

**PERBANDINGAN SISTEM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA
LANGSUNG DAN TIDAK LANGSUNG DI INDONESIA
(Studi Kasus Di Kantor Komisi Pemilihan Umum Sumatera Utara)**

SKRIPSI

O L E H:

**ABDUL BASIR
NPM : 13.840.0134**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2019**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 30/7/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)30/7/24

**PERBANDINGAN SISTEM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA
LANGSUNG DAN TIDAK LANGSUNG DI INDONESIA
(Studi Kasus Di Kantor Komisi Pemilihan Umum Sumatera Utara)**

SKRIPSI

OLEH:

**ABDUL BASIR
NPM : 13.840.0134**



*Diajukan Untuk Melengkapi Persyaratan Memperoleh
Gelar Sarjana Hukum Pada Fakultas Hukum
Universitas Medan Area*

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2019**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 30/7/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)30/7/24

HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI

Judul Skripsi : Perbandingan Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Tidak Langsung Di Indonesia (Studi Kasus Di Kantor Komisi Pemilihan Umum Sumatera Utara)

Nama : **ABDUL BASIR**

NPM : **13.840.0134**

Bidang : **Ilmu Hukum Administrasi Negara**

**Disetujui Oleh:
Komisi Pembimbing**

PEMBIMBING I

PEMBIMBING II

Hj. Jamillah, SH, MH

M. Yusrizal Adi Saputra, SH, MH

DEKAN

Dr. Rizkan Zulyadi, SH, MH

Tanggal Lulus : 13 April 2019

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 30/7/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)30/7/24

LEMBAR PERNYATAAN

Saya yang menyatakan bahwa skripsi yang saya susun, sebagai syarat memperoleh gelar sarjana merupakan hasil karya tulis saya sendiri. Adapun bagian-bagian tertentu dalam penulisan skripsi ini saya kutip dari hasil karya orang lain dan telah dituliskan sumbernya secara jelas sesuai dengan norma, kaidah dan etika penulisan ilmiah.

Saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya peroleh dan sanksi-sanksi lainnya dengan peraturan yang berlaku, apabila dikemudian hari ditemukan adanya plagiat dalam skripsi ini.

Medan, 16 April 2019

ABDUL BASIR
NPM: 13.840.0134

ABSTRAK
PERBANDINGAN SISTEM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG DAN TIDAK LANGSUNG DI INDONESIA
(Studi Kasus Di Kantor Komisi Pemilihan Umum Sumatera Utara)

Oleh:
ABDUL BASIR
NPM: 13.840.0134

Pemilihan Kepala Daerah atau yang sering disebut Pilkada dalam penyelenggaraannya di Indonesia merupakan sebuah polemik di masyarakat yang sampai dengan saat ini belum terselesaikan. Di Indonesia dikenal dua sistem penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), yaitu Pilkada secara tidak langsung yang dilakukan pada masa awal kemerdekaan serta Pilkada secara langsung sesudah erareformasi. Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana pengaturan hukum tentang pemilihan kepala daerah sebelum dan sesudah pemilihan kepala daerah secara langsung, bagaimana perbedaan terhadap pemberlakuan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung, jika dikaitkan dengan kualitas kepemimpinan yang dihasilkan dari proses sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung dan bagaimana dampak terhadap diberlakukannya pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung. Metode Penelitian menggunakan 2 (dua) metode yaitu penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan melakukan terhadap berbagai sumber bacaan yaitu buku-buku, majalah, majalah hukum, pendapat para ahli, peraturan perundang-undangan, internet, dan juga bahan-bahan kuliah yang ada kaitannya dengan penulisan skripsi ini. Penelitian lapangan (*field research*) yaitu dengan melakukan kunjungan ke Kantor Komisi Pemilihan Umum Sumatera Utara, dengan melakukan wawancara dan juga meminta data-data yang berhubungan dengan penulisan/penelitian skripsi ini, kemudian penulis menganalisis dan memberikan tanggapan, sehingga penulis mengetahui perbandingan terhadap sistem pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah Jo Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah tentang pemilihan kepala daerah secara tidak langsung yang kemudian diubah menjadi pemilihan kepala daerah langsung yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Perbedaan terhadap pemberlakuan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung. Pemilihan kepala daerah (pilkada) tidak langsung diartikan sebagai pemilihan pemimpin daerah dengan cara keterwakilan. Rakyat dianggap memberikan hak pilihnya untuk memilih pemimpin daerah kepada DPRD yang telah dipilih rakyat pada Pemilu Legislatif. Pemilihan kepala daerah secara langsung diartikan sebagai pemilihan oleh rakyat secara langsung. Mayoritas suara terbanyak menjadi acuan pemenang pada pilkada tersebut serta pemilihan oleh rakyat secara langsung serentak di adakan seluruh daerah. Dampak terhadap diberlakukannya pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung. Pemilihan pilkada tidak langsung melalui lembaga perwakilan sering berdampak dengan munculnya gubernur; bupati/walikota yang di anggap tidak sesuai dengan harapan rakyat. Sebaliknya melalui pilkada langsung hampir sama dampaknya dengan pemilihan tidak langsung yaitu di anggap tidak dapat menghasilkan pemimpin yang lebih sesuai dengan harapan rakyat, meskipun rakyat dapat langsung melihat, menilai dan memilih pemimpin yang awalnya di anggap cocok menjadi gubernur, bupati/walikota. Sebagai bukti bahwa beberapa kepala daerah yang dihasilkan melalui pilkada langsung di Sumatera Utara (termasuk di luar Sumatera Utara), pada akhirnya berurusan dengan hukum khususnya terkait kasus korupsi dan tidak sedikit yang di vonis oleh pengadilan dan telah memiliki kekuatan hukum tetap, dinyatakan bersalah terbukti korupsi atau menerima suap. Dampak negatif lainnya terjadi konflik horisontal antar pendukung, maraknya *money politik*, kepala daerah yang terpilih cenderung korupsi, kecurangan dalam penyelenggaraan dan banyaknya masyarakat yang tidak memilih (golput).

Kata Kunci: Perbandingan, Pemilihan, Langsung dan Tidak Langsung.

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 30/7/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (Repository.uma.ac.id)30/7/24

ABSTRACT
COMPARISON OF DIRECT AND INDIRECT REGIONAL HEAD SELECTION SYSTEMS IN INDONESIA

(Case Study at the Office of the General Election Commission of North Sumatra)

By:

ABDUL BASIR
NPM: 13.840.0134

Election of Regional Heads or often called Pilkada in its implementation in Indonesia is a polemic in the community which has not yet been resolved. In Indonesia there are two systems for organizing the Election of Regional Heads (Pilkada), namely indirect elections that were carried out in the early days of independence and direct elections after reformation. The problem in this study is how the legal regulation of regional head elections before and after direct regional head elections, how the difference in the implementation of direct and indirect regional head election system, if associated with leadership quality resulting from direct regional head election system process and indirect and how it impacts on the implementation of direct and indirect regional head elections. The research method uses 2 (two) methods, namely library research, namely by conducting various reading sources, namely books, magazines, legal magazines, expert opinions, legislation, internet, and also lecture materials that has something to do with writing this thesis. Field research, namely by conducting a visit to the Office of the General Election Commission of North Sumatra, by conducting interviews and also asking for data relating to writing / research thesis, then the author analyzes and provides responses, so that the authors know the comparison with the electoral system the regional head is regulated in Article 18 of the 1945 Constitution, Law Number 5 of 1974 concerning the Principles of Government in the Region Jo Law Number 22 Year 1999 concerning Regional Government concerning indirect regional head elections which are then changed to direct regional head elections regulated in Law Number 32 of 2004 Jo Law No. 23 of 2014 concerning Regional Government, Law Number 10 of 2016 concerning Election of Governors, Regents and Mayors and Law No. 7 of 2017 concerning General Elections. Differences in the application of direct and indirect regional head election systems. Regional head elections (pilkada) are not directly interpreted as the selection of regional leaders by means of representation. The people are considered to give their voting rights to elect regional leaders to the DPRD that have been chosen by the people in the Legislative Election. Regional head elections are directly interpreted as direct election by the people. The majority of the majority of the votes became the winner's reference in the regional election and direct elections by the people were held simultaneously throughout the region. Impact on the implementation of direct and indirect regional head elections. The election of indirect elections through representative institutions often has an impact with the emergence of a governor; the regent / mayor who is considered not in accordance with the expectations of the people. On the other hand, through direct elections, the impact is almost the same as indirect elections, which is considered unable to produce leaders who are more in line with people's expectations, even though the people can immediately see, judge and choose leaders who are initially considered suitable as governors, regents / mayors. As evidence that some regional heads produced through direct elections in North Sumatra (including outside North Sumatra), ultimately dealing with the law especially related to corruption cases and not a few who were convicted by the court and have permanent legal force, were found guilty of corruption or accept bribes. Other negative impacts occur horizontal conflicts between supporters, the rise of money politics, elected regional heads tend to be corrupt, fraudulent in implementation and the number of people who do not vote (abstentions).

Keywords: Pilkada Area, Direct and Indirect

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 30/7/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, karena atas perkenanNya telah memberikan karuniaNya berupa kesehatan dan kelapangan berpikir kepada penulis, sehingga tulisan ilmiah dalam bentuk skripsi ini dapat juga terselesaikan. Skripsi ini berjudul **“Perbandingan Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Tidak Langsung Di Indonesia (Studi Kasus Di Kantor Komisi Pemilihan Umum Sumatera Utara)”**.

Skripsi ini disusun untuk melengkapi syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Medan Area. Skripsi ini menggambarkan perbandingan pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung.

Secara khusus, penulis menghaturkan sembah sujud dan mengucapkan rasa terima-kasih tiada terhingga kepada kedua orang tua, Ibunda dan Ayahanda yang telah memberikan pandangan kepada penulis betapa pentingnya ilmu dalam kehidupan, juga ucapan rasa terima kasih kepada Isteri tersayang (tercinta) yang tak bosan-bosannya untuk mengingatkan dan mendorong penulis agar segera menyelesaikan penulisan skripsi ini, dan Anak-anak penulis sebagai penyemangat penulis. Semoga kasih sayang mereka tetap menyertai penulis, serta kepada semua pihak yang memberikan dukungan dan semangat untuk menyelesaikan skripsi dan jenjang pendidikan di tingkat sarjana hukum dan semua pihak yang telah mendukung dan mendoakan penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Dalam menyelesaikan skripsi ini penulis telah banyak mendapatkan bimbingan, petunjuk, arahan dan bantuan dari berbagai pihak, maka pada kesempatan yang berbahagia ini penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng, M.Sc, selaku Rektor Universitas Medan Area atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Medan Area.
2. Bapak Dr. Rizkan Zulyadi, SH, MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Medan Area, atas kesempatan yang diberikan untuk dapat menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Medan Area.
3. Ibu Anggreini Atmei Lubis, SH, M.Hum, selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, sekaligus Ketua Bidang Hukum Administrasi Negara.
4. Bapak Dr. Taufik Siregar, SH, M.Hum, selaku Ketua Sidang Skripsi Penulis.
5. Ibu Hj. Jamillah, SH, MH, selaku Dosen Pembimbing I sekaligus Dosen Penguji I Penulis.
6. Bapak M. Yusrizal Adi Syaputra, SH, MH, selaku Dosen Pembimbing II sekaligus Dosen Penguji II Penulis.
7. Ibu Sri Hidayani SH, M.Hum, selaku Sekretaris Seminar Outline, Sekretaris Seminar Hasil, dan Sekretaris Sidang Skripsi Penulis.
8. Bapak Maruli Pasaribu, SH sebagai Kepala Bagian Teknis dan Hukum KPU Sumut, yang meluangkan waktu sebagai narasumber untuk melakukan wawancara untuk melengkapi hasil penelitian penulis.

9. Seluruh Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Medan Area yang telah memberikan ilmu dan wawasan pengetahuan kepada penulis selama kuliah pada Fakultas Hukum Universitas Medan Area.
10. Seluruh rekan-rekan mahasiswa angkatan 2013 Fakultas Hukum Universitas Medan Area, termasuk adik-adik mahasiswa lainnya.
11. Komisi Pemilihan Umum Sumatera Utara beserta jajarannya yang telah memberikan tempat bagi penulis untuk memperoleh dan menggali data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini.
12. Seluruh sahabat-sahabat yang memberikan motivasi agar selesainya penulisan skripsi ini.

Akhir kata, atas segala budi baik semua pihak kiranya mendapat lindungan Tuhan dan semoga ilmu yang telah dipelajari selama masa perkuliahan dapat berguna untuk kepentingan dan kemajuan Agama, Bangsa dan Negara.

Demikian penulis niatkan, semoga tulisan ilmiah penulis ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Aamiin.

Medan, April 2019
Penulis

ABDUL BASIR

DAFTAR ISI

Halaman

ABSTRAK

KATA PENGANTAR i

DAFTAR ISI..... iv

DAFTAR SINGKATAN vi

BAB I PENDAHULUAN..... 1

A. Latar Belakang..... 1

B. Perumusan Masalah 13

C. Tujuan Penelitian..... 13

D. Manfaat Penelitian..... 14

E. Hipotesis 15

BAB II TINJAUAN PUSTAKA 18

A. Tinjauan Tentang Pemerintahan Daerah..... 18

B. Tinjauan Tentang Kepala Daerah 22

C. Tinjauan Tentang Pemilihan Kepala Daerah 24

D. Tinjauan Tentang Komisi Pemilihan Umum Sumatera

Utara..... 30

BAB III METODE PENELITIAN 41

A. Waktu dan Tempat Penelitian..... 41

B. Metodologi Penelitian..... 42

1. Jenis Penelitian..... 42

2. Sifat Penelitian..... 43

3. Teknik Pengumpulan Data..... 43

4. Analisis Data..... 44

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	46
A. Hasil Penelitian	46
1. Model Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah.....	46
2. Pemilihan Kepala Daerah Secara Tidak Langsung.....	47
3. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung	51
B. Hasil Pembahasan	53
1. Pengaturan Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah Sebelum Dan Sesudah Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung	53
2. Perbedaan Terhadap Pemberlakuan Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Tidak Langsung..	66
3. Dampak Terhadap Diberlakukannya Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Tidak Langsung..	70
BAB V SIMPULAN DAN SARAN.....	80
A. Simpulan.....	80
B. Saran	81

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR SINGKATAN

1. DPR : Dewan Perwakilan Rakyat
2. DPRD : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
3. KPU : Komisi Pemilihan Umum
4. KPUD : Komisi Pemilihan Umum Daerah
5. MPR : Majelis Permusyawaratan Rakyat
6. PANWASLU : Panitia Pengawas Pemilu
7. PILKADA : Pemilihan Kepada Daerah
8. TPS : Tempat Pemungutan Suara
9. UU : Undang-Undang
10. UUD : Undang-Undang Dasar



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan Kepala Daerah atau yang sering disebut Pilkada dalam penyelenggaraannya di Indonesia merupakan sebuah polemik di masyarakat yang sampai dengan saat ini belum terselesaikan. Di Indonesia dikenal dua sistem penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), yaitu Pilkada secara tidak langsung yang dilakukan pada masa awal kemerdekaan serta Pilkada secara langsung sesudah erareformasi.¹

Menurut sejarah Islam ada beberapa metode untuk memilih pemimpin. Di antaranya adalah pada saat pemilihan khalifah sepeninggalnya Nabi Muhammad. Pertama, proses pemilihan dan pembaiatan Abu Bakar sebagai pengganti Nabi Muhammad melalui musyawarah, meskipun terjadi perdebatan yang sengit antara kelompok Muhajirin dan kelompok Anshar. Akan tetapi hasil musyawarah bersama menyepakati bahwa Abu Bakar yang pantas menjadi pemimpin umat Islam pada zaman tersebut. Kemudian terpilihnya Umar Ibn Khathab sebagai amirul mukminin setelah Abu Bakar melalui mandat yang diberikan oleh Abu Bakar kepada Umar Ibn Khathab. Sedangkan pemilihan Usman Ibn Affan sebagai pengganti Umar Ibn Khathab melalui musyawarah *ahlu al-halli waal-aqdi* (dewan pemilih) yang ditunjuk oleh Umar.²

Sementara Ali Bin Abi Thallib diangkat menjadi khalifah atas desakan para pengikutnya setelah melalui pertikaian dan perebutan kekuasaan dengan

¹ Hendra Budiman, 2015, *Pilkada tidak Langsung dan Demokrasi Palsu, Cet-1* Yogyakarta: Pustaka Yustisia, hlm. 19

² Qamaruddin Khan, 2000, *Al-Mawardi's Theory of the State. Terj. Imron Rosyidi* Ekhuasaan, Pengkhususan dan Otoritas Agama: Telaah Kritis Teori Al-Mawardi Tentang Negara, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, hlm. 15

Muawiyah. Adapun kekhalifahan Muawiyah diperoleh melalui kekerasan, tipu daya dan pemberontakan. Kemudian ketika Muawiyah akan turun tahta, ia mengumumkan penggantinya kepada putarannya (Yazid). Sejak itu pula sistem pengangkatan kepala negara dilakukan secara turun temurun (memberikan mandat kepada putra mahkota).³

Dalam konteks keIndonesiaan, urusan bernegara tidak bisa dilepaskan dari urusan beragama. Dengan latar sosial masyarakat Indonesia yang mayotiras beragama Islam, kajian fikih menjadi suatu keniscayaan sebagai kajian memperoleh nilai-nilai normatif untuk segala kegiatan, termasuk masalah pemilihan pemimpin. Oleh karena itu, kajian ini mengomparasikan Pilkada langsung dan tidak langsung secara normatif dari sudut pandang fikih siyasah antara kedua sistem Pilkada yang pernah dianut oleh Negara Indonesia. Yang mana di antara kedua sistem tersebut yang lebih mendatangkan maslahat dari segi agama maupun dari segi sosial masyarakat Indonesia yang mayoritas menganut Agama Islam.⁴ Pemilihan Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵

Pemilihan langsung Kepala Daerah menjadi *consensus* politik nasional, yang merupakan salah satu instrument penting penyelenggaraan pemerintahan setelah digulirkannya otonomi daerah di Indonesia. Sedangkan Indonesia sendiri

³ *Ibid* hlm. 19

⁴ Atika Mulyandri, *Pilkada Langsung Dan Pilkada Tidak Langsung Dalam Perspektif Fikih Siyasah, Jurnal Pemikiran Hukum Islam*, Mazahib, Vol. XV, No. 2 Desember 2016. hlm. 210

⁵ *Strategi Pemilihan Kepala Daerah Dan Upaya Demokratisasi Di Tingkat Daerah (Lokal)*, <http://pilkadadandemokrasi.com/> Diakses Rabu 26 Desember 2018 Pukul 11.00 WIB

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

telah melaksanakan Pilkada secara langsung sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Hal ini apabila dilihat dari perspektif desentralisasi, Pilkada langsung tersebut merupakan sebuah terobosan baru yang bermakna bagi proses konsolidasi demokrasi di tingkat lokal.

Pilkada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi masyarakat dalam proses demokrasi untuk menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal. Sistem ini juga membuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik, seperti ketika berlaku sistem demokrasi perwakilan. Pilkada langsung juga memicu timbulnya figure pemimpin yang aspiratif, kompeten, legitimate, dan berdedikasi. Sudah barang tentu hal ini karena Kepala Daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD.⁶

Setelah Indonesia merdeka, undang-undang yang menyinggung kedudukan kepala daerah adalah undang-undang nomor 1 tahun 1945 tentang peraturan mengenai kedudukan komite nasional daerah yang diundangkan pada tanggal 23 November 1945. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa kepala daerah menjalankan fungsi eksekutifnya sebagai pemimpin komite nasional daerah, juga menjadi anggota dan ditetapkan sebagai ketua legislatif dalam badan perwakilan daerah. Pada masa undang -undang nomor 1 tahun 1945, kepala daerah yang diangkat adalah kepala daerah pada masa sebelumnya, hal itu dilakukan karena situasi politik, keamanan, dan hukum ketatanegaraan pada saat itu tidak baik.

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 hanya berusia 3 tahun saja, karena pada tahun 1948, dibuatlah penggantinya yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan di daerah. Dalam undang-undang ini yang dimaksud pemerintahan daerah adalah propinsi, kabupaten (kota besar), dan desa (kota kecil), nagari atau marga. Pengaturan tentang kepala daerah dalam undang-undang ini tertulis dalam Pasal 18.

Pasal tersebut dinyatakan bahwa kepala daerah propinsi (gubernur) diangkat oleh presiden dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi. Untuk kepala daerah kabupaten, diangkat oleh menteri dalam negeri dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten. Demikian juga untuk kepala daerah desa (kota kecil) yang diangkat oleh kepala daerah propinsi dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Desa (kota kecil).⁷

Berubahnya konstitusi negara menjadi Republik Indonesia Serikat dan ditetapkannya Undang-Undang Sementara Tahun 1950 sebagai dasar negara menyebabkan terjadinya perubahan pada undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957. didalam undang-undang ini, tingkatan-tingkatan daerah dibagi menjadi tiga tingkatan, yaitu; daerah tingkat I dipimpin oleh gubernur, daerah tingkat II dipimpin oleh bupati atau walikota dan daerah tingkat III dipimpin oleh camat.

Kepala daerah adalah orang yang dikenal baik oleh rakyat di daerahnya, oleh karena itu harus dipilih langsung oleh rakyat. Atas dasar itu, dibandingkan dengan undang-undang terdahulu dan bahkan setelahnya, nuansa demokrasi dalam

⁷ Sumber: <http://validnews.co/Napak-Tilas-Pilkada-Dari-Masa-ke-Masa-xds>. Hari Sabtu, Tanggal 22 Desember 2018, Pukul 14.01 Wib

arti membuka akses rakyat berpartisipasi sangat tampak dalam pilkada yang diatur Undang-Undang No.1 tahun 1957. Dalam undang-undang ini, sistem pemerintahan kepala daerah langsung telah dijabarkan namun dalam prosesnya berdasarkan keterangan itu, sistem pilkada langsung dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 benar-benar merupakan introduksi dalam pentas politik karena secara empirik belum dapat dilaksanakan.⁸

Selain undang-undang, presiden pertama Republik Indonesia membuat sebuah peraturan yang mengatur tentang pengangkatan kepala daerah. Peraturan tersebut adalah Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959 yang mengatur tentang mekanisme dan prosedur pengangkatan kepala daerah. Oleh karena itu undang-undang ini kelihatan lebih bersifat darurat dalam rangka *retooling* sebagai tindak lanjut berlakunya kembali Undang-Undang 1945. Dalam undang-undang ini, kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh presiden atau menteri dalam negeri. Pengangkatan dilakukan terhadap salah seorang yang diajukan oleh DPRD. Peran DPRD dalam perundangan ini terbatas, karena DPRD hanya berwenang mengajukan calon kepala daerah.

Sistem pemerintahan di Indonesia tidak terlepas dari peran pemerintahan daerah, dimana pemerintahan daerah dan struktur pemerintahan meliputi Gubernur, Bupati dan Walikota didapatkan melalui pemilukada atau pemilihan umum kepala daerah. Dewasa ini muncul berbagai macam pembahasan mengenai pemilihan kepala daerah yang kemudian memunculkan polemik dan permasalahan dengan disahkannya Undang-Undang No.22 tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Perjalanan pilkada sejak era kemerdekaan hingga era reformasi seperti sekarang ini sering berganti mekanisme pemilihan. Mulai mekanisme pemilihan langsung hingga mekanisme pemilihan secara tidak langsung. Hingga puncaknya pada saat disahkan Undang-Undang No.22 Tahun 2014, polemik yang muncul adalah masyarakat cenderung kontra terhadap Undang-Undang tersebut, karena mekanisme pemilihan secara tidak langsung dianggap bertentangan dengan Pancasila dan Konstitusi. Disisi lain, pemerintah justru segera mengeluarkan Perppu No.1 Tahun 2014 untuk membatalkan Undang-Undang No.22 Tahun 2014. Otomatis, mekanisme pilkada yang diberlakukan secara tidak langsung berganti kembali dengan menggunakan sistem pemilihan secara langsung.⁹

Perjalanan Bangsa Indonesia memberi pelajaran bahwa pemimpin pemerintahan yang kurang demokratis atau bahkan otoriter cenderung dapat menyelenggarakan program pembangunan dengan baik sehingga perekonomian meningkat, dan sebaliknya pemimpin pemerintahan yang mempertahankan aturan main yang demokratis menghadapi masalah ketidakmampuan pemerintah dalam mewujudkan tujuan-tujuannya.¹⁰

Suatu sistem selalu memiliki sekurangnya tiga sifat. Ketiga sifat itu adalah: terdiri dari banyak bagian-bagian, bagian-bagian itu saling berinteraksi dan saling tergantung, dan mempunyai perbatasan yang memisahkannya dari lingkungannya yang juga terdiri dari sistem-sistem lain.¹¹

⁹ Wawan, *Tinjauan Yuridis Perbandingan Sistem Pilkada Langsung Dan Tidak Langsung Berdasarkan Demokrasi Pancasila*, J. Dinamika Sosbud Volume 17 Nomor 2, Desember 2015. hlm. 301

¹⁰ Joko Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 200

¹¹ Mohtar Mas'ood, 2011, *Pengantar Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm. 12

Sebagai suatu sistem, sistem pilkada langsung mempunyai bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder (*subsystems*). Bagian-bagian tersebut adalah *electoral regulation*, *electoral process*, dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai pilkada langsung yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing. *Electoral process* dimaksudkan seluruh kegiatan yang terkait secara langsung dengan pilkada yang merujuk pada ketentuan perundang-undangan baik yang bersifat legal maupun bersifat teknis. *Electoral law enforcement* yaitu penegakan hukum terhadap aturan-aturan pilkada baik politis, administratif, atau pidana. Ketiga bagian pilkada langsung tersebut sangat menentukan sejauh mana kapasitas sistem dapat menjembatani pencapaian tujuan dan proses awalnya. Masing-masing bagian tidak dapat dipisah-pisahkan karena merupakan suatu kesatuan utuh yang komplementer.¹²

Mekanisme, prosedur, dan tata cara dalam pilkada langsung merupakan dimensi *electoral regulation*. Secara teknis parameter mekanisme, prosedur dan tata cara dalam sistem adalah yang terukur (*measurable*). Ben reilly mengonstatasikan 3 ukuran tersebut yang menurutnya juga komplementer dan tak dapat dipisah-pisahkan, yaitu:¹³

1. Sistem pemilihan menerjemahkan jumlah suara yang diperoleh dalam pemilihan menjadi kursi;

¹² Joko Prihatmoko, *Op.Cit.* hlm. 201

¹³ Ben Reilly, 1999. *Reformasi Pemilu di Indonesia: Sejumlah Pilihan, dalam Almanak Parpol Indonesia*, Jakarta, Yayasan API, hlm. 18

2. Sistem pemilihan bertindak sebagai wahana penghubung yang memungkinkan rakyat dapat menagih tanggung jawab pemimpin yang mereka pilih;
3. Sistem pemilihan yang memberikan dorongan terhadap pihak-pihak yang saling bersaing pengaruh supaya melakukannya dengan cara yang tidak sama.

Dengan demikian, untuk memperoleh hasil pilkada langsung yang demokratis, proses yang dilalui pun harus demokratis pula, yang didalamnya mengandung aspek keadilan, keterbukaan, dan kejujuran. Pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung merupakan salah satu langkah maju dalam mewujudkan demokratisasi ditingkat lokal. kebangkitan demokrasi politik di Indonesia yang diawali oleh pilkada langsung ini merupakan upaya membangun pondasi demokrasi di Indonesia (penguatan demokrasi di aras lokal).

Pelaksanaan pilkada langsung tentunya tidak lepas dari adanya terobosan politik dalam pemberian otonomi kepada daerah berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004. Pemberian otonomi ini memiliki korelasi perspektif dengan teori-teori dasar tentang desentralisasi dan politik lokal. Desentralisasi secara umum dapat dilihat dalam dua perspektif yaitu administratif dan politik. Berdasarkan perspektif administratif, desentralisasi didefinisikan sebagai *the transfer of administrative responsibility from central to local government*. Artinya dalam perspektif otonomi daerah yang berlaku di Indonesia, desentralisasi administratif ini diartikan sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.¹⁴

Perspektif politik, Smith mengatakan desentralisasi *sebagai the transfer of power, from top level to lower level, in a territorial hierarchy, which could be one of governments within a state, or office within a large organization* (perpindahan kekuasaan, dari level tertinggi ke level yang lebih rendah, dalam sebuah daerah hirarki, yang dapat menjadi sebuah pemerintahan di dalam negara, atau kantor di dalam sebuah organisasi yang besar).¹⁵

Dalam pandangan yang lain Mawhood mengatakan bahwa desentralisasi politik adalah *devolution of power from central government to local government*. Artinya konteks desentralisasi politik sebagai esensi dasar otonomi bagi daerah.¹⁶ Pelaksanaan pilkada langsung yang saat ini adalah merupakan bentuk penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk memilih secara langsung kepala daerahnya, sehingga konteks aturan yang berlaku dalam pilkada merupakan jabaran atau turunan dari aturan yang berlaku dalam ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Dalam perspektif desentralisasi politik, dengan adanya pilkada, maka kekuasaan tidak lagi terkonsentrasikan pada pemerintah pusat, tetapi dapat didistribusikan kepada daerah-daerah.

Dengan demikian, daerah memiliki posisi yang jauh lebih kuat untuk mengatur dan menentukan urusan rumah tangganya sendiri sesuai kewenangan yang dimilikinya tersebut. Dalam perspektif ini pula, maka menjadi hal wajar apabila pemberian desentralisasi politik dan pelaksanaan pilkada ini berada dalam ranah pemerintahan daerah, karena konteks sistemik dari pemberian kekuasaan kepada daerah untuk memiliki pemimpin daerah sendiri secara

¹⁵ Eko Prasajo, 2006, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi* Universitas Medan Area: DIA FISIP UI, hlm. 32.

¹⁶ *Ibid* hlm: 63

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)30/7/24

langsung merupakan pemberian dari pemerintah pusat. Selain itu pula dalam konteks bingkai negara kesatuan.

Dalam konteks negara kesatuan, otonomi yang diberikan oleh daerah bukanlah suatu bentuk kebebasan yang bersifat asli, melainkan merupakan pemberian dari pemerintah pusat. Konteks pemberian otonomi oleh pemerintah pusat ini sangat terkait dengan konstruksi bentuk Negara dan pembagian kekuasaan yang ada di dalamnya yang dipilih menjadi bentuk negara berdasarkan konstitusi ini harus tetap menjaga keterpautan yang kuat antara hubungan pusat dan daerah.

Mengingat pergolakan arus gerakan antara putaran *sentrifugal* dan *sentripetal* yang menarik hubungan daerah ke dalam lingkaran pusat dan sebaliknya, harus dijaga dinamisasinya agar tidak saling tertarik terlalu dalam antara salah satu arus tersebut.

Dengan diberlakukannya pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara serentak, maka masalah/sengketa yang timbul dan pendaftaran sengketa ke Mahkamah Konstitusi tiba-tiba menjadi banyak, dan Mahkamah Konstitusi dibatasi oleh waktu untuk segera memutuskan hasil perselisihan yang disengketakan itu. Sehingga sangat dimungkinkan penanganan masalah/sengketa pemilihan kepala daerah di Sumatera Utara menjadi tidak maksimal, diduga mempengaruhi kualitas putusan.¹⁷

Kasus hukum kepala daerah khususnya di Sumatera Utara cukup tinggi. Perilaku yang menyimpang marak terjadi dari para politisi dan aparatur penyelenggara pemerintahan, dan swasta seperti: suap, korupsi, kolusi, dan nepotisme yang melibatkan kepala daerah di Sumatera Utara. Tingkat kepatuhan

¹⁷ Sumber: [https://www.kompasiana.com/aribarata/sejarahpemilukepaladaerah di indonesia diakses hari Sabtu, Tanggal 22 Desember 2018, Jam 14.08 Wib](https://www.kompasiana.com/aribarata/sejarahpemilukepaladaerah%20di%20indonesia%20diakses%20hari%20sabtu%20tanggal%2022%20desember%202018%2C%20jam%2014.08%20wib)
© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

kepala daerah kabupaten dan kota sangat rendah karena merasa dipilih oleh rakyat, gubernur dianggap hanya penerus Surat Keputusan Menteri, hampir tidak ada peran gubernur. Satu pilar Negara Kesatuan menjadi kabur, bukti lain dana desa langsung ke desa, lalu apa gunanya kepala daerah, sehingga makna negara kesatuan terabaikan, dan gugus “kesatuan” menjadi tidak jelas. Demikian juga tingkat kepatuhan kepala daerah kabupaten, kota, dan provinsi kepada presiden. Kepala daerah lebih patuh kepada partai politik pengusung.

Di Provinsi Sumatera Utara Anggaran Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah mengalami kenaikan yang sangat signifikan. Anggaran penyelenggara pilkada cukup besar apalagi jika terjadi dua kali putaran pemungutan suara, padahal anggaran itu jika dapat diefisienkan dengan tepat dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan pelayanan publik dalam mewujudkan pemerintahan yang “*good governance*”.¹⁸

Kepastian hukum pemilihan kepala daerah. Konsep perubahan sistem pemilu/pilkada yang tidak maksimal, itu ditandai dengan adanya beberapa kali perubahan sistem yang relatif singkat, yaitu dari Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, kemudian Perrpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, kemudian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, kemudian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan terakhir Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Hanya dalam waktu 2

(dua) tahun saja ada mengalami beberapa kali perubahan undang-undang terkait pemilihan kepala daerah dan perubahan itu cukup mendasar yaitu:¹⁹

1. Pemilihan kepala daerah secara tidak langsung menjadi langsung.
2. Potensi konflik horizontal antar pendukung calon dapat terjadi sewaktu-waktu.
3. Penyelenggara pemilihan tidak netral.
4. Peran partai politik terhadap masyarakat masih sangat rendah. Hampir semua Partai politik tidak mampu menghasilkan kepala daerah yang mampu mengatasi daerahnya.
5. Sistem pemilihan berbiaya mahal.
6. Banyaknya masyarakat yang tidak ikut memilih pada saat hari pemungutan suara, baik karena kurangnya kesadaran masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya maupun karena hal lainnya.

Berdasarkan pemaparan di atas terkait perubahan pemilihan kepada daerah yang semula dilakukan secara tidak langsung menjadi pemilihan secara langsung, maka penulis akan membahas terkait hal tersebut dengan judul “Perbandingan Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Tidak Langsung Di Indonesia (Studi Kasus Di Kantor Komisi Pemilihan Umum Sumatera Utara)”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas, maka dapat ditarik suatu rumusan masalahnya sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan hukum tentang pemilihan kepala daerah sebelum dan sesudah pemilihan kepala daerah secara langsung ?
2. Bagaimana perbedaan terhadap pemberlakuan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung, jika dikaitkan dengan kualitas kepemimpinan yang dihasilkan dari proses sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung ?
3. Bagaimana dampak terhadap diberlakukannya pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dibahas di atas maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaturan hukum tentang pemilihan kepala daerah sebelum dan sesudah pemilihan kepala daerah secara langsung.
2. Untuk mengetahui perbedaan terhadap pemberlakuan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung, jika dikaitkan dengan kualitas kepemimpinan yang dihasilkan dari proses sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung.
3. Untuk mengetahui dampak terhadap diberlakukannya pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung.

D. Manfaat Penelitian

Kegunaan penelitian merupakan dampak dari tercapainya tujuan. Kalau tujuan penelitian dapat tercapai, dan rumusan masalah dapat terjawab secara

akurat. Kegunaan penelitian adalah untuk menjelaskan tentang manfaat dari penelitian itu sendiri.²⁰

Manfaat penelitian ini bagi penulis adalah untuk memahami tentang bagaimana cara memandang secara proporsional tentang perbandingan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung yang terjadi di Sumatera Utara, diantaranya yaitu:

1. Manfaat Secara Teoritis

- a. Untuk mengungkapkan permasalahan-permasalahan yang dalam proses pembaharuan atas sesuatu bidang yang di kaji, seperti dalam bidang hukum. Sehingga dapat membuat gambaran mengenai keadaan hukum yang sesungguhnya hidup dalam masyarakat atau akan menunjukkan kearah mana sebaiknya hukum dibina dijadikan sebagai bahan kajian lebih lanjut untuk melahirkan beberapa konsep ilmiah.
- b. Memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu Hukum Administrasi Negara mengenai memberikan sumbangsih pemikiran atau teoritis bagi perkembangan hukum terkait pemilihan kepala daerah serta dapat dijadikan referensi tambahan bagi akademisi, penulis maupun bagi masyarakat luas.

2. Manfaat Secara Praktis

Bahan-bahan yang diperoleh dari penelitian akan sangat berharga sekali bagi perumusan politik hukum yang tepat dan serasi atau dalam bidang hukum yang terkait yaitu sebagai berikut :

- a. Sebagai pedoman dan masukan bagi semua pihak terutama masyarakat, dalam pemilihan secara langsung dan tidak langsung agar supaya masyarakat juga memahami pentingnya pemilihan ini yang haknya setiap warga negara.
- b. Sebagai bahan informasi semua pihak yang berkaitan dan kalangan akademik untuk menambah wawasan dalam bidang Hukum Administrasi Negara dalam hal ini dikaitkan dengan pemilihan secara langsung dan tidak langsung.
- c. Sebagai bahan pertimbangan dan sumber informasi pemerintah, masyarakat, dan lembaga terkait guna mengambil langkah dan solusi strategis dalam pelaksanaan proses pemilihan kepala daerah kedepannya.

E. Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara atau dugaan yang dianggap benar, tetapi masih perlu dibuktikan. Hipotesis pada dasarnya adalah dugaan peneliti tentang hasil yang akan dicapai.²¹ Adapun hipotesis yang diberikan dalam rumusan masalah diatas adalah:

1. Pengaturan hukum tentang pemilihan kepala daerah sebelum dan sesudah pemilihan kepala daerah secara langsung di atur dalam Pasal UUD 1945,

²¹ Bambang Sunggono, 2011, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 109

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

2. Perbedaan terhadap pemberlakuan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung. Pemilihan kepala daerah (pilkada) tidak langsung diartikan sebagai pemilihan pemimpin daerah dengan cara keterwakilan. Rakyat dianggap memberikan hak pilihnya untuk memilih pemimpin daerah kepada DPRD yang telah dipilih rakyat pada Pemilu Legislatif. Pemilihan kepala daerah secara langsung diartikan sebagai pemilihan oleh rakyat secara langsung. Mayoritas suara terbanyak menjadi acuan pemenang pada pilkada tersebut serta pemilihan oleh rakyat secara langsung serentak di adakan seluruh daerah.
3. Dampak terhadap diberlakukannya pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung. Pemilihan pilkada tidak langsung melalui lembaga perwakilan sering berdampak dengan munculnya gubernur; bupati/walikota yang di anggap tidak sesuai dengan harapan rakyat. Sebaliknya melalui pilkada langsung hampir sama dampaknya dengan pemilihan tidak langsung yaitu di anggap tidak dapat menghasilkan pemimpin yang lebih sesuai dengan harapan rakyat, meskipun rakyat dapat langsung melihat, menilai dan memilih pemimpin yang awalnya di anggap cocok menjadi gubernur, bupati/walikota. Sebagai bukti bahwa beberapa kepala daerah yang dihasilkan melalui pilkada langsung di Sumatera Utara (termasuk di luar Sumatera Utara), pada

akhirnya berurusan dengan hukum khususnya terkait kasus korupsi dan tidak sedikit yang di vonis oleh pengadilan dan telah memiliki kekuatan hukum tetap, dinyatakan bersalah terbukti korupsi atau menerima suap. Dampak negatif lainnya terjadi konflik horisontal antar pendukung, maraknya *money* politik, kepala daerah yang terpilih cenderung korupsi, kecurangan dalam penyelenggaraan dan banyaknya masyarakat yang tidak memilih (golput).



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menyebutkan bahwa “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Pemerintah juga bisa diartikan sebagai penguasa satu negara atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara.²² Pemerintah merupakan kemudi dalam bahasa latin asalnya *Gubernaculum*. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan dalam bentuk (penerapan hukum dan undang-undang) di kawasan tertentu. Kawasan tersebut adalah wilayah yang berada di bawah kekuasaan mereka.

Pemerintah berbeda dengan pemerintahan. Pemerintah merupakan organ atau alat pelengkap jika dilihat dalam arti sempit pemerintah hanyalah lembaga eksekutif saja. Sedangkan arti pemerintahan dalam arti luas adalah semua mencakup aparatur negara yang meliputi semua organ-organ, badan atau lembaga, alat kelengkapan negara yang menjalankan berbagai aktivitas untuk mencapai tujuan negara. Lembaga negara yang dimaksud adalah lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, pengertian pemerintah arti luas adalah mencakup aparatur

²² Hanafi Nursholis, 2005, *Teori Dan Praktek Pemberitaan Dan Otonomi Daerah*, Jakarta, P.T. Raja Grafindo Persada, hlm. 100

negara yang meliputi semua organ-organ, badan-badan atau lembaga-lembaga, alat perlengkapan negara yang melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan negara.

Dalam arti luas pengertian pemerintahan adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat atau penduduk dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara.²³ C.F Strong mendefinisikan pemerintahan dalam arti luas sebagai segala aktivitas badan-badan publik yang meliputi kegiatan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah segala kegiatan badan-badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif.²⁴

Pemerintahan dalam arti sempit adalah semua aktivitas, fungsi, tugas dan kewajiban yang dijalankan oleh lembaga untuk mencapai tujuan negara. Pemerintah dalam arti luas adalah semua aktivitas yang terorganisasi yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat, atau penduduk dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara. Pemerintahan juga dapat didefinisikan dari segi struktural fungsional sebagai sebuah sistem struktur dan organisasi dari berbagai dari berbagai macam fungsi yang dilaksanakan atas dasar-dasar tertentu untuk mencapai tujuan negara.²⁵

Pengertian pemerintahan pusat, penyelenggara pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni Presiden dengan dibantu seorang Wakil

²³ Pemerintahan daerah, diakses pada <http://artike12.com/kumpulan-bermacam2-artikel/03/pengertian-pemerintah> Senin 25 Februari 2019 Pukul. 09.00 Wib

²⁴ Ibid

²⁵ Sistem pemerintahan diakses pada <http://sistempemerintahan-indonesia.com/2013/04/definisi-pemerintahan.html> Senin 25 Februari 2019 Pukul. 09.40 Wib

Presiden dan oleh menteri-menteri negara. Dengan kata lain, pemerintahan pusat adalah pemerintahan secara nasional yang berkedudukan di ibu kota Negara Republik Indonesia.²⁶

Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud, wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud diatas.²⁷

Pemerintahan daerah sendiri adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah, DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Pemerintah daerah dan DPRD adalah penyelenggara pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.²⁸

²⁶ Siswanto Sunarno, 2012, *Hukum Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.30

²⁷ *PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA* No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

²⁸ *ibid* hlm. 33
© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Fungsi Pemerintah secara umum ada empat fungsi utama dari pemerintah. Mengacu pada pengertian pemerintah yang dijelaskan di atas, adapun fungsi pemerintah adalah sebagai berikut:²⁹

1. Fungsi Pelayanan

Secara umum pelayanan yang dilakukan pemerintah meliputi pelayanan publik dan pelayanan sipil yang mengedepankan kesetaraan. Beberapa pelayanan yang dilakukan pemerintah pusat mencakup masalah hubungan luar negeri, peradilan, keuangan, agama, pertahanan dan keamanan.

2. Fungsi Pengaturan

Dalam hal ini pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, memiliki fungsi untuk membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan manusia di dalam masyarakat agar kehidupan berjalan lebih harmonis dan dinamis.

3. Fungsi Pembangunan

Pemerintah juga berfungsi sebagai pemacu pembangunan, baik di pusat maupun di daerah-daerah. Pembangunan yang dimaksud di sini adalah pembangunan infrastruktur dan juga pembangunan mental spiritual warga negara.

4. Fungsi Pemberdayaan

Fungsi pemberdayaan ini bertujuan untuk mendukung otonomi daerah sehingga masing-masing daerah dapat mengelola sumber daya secara maksimal. Untuk mencapai tujuan tersebut maka pemerintah daerah harus

²⁹ <https://www.maxmanroe.com/vid/organisasi/pengertian-pemerintah.html> Diakses Senin 25 Februari 2019 Pukul 11.40 WIB

meningkatkan peran serta masyarakat dan swasta dalam kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan.

B. Tinjauan Tentang Kepala Daerah

Kepala Daerah adalah Orang yang diberikan tugas oleh pemerintah pusat untuk menjalankan pemerintahan di daerah. Kedudukan kepala daerah dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sama tingginya. Contohnya: Gubernur, Bupati, Walikota.³⁰

Tugas Kepala Daerah antara lain :

1. Menyelenggarakan pemerintahan di daerah kewenangannya.
2. Membuat peraturan daerah.
3. Membuat dan menetapkan APBD.
4. Pemberian keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD sekurang-kurangnya sekali setahun agar DPRD dapat selalu mengikuti dan mengawasi jalannya pemerintahan daerah.

Tugas Kepala Daerah yang utama adalah memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab penuh atas jalannya pemerintahan daerah. Pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah tingkat 1 dilakukan oleh Presiden, sedangkan kepada daerah tingkat 2 diangkat oleh Menteri Dalam Negeri. Oleh karena itu, kepala daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Sebagai pembantu presiden, menteri dalam negeri mengolah bahan-bahan pertanggung jawaban kepala daerah dan mengambil tindakan yang dianggap perlu serta melaporkan hal-hal yang mendasar kepada presiden. Kepala daerah harus

³⁰ <http://www.miskpa7.com/2015/11/pengertian-wewenang-dan-tugas.html> Diakses Senin 25 Februari 2019 Pukul 12.20 Wib

bertanggung jawab kepada presiden karena pemerintahan di seluruh wilayah negara. Jadi, kepala daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD, tetapi kewajiban kepala daerah memberikan keterangan pertanggung jawaban mengenai pelaksanaan pemerintahan daerah yang dipimpinnya kepada DPRD.³¹

Tata cara pemilihan kepala daerah sebagai berikut :

1. Kepala Daerah Tingkat 1 dicalonkan dan dipilih oleh DPRD tingkat 1 dari sekurang-kurangnya tiga orang calon dan sebanyak-banyaknya lima orang calon. Hasil pemilihan DPRD itu, sekurang-kurangnya dua orang calon, disampaikan oleh DPRD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Presiden mengangkat salah seorang di antara kedua calon itu sebagai Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1.
2. Kepala Daerah Tingkat 2 dicalonkan dan dipilih oleh DPRD tingkat 2 dari sekurang-kurangnya tiga orang calon dan sebanyak-banyaknya lima orang calon, diajukan oleh DPRD kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1. Salah seorang di antara kedua calon itu diangkat Kepala Daerah Tingkat 2 (Bupati dan Walikota).

Seorang Kepala Daerah memiliki dua kedudukan, yaitu :

1. Sebagai kepala daerah, yang merupakan wakil pemerintah pusat (Kepala wilayah).
2. Sebagai Kepala daerah otonom yang bersangkutan.

Kewajiban Kepala Daerah, antara lain:

1. Menjalankan pimpinan pemerintahan daerah sebagai kepala wilayah, sebagai pimpinan dan penanggung jawab tertinggi di daerahnya.

2. Bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sesuai dengan kedudukan Presiden sebagai penanggung jawab tertinggi penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah di Indonesia.
3. Memberikan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD sekurang-kurangnya sekali setahun agar DPRD dapat selalu mengikuti dan mengawasi jalannya pemerintahan daerah.
4. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan sehubungan dengan hak dan kewajiban kepala daerah sebagai pimpinan daerah. Akan tetapi, karena banyaknya tugas, apabila dipandang perlu, kepala daerah dapat menunjuk seorang kuasa atau lebih untuk mewakilinya dalam hal-hal tertentu di luar dan di dalam pengadilan.

C. Tinjauan Tentang Pemilihan Kepala Daerah

Pengertian pimpinan daerah bertumpu pada pengertian yang diberikan secara yuridis dalam hubungannya dengan Pasal 18 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa gubernur, bupati, walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota yang dipilih secara demokratis. Selain itu Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 selaku aturan yang melaksanakan amanah UUD NRI Tahun 1945 yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) diatas, dalam Pasal 24 ayat:

- (1) Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah.
- (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud ayat (1) untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.

Selanjutnya dalam menentukan tugas dan wewenang kepala daerah yaitu gubernur, bupati, dan walikota, oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dalam Pasal 25 mengatur bahwa kepala daerah memiliki tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Dalam Pasal 21 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mengatur hak dan kewajiban daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah memakai kata pimpinan dalam ayat (6) yang menyatakