

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Pemilihan kepala daerah atau Pilkada menjadi elemen dalam demokrasi yang merupakan sistem dianut oleh Indonesia dan dipengaruhi oleh berbagai ketentuan hukum yang berlaku. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat yang dijalankan sesuai dengan ketentuan yang ada. Gubernur, bupati, dan wali kota, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, dipilih melalui mekanisme demokratis dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah

Ini menunjukkan bahwa rakyat memiliki kedaulatan, yang berarti mereka memiliki hak, Tanggung jawab dan komitmen terhadap proses demokratis pemilihan dan pemilihan pemimpin. Pemimpin yang dipilih tersebut akan membangun pemerintahan yang akan mengatur dan memberikan sebuah layanan terhadap masyarakat disertai peran penting dalam memilih wakil-wakil mereka yang bertugas untuk mengawasi jalannya pemerintahan.¹

¹ Parbuntian Sinaga, "Pemilihan Kepala Daerah dalam Konstruksi UUD NRI 1945," *Binamulia Hukum* Vol. 7, No. 1, Juli 2018, hlm. 18.

Pada konteks demokrasi Pancasila, landasan filosofis dan yuridis memainkan peran penting dalam membentuk mekanisme pemilihan kepala daerah. Pancasila, yang diakui sebagai dasar filosofis negara, disetujui oleh PPKI pada 18 Agustus 1945 saat disahkannya UUD 1945.

Pancasila menjadi dasar utama dalam penyelenggaraan negara, mencakup berbagai aspek kehidupan nasional maupun internasional. Nilai-nilai Pancasila harus dijadikan sebagai sumber utama seluruh peraturan hukum di Indonesia, termasuk dalam Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pilkada, sebagaimana disebutkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sila keempat Pancasila, yaitu *“Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan,”* menegaskan bahwa landasan dari demokrasi adalah kedaulatan rakyat.

Pilkada, salah satu alat utama sistem demokrasi dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah, memungkinkan masyarakat lokal untuk berpartisipasi langsung dalam pemilihan pemimpin mereka. Pada masa Orde Baru dan hingga dimulainya Reformasi, DPRD bertanggung jawab atas pemilihan kepala daerah, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Sistem ini sering mendapat kritik karena dinilai tidak mencerminkan prinsip demokrasi secara langsung serta rawan intervensi politik dan praktik politik transaksional. Sistem ini dinilai membatasi keterlibatan langsung rakyat dalam menentukan pemimpinnya. Undang-

Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menetapkan sistem langsung perubahan ini didasarkan pada keinginan untuk memperkuat legitimasi kepala daerah dan meningkatkan akuntabilitas pemimpin daerah kepada masyarakat. Namun, dalam perkembangannya, pilkada langsung juga menghadapi berbagai tantangan, seperti biaya politik yang tinggi, politik uang, dan potensi konflik horizontal di masyarakat.

Berdasarkan dinamika yang terjadi, model pilkada langsung mulai menuai berbagai persoalan, seperti tingginya biaya kandidat, meningkatnya potensi konflik horizontal, serta maraknya praktik politik uang. Tantangan-tantangan ini memunculkan kembali wacana untuk mengembalikan mekanisme Pilkada melalui DPRD. Wacana ini pernah diwujudkan melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 mengatur bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD.

Regulasi ini mendapat penolakan luas dari masyarakat karena Apabila terpilih oleh anggota DPRD, sehingga legitimasi yang dimilikinya akan lebih rendah dibandingkan dengan anggota DPRD itu sendiri. Kondisi ini berpotensi membuat kepala daerah terjebak dalam kepentingan politik DPRD, terutama mengingat bahwa di tingkat daerah, keberagaman partai politik cenderung lebih tinggi dibandingkan di tingkat pusat. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya batas parlemen (*parliamentary threshold*) untuk partai politik di daerah.

Sistem pemerintahan daerah telah berubah sejak UU No. 22/1999 hingga UU No. 23/2014, yang meningkatkan pemerintah pusat. Ini terjadi meskipun sistem otonomi daerah tetap ada. Di bawah UU No. 22/1999, Dewan diberi kewenangan yang sangat luas.

Pada perkembangannya, kewenangan tersebut terus diseimbangkan dengan kewenangan kepala daerah. apabila dipilih kembali oleh DPRD, maka hal ini menjadi kemunduran dalam konsep pemerintahan daerah dan mengembalikan sistem diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014. Hingga dibatalkan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang mengembalikan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung.

Wacana wacana tersebut kembali muncul sebagai solusi permasalahan dalam pelaksanaan pilkada langsung berupa efisiensi biaya dan waktu, serta minimnya potensi konflik yang mungkin terjadi di masyarakat. Di sisi lain, pihak yang mendukung pilkada langsung berpendapat bahwa mekanisme ini sesuai dengan prinsip demokrasi adanya ruang besar rakyat untuk menggunakan hak pilihnya secara langsung. Perdebatan ini menimbulkan dilema antara upaya menjaga stabilitas demokrasi dan optimalisasi tata kelola pemerintahan di daerah.

Wacana untuk mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD kembali mencuat pasca pernyataan Presiden Republik Indonesia, Prabowo Subianto, yang menyampaikan dipilihnya kepala daerah oleh DPRD dapat menjadi suatu solusi efisien anggaran. Dalam

pidatonya pada HUT Ke-60 Partai Golkar tanggal 12 Desember 2024, Presiden menyatakan bahwa negara-negara tetangga seperti Malaysia, Singapura, dan India telah menerapkan sistem serupa, dan Indonesia perlu mempertimbangkan efektivitas penggunaan anggaran untuk kebutuhan masyarakat ketimbang terus menghabiskannya dalam proses pemilu yang berulang kali.²

Mengingat Indonesia pernah menerapkan sistem Pilkada melalui DPRD, penting untuk menganalisis sejarah penerapan sistem ini dan implikasi yuridisnya terhadap demokrasi di Indonesia. Maka, penting untuk mengkaji sejarah regulasi Pilkada serta menelaah kelebihan dan kekurangan sistem yang berlaku saat ini dalam perspektif hukum dan demokrasi. Dalam konteks ini, kajian mengenai perubahan regulasi Pilkada menjadi penting untuk memahami bagaimana sistem hukum mengatur demokrasi dalam Pilkada.

Berbagai penelitian sebelumnya telah membahas efektivitas politik dan administrasi pilkada langsung dan tidak langsung, namun belum ada kajian mendalam yang menganalisis perubahan regulasi ini dalam perspektif hukum tata negara dan implikasinya terhadap prinsip demokrasi konstitusional serta kedaulatan rakyat sebagaimana dijamin dalam UUD 1945. Selain itu, penelitian yang ada lebih berfokus pada aspek efisiensi dan efektivitas pelaksanaan pilkada, tanpa mengkaji

² “Wacana Pilkada Lewat DPRD Lagi, Prabowo: Negara Tetangga Efisien, Kita Keluar Duit, Duit, Duit,” *Tempo.co*, diakses 9 Juni 2025, <https://www.tempo.co/politik/wacana-pilkada-lewat-dprd-lagi-prabowo-negara-tetangga-efisien-kita-keluar-duit-duit-duit-1182135>.

secara mendalam dasar hukum dan implikasi normatif dari perubahan sistem ini.

Penelitian ini berupaya mengisi kesenjangan tersebut dengan melakukan analisis yuridis terhadap perubahan regulasi Pilkada, menyoroti bagaimana perubahan ini berpengaruh terhadap prinsip demokrasi dalam sistem hukum Indonesia.. Oleh sebab itu, penelitian ini kemudian mengambil judul “Analisis Yuridis Pemilihan Kepala Daerah dalam Sistem Demokrasi Indonesia”.

1.2. Rumusan Permasalahan

Dengan merujuk pada permasalahan diatas, berikut adalah permasalahan yang akan diteliti, yaitu:

1. Bagaimana sejarah pengaturan pemilihan kepala daerah di Indonesia?
2. Bagaimana kelebihan dan kekurangan pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak dalam konteks demokrasi Indonesia?

1.3. Tujuan

Berikut tujuan dari penelitian:

1. Menganalisis sejarah Pengaturan dan regulasi terkait pemilihan kepala daerah di Indonesia.
2. Menjelaskan kelebihan dan kekurangan sistem pilkada secara langsung dan serentak dalam konteks demokrasi Indonesia.

1.4. Manfaat

Berikut manfaat dengan adanya penelitian, yaitu:

1. Secara Teoritis

Studi ini diharapkan dapat meningkatkan penelitian akademik tentang hukum tata negara, khususnya yang berkaitan dengan sistem pemilihan umum daerah dalam demokrasi Indonesia.

2. Secaraan Praktis

- a. a. Memberikan bukti kepada para pembuat kebijakan untuk mendorong sistem pemilihan pemimpin daerah yang lebih demokratis dan efisien.
- b. Memberikan pemahaman yang lebih komprehensif bagi masyarakat mengenai implikasi hukum dan politik dari sistem Pilkada di Indonesia.

1.5. Keaslian

Table 1.1 Tabel Penelitian Terdahulu

NO	Judul penelitian sebelumnya	Rumusan masalah penelitian sebelumnya	Isu hukum penelitian sebelumnya	Perbedaan dengan tugas akhir yg di usulkan
1	Analisis pemilihan kepala daerah	1.Bagaimana urgensi pemelihan	Keabsahan Pemlihan kepala	Penelitian ini berfokus pada pemilihan

	melalui dewan perwakilan rakyat daerah dalam sistem demokrasi Indonesia (Erman Syarif, Aditya Prabowo 2023)	kepala daerah melalui DPRD dalam sistem Demokrasi Indonesia 2. Bagaimana kelebihan dan kekurangan pemilihan kepala daerah melalui DPRD dalam sistem demokrasi di Indonesia	daerah oleh DPRD	kepala daerah melalui DPRD, sedangkan penelitian yang diusulkan menganalisis peraturan pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak dalam sistem demokrasi
2	Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat atau oleh DPRD (studi komparatif dalam telaah yuridis)	1. bagaimana efektifitas pemilihan kepala daerah secara langsung dan oleh DPRD 2. Apa perbedaan antara keduanya	Kesesuaian pemilihan kepala daerah dengan prinsip demokrasi	Penelitian ini membandingkan pemilihan langsung dan melalui DPRD, sedangkan penelitian yang diusulkan lebih menekankan

	(Beverly Evangelista 2021)	dalam konteks demokrasi		pada aspek regulasi dan implementasi pemilihan langsung dan serentak.
3	Efektivitas pemelihan kepala daerah melalui DPRD dan pemelihan secara langsung oleh rakyat dalam sistem Demokrasi Indonesia (Mukhlis 2021)	1.apa Efektivitas pemilihan kepala daerah oleh DPRD 2. apa efektivitas pemilihan kepla daerah oleh rakyat 3. Kendala kendala dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah	Efektivitas sisitem pemilihan kepala daerah	Penelitian ini lebih fokus pada kendala teknis pemilihan, sedangkan penelitian yang diusulkan menekankan analisis yuridis terhadap sejarah regulasi dan perbandingan pemilihan langsung dan serentak

1.6. Metode Penelitian

Kedua kata "*metode*" dan "*penelitian*" terdiri dari istilah "*metode*", dan istilah "*penelitian*" sendiri mengacu pada suatu sistem prosedur dan teknik penelitian.³ Sedangkan Penelitian suatu aktivitas yang dilakukan dengan perspektif ilmiah melibatkan analisis dan konstruksi yang dilakukan dengan cara yang sistematis, metodis, dan konsisten.⁴ Dengan demikian, metode penelitian adalah sistem kegiatan ilmiah dilakukan dengan menganalisa sebuah permasalahan dan dilakukan secara metodis, sistematis dan konsisten.

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis empiris, yaitu penelitian hukum yang mempelajari hukum sebagai perilaku nyata dalam masyarakat (law in action). Penelitian ini tidak hanya menelaah norma hukum tertulis, tetapi juga mengkaji efektivitas penerapannya dalam praktik sosial, khususnya terkait pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung dan serentak.

Penelitian yuridis empiris mengamati bagaimana peraturan perundang-undangan mengenai Pilkada diterapkan, serta bagaimana respon, partisipasi, dan dinamika sosial masyarakat terhadap sistem tersebut. Dengan demikian, data

³ Jonaedi Efendi, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. (Depok : Prenadamedia Group, 2018), hlm 2

⁴ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram : Mataram University Press, 2020), hlm 18

yang dikaji tidak hanya bersumber dari peraturan hukum (norma), tetapi juga fakta-fakta yang berkembang dalam realitas masyarakat.⁵

1.6.2. Metode Pendekatan

1. Pendekatan Sejarah (*historical approach*) : Mengkaji sejarah penerapan sistem Pilkada oleh di Indonesia.
2. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*): Menganalisis aturan hukum yang mengatur sistem Pilkada di Indonesia.
3. Pendekatan Konseptual (*concept approach*) : Menganalisis konsep demokrasi, kedaulatan rakyat, dan representasi politik dalam sistem Pilkada.
4. Pendekatan Yuridis-Sosiologis (*Sociological Juridical Approach*) : Digunakan untuk menganalisis kelebihan dan kekurangan Pilkada langsung dan serentak dalam praktik pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal oleh masyarakat.

1.6.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian hukum memiliki perbedaan mendasar dengan penelitian sosial. Dalam upaya menyelesaikan permasalahan hukum serta memberikan rekomendasi mengenai solusi yang

⁵ Jonaedi Efendi, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. (Depok : Prenadamedia Group, 2018), hlm 150

seharusnya diterapkan, peneliti menggunakan bahan hukum, baik primer maupun sekunder.⁶

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data berdasarkan pendekatan yuridis normatif dan yuridis sosiologis, sehingga menggabungkan data sekunder dan data primer. Tujuannya untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif mengenai sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak dalam konteks demokrasi Indonesia.

1. Bahan Hukum Primer (*Empiris*)

Data primer diperoleh melalui observasi dan dokumentasi dari berbagai sumber aktual seperti berita, artikel kebijakan, dan pernyataan tokoh negara, khususnya dalam menyoroti praktik Pilkada langsung dan serentak. Contohnya adalah wacana pengembalian Pilkada ke DPRD oleh Presiden Prabowo, serta berbagai laporan evaluasi pelaksanaan Pilkada di media nasional seperti *Tempo*.

2. Bahan Hukum Sekunder (*Normatif*)

Pada penelitian jenis normatif hanya menggunakan data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, analisis data harus dilakukan dengan mengacu pada berbagai metode interpretasi yang dikenal dalam ilmu hukum.⁷

⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2011, Penelitian Hukum, Kencana Penada Media Group, Jakarta, hlm. 141.

⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, Op. Cit., hlm.163

1. Bahan hukum primer

Berikut bahan hukum penelitian ini meliputi:

- a. Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- b. Pasal 1 Angka 20, Pasal 57-59 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- c. Pasal 1 ayat (1), Pasal 7, Pasal 201 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang mengubah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang.
- d. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah secara serentak adalah konstitusional.
- e. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, yang mengatur

keserentakan pemilihan umum dan menjadi dasar hukum penting dalam desain pemilihan kepala daerah secara serentak.

2. Bahan Hukum Sekunder

Literatur yang berkaitan dengan teori-teori hukum, demokrasi, otonomi daerah, dan pemilihan umum, serta hasil penelitian sebelumnya yang relevan. Sumber ini bisa berupa kamus hukum, ensiklopedia, ataupun referensi lainnya yang memberikan pemahaman atas istilah-istilah serta konsep-konsep hukum

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier berperan sebagai panduan tambahan yang membantu menjelaskan dan memperjelas isi dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier panduan tambahan membantu menjelaskan dan memperjelas isi dari bahan hukum primer dan sekunder.⁸ Sumber ini bisa berupa kamus hukum, ensiklopedia, ataupun referensi lainnya yang memberikan pemahaman atas istilah-

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Madmuji, 2014, Penelitian Hukum Normatif ; Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 13.

istilah serta konsep-konsep hukum yang digunakan dalam penelitian ini.⁹

1.6.4. Metode Analisa Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif-kualitatif, yang menggabungkan analisis normatif terhadap peraturan perundang-undangan dan dokumen hukum dengan analisis empiris terhadap fakta atau praktik yang terjadi di masyarakat. Analisis bahan hukum yang digunakan metode analisis deskriptif. Teknik ini mengacu pada perundang-undangan, putusan pengadilan, serta perkembangan hukum yang berlaku dan diterapkan dalam kehidupan masyarakat..¹⁰

Pada aspek normatif, analisis dilakukan terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan, dengan menggunakan metode interpretasi hukum seperti penafsiran gramatikal, sistematis, historis, dan teleologis. Tujuannya adalah untuk menguraikan dasar hukum, perkembangan peraturan, serta prinsip-prinsip konstitusional yang mengatur pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Sementara pada aspek empiris, data dianalisis untuk memahami bagaimana pelaksanaan Pilkada di lapangan,

⁹ Amiruddin dan Zainal Asikin, Op. Cit., hlm. 32

¹⁰ Zainuddin Ali, 2013, Metode Penelitian Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 105

termasuk permasalahan yang muncul, seperti praktik politik uang, rendahnya partisipasi publik, atau tantangan dalam pelaksanaan Pilkada serentak. Analisis ini mengacu pada teori-teori demokrasi, kedaulatan rakyat, dan efektivitas sistem hukum sebagaimana telah dijelaskan dalam kajian pustaka.

Dengan pendekatan ini, diharapkan dapat diperoleh gambaran yang menyeluruh dan mendalam mengenai kelebihan, kekurangan, serta implikasi yuridis dari sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia.