of Constitutional Democracy.” In *Habermas and Law*, 251–64, 2020. <https://doi.org/10.4324/9781003074977-15>.

Patel, B., & D. Bhatti. “An E-Voting Model to Preserve Vote Integrity Employing SHA3 Algorithm.” In *Lecture Notes on Data Engineering and Communications Technologies*, 55:439–47, 2021. https://doi.org/10.1007/978-981-15-8677-4_36.

Prayogo, R. Tony. “Konsep Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia dalam Perspektif Islam”. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 12 Nomor 1 Tahun 2015.

- Ramadani, R. "Judicial Activism in Regional Head Election Dispute: The Practice and Consistency of The Indonesian Constitutional Court." *Substantive Justice International Journal of Law* 6, no. 1 (2023): 56–70. <https://doi.org/10.56087/substantivejustice.v6i1.230>.
- "Recruitment of Candidate of Region Head Based on Law Number 10 Of 2016." *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues* 21, no. 2 (2018). <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85050262053&partnerID=40&md5=3a6213af61a83e1dde900160472011a5>.
- Rumesten, I., & N.A. Adisti. "Phenomenon of the Increasing Single Candidates and Backsliding Democratic Values in Indonesia." *Hasanuddin Law Review* 8, No. 3 (2022): 248–57. <https://doi.org/10.20956/halrev.v8i3.2880>.
- S., Wawan., Yudhitiya D.S., Gaya Caecia. "Tinjauan Yuridis Perbandingan Sistem Pilkada Langsung dan Tidak Langsung Berdasarkan Demokrasi". *Jurnal J. Dinamika Sosbud*, Volume 17 Nomor 2, Desember 2015.
- Sala, V. Della. "Centralization." In *Encyclopedia of Sport Management, Second Edition*, 139–41, 2024. <https://doi.org/10.4337/9781035317189.ch82>.
- Subiyanto, Ahmad Edi. "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, Nomor 2, Juni 2020.
- Suteki. "Analisis Doktrinal Taraf Sinkronisasi Vertikal Penerapan Nilai Keadilan Sosial di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Air". *Jurnal Media Hukum*, Volume 16 No. 1 Juni 2009.
- Ware, A. "Electoral Systems." In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences: Second Edition*, 349–52, 2015. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.93038-1>.
- Xin, X. "The Distinction between True and False Democracy." *International Critical Thought* 12, no. 2 (2022): 189–98. <https://doi.org/10.1080/21598282.2022.2086759>.
- Yusdianto. "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah". *Jurnal Ilmu Hukum Padjadjaran*, Volume 2 Nomor 3 Tahun 2015.

- Yusyanti, Diana. “Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Menuju Proses Demokrasi dalam Otonomi Daerah”. *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 4, Nomor 1, April 2015.
- Zamboni, M. “Law and Politics: A Dilemma for Contemporary Legal Theory”. *Law and Politics: A Dilemma for Contemporary Legal Theory*, 2008. <https://doi.org/10.1007/978-3-540-73926-5>.
- Zoelva, Hamdan. “*Problematisa Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada oleh Mahkamah Konstitusi*”. *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013.

Kamus

- Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga. Balai Pustaka. Jakarta. 2007.
- Ensiklopedi Hukum Islam*, Jilid 4. PT Ichtiar Baru van Hoeve. Jakarta. 2000.
- Garner, Bryan A. (Editor In Chief), *Black’s Law Dictionary, Ninth Edition*. West A Thomson Reuters Business. US. 2009.

Pidato/Pemikiran/Laporan

- Aziz, Noor M. “Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Pemilihan Kepala Daerah, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI 2009”.
- Hadjon, Philipus M. “Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih”. Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994.
- Munaf, Yusri. “Tinjauan Kritis Pemilihan Langsung Kepala Daerah, dalam Bunga Rampai Pemikiran dan Problematika Hukum di Indonesia (Sebuah Kajian dalam Bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Perdata/Pidana)”, Refleksi Pemikiran Hukum Dipersembahkan Sebagai Penghormatan Bersempena Dengan Pengukuhan Jabatan Guru Besar Prof. Dr. H. Sudi Fahmi, S.H., M.Hum. Unilak Press, Pekanbaru, 2016.
- Wasistisiono, Sadu. “Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Dampaknya

Secara Politis, Hukum, Pemerintahan Serta Sosial Ekonomi”. Bahan Diskusi Panel PPMP dan Alumni Universitas Satyagama Indramayu.

Perundang-undangan/Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013.

Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004.

Putusan MK No. 136/PUU-XXII/2024.

Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024.

Putusan MK No. 69/PUU-XXII/2024.

Putusan MK No.27/PUU-XXII/2024.

Putusan No. 126/PUU-XXII/2024.

Putusan No.52/PUU-XXII/2024.

Undang-Undang Dasar NRI 1945.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atasn Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat;

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangga Sendiri.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah;

Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

UU No. 8 Tahun 2015 (Perubahan UU 32/2004).

UU Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan atas UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat;

UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

UU Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan atas UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 4 Tahun 1975.

UU Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan UU Nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

UU Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR.

UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Online/Majalah

<http://repository.ut.ac.id/4206/1/IPEM4214-M1.pdf>. file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/FIXEDISIBUKUVersiContoh.pdf. file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/Vol.%2015%20No.%202%20-%20Pelaksanaan%20Kewenangan%20Atribusi%20Pemerintah%20Daerah.pdf. <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=pengertian+hirarki+menurut+para+ahli>.

[https://antikorupsi.org/id/article/politik-uang-dan-pemenangan-pemilu-020704\).](https://antikorupsi.org/id/article/politik-uang-dan-pemenangan-pemilu-020704))

[https://antikorupsi.org/id/korupsi-kepala-daerah.](https://antikorupsi.org/id/korupsi-kepala-daerah)

[https://fahum.umsu.ac.id/info/keputusan-mahkamah-konstitusi-terkait-pilkada-2024/.](https://fahum.umsu.ac.id/info/keputusan-mahkamah-konstitusi-terkait-pilkada-2024/)

[https://id.wikipedia.org/wiki/Sosial.](https://id.wikipedia.org/wiki/Sosial)

[https://nasional.kompas.com/read/2008/10/06/11525445/F.](https://nasional.kompas.com/read/2008/10/06/11525445/F)

[https://nasional.kompas.com/read/2024/11/29/16054331/partisipasi-pemilih-pilkada-2024-tak-sampai-70-persen.](https://nasional.kompas.com/read/2024/11/29/16054331/partisipasi-pemilih-pilkada-2024-tak-sampai-70-persen)

[https://news.detik.com/berita/d-4351070/survei-kpk-20-orang-akui-bayar-mahar-parpol-rp-50-500-juta-kursi.](https://news.detik.com/berita/d-4351070/survei-kpk-20-orang-akui-bayar-mahar-parpol-rp-50-500-juta-kursi)

[https://pontianak.tribunnews.com/2011/06/24/mk-batalkan-pemilukada-pekanbaru.](https://pontianak.tribunnews.com/2011/06/24/mk-batalkan-pemilukada-pekanbaru)

[https://sumbar.antaranews.com/berita/328998/mahfud-sebut-politik-uang-masih-terjadi-dalam-pilkada-terjadi-sejak-zaman-orde-baru.](https://sumbar.antaranews.com/berita/328998/mahfud-sebut-politik-uang-masih-terjadi-dalam-pilkada-terjadi-sejak-zaman-orde-baru)

[https://tirto.id/bunyi-pasal-18-uud-1945-penambahan-isi-sebelum-setelah-amendemen-gk4B.](https://tirto.id/bunyi-pasal-18-uud-1945-penambahan-isi-sebelum-setelah-amendemen-gk4B)

[https://www.antaranews.com/berita/4273751/pengamat-putusan-mk-ubah-politik-di-daerah.](https://www.antaranews.com/berita/4273751/pengamat-putusan-mk-ubah-politik-di-daerah)

[https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-6303020/sejarah-pemilihan-kepala-daerah-di-indonesia-dari-masa-penjajahan-sampai-reformasi.](https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-6303020/sejarah-pemilihan-kepala-daerah-di-indonesia-dari-masa-penjajahan-sampai-reformasi)

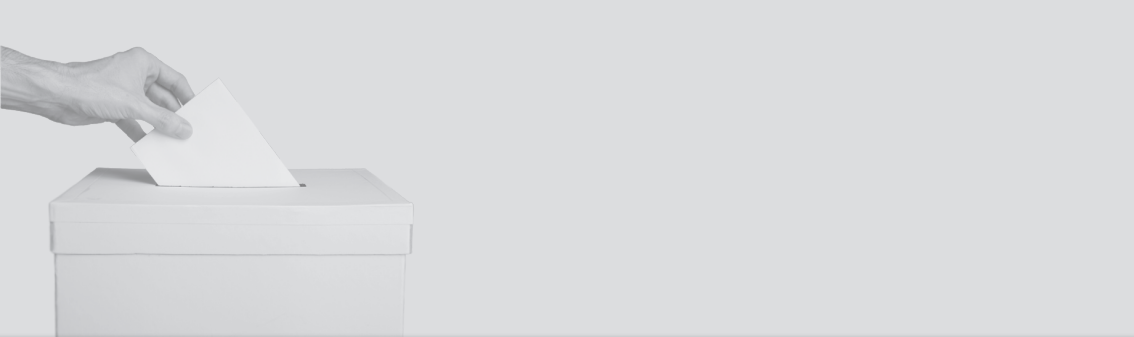
[https://www.hukumonline.com/berita/a/6-putusan-mk-penting-terkait-pilkada-sepanjang-2024-lt676e29b449f12/?page=all.](https://www.hukumonline.com/berita/a/6-putusan-mk-penting-terkait-pilkada-sepanjang-2024-lt676e29b449f12/?page=all)

[https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18772.](https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18772)

[https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=21469&menu=2.](https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=21469&menu=2)

[https://www.mkri.id/public/content/persidangan/sinopsis/sinopsis_perkara_114_5+PUU-V+2007.pdf\).](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/sinopsis/sinopsis_perkara_114_5+PUU-V+2007.pdf)

[https://www.tempo.co/politik/menelisik-besaran-biaya-pilkada-langsung-dari-masa-ke-masa-yang-disebut-mahal-oleh-prabowo--1182161.](https://www.tempo.co/politik/menelisik-besaran-biaya-pilkada-langsung-dari-masa-ke-masa-yang-disebut-mahal-oleh-prabowo--1182161)



BIODATA PENULIS



Dr. H. Catur Sugeng Susanto, S.H., M.H., M.Sc., adalah seorang tokoh politik yang telah memainkan peran penting dalam dinamika pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten Kampar, Provinsi Riau. Ia lahir di Provinsi Jawa Tengah pada tanggal 5 September 1971, sebagai putra dari pasangan (alm.) Soetyoso dan (almh.) Darsiatun. Dalam kehidupan keluarga, ia menikah dengan Hj. Muslimawati, dan dikaruniai tiga orang anak: M. Panji Gusti

Pangestu, yang saat ini menjabat sebagai Anggota DPRD Kabupaten Kampar; M. Naja Suhail Pangestu, seorang mahasiswa yang tengah menempuh pendidikan tinggi; serta Nailil Muna Maratus Sholihah, yang kini menempuh pendidikan di Madrasah Aliyah Pondok Pesantren.

Perjalanan pendidikan Dr. Catur Sugeng Susanto diawali dari Sekolah Dasar Negeri 05 Ketoro, Jawa Tengah, yang diselesaikannya pada tahun 1985, dilanjutkan ke SMP Negeri Karangruyung, Grobogan, dan lulus pada 1987. Pendidikan menengah atas ia selesaikan di SMA Negeri 2 Purwodadi pada tahun 1990. Semangatnya terhadap ilmu hukum membawanya menempuh pendidikan tinggi di Fakultas

Hukum Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru, yang ia rampungkan pada tahun 2008. Ia kemudian melanjutkan studi Magister di Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Riau, yang diselesaikannya pada tahun 2021, dan selanjutnya memperoleh gelar Magister Sains (M.Sc.) dalam bidang Kepemimpinan dan Inovasi Kebijakan dari Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, pada tahun 2023. Puncak perjalanan akademiknya ditandai dengan kelulusan program Doktorat Ilmu Hukum dari Pascasarjana Universitas Islam Riau, Pekanbaru, pada tahun 2025.

Catur Sugeng Susanto memiliki rekam jejak panjang dalam dunia politik dan pemerintahan. Karier politiknya dimulai pada tahun 2004 saat ia terpilih sebagai Anggota DPRD Kabupaten Kampar. Dedikasi dan pengabdianya membuatnya dipercaya kembali sebagai legislator untuk periode 2009–2014. Ia kemudian memasuki ranah eksekutif dan dilantik sebagai Wakil Bupati Kampar untuk periode 2017–2019, sebelum akhirnya menjabat sebagai Bupati Kampar untuk periode 2019–2022.

Dalam kancah politik lokal, Catur dikenal sebagai sosok yang adaptif dan memiliki pengalaman lintas partai. Ia pernah menjabat sebagai Ketua Harian DPD Partai Golkar Kabupaten Kampar, kemudian sebagai Ketua DPC Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) Kabupaten Kampar, dan terakhir menjabat sebagai Ketua DPC Partai Gerindra Kabupaten Kampar. Kehidupan dan kiprah Catur Sugeng Susanto memperlihatkan komitmen yang konsisten terhadap pengabdian, baik dalam jalur pemerintahan maupun politik. Kombinasi pengalaman birokrasi, kepemimpinan politik, dan kecakapan kemasyarakatannya menjadikan Catur sebagai figur yang memiliki pandangan strategis dan kemampuan manajerial yang kuat dalam menjawab tantangan pembangunan daerah dan nasional.*



Assoc. Prof. Dr. H. Syafriadi, S.H., M.H., adalah seorang akademisi, jurnalis, dan penulis produktif yang telah mengabdikan dirinya pada dunia pendidikan, pers, dan pengembangan masyarakat selama lebih dari tiga dekade. Lahir pada tahun 1966 di Desa Pangkalan Koto Baru, Kabupaten Lima Puluh Kota, Sumatra Barat, Syafriadi dikenal sebagai sosok yang tekun, dan berdedikasi tinggi dalam berbagai bidang yang digelutinya.

Perjalanan intelektualnya dimulai di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, tempat ia menyelesaikan pendidikan Sarjana dan Magister Hukum. Semangatnya dalam mendalami ilmu hukum membawanya melanjutkan studi Doktor di Universitas Islam Bandung (Unisba), tempat ia meraih gelar doktor ilmu hukum pada tahun 2013. Saat ini, ia sebagai dosen tetap di Fakultas Hukum Universitas Islam Riau (UIR) Pekanbaru, Riau, dan telah meraih jabatan akademik sebagai *Associate Professor*. Sebelum menjadi akademisi, Syafriadi adalah Anggota DPRD Kampar (2004–2009).

Di luar kampus, Syafriadi dikenal luas sebagai jurnalis yang konsisten menjalani profesi sejak 35 tahun lalu. Ia mendirikan dan mengasuh *Tabloid Berita AZAM* (1998–2018) dan *berazam.com* (2017–sekarang). Kiprah Syafriadi juga terlihat kuat dalam berbagai organisasi profesi dan kemasyarakatan. Ia pernah memimpin Serikat Perusahaan Pers (SPS) Cabang Riau selama tiga periode (2007–2015), dan kemudian dipercaya mengemban amanah di tingkat nasional sebagai Wakil Ketua Bidang Keanggotaan SPS Pusat selama dua periode berturut-turut (2017–2020 dan 2020–2023). Saat ini, ia menjabat sebagai Sekretaris Dewan Pertimbangan SPS Pusat untuk periode 2023–2027, pernah pula menjadi Wakil Ketua Bidang Organisasi PWI (Persatuan Wartawan Indonesia) Riau, dan Ketua Dewan Penasehat Jaringan Media Siber Indonesia (JMSI) Riau 2020–2025). Aktivitas organisasionalnya meluas juga ke dunia olahraga dan keagamaan, antara lain sebagai Wakil Sekretaris KONI Provinsi Riau (2014–2019) dan Ketua Umum Badan Pengelola Masjid Paripurna Nurul Ibadah, Kecamatan Tenayan Raya, Kota Pekanbaru, selama tiga periode (2011–2020).

Sebagai akademisi, Syafriadi di samping aktif mengajar, juga kerap menjadi narasumber dalam seminar, dan diskusi jurnalistik yang diselenggarakan oleh organisasi pers maupun pemerintah daerah. Ia juga sering dilibatkan sebagai staf ahli dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) di berbagai DPRD kabupaten/kota di Provinsi Riau. telah melahirkan sejumlah buku, baik karya pribadi maupun kolaboratif. Antara lain: *Sedikit Bicara Banyak Kerja: Kisah Perjuangan Pengusaha Melayu Haji Awaloeddin* (1996), *Riau Kontemporer, Kata Kalam AZAM* (2002), *Sorotan Pers Krisis Lingkungan Hutan dan Konsumen* (2003), *Gubernur Pilihan* (2008), *Rusli–Mambang Gubernur Pilihan Rakyat* (2009), *Menuju Kampar Gemilang* (2010), *Membangun Kebebasan Pers Riau yang Bermartabat* (2011), *Laporan Suci Perjalanan Haji* (2016), *Hukum dan Politik Pilkada Serentak di Riau* (2016), *Hukum Pers dalam Ketatanegaraan Indonesia* (2017), dan *Demokrasi dan Kebebasan Pers* (2023/2024). Ia juga berkontribusi dalam buku bunga rampai, seperti *Hukum dan Teori dalam Realitas Masyarakat* (2015), *Problematika Hukum Indonesia: Teori dan Praktik* (2017), dan *Wartawan Tidak Boleh Bodoh* (2014).*

DINAMIKA PEMILIHAN GUBERNUR DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Komparasi Sistem Orde Baru dan Orde Reformasi

Pemilihan gubernur bukan sekadar proses administratif dalam sistem pemerintahan daerah, melainkan cerminan dari dinamika kekuasaan antara pusat dan daerah, antara negara dan rakyat, serta antara hukum dan politik. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang terus berkembang, evolusi mekanisme pemilihan gubernur memperlihatkan bagaimana arah demokratisasi lokal dibentuk oleh konfigurasi kekuasaan nasional yang lebih besar. Buku ini hadir untuk menelusuri secara kritis bagaimana sistem pemilihan gubernur dibentuk, diatur, dan diubah dari masa ke masa, khususnya dalam dua rezim politik: Orde Baru dan Orde Reformasi.

Pada masa Orde Baru, pemilihan gubernur merupakan ranah tertutup yang dikendalikan oleh pemerintah pusat melalui mekanisme penunjukan, yang sering kali hanya bersifat formalistik melalui DPRD. Sentralisasi kekuasaan menjadi karakter utama pemerintahan saat itu, di mana pemimpin daerah ditentukan bukan berdasarkan aspirasi rakyat, melainkan loyalitas politik dan birokrasi. Di sisi lain, masa Reformasi dilaksanakan pemilihan langsung, sebagai manifestasi dari semangat desentralisasi dan otonomi daerah.

Buku ini menggunakan pendekatan politik hukum dan kajian ketatanegaraan untuk membandingkan dua sistem yang bertolak belakang tersebut.

Salah satu gagasan utama yang dibangun dalam buku ini adalah pentingnya melihat konstitusi sebagai sesuatu yang dinamis. Model konstitusi dinamis tidak hanya membaca teks hukum sebagai sesuatu yang final dan tertutup, tetapi sebagai ekspresi nilai-nilai dasar yang dapat berubah sesuai kebutuhan masyarakat dan perkembangan zaman. Pemilihan gubernur, dalam konteks ini, adalah contoh konkret dari perubahan paradigma konstitusional, dari sistem yang menekankan stabilitas dan kendali pusat, menuju sistem yang berupaya menjamin partisipasi rakyat secara lebih substansial.

Apakah pemilihan langsung telah menjawab persoalan demokrasi substantif, atau justru membuka ruang baru bagi dominasi elite lokal, politik uang, dan konflik kepentingan? Buku ini tidak hanya menyajikan jawaban atas pertanyaan itu, tetapi juga menawarkan refleksi kritis terhadap arah politik hukum pemilihan kepala daerah di masa depan, termasuk tantangan revisi undang-undang pilkada, tarik-menarik antara efisiensi pemerintahan dan kedaulatan rakyat, serta ancaman regresi demokrasi melalui wacana penundaan atau penghapusan pilkada langsung.

Melalui kajian normatif dan juga empiris, buku ini penting dibaca oleh siapa pun yang peduli terhadap masa depan demokrasi lokal Indonesia.



RajaGrafindo Persada

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Jl. Raya Leuwisangguno No. 112
Kel. Leuwisangguno, Kec. Tapos, Kota Depok 16456

Telp 021-84311162

Email: rajapers@rajagrafindo.co.id

www.rajagrafindo.co.id

RAJAWALI PERS
DIVISI BUKU PERGURUAN TINGGI

