

**PENGARUH DEMOKRASI TERHADAP PERUBAHAN MEKANISME  
PEMILIHAN KEPALA DAERAH OLEH DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT DAERAH (DPRD)**

**Oleh:**

**Nabella Puspa Rani**

*\*Dosen Ilmu Pemerintahan Universitas Abdurrah, Pekanbaru.*

*Abstract*

The hallmark of a state of democracy is the implementation of the general election .The system was based on the implementation of the elections of the form of democracy there , either directly or indirectly (representatives) .The state of the unity of the republic of indonesia as an archipelago is one of the state an adherent of the popular sovereignty, namely democracy pancasila .So that all the activities of the state and government shall not contravene with the values of philosophy pancasila and still consider the constitution state that is the Undang Undang Dasar 1945.

Keywords: Democracy, Local Election, Pancasila

**Abstrak**

Ciri khas dari sebuah negara Demokrasi adalah dilaksanakannya Pemilihan Umum. Sistem pelaksanaan pemilihan umum itu berdasarkan dari bentuk Demokrasi yang ada, yaitu Langsung maupun tidak Langsung (perwakilan). Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara kepulauan merupakan salah satu negara penganut paham Kedaulatan Rakyat, yakni Demokrasi Pancasila. Sehingga segala kegiatan negara dan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai falsafah Pancasila dan tetap memperhatikan konstitusi negara yaitu Undang-Undang Dasar 1945.

Kata Kunci: Demokrasi, Pilkada, Pancasila

## A. LATAR BELAKANG

Sejak lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 Otonomi Daerah telah menjiwai ketatanegaraan Indonesia. Bukti realitasnya beberapa Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah berotonomi telah diterbitkan, menyusul dan berorientasi kepada perkembangan sosial politik yang terjadi di wilayah dan daerah-daerah di Indonesia dalam kurun waktu 5 (lima) dekade. Masyarakat tentunya menghendaki agar negara dikelola dan diurus oleh pemerintahan yang baik. Alasannya sederhana, pemerintahan yang baik (*good governance*) senantiasa berbuat yang terbaik bagi rakyat dan bangsanya, yaitu berupaya memikirkan bagaimana agar rakyat yang dipimpinnya dapat hidup lebih sejahtera dan bangsanya mempunyai martabat di tengah-tengah pergaulan bangsa yang lain.

Pemerintahan yang baik memiliki komitmen yang jelas, bahwa kebijakan-kebijakan yang dikeluarkannya bersifat responsif, populis dan visioner dengan selalu berorientasi kepada kepentingan rakyat banyak, dan bukan malah sebaliknya sibuk memikirkan urusan sendiri atau kelompoknya agar tampuk kekuasaannya dapat terus bertahan lebih lama.<sup>1</sup> Karena kalau hal itu yang terjadi, maka segala cara akan ditempuh demi kekuasaan, termasuk perilaku KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) terutama di kalangan para pemimpin dan elit politik menjadi semakin subur dan meluas. Akibatnya di sisi lain kehidupan rakyat menjadi semakin terpuruk, apalagi ditengah-tengah terpaan krisis ekonomi yang berkepanjangan. Rakyat menjadi kecewa kepada sikap dan perilaku para elit politik dan pemimpinnya yang dianggap tidak peduli lagi terhadap kepentingan rakyat. Sehingga rakyat melakukan penolakan dan perlawanan terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah.<sup>2</sup>

Dalam suatu negara demokrasi, apabila jalur dialog dan diplomasi dianggap kurang berhasil, maka tuntutan rakyat kepada penguasa dalam bentuk demonstrasi merupakan salah satu cara yang cukup populer dan efektif dalam

---

<sup>1</sup> Bambang Sutiyoso, *Reformasi Keadilan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta: 2010, Hlm. 49

<sup>2</sup> Bambang Sutiyoso, *Aktualita Hukum Dalam Era Reformasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2004, Hlm. 35

upaya menekan dan memperjuangkan suatu tujuan tertentu. Seperti yang terjadi beberapa waktu yang lalu, aksi demonstrasi begitu merebak di berbagai kota di Indonesia terutama dari kalangan mahasiswa dan berbagai elemen masyarakat, yaitu menolak kebijakan pemerintah yang dianggap tidak berpihak kepada rakyat.

Disahkannya Rancangan Undang-Undang Kepala Daerah (RUU Pilkada) menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada) mendapat tanggapan yang beragam dari masyarakat yang pada akhirnya mengerucut pada pro dan kontra. Banyak pihak yang merasakan adanya kemunduran demokrasi jika Pemilihan Kepala Daerah di kembalikan ke Lembaga Perwakilan Rakyat. Hanya saja, seperti yang kita ketahui bahwa bentuk dari Demokrasi itu ada dua, yakni demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung (Perwakilan).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengharuskan mekanisme pemilihan Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat atau melalui Lembaga Perwakilan Rakyat (tidak langsung). Rumusan Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat merupakan tafsiran Pemerintah yang meniru sistem Pemilihan Presiden.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimanakah pengaruh demokrasi terhadap perubahan mekanisme pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)?
2. Manakah sistem pemilihan Kepala Daerah yang sesuai dengan demokrasi di Indonesia?

## **PEMBAHASAN**

### **A. PENGARUH DEMOKRASI TERHADAP PERUBAHAN MEKANISME PEMILIHAN KEPALA DAERAH OLEH DPRD**

Sejak berakhirnya orde baru, Indonesia memasuki dunia reformasi yang telah melakukan amandemen terhadap konstitusi sebanyak 4 (empat) kali. Hal ini tidak dapat dikatakan bahwa Indonesia telah sukses menjadi negara Demokrasi atau tidak berhasil sama sekali. Karena, pada kenyataannya demokrasi selalu

digaungkan tapi tidak pernah benar-benar terlaksana secara baik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Beragam istilah demokrasi yang kita kenal, diantaranya adalah demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan lain sebagainya. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti rakyat berkuasa atau *government by the people*. Demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat pelbagai tafsiran serta pandangan.<sup>3</sup>

Ciri-ciri suatu pemerintahan demokrasi adalah sebagai berikut:

- Adanya keterlibatan warga negara (rakyat) dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung (perwakilan);
- Adanya persamaan hak bagi seluruh warga negara dalam segala bidang;
- Adanya kebebasan dan kemerdekaan bagi seluruh warga negara;
- Adanya pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat

Sejalan dengan perkembangan dari suatu negara maka dalam sistem tatanan pemerintahan tersebut demokrasi selalu berhimpitan dengan liberalisme politik.

Perubahan politik menuju demokrasi juga terjadi di Indonesia. Joseph Schumpeter memandang demokrasi secara sederhana, yakni merupakan sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik.<sup>4</sup> Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara. Kehendak masyarakat di dalam negara demokrasi, selalu dibuat melalui suatu pembahasan berturut-turut antara mayoritas dan minoritas. Suatu negara demokrasi tanpa pendapat umum merupakan suatu pertentangan istilah.<sup>5</sup> Negara demokrasi lebih membuka secara

---

<sup>3</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 2009, Hlm. 105-106

<sup>4</sup> Georg Sorensen, *Democracy and Democratization : Processes and Prospects in a Changing World*, westview Press, 1993, Center for Critical Sosial Studies: 1993, Hlm. 14

<sup>5</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung: 2009, Hal. 407

luas mengenai hak-hak politik, yakni manakala pendapat umum hanya dapat muncul jika kebebasan intelektual, kebebasan berbicara, kebebasan pers, dan kebebasan beragama dijamin. Istilah Demokrasi sendiri diperkenalkan pertama kali oleh Aristoteles sebagai suatu bentuk pemerintahan, yaitu suatu pemerintahan yang menggariskan bahwa kekuasaan berada di tangan banyak orang (rakyat). Sementara itu istilah sederhana dari demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Di kebanyakan negara demokrasi di dunia barat, pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus tolok ukur, dari demokrasi. Hasil pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, di anggap dengan agak akurat mencerminkan partisipasi serta aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian disadari bahwa pemilu tidak merupakan satu-satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, *lobbying*, dan sebagainya.<sup>6</sup>

Dengan adanya wacana mengenai pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, membutuhkan perhatian yang sangat mendasar terhadap unsur politik dan hukum di Indonesia. Hal ini yang juga menimbulkan pro-kontra pada kalangan masyarakat. Pandangan yang pro terhadap proses Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD didasarkan atas beberapa pemikiran antara lain:

1. Pemilihan Kepala Daerah langsung oleh masyarakat seperti yang selama ini dilakukan dianggap terlalu banyak mengeluarkan biaya, terlebih jika terjadi dua putaran;
2. Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan oleh DPRD dianggap lebih dapat mengefesienkan waktu ketimbang Pemilihan langsung;
3. Kepala Daerah terpilih akan lebih berkualitas, Karena terlebih dahulu disaring secara ketat oleh anggota DPRD sebelum di pilih.

---

<sup>6</sup> Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta : 2001, Hlm 243

Sementara itu di pihak yang kontra terhadap Pemilihan Kepala Daerah secara tidak langsung (perwakilan), mengatakan pendapatnya yakni :

1. Dengan perubahan mekanisme pemilihan Kepala Daerah tersebut, maka akan mengakibatkan terjadinya kemunduran demokrasi di Indonesia. Dengan alasan pemilihan Kepala Daerah oleh rakyat yang selama ini dilaksanakan sejatinya merupakan upaya untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah, dan menjadi jawaban atas gagalnya proses Pemilihan Kepala Daerah yang selama ini dilakukan oleh DPRD. Sebab terjadinya *money politics* dalam proses Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD sulit dihindari. Dengan adanya membeli suara lebih dari setengah anggota DPRD, calon yang bersangkutan akan terpilih menjadi Kepala Daerah. Jika demikian, maka Pemilihan Kepala Daerah tidak berbeda dengan proses lelang, siapa yang memberikan penawaran terbesar, dialah yang menang;
2. Begitu juga dari sisi akuntabilitas, Kepala Daerah yang dipilih oleh beberapa gelintir anggota DPRD cenderung mendahulukan kepentingan pemilihnya ketimbang masyarakatnya.

Pesimisme seperti ini dapat dimaklumi mengingat selama ini banyak anggota DPRD yang tidak menyuarakan kepentingan rakyatnya atau menurut Katjung Maridjan telah terjadi pembajakan kekuasaan rakyat oleh sebagian wakilnya di DPRD. Lebih jauh pihak yang kontra juga menilai Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD tidak mencerminkan kedaulatan rakyat. Karena masyarakat luas tidak tahu siapa dan bagaimana visi misi para calon Kepala Daerah mereka.

Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 ayat (4) menerangkan bahwa : *“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.”* norma ini muncul pada saat MPR melakukan amandemen yang kedua tahun 2000. Sementara itu, pada tahun 1999, di bidang pemerintahan daerah telah ada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang merubah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan tonggak reformasi di bidang penyelenggaraan

pemerintahan di daerah dengan asas desentralisasi yang kuat, termasuk posisi DPRD yang juga diperkuat. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih oleh DPRD. Tidak ada otoritas Presiden untuk mengintervensi pemilihan kepala daerah, karena proses pemilihan diserahkan pada DPRD secara demokratis.<sup>7</sup> Hanya saja saat ini peraturan mengenai pemerintahan daerah telah mengalami regenerasi menuju tahap pembaharuan yang sesuai dengan perkembangan masyarakat dan ketatanegaraan di Indonesia

Konstitusi negara Indonesia itu sendiri tidak menegaskan bahwa Kepala Daerah harus dipilih secara langsung ataupun dipilih oleh anggota DPRD atau Presiden. Tetapi harus dilaksanakan secara Demokratis. Maka dengan menggunakan sistem pemilihan apa pun tidaklah mengurangi esensi dari nilai-nilai demokrasi. Karena salah satu ciri-ciri dari pemerintahan yang demokrasi itu adalah adanya keterlibatan warga negara (rakyat) dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung (perwakilan).

Norma konstitusi menyebut dipilih secara demokratis, tetapi tidak menyebut mekanisme dan kaidah-kaidah dasar demokratis itu sendiri seperti apa. Akibatnya dalam praktek, dapat ditemui pemilihan kepala daerah yang sesungguhnya bertentangan dengan esensi demokrasi, seperti politik uang dalam menggalang dukungan di internal DPRD sehingga terpilihlah kepala daerah yang tidak kapabel menjadi seorang pemimpin. Pemilihan kepala daerah secara konstitusional berarti memilih kepala daerah secara konstitusi, tidak saja secara gramatika dimaknai berdasar apa yang tertulis dalam konstitusi akan tetapi juga sesuai dengan hakekat konstitusi, yaitu bahwa konstitusi pada hakekatnya membatasi kekuasaan agar rakyat tidak dirugikan.<sup>8</sup>

Terdapat korelasi yang jelas antara Negara Hukum, yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat, yang dijalankan melalui sistem demokrasi.<sup>9</sup> Korelasi ini tampak dari kemunculan istilah demokrasi konstitusional. Dalam

---

<sup>7</sup> Sri Hastuti Puspita Sari. Dkk, *Pemilukada yang Konstitusional, Demokratis, dan Akuntabel*, Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII, Yogyakarta : 2011, Hlm. 02-03

<sup>8</sup> Ibid, Hlm. 03-04

<sup>9</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi*, UII Pres, Yogyakarta: 2002, Hlm. 7

sistem demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedang hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.

Sesuatu yang demokratis itu tidak harus selalu dibuktikan dengan Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung atau tidak langsung, tetapi sepanjang ia diterima oleh masyarakat, maka bisa dikatakan demokratis. Sepanjang perjalanan sistem pemilihan Kepala Daerah secara langsung kita juga dapat menyimpulkan bahwa partisipasi masyarakat terhadap Pemilihan Kepala Daerah tersebut masih rendah, dengan masih banyaknya masyarakat yang lebih memilih Golput ketimbang memilih salah satu calon. Padahal untuk melakukan suatu pemilihan kepala daerah tidaklah membutuhkan biaya yang murah, apalagi ketika dilakukan Pemilihan Kepala Daerah Ulang.

Demokrasi langsung, dalam praktik menyisakan beberapa kendala antara lain:<sup>10</sup>

1. Demokrasi langsung tidak dapat dipraktikkan pada negara dengan wilayah yang luas dan populasi yang besar;
2. Demokrasi langsung membutuhkan adanya tingkat partisipasi publik yang tinggi;
3. Demokrasi langsung pada awal perkembangannya hanya dibatasi untuk golongan tertentu saja yang disebut sebagai warga negara;
4. Demokrasi langsung dapat mendorong terciptanya sistem pemerintahan tirani mayoritas.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dipilih melalui pemilihan umum yang dipilih oleh rakyat, dan DPRD merupakan perwakilan dari rakyat, maka sudah seharusnya suara yang dipilih oleh DPRD harus sesuai dengan suara rakyat. Jadi dalam pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD juga merupakan keterwakilan suara dari rakyat. Sehingga apabila pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD ataupun Presiden dapat menghemat waktu dan uang.

---

<sup>10</sup> Patrialis Akbar, *Hubungan Lembaga Kepresidenan dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden*, Total Media, Yogyakarta: 2013, Hlm. 28-29.



Tentunya hal ini tidak menimbulkan kemunduran demokrasi dalam sistem pemilihan kepala daerah ataupun sistem ketatanegaraan di Indonesia.

## **B. SISTEM PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG SESUAI DENGAN DEMOKRASI DI INDONESIA**

Akhir-akhir ini istilah “demokrasi” dan “demokratisasi” sering menjadi topik diskusi umum. Demokrasi dapat dilihat sebagai suatu *weltanschauung* atau ideologi. Dia dapat juga dilihat sebagai suatu sistem yang mengoperasionalkan ide-ide. Merumuskan suatu ideologi, dalam garis-garis besar tidak terlalu sukar, akan tetapi mengoperasionalkannya, itulah yang paling sulit. Di Indonesia kita sedang berada dalam tahap operasionalisasi, dan hal itu terpaksa dilakukan dalam suasana keterbatasan, baik moril maupun materiil.<sup>11</sup> Demokrasi itu merupakan sistem yang lebih baik dari pada sistem yang ada tetapi bukan berarti tidak ada kelemahannya. Jika dikaitkan dengan kondisi Indonesia pasca reformasi, maka definisi dari demokrasi itu sendiri belum jelas sehingga sering terjadinya demokrasi yang kebablasan.

Dalam negara demokrasi, parlemen sebagai pengejawantahan dari kedaulatan rakyat merupakan lembaga yang sangat krusial, karena melalui badan itu masalah *accountability* dari mereka yang memerintah kepada wakil dari massa rakyat dapat terwujud. Dalam penyelenggaraan negara, seharusnya kaidah demokrasi tersebut harus dapat diwujudkan secara empirik kompetisi yang *fair*. Karena dengan begitu akan melahirkan pemimpin yang sesuai dengan kualifikasi dan keinginan rakyat. Partisipasi yang sungguh-sungguh diperuntukan bagi lahirnya pemimpin dan/atau kebijakan yang pro rakyat, akan menjadi dinamika yang positif bagi kemajuan pemerintahan. Begitu pula jaminan kebebasan sipil dan politik, akan turut membantu terwujudnya pemerintahan yang benar-benar demokratis.

Pancasila yang merupakan dasar/landasan atau ideologi negara Indonesia memiliki lima sila yang tertulis di dalam Konstitusi negara yakni UUD 1945. Sila

---

<sup>11</sup> Miriam Budiardjo, *Supra* (lihat catatan kaki no. 9) Hlm. 291

ke-4 berbunyi “*Kerakyatan yang di pimpin oleh Hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan*”, dari sila tersebut memberikan penegasan bahwa pada dasarnya negara Indonesia menganut asas permusyawaratan perwakilan.

Perubahan kedua UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Pemakaian kata demokratis tersebut memiliki dua makna, yaitu baik pemilihan langsung maupun tidak langsung melalui DPRD kedua-duanya dianggap demokratis. Setelah UUD 1945 diamandemen (2001), terjadi perubahan dalam sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yakni secara langsung oleh rakyat. Sementara itu, model pemilihan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dipilih tidak langsung oleh rakyat tetapi melalui lembaga perwakilan yaitu DPRD.<sup>12</sup> Menurut Mahfud MD, permasalahan ini hanyalah persoalan pilihan. Baik dipilih secara langsung ataupun tidak langsung sama-sama tidak melanggar konstitusi. Hanya saja menurutnya apabila pemilihan dikembalikan DPRD dipandang lebih praktis dan relevan dengan asas kemanfaatan. Berdasarkan pengalaman Mahkamah Konstitusi dalam menangani sengketa Pilkada, pemilihan langsung oleh rakyat hanya merusak rakyatnya. Itu lantaran praktik politik uang selalu terjadi dalam pilkada dan melibatkan rakyat. Jika pilkada dilaksanakan DPRD tapi dalam perjalanannya muncul praktik illegal, maka yang rusak hanya oknum anggota DPRD yang terlibat.<sup>13</sup>

Pemilukada dikatakan demokratis jika memenuhi beberapa syarat, diantaranya syarat sebagaimana juga diberlakukan untuk Pemilu Legislatif secara umum, yaitu:<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Didalam UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRD) dengan memperhatikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon dari Majelis Rakyat Papua (MPR). Dalam Edy Suandi Hamid (ed), *Memperkokoh Otonomi Daerah Kebijakan, Evaluasi dan Saran*, UII Pres, Yogyakarta: 2004, Hlm. 224

<sup>13</sup> <http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/content/view/379308/> (terakhir dikunjungi Tgl. 27 September 2014, pukul 12:30 WIB)

<sup>14</sup> Guy S Goodwin-Gill, *Pemilu Jurdil : Pengalaman dan Standar Internasional (Free and Fair Election : International Standar and Practices)* diterjemahkan oleh Nurhasan, diterbitkan oleh PIRAC bekerjasama dengan The Asia Foundation, Jakarta, 1999, Hlm. Xxii-xxvii

1. Adanya pengakuan hak pilih universal. Semua warga negara yang berhak memilih, tidak boleh didiskriminasi atas dasar ideologi dan politik;
2. Adanya wadah bagi pluralitas aspirasi masyarakat pemilih sehingga masyarakat memiliki alternatif pilihan saluran aspirasi politiknya;
3. Tersedia mekanisme rekrutmen politik yang demokratis;
4. Adanya kebebasan memilih untuk menentukan pilihannya;
5. Adanya panitia pemilih yang independen;
6. Adanya keleluasaan kontestan untuk berkompetisi secara sehat;
7. Penghitungan suara yang jujur; dan
8. Netralitas birokrasi.

Mengenai pemilihan Kepala Daerah jika dikaitkan dengan Sila ke-4 Pancasila, maka pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan oleh DPRD merupakan pilihan yang tepat. Indonesia merupakan salah satu negara yang ingin mengembangkan beberapa ciri khasnya (gotong royong dan musyawarah untuk mencapai mufakat) dalam kehidupan bermasyarakat. Keinginan ini tercermin dalam pasang surutnya persepsi kita mengenai wewenang dan peran DPR mulai dari masa Proklamasi Kemerdekaan sampai sekarang,<sup>15</sup> begitu juga dengan DPRD. Dengan alasan, selama ini semenjak Kepala Daerah dipilih langsung oleh masyarakat, antara Legislatif dengan Eksekutif sering berjalan masing-masing. Akan tetapi, seperti yang kita ketahui fungsi legislatif itu selain menjalankan fungsi legislator dan fungsi budgeter, juga menjalankan fungsi pengawasan yaitu mengawasi pelaksanaan yang dilakukan oleh Eksekutif.

Jalan atau tidaknya program yang dilakukan oleh eksekutif seharusnya dipertanggungjawabkan, namun apabila pertanggungjawaban itu tidak dipertanggungjawabkan ke DPRD maka DPRD tidak bisa menegur Eksekutif. Dengan alasan, jika Gubernur dipilih langsung oleh masyarakat maka pertanggungjawabannya kepada masyarakat.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat yang terus bergulir di masyarakat hendaknya dilakukan kajian secara mendalam, sejauh mana

---

<sup>15</sup> *Ibid*, Hlm 303

kesiapan masyarakat dan pemerintah untuk menyelenggarakannya. Mengingat partisipasi masyarakat yang masih sangat minim terhadap pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, apalagi hal ini merupakan pemilihan Kepala Daerah.

Hukum yang dibuat di Indonesia haruslah di dasarkan pada demokrasi dan nomokrasi sekaligus. Demokrasi yang menjadi dasar politik (kerakyatan) menghendaki pembuatan hukum berdasar kesepakatan rakyat atau wakil-wakilnya yang dipilih secara sah baik melalui kesepakatan aklamasi maupun berdasar suara terbanyak jika mufakat bulat tak dapat dicapai, sedangkan nomokrasi sebagai prinsip negara hukum menghendaki agar hukum-hukum di Indonesia dibuat berdasar substansi hukum yang secara filosofis sesuai dengan *rechtside* Pancasila serta dengan prosedur yang benar. Dengan demikian, hukum di Indonesia tak dapat dibuat berdasar “menang-menangan” jumlah pendukung semata tetapi juga harus mengalir dari filosofi Pancasila dan prosedur yang benar.<sup>16</sup>

## **KESIMPULAN**

Dengan adanya perubahan mekanisme terhadap pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD, tidak menghilangkan atau mengurangi dari esensi nilai-nilai demokrasi di Indonesia. Tidak ada terdapat kemunduran demokrasi terhadap pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung ataupun tidak langsung (sistem perwakilan) yang dilakukan oleh DPRD. Dalam UUD 1945 hanya menegaskan bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis, dalam artian tidak ada penegasan yang menyatakan Pemilihan tersebut harus dilakukan secara langsung atau tidak langsung.

Salah satu prinsip pemerintahan demokrasi yaitu adanya keterlibatan warga negara (rakyat) dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung (perwakilan). Jadi, nilai-nilai dari demokrasi itu tidak hanya di lihat dari sistem pemilihan secara langsung atau tidak. Selagi

---

<sup>16</sup> Mahfud, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta : 2009, Hlm. 53

pelaksanaan tersebut tidak bertentangan dengan konstitusi maka hal itu di anggap sebagai suatu hal yang demokratis, karena lahirnya konstitusi di latar belakang oleh cita-cita atau keinginan membentuk negara hukum yang menjunjung tinggi demokrasi.

Untuk sistem pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan Indonesia adalah sistem pemilihan tidak langsung (perwakilan), dengan alasan selain menghemat waktu dan biaya juga menjadi perwujudan dari nilai-nilai pancasila, terutama sila ke-4, yakni “*kerakyatan yang di pimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*”. Karena dapat kita ketahui bahwa DPRD merupakan perwakilan dari rakyat, tentunya suara yang dipilih oleh DPRD merupakan suara yang mewakili suara rakyat.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

Akbar, Patrialis, *Hubungan Lembaga Kepresidenan dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden*, Total Media, Yogyakarta: 2013

Budiardjo, Miriam *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta : 2001

\_\_\_\_\_, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 2009

Gill, Guy S Goodwin- *Pemilu Jurdil : Pengalaman dan Standar Internasional (Free and Fair Election : International Standar and Practices)* diterjemahkan oleh Nurhasan, diterbitkan oleh PIRAC bekerjasama dengan The Asia Foundation, Jakarta, 1999

Hamid, Edy Suandi (ed), *Memperkokoh Otonomi Daerah Kebijakan, Evaluasi dan Saran*, UII Pres, Yogyakarta: 2004

Kelsen, Hans, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung: 2009

Mahfud, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta : 2009

Ridwan HR, *Hukum Administrasi*, UII Pres, Yogyakarta: 2002

Sari, Sri Hastuti Puspit, Dkk, *Pemilukada yang Konstitusional, Demokratis, dan Akuntabel*, Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII, Yogyakarta : 2011

Sorensen, Georg, *Democracy and Democratization : Processes and Prospects in a Changing World*, westview Press, 1993, Center for Critical Sosial Studies: 1993

Sutiyoso, Bambang, *Aktualita Hukum Dalam Era Reformasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2004

\_\_\_\_\_, Bambang, *Reformasi Keadilan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta: 2010