

**KAJIAN YURIDIS PEMILIHAN KEPALA DAERAH
DI INDONESIA**

SKRIPSI



**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ
J E M B E R**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ JEMBER
FAKULTAS SYARIAH
DESEMBER 2025**

KAJIAN YURIDIS PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

SKRIPSI

Diajukan kepada Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember
Untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh
Gelar Sarjana Hukum (SH) Fakultas Syariah
Program Studi Hukum Tata Negara



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ
JEMBER

Oleh :
Helmi Muhlisin Bin Umar Faruk
NIM: 211102030056

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ JEMBER
FAKULTAS SYARIAH
DESEMBER 2025**

KAJIAN YURIDIS PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

SKRIPSI

Diajukan kepada Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember
Untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh
Gelar Sarjana Hukum (SH) Fakultas Syariah
Program Studi Hukum Tata Negara



Oleh :
Helmi Muhlisin Bin Umar Faruk
NIM: 211102030056

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ

J E M B E R
Disetujui Pembimbing



Dr. Basuki Kurniawan, M.H
NIP. 198902062019031006

KAJIAN YURIDIS PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

SKRIPSI

telah diuji dan diterima untuk memenuhi salah satu
persyaratan memperoleh gelar (S. H)
Fakultas Syariah
Progam Studi Hukum Tata Negara

Hari : Selasa

Tanggal : 16 Desember 2025

Tim Penguji

Ketua


Sholikul Hadi, S.H., M.H.
NIP. 19750701 2009011009

Sekretaris


Dwi Hastuti, M.P.A.
NIP. 19870508 2019032008

Anggota :

1. Dr. Wildani Hefni, M.A.
2. Dr. Basuki Kurniawan, M.H

J E M B E R

Menyetujui
Dekan Fakultas Syariah


Dr. Wildani Hefni, M.A.
NIP. 199111072018011004



MOTTO

﴿ إِنَّ اللَّهَ يُأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴾

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. (Q.S An Nisa 58)¹



¹ Departemen Agama Republik Indonesia Al-Qur'an Dan Terjemahan Perkata Al-Khobir, (Surabaya: Nur Ilmu, 2020),87.

PERSEMBAHAN

Alhamdulillah, puji dan syukur yang tiada henti penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, Tuhan semesta alam, atas segala limpahan rahmat, kasih sayang, dan nikmat yang tak terhingga. Hanya dengan pertolongan dan ridha-Nya, penulis diberi kesempatan, kekuatan, serta keteguhan hati untuk menapaki setiap proses panjang hingga akhirnya skripsi yang sederhana ini dapat terselesaikan. Penulis persembahkan hasil skripsi ini kepada orang-orang yang penulis sayangi, yaitu:

1. Alm bapak tercinta Umar Hermansyah yang selalu penulis rindukan dan cintai. Meski raga tak lagi bersama, kasih sayang dan doa bapak senantiasa hidup dalam setiap langkah dan keputusan saya. Segala perjuangan ini saya dedikasikan untuk bapak, yang cintanya tak pernah lekang oleh waktu. Semoga setiap pencapaian ini menjadi doa yang terus mengalir untuk bapak dan semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmat dan kasih sayang-Nya kepada bapak.
2. Bapak sambung Farid Ma'rup yang telah memberi kasih sayang kepada saya dalam segi moral, material, dan spiritual sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan sarjana ini. Terima kasih selalu mendoakan dan memperjuangkan saya dengan sepenuh hati dalam menyelesaikan studi sampai ke perguruan tinggi.
3. Teristimewa dan yang paling istimewa untuk ibu tercinta Munawarah, satu-satunya orang yang tak pernah berhenti mendoakan anak kecilnya ini. Beliau selalu menjadi sumber kekuatan yang tak pernah padam. Terima kasih atas cinta, pengorbanan, dan keteguhan hati yang senantiasa menguatkan saya

untuk terus maju. Skripsi ini adalah wujud kecil dari segala harapan dan perjuangan yang telah kita jalani bersama. Semoga karya ini menjadi kebanggaan kecil bagi mu, sebagaimana engkau selalu menjadi kebanggaan terbesar dalam hidupku.

4. Kepada cinta kasih ketiga saudari kandung peneliti yaitu Ittlaatih Fajriatul Hosnainih, Luluk Rendra Masruroh, dan Siti Nurafifah yang selalu mengerti dan paham akan keadaan adik bungsumu ini selama menempuh pendidikan di perkuliahan ini. Terima kasih sudah selalu mengingatkan untuk jangan menyerah demi mampu menyelesaikan kuliah dan skripsi ini.
5. Keluarga besar peneliti yang tidak dapat peneliti sebutkan satu-persatu, Terima kasih telah memberikan dukungan serta nasehat kepada peneliti.



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ
J E M B E R

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, Tuhan semesta alam, atas segala limpahan rahmat, taufik, hidayah, serta karunia-Nya yang tak terhingga. Shalawat serta salam semoga senantiasa tercurah kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW, sosok teladan sejati yang telah membawa umat manusia dari zaman kegelapan menuju cahaya ilmu dan kebenaran.

Berkat izin dan kasih sayang-Nya, penulis akhirnya dapat menyelesaikan skripsi dengan judul Kajian Yuridis Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia. Penulisan skripsi ini diajukan sebagai tugas akhir dan persyaratan yang diberikan kepada UIN KHAS Jember agar dapat memperoleh gelar sarjana hukum.

Dalam proses penyusunan skripsi ini, penulis menyadari bahwa tanpa bantuan, bimbingan, serta doa dari berbagai pihak, karya ini tidak akan dapat terselesaikan dengan baik. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Hepni, S.Ag., M.M., CPEM. Sebagai Rektor Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember yang senantiasa menerima penulis sebagai mahasiswa kampus tercinta ini.
2. Bapak Dr. Wildani Hefni, M.A.. Selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember.

3. Bapak Sholikul Hadi, S.H., M.H. Sebagai Ketua Jurusan Hukum Islam, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember.
4. Bapak Achmad Hasan Basri, M.H. Sebagai Koordinator Program Studi Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember.
5. Bapak Dr. Basuki Kurniawan, S.H., M.H. Selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan dalam skripsi ini. Terima kasih banyak atas bimbingannya selama ini. Semoga kebaikan selalu mengiringi bapak.
6. Bapak Mohammad Najich Chamdi, S.H.I., M.H.I. Selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember.
7. Seluruh dosen dan tenaga kependidikan Fakultas Syariah yang telah memberikan ilmu. Semoga kebaikan selalu dilimpahkan untuk para dosen.
8. Seluruh pihak yang ikut terlibat dan membantu peneliti dalam menyelesaikan skripsi ini.

Demikian skripsi ini telah disusun dengan sebaik mungkin, saya menyadari masih terdapat berbagai kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisannya. Oleh karena itu, saya sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun agar skripsi ini dapat diperbaiki di masa mendatang. Saya juga berharap karya ini dapat memberikan manfaat bagi orang lain.

Jember, 17 November 2025

Penulis

ABSTRAK

Helmi Muhlisin Bin Umar Faruk, 2025: *Kajian Yuridis Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia*.

Kata Kunci: Pemilihan Kepala Daerah, UUD 1945, Desentralisasi, Luberjurdil, Masalah.

Penelitian ini didasarkan pada wacana pengembalian mekanisme pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan alasan efisiensi biaya, pengurangan konflik horizontal, serta efektivitas dalam pemerintahan daerah sehingga menimbulkan polemik atau kontroversi. Penelitian ini penting untuk dikaji untuk melihat apakah sesuai dengan pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip demokrasi.

Fokus penelitian: 1) Bagaimana rasiolegis demokrasi dalam pelaksanaan pilkada berdasarkan pasal 18 ayat (4) UUD 1945?. 2) Bagaimana analisis pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung dalam teori desentralisasi?. 3) Bagaimana analisis pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat dan perwakilan berdasarkan asas LUBERJURDIL?.

Tujuan penelitian: 1) Untuk menganalisis bagaimana rasiolegis demokrasi dalam pelaksanaan pilkada berdasarkan pasal 18 ayat (4) UUD 1945. 2) Untuk menganalisis bagaimana pemilihan kepala daerah yang dipilih secara langsung dalam teori desentralisasi. 3) Untuk menganalisis bagaimana pemilihan kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat dan perwakilan berdasarkan asas LUBERJURDIL.

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif, di mana hukum dipandang sebagai suatu sistem norma. Jenis penelitian yang digunakan meliputi pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan, serta pendekatan historis

Hasil penelitian ini yaitu: 1) Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menegaskan bahwa kepala daerah harus dipilih secara demokratis tanpa membatasi mekanisme tertentu. Dalam praktiknya, pemilihan langsung oleh rakyat dipandang paling mencerminkan kedaulatan rakyat karena melibatkan partisipasi langsung masyarakat. Pelaksanaan pilkada yang demokratis berpengaruh terhadap legitimasi kepala daerah, partisipasi politik, dan akuntabilitas pemerintahan daerah, yang bergantung pada kualitas penyelenggaraannya. 2) Pilkada langsung merupakan bentuk pelimpahan kewenangan politik ke daerah yang memberi rakyat kesempatan memilih pemimpinnya sendiri. Sistem ini mendorong partisipasi masyarakat dan membuat kepala daerah lebih bertanggung jawab karena mendapat mandat langsung dari rakyat. 3) Pilkada melalui DPRD bisa disebut demokratis jika prosesnya jujur, adil, dan bebas dari campur tangan pihak tertentu. Dalam praktiknya, pilkada melalui DPRD sering memunculkan dominasi elit dan politik uang karena keputusan mudah dipengaruhi kepentingan partai. Sebaliknya, pilkada langsung lebih mencerminkan kedaulatan rakyat karena partisipasi lebih luas dan legitimasi pemimpin lebih kuat.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
MOTTO.....	iv
PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK.....	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Konteks Penelitian.....	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitian	13
E. Definisi Istilah.....	15
F. SISTEMATIKA PEMBAHASAN.....	17
BAB II PENELITIAN TERDAHULU.....	19
A. Penelitian Terdahulu	19
B. Kajian Teoretis dan Konseptual.....	30

BAB III METODE PENELITIAN.....	56
A. Pendekatan dan Jenis penelitian.....	56
B. Sumber Bahan Hukum.....	59
C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	61
D. Analisa Bahan Hukum.....	62
BAB IV PEMBAHASAN	63
A. Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945	63
B. Pemilihan Kepala Daerah yang Dilaksanakan Secara Langsung dalam Desentralisasi	71
C. Pemilihan Kepala Daerah yang Dilaksanakan Secara Perwakilan Melalui Anggota DPRD Berdasarkan Asas LUBER dan JURDIL	79
BAB V PENUTUP	92
A. Simpulan.....	92
B. Saran	93
DAFTAR PUSTAKA.....	95

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Perbedaan Penelitian terdahulu.....	25
---	----



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ
J E M B E R

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Pemilihan kepala daerah di Indonesia lahir sebagai bagian dari amanat gerakan reformasi 1998 yang menekankan pentingnya partisipasi publik dalam proses demokrasi. Pilkada menjadi salah satu instrumen utama demokrasi, yang memungkinkan masyarakat secara langsung memilih pemimpinnya. Mekanisme ini tidak hanya menggantikan sistem otoriter sebelumnya, tetapi juga bertujuan membangun fondasi demokrasi yang lebih kuat melalui peningkatan partisipasi warga, responsivitas pemerintahan daerah, serta akuntabilitas dalam penyelenggaraan kekuasaan publik.¹

Pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat merupakan manifestasi nyata dari pelaksanaan kedaulatan rakyat. Mekanisme ini memungkinkan masyarakat memilih secara bebas siapa yang mereka anggap layak memimpin daerahnya. Dengan demikian, terbentuk relasi timbal balik antara pemimpin daerah dan warganya yang diarahkan pada terwujudnya pemerintahan daerah yang demokratis dan partisipatif. Dalam konteks demokrasi, pilkada tidak hanya sekadar prosedur formal, melainkan juga merupakan tahapan penting dalam menjalankan fungsi negara, membentuk masyarakat, dan mendorong partisipasi rakyat secara aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan.²

¹ Suyatno, *Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Dan Tantangan Demokrasi Lokal Di Indonesia*, Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review, Vol 1, No. 2 (2016): 213.

² Abdul Kahar Maranjaya, *Implikasi Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jurnal Sosial Teknologi, Vol 2, No. 3 (2022): 252.

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu praktik demokrasi untuk memilih secara langsung yang berfokus pada pemilihan pemimpin tingkat lokal atau daerah. Berdasarkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.³ Frasa “dipilih secara demokratis” telah dimaknai sebagai pemilihan secara langsung oleh rakyat melalui UU No. 8 tahun 2015. Dalam pasal 1 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2015 disebutkan pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.⁴

Penafsiran tersebut tidak lepas dari Risalah Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada saat perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan risalah tersebut, para perumus konstitusi pasca-amandemen menegaskan bahwa pengisian jabatan kepala daerah harus mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi yang nyata. Meskipun tidak secara eksplisit menyebutkan mekanisme pemilihan langsung, arah pemikiran MPR menunjukkan adanya kehendak untuk menjauhkan praktik pemilihan kepala daerah dari pola sentralistik dan elitistik sebagaimana terjadi pada masa Orde Baru. Risalah MPR memperlihatkan bahwa semangat perubahan Pasal 18 UUD 1945 adalah untuk memperkuat otonomi daerah dan meningkatkan partisipasi rakyat

³ Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pasal 18 Ayat (4), Tentang Pilkada.

⁴ Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Pasal 1 Ayat (1), Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, (LN. 57, TLN. 5678).

dalam menentukan pemimpinnya. Pilkada secara langsung oleh rakyat dapat dipandang sebagai bentuk konkret dari pelaksanaan kehendak konstitusional tersebut. Oleh karena itu, setiap upaya untuk mengubah kembali mekanisme pilkada harus diuji tidak hanya berdasarkan teks konstitusi, tetapi juga berdasarkan original intent dan semangat demokratis yang tercermin dalam risalah MPR sebagai bagian dari sejarah pembentukan norma konstitusi.⁵ Akan tetapi pemilihan kepala daerah di Indonesia terdapat sebagian wilayah yang menggunakan sistem yang berbeda. Artinya, tidak semua wilayah menyelenggarakan pilkada secara langsung oleh rakyat dan hal ini dinamakan pilkada asimetris. Adapun daerah tersebut di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Papua, dan Provinsi Aceh.⁶

Provinsi Aceh, terkait proses pencalonan kepala daerah memiliki kekhususan tersendiri, di mana calon-calon pemimpin daerah dapat berasal dari partai politik lokal yang diakui secara sah dalam kerangka otonomi khusus yang dimiliki oleh daerah tersebut. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan turunannya, yaitu Qanun Aceh. Salah satu kekhususannya adalah adanya partai politik lokal yang dapat ikut serta dalam pilkada, serta adanya jalur independen atau perseorangan yang mensyaratkan dukungan 3% dari jumlah penduduk yang tersebar di minimal 50% kabupaten atau kota.⁷ Daerah DKI Jakarta Pemilihan Gubernur dan

⁵ Edisi Revisi, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2001* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010), 159–60.

⁶ Zulfikar E, *Untung Rugi Pilkada Langsung Dan Dipilih Oleh Dprd* (Jakarta: Tempo Publishing, 2020), 78.

⁷ Mudasir, *Pemilihan Umum Serentak Untuk Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial* (Pekalongan: Nem, Anggota IKAPI, 2020), 45.

Wakil Gubernur memiliki perbedaan tersendiri dibandingkan dengan daerah lain. Setidaknya terdapat dua aspek yang membedakan. Sebagaimana diatur dalam UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang menjadi Ibukota NKRI. Pertama, di Jakarta, pemilihan kepala daerah hanya dilakukan untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur. Sementara itu, posisi Wali Kota di lima kota administratif diisi melalui penunjukan langsung oleh Gubernur. Hal yang sama berlaku bagi Bupati di wilayah administratif Jakarta, yang juga ditunjuk oleh gubernur, bukan melalui pemilihan langsung.⁸

Terkait pemilihan kepala daerah di Yogyakarta sudah tercantum dalam UU No. 13 Tahun 2012. Dalam Pasal 18 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2012 menyatakan syarat menjadi gubernur dan wakil gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon wakil gubernur. Artinya, Sulatan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertakhta secara otomatis menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta tanpa ada pemilihan lagi, baik oleh rakyat Yogyakarta maupun oleh DPRD. Ketentuan ini, pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta tidak melalui mekanisme pemilihan umum, melainkan penetapan otomatis berdasarkan garis keturunan dan kedudukan adat.⁹

⁸ Ali Muhammad Johan, *Sistem Pemilihan Kepala Daerah Pada Daerah Yang Memberlakukan Desentralisasi Asimetris*, Al-Qisth Law Review, Vol 5, No. 1 (2021): 78.

⁹ Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 13 Tahun 2012, Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, (LN. 170, TLN. 5339).

Adapun masyarakat Papua menerapkan sistem noken dalam proses pemilihannya. Sistem noken merupakan mekanisme pemilihan umum di Papua yang menggunakan noken sebagai pengganti kotak suara. Sistem ini bergantung pada kepemimpinan Big Men atau kepala suku, yang tidak hanya memimpin secara politik, tetapi juga dalam aspek sosial, ekonomi, dan budaya. Kepemimpinan Big Men berdasarkan pengaruh dan karisma, bukan garis keturunan. Dalam sistem ini, warga wajib patuh terhadap keputusan Big Men, yang bertanggung jawab atas kesejahteraan mereka. Penerapan prinsip demokrasi modern seperti satu orang satu suara berpotensi mengurangi otoritas Big Men dan menimbulkan konflik internal. Oleh karena itu, sistem noken tetap diberlakukan di wilayah pedalaman Papua Tengah untuk menjaga stabilitas sosial berdasarkan tradisi yang telah berlangsung sejak lama.¹⁰

Dalam pelaksanaan pilkada terdapat adanya wacana pengembalian mekanisme pilkada melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kembali mencuat ke permukaan, seiring dengan usulan yang disampaikan oleh Bahlil Lahadalia dalam momentum HUT ke-60 Partai Golkar. Usulan tersebut menginginkan agar pilkada tidak lagi dilakukan secara langsung oleh rakyat melainkan melalui anggota DPRD. Presiden Republik Indonesia, Prabowo Subianto turut mengapresiasi gagasan tersebut dengan alasan efisiensi biaya, pengurangan konflik horizontal, serta efektivitas dalam pemerintahan daerah. Salah satu tokoh yang menyatakan dukungannya terhadap wacana tersebut adalah Tito Karnavian (Mendagri). Menurut Tito,

¹⁰ Waluyo, *Model Pemilu Dengan Sistem Noken Berbasis Budaya Dan Kearifan Lokal*, Jurnal Hukum, Vol 13, No 13 (2018): 304.

pelaksanaan pilkada secara langsung selama ini memerlukan biaya yang sangat besar, baik bagi negara maupun kandidat dan juga menyoroti potensi konflik dan politik uang yang muncul dalam proses pilkada langsung. Oleh karena itu, ia menyebutkan bahwa sistem pilkada melalui DPRD dapat menjadi alternatif yang lebih efisien dan kondusif bagi stabilitas politik daerah. Akan tetapi wacana ini tidak lepas dari kritik keras dan penolakan, terutama dari kalangan akademisi dan pengamat politik. Salah satu penentang tegas dari usulan ini adalah Saidiman Ahmad, peneliti dari Saiful Mujani Research and Consulting (SMRC). Dalam pernyataannya, Saidiman Ahmad menilai bahwa usulan tersebut merupakan bentuk kemunduran demokrasi yang mengabaikan prinsip kedaulatan rakyat. Ia menyatakan bahwa mayoritas masyarakat Indonesia secara konsisten menolak sistem pilkada tidak langsung. Berdasarkan survei yang dilakukan SMRC, lebih dari 90 persen responden mendukung mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat. Said iman bahkan menyebut wacana ini sebagai bentuk nostalgia terhadap pola pemerintahan ala Orde Baru, yang cenderung menutup ruang partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan politik.¹¹

Pada masa Orde Baru, pelaksanaan pilkada di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota cenderung bersifat otoriter. Pemerintah pusat memiliki peran dominan dalam menentukan siapa yang akan menjabat sebagai kepala daerah, dengan sistem yang dijalankan lebih menekankan pada pola kekuasaan yang hierarkis dan didasarkan pada kedekatan personal.

¹¹ Saiful Mujani Research And Consulting, *Publik Menolak Pilkada Tak Langsung*, Jakarta Pusat, Desember 5, 2019, <https://Saifulmujani.Com/Publik-Menolak-Pilkada-Tak-Langsung/>, diakses pada rabu, 25 juni 2025.

