

## **PUSARAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG ATAU TIDAK LANGSUNG**

**Endang Retnowati**

Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

*e-mail: endangretnowati49@yahoo.co.id*

### **ABSTRAK**

Demokrasi hakikatnya adalah sarana atau alat untuk mencapai tujuan negara. Ada beberapa kriteria negara demokrasi antara lain adanya perwakilan politik, pemilihan umum dan pertanggungjawaban politik. Seiring dengan perkembangan kondisi dan situasi negara dan bangsa, maka demokrasi pun mengalami perkembangan. Terdapat dua bentuk demokrasi yakni langsung dan tidak langsung. Mendasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1954, Pasal 24 ayat (5), Pasal 56 ayat (1), Pasal 40, Pasal 41, dan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 tentang Pemerintahan Daerah serta undang-undang yang terkait maka pemilihan Kepala Daerah yang tepat di Indonesia adalah secara langsung. Keputusan untuk memilih salah satu bentuk pemilihan kepala daerah hendaknya didasarkan pada pertimbangan unsur atau elemen substansi, struktur dan kultur demokrasi dan komponen masyarakat, budaya masyarakat atau demokrasi, kondisi historis filosofis masyarakat, pendidikan demokrasi, konsep demokrasi, pembentukan demokrasi, bentuk demokrasi, penerapan demokrasi, dan evaluasi penerapan demokrasi, serta harus memperhatikan elemen: tujuan, masukan, proses, keluaran, batas, mekanisme pengendalian dan umpan balik serta lingkungan.

**Kata Kunci:** pemilihan kepala daerah, langsung, tidak langsung.

### **ABSTRACT**

*Democracy is essentially means to achieve the goal state. There are several criteria for democracy among others, the representatives of political, electoral and political accountability. Along with the development of the condition and situation of the country and nation, then democracy is also experiencing growth. There are two forms of democracy that is directly and indirectly. Based on the principles of democracy and the Republic Indonesia Constitution Year 1945, Article 24 paragraph (5), Article 56 paragraph (1), Article 40, Article 41, and Article 43 paragraph (1) of the Constitution. The decision to choose one form of local elections should be based on consideration of the element or elements of the substance, structure and culture of democracy and society, culture or democracy, the historical conditions of philosophical society, democratic education, the concept of democracy, the establishment of democracy, the form of democracy, of democracy, and evaluation of the implementation of democracy, as well as the need of attention to elements such as: goals, inputs, processes, outputs, limit, control and feedback mechanisms as well as the environment.*

**Keywords:** local election, directly, indirectly.

### **PENDAHULUAN**

Demokrasi dalam tataran istilah, konsep maupun gagasan bukanlah sesuatu yang baru. Namun demikian demokrasi senantiasa menjadi bahan perdebatan yang belum pernah berhenti. Sejak tahun 594 Sebelum Masehi gagasan demokrasi sudah

mulai diperbincangkan dan diterapkan, di Athena sebuah negara kota (*polis*) yang menerapkan sistem demokrasi secara langsung dalam tata masyarakat dan pemerintahannya. Athena merupakan peradaban yang menjunjung tinggi adanya demokrasi, dan

terletak di sebelah tenggara Yunani daratan, dibangun di sekitar Akropolis.<sup>1</sup>

Demokrasi pun terus bergulir tidak hanya di Yunani tetapi juga ke negara-negara di Eropa yang lain, yang setelah selama berabad-abad dikungkung dalam sistem pemerintahan yang menganut Monarki Absolut, dengan munculnya Magna Charta 1215 di Inggris, hal ini membawa perubahan dalam sistem pemerintahan di Inggris dan di luar Inggris. Kemudian adanya Revolusi di Perancis, yang melahirkan adanya teori Kedaulatan Rakyat, yang menentang kekuasaan raja yang mutlak atau absolut dan berusaha untuk menghancurkannya. Teori Kedaulatan Rakyat adalah ajaran yang menentukan bahwa sumber kekuasaan tertinggi atau kedaulatan dalam suatu negara di tangan rakyat.

Seiring dengan perkembangan dalam kehidupan masyarakat dan intelektual khususnya di bidang ketatanegaraan, demokrasi pun ikut mengalami perkembangan. Keadaan ini telah membawa pada reformasi dan revolusi dalam tatanan kehidupan bermasyarakat dan bernegara di banyak negara. Apalagi dengan adanya pemikiran-pemikiran baru yang mendukung perkembangan demokrasi baik dari John Locke dari Inggris (1632-1704), Montesquieu (1689-1755), dan Jean Jacques Rousseau dari Perancis (1712-1778) serta sarjana-sarjana maupun cendekiawan yang lainnya.

Saat ini negara-negara yang ada di belahan dunia ini (negara-negara modern dalam kaitannya sebagai negara kesejahteraan atau *welfare state*) tidak ada yang menyatakan bahwa negaranya tidak menganut sistem demokrasi. Artinya semua negara-negara yang ada di dunia ini selalu mengklaim atau menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi. Namun demikian penerapan demokrasi masing-masing negara tidaklah sama, kondisi sosial budaya dan falsafah negara sangat berpengaruh, termasuk Negara Republik Indonesia yang tercinta dengan ciri khasnya Pancasila.

Sistem demokrasi di Indonesia sudah lahir sejak Indonesia merdeka dan menjadikan aturan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahannya, hal ini secara nyata dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

1945 sebelum amandemen (yang selanjutnya disebut UUD 1945) yang menyatakan bahwa, Kedaulatan berada di tangan Rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (yang selanjutnya disingkat dengan MPR). Setidaknya dengan adanya ketentuan tersebut telah memberikan pengakuan bahwasanya adanya kekuasaan tertinggi ada pada rakyat dan berpuncak pada MPR. Setelah dilakukan amandemen MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang penuh kedaulatan rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menegaskan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Dalam perjalanannya penerapan sistem demokrasi baik langsung maupun tidak langsung di Indonesia mengalami pencorakan sendiri, hal ini ternyata diwarnai atau tergantung pada siapa yang memegang pemerintahan saat itu. Mulai dari sistem demokrasi parlementer sampai demokrasi era reformasi. Berkaitan dengan sistem Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disingkat Pilkada) Gubernur, Bupati, dan Walikota turut mengalami perubahan. Sebelum era reformasi Pilkada dilaksanakan dengan model pemilihan tidak langsung (demokrasi tidak langsung atau perwakilan). Kepala Daerah dipilih oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat secara langsung.

Ternyata pemilihan seperti ini kemudian banyak disalahgunakan, sehingga memunculkan suatu penilaian anggapan bahwa model pemilihan tersebut tidak tepat dan tidak mencerminkan demokrasi yang sebenarnya. Apalagi dengan adanya otonomi daerah rakyat di daerah harus diberi kesempatan untuk memilih pemimpinnya sesuai dengan aspirasinya. Hal ini akhirnya membawa pada perubahan sistem pemilihan dari tidak langsung kepada sistem Pilkada secara langsung (demokrasi langsung). Seiring dengan berjalannya waktu, realita menunjukkan bahwa Pilkada secara langsung banyak menimbulkan fenomena atau implikasi sosial, politik, ekonomi dan hukum baik yang bersifat positif maupun yang bersifat negatif dan destruktif.

Dari sisi positif Pemilihan Kepala Daerah (yang selanjutnya disebut dengan Pilkada) secara langsung memberikan kesempatan kepada rakyat di daerah yang bersangkutan untuk memilih pimpinan daerahnya sesuai dengan aspirasinya. Kepala Daerah setidaknya mempunyai tanggung jawab moral terhadap rakyatnya. Pada sisi negatif konflik sosial

---

<sup>1</sup> Akropolis adalah kata majemuk yang berasal dari bahasa Yunani: "akros" artinya "tertinggi" atau "puncak" dan "polis" artinya "kota". Seorang negarawan yang bijaksana bernama Solon telah meletakkan dasar-dasar demokrasi di Athena.

yang timbul sebagai akibat pemilihan seperti ini ternyata banyak terjadi dimana-mana. Memunculkan kubu-kubu dalam masyarakat, yang berimbas pada perpecahan dalam masyarakat. Bahkan tindakan anarki, kerusuhan dan kekerasan yang dilakukan oleh masyarakat akibat ketidakpuasan hasil Pilkada yang menelan korban jiwa dan harta, serta puncaknya peristiwa penghinaan terhadap peradilan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat MK) 14 Nopember 2013. Selanjutnya berdasarkan catatan di MK hingga 23 September 2013 lalu, perkara perselisihan hasil Pilkada masih mendominasi perkara-perkara yang ditangani MK. Secara keseluruhan terdapat 615 perkara perselisihan hasil Pilkada yang ditangani. Hasil Pilkada ternyata tidak semuanya dapat diterima, banyaknya persoalan yang harus diselesaikan melalui jalur hukum tentu menambah panjang persoalan dan kevakuman di daerah.

Disamping itu dalam setiap penyelenggaraan pemilihan selalu diperlukan biaya, dan ternyata biaya yang diperlukan tidaklah sedikit apalagi kalau sampai terjadi dua kali putaran atau pemilihan ulang. Sedangkan kalau dilihat jumlah Propinsi di Indonesia ada 34, jumlah Kabupaten ada 410, dan Kota ada 98, jumlah seluruh ada 542 (sampai dengan tahun 2013), jika biaya setiap pelaksanaan Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Pemilu) di atas Rp. 1 milyar bahkan ada yang mencapai Rp. 792,749 Milyar (Jatim) maka berapa uang negara harus digunakan untuk kegiatan ini.<sup>2</sup> Secara sederhana, dengan rata-rata biaya per Pemilihan Walikota (Pilwalkot) atau Pemilihan Bupati (Pilbup) Rp. 25 Miliar, dan per Pemilihan Gubernur (Pilgub) Rp. 500 Miliar, maka dalam 5 tahun uang negara untuk Pilkada di Indonesia minimal Rp. 30 Triliun.<sup>3</sup>