Karena itu, tidak heran jika salah satu tuntutan utama reformasi adalah menghapus sistem tersebut dan menggantinya dengan cara yang lebih demokratis, yaitu melalui pilkada secara langsung oleh rakyat.¹² Pelanggaran terhadap hak-hak sipil dan politik sering terjadi dengan dalih mempertahankan stabilitas politik guna menunjang percepatan pembangunan ekonomi. Dalam kondisi tersebut, korupsi, kolusi, dan nepotisme menjadi praktik yang meluas, kekuasaan kerap disalahgunakan, dan supremasi hukum dilemahkan oleh dominasi kekuasaan politik.¹³

Indonesia menganut sistem pemerintahan yang sangat sentralistik, terutama selama masa Orde Baru. Dalam sistem ini seluruh keputusan penting termasuk penunjukan kepala daerah ditentukan oleh pemerintah pusat. Akibatnya, daerah tidak memiliki keleluasaan dalam menentukan arah kebijakan pemerintahan lokal. Pola hubungan kekuasaan bersifat top-down, dengan minimnya partisipasi masyarakat daerah dalam proses pengambilan keputusan politik. Reformasi 1998 menjadi titik balik penting dalam mendorong perubahan ke arah sistem yang lebih demokratis melalui pendekatan desentralisasi. Desentralisasi merupakan proses pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, baik secara administratif, fiskal, maupun politik. Dalam konteks pilkada, desentralisasi memungkinkan daerah untuk memilih pemimpinnya sendiri secara langsung oleh rakyat. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat,

¹² Suyatno, *Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Dan Tantangan Demokrasi Lokal Di Indonesia*, Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review, Vol 1, No. 2 (2016):213.

¹³ Muladi, *Demokratisasi, Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Dan Reformasi Hukum Di Indonesia* (Jakarta: The Habibie Center, 2022), 9.

memperkuat akuntabilitas pemimpin lokal, serta menyesuaikan kebijakan dengan kebutuhan spesifik masing-masing daerah.¹⁴

Sentralisasi dan desentralisasi tidak bisa dianggap sebagai proses yang berjalan satu arah dengan tujuan akhir yang pasti. Keduanya sebenarnya soal mencari keseimbangan. Artinya, pemerintah pusat dan daerah sama-sama penting dan saling melengkapi. Tidak ada aturan pasti tentang keseimbangan yang ideal karena politik terus berubah. Paling penting adalah mana yang paling menguntungkan bagi masyarakat. Masalah sentralisasi dan desentralisasi sekarang bukan hanya urusan pemerintah semata, kekuatan suatu negara justru terletak pada rakyatnya. Namun kenyataannya, banyak daerah politik lokal lebih banyak dikuasai oleh orang-orang partai atau kelompok yang justru bertentangan dengan tujuan kesejahteraan bersama. Sementara itu, kelompok yang ingin membawa perubahan sering kali lemah dan harus berhadapan langsung dengan kekuatan politik lokal yang punya kepentingan sempit. Sesuai dengan semangat reformasi tahun 1998, sistem pemerintahan daerah di Indonesia pun mengalami perubahan, dari yang sebelumnya terpusat di pemerintah pusat (sentralisasi) menjadi lebih memberikan kewenangan ke daerah (desentralisasi).¹⁵

Pada dasarnya, pilkada merupakan suatu proses demokrasi di mana masyarakat umum diberikan hak untuk memilih pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Istilah masyarakat umum di

¹⁴ Rira Nuradhawati, *Dinamika Sentralisasi Dan Desentralisasi Di Indonesia*, Jurnal Academia Praja, Vol 2, No. 1 (2019): 152-153.

¹⁵ Rira Nuradhawati, *Dinamika Sentralisasi Dan Desentralisasi Di Indonesia*, Jurnal Academia Praja, Vol 2, No. 1 (2019): 152-153.

sini merujuk pada seluruh warga negara yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih, yaitu memiliki hak pilih yang sah menurut undang-undang. Adanya sistem ini, setiap individu dalam masyarakat memiliki kebebasan untuk menentukan pilihannya sendiri berdasarkan preferensi, penilaian, dan harapannya terhadap calon pemimpin daerah. Apabila mekanisme pilkada dialihkan kepada DPRD, maka secara langsung akan terjadi pembatasan terhadap partisipasi masyarakat luas dalam menentukan pemimpinnya. Artinya, hak konstitusional warga negara untuk memilih secara langsung akan digantikan oleh keputusan sekelompok elit politik di parlemen daerah. Kondisi ini tentu mengurangi esensi dari kedaulatan rakyat yang menjadi dasar dalam sistem demokrasi, karena suara rakyat tidak lagi menjadi penentu utama dalam pemilihan kepala daerah.¹⁶

Jika ditinjau dari sudut pandang sistem demokrasi maka mekanisme pemilihan kepala daerah yang mana mekanismenya dipilih langsung oleh rakyat. Sejatinya sudah mencerminkan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang sesuai dengan prinsip-prinsip sistem demokrasi serta dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Khususnya pasal 18 ayat (4), Sebab pemilihan umum secara langsung memberikan ruang partisipasi yang luas bagi rakyat dalam menentukan pemimpinnya dan memberikan perlindungan terhadap aspirasi, harapan, serta hak-hak sosial politik rakyat perubahan mekanisme pilkada tidak dapat hanya dilihat dari

¹⁶ Basuki Kurniawan, *Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia*, (Jember: Pustaka Radja, 2020), 38.

sudut pandang pragmatis, tetapi harus diuji secara normatif berdasarkan prinsip demokrasi, konstitusi, dan kehendak rakyat.¹⁷

Secara teoretis, demokrasi menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi yang memiliki hak untuk menentukan pemimpinnya secara langsung. Pilkada langsung memberikan ruang partisipasi politik yang luas, memperkuat kontrol rakyat terhadap kekuasaan, serta menciptakan legitimasi yang kuat bagi kepala daerah terpilih. Sebaliknya, pemilihan melalui DPRD berpotensi menggeser pusat kedaulatan dari rakyat kepada elit politik lokal, sehingga membuka ruang terjadinya oligarki politik, transaksi kekuasaan, dan melemahnya akuntabilitas publik. Kondisi ini justru bertentangan dengan semangat reformasi dan cita-cita demokrasi substantif yang ingin diwujudkan oleh bangsa Indonesia pasca runtuhnya rezim Orde Baru. Lebih jauh, praktik pilkada langsung juga merupakan implementasi nyata dari teori demokrasi partisipatoris, di mana keterlibatan rakyat dalam proses politik tidak dibatasi hanya pada pemilihan legislatif, tetapi juga dalam menentukan pemimpin eksekutif daerah. Pilkada langsung berfungsi sebagai sarana pendidikan politik bagi masyarakat serta sebagai mekanisme koreksi terhadap kekuasaan. Oleh karena itu, perdebatan mengenai mekanisme pilkada sesungguhnya bukan hanya soal efisiensi atau teknis pemerintahan, tetapi menyangkut apakah demokrasi di Indonesia dijalankan secara prosedural semata atau secara substansial.

¹⁷ Azis Setyagama, *Pembaruan Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Di Indonesia* (Surabaya: Jakad Media Publishing, 2017), 189.

Pilkada tidak hanya dikaji dari perspektif hukum dan demokrasi, tetapi juga perlu dianalisis melalui kacamata maslahat, yaitu sejauh mana pemilihan tersebut memberikan manfaat nyata bagi masyarakat dan mencegah kemungkaran. Ajaran Islam, suatu kebijakan dianggap bermanfaat jika melindungi kepentingan rakyat, menciptakan keadilan, dan meningkatkan kesejahteraan umum. Pilkada secara langsung dapat dipandang sebagai manifestasi maslahat karena memberikan kesempatan kepada rakyat untuk memilih pemimpin mereka sendiri. Pemimpin yang terpilih dengan cara ini memiliki legitimasi langsung dari masyarakat dan oleh karena itu lebih termotivasi untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi warganya. Keunggulan tersebut tentu lebih besar daripada yang diraih melalui pilkada yang diselenggarakan melalui DPRD yang rentan terhadap kontrol elit politik dan praktik politik uang. Konsep maslahat juga menekankan perlunya mempertimbangkan kelebihan dan kekurangannya. Jika pilkada secara langsung menimbulkan biaya yang besar, memicu konflik antar warga, atau membuka peluang politik uang, maka hal tersebut perlu dikaji ulang. Prinsip utamanya adalah memilih sistem yang memberikan manfaat sebesar-besarnya, memperkuat persatuan masyarakat, dan menegakkan keadilan sosial.¹⁸

Pada kenyataannya, sejumlah elit politik mengusulkan dan mendukung gagasan agar pemilihan kepala daerah tidak lagi dilakukan secara langsung oleh rakyat, melainkan dikembalikan kepada mekanisme pemilihan

¹⁸ Alfajar Nugraha And Atika Mulyandari, *Pilkada Langsung Dan Pilkada Tidak Langsung Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Mazahib, Vol 15, No. 2 (2016): 215–219.

melalui DPRD. Usulan ini memunculkan kekhawatiran akan tergerusnya prinsip-prinsip demokrasi, khususnya yang terkait dengan asas LUBERJURDIL (Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil) dalam pelaksanaan pilkada di Indonesia. Pemilihan langsung oleh rakyat merupakan perwujudan asas langsung, di mana rakyat secara pribadi memberikan suara tanpa perantara, serta asas umum, karena hak memilih diberikan kepada seluruh warga negara yang memenuhi syarat, tanpa diskriminasi. Jika mekanisme pilkada dialihkan kepada DPRD, maka akan sulit menjamin asas bebas dan rahasia, karena potensi campur tangan politik dan transaksi kekuasaan menjadi lebih besar dalam ruang tertutup yang minim partisipasi publik. Asas jujur dan adil juga rawan tercederai karena pilkada yang tidak melibatkan rakyat secara langsung berisiko pada manipulasi kepentingan elit dan melemahnya kontrol publik. Padahal, semangat dari Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (4), menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan menurut Undang-Undang Dasar, termasuk melalui mekanisme pemilihan langsung yang demokratis. Dengan demikian, mempertahankan pilkada langsung bukan hanya menjaga partisipasi rakyat, tetapi juga menegakkan asas-asas LUBERJURDIL yang menjadi pondasi pilkada demokratis di Indonesia.¹⁹ Berdasarkan uraian diatas tersebut, kajian ini berfokus pada analisa dan menelisik lebih dalam terhadap permasalahan tersebut kedalam penulisan berjudul “Kajian Yuridis Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia”.

¹⁹ Risdiana Izzaty And Xavier Nugraha, *Perwujudan Pemilu Yang Luberjurdil Melalui Validitas Daftar Pemilih Tetap*, Jurnal Suara Hukum, Vol 1, No. 2 (2019): 156.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana rasiolegis demokrasi dalam pelaksanaan pilkada berdasarkan pasal 18 ayat (4) UUD 1945?
2. Bagaimana analisis pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung dalam teori desentralisasi?
3. Bagaimana analisis pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat dan perwakilan berdasarkan asas LUBERJURDIL?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguraikan topik permasalahan untuk mengkaji lebih dalam mengenai pemilihan kepala daerah. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis rasiolegis demokrasi dalam pelaksanaan pilkada berdasarkan pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
2. Untuk menganalisis bagaimana pemilihan kepala daerah yang dipilih secara langsung dalam teori desentralisasi.
3. Untuk menganalisis bagaimana pemilihan kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat dan perwakilan berdasarkan asas LUBERJURDIL.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam memperluas pengetahuan dan pemahaman mengenai pemilihan kepala daerah yang berlandaskan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945. Selain itu, penelitian ini juga dapat menjadi acuan bagi penelitian berikutnya, agar kajian ilmiah tentang topik ini terus berkembang dan gagasan yang disampaikan penulis bisa diterapkan dengan baik.

2. Manfaat praktis

- a. Bagi penulis penelitian ditujukan untuk melahirkan sebuah wawasan pengetahuan baru dan mampu menjadi media yang dapat berguna untuk mengimplementasikan wawasan penulis tentang mengkaji pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-undang Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- b. Bagi masyarakat penelitian ini ditujukan sebagai bentuk pengetahuan baru untuk mengetahui tentang pemilihan kepala daerah yang relevan dengan Undang-undang tahun 1945.
- c. Bagi akademisi penelitian ini dapat digunakan sebagai materi pendidikan akademisi, tenaga pendidik, dan praktisi hukum untuk memahami lebih dalam tentang pemilihan kepala daerah dan implementasinya dalam sistem hukum di Indonesia serta diharapkan menambah wawasan serta memperkaya pengetahuan ilmu dan pemberdayaan UIN KHAS Jember khususnya di bidang hukum tata negara.

E. Definisi Istilah

1. Kajian Yuridis

Dalam pembahasan ini perlu dijelaskan beberapa istilah penting. Pertama, istilah Kajian berasal dari kata “kaji” yang berarti (1) pelajaran atau (2) penyelidikan terhadap suatu hal. Berdasarkan makna dasarnya tersebut, kata kajian dapat dimaknai sebagai proses, cara, atau tindakan dalam mengkaji, yakni suatu bentuk penyelidikan atau pembelajaran yang mendalam.²⁰ Istilah yuridis merujuk pada segala sesuatu yang diakui dan didasarkan pada hukum, yang berfungsi menciptakan keteraturan serta menimbulkan akibat hukum bagi pelanggarannya. Yuridis dapat dipahami sebagai kaidah yang memiliki kekuatan hukum, baik berupa peraturan, kebiasaan, etika, maupun moral yang dijadikan dasar dalam penilaian hukum.

Kajian yuridis merupakan bidang problematik yang membutuhkan kajian dan pengamatan terkait opini hukum dan analisis atas isu hukum yang muncul di negara-negara demokrasi. Kajian yuridis adalah kajian atau studi yang mengacu pada opini hukum para ahli hukum. Kajian yuridis merupakan tulisan hukum yang mencakup aspek-aspek teknis seperti fakta hukum, pertanyaan hukum, norma, analisis, dan kesimpulan. Oleh karena itu, ketika mempelajari hukum, kita harus mengkaji fakta hukum yang terjadi atau suatu permasalahan hukum.

²⁰ Kajian Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Kamus Versi Online/Daring, <https://Kbbi.Web.Id/Kaji>, Diakses Pada Selasa, 1 Juli 2025.

2. Pemilihan

Menurut KBBI Pemilihan adalah suatu proses untuk menentukan atau memilih seseorang atau sesuatu dari beberapa alternatif yang tersedia, berdasarkan kriteria tertentu, biasanya melalui mekanisme voting (pemungutan suara), penunjukan langsung, atau musyawarah.²¹ Pemilihan pada dasarnya adalah bagian dari proses pengambilan keputusan yang mencerminkan adanya kehendak, penilaian, dan preferensi terhadap sesuatu. Oleh karena itu, keberhasilan suatu pemilihan sangat ditentukan oleh sejauh mana proses tersebut dilakukan secara objektif, transparan, dan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.²²

3. Kepala Daerah

Kepala daerah adalah seorang pejabat pemerintahan yang memiliki tanggung jawab utama dalam memimpin pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di wilayah administratif tertentu yang berada di bawah kewenangan negara. Wilayah tersebut dapat berupa provinsi, kabupaten, maupun kota, di mana kepala daerah berperan sebagai pengambil kebijakan dan pelaksana roda pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²³ Oleh sebab itu, pemahaman yang tepat mengenai fungsi dan kewenangan kepala daerah

²¹ Pemilihan Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Kamus Versi Online/Daring, <https://kbbi.web.id/pilih>, Diakses Pada Jum'at, 11 November 2025.

²² Basuki Kurniawan, *Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia*, (Jember: Pustaka Radja, 2020), 44.

²³ Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Nomor 23 Tahun 2014, Tentang Pemerintahan Daerah, (LN. 244, TLN. 5587).

menjadi kunci dalam menciptakan pemerintahan yang efisien, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

F. SISTEMATIKA PEMBAHASAN

Sistematika pembahasan dalam skripsi yang ditulis oleh peneliti sebagaimana berikut:

Bab I, membahas terkait konteks penelitian, rumusan masalah, tujuan, manfaat, definisi istilah dan sistematika pembahasan pada penelitian yang dilakukan.

Bab II, membahas terkait penelitian terdahulu, kajian teori untuk Menghindari plagiasi pada penelitian ini, pada pembahasan yang digunakan dalam penelitian yaitu:

1. Teori Demokrasi
2. Teori Konstitusi
3. Teori Desentralisasi
4. Teori Maslahat
5. Konsep Pemilihan Kepala Daerah
6. Makna Pemilihan Kepala Daerah
7. Asas Luberjurdil

Bab III, membahas terkait dengan metode penelitian yang digunakan, serta menjelaskan tentang jenis dan pendekatan penelitian, teknik pengumpulan bahan hukum, dan teknik analisis bahan hukum.

Bab IV, mengenai bab IV berisikan mengenai hasil analisis dan pembahasan terhadap fokus penelitian, yaitu mengenai:

1. Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
2. Pemilihan Kepala Daerah yang Dilaksanakan Secara Langsung dalam Teori Desentralisasi
3. Pemilihan Kepala Daerah yang Dilaksanakan Secara Langsung oleh Rakyat dan Perwakilan Berdasarkan Asas LUBERJURDIL

Bab V, adalah bagian penutup skripsi yakni atas simpulan dan saran dari penelitian yang sudah dilakukan.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu berfungsi sebagai dasar perbandingan atau referensi bagi penelitian yang sedang dilakukan. Keberadaan penelitian sebelumnya juga membantu menjadi pembeda antara penelitian yang sudah ada dengan penelitian saat ini, sehingga dapat menghindari anggapan adanya kesamaan. Oleh karena itu, dalam kajian pustaka ini, peneliti mencantumkan beberapa hasil penelitian terdahulu sebagai berikut:

1. Tesis yang ditulis oleh Adnan Mukhsin, 2023, Program Pascasarjana, Universitas Muhammadiyah Mataram. Tesis yang berjudul *“Kajian Yuridis Tahapan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024”*²⁵.

Isu hukum pada penelitian Adnan Mukhsin adalah ketidakharmonisan antara peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilu dan pilkada, khususnya UU No. 10 Tahun 2016 dan UU No. 7 Tahun 2017. Permasalahan hukum ini muncul karena adanya irisan tahapan antara pemilu dan pilkada serentak tahun 2024 yang berpotensi menimbulkan benturan kewenangan, ketidakefisienan pelaksanaan, serta kerancuan dalam dasar hukum teknis penyelenggaraan. Selain itu, kompleksitas tersebut menguji prinsip-prinsip dasar dalam UUD 1945, terutama mengenai jaminan pelaksanaan pemilu yang langsung, umum,

²⁵ Adnan Mukhsin, “Kajian Yuridis Tahapan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024”. (Tesis: Universitas Muhammadiyah Mataram, 2023).

bebas, rahasia, jujur dan adil, serta asas demokratis dalam memilih kepala daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Pada penelitian ini terdapat dua fokus penelitian yang *pertama*, Bagaimanakah sistem pengaturan pelaksanaan tahapan Pemilihan Kepala Daerah tahun 2024 berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah?, yang *kedua*, Bagaimana kajian yuridis tentang peluang dan hambatan yang timbul dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah tahun 2024?. Penelitian ini menggunakan hukum normatif empiris yaitu pendekatan penelitian hukum yang menggabungkan analisis norma hukum (aturan, prinsip dalam peraturan perundang-undangan) dengan pengumpulan dan analisis data empiris (fakta, observasi, perilaku di masyarakat).

Tesis ini menyimpulkan bahwa sistem pengaturan tahapan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024 telah diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan, namun masih terdapat disharmonisasi aturan, terutama dalam pembentukan badan adhoc. Peluang pelaksanaan Pilkada cukup besar karena dukungan regulasi, kesiapan penyelenggara, dan dukungan anggaran dari APBD. Tetapi terdapat tantangan serius seperti disharmonisasi regulasi, keterbatasan anggaran di beberapa daerah, masalah sarana prasarana di wilayah rawan bencana, serta irisan tahapan antara Pemilu dan Pilkada serentak yang berpotensi menimbulkan beban kerja dan kerumitan teknis. Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian sekarang adalah ini fokus pada

format serentak dan praktiknya, bukan pada kajian prinsip-prinsip konstitusional secara langsung.

2. Disertasi yang ditulis oleh Amancik, 2013, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Malang. Disertasi yang berjudul *“Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UUD 1945 Dalam Rangka Otonomi Daerah”*²⁶.

Isu hukum pada penelitian Amancik adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, baik dalam redaksi sebelum maupun sesudah perubahan, tidak memberikan kejelasan normatif mengenai bentuk atau mekanisme pemilihan kepala daerah. Ketidakjelasan ini menimbulkan berbagai penafsiran terhadap frasa “dipilih secara demokratis”, yang masih diperdebatkan apakah dimaksudkan sebagai pemilihan langsung oleh rakyat atau melalui lembaga perwakilan seperti DPRD. Di samping itu, terdapat ketidakkonsistenan dan ketidakharmonisan dalam pengaturan perundang-undangan yang mengatur Pilkada, sebagaimana tercermin dalam perbedaan substansi antara UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 22 Tahun 2007. Lebih lanjut, pelaksanaan Pilkada secara langsung juga dinilai berpotensi bertentangan dengan prinsip dasar permusyawaratan dan perwakilan yang menjadi bagian fundamental dari sistem demokrasi Pancasila dan amanat konstitusi.

Pada penelitian ini terdapat dua fokus penelitian yang *pertama*, Bagaimanakah dinamika demokrasi model pemilihan Kepala Daerah

²⁶ Amancik, “Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UUD 1945 Dalam Rangka Otonomi Daerah”. Disertasi, (Malang : Pascasarjana Universitas Brawijaya, 2013).

berdasarkan UUD 1945, yang *kedua*, Bagaimana implikasi model pemilihan kepala daerah terhadap otonomi Daerah. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji bahan hukum primer dan sekunder seperti peraturan perundang-undangan, literatur hukum, dan pendapat ahli hukum.

Disertasi ini menyimpulkan bahwa Pasal 18 UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah perubahan, tidak memberikan kepastian hukum tentang model pemilihan kepala daerah sehingga menimbulkan multi tafsir. Hal ini berdampak pada inkonsistensi norma dan praktik politik dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Pemilihan langsung dinilai memicu berbagai persoalan seperti biaya tinggi, konflik, birokrasi tidak stabil, serta pergeseran nilai masyarakat. Oleh karena itu, disarankan rekonstruksi model pemilihan kepala daerah dalam kerangka otonomi daerah dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian sekarang adalah membahas aspek filosofis, historis, dan sosiologis serta menawarkan rekonstruksi model pilkada. Sementara kajian yuridis hanya menitikberatkan pada analisis normatif terhadap pasal konstitusi tanpa membahas aspek implementasi secara luas.

3. Skripsi yang ditulis oleh Andi Muhammad Gian Gilland, 2013, Mahasiswa program studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin Makassar. Skripsi yang berjudul, "*Tinjauan Yuridis Pemilihan*

Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945”.²⁷

Isu hukum penelitian Andi Muhammad Gian Gilland berkaitan dengan mekanisme pemilihan kepala daerah yang ideal menurut prinsip demokrasi dan ketentuan dalam UUD 1945. Terdapat perdebatan apakah pemilihan secara langsung oleh rakyat atau melalui DPRD lebih mencerminkan asas kedaulatan rakyat. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai bentuk pemilihan yang paling sesuai dengan amanat konstitusi serta efektivitas pelaksanaannya di lapangan.

Pada penelitian ini terdapat dua fokus penelitian yang *pertama*, Bagaimana cara melaksanakan pemilihan kepala daerah atau pimpinan daerah (gubernur, bupati, walikota) dan wakilnya masing-masing secara demokratis tanpa berindikasi pemborosan dan tetap menjaga keharmonisan masyarakat?, yang *kedua*, Apakah yang menjadi kendala pemilihan pimpinan daerah (gubernur, bupati, walikota) secara demokratis, baik dalam arti pemilihan langsung maupun pemilihan melalui perwakilan. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji bahan hukum primer dan sekunder seperti peraturan perundang-undangan, literatur hukum, dan pendapat ahli hukum.

Penelitian ini menemukan bahwa pemilihan kepala daerah menurut UUD 1945 dapat dilakukan secara demokratis baik melalui sistem

²⁷ Andi Muhammad Gian Gilland, “Tinjauan Yuridis Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945”. (Skripsi: Universitas Hasanuddin Makassar, 2013).

perwakilan oleh DPRD maupun secara langsung oleh rakyat. Masing-masing metode memiliki kelebihan dan kekurangan. Pemilihan melalui DPRD rawan praktik politik uang dan kurang partisipatif, sedangkan pemilihan langsung menimbulkan masalah biaya tinggi, potensi konflik sosial, dan beban anggaran yang besar. Oleh karena itu, perlu pertimbangan ulang terhadap sistem pemilihan yang paling efektif dan sesuai dengan prinsip demokrasi serta stabilitas masyarakat. Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian sekarang adalah Penelitian ini menambahkan data lapangan dan membandingkan dua sistem pemilihan (langsung dan perwakilan), bukan hanya telaah normatif konstitusi.

4. Skripsi yang ditulis oleh Mihwaranshari, 2010, mahasiswa Fakultas Hukum, Universitas Jember. Skripsi yang berjudul, *Politik Hukum Pemilu di Indonesia (Kajian Yuridis Pasal 22E UUD 1945 dan UU No. 22 Tahun 2007)*.²⁸

Isu hukum pada penelitian Mihwaranshari adalah mengenai kejelasan dan kesesuaian politik hukum penyelenggaraan pemilu di Indonesia dengan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Terdapat pertanyaan yuridis mengenai bagaimana arah politik hukum pembentukan lembaga penyelenggara pemilu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini menjadi penting untuk memastikan penyelenggaraan pemilu yang demokratis, independen, dan sesuai konstitusi. Pada penelitian ini terdapat tiga fokus penelitian

²⁸ Mihwaranshari, "Politik Hukum Pemilu Di Indonesia (Kajian Yuridis Pasal 22E UUD 1945 Dan UU No. 22 Tahun 2007)". (Skripsi: Universitas Jember, 2010).

yang *pertama*, Bagaimanakah politik hukum Pemilu berdasarkan Pasal 22E UUD 1945?, yang *kedua*, bagaimanakah penyelenggaraan Pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu?, yang *ketiga*, bagaimanakah sistem peradilan Partai Politik dan Pemilu di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945. Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif yaitu jenis penelitian yang menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan sebagai sumber utama, dan berfokus pada kajian terhadap norma-norma hukum positif yang berlaku.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa politik hukum pemilu di Indonesia belum sepenuhnya mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi yang substantif sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22E UUD 1945. Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 dinilai masih memiliki kelemahan dari aspek struktur dan independensi kelembagaan penyelenggara pemilu.

Oleh karena itu, perlu dilakukan penguatan lembaga penyelenggara pemilu agar lebih independen dan profesional dalam mewujudkan pemilu yang jujur, adil, dan demokratis. Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian sekarang adalah ini lebih menekankan analisis terhadap ide dan makna, dibandingkan dengan analisis perilaku atau institusi politik, menyoroti disharmoni regulasi, bukan hanya legalitas pilkada menurut UUD 1945.

5. Skripsi yang ditulis oleh Dea Widiati Rahmatika, 2020, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember. Skripsi yang berjudul, “*Sistem Pemilihan Kepala Daerah Asimetris Di Indonesia*”.²⁹

Isu hukum dalam penelitian Dea Widiati Rahmatika ini adalah mengenai bagaimana memastikan bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah asimetris yang berbeda antar daerah tetap sejalan dengan asas pemilihan kepala daerah secara “demokratis” sebagaimana diamanatkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Pada penelitian ini terdapat dua fokus penelitian yang *pertama*, Bagaimana sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia menurut pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945?, yang *kedua*, Bagaimana penerapan sistem pemilihan kepala daerah asimetris di indonesia?. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji bahan hukum primer dan sekunder seperti peraturan perundang-undangan, literatur hukum, dan pendapat ahli hukum.

Sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia fleksibel dan adaptif terhadap kekhasan sosial, budaya, dan daerah. Pemilihan kepala daerah asimetris menunjukkan pengakuan negara terhadap keberagaman daerah, asalkan tetap berpegang pada prinsip-prinsip demokrasi. Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian sekarang adalah mengkaji pemilihan kepala daerah asimetris sebagai bentuk pengakuan negara atas keunikan daerah. Sedangkan mengkaji pemilihan kepala daerah secara

²⁹ Nurul Fitriyani Putri, “Sistem Pemilihan Kepala Daerah Asimetris Di Indonesia”. (Skripsi: Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, 2020).

umum dan mempertanyakan mana yang lebih sesuai dengan demokrasi:

langsung atau melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Tabel 2.1
Perbedaan Penelitian terdahulu

No	Nama, Tahun, dan Asal universitas	Judul dan Isu hukum	Metode Penelitian	Perbedaan
1.	Adnan Mukhsin, 2023, Program Pascasarjana, Universitas Muhammadiyah Mataram.	Kajian Yuridis Tahapan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024. Isu hukumnya ketidakharmonisan antara peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilu dan pilkada, khususnya UU No. 10 Tahun 2016 dan UU No. 7 Tahun 2017. Permasalahan hukum ini muncul karena adanya irisan tahapan antara pemilu dan pilkada serentak tahun 2024 yang berpotensi menimbulkan benturan kewenangan, ketidakefisienan pelaksanaan, serta kerancuan dalam dasar hukum teknis penyelenggaraan. Selain itu, kompleksitas tersebut menguji prinsip-prinsip dasar dalam UUD 1945, terutama mengenai jaminan pelaksanaan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, serta asas demokratis dalam	Penelitian Hukum normatif yang didukung oleh data empiris yaitu pendekatan penelitian hukum yang menggabungkan analisis norma hukum (aturan, prinsip dalam peraturan perundang-undangan) dengan pengumpulan dan analisis data empiris (fakta, observasi, perilaku di masyarakat).	Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian sekarang adalah ini fokus pada format serentak dan praktiknya, bukan pada kajian prinsip-prinsip konstitusional secara langsung.

		memilih kepala daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.		
2.	Amancik, 2013, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Malang.	Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UUD 1945 Dalam Rangka Otonomi Daerah. Isu hukumnya Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, baik dalam redaksi sebelum maupun sesudah perubahan, tidak memberikan kejelasan normatif mengenai bentuk atau mekanisme pemilihan kepala daerah. Ketidakjelasan ini menimbulkan berbagai penafsiran terhadap frasa “dipilih secara demokratis”, yang masih diperdebatkan apakah dimaksudkan sebagai pemilihan langsung oleh rakyat atau melalui lembaga perwakilan seperti DPRD. Di samping itu, terdapat ketidakkonsistenan dan ketidakharmonisan dalam pengaturan perundang-undangan yang mengatur Pilkada, sebagaimana tercermin dalam perbedaan substansi antara UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 22 Tahun	Penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji bahan hukum primer dan sekunder seperti peraturan perundang-undangan, literatur hukum, dan pendapat ahli hukum.	Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian sekarang adalah membahas aspek filosofis, historis, dan sosiologis serta menawarkan rekonstruksi model pilkada. Sementara kajian yuridis hanya menitikberatkan pada analisis normatif terhadap pasal konstitusi tanpa membahas aspek implementasi secara luas.

		2007. Lebih lanjut, pelaksanaan Pilkada secara langsung juga dinilai berpotensi bertentangan dengan prinsip dasar permusyawaratan dan perwakilan yang menjadi bagian fundamental dari sistem demokrasi Pancasila dan amanat konstitusi.		
3.	Andi Muhammad Gian Gilland, 2013, Mahasiswa program studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin Makassar.	Tinjauan Yuridis Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Isu hukumnya mengenai kesesuaian pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dengan prinsip-prinsip hukum yang tertuang dalam UUD 1945, serta bagaimana pelaksanaannya mencerminkan demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.	Penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji bahan hukum primer dan sekunder seperti peraturan perundang-undangan, literatur hukum, dan pendapat ahli hukum.	Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian sekarang adalah Penelitian ini menambahkan data lapangan dan membandingkan dua sistem pemilihan (langsung dan perwakilan), bukan hanya telaah normatif konstitusi.
4.	Mihwaranshari, 2010, mahasiswa Fakultas Hukum, Universitas Jember.	Politik Hukum Pemilu di Indonesia (Kajian Yuridis Pasal 22E UUD 1945 dan UU No. 22 Tahun 2007). Isu hukumnya ketiadaan pengaturan pemilihan kepala daerah secara terus terang atau transparan dalam Pasal 22E UUD	Penelitian yuridis normatif yaitu jenis penelitian yang menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan sebagai sumber utama, dan	Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian sekarang adalah ini lebih menekankan analisis terhadap ide dan makna, dibandingkan dengan analisis perilaku atau institusi politik, menyoroti disharmoni regulasi,

		1945 dan ketidakkonsistenan regulasi pemilu.	berfokus pada kajian terhadap norma-norma hukum positif yang berlaku.	bukan hanya legalitas pilkada menurut UUD 1945.
5.	Dea Widiati Rahmatika, 2020, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember.	Sistem pemilihan kepala daerah asimetris di Indonesia. Isu hukumnya mengenai bagaimana memastikan bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah asimetris yang berbeda antar daerah tetap sejalan dengan asas pemilihan kepala daerah secara “demokratis” sebagaimana diamanatkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.	Penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji bahan hukum primer dan sekunder seperti peraturan perundang-undangan, literatur hukum, dan pendapat ahli hukum.	Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian sekarang adalah mengkaji pemilihan kepala daerah asimetris sebagai bentuk pengakuan negara atas keunikan daerah. Sedangkan satunya mengkaji pemilihan kepala daerah secara umum dan mempertanyakan mana yang lebih sesuai dengan demokrasi: langsung atau melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

B. Kajian Teoretis dan Konseptual

1. Teori Demokrasi

Demokrasi secara umum dipahami sebagai pemerintahan yang berasal dari rakyat. Secara etimologis, demokrasi menggambarkan suatu sistem negara di mana kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Sistem ini dianggap sebagai salah satu bentuk pemerintahan yang paling baik karena memberikan ruang partisipasi yang luas kepada masyarakat dalam proses pengambilan keputusan politik, termasuk dalam pemilihan

pemimpin dan perumusan kebijakan publik.³⁰ Menurut Miriam Budiardjo, demokrasi merupakan sebuah sistem di mana kebijakan umum ditetapkan berdasarkan keputusan mayoritas oleh para wakil rakyat yang diawasi, dan pengawasan tersebut dilakukan secara efektif oleh rakyat melalui pemilihan umum yang berlangsung secara berkala. Pemilihan ini dilandasi oleh prinsip kesetaraan politik dan diselenggarakan dalam suasana yang menjamin kebebasan politik.³¹

Menurut Mohammad Natsir, demokrasi dapat dipahami dalam dua dimensi utama. Pertama, Demokrasi politik, yang menjamin hak-hak dasar warga negara seperti kebebasan berpikir, berbicara, berserikat, dan beragama. Kedua, Demokrasi ekonomi, yang bertujuan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh anggota masyarakat, sehingga setiap orang memiliki kesempatan yang adil dalam kehidupan ekonomi. Demokrasi yang ideal bukan hanya terbatas pada kebebasan dalam berpolitik, tetapi juga harus menjamin kesejahteraan rakyat secara merata. Kedua aspek ini saling melengkapi dan tidak bisa dipisahkan. Tanpa demokrasi ekonomi, kebebasan politik bisa menjadi semu karena masih ada ketimpangan sosial yang menghambat partisipasi rakyat secara penuh. Sebaliknya, keadilan ekonomi pun sulit tercapai jika tidak ada kebebasan politik untuk menyuarkan kepentingan bersama. Oleh karena itu, penerapan demokrasi yang menyeluruh harus mampu menghadirkan keseimbangan antara

³⁰ Aji Deni, *Konsolidasi Demokrasi* (Yogyakarta: Naufan Pustaka, 2016), 3.

³¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), 109.

kebebasan individu dan pemerataan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat.³²

Dalam penerapan demokrasi, terdapat sejumlah prinsip-prinsip yang harus dijalankan, seperti pembagian kekuasaan, pemilu yang bebas, tata kelola yang transparan, jaminan kebebasan individu, peradilan yang independen, keberadaan berbagai partai politik, kesepakatan bersama, persetujuan rakyat, pemerintahan berdasarkan konstitusi, aturan mengenai proses demokratisasi, pengawasan terhadap administrasi negara, perlindungan hak asasi manusia, keberadaan mekanisme politik, serta pemerintahan yang mengedepankan musyawarah. Konsep-konsep demokrasi ini, hingga sekarang, menjadi pijakan utama penerapan demokrasi dalam lingkup kehidupan berbangsa dan bernegara. Gagasan utama dalam penerapan demokrasi adalah kebebasan. Bebas dalam artian terbatas oleh peraturan-peraturan yang telah disepakati bersama. Sehingga, penyampaian pendapat di muka umum, meski dimaknai secara bebas, akan tetapi harus dapat dipertanggung jawabkan. Semua hal ini menjadi ciri khas dari sistem demokrasi yang berjalan dengan baik.³³

Dalam pelaksanaan demokrasi yang baik, sumber daya manusia juga merupakan salah satu memegang peran yang sangat strategis. Demokrasi yang kokoh tidak dapat terwujud tanpa dukungan masyarakat yang memiliki kualitas tinggi, baik dari segi pendidikan, kesadaran politik,

³² Lukman Hakiem, *Kepribadian, Pemikiran, Dan Perjuangan* (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2019), 498.

³³ Fatmawati, *Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia*, (Purwokerto: Cv Pena Persada, 2022), 20.

maupun partisipasi aktif dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, pembangunan sumber daya manusia menjadi landasan penting bagi terciptanya tatanan demokrasi yang stabil dan berkelanjutan.³⁴

Adapun dalam pelaksanaan pilkada secara demokratis, proses tersebut tidak semata-mata dimaknai sebagai sarana untuk memperoleh legitimasi kekuasaan politik, melainkan memiliki peran yang jauh lebih strategis dalam membentuk tatanan pemerintahan yang akuntabel, transparan, dan responsif terhadap aspirasi serta kebutuhan masyarakat. Pemilihan kepala daerah menjadi salah satu wujud nyata dari pelaksanaan kedaulatan rakyat, di mana rakyat diberi ruang dan hak yang sah untuk menentukan pemimpinnya secara langsung. Proses pemilihan yang berlangsung secara jujur, adil, dan terbuka tidak hanya menjamin hak politik warga negara, tetapi juga menjadi jembatan penghubung antara rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi dengan pemerintah sebagai pelaksana amanat rakyat yang wajib bekerja demi kepentingan umum. Oleh karena itu, keberadaan regulasi yang jelas, konsisten, dan sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi konstitusional menjadi sangat penting untuk menjamin bahwa proses pemilihan kepala daerah berjalan secara sah dan berkeadilan. Regulasi yang dirancang dan diterapkan secara cermat tidak hanya memastikan proses pemilihan berjalan secara sah dan berkeadilan, tetapi juga menjadi instrumen penting dalam menjaga integritas sistem pemerintahan daerah agar tetap berada dalam koridor

³⁴ Ayon Diniyanto Dani Muhtada, *Dasar-Dasar Ilmu Negara* (Semarang: BPFH UNNES, 2018), 85–86.

hukum yang berlaku serta menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan keadilan substantif.³⁵

2. Teori Konstitusi

Menurut Jazim Hamidi dan Malik sebagaimana dikutip oleh adam muhsi mengemukakan bahwa istilah konstitusi, konstitusional, dan konstitusionalisme sebenarnya memiliki makna yang hampir sama, tetapi berbeda dalam penerapannya. Konstitusi adalah kumpulan aturan atau ketentuan yang mengatur sistem pemerintahan dan kenegaraan. Jadi, jika ada tindakan atau kebijakan dari seseorang atau penguasa yang tidak sesuai dengan konstitusi, maka hal itu disebut tidak konstitusional. Sedangkan konstitusionalisme adalah paham yang menekankan pentingnya pembatasan kekuasaan pemerintah serta perlindungan terhadap hak-hak rakyat sebagaimana diatur dalam konstitusi.³⁶

Menurut Sri Soemantri sebagaimana dikutip oleh suparto, membagi konstitusi dalam dua pengertian dalam luas dan sempit, yaitu:

- a. Dalam arti luas, menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu Negara, yaitu berupa kumpulan-kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah negara. Peraturan-peraturan tersebut ada yang tertulis sebagai keputusan badan yang berwenang dan ada yang tidak tertulis yang berupa *usages, understanding. Customs, or conventions*.
- b. Dalam arti sempit, dituangkan dalam suatu dokumen, seperti undang-undang dasar.³⁷

³⁵ Cornelis Lay, *Pilkada Langsung Dan Pendalaman Demokrasi* (Yogyakarta: Idabudhiati.Wordpress, 2007), 4.

³⁶ Adam Muhsi, *Teologi Konstitusi Hukum Hak Asasi Manusia Atas Kebebasan Beragama Di Indonesia* (Yogyakarta: LKIS Pelangi Aksara, 2015), 18.

³⁷ Suparto, *Konstitusi Teori, Hukum Dan Perkembangannya* (Jakarta: Bina Karya, 2020), 28.

Menurut K. C Wheare dalam bukunya konstitusi-konstitusi modern yang diterjemahkan oleh Imam Baehaqie. Konstitusi adalah sekumpulan aturan yang membentuk, mengatur, dan mengarahkan jalannya pemerintahan. Sebagian aturan tersebut bersifat legal, artinya diakui dan diterapkan oleh pengadilan. Namun, ada juga yang bersifat non-legal atau ekstra legal, seperti kebiasaan, kesepahaman, adat, atau konvensi. Meskipun tidak diakui secara hukum oleh pengadilan, aturan non-legal ini tetap berperan penting dan sama efektifnya dalam mengatur penyelenggaraan negara.³⁸

Dalam pelaksanaan konstitusi perlu adanya konstitusionalisme yakni adanya pembatasan terkait hukum yang sudah disepakati bersama. Pada zaman modern pelaksanaan konstitusionalisme bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*) yaitu:³⁹

- a. Kesepakatan tentang tujuan dan cita-cita
- b. Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan Negara (*the basis of government*).
- c. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur- prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Tujuan atau cita-cita bersama suatu bangsa dapat berfungsi sebagai panduan utama dalam memulai penerapan prinsip-prinsip konstitusionalisme. Selain itu, hal ini juga dapat menjadi alat evaluasi ketika dalam praktik konstitusionalisme timbul berbagai persoalan.

Konstitusionalisme modern menekankan pentingnya menjaga

³⁸ K. C Wheare Diterjemahkan Oleh Imam Baihaqi, *Konstitusi-Konstitusi Modern* (Bandung: Nusa Media, 2020), 1.

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2010), 21.

keseimbangan yang proporsional, bukan semata-mata mengutamakan kepentingan kelompok mayoritas. Oleh karena itu, pihak mayoritas yang sedang memegang kekuasaan seharusnya juga mempertimbangkan dan melindungi hak serta kepentingan kelompok minoritas. Hal ini penting, karena suatu saat mereka sendiri bisa berada dalam posisi minoritas dan membutuhkan perlindungan yang sama. Keseimbangan politik dalam sistem konstitusional dan hukum ditandai oleh cara penyelesaian konflik dalam masyarakat termasuk konflik politik yang dilakukan secara terbuka dan rasional berdasarkan prinsip-prinsip yang telah disepakati bersama dalam konstitusi. Apabila penyelesaian konflik politik masih dilakukan di luar jalur konstitusional dan kerangka hukum yang tersedia, maka dapat dikatakan bahwa konstitusi dan sistem hukum yang menopangnya belum dijalankan secara efektif, bahkan negara tersebut masih berada dalam tahap sebelum menjadi negara hukum yang sejati.⁴⁰

Sebagai upaya mewujudkan tujuan masyarakatnya, suatu negara menetapkan keberadaan berbagai lembaga negara melalui konstitusi. Agar kekuasaan tidak disalahgunakan, maka kedudukan, fungsi, serta wewenang dari masing-masing lembaga tersebut diatur secara tegas. Pengaturan ini mencerminkan adanya pembatasan kekuasaan yang diberlakukan terhadap setiap institusi politik. Pembatasan tersebut mencakup dua hal yakni :⁴¹

⁴⁰ Suparto, *Konstitusi Teori, Hukum Dan Perkembangannya*, (Jakarta: Bina Karya, 2020),14.

⁴¹ Suparto, *Konstitusi Teori, Hukum Dan Perkembangannya*, (Jakarta: Bina Karya, 2020),39.

- a. Pembatasan kekuasaan yang meliputi isi kekuasaannya
- b. Pembatasan kekuasaan yang berkenaan dengan waktu yang dijalankannya kekuasaan tersebut

Pembatasan kekuasaan dalam konteks substansi berarti bahwa konstitusi secara jelas menetapkan tugas dan wewenang dari setiap lembaga negara. Bahkan lembaga negara yang memiliki posisi dan peran strategis dalam mencapai tujuan negara seperti halnya pemerintah tetap berada dalam pengawasan lembaga perwakilan rakyat. Sementara itu, bentuk pembatasan kedua berkaitan dengan durasi pelaksanaan kekuasaan, yaitu pembatasan dalam hal masa jabatan. Ini mengatur berapa lama suatu lembaga negara atau pejabatnya boleh menjalankan kekuasaan tersebut. Oleh karena itu, dalam jangka waktu tertentu, perlu dilakukan pergantian atau pembaruan terhadap pejabat yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁴²

3. Teori Desentralisasi

Pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan negara perlu dukungan dari berbagai pihak entah dari pusat ataupun daerah. Kerja sama menjadi sesuatu yang tidak terelakkan agar pengelolaan negara dapat berjalan secara optimal dan menghasilkan kondisi yang seimbang di berbagai sektor. Pembangunan yang ideal tidak hanya berfokus pada wilayah perkotaan atau pusat, tetapi juga harus memastikan peran pemerintah daerah berjalan secara efektif. Oleh karena itu, dibutuhkan sinergi yang baik dalam hal kekuasaan, pelimpahan, dan pembagian

⁴² M. Laica Marzuki, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*, Jurnal Konstitusi, Vol 7, No. 4 (2010): 4.

wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tujuannya adalah untuk menciptakan keselarasan pembangunan di seluruh wilayah negara. Untuk mewujudkan hal tersebut, pengaturan kewenangan oleh pemerintah menjadi hal yang sangat penting.⁴³

Pada awalnya, sistem pemerintahan di Indonesia menganut pola sentralisasi, dimana seluruh kewenangan dan pengambilan keputusan berada di tangan pemerintah pusat. Sistem ini, daerah-daerah hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan tanpa memiliki ruang yang cukup untuk menyesuaikan kebijakan dengan kebutuhan dan karakteristik lokal. Sentralisasi dianggap efektif dalam menjaga stabilitas nasional dan keseragaman kebijakan, terutama pada masa awal kemerdekaan dan masa Orde Baru. Seiring berjalannya waktu, sistem ini menunjukkan berbagai kelemahan, seperti lambatnya respons terhadap permasalahan di daerah, kurangnya partisipasi masyarakat lokal, dan munculnya ketimpangan pembangunan antar wilayah.⁴⁴

Kondisi tersebut mendorong lahirnya tuntutan akan sistem pemerintahan yang lebih terbuka, adil, dan responsif terhadap kebutuhan lokal. Melalui gerakan reformasi tahun 1998, Indonesia mulai melakukan perubahan mendasar dalam sistem pemerintahannya. Salah satu perubahan penting adalah penerapan desentralisasi yang ditandai dengan lahirnya kebijakan otonomi daerah. Desentralisasi memberi ruang bagi daerah untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri, termasuk dalam bidang

⁴³ Juriko Abdussamad, *Buku Ajar Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah* (Gorontalo: Cahaya Arsh, 2024), 74.

⁴⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Nusa Media, 2019), 4.

pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik, sesuai dengan potensi dan kebutuhan masyarakat setempat. Peralihan dari sistem sentralisasi ke desentralisasi bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang lebih efektif, demokratis, dan mendekatkan pengambilan keputusan kepada masyarakat. Dengan otonomi yang dimiliki, pemerintah daerah diharapkan dapat mengembangkan inovasi kebijakan, meningkatkan kualitas layanan publik, serta mempercepat pemerataan pembangunan.⁴⁵

Menurut Henry Maddick sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, Desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang atau fungsi tertentu kepada daerah otonom. Maksudnya desentralisasi merupakan suatu mekanisme dalam sistem pemerintahan di mana negara secara sah menyerahkan sebagian kewenangan atau kekuasaan tertentu kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam bidang tertentu. Penyerahan kekuasaan ini dilakukan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, dengan tujuan agar daerah otonom memiliki keleluasaan dalam mengelola kepentingan masyarakatnya sendiri sesuai dengan karakteristik, kebutuhan, dan potensi lokal. Desentralisasi tidak hanya mencerminkan pengakuan atas keberagaman wilayah, tetapi juga sebagai wujud nyata dari prinsip demokrasi yang memberikan ruang partisipasi lebih luas bagi masyarakat daerah dalam proses pengambilan keputusan publik.⁴⁶

⁴⁵ Pandji Santosa, *Teori-Teori Pemerintahan* (Sumedang: Mega Press, 2022), 95.

⁴⁶ Ni'matul Huda, *Desentralisasi secara Umum Dan Desentralisasi Asimetris Di Indonesia* (Yogyakarta: Nusa Media, 2021), 7.

Desentralisasi di bagi menjadi tiga bagian ke dalam beberapa jenis, yakni:⁴⁷

a. Desentralisasi administratif

Desentralisasi ini berarti sebagian wewenang dari pemerintah pusat diberikan kepada lembaga atau instansi di daerah untuk menjalankan tugas tertentu. Meskipun tugas-tugas itu diserahkan ke daerah, lembaga yang melaksanakannya tetap bagian dari pemerintah pusat dan tetap diawasi serta diarahkan oleh pusat. Contohnya, program pembangunan nasional bisa dijalankan oleh kantor kementerian yang ada di daerah, seperti kantor wilayah. Tapi, keputusan penting dan kebijakan utama tetap ditentukan oleh pemerintah pusat.

b. Desentralisasi fiskal

Desentralisasi fiskal adalah pengalihan sebagian dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Tujuannya supaya daerah punya cukup anggaran untuk menjalankan tugas yang sudah diberikan. Pengalihan dana ini bisa dilakukan lewat berbagai cara, seperti lewat Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), atau memberikan kewenangan kepada daerah untuk memungut pajak dan retribusi. Supaya sistem ini berjalan baik, dibutuhkan pengelolaan keuangan yang adil, terbuka, dan bisa dipertanggungjawabkan. Selain itu, pemerintah daerah juga harus mampu mengatur keuangannya dengan baik dan bijak.

c. Desentralisasi politik

Desentralisasi politik adalah proses di mana pemerintah pusat menyerahkan wewenang pengambilan keputusan kepada pemerintah daerah. Ini memberi daerah kebebasan paling besar karena mereka bisa membuat kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kondisi, potensi, dan kebutuhan wilayahnya sendiri. Otonomi daerah adalah bentuk nyata dari desentralisasi politik, di mana pemerintah daerah diberi hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan warganya. Di Indonesia, desentralisasi politik ini dijamin oleh konstitusi dan menjadi dasar bagi daerah untuk menjalankan pemerintahan secara mandiri, namun tetap dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penerapan desentralisasi melalui pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah memainkan peranan penting dalam mewujudkan pemerintahan yang lebih terbuka dan responsif

⁴⁷ Agus Saputra, *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Dalam Perspektif Hukum Tata Negara* (Indramayu: Pt Adab Indonesia, 2025), 6–8.

terhadap kondisi lokal. Adanya kewenangan ini, pemerintah daerah diharapkan mampu menyusun kebijakan publik yang lebih selaras dengan kebutuhan serta harapan masyarakatnya, karena kebijakan tersebut dirancang berdasarkan pemahaman langsung atas situasi yang dihadapi di wilayahnya. Kemandirian daerah yang meningkat sebagai akibat dari berkurangnya ketergantungan terhadap pusat juga mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan yang lebih profesional dan efisien. Pemerintah daerah dituntut untuk menunjukkan kapabilitasnya dalam melaksanakan fungsi-fungsi pelayanan publik secara maksimal dan akuntabel. Dampaknya, kualitas pelayanan kepada masyarakat cenderung mengalami perbaikan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun kepuasan pengguna layanan. Hal ini pada akhirnya memperkuat semangat demokrasi dan otonomi yang menjadi fondasi utama dari sistem desentralisasi.⁴⁸

Penerapan desentralisasi dalam sistem pemerintahan tidak berarti meninggalkan sepenuhnya prinsip sentralisasi. Keduanya bukan hal yang saling bertentangan, melainkan saling melengkapi. Pada dasarnya, desentralisasi tidak bisa berjalan tanpa adanya sentralisasi, karena jika semua kewenangan diserahkan ke daerah tanpa kendali dari pusat, bisa menimbulkan perpecahan atau disintegrasi. Oleh karena itu, meskipun otonomi daerah memberi kebebasan dan keleluasaan bagi daerah untuk mengambil inisiatif, tetap diperlukan arahan dan pengawasan dari

⁴⁸ Ni'matul Huda, *Desentralisasi secara Umum Dan Desentralisasi Asimetris Di Indonesia*, (Yogyakarta: Nusa Media, 2021), 17.

pemerintah pusat agar kewenangan itu tidak berubah menjadi kekuasaan penuh seperti negara sendiri. Otonomi daerah dan pembentukan daerah otonom adalah hasil kebijakan dari pemerintah pusat. Meskipun begitu, hubungan antara daerah otonom dan pemerintah pusat bersifat timbal balik dan saling terkait sebagai sesama organisasi pemerintahan.⁴⁹

4. Teori Maslahat

Maslahat merupakan salah satu asas utama yang digunakan dalam menetapkan hukum dan kebijakan yang tidak diatur secara tegas dalam nash (Al-Qur'an maupun Hadits). Menurut Al-Buṭi, maslahat secara etimologis didefinisikan sebagai segala sesuatu yang mengandung manfaat, baik dengan meraih manfaat tersebut maupun dengan menghindari atau melindungi diri dari bahaya atau penderitaan. Secara teknis, kata maslahat dapat diartikan sebagai mempertahankan makna atau prinsip syariah, yaitu meraih manfaat atau mencegah bahaya.⁵⁰ Dalam kitab Al-Mustaṣfa min 'ilm Al-Uṣul, Imam Al-Ghazali berpendapat bahwa maslahat adalah pernyataan tentang meraih manfaat dan menghindari bahaya. Imam Al-Ghazali memandang maslahat hanya sebagai metode dalam membuat hukum, bukan sebagai sumber hukum.⁵¹

فَإِذَا ضَيِّعَتْ الْأَمَانَةُ فَأَنْتَظِرُ السَّاعَةَ قَالَ كَيْفَ إِصَاعَتُهَا قَالَ إِذَا وَصِدَ الْأَمْرُ إِلَى غَيْرِ أَهْلِهِ
فَأَنْتَظِرُ السَّاعَةَ

⁴⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Nusa Media, 2019), 13.

⁵⁰ Abbas Arfan, *Maslahah Dan Batasan-Batasannya Menurut Al-Buṭhī*, De Jure, Jurnal Syariah Dan Hukum, Vol 5, No. 1 (2013): 87.

⁵¹ Akbar Syarif Dan Ridzwan Ahmad, *Konsep Maslahat Dan Mafsadah Menurut Imam Alghazali*, Jurnal Tsaqafah, Vol 13, No. 2 (2017): 354.

Artinya : Apabila amanah sudah hilang, maka tunggulah terjadinya kiamat”. Orang itu (Arab Badui) bertanya, “Bagaimana hilangnya amanat itu?” Nabi saw menjawab, “Apabila suatu urusan diserahkan bukan kepada ahlinya, maka tunggulah terjadinya kiamat.” (HR. Al-Bukhari).

Hadits tersebut mengandung pesan moral dan prinsip tata kelola yang sangat relevan dengan konsep modern mengenai hak pilih dalam sistem demokrasi. Hadis ini menekankan bahwa keberlangsungan suatu komunitas atau negara sangat bergantung pada bagaimana masyarakat menyerahkan amanah kepemimpinan kepada individu yang benar-benar layak, berkompeten, dan memiliki integritas.

Maslahat sangat penting untuk menilai sejauh mana sistem pemilihan kepala daerah, baik langsung maupun melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), memberikan manfaat nyata bagi masyarakat. Pemilihan kepala daerah secara langsung, misalnya, dapat dipandang sebagai bentuk masalah mu'tabarrah (manfaat yang diakui syariat) karena memungkinkan partisipasi publik yang luas, memperkuat legitimasi kepemimpinan, dan mendorong akuntabilitas serta transparansi dalam pemerintahan daerah. Pemimpin yang dipilih langsung oleh rakyat cenderung memiliki ikatan emosional dan tanggung jawab moral untuk menjamin kesejahteraan masyarakatnya.⁵²

Kepentingan umum (masalah) juga menuntut keseimbangan antara manfaat dan mudharat. Adapun pilkada secara langsung mengakibatkan biaya politik yang tinggi, konflik horizontal, atau praktik politik uang,

⁵² Asmawi, *Konseptualisasi Teori Masalah*, Salam: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I, Vol 1, No. 2 (2014): 356,

diperlukan ijtihad baru untuk menemukan mekanisme yang paling mengutamakan kepentingan umum (*masalahah 'ammah*). Perihal ini, Islam memberikan kelonggaran melalui konsep maslahat mursalah, yaitu kebijakan yang ditetapkan untuk kemaslahatan rakyat, sekalipun tanpa justifikasi yang jelas, selama tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariah dan nilai-nilai keadilan sosial.⁵³

Penentuan sistem pilkada dalam maslahat harus berorientasi pada tujuan kepentingan umum (*maqasid al-syariah*), bukan semata-mata pada efisiensi politik atau kepentingan elit. Pemerintah dan pembuat kebijakan wajib mempertimbangkan dampak jangka panjang terhadap stabilitas sosial, kesejahteraan masyarakat, dan keadilan politik. Oleh karena itu, setiap perubahan sistem pemilihan kepala daerah, baik melalui model langsung maupun melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), harus dinilai berdasarkan sejauh mana sistem tersebut memberikan manfaat yang lebih besar bagi rakyat dan meredam potensi keresahan sosial.⁵⁴

Penerapan teori maslahat dalam sistem pemerintahan Indonesia sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi konstitusional, yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dan keadilan sosial, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Keduanya memiliki tujuan yang sama yakni menjamin kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu,

⁵³ Abbas Arfan, *Maslahah Dan Batasan-Batasannya Menurut Al-Bûthî*, De Jure, Jurnal Syariah Dan Hukum, Vol 5, No. 1 (2013): 92.

⁵⁴ Akbar Syarif Dan Ridzwan Ahmad, *Konsep Maslahat Dan Mafsadah Menurut Imam Alghazali*, Jurnal Tsaqafah, Vol 13, No. 2 (2017): 360.

teori maslahat dapat menjadi landasan moral dan filosofis untuk mengkaji pelaksanaan pemilihan kepala daerah, memastikan bahwa sistem yang diterapkan tidak hanya sah secara hukum tetapi juga bermakna secara etis dan religius.⁵⁵

5. Konsep Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Kepala Daerah merupakan perwujudan konkret dari praktik demokrasi di Indonesia, yang memberi ruang bagi rakyat untuk secara langsung memilih pemimpinnya di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Proses ini menjadi sarana penting dalam menyalurkan kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Pemilihan kepala daerah yang digelar secara langsung, rakyat dapat berpartisipasi dalam penentuan kepala daerah. Selain itu, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung juga memberikan dampak yang signifikan terhadap pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, serta juga merupakan merupakan perwujudan asas responsibilitas dan akuntabilitas.⁵⁶

Pemilihan kepala daerah secara langsung mencerminkan bahwa kepala daerah terpilih memiliki tanggung jawab langsung kepada rakyat yang memilihnya. Sistem ini memiliki sejumlah keunggulan, seperti memutus dominasi politik oligarki, menciptakan keseimbangan kekuasaan yang lebih setara dengan DPRD, serta memberikan legitimasi yang kuat karena diperoleh langsung dari masyarakat. Selain itu, mekanisme ini

⁵⁵ Amiruddin Aminullah, *Urgensi Maslahat Dalam Pengembangan Hukum Islam*, Dirasat Islamiah: Jurnal Kajian Keislaman, Vol 2, No. 2 (2021): 68.

⁵⁶ Ayu Widowati Johannes, *Pilkada Mencari Pemimpin Daerah* (Bandung: Cendekia Press, 2020), 82.

mendorong lahirnya pemimpin daerah yang akuntabel dan lebih peka terhadap kebutuhan serta aspirasi warga. Pelaksanaan perdana pemilihan kepala daerah langsung dimulai pada tahun 2005. Dalam kurun waktu antara tahun 2005 hingga Juni 2006, pemilihan ini telah berlangsung di 250 daerah di Indonesia, yang terdiri dari 10 provinsi, 202 kabupaten, dan 38 kota.⁵⁷

Mekanisme ini menjamin pemenuhan hak politik warga negara untuk memilih dan dipilih dalam jabatan publik. Dalam kerangka demokrasi lokal, pemilihan kepala daerah menjadi instrumen penting yang diharapkan dapat mewujudkan kepala daerah yang memiliki kapasitas dan kapabilitas memimpin daerahnya dengan penuh integritas yang berkomitmen membangun daerahnya dan menyejahterakan masyarakatnya. Oleh karena itu, pilkada dapat dipandang sebagai inovasi dalam pembangunan politik yang memperluas ruang partisipasi rakyat dalam menentukan pemimpin di tingkat daerah.⁵⁸

Gagasan mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung pada dasarnya muncul sebagai kelanjutan dari dorongan kuat untuk meningkatkan mutu demokrasi di tingkat lokal. Sistem ini diharapkan mampu menghasilkan pemimpin yang memiliki integritas dan memperoleh dukungan nyata dari masyarakat. Selain itu, pilkada langsung dimaksudkan sebagai sarana regenerasi kepemimpinan politik, sehingga memungkinkan individu terbaik di daerah untuk tampil. Harapannya,

⁵⁷ Johannes, *Pilkada Mencari Pemimpin Daerah* (Bandung: Cendekia Press, 2020), 84.

⁵⁸ Achmad Dodi Haryadi, *Demokrasi Lokal* (Jakarta: Konpress, 2012), 128.

pemilu ini juga dapat melahirkan figur-figur yang jujur dan bersih. Semua tujuan tersebut bertumpu pada cita-cita bersama untuk menjamin hak-hak dasar individu, menumbuhkan moralitas otonom, dan pada akhirnya menciptakan kemakmuran serta kesejahteraan bagi seluruh warga.⁵⁹

Perhatian terhadap dinamika transisi di tingkat daerah berangkat dari keyakinan bahwa demokrasi lokal merupakan landasan penting bagi terwujudnya demokrasi nasional, sebagaimana dijelaskan oleh Brian C. Smith. Pendekatan fungsional ini berakar pada anggapan bahwa peningkatan kualitas demokrasi di daerah akan berdampak positif terhadap demokrasi secara nasional. Berdasarkan berbagai studi di sejumlah negara, Brian C. Smith mengemukakan empat alasan mendasar: Pertama, demokrasi di tingkat lokal berperan sebagai sarana pendidikan politik yang efektif bagi warga negara dalam masyarakat demokratis. Kedua, pemerintah daerah berfungsi sebagai pengimbang terhadap dominasi pemerintah pusat serta potensi munculnya tindakan anti-demokrasi dalam sistem pemerintahan yang cenderung sentralistik. Fenomena ini khususnya tampak selama masa transisi dari rezim otoriter menuju sistem demokratis, di mana pemerintah daerah memperoleh posisi tawar yang lebih kuat terhadap kekuasaan dan otoritas pemerintah pusat. Alasan ketiga adalah bahwa demokrasi di tingkat lokal dinilai mampu menghadirkan partisipasi publik yang lebih intensif dibandingkan dengan di level nasional. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa komunitas di daerah biasanya lebih

⁵⁹ Parbuntian Sinaga, Fakultas Hukum, And Universitas Krisnadwipayana, *Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945*, Binamulia Hukum, Vol 7, No. 1 (2018): 21.

kecil dan warganya saling mengenal, sehingga partisipasi yang terjadi dianggap lebih substansial. Sedangkan alasan keempat menunjukkan bahwa gagasan mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan kelanjutan dari dorongan kuat untuk memperkuat kualitas demokrasi di wilayah-wilayah lokal.⁶⁰

6. Makna Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu instrumen utama dalam sistem pemerintahan demokratis, khususnya dalam konteks desentralisasi politik. Pemilihan kepala daerah bukan hanya proses elektoral untuk memilih pemimpin lokal, tetapi juga mengandung makna yang lebih dalam sebagai perwujudan dari prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, partisipasi politik, akuntabilitas, dan representasi. Untuk merealisasikan prinsip-prinsip tersebut maka dibentuklah suatu sistem pemilihan yang bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat dan pemimpin-pemimpin rakyat baik di daerah maupun di pusat secara demokratis.⁶¹

Makna demokratis dalam pemilihan kepala daerah tidak seharusnya dilaksanakan secara langsung, tetapi demokrasi tersebut disesuaikan dengan filosofi dan budaya negara Indonesia sebagaimana cita-cita bangsa pada saat didirikan dengan landasan filosofi Pancasila. Sejak diberlakukannya otonomi daerah, pilkada langsung menjadi sarana

⁶⁰ Setyagama, *Pembaruan Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Di Indonesia* (Yogyakarta: LKIS Pelangi Aksara), 136.

⁶¹ Suratin Eko Supono, *Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia* (Yogyakarta: ANDI, 2023), 3.

penting dalam memperkuat tata kelola pemerintahan lokal. Kepala daerah yang terpilih secara langsung cenderung memiliki legitimasi politik yang lebih kuat, karena mereka dipilih berdasarkan kehendak masyarakat, bukan ditentukan oleh partai politik atau legislatif semata. Hal ini turut mendorong kepala daerah untuk lebih responsif dan bertanggung jawab terhadap kebutuhan warga di wilayahnya..⁶²

Memperhatikan ketentuan pemilihan kepala daerah yang merupakan rezim pemerintahan daerah, maka pelaksanaan pemilihan kepala daerah diserahkan kepada daerahnya masing-masing sesuai dengan ragam adat dan budayanya daerah-daerah yang bersangkutan. Hal ini, meskipun pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung, tetapi pelaksanaan disesuaikan dengan keragaman budaya masyarakat yang bersangkutan dan tidak diseragamkan atau disamakan semua daerah secara langsung. Misalnya di Provinsi Aceh, terkait proses pencalonan kepala daerah memiliki kekhususan tersendiri, di mana calon-calon pemimpin daerah dapat berasal dari partai politik lokal yang diakui secara sah dalam kerangka otonomi khusus yang dimiliki oleh daerah tersebut..⁶³

Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami bahwasanya kedua sistem pemilihan kepala daerah tersebut yakni baik secara langsung maupun tidak langsung sama-sama bersifat demokratis dan juga sesuai dengan sila keempat dalam Pancasila. Pancasila sebagai ideologi terbuka tidak menentukan secara rinci bentuk atau mekanisme pemilihan,

⁶² Achmad Dodi Haryadi, *Demokrasi Lokal* (Jakarta: Konpress, 2012), 189.

⁶³ Zulfikar, *Untung Rugi Pilkada Langsung Dan Dipilih Oleh Dprd* (Jakarta: Tempo Publishing), 78.

melainkan hanya memberikan pedoman dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Penerapan nilai-nilai Pancasila dalam sistem politik dan pemerintahan dapat bervariasi, selama tetap berlandaskan pada semangat musyawarah, keadilan, dan kedaulatan rakyat. Pilihan mekanisme pemilihan tersebut sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial, budaya, dan perkembangan moral politik masyarakat yang terus berubah seiring waktu.⁶⁴

7. Asas Luber dan Jurdil

Pilkada merupakan salah satu instrumen penting dalam pelaksanaan demokrasi lokal di Indonesia. Pilkada menjadi wadah bagi rakyat untuk secara langsung menentukan siapa yang layak memimpin daerah mereka, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Agar proses ini berjalan secara demokratis, maka diperlukan pedoman yang menjamin keterbukaan, partisipasi yang setara, serta hasil yang dapat dipercaya. Salah satu pedoman yang menjadi acuan ideal dalam pelaksanaan pilkada adalah prinsip LUBERJURDIL, yakni Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil. Prinsip LUBERJURDIL bukan hanya sekadar asas prosedural, tetapi merupakan cerminan dari nilai-nilai demokrasi yang substansial. Asas ini menjamin bahwa proses pilkada tidak hanya sah secara teknis, tetapi juga bermoral secara politik.⁶⁵

⁶⁴Suratin Eko Supono, *Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia* (Yogyakarta: ANDI, 2023), 5.

⁶⁵ Izzaty And Nugraha, *Perwujudan Pemilu Yang Luberjurdil Melalui Validitas Daftar Pemilih Tetap*, Jurnal Suara Hukum, Vol 1, No. 2 (2019):157.

Asas langsung mengandung arti bahwa rakyat sebagai pemilih memberikan suaranya sendiri secara langsung tanpa perwakilan atau perantara. Proses ini menempatkan rakyat sebagai aktor utama dalam menentukan arah kepemimpinan di daerahnya. Dengan sistem ini, pemilih tidak hanya menjadi penonton, melainkan berperan aktif dalam proses politik. Hal ini penting karena dengan memberikan suara secara langsung, pemilih memiliki ikatan moral terhadap pilihannya dan merasa turut bertanggung jawab atas arah kebijakan dan pembangunan daerah di masa mendatang. Pelaksanaan asas langsung juga mempersempit peluang manipulasi suara oleh pihak-pihak tertentu. Setiap individu memiliki hak yang sama untuk memberikan pilihan secara pribadi, yang berarti bahwa suara mereka tidak bisa diklaim atau dimanfaatkan oleh aktor politik lain. Dalam konteks daerah yang plural, asas langsung memperkuat posisi rakyat sebagai pemilik kedaulatan yang sejati dalam menentukan siapa pemimpin yang mereka percayai.⁶⁶

Pilkada yang berasaskan umum memastikan bahwa setiap warga daerah yang memenuhi syarat memiliki hak untuk memilih tanpa adanya diskriminasi. Tidak boleh ada pembatasan berdasarkan latar belakang suku, agama, jenis kelamin, status ekonomi, atau afiliasi politik. Asas ini menciptakan kesetaraan di antara seluruh pemilih sebagai warga negara yang memiliki hak dan kedudukan yang sama dalam menentukan pemimpin daerahnya. Asas umum juga memperkuat partisipasi masyarakat

⁶⁶ Andi Muhammad Safwan Et Al., *Analisis Hukum Asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, Adil Dalam Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019*, Bhirawa Law Journal, Vol 2, No. 2 (2021): 138.

secara menyeluruh. Semakin luas cakupan hak pilih, semakin tinggi pula legitimasi yang dapat diperoleh oleh kepala daerah terpilih. Pentingnya memastikan bahwa semua warga negara yang telah memenuhi kriteria usia dan kewarganegaraan mendapatkan akses dan kesempatan yang setara untuk menggunakan hak pilihnya. Tanpa asas umum, pilkada berisiko menciptakan ketimpangan politik dan keterasingan sosial.⁶⁷

Asas bebas menegaskan bahwa setiap pemilih memiliki kebebasan untuk memilih calon kepala daerah sesuai dengan hati nurani, tanpa tekanan, intimidasi, paksaan, atau pengaruh dari pihak mana pun. Hal ini sangat krusial, terutama di wilayah-wilayah yang masih memiliki relasi kuasa kuat antara elite lokal dengan masyarakat, seperti tokoh adat, tokoh agama, atau elite politik setempat. Pilkada yang tidak menjamin kebebasan akan melahirkan hasil yang tidak mencerminkan kehendak rakyat yang sebenarnya. Pemilih harus merasa aman, tenang, dan merdeka dalam menentukan pilihannya. Oleh karena itu, kebebasan dalam memilih bukan hanya persoalan teknis, melainkan juga berkaitan dengan iklim sosial dan budaya yang mendukung terciptanya ruang publik yang demokratis.⁶⁸

Asas rahasia menekankan bahwa pilihan yang diberikan oleh pemilih dalam bilik suara tidak boleh diketahui oleh pihak lain. Prinsip ini menjaga otonomi pribadi setiap individu dalam menentukan pilihannya

⁶⁷ Andi Muhammad Safwan Et Al., *Analisis Hukum Asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, Adil Dalam Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019*, Bhirawa Law Journal, Vol 2, No. 2 (2021): 140.

⁶⁸ Edward Aspinall, *Demokrasi Indonesia Dalam Kapasitas Pemilu Yang Luberjurdil*, Jolasos, Vol 1, No. 1 (2014): 16.

tanpa rasa takut atau tekanan sosial. Kerahasiaan suara memberikan rasa aman bagi pemilih untuk mengekspresikan kehendaknya secara jujur. Asas ini sangat penting untuk mencegah praktik-praktik seperti politik uang, intimidasi, atau mobilisasi massa yang dapat mengganggu integritas pemilihan. Ketika pemilih merasa bahwa pilihannya dilindungi, maka kepercayaan terhadap proses pilkada akan meningkat. Sebaliknya, apabila asas ini dilanggar, maka integritas pilkada bisa dipertanyakan dan legitimasi kepala daerah terpilih menjadi lemah.⁶⁹

Kejujuran merupakan asas fundamental yang menjamin bahwa semua proses dalam pilkada dijalankan secara benar dan tidak direayasa. Asas jujur menuntut integritas dari seluruh elemen yang terlibat, mulai dari penyelenggara, peserta, hingga pemilih. Tidak boleh ada manipulasi data pemilih, kecurangan dalam penghitungan suara, kampanye hitam, ataupun penyalahgunaan wewenang. Dalam praktiknya, pilkada yang jujur menuntut adanya transparansi dalam tahapan pemilihan, distribusi logistik, rekapitulasi suara, dan penyelesaian sengketa. Kejujuran juga berkaitan dengan komitmen moral dari para calon kepala daerah untuk tidak menggunakan cara-cara yang tidak etis demi kemenangan. Hanya dengan asas jujur, hasil pilkada dapat diterima oleh semua pihak sebagai hasil yang sah dan bermartabat.⁷⁰

⁶⁹ Linlin Maria And Marendra, *Buku Pintar Pemilu Dan Demokrasi, Komisi Pemilihan Umum Kota Bogor* (Bogor: KPU Bogor, 2020), 15.

⁷⁰ Linlin Maria And Marendra, *Buku Pintar Pemilu Dan Demokrasi, Komisi Pemilihan Umum Kota Bogor* (Bogor: KPU Bogor, 2020), 15.

Asas adil dalam pilkada berarti semua pihak yang terlibat diperlakukan setara dan tidak ada yang diistimewakan. Setiap calon kepala daerah harus diberi ruang yang sama untuk berkampanye, mengakses media, dan berinteraksi dengan masyarakat. Penyelenggara pilkada juga wajib bersikap netral dan tidak memihak kepada salah satu kandidat. Begitu pula pemilih, hak mereka untuk memilih harus dihormati tanpa tekanan atau perlakuan diskriminatif. Keadilan dalam pilkada juga mencakup aspek keuangan, penggunaan fasilitas publik, serta pengawasan pelanggaran. Apabila ada ketimpangan yang mencolok dalam hal ini, maka pilkada berisiko menjadi ajang persaingan yang tidak sehat dan hanya menguntungkan kelompok tertentu. Oleh karena itu, asas adil harus benar-benar dijaga untuk memastikan bahwa pilkada bukan hanya legal, tetapi juga etis.⁷¹

Prinsip LUBERJURDIL dalam pemilihan kepala daerah sangat penting karena menjadi dasar utama untuk memastikan pilkada benar-benar mencerminkan keinginan rakyat. Jika asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dijalankan dengan baik, maka pilkada tidak hanya sekadar memilih pemimpin, tapi juga menjadi sarana pendidikan politik, meningkatkan keterlibatan masyarakat, serta memperkuat demokrasi di tingkat daerah. Kepala daerah yang terpilih melalui proses ini tidak hanya sah secara hukum, tapi juga diakui dan dipercaya oleh masyarakat sebagai wakil mereka. Sebaliknya, jika prinsip ini diabaikan, pilkada bisa

⁷¹ Fitriyah, *Teori Dan Praktik Pemilihan Umum Di Indonesia* (Yogyakarta: Deepublish, 2016), 1.

disalahgunakan oleh kelompok-kelompok tertentu untuk kepentingan sendiri dan akhirnya merusak kepercayaan masyarakat terhadap demokrasi.⁷²



⁷² Edward Aspinall, *Demokrasi Indonesia Dalam Kapasitas Pemilu Yang Luberjurdil*, Jolasos, Vol 1, No. 1 (2014): 13.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Pendekatan dan Jenis Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menempatkan hukum sebagai suatu sistem norma. Jenis penelitian ini dilakukan dengan cara menelaah data sekunder dan berbagai sumber pustaka yang relevan dengan permasalahan hukum yang dikaji.⁷³ Peter Mahmud Marzuki mengemukakan bahwa pada penelitian hukum normatif adalah proses untuk menemukan suatu aturan hukum, maupun doktrin-doktrin yang dianggap pantas.⁷⁴ Oleh karena itu, penelitian ini lebih menekankan pada kajian teoritis terhadap norma hukum yang berlaku.

Penelitian menggunakan metode penelitian normatif karena penelitian ini lebih menitikberatkan pada analisis terhadap aturan-aturan hukum yang berlaku, bukan pada pengumpulan data langsung dari lapangan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menelaah dan memahami bagaimana aturan hukum, terutama yang tercantum dalam UUD 1945 dan undang-undang terkait lainnya, mengatur tentang pemilihan kepala daerah. Melalui pendekatan ini, peneliti mengkaji isi pasal-pasal dalam peraturan hukum, prinsip-prinsip hukum yang relevan, serta sejauh mana aturan-

⁷³ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram : Mataram University Press, 2020), 45.

⁷⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi 1*, (Jakarta: Kencana Perdana Group, 2005), 57

aturan tersebut sesuai dengan nilai-nilai dasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

2. Pendekatan Penelitian

a. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan cara mempelajari berbagai peraturan dan regulasi yang berhubungan dengan masalah hukum yang sedang diteliti atau dibahas.⁷⁵ Pendekatan ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana hukum positif mengatur suatu persoalan tertentu. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat menelaah kesesuaian, kekosongan, atau bahkan konflik antaraturan hukum. Dengan demikian, pendekatan perundang-undangan menjadi dasar utama dalam memahami legalitas suatu peristiwa hukum secara normatif.

Penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan karena topik yang dibahas berhubungan erat dengan aturan hukum. Peneliti menelaah berbagai peraturan yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah, seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-Undang mengenai Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Melalui pendekatan ini, peneliti bisa memahami bagaimana hukum menetapkan tata cara pelaksanaan pilkada di Indonesia.

⁷⁵ Muhaemin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram : Mataram University Press, 2020), 56.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini didasarkan pada berbagai pandangan dan ajaran yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan dan ajaran tersebut, peneliti dapat menemukan ide-ide yang membantu memahami pengertian, konsep, dan prinsip hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Pemahaman terhadap pandangan dan ajaran hukum ini menjadi dasar bagi peneliti untuk menyusun argumen hukum dalam menyelesaikan suatu persoalan hukum.⁷⁶

Penelitian menggunakan pendekatan konseptual untuk menelusuri pemahaman dan gagasan dasar yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah. Pendekatan ini berguna untuk mengetahui konsep-konsep penting seperti demokrasi, otonomi daerah, dan kedaulatan rakyat yang menjadi dasar pembentukan aturan pilkada di Indonesia.

c. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan mempelajari latar belakang dan perkembangan aturan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Pendekatan ini membantu peneliti memahami dasar pemikiran dan nilai-nilai yang melatarbelakangi terbentuknya suatu aturan atau konsep yang sedang dikaji. Pendekatan historis diperlukan kalau memang peneliti menganggap bahwa pengungkapan filosofi dan pola pikir ketika sesuatu yang dipelajari itu dilahirkan memang mempunyai

⁷⁶ Gunardi, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta Selatan : Damara Press, 2022), 49.

relevansi dengan masa kini. Isu mengenai pilkada yang dipilih oleh DPRD dikaitkan dengan Undang-undang pilkada, misalnya perlu pendekatan historis mengenai pilkada tersebut. Pendekatan historis dilakukan dengan menelusuri sejarah suatu lembaga hukum dari masa ke masa. Pendekatan ini membantu peneliti memahami dasar pemikiran atau nilai-nilai yang melatarbelakangi perkembangan aturan hukum. Dengan cara ini, peneliti juga bisa melihat bagaimana perubahan dan perkembangan pandangan yang memengaruhi lahirnya aturan hukum tersebut.⁷⁷

Penelitian menggunakan pendekatan historis digunakan untuk melihat perjalanan aturan dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dari masa ke masa. Dengan menelusuri sejarahnya, peneliti dapat memahami bagaimana sistem pilkada di Indonesia mengalami perubahan dan apa saja faktor yang memengaruhi pembentukan aturan yang berlaku saat ini.

B. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum adalah segala hal yang digunakan peneliti untuk mempelajari dan menganalisis hukum yang berlaku. Dalam penelitian hukum normatif, cara penggunaan bahan hukum memiliki metode tersendiri yang berbeda dari penelitian hukum empiris atau penelitian sosial lainnya. Perbedaan tersebut muncul karena setiap jenis penelitian hukum bergantung pada karakter dan jenis bahan hukum yang digunakan dalam proses

⁷⁷ Gunardi, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta Selatan : Damara Press, 2022), 48.

analisisnya.⁷⁸ Berikut merupakan bahan-bahan hukum dalam penelitian normatif:

1. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang utama, sebagai bahan hukum yang bersifat autoritatif, yakni bahan hukum yang mempunyai otoritas,⁷⁹ Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan semua dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum. Berikut merupakan bahan hukum dalam penelitian ini:

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, Pasal 18 Ayat 4, Tentang Pilkada.
- b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Pasal 1 Ayat 1, Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara 57, Tambahan Lembaran Negara 5678.
- c. Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 13 Tahun 2012, Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Lembaran negara 170, Tambahan Lembaran Negara 5339.
- d. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan turunannya, Lembaran Negara 62, Tambahan Lembaran Negara 4633.
- e. Undang-Undang No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang menjadi Ibukota NKRI, Lembaran Negara 93, Tambahan Lembaran Negara 4744.

⁷⁸ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram : Mataram University Press, 2020), 57.

⁷⁹ Gunardi, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta Selatan : Damara Press, 2022),

2. Bahan Hukum Sekunder, adalah dokumen atau bahan hukum yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara langsung namun dokumen tersebut dapat memberikan penjelasan terhadap Bahan Hukum Primer Seperti : Buku-buku, Artikel, Jurnal, Hasil penelitian, makalah dan lain sebagainya yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas.⁸⁰
3. Bahan Hukum Tersier, merupakan bahan hukum yang membantu memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum serta kamus bahasa.

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier dan/atau bahan non hukum. Teknik ini bertujuan untuk mengumpulkan informasi hukum yang diperlukan sebagai dasar analisis dalam menjawab permasalahan hukum yang diteliti. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca seperti buku dari perpustakaan UIN Khas Jember, perpustakaan bondowoso, perpustakaan unej, perpustakaan digital nasional (IPUSNAS) yang merupakan aplikasi perpustakaan digital berbasis media sosial menelaah, mencatat, membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia⁸¹

⁸⁰ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram : Mataram University Press, 2020), 60.

⁸¹ Gunardi, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta Selatan : Damera Press, 2022),

D. Analisa Bahan Hukum

Adapun untuk mempertahankan konsistensi sebagai penelitian hukum normatif, teknik analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan metode deskriptif kualitatif. Dalam metode ini, data dan informasi dikelompokkan sesuai dengan masalah hukum yang dibahas, kemudian dilakukan penafsiran atau interpretasi terhadap bahan hukum, terutama untuk melihat adanya kekosongan atau kelemahan hukum di dalamnya. Selanjutnya, dilakukan penafsiran secara mendalam terhadap bahan-bahan hukum yang relevan guna memahami substansi hukumnya, termasuk untuk mengidentifikasi adanya kekosongan, ketidaksesuaian, atau ketidakharmonisan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat menarik kesimpulan hukum secara logis dan sistematis berdasarkan norma yang ada maupun melalui doktrin hukum yang mendukung.

BAB IV PEMBAHASAN

A. Rasiolegis Demokrasi Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18

Ayat (4) UUD 1945

1. Pemilihan Kepala Daerah dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945

Salah satu wujud konkret dari prinsip kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan daerah adalah mekanisme pemilihan kepala daerah. Sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, rakyat berhak menentukan siapa yang akan memimpin jalannya roda pemerintahan di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Konstitusi Indonesia memberikan dasar normatif bagi mekanisme tersebut melalui pengaturan dalam UUD 1945. Ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah secara khusus tercantum dalam Pasal 18 ayat (4), yang menjadi landasan konstitusional bagi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia.⁸²

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.⁸³ Rumusan ini menjadi dasar konstitusional mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia. Akan tetapi, UUD 1945 tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai arti frasa dipilih secara demokratis, sehingga menimbulkan beragam interpretasi dalam praktik ketatanegaraan. Frasa ini dapat bermakna ganda (ambiguous) artinya ada

⁸² Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 18 ayat (4).

⁸³ Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 18 ayat (4).

alternatif bisa dipilih langsung atau tidak langsung perwakilan dengan ketentuan demokratis.⁸⁴

Makna dipilih secara demokratis pada dasarnya mengandung prinsip bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah harus sesuai dengan asas demokrasi, yaitu adanya partisipasi rakyat, persaingan yang adil, dan legitimasi hasil pemilihan. Demokrasi perwakilan bermakna demokrasi yang dibuat untuk dapat dipraktikkan dalam jangka waktu yang lama dan mencakup wilayah yang sangat luas seperti di Indonesia.⁸⁵ Hal ini menunjukkan bahwa Pasal 18 ayat (4) memberikan ruang interpretasi yang luas, tergantung pada perkembangan politik dan kebutuhan bangsa.

Adapun praktik ketatanegaraan kedua model tersebut pernah diterapkan di Indonesia. Sebelum diberlakukannya sistem pemilihan langsung, kepala daerah dipilih oleh DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.⁸⁶ Model ini dinilai sah karena DPRD merupakan representasi rakyat di daerah. Namun, sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sistem pemilihan langsung diperkenalkan sebagai implementasi lebih nyata dari prinsip demokrasi konstitusional.⁸⁷ Kedua

⁸⁴ Loura Hardjaloka, *Studi Dinamika Mekanisme Pilkada di Indonesia dan Perbandingan Mekanisme Pilkada Negara Lainnya*, Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 4, No. 1 (2015): 60.

⁸⁵ Rahadi Budi Prayitno, *Teori Demokrasi: Memahami Teori dan Praktik*, (Sleman: CV Budi Utama, 2023), 29.

⁸⁶ Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, (LN. 60, TLN. 3839).

⁸⁷ Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (LN. 244, TLN. 5587).

sistem ini sama-sama dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (4) sebagai landasan konstitusionalnya.

Pemilihan Kepala Daerah bermakna pemilihan umum yang diselenggarakan di tingkat lokal.⁸⁸ Lebih lanjut, interpretasi dipilih secara demokratis tidak dapat dilepaskan dari asas-asas pemilihan umum yang diatur dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (LUBERJURDIL).⁸⁹ Asas ini menjadi ukuran normatif bagi sah atau tidaknya suatu proses pemilihan. Oleh karena itu, sekalipun pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD, mekanismenya tetap harus mencerminkan asas LUBERJURDIL agar sesuai dengan semangat demokrasi. Begitu pula dalam pemilihan langsung, asas-asas tersebut wajib dijalankan agar hasilnya memiliki legitimasi hukum maupun politik.

Pasal 18 ayat (4) dapat dipahami sebagai norma hukum terbuka (*open legal norm*) yang memberikan keleluasaan bagi pembentuk undang-undang dalam merumuskan model dan mekanisme pemilihan kepala daerah. Baik pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat maupun melalui mekanisme perwakilan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tetap dapat dikategorikan demokratis, sepanjang penyelenggaraannya tetap menjamin asas kedaulatan rakyat dan memenuhi asas pemilihan umum yang bersifat

⁸⁸ Saldi Isra, *Pemilihan Umum Serentak*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2014), 514.

⁸⁹ Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22E.

Luberjurdil (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil). Hal ini nilai demokrasi tidak hanya terletak pada prosedur pemilihannya, tetapi juga pada jaminan bahwa mekanisme tersebut mencerminkan kehendak rakyat dan dilaksanakan secara transparan, akuntabel, serta bebas dari intervensi yang dapat merusak kemurnian suara rakyat.

2. Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Pemilihan Kepala Daerah

Prinsip kedaulatan rakyat merupakan fondasi utama dalam sistem demokrasi Indonesia, yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.⁹⁰ Makna dari kedaulatan di tangan rakyat yaitu rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.⁹¹ Prinsip ini menegaskan bahwa rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan. Segala kebijakan dan kekuasaan negara seharusnya berasal dari, oleh, dan untuk rakyat.

Kedaulatan rakyat menggarisbawahi pentingnya hak rakyat untuk memilih dan dipilih dalam Pilkada, yang menjadi sumber legitimasi bagi pemerintahan yang sah. Kedaulatan ini seharusnya mencerminkan nilai-

⁹⁰ Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (2).

⁹¹ Parbuntian Sinaga, *Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945*, Jurnal Binamulia Hukum, Vol. 7, No. 1 (2018): 18.

nilai demokrasi yang adil dan setara. Kedaulatan rakyat merupakan prinsip fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁹² Rumusan ini menegaskan bahwa rakyatlah pemegang kekuasaan tertinggi, sehingga setiap bentuk pengisian jabatan publik, termasuk pemilihan kepala daerah, harus mencerminkan kehendak rakyat secara langsung maupun melalui mekanisme demokratis yang sah menurut konstitusi.

Kedaulatan (*sovereignty*) merupakan konsep kekuasaan yang tertinggi (*supreme authority*) dalam suatu negara.⁹³ Jean-Jacques Rousseau menyebut kedaulatan tidak dapat dipisahkan dari rakyat karena rakyat adalah sumber utama legitimasi. Sejalan dengan itu, Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa kedaulatan rakyat dalam konteks UUD 1945 harus diimplementasikan melalui mekanisme pemilihan umum yang menjamin partisipasi bebas dan adil. Dengan demikian, pemilihan kepala daerah merupakan salah satu sarana konstitusional untuk menyalurkan kedaulatan rakyat, sekaligus menjadi sumber legitimasi bagi kepala daerah yang terpilih.

Pemilihan kepala daerah merupakan prinsip kedaulatan rakyat menuntut adanya sistem yang memberikan ruang partisipasi luas kepada warga negara. Partisipasi ini tidak hanya dimaknai sebagai hak memilih dan dipilih, tetapi juga sebagai bentuk pengawasan rakyat terhadap jalannya pemerintahan daerah. Oleh karena itu, mekanisme pemilihan

⁹² Mustajib, *Kedaulatan Rakyat dalam Pemilu dan Pilkada: Antara Idealisme Konstitusi dan Tantangan Praktik Politik Uang yang Marak*, Jurnal Pemuliaan Keadilan, Vol. 2, No. 3 (2025) : 137.

⁹³ Isharyanto, *Kedaulatan Rakyat Dan Sistem Perwakilan Menurut UUD 1945*, (Surakarta: Penerbit WR, 2016), 11.

kepala daerah perlu diuji kesesuaiannya dengan prinsip dasar kedaulatan rakyat, apakah melalui pemilihan langsung oleh rakyat atau perwakilan melalui DPRD tetap dapat dikatakan sebagai perwujudan demokrasi konstitusional.

Adapun prinsip kedaulatan rakyat dalam pemilihan kepala daerah juga berkaitan erat dengan jaminan hak politik warga negara sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.⁹⁴ Hak politik ini mencakup hak untuk memilih dan dipilih secara adil serta bebas dari diskriminasi. Akan tetapi, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidaklah bersifat absolut, melainkan harus dijalankan dalam kerangka konstitusionalisme, yaitu pembatasan kekuasaan berdasarkan hukum.

Maka berdasarkan setiap mekanisme pemilihan kepala daerah, baik yang diselenggarakan langsung oleh rakyat maupun melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), harus diselenggarakan berdasarkan asas-asas demokrasi sebagaimana tercantum dalam konstitusi. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa proses pemilihan tidak hanya memenuhi persyaratan prosedural, tetapi juga menjamin keterbukaan, akuntabilitas, partisipasi, dan penghormatan terhadap hak-hak politik warga negara. Memenuhi asas-asas ini, pemilihan kepala daerah akan memiliki legitimasi hukum dan politik, memastikan hasilnya diterima

⁹⁴ Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 28D ayat (3).

secara luas oleh masyarakat, dan mendukung stabilitas pemerintahan daerah.

3. Dampak Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Terhadap Kedaulatan Rakyat Dan Demokrasi Daerah

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dipilih secara demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membawa dampak yang sangat penting terhadap perwujudan kedaulatan rakyat dan perkembangan demokrasi di tingkat daerah. Melalui mekanisme pemilihan yang demokratis, rakyat tidak hanya diposisikan sebagai objek kekuasaan, tetapi sebagai subjek utama yang menentukan arah kepemimpinan daerahnya. Ketika masyarakat diberikan hak untuk memilih kepala daerah, maka prinsip kedaulatan rakyat benar-benar dijalankan, karena kekuasaan politik lahir dari kehendak rakyat itu sendiri.⁹⁵

Kepala daerah yang terpilih memperoleh legitimasi yang kuat karena mandat kepemimpinannya bersumber langsung dari pilihan masyarakat, sehingga secara moral dan politik ia memiliki tanggung jawab yang besar untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan aspirasi rakyat. Selain itu, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara demokratis juga berdampak pada meningkatnya partisipasi politik masyarakat. Masyarakat menjadi lebih sadar akan hak dan kewajibannya

⁹⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2019), 213–215.

sebagai warga negara, serta terdorong untuk terlibat dalam proses politik, baik pada saat pemungutan suara maupun dalam mengawasi jalannya pemerintahan daerah.⁹⁶

Adapun dampak lainnya adalah meningkatnya akuntabilitas dan responsivitas pemerintah daerah, karena kepala daerah akan lebih berhati-hati dalam mengambil kebijakan agar tetap mendapat kepercayaan dari rakyat yang telah memilihnya. Akan tetapi, dalam praktiknya pelaksanaan pemilihan kepala daerah juga menimbulkan sejumlah persoalan, seperti tingginya biaya politik, praktik politik uang, serta potensi konflik horizontal di tengah masyarakat. Persoalan-persoalan tersebut dapat mengurangi kualitas demokrasi apabila tidak diimbangi dengan penegakan hukum yang tegas dan pendidikan politik yang memadai. Oleh karena itu, dampak pelaksanaan pemilihan kepala daerah terhadap kedaulatan rakyat dan demokrasi daerah tidak hanya ditentukan oleh mekanisme pemilihannya, tetapi juga oleh kualitas penyelenggaraan pilkada, kesadaran politik masyarakat, serta komitmen seluruh pihak dalam menjaga nilai-nilai demokrasi.

⁹⁶ Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2018), 117–119.

B. Pemilihan Kepala Daerah yang Dilaksanakan Secara Langsung dalam Desentralisasi

1. Pemilihan Kepala Daerah Langsung sebagai Wujud Desentralisasi Politik

Pilkada langsung dianggap sebagai cara yang lebih demokratis untuk memilih kepala daerah, setelah selama masa Orde Baru rakyat tidak memiliki kesempatan untuk memilih pemimpinnya sendiri.⁹⁷ Pemilihan kepala daerah secara langsung dapat dipandang sebagai bentuk nyata penerapan desentralisasi politik di Indonesia. Desentralisasi tidak hanya dimaknai sebagai pelimpahan kewenangan administratif dari pusat ke daerah, tetapi juga sebagai perwujudan hak rakyat untuk menentukan pemimpin daerahnya sendiri. Melalui pilkada langsung, masyarakat di tingkat lokal memiliki kesempatan untuk memberikan mandat politik secara langsung, sehingga kepala daerah memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat yang dipimpinnya.

Menurut Rondinelli sebagaimana dikutip oleh A.M. Yadisar mendefinisikan desentralisasi politik sebagai pemberian kewenangan bagi masyarakat lokal dalam proses pengambilan keputusan politik. Desentralisasi merupakan salah satu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan untuk sharing power dalam

⁹⁷ Ali Abdul Wakhid , Abd. Qohar, Liky Faizal, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Sebagai Perwujudan Demokrasi Perspektif Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Tapis, Vol. 13 No. 2 (2017): 35.

penyelenggaraan pemerintahan yang dekat dengan rakyatnya.⁹⁸ Jika ditarik ke dalam konteks Indonesia, pilkada langsung sejalan dengan prinsip tersebut karena menjadikan rakyat sebagai aktor utama dalam menentukan arah kepemimpinan di daerah. Pemilihan secara langsung juga menegaskan bahwa kepala daerah tidak lagi semata-mata bertanggung jawab kepada pemerintah pusat, melainkan juga kepada rakyat yang memilihnya.

Kehadiran pilkada langsung sekaligus memperkuat penerapan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945. Hak rakyat untuk memilih pemimpinnya adalah implementasi dari demokrasi konstitusional yang menempatkan rakyat sebagai sumber kekuasaan tertinggi.⁹⁹ Adapun pilkada langsung bukan hanya sekadar prosedur formal, tetapi juga instrumen demokratisasi politik yang sesuai dengan semangat reformasi.

Pada dasarnya, desentralisasi adalah salah satu dari empat ciri utama demokrasi partisipatif, selain akuntabilitas, pendidikan, dan tanggung jawab. Tujuan utamanya adalah untuk menerapkan strategi yang mengandung nilai keadilan sosial bagi masyarakat.¹⁰⁰ Selain itu, pilkada langsung dapat dipahami sebagai simbol politik bahwa daerah memiliki otonomi dalam menentukan pemimpinnya. Kepala daerah yang

⁹⁸ A.M. Yadisar, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Perwujudan Dari Kehidupan Demokrasi*, Jurnal Universitas Kapuas Sintang, Vol. 12, No. 2 (2014): 170.

⁹⁹ Hyronimus Rowa, *Demokrasi dan Kebangsaan Indonesia*, (Jatinagor: Institut Pemerintahan Dalam Negeri Kementerian Dalam Negeri, 2015), 81.

¹⁰⁰ Muhammad Noor, *Memahami Desentralisasi Indonesia*, (Yogyakarta: Interpena Yogyakarta 2012), 8.

terpilih melalui mekanisme ini diharapkan lebih peka terhadap kebutuhan masyarakat lokal, karena mandat yang diperoleh bersumber langsung dari rakyat. Hal ini menegaskan bahwa desentralisasi tidak hanya berfungsi untuk memperbaiki tata kelola pemerintahan, tetapi juga untuk memperkuat partisipasi politik masyarakat.

Maka pemilihan kepala daerah secara langsung dapat diposisikan sebagai wujud konkret desentralisasi politik, di mana kewenangan penentuan pemimpin daerah diserahkan kepada rakyat, sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Mekanisme ini tidak hanya memungkinkan partisipasi politik yang lebih luas, tetapi juga membuka peluang bagi publik untuk berpartisipasi aktif dalam evaluasi, seleksi, dan legitimasi calon pemimpin daerah. Akan tetapi, efektivitas dan kebermaknaannya tidak dapat diukur hanya dari keberadaan prosedur pemilihan langsung itu sendiri. Kualitas demokrasi dalam pilkada akan sangat ditentukan oleh sejauh mana prinsip-prinsip demokrasi terimplementasi secara substantif, seperti transparansi, akuntabilitas, persaingan yang sehat, penegakan hukum yang berkeadilan, serta minimnya praktik jual beli suara dan manipulasi pilkada.

2. Kelebihan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dalam Teori Desentralisasi

Pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana diatur dalam pasal 1 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2015 disebutkan pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat provinsi dan

kabupaten/kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.¹⁰¹ Sistem ini menandai pergeseran besar dari mekanisme perwakilan di DPRD menuju partisipasi rakyat secara langsung dalam menentukan pemimpinnya. Dalam perspektif demokrasi modern, pilkada langsung mencerminkan pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat.¹⁰²

Kelebihan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Rakyat di daerah dapat berpartisipasi secara langsung untuk menentukan gubernur, bupati, atau wali kota yang akan memimpin daerahnya. Hal ini sejalan dengan pandangan Abraham Lincoln bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pemikiran tersebut sejalan dengan teori demokrasi partisipatif yang dikemukakan Robert A. Dahl, bahwa demokrasi mensyaratkan dua unsur penting yaitu kompetisi politik yang sehat dan partisipasi rakyat yang luas.¹⁰³ Melalui pilkada langsung, kedua unsur ini dapat terwujud karena rakyat menjadi subjek utama dalam menentukan arah kepemimpinan daerah.
- b. Kepala daerah terpilih akan memiliki legitimasi yang kuat karena memperoleh mandat secara langsung dari rakyat berdasarkan suara mayoritas. Legitimasi ini menjadi modal penting bagi gubernur, bupati, atau wali kota untuk merencanakan dan melaksanakan program kerja sesuai janji kampanye. Kepala daerah dengan dukungan politik yang kuat akan lebih leluasa mewujudkan kebijakan publik tanpa terlalu bergantung pada tekanan politik dari DPRD. Pandangan ini sejalan dengan pendapat David Beetham bahwa legitimasi politik lahir dari kesesuaian antara kehendak rakyat dengan tindakan penguasa.
- c. Pemilihan secara langsung dapat mencegah terjadinya politik transaksional antara calon kepala daerah dan anggota DPRD. Pada sistem sebelumnya, pemilihan oleh DPRD sering diwarnai praktik

¹⁰¹ Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, (LN. 57, TLN. 5678).

¹⁰² Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2).

¹⁰³ Saldi Isra, *Pemilihan Umum Serentak*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2014), 515.

negosiasi politik yang pragmatis dan tertutup. Dengan pemilihan langsung, rakyat dapat menentukan hasilnya secara terbuka melalui suara mereka sendiri, sehingga memperkuat transparansi dan akuntabilitas publik dalam proses demokrasi lokal.¹⁰⁴

Adapun pelaksanaan pilkada secara langsung bukan hanya berfungsi sebagai mekanisme memilih pemimpin daerah, tetapi juga menjadi sarana pendidikan politik bagi masyarakat. Pemilih tidak lagi hanya menjadi objek kebijakan, melainkan terlibat secara aktif dalam menentukan arah pemerintahan daerah. Legitimasi yang lahir dari pemilihan langsung juga membuat kepala daerah memiliki dasar kekuasaan yang lebih kuat dan terbuka, karena dipilih oleh rakyat, bukan oleh elite politik di DPRD. Selain itu, sistem ini diharapkan dapat mengurangi praktik politik transaksional yang sebelumnya sering terjadi dalam pemilihan tidak langsung, sehingga proses politik menjadi lebih transparan dan sesuai dengan prinsip demokrasi yang sehat.

Pilkada langsung memiliki sejumlah kelebihan yang dapat memperkuat pelaksanaan otonomi daerah. Salah satunya adalah legitimasi politik yang tinggi. Kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat akan memperoleh mandat yang lebih kuat, karena kedudukannya lahir dari kehendak mayoritas masyarakat. Legitimasi yang besar ini penting agar kepala daerah dapat menjalankan kewenangannya tanpa mudah dipertanyakan.

Secara teoretis, kelebihan-kelebihan tersebut mencerminkan esensi dari teori desentralisasi politik, di mana kewenangan politik

¹⁰⁴ Saldi Isra, *Pemilihan Umum Serentak*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2014), 515.

diserahkan kepada masyarakat daerah untuk menentukan pemimpinnya sendiri. Rondinelli menjelaskan bahwa desentralisasi bertujuan menciptakan pemerintahan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal melalui pelibatan langsung warga negara dalam pengambilan keputusan politik.¹⁰⁵ Perihal ini, pilkada langsung menjadi sarana nyata bagi rakyat untuk menjalankan hak politiknya, sekaligus memperkuat legitimasi pemerintah daerah sebagai perwujudan otonomi yang demokratis. Dengan demikian, pilkada langsung tidak hanya berfungsi sebagai prosedur elektoral, tetapi juga sebagai instrumen penguatan desentralisasi yang menempatkan rakyat sebagai pusat kekuasaan politik di daerah.

Kelebihan yang terdapat dalam pilkada langsung dapat mendukung terciptanya otonomi daerah yang lebih demokratis. Meski demikian, kelebihan ini harus dibaca secara kritis, sebab praktik pilkada langsung juga membawa konsekuensi dan permasalahan yang perlu diwaspadai.

3. Kelemahan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dalam Teori Desentralisasi

Pilkada langsung juga menimbulkan berbagai permasalahan dalam praktiknya. Salah satu masalah utama adalah tingginya biaya politik. Penyelenggaraan pilkada membutuhkan anggaran yang besar, baik dari pemerintah daerah maupun dari calon kepala daerah itu sendiri.

¹⁰⁵ Ni'matul Huda, *Desentralisasi secara Umum Dan Desentralisasi Asimetris Di Indonesia*, (Yogyakarta: Nusa Media, 2021), 17.

Biaya tinggi ini membuka peluang terjadinya praktik politik uang, yang secara jelas bertentangan dengan prinsip jujur dan adil dalam demokrasi.

Selain memiliki kelebihan, pemilihan kepala daerah secara langsung juga menghadapi beberapa kelemahan yang perlu diperhatikan.¹⁰⁶

- a. Dalam perspektif efektivitas, tahapan penyelenggaraan pilkada memerlukan waktu yang cukup panjang, mulai dari proses pencalonan, kampanye, pemungutan suara, hingga rekapitulasi hasil. Jika muncul sengketa hasil pemilihan, proses tersebut dapat semakin lama karena harus diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi. Kondisi ini sering kali mengganggu efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan memperlambat proses pergantian jabatan kepala daerah.
- b. Dalam perspektif efisiensi, pilkada langsung memerlukan biaya yang sangat besar. Anggaran yang digunakan berasal dari APBD maupun APBN yang seharusnya dapat dialokasikan untuk kegiatan pembangunan. Sebagai contoh, biaya penyelenggaraan Pemilihan Gubernur Jawa Timur tahun 2008 hampir mencapai satu triliun rupiah. Bahkan menurut Hamdani AR, negara mengeluarkan sekitar enam belas triliun rupiah setiap tahun untuk pelaksanaan pilkada di seluruh Indonesia.¹⁰⁷ Hal ini menunjukkan adanya pemborosan anggaran yang tidak sebanding dengan hasilnya, terutama di tingkat provinsi, di mana gubernur pada dasarnya merupakan wakil pemerintah pusat, bukan penyelenggara utama otonomi daerah.
- c. Secara kedudukan hukum, jabatan gubernur memiliki fungsi ganda sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat. Karena fungsi utamanya adalah menjalankan kebijakan nasional di tingkat provinsi, pemilihan langsung untuk jabatan ini dinilai kurang relevan dari sisi struktur pemerintahan.¹⁰⁸ Mekanisme tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai efisiensi politik, sebab tidak seluruh jabatan kepala daerah memiliki kewenangan otonomi yang luas.
- d. Pilkada langsung berpotensi menimbulkan konflik horizontal di masyarakat. Dalam praktiknya, masyarakat sering terbelah menjadi

¹⁰⁶ Saldi Isra, *Pemilihan Umum Serentak*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2014), 516.

¹⁰⁷ Vincentia Hanni Dan Nina Susilo, *Triliunan Rupiah Kini Berputar*, Juli 07, 2008, <https://Nasional.Kompas.Com/Read/2008/07/08/00273925/Triliunan-Rupiah-Kini-Berputar>, Diakses Pada Minggu, 2 November 2025.

¹⁰⁸ Humas Kemenko Polhukam RI, *Kedudukan, Peran, Dan Fungsi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Perlu Didukung*, Januari 27, 2022, <https://Polkam.Go.Id/Kedudukan-Peran-Fungsi-Gubernur-Sebagai-Wakil-Pemerintah-Pusat/>, Diakses Pada Minggu, 2 November 2025.

kelompok pendukung calon tertentu yang saling berhadapan. Polarisasi ini dapat memicu gesekan sosial dan bahkan kekerasan, yang pada akhirnya menghambat proses pembangunan dan merusak stabilitas sosial di daerah.¹⁰⁹ Fenomena ini menunjukkan bahwa pelaksanaan demokrasi elektoral tanpa kedewasaan politik justru dapat berpotensi menimbulkan disintegrasi sosial.

Henry Maddick menegaskan bahwa desentralisasi hanya akan efektif apabila daerah memiliki kapasitas kelembagaan, sumber daya, dan kedewasaan politik yang memadai untuk mengelola kewenangannya. Pada praktiknya, pelaksanaan pilkada langsung di berbagai daerah masih menghadapi masalah seperti lemahnya pengelolaan pemerintahan, rendahnya integritas para aktor politik, dan kurangnya pemahaman politik di kalangan masyarakat.¹¹⁰ Meskipun pilkada langsung merupakan wujud desentralisasi politik yang ideal secara teoretis, praktiknya masih menghadapi tantangan serius. Evaluasi dan perbaikan sistem sangat diperlukan agar pilkada langsung benar-benar mampu mencerminkan prinsip demokrasi yang sehat dan mendukung otonomi daerah yang substantif.

Hal ini perlu perhatian terhadap kelebihan dan kelemahannya, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan wujud nyata pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat lokal, namun belum sepenuhnya sempurna. Sistem ini berhasil meningkatkan partisipasi dan legitimasi politik, tetapi di sisi lain menimbulkan persoalan efisiensi dan stabilitas. Oleh karena itu, ke depan diperlukan penguatan regulasi, pengawasan,

¹⁰⁹ Rossy Lambelanova, *Paradigma Baru Desentralisasi Asimetris Di Indonesia*, (Jatinangor: Penulisan Buku Literatur IPDN, 2022), 13.

¹¹⁰ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Secara Umum Dan Desentralisasi Asimetris Di Indonesia* (Yogyakarta: Nusa Media, 2021), 7.

serta pendidikan politik yang berkelanjutan agar pilkada langsung tidak hanya demokratis secara prosedural, tetapi juga substantif dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang efektif, akuntabel, dan berkeadilan.

C. Pemilihan Kepala Daerah yang Dilaksanakan Secara Langsung oleh rakyat dan Perwakilan Berdasarkan Asas LUBERJURDIL

1. Perubahan Regulasi Pemilihan Kepala Daerah dan Dinamika Terkini

Walaupun Pilkada langsung dinilai sebagai pencapaian penting dalam demokrasi Indonesia, perdebatan mengenai efektivitas dan mekanismenya terus terjadi. Pada tahun 2014, DPR pernah mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota yang mengembalikan sistem pemilihan kepala daerah melalui DPRD.¹¹¹ Kebijakan ini menimbulkan gelombang penolakan dari masyarakat luas yang menilai langkah tersebut sebagai bentuk kemunduran demokrasi. Menanggapi hal itu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota, yang kemudian ditetapkan menjadi UU No. 1 Tahun 2015 untuk membatalkan ketentuan tersebut, sehingga Pilkada langsung tetap diberlakukan.

¹¹¹ Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota, (LN. 244, TLN. 5587).

Seiring waktu, Undang-Undang Pilkada terus mengalami beberapa kali perubahan guna menyesuaikan dengan dinamika politik dan kebutuhan efisiensi pemerintahan. Salah satu pembaruan penting adalah penerapan sistem Pilkada serentak, yang dimulai pada tahun 2015.¹¹² Melalui sistem ini, pemilihan kepala daerah di berbagai provinsi, kabupaten, dan kota dilakukan secara bersamaan dengan tujuan menekan biaya penyelenggaraan, menyederhanakan proses, serta menciptakan sinkronisasi masa jabatan antar kepala daerah.

Pilkada serentak nasional berikutnya dilaksanakan pada 27 November 2024, di mana seluruh daerah di Indonesia akan memilih kepala daerahnya secara serentak.¹¹³ Pelaksanaan ini diharapkan tidak hanya memperkuat sistem demokrasi lokal, tetapi juga meningkatkan efektivitas koordinasi pemerintahan antara pusat dan daerah dalam konteks penyelenggaraan pembangunan nasional.

2. Pemilihan oleh DPRD dalam Perspektif asas LUBERJURDIL

Pemilihan kepala daerah melalui DPRD pada masa awal kemerdekaan Indonesia mencerminkan bentuk demokrasi tidak langsung, di mana rakyat menyerahkan kedaulatannya kepada para wakil di lembaga legislatif daerah untuk menentukan kepala daerah.¹¹⁴ Secara normatif, mekanisme ini dianggap sah sebagai bagian dari sistem

¹¹² Syamsuddin Haris, *Dinamika Politik Pilkada Serentak*, (Malang: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2017), 4.

¹¹³ Debora Sanur Dan Ully Ngesti Pratiwi, *Pelaksanaan Pilkada Serentak 2024 Dan Permasalahannya*, Jurnal Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian Setjen DPR RI, Vol. 29, No. 212 (2024): 1.

¹¹⁴ Zubakhrum B. Tjenreng, *Demokrasi Di Indonesia Melalui Pilkada Serentak*, (Depok: Papas Sinar Sinanti, 2020), 100.

perwakilan. Jika dianalisis berdasarkan prinsip-prinsip LUBERJURDIL (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil), terdapat berbagai problem yang menunjukkan bahwa pemilihan oleh DPRD belum sepenuhnya memenuhi esensi demokrasi substantif. Prinsip-prinsip LUBERJURDIL sejatinya merupakan instrumen untuk memastikan keterlibatan rakyat secara langsung, menjamin kesetaraan hak, serta melindungi integritas dan keadilan dalam proses pemilihan.

a. Asas Langsung

Pemilih berhak memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan hati nuraninya tanpa perantara.¹¹⁵ Asas ini berarti rakyat memiliki hak untuk menentukan pemimpinnya tanpa perantara. Sebagaimana dalam pemilihan oleh DPRD, prinsip ini tidak terpenuhi karena rakyat tidak secara langsung memberikan suara untuk calon kepala daerah, melainkan menyerahkan mandat tersebut kepada anggota DPRD. Akibatnya, legitimasi kepala daerah yang terpilih menjadi tidak bersumber langsung dari kehendak rakyat, tetapi lebih merupakan hasil kompromi politik di antara elite partai. Situasi ini menimbulkan jarak antara rakyat dan pemimpinnya, sehingga akuntabilitas kepala daerah terhadap masyarakat menjadi lemah. Kepala daerah yang terpilih cenderung berorientasi pada kepentingan fraksi atau partai yang mengusungnya, bukan pada

¹¹⁵ Abdul Hakam Sholahuddin, *Hukum Pemilu di Indonesia*, (Banten: PT Sada Kurnia Pustaka, 2023), 8.

aspirasi rakyat yang diwakilinya. Maka asas langsung hanya terpenuhi secara simbolik, bukan substantif.

b. Asas Umum

Asas ini menekankan bahwa setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi dalam pemilihan tanpa diskriminasi. Secara formal, pemilihan kepala daerah oleh DPRD memang berasal dari hasil pemilihan umum legislatif yang dilaksanakan secara umum, di mana rakyat memilih wakil-wakilnya. Semua warga Negara yang telah memenuhi syarat sesuai dengan Undang-Undang berhak mengikuti Pemilu tanpa ada diskriminasi.¹¹⁶ Adapun dalam praktiknya, proses pemilihan kepala daerah di DPRD sering kali berlangsung secara tertutup dan elitis, sehingga rakyat tidak mengetahui secara transparan proses pengambilan keputusan tersebut. Akibatnya, asas umum hanya berlaku di tingkat awal (pemilihan anggota DPRD), tetapi tidak berlanjut pada tahap pemilihan kepala daerah. Hal ini mengurangi makna substantif dari asas umum karena hak partisipasi rakyat terputus di tengah proses demokrasi.

c. Asas Bebas

Bebas berarti setiap Negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun.¹¹⁷

Asas ini bermakna bahwasanya setiap pemilih memiliki hak untuk

¹¹⁶ Abdul Hakam Sholahuddin, *Hukum Pemilu di Indonesia*, 9.

¹¹⁷ Abdul Hakam Sholahuddin, *Hukum Pemilu di Indonesia*, 9.

menentukan pilihannya secara bebas, tanpa paksaan, atau intervensi dari pihak mana pun. Sebagaimana dalam pemilihan oleh DPRD, kebebasan tersebut sering kali tereduksi karena anggota dewan terikat oleh garis kebijakan partai politiknya. Sistem partai di Indonesia umumnya bersifat sentralistik, sehingga keputusan fraksi dapat membatasi kebebasan individu anggota DPRD dalam menentukan pilihan. Dalam banyak kasus, keputusan politik untuk mendukung calon tertentu lebih merupakan hasil instruksi partai dibandingkan suara hati nurani anggota DPRD. Dengan demikian, asas bebas tidak dapat berjalan sepenuhnya, karena keputusan pemilihan dipengaruhi oleh faktor politik internal partai, bukan pertimbangan independen para wakil rakyat.

d. Asas Rahasia

Asas ini menuntut agar pilihan setiap pemilih tidak diketahui oleh pihak lain, guna mencegah tekanan dan menjaga independensi keputusan. Rahasia berarti dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun.¹¹⁸ Walaupun secara teknis pemilihan oleh DPRD dapat dilakukan dengan sistem pemungutan suara tertutup, dalam praktiknya arah dukungan anggota dewan sering kali sudah diketahui publik atau kelompok tertentu sebelum pemilihan berlangsung. Hal ini disebabkan oleh adanya kesepakatan politik,

¹¹⁸ Silvi Malviani, Nuriman, dan Utang Rosyidin, *Analisis Penerapan Asas Rahasia dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*, Jurnal UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Vol. 2, No. 1 (2023): 140-148.

koalisi antarpantai, atau bahkan praktik transaksional yang terjadi di balik layar. Maka asas rahasia hanya berlaku secara administratif, tetapi gagal melindungi independensi anggota DPRD secara nyata. Ketika pilihan politik sudah dapat ditebak sebelum pemilihan dilakukan, maka prinsip kerahasiaan kehilangan makna substantifnya.

e. Asas Jujur

Jujur berarti semua pihak yang terlibat dalam pemilu ataupun pilkada harus bertindak sesuai aturan perundangan yang berlaku.¹¹⁹ Asas ini menghendaki agar seluruh proses pemilihan berlangsung sesuai aturan tanpa manipulasi, kecurangan, atau praktik politik uang. Adapun pemilihan oleh DPRD rentan terhadap intervensi dan praktik tidak etis, seperti lobi politik, transaksi dukungan, atau pemberian imbalan tertentu kepada fraksi maupun individu anggota dewan. Hal ini menimbulkan distorsi terhadap proses demokrasi karena hasil pemilihan tidak lagi mencerminkan kehendak yang tulus dan objektif, melainkan hasil kompromi kepentingan politik dan ekonomi. Pelanggaran terhadap asas kejujuran ini menyebabkan integritas hasil pemilihan diragukan, sehingga mengurangi kepercayaan publik terhadap lembaga perwakilan maupun pejabat yang terpilih.

¹¹⁹ St. Fatimah, *Asas Pemilu Di Indonesia Lengkap Dengan Penjelasannya*, WNI Wajib Tahu!, Januari 30, 2024, <https://www.detik.com/sulsel/berita/d-7167168/6-asas-pemilu-di-indonesia-lengkap-dengan-penjasannya-wni-wajib-tahu>, Diakses Pada Minggu, 2 November 2025.

f. Asas Adil

Adil berarti dalam pelaksanaan pemilu ataupun pilkada, setiap pemilih dan partai politik peserta pemilu atau pilkada diperlakukan secara setara dan terbebas dari segala bentuk kecurangan.¹²⁰ Asas ini menuntut agar seluruh peserta pemilihan memiliki kesempatan yang setara tanpa diskriminasi atau perlakuan istimewa. Dalam konteks pemilihan kepala daerah oleh DPRD, asas ini sering kali tidak terpenuhi karena calon yang memiliki kedekatan politik, kekuatan finansial, atau dukungan dari partai dominan memiliki peluang lebih besar untuk terpilih. Kesetaraan kesempatan menjadi sulit diwujudkan karena arena pemilihan dibatasi oleh kepentingan politik partai. Dengan demikian, asas adil hanya menjadi formalitas prosedural tanpa substansi keadilan yang sejati.

Secara keseluruhan, jika ditinjau berdasarkan prinsip LUBERJURDIL, pemilihan kepala daerah oleh DPRD cenderung hanya memenuhi aspek legalitas prosedural, bukan legitimasi demokratis. Kedaulatan rakyat menjadi tidak utuh karena aspirasi masyarakat tersaring melalui kepentingan partai politik. Dalam sistem demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, mekanisme seperti ini berpotensi menggerus nilai-nilai partisipatif dan transparansi publik. Oleh karena itu, penerapan Pilkada langsung yang

¹²⁰ St. Fatimah, *Asas Pemilu Di Indonesia Lengkap Dengan Penjelasannya*, WNI Wajib Tahu!, Januari 30, 2024, <https://www.detik.com/sulsel/berita/D-7167168/6-Asas-Pemilu-Di-Indonesia-Lengkap-Dengan-Penjelasannya-Wni-Wajib-Tahu>, Diakses Pada Minggu, 2 November 2025.

lahir pascareformasi dapat dianggap sebagai koreksi atas kelemahan sistem lama, sekaligus langkah untuk mengembalikan prinsip-prinsip LUBERJURDIL ke dalam praktik pemerintahan daerah yang lebih demokratis dan akuntabel.

3. Sejarah dan Praktik Pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD

a. Pemilihan Kepala Daerah di Masa Awal Kemerdekaan:

Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD

Pada masa-masa awal setelah Indonesia meraih kemerdekaannya, sistem pemerintahan nasional masih dalam tahap penataan. Struktur politik dan administrasi negara sedang dibangun secara bertahap, termasuk mekanisme pemilihan kepala daerah. Pada periode ini, baik gubernur maupun bupati atau wali kota belum dipilih langsung oleh rakyat, melainkan melalui proses pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Model pemilihan tidak langsung ini berlangsung selama beberapa dekade setelah proklamasi tahun 1945.¹²¹

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, maka pola mekanisme pemilihan yaitu dipilih oleh Dewan.¹²² Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, maka pola mekanisme pemilihan yaitu: Kepala Daerah dipilih oleh Pemerintah

¹²¹ Oktavia Kusuma, *Sejarah Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Di Indonesia*, Oktober 23, 2024, <https://Kawula17.Id/Artikel/Sejarah-Pemilihan-Kepala-Daerah-Pilkada-Di-Indonesia>, Diakses Pada Minggu, 2 November 2025.

¹²² Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, (LN. 01)

Pusat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD, DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang Kepala daerah kepada pemerintah Pusat.¹²³

Sebagaimana dalam sistem tersebut, DPRD memiliki kewenangan untuk memilih kepala daerah dari sejumlah calon yang diusulkan oleh partai politik atau kelompok yang memiliki pengaruh besar di parlemen daerah. Mekanisme ini dimaksudkan untuk mencerminkan prinsip demokrasi perwakilan, di mana rakyat terlebih dahulu memilih wakilnya di DPRD, dan para wakil inilah yang menentukan siapa yang akan menjadi kepala daerah. Walaupun demikian, sistem ini sering kali dikritik karena dinilai belum mencerminkan demokrasi yang sepenuhnya partisipatif. Banyak kepala daerah yang akhirnya lebih menunjukkan loyalitas kepada partai politik atau anggota DPRD yang mendukungnya ketimbang kepada kepentingan rakyat secara langsung.¹²⁴

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, maka pola mekanisme pemilihan yaitu:¹²⁵

- 1) Kepala Daerah dipilih oleh DPRD.
- 2) Kepala daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

¹²³ Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, (LN. 15).

¹²⁴ Oktavia Kusuma, *Sejarah Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Di Indonesia*, Oktober 23, 2024, <https://Kawula17.Id/Artikel/Sejarah-Pemilihan-Kepala-Daerah-Pilkada-Di-Indonesia>, Diakses Pada Minggu, 2 November 2025.

¹²⁵ Wireardme, *Konfigurasi Politik Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Dinamika Sistem Demokrasi Di Indonesia*, (Mataram: Pustaka Bangsa, 2019), 69.

- 3) Kepala Daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri dalam Negeri dan Otonomi Daerah dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, mekanisme pemilihan kepala daerah belum melibatkan partisipasi rakyat secara langsung, melainkan bersifat perwakilan (representatif) melalui DPRD. Kepala daerah tidak memiliki legitimasi elektoral langsung dari masyarakat, karena proses pengangkatannya tetap berada di bawah kendali pemerintah pusat, baik Presiden maupun Menteri Dalam Negeri. Hal ini mencerminkan corak pemerintahan yang sentralistik, di mana kewenangan daerah masih sangat bergantung pada keputusan pusat, sehingga prinsip otonomi daerah belum terwujud secara penuh.

b. Pemilihan Kepala Daerah di Era Orde Baru: Sentralisasi

Kekuasaan dan Dominasi Pemerintah Pusat

Memasuki masa pemerintahan Orde Baru (1966–1998) di bawah Presiden Soeharto, mekanisme Pilkada mengalami penguatan kontrol dari pemerintah pusat. Pemilihan kepala daerah tetap dilaksanakan oleh DPRD, namun prosesnya sangat dikendalikan oleh pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri.¹²⁶ Calon-calon kepala daerah umumnya berasal dari hasil seleksi atau rekomendasi yang telah disetujui oleh pemerintah pusat.

¹²⁶ Yusa' Farchan, *Dinamika Sistem Politik Otoritarianisme Orde Baru*, Jurnal Adhikari, Vol. 1, No.3 (2022): 152-161.

Praktik seperti ini menjadikan kepala daerah cenderung tunduk dan setia kepada pemerintah pusat, khususnya kepada Presiden Soeharto. Akibatnya, sistem pemerintahan yang berkembang pada masa itu bersifat sangat sentralistis, di mana inisiatif dan kebijakan daerah sangat bergantung pada restu pusat. Dominasi politik tersebut memunculkan ketimpangan antara pusat dan daerah, yang kemudian menjadi salah satu alasan utama munculnya gerakan reformasi pada akhir dekade 1990-an. Gerakan ini menuntut adanya demokratisasi yang lebih terbuka serta desentralisasi kekuasaan agar daerah memiliki ruang yang lebih luas untuk mengatur dirinya sendiri.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, maka pola mekanisme pemilihan kepala daerah yaitu :¹²⁷

- 1) Kepala Daerah dipilih DPRD
- 2) Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- 3) Kepala Daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri dalam Negeri dan Otonomi Daerah dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.¹²⁸

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, mekanisme pemilihan kepala daerah pada masa Orde Baru masih bersifat perwakilan atau tidak langsung, karena kepala daerah dipilih oleh DPRD dan bukan

¹²⁷ Wireardme, *Konfigurasi Politik Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Dinamika Sistem Demokrasi Di Indonesia*, 70.

¹²⁸ Wireardme, *Konfigurasi Politik Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Dinamika Sistem Demokrasi Di Indonesia*, 70.

melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Meskipun DPRD berperan sebagai lembaga yang menetapkan calon, namun kewenangan pengangkatan dan pemberhentian tetap berada pada pemerintah pusat: Presiden untuk Kepala Daerah tingkat I, dan Menteri Dalam Negeri untuk Kepala Daerah tingkat II. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah pusat masih memegang kendali kuat atas daerah, sehingga otonomi daerah bersifat terbatas dan lebih berorientasi pada asas dekonsentrasi daripada desentralisasi yang sesungguhnya.

c. Pemilihan Kepala Daerah di Era Reformasi: Lahirnya Sistem Pemilihan Langsung

Era Reformasi yang dimulai pada tahun 1998 membawa perubahan besar terhadap sistem politik dan tata kelola pemerintahan di Indonesia. Salah satu tuntutan utama reformasi adalah peningkatan partisipasi masyarakat dalam menentukan pemimpin serta penguatan otonomi daerah. Tuntutan tersebut kemudian diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan wewenang lebih besar kepada daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri.¹²⁹

Meski demikian, pada awal penerapan undang-undang tersebut, kepala daerah masih dipilih melalui DPRD. Baru setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Indonesia menerapkan sistem Pilkada langsung, di mana rakyat di

¹²⁹ Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, (LN. 60, TLN. 3839).

setiap provinsi, kabupaten, dan kota dapat memilih pemimpin daerahnya secara langsung.¹³⁰ Pemilihan kepala daerah langsung pertama kali dilaksanakan pada tahun 2005, dan sejak saat itu sistem tersebut menjadi ciri khas demokrasi lokal Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka pola mekanisme pemilihan yaitu Kepala daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka pola mekanisme pemilihan yaitu Kepala Daerah dipilih oleh masyarakat dan mempertanggungjawabkan pemerintahannya kepada DPRD. Dengan memperhatikan pola-pola tersebut di atas nampak bahwa pemilihan kepala daerah mengalami perubahan-perubahan.¹³¹

Pilkada langsung dianggap sebagai kemajuan besar dalam praktik demokrasi karena memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menentukan sendiri siapa pemimpin yang mereka percayai.¹³² Meskipun begitu, pelaksanaannya tidak terlepas dari berbagai tantangan seperti praktik politik uang, persaingan politik yang tidak sehat, serta kendala administratif dalam penyelenggaraan di berbagai daerah.

¹³⁰ Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

¹³¹ Wirendarm, *Konfigurasi Politik Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Dinamika Sistem Demokrasi Di Indonesia*, 70.

¹³² Rusli Isa, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Sebagai Legitimasi Kepemimpinan Di Era Otonomi Daerah*, Jurnal Inovasi, Vol. 6, No. 2 (2009): 184.

BAB V

PENUTUP

A. SIMPULAN

- 1 Pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada dasarnya menegaskan bahwa kepala daerah harus dipilih secara demokratis. Frasa tersebut memberikan makna konstitusional yang tidak membatasi secara kaku pada satu mekanisme tertentu, melainkan menekankan terpenuhinya prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam proses pemilihan kepala daerah. Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, pelaksanaan pemilihan kepala daerah melalui pemilihan langsung oleh rakyat dipandang sebagai bentuk yang paling mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat, karena rakyat secara langsung berpartisipasi dalam menentukan pemimpin daerahnya. Pelaksanaan pilkada secara demokratis tersebut berdampak pada meningkatnya legitimasi kepala daerah, partisipasi politik masyarakat, serta akuntabilitas pemerintahan daerah. Namun demikian, efektivitas perwujudan nilai demokrasi tersebut sangat bergantung pada kualitas penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan komitmen seluruh pihak untuk menjunjung tinggi prinsip demokrasi dan konstitusi.
- 2 Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, dalam teori desentralisasi, merupakan pengalihan kewenangan politik dari pemerintah pusat ke daerah, sehingga meningkatkan partisipasi publik. Sistem ini

memungkinkan rakyat untuk menentukan pemimpin mereka berdasarkan kebutuhan daerah dan preferensi politik lokal. Pemilihan langsung memperkuat akuntabilitas pemimpin kepada rakyat, karena legitimasi dicapai melalui suara publik.

3. Pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD dengan prinsip LUBERJURDIL, Pada prinsipnya, mekanisme perwakilan masih dapat dianggap demokratis selama prosesnya menjunjung tinggi prinsip kejujuran, keadilan, non-intervensi, dan akuntabilitas. Namun, secara empiris, sistem ini sangat rentan terhadap elitisme politik, transaksi kepentingan pribadi, dan penyempitan partisipasi publik. Karena suara rakyat dialihkan ke perantara (anggota DPRD), peluang terjadinya politik uang dan kooptasi kepentingan partai menjadi lebih besar. Oleh karena itu, dibandingkan dengan sistem perwakilan, model pemilihan kepala daerah secara langsung secara substansial lebih mencerminkan kedaulatan rakyat, karena menjamin partisipasi, transparansi, dan legitimasi pemerintahan daerah.

B. SARAN

1. Pemerintah sebaiknya tidak terburu-buru mengubah mekanisme pemilihan kepala daerah menjadi pemilihan melalui DPRD, mengingat hal ini berpotensi mengurangi partisipasi publik dan legitimasi kepemimpinan daerah. Oleh karena itu, pemerintah perlu memperkuat pendidikan politik, pengawasan penggunaan anggaran pemilihan kepala daerah, dan mendorong transparansi dalam pelaksanaannya agar pemilihan kepala daerah secara langsung berjalan lebih efektif dan berintegritas.

2. DPR perlu melakukan evaluasi regulasi yang komprehensif, dengan mempertimbangkan naskah akademik, aspirasi publik, dan kondisi sosial politik di daerah sebelum melakukan perubahan model pemilihan kepala daerah. Lebih lanjut, DPR perlu memperketat pengawasan terhadap praktik politik uang, baik dalam pemilihan kepala daerah langsung maupun dalam proses politik internal DPRD.
3. Kepala daerah perlu meningkatkan integritas, akuntabilitas, dan pelayanan publik yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Kepala daerah harus mampu menjaga stabilitas politik lokal dengan mengutamakan kepentingan kelompok tertentu dan kepentingan publik, sekaligus menegakkan tata kelola pemerintahan yang transparan dan bebas korupsi serta nepotisme, sebagaimana harapan demokrasi lokal dalam konteks desentralisasi.
4. Sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, masyarakat harus terus meningkatkan kesadaran politik dan literasi demokrasi, termasuk memahami hak dan tanggung jawabnya dalam pemilihan kepala daerah. Masyarakat hendaknya tidak mudah terpengaruh oleh politik uang, politik identitas, atau informasi yang menyesatkan. Partisipasi publik yang cerdas dan kritis akan sangat krusial dalam melahirkan pemimpin daerah yang berintegritas dan mampu menjalankan amanahnya sesuai kebutuhan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2010.
- Abdussamad, Juriko. *Buku Ajar Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah*. Gorontalo: Cahaya Arsh, 2024.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Cornelis Lay. *Pilkada Langsung Dan Pendalaman Demokrasi*. Yogyakarta: Idabudhiati.Wordpress., 2007.
- Deni, Aji. *Konsolidasi Demokrasi*. Yogyakarta: Naufan Pustaka, 2016.
- Dani Muhtada, Ayon Diniyanto. *Dasar-Dasar Ilmu Negara*. Semarang: Bpfh Unnes, 2018.
- Fatmawati. *Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia*. Puwokerto: Cv. Pena Persada, 2022.
- Fitriyah. *Teori Dan Praktik Pemilihan Umum Di Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish, 2016.
- Gunardi. *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta Selatan: Damera Press, 2022.
- Haryadi, Achmad Dodi. *Demokrasi Lokal*. Jakarta: Konpress, 2012.
- Hakiem, Lukman. *Kepribadian, Pemikiran, Dan Perjuangan*. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2019.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2019.
- Huda, Ni'matul. *Desentralisasi secara Umum Dan Desentralisasi Asimetris Di Indonesia*. Yogyakarta: Nusa Media, 2021.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2019.
- Haris, Syamsuddin. *Dinamika Politik Pilkada Serentak*, Malang: Pusat Penelitian Badan Keahlian Dpr Ri, 2017.

- Isharyanto, *Kedaulatan Rakyat Dan Sistem Perwakilan Menurut Uud 1945*, Surakarta: Penerbit Wr, 2016.
- Isra, Saldi. *Pemilihan Umum Serentak*. Jakarta: Pt Rajagrafindo Persada, 2014.
- Johannes, Ayu Widowati. *Pilkada Mencari Pemimpin Daerah*. Bandung: Cendekia Press, 2020.
- K. C Wheare. *Konstitusi-Konstitusi Modern*. Bandung: Nusa Media, 2020.
- Kurniawan, Basuki. *Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia*. Jember: Pustaka Radja, 2020.
- Muhsi, Adam. *Teologi Konstitusi Hukum Hak Asasi Manusia Atas Kebebasan Beragama Di Indonesia*. Yogyakarta: Lkis Pelangi Aksara, 2015.
- Mudasir. *Pemilihan Umum Serentak Untuk Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial*. Pekalongan: Nem, Anggota Ikapi, 2020.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Muladi. *Demokratisasi, Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Dan Reformasi Hukum Di Indonesia*. Jakarta: The Habibie Center, 2022.
- Revisi, Edisi. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Siding 2001*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mpr Ri, 2010.
- Saputra, Agus. *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Dalam Perspektif Hukum Tata Negara*. Indramayu: Pt Adab Indonesia, 2025.
- Santosa, Pandji. *Teori-Teori Pemerintahan*. Sumedang: Mega Press, 2022.
- Setyagama, Azis. *Pembaruan Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Di Indonesia*. Surabaya: Jakad Media Publishing, 2017.
- Suparto. *Konstitusi Teori, Hukum Dan Perkembangannya*. Jakarta: Bina Karya, 2020.
- Suratin Eko Supono. *Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia*. Yogyakarta: Andi, 2023.
- Zulfikar. *Untung Rugi Pilkada Langsung Dan Dipilih Oleh Dprd*. Jakarta: Tempo Publishing, 2020.

JURNAL

- A.M. Yadisar, “*Pemilihan Kepala Daerah Langsung Perwujudan Dari Kehidupan Demokrasi*”, Jurnal Universitas Kapuas Sintang, Jilid 12, Nomor 2, Maret 2014, hal: 169-177, <https://jurnal.unka.ac.id>
- Akbar Syarif dan Ridzwan Ahmad. “*Konsep Maslahat Dan Mafsadah Menurut Imam AlGhazali*.” Jurnal Tsaqafah 13, no. 2 (2017): 354.
- Ali Abdul Wakhid , Abd. Qohar, Liky Faizal, “*Pemilihan Kepala Daerah Langsung Sebagai Perwujudan Demokrasi Perspektif Peraturan Perundang-Undangan*”, Jurnal TAPIS, Vo. 13 No.02, Desember 2017, hal:35, <https://ejournal.radenintan.ac.id>
- Aminullah, Amiruddin. “*Urgensi Maslahat Dalam Pengembangan Hukum Islam*.” Dirasat Islamiah: Jurnal Kajian Keislaman 2, no. 2 (2021): 68.
- Arfan, Abbas. “*Maslahah Dan Batasan-Batasannya Menurut Al-Bûthî*.” De Jure, Jurnal Syariah Dan Hukum 5, no. 1 (2013): 87.
- Asmawi, Asmawi. “*Konseptualisasi Teori Maslahah*.” SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I 1, no. 2 (2014): 356. <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v1i2.1548>.
- Aspinall, Edward. “*Demokrasi Indonesia Dalam Kapasitas Pemilu Yang Luberjurdil*.” Jolasos 1, no. 1 (2014): 16. <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2014/06/21/demokrasi-indonesia-dalam-bahaya/>.
- Debora Sanur dan Ully Ngesti Pratiwi, “*Pelaksanaan Pilkada Serentak 2024 Dan Permasalahannya*”, Jurnal Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian Setjen DPR RI, November 29, 2024, hal:1 <https://berkas.dpr.go.id>
- Izzaty, Risdiana, and Xavier Nugraha. “*Perwujudan Pemilu Yang Luberjurdil Melalui Validitas Daftar Pemilih Tetap*.” Jurnal Suara Hukum 1, no. 2 (2019): 156. <https://doi.org/10.26740/jsh.v1n2.p155-171>.
- Johan, Ali Muhammad. “*Sistem Pemilihan Kepala Daerah Pada Daerah Yang Memberlakukan Desentralisasi Asimetris*.” Al-Qisth Law Review 5, no. 1 (2021): 70. <https://doi.org/10.24853/al-qisth.5.1.70-98>.
- Loura Hardjaloka, “*Studi Dinamika Mekanisme Pilkada di Indonesia dan Perbandingan Mekanisme Pilkada Negara Lainnya*”, Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 4, Nomor 1, April 2015,

hal:60, <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/48/23>

- Maranjaya, Abdul Kahar. “Implikasi Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung.” *Jurnal Sosial Teknologi* 2, no. 3 (2022): 252. <https://doi.org/10.59188/jurnalsostech.v2i3.308>.
- M. Laica Marzuki. “Konstitusi Dan Konstitusionalisme.” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010): 4.
- Mustajib, “Kedaulatan Rakyat dalam Pemilu dan Pilkada: Antara Idealisme Konstitusi dan Tantangan Praktik Politik Uang yang Marak”, *Jurnal Pemuliaan Keadilan*, Volume. 2 Nomor. 3 Juli 2025, hal:137, <https://doi.org/10.62383/pk.v2i3.1041>
- Nugraha, Alfajar, and Atika Mulyandari. “Pilkada Langsung Dan Pilkada Tidak Langsung Dalam Perspektif Fikih Siyasah.” *Mazahib* 15, no. 2 (2016): 215–19. <https://doi.org/10.21093/mj.v15i2.630>.
- Nuradhwati, Rira. “Dinamika Sentralisasi Dan Desentralisasi Di Indonesia.” *Jurnal Academia Praja* 2, no. 1 (2019): 152–53. <https://doi.org/10.36859/jap.v2i01.90>.
- Parbuntian Sinaga, “Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945”, *Jurnal Binamulia Hukum*, Vol. 7 No. 1, Juli 2018, hal:18, <https://share.google/i1N30CeAuIL7I5afw>
- Risdiana Izzaty dan Xavier Nugraha, “Perwujudan Pemilu yang Luber Jurdil melalui Validitas Daftar Pemilih Tetap”, *Jurnal Suara Hukum*, Vol. 1, No. 2, September 2019, hal:160, <https://journal.unesa.ac.id>
- Rusli Isa, “Pemilihan Kepala Daerah Langsung Sebagai Legitimasi Kepemimpinan Di Era Otonomi Daerah”, *Jurnal Inovasi*, Volume 6, Nomor 2, Juni 2009, hal:184, <https://ejurnal.ung.ac.id>
- Safwan, Andi Muhammad, Samsul Wahidin, Riski Febria Nurita, and Raditya Feda Rifandhana. “Analisis Hukum Asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, Adil Dalam Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019.” *Bhirawa Law Journal* 2, no. 2 (2021): 138. <https://doi.org/10.26905/blj.v2i2.6825>.
- Silvi Malviani, Nuriman, dan Utang Rosyidin, “Analisis Penerapan Asas Rahasia dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum”, *Jurnal UIN Sunan Gunung Djati Bandung*, Vol.2, No.1, 2023, 140-148, <https://journal.uinsgd.ac.id>

Sinaga, Parbuntian, Fakultas Hukum, and Universitas Krisnadwipayana. "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945." *Binamulia Hukum* 7, no. 1 (2018): 21.

Suyatno. "Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Dan Tantangan Demokrasi Lokal Di Indonesia." *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 1, no. 2 (2016): 213. <https://doi.org/10.15294/jpi.v1i2.6586>.

Waluyo, Tinggi Ilmu, Hukum Umel, Mandiri Jayapura, Mahasiswa Program, Studi Doktor, Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, and Universitas Brawijaya. "Model Pemilu Dengan Sistem Noken." *Jurnal Hukum* 13, no. 2 (2018): 304.

Yusa' Farchan, "Dinamika Sistem Politik Otoritarianisme Orde Baru", *Jurnal Adhikari*, Volume 1, Nomor 03, Januari 2022, hal:152-161, <https://www.jurnal-adhikari.id/index.php/adhikari>

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.

Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 13 Tahun 2012, Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, (LN. 170, TLN. 5339).

Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota, (LN. 244, TLN. 5587).

Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (LN. 244, TLN. 5587).

Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Pasal 1 Ayat (1), Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, (LN. 57, TLN. 5678).

WEBSITE

Saiful Mujani Research And Consulting, *Publik Menolak Pilkada Tak Langsung*, Jakarta Pusat, Desember 5, 2019, <https://Saifulmujani.Com/Publik-Menolak-Pilkada-Tak-Langsung/>

Humas Kemenko Polhukam RI, “*Kedudukan, Peran, dan Fungsi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Perlu Didukung*”, Januari 27, 2022, <https://polkam.go.id/kedudukan-peran-fungsi-gubernur-sebagai-wakil-pemerintah-pusat/>

Oktavia Kusuma, “*Sejarah Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Indonesia*”, Oktober 23, 2024, <https://kawula17.id/artikel/sejarah-pemilihan-kepala-daerah-pilkada-di-indonesia>

St. Fatimah, “*Asas Pemilu di Indonesia Lengkap dengan Penjelasannya, WNI Wajib Tahu!*”, Januari 30, 2024, <https://www.detik.com/sulsel/berita/d-7167168/6-asas-pemilu-di-indonesia-lengkap-dengan-penjasannya-wni-wajib-tahu>

Tim Hukum Online, “*Fungsi, Tujuan, Prinsip dan Asas-Asas Pemilu*”, Juni 23, 2023, <https://www.hukumonline.com/berita/a/asas-asas-pemilu-lt64956cc40a99a/>



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ
J E M B E R

LAMPIRAN

Lampiran 1

PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Helmi Muhlisin Bin Umar Faruk
 Nim : 211102030056
 Program Studi : Hukum Tata Negara
 Fakultas : Syariah
 Institusi : Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa dalam hasil penelitian ini tidak terdapat unsur-unsur penjiplakan karya penelitian atau karya ilmiah yang pernah dilakukan atau di buat orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar Pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata hasil penelitian ini terbukti terdapat unsur-unsur penjiplakan dan ada klaim dari pihak lain, maka saya bersedia untuk di proses sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan tanpa paksaan dari siapapun.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
 KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ
 J E M B E R

Jember, 19 November 2025

Saya menyatakan

Helmi/Muhlisin Bin Umar Faruk
 NIM. 211102030056

Lampiran 2

BIODATA PENULIS**A. Identitas Penulis**

Nama : Helmi Muhlisin Bin Umar Faruk
 NIM : 211102030056
 Tempat, Tanggal Lahir : Bondowoso, 3 Agustus 2002
 Jenis Kelamin : Laki-Laki
 Agama : Islam
 Alamat : Dusun Jatian, RT/RW 029/010,
 Koncer Kidul, Kec. Tenggarang, Kab. Bondowoso.
 No. HP : 082132272586
 Email : moekhlisinhilmi3802@gmail.com

B. Riwayat Pendidikan

- | | |
|--------------------|-------------|
| 1.SDN TAMANSARI 01 | (2009-2015) |
| 2.MTs NURUL QUR'AN | (2015-2018) |
| 3.MA NURUL QUR'AN | (2018-2021) |
| 4.UIN Khas Jember | (2021-2025) |