Munculnya tindak pidana atau pelanggaran di dalam Pemilu: *money politic*, pemalsuan kartu suara, jumlah suara, identitas pemilih dan sebagainya, serta konflik-konflik politik internal maupun eksternal. Munculnya lembaga-lembaga baru yang semakin menambah kurang efektif dan efisien penyelenggaraan pemilihan. Persoalan-persoalan khususnya dari sisi negatif hendaknya harus dikaji secara mendalam. Jangan sampai gegabah membuat

pernyataan bahwa seolah pemilihan secara langsung ternyata tidak tepat karena banyak menimbulkan masalah dan bahwa pemilihan secara tidak langsung yang tepat atau sebaliknya.

Tidak dapat dipungkiri bahwa dengan perjalanan demokrasi memang memerlukan pengorbanan baik jiwa, raga pemikiran dan biaya, namun jika realitanya antara pengorbanan dengan kemanfaatnya atau hasil yang diharapkan tidak sebanding, lebih banyak pengorbanan yang sia-sia, maka perlu untuk dikoreksi kembali. Karena setiap model atau bentuk pemilihan (langsung dan tidak langsung atau perwakilan) tentu mengandung nilai positif (keunggulan) dan kelemahan.

Berpijak pada uraian di atas maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini dan pemikiran ke depan adalah *pertama*, manakah yang lebih tepat digunakan untuk Pilkada di Indonesia, model Pilkada secara Langsung atau Tidak Langsung. *Kedua*, pertimbangan apa saja yang harus digunakan sebagai dasar atau landasan penggunaan, Model Pilkada secara Langsung atau Tidak Langsung.

## PEMBAHASAN

### **Pilkada di Indonesia Langsung maupun Tidak Langsung**

Bahwasanya salah satu dari ciri dari negara demokrasi adalah dilaksanakannya Pemilu dalam waktu-waktu tertentu. Pemilu merupakan salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat, maka semuanya harus dikembalikan kepada rakyat. Pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menegaskan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Istilah kata demokrasi bukanlah sesuatu yang asing, demokrasi yang berasal dari bahasa Yunani "*Demos*" artinya rakyat dan "*kratein/cratos*" artinya pemerintahan, sehingga kata demokrasi diartikan sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Begitu pula menurut Abraham Lincoln, demokrasi adalah pemerintah dari, oleh, dan untuk rakyat. Pengertian demokrasi adalah suatu pemerintahan dimana rakyat ikut serta memerintah (*mederegeren*), baik langsung (demokrasi langsung) maupun tidak langsung karena rakyat diwakili (demokrasi tidak langsung). Demokrasi langsung biasanya dianut oleh masyarakat yang masih sederhana, (wilayah yang tidak luas, jumlah penduduk sedikit dan lebih

<sup>2</sup> <http://gresik.co/jawa-timur/pilgub-jawa-timur/anggaran-pilgub-jatim-2013-tembus-rp-792749-m>.

<sup>3</sup> <http://politik.kompasiana.com/2013/05/28/pilkada-habiskan-uang-negara-30-trilyun-hanya-memilih-calon-koruptor-563870.html>.

homogen) sedangkan demokrasi tidak langsung biasanya diterapkan pada masyarakat modern (negara modern). Hal ini dikarenakan adanya beberapa faktor yang sangat berpengaruh yakni jumlah penduduk yang banyak, wilayah yang luas, spesialisasi semakin tajam, tingkat kecerdasan tidak sama, sehingga hal ini menyebabkan kedaulatan tidak dapat dilaksanakan secara murni (melalui demokrasi langsung) dan keadaan menghendaki kedaulatan dilaksanakan dengan melalui perwakilan (demokrasi tidak langsung/perwakilan) melalui wakil-wakil rakyat. Agar wakil-wakil rakyat tersebut benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, maka wakil-wakil rakyat tersebut harus dipilih atau ditentukan sendiri oleh rakyat melalui Pemilu langsung.<sup>4</sup>

Dengan demikian dilihat dari aspirasi rakyat, model demokrasi dibedakan menjadi dua yakni: *Pertama*, Demokrasi Langsung adalah sistem demokrasi yang memberikan kesempatan kepada seluruh warga negaranya dalam permusyawaratan saat menentukan arah kebijakan umum dari negara atau undang-undang. Dapat dikatakan demokrasi langsung merupakan demokrasi yang bersih karena rakyat diberikan hak mutlak untuk memberikan aspirasinya. *Kedua*, Demokrasi Tidak Langsung adalah sistem demokrasi yang dijalankan menggunakan sistem perwakilan.

Di banyak negara modern, pengisian jabatan keanggotaan dalam lembaga perwakilan biasanya dilakukan melalui mekanisme Pemilu yang diikuti oleh partai-partai politik yang menghimpun dan mengorganisasikan aspirasi, pendapat dan suara rakyat yang berdaulat. Oleh karena itu, sistem demokrasi atau paham kedaulatan rakyat di zaman modern ini tidak dapat dilepaskan dari soal Pemilu dan Partai Politik.<sup>5</sup>

Pada Pasal 22E UUD 1945 (setelah amandemen) menegaskan bahwa Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali; diselenggarakan bertujuan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah (yang selanjutnya disebut dengan DPRD); oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri; dan Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik dan Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.

Di Indonesia Pemilu lazim dikaitkan dengan fungsi pelaksanaan asas kedaulatan rakyat. Hal ini ditegaskan berulang-ulang dalam: Pasal 1 TAP MPR No. VIII/MPR/1973 bahwa Pemilu diselenggarakan berdasarkan Demokrasi Pancasila sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dalam Negara Republik Indonesia; Dalam Pasal 1 TAP MPR No. VII/MPR/1978 juga ditegaskan Pemilu adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila; Kemudian ditegaskan pula pada Pasal 1 ayat (1) TAP MPR No. IV/MPR/1983 dan Pasal 1 ayat (2) TAP MPR No. III/MPR/1988. Dengan demikian secara yuridis, Pemilu di Indonesia memang dimaksudkan sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat.<sup>6</sup> Sebagaimana ditegaskan dalam TAP MPR tersebut bahwasanya; Pemilu diselenggarakan berdasarkan Demokrasi Pancasila dan Pemilu adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasar Pancasila. Maka salah satu ciri khas demokrasi di Indonesia adalah adanya prinsip Demokrasi Pancasila. Berkaitan dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat ini maka sila keempat Pancasila menjadi satu pedoman, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

Dalam butir-butir Pancasila sila keempat pada angka 9 (Sembilan) dan 10 (sepuluh) kiranya patut menjadi perhatian yakni: *Pertama*, Keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa. Menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, nilai-nilai kebenaran dan keadilan, mengutamakan persatuan dan kesatuan demi kepentingan bersama; *Kedua*, Memberikan kepercayaan kepada wakil-wakil yang dipercaya untuk melaksanakan permusyawaratan.<sup>7</sup>

Berkaitan dengan Pilkada dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menegaskan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Pencantuman istilah

---

<sup>4</sup> Moh. Kusnardi dan Ibrahim Harmaily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN Fak. Hukum UI, Jakarta, 1988, h. 329.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, h. 70.

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, h. 86.

<sup>7</sup> Sila Keempat, Butir-Butir Pancasila (P4).

dipilih secara demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut telah menimbulkan berbagai penafsiran dan berdebatan.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah), dipilih secara demokratis dimaknai dengan dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan, hal ini dapat dilihat dalam ketentuan yang tercantum dalam Pasal 24 ayat (5) UU Pemerintahan Daerah, menyatakan 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.

Selanjutnya Pasal 56 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah 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.

Dalam persoalan ini yang akan menjadi sentral pembahasan khususnya pada kata dipilih secara demokratis. Bahwasanya dalam pasal tersebut tidak menegaskan pemilihan secara langsung atau tidak langsung, melainkan secara demokratis.

Menurut M. Rusli Karim Pemilu yang demokratis mencakup enam unsur, yakni: a. memberikan keleluasaan kepada rakyat dalam menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan; b. perlakuan yang sama oleh penyelenggara Pemilu terhadap semua kontestan; c. adanya kemampuan yang relatif sama antar kekuatan politik untuk saling berkompetisi di dalam Pemilu, bukan sekedar melegitimasi status quo tetapi juga memberikan peluang bagi pergeseran dan penggantian kekuasaan; d. penyelenggaraan kampanye yang terbuka; e. kesiapan warga negara untuk terlibat dalam politik sesuai dengan hak dan kewajibannya serta tunduk pada aturan main yang ada; dan f. perhitungan dan pelaporan hasil suara secara jujur.

Menurut J.B.J.M. Ten Berge sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR. menjelaskan bahwa prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi adalah: *Pertama*, Prinsip negara hukum: a. Asas legalitas: Pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditentukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Peraturan perundang-undangan secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dan tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang,

kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintah harus ditentukan oleh organ pemerintahan harus ditemukan dasarnya pada undang-undang tertulis (formal); b. Perlindungan hak-hak asasi; c. Pemerintah terikat pada hukum; d. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. Hukum harus dapat ditegakkan ketika hukum itu dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrumen yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah; dan e. Pengawasan oleh hakim yang merdeka: Superioritas hukum tidak dapat ditampilkan jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan. Oleh karena itu. Dalam setiap negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka.

*Kedua*, Prinsip demokrasi: a. Perwakilan politik: Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat diputuskan oleh badan perwakilan yang dipilih melalui Pemilu; b. Pertanggungjawaban politik: Organ-organ pemerintah dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan; c. Pemencaran kewenangan: Konsentrasi suatu kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintah adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda; d. Pengawasan dan kontrol: dan penyelenggaraan pemerintahan harus dapat dikontrol; e. Kejujuran dan keterbukaan pemerintahan untuk umum; dan f. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.<sup>8</sup>

Selanjutnya menurut pendapat H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt menyebutkan prinsip-prinsip *rechtsstaat* dan prinsip-prinsip demokrasi sebagai berikut:

*Pertama*, Prinsip *rechtsstaat*: a. Pemerintahan berdasarkan undang-undang: Pemerintah hanya memiliki kewenangan yang secara tegas diberikan oleh UUD atau UU lainnya; b. Hak-hak asasi: Terdapat hak-hak manusia yang sangat fundamental yang harus dihormati oleh pemerintahan; c. Pembagian kekuasaan: Kewenangan pemerintah tidak boleh dipusatkan pada satu lembaga, tetapi

<sup>8</sup> Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, h. 9-10.

harus dibagi-bagi pada organ-organ yang berbeda agar saling mengawasi yang dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan; dan d. Pengawasan lembaga kehakiman: Pelaksanaan kekuasaan pemerintahan harus dapat dinilai aspek hukumnya oleh hakim yang merdeka.

*Kedua*, Adanya Prinsip demokrasi: a. Keputusan-keputusan penting, yaitu undang-undang, diambil bersama-sama dengan perwakilan rakyat yang dipilih berdasarkan Pemilu yang bebas dan rahasia; b. Hasil dari Pemilu diarahkan untuk mengisi DPR dan untuk mengisi pejabat-pejabat pemerintahan; c. Keterbukaan pemerintahan; d. Siapa pun yang memiliki kepentingan yang (dilanggar) oleh tindakan penguasa, (harus) diberi kesempatan untuk membela kepentingannya; dan e. Setiap keputusan harus melindungi berbagai kepentingan minoritas, dan harus seminimal mungkin menghindari ketidakbenaran dan kekeliruan.<sup>9</sup>

Jika memperhatikan apa yang disampaikan oleh J.B.J.M. Ten Berge khususnya terkait dengan prinsip-prinsip demokrasi maka beberapa poin penting yang perlu ditekankan adalah pada pernyataannya, Perwakilan politik: Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat diputuskan oleh badan perwakilan yang dipilih melalui Pemilu; Pertanggungjawaban politik: Organ-organ pemerintah dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan. Sejalan dengan prinsip demokrasi Austin Ranney mengemukakan. “...., *democracy is a form of government organized in accordance with the principles of popular sovereignty, political equality, popular consultation and majority rule*”.<sup>10</sup>

Meskipun terdapat 4 (empat) prinsip demokrasi yang dikemukakan oleh Austin Ranney sangatlah bagus, namun demikian eksistensi dari lembaga perwakilan sangat bergantung kepada bagaimana cara lembaga perwakilan tersebut dibentuk. Oleh karena itu, lewat cara pembentukan ini akan tercermin hubungan antara si wakil (yang mewakili rakyat) dengan yang diwakili. Dengan demikian hubungan rakyat dengan wakil-wakilnya di lembaga perwakilan dapat dipandang sebagai hubungan

antara pemilik dan pemegang kedaulatan dengan pelaksanaan kedaulatan.<sup>11</sup>

Beberapa konsep lembaga perwakilan sebagai berikut: *Pertama*, Menurut Teori Mandat, seorang dapat duduk di dalam lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat yang disebut mandataris, teori ini lahir dari Perancis, dalam perjalanan sejarah teori Teori Mandat mengalami tahap-tahap perkembangan yang membedakan hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya, sebagai berikut: a. Mandat Imperatif yakni wakil bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Wakil tidak boleh melakukan hal-hal di luar instruksi. Apabila ada hal baru yang berada di luar instruksi, maka wakil baru boleh bertindak setelah mendapat intruksi baru dari yang diwakilinya; b. Mandat Bebas yakni wakil dapat bertindak tanpa tergantung dari instruksi yang diwakilinya. Dalam ajaran ini si wakil merupakan orang-orang yang terpercaya terpilih dan memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya. Sehingga si wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat; c. Mandat Representatif yakni wakil dianggap bergabung dalam suatu lembaga perwakilan. Rakyat memilih dan memperikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi pertanggungjawabannya. Badan perwakilan inilah yang bertanggungjawab kepada rakyat.<sup>12</sup>

*Kedua*, Sedangkan berdasarkan Teori Organ menyatakan bahwa negara-negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat yang kesemuanya memiliki fungsi masing-masing dan saling tergantung satu sama lain. Setelah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut dan lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.<sup>13</sup>

*Ketiga*, Teori Gilbert Abcarian, sebagaimana dikutip oleh Eddy Purnama, menurut beliau ada

---

<sup>11</sup> Rukmana Amanwinata, “Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul dalam Pasal 28 UUD 1945”, *Disertasi Doktor Ilmu Hukum*, Program Pascasarjana Unpad, Bandung, 1996, h. 141.

<sup>12</sup> Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusamedia, Bandung, 2007, h. 12-13.

<sup>13</sup> Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, h. 83.

---

<sup>9</sup> Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, h. 11-10.

<sup>10</sup> Austin Ranney, *The Governing of Men*, Holf, Rinehart and Wiston, New York, h. 176.

empat macam tipe menyangkut hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya: a. Si wakil bertindak sebagai wali (*trustee*), bahwa si wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangan sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya; b. Si wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*), dalam hal ini si wakil sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya. Si wakil dalam melakukan tugasnya selalu mengikuti intruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya; c. Si wakil bertindak sebagai *politico*, yakni si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali dan kadangkala bertindak sebagai utusan. Hal ini tergantung pada materi yang dibahas; d. Si wakil bertindak sebagai *partisan*, disini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program partai (organisasi) si wakil. Setelah si wakil dipilih oleh pemilihnya (yang diwakilinya), lepaslah hubungan dengan pemilihnya. Mulailah hubungannya dengan partai (organisasi) yang mencalonkan dalam pemilihan.<sup>14</sup>

Selanjutnya jika memperhatikan Pasal 40 UU Pemerintahan Daerah disitu ditegaskan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah; Pasal 41, DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan; Pasal 43 ayat (1) DPRD mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat.

Melihat pada ketentuan pasal-pasal tersebut bahwasanya fungsi DPRD terbatas pada fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Mengingat pula Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD Daerah, yang menyatakan bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam UU Pemerintahan Daerah dilakukan secara langsung.

Mendasarkan pada penjelasan tersebut demi kepastian hukum dan prinsip-prinsip demokrasi di Indonesia, maka jelas yang dimaksudkan untuk memilih Kepala Daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Keberadaan UU Pemerintahan Daerah tersebut telah memberikan banyak perubahan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia khususnya terkait penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Beberapa bentuk perubahan antara lain adalah pemberian otonomi seluas-luasnya

untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerahnya serta sistem Pilkada secara langsung. Sistem Pilkada sebelumnya dilakukan secara tidak langsung atau perwakilan (*representative democracy/indirect democracy*) dimana dalam sistem ini yang menjalankan kedaulatan adalah wakil-wakil rakyat (DPRD), yang memilih Kepala Daerah.

### **Pertimbangan yang Harus Digunakan Sebagai Dasar Pilkada Langsung atau Tidak Langsung**

Implikasi terhadap penerapan Pilkada memang telah banyak terjadi baik dari sisi positif maupun dari sisi dampak negatifnya. Sehingga patut dicermati apakah sebenarnya yang menjadi dasar pertimbangan penggunaan model pemilihan langsung atau pun pemilihan tidak langsung (oleh DPRD) tersebut. Jika hanya didasarkan pada pertimbangan pemikiran saja, atau hanya mendasarkan kepentingan politik (partai) tanpa dilakukan suatu pengkajian yang mendalam terlebih dahulu tentang ketepatannya niscaya hasil yang dicapai pasti tidak akan sesuai yang diharapkan (sesuai tujuan terbentuknya negara atau kepentingan daerah yang bersangkutan), malahan justru sebaliknya.

Bahwasanya demokrasi (melalui bentuk langsung atau tidak langsung) sebenarnya bukanlah tujuan melainkan alat/sarana untuk mencapai tujuan, yakni tujuan negara. Tujuan Negara Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea Keempat. Agar tujuan negara tersebut dapat segera terwujud maka diantaranya dilakukan sebuah langkah dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya sendiri berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Salah satu tujuan terpenting dalam pilkada adalah memilih pemimpin yang berkualitas, dan berintegritas mempunyai kompetensi dan mampu untuk mengembangkan daerahnya, sehingga harapannya Kepala Daerah adalah orang-orang yang berasal dari daerah setempat. Disamping itu sebagai pejabat publik dan pejabat politik, Kepala Daerah terpilih haruslah orang yang dapat diterima secara umum dimana mereka akan memimpin sehingga dukungan yang luas dianggap perlu, tidak hanya dukungan masyarakat tetapi dukungan semua pihak termasuk elit politik yang ada di tingkat daerah, nasional dan pemerintah pusat. Demokrasi adalah alat atau sarana untuk mencapai tujuan (tujuan

<sup>14</sup> Eddy Purnama, *ibid.*, h. 13.

negara), maka harus dipilih sarana demokrasi yang tepat, sesuai dengan kondisi bangsa dan negara masing-masing atau daerah, apakah dalam bentuk demokrasi langsung atau tidak langsung, sehingga akan lebih banyak memberikan manfaatnya dari pada *mudharad*-nya (dampak negatifnya). Untuk itu biasanya penerapan demokrasi di masing-masing negara berbeda, faktor *cultural historys*, *ideology* sangat mempengaruhinya. Kemudian memunculkan istilah sistem Demokrasi Konstitusional, Demokrasi Pancasila, dan sebagainya.

Demokrasi sebagai suatu sarana atau alat maka demokrasi harus diliputi oleh suatu sistem, agar dapat bekerja atau menjalankan fungsinya dalam mencapai tujuan, yang disebut sistem demokrasi. Sistem berasal dari bahasa Latin *systema* dan bahasa Yunani *sustema*. Pengertian sistem adalah suatu kesatuan yang terdiri komponen atau elemen yang dihubungkan bersama untuk memudahkan aliran informasi, materi atau energi untuk mencapai suatu tujuan. Dapat juga dikatakan bahwa pengertian sistem adalah sekumpulan unsur atau elemen yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi dalam melakukan kegiatan bersama untuk mencapai suatu tujuan. Sebagaimana hukum sebagai suatu sistem hukum, menurut Lawrence Friedmen bahwa unsur dari sistem hukum meliputi: substansi, struktur dan kultur. struktur hukum (*legal structure*) yaitu pola yang memperlihatkan tentang bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini memperlihatkan bagaimana pengadilan, pembuatan hukum dan lain-lain badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Kedua, substansi hukum (*legal substance*) yaitu peraturan-peraturan yang dipakai oleh para pelaku hukum pada waktu melakukan perbuatan-perbuatan serta hubungan-hubungan hukum (misalnya Undang-Undang dan Putusan Hakim). Ketiga, budaya hukum (*legal culture*) yaitu sikap publik atau nilai-nilai, komitmen moral dan kesadaran yang mendorong bekerjanya sistem hukum.<sup>15</sup>

Selain itu komponen-komponen dalam sistem hukum yang sangat berpengaruh adalah masyarakat hukum, budaya hukum. filsafat hukum, ilmu atau pendidikan hukum, konsep hukum, pembentukan hukum, bentuk hukum, penerapan hukum dan

evaluasi hukum.<sup>16</sup> Sekiranya dapat mengadopsi komponen-komponen dalam sistem hukum tersebut untuk dapat diterapkan dalam sistem demokrasi (langsung dan tidak langsung) yakni: kondisi masyarakat, budaya masyarakat/demokrasi, kondisi historis filosofis masyarakat, pendidikan demokrasi, konsep demokrasi, pembentukan demokrasi, bentuk demokrasi, penerapan demokrasi, dan evaluasi penerapan demokrasi.

Selain itu didalamnya ada unsur-unsur atau elemen-elemen yang saling berkaitan satu sama lain yang mendukung bekerjanya sistem demokrasi tersebut. Ada beberapa elemen harus diperhatikan dalam membentuk sebuah sistem, yaitu: tujuan, masukan, proses, keluaran, batas, mekanisme pengendalian dan umpan balik serta lingkungan. Berikut penjelasan mengenai elemen-elemen yang membentuk sebuah sistem:

*Pertama*, Setiap sistem harus memiliki tujuan (*Goal*), boleh hanya satu atau banyak. Tujuan inilah yang menjadi pemotivasi yang mengarahkan sistem. Tanpa tujuan, sistem menjadi tak terarah dan tak terkendali. Tentu saja, tujuan antara satu sistem dengan sistem yang lain berbeda. Tujuan demokrasi adalah untuk mewujudkan tujuan negara. Tujuan Negara RI tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea Keempat, khususnya terkait ketika penetapan demokrasi langsung atau tidak langsung, maka harus ditetapkan tujuannya.

*Kedua*, Masukan (*input*) sistem adalah segala sesuatu/informasi yang masuk ke dalam sistem dan selanjutnya menjadi bahan yang diproses. Masukan dapat berupa hal-hal yang berwujud atau nyata (tampak secara fisik) maupun yang tidak tampak (data-data). Contoh masukan yang berwujud atau nyata berkaitan dengan demokrasi adalah kondisi sosial, budaya masyarakat sedangkan contoh yang tidak berwujud adalah informasi jumlah penduduk, anggaran dan sebagainya. Ini semua merupakan bahan yang penting sebagai pertimbangan dalam menetapkan alat atau sarana yang tepat dalam mencapai tujuan. Langkah atau tahap pendahuluan yang harus dilalui dalam menetapkan alat mana yang akan digunakan. Kalau dalam demokrasi ada dua model langsung dan tidak langsung, maka sebelum diputuskan untuk menggunakan salah satu harus dilakukan atau diperoleh bahan tentang kondisi

---

<sup>15</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, h. 166-167.

<sup>16</sup> Lili Rasyidi & I. B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, h. 105.

objektif masyarakat dan asumsi awal baik sisi positif dan negatifnya.

*Ketiga*, Proses merupakan bagian dari yang melakukan perubahan atau transformasi dari masukan menjadi keluaran yang berguna dan lebih bernilai. Demokrasi pada dasarnya bagian dari pembangunan untuk itu memerlukan suatu langkah yakni proses. Karena hakikatnya akan terjadi suatu perubahan dalam masyarakat. Suatu bentuk perubahan yang telah direncanakan dan dikehendaki. Untuk itu perlu dipersiapkan *agent* atau pelopor dalam perubahan tersebut. Dalam hal ini *agent of change*: Partai Politik, Lembaga-lembaga Penyelenggara Pemerintahan, organisasi pemuda atau masyarakat, lembaga pendidikan, lembaga masyarakat dan sebagainya. Dari proses akan mewujudkan budaya, budaya demokrasi. Kata budaya berasal dari kata budi atau akal dan daya atau kemampuan, maka budaya adalah kemampuan akal manusia. Secara bahasa budaya demokrasi berarti kemampuan akal manusia tentang berdemokrasi. Proses memerlukan waktu dan orientasi. Selama didasari oleh bahan-bahan atau masukan yang objektif maka proses akan berjalan dengan baik, minimalisir gejolak dan kalau pun terjadi gejolak dapat diatasi.

*Keempat*, Keluaran (*output*) merupakan hasil dari pemrosesan. Pada sistem informasi, keluaran bisa berupa suatu informasi, saran, cetakan laporan, dan sebagainya. Hasil dari demokrasi baik langsung atau pun tidak langsung adalah sesuai dengan harapan atau tujuan.

*Kelima*, *boundary* sistem adalah pemisah antara sistem dan daerah di luar sistem (lingkungan). Batas sistem menentukan konfigurasi, ruang lingkup, atau kemampuan sistem. Sebagai contoh: Penerapan demokrasi langsung dalam Pilkada: ruang lingkup masyarakatnya, kemampuan jumlah dana.

*Keenam*, Mekanisme: Pengendalian, Pengawasan dan Umpan Balik: Mekanisme pengendalian (*control mechanism*) diwujudkan dengan menggunakan umpan balik (*feedback*), yang mencuplik keluaran. Umpan balik ini digunakan untuk mengendalikan baik masukan maupun proses. Tujuannya adalah untuk mengatur agar sistem berjalan sesuai dengan tujuan.

*Ketujuh*, Lingkungan: Lingkungan adalah segala sesuatu yang berada di luar sistem. Lingkungan bisa berpengaruh terhadap operasi sistem dalam arti bisa merugikan atau menguntungkan sistem itu

sendiri. Lingkungan yang merugikan tentu saja harus ditahan dan dikendalikan supaya tidak mengganggu kelangsungan operasi sistem, sedangkan yang menguntungkan tetap harus terus dijaga, karena akan memacu terhadap kelangsungan hidup sistem.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Demokrasi pada dasarnya adalah alat atau sarana untuk mencapai tujuan (negara), menentukan sebuah alat atau sarana yang tepat harus didasarkan pada kondisi dan konstitusi negara. Berdasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi dan sesuai dengan amanat UUD 1945 dan Alenia Keempat Pembukaan UUD 1945 serta demi kepastian hukum, maka Pilkada di Indonesia dilaksanakan secara langsung oleh rakyat di daerah tersebut.

Keputusan untuk memilih salah satu bentuk Pilkada (Gubernur, Bupati, dan Walikota) harus didasarkan pada unsur atau elemen substansi, struktur dan kultur demokrasi, serta komponen masyarakat, budaya masyarakat atau demokrasi, kondisi historis filosofis masyarakat, pendidikan dan konsep demokrasi, pembentukan demokrasi, bentuk demokrasi, penerapan demokrasi, dan evaluasi penerapan demokrasi, serta harus memperhatikan elemen: tujuan, masukan, proses, keluaran, batas, mekanisme pengendalian dan umpan balik serta lingkungan.

### **Rekomendasi**

Sebuah negara dibentuk untuk mensejahterakan rakyatnya. Lakukan yang terbaik untuk rakyat. Jika memang bukan untuk rakyat jangan mengatasnamakan rakyat. Rakyat bukanlah sebuah alat.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Peraturan Perundangan-undangan:**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD Daerah.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/1973.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Republik Indonesia Nomor VII/MPR/1978.  
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat  
Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1983.  
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat  
Republik Indonesia Nomor III/MPR/1988.

**Buku:**

Amanwinata, Rukmana. 1996. "Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul dalam Pasal 28 UUD 1945". *Disertasi Doktor Ilmu Hukum*. Bandung: Program Pascasarjana Unpad.

Asshididdiqie, Jimly. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve.

Hakim, Abdul Aziz. 2011. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Kusnardi, Moh. dan Ibrahim Harmaily. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi HTN Fak. Hukum UI.

Purnama, Eddy. 2007. *Negara Kedaulatan Rakyat*. Bandung: Nusamedia.

Raharjo, Satjipto. 1986. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.

Ranney, Austin. 1960. *The Governing of Men*. New York: Holf, Rinehart and Wiston.

Rapar, J. H. 1988. *Filsafat Politik Plato*. Jakarta: Rajawali Pers.

Rasyidi, Lili & I. B. Wyasa Putra. 1993. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Ridwan, H.R. 2010. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

Saragih, Bintan R. 1988. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama.

**Website:**

<http://gresik.co/jawa-timur/pilgub-jawa-timur/anggaran-pilgub-jatim-2013-tembus-rp-792749-m>.

<http://politik.kompasiana.com/2013/05/28/pilkada-habiskan-uang-negara-30-trilyun-hanya-memilih-calon-koruptor-563870.html>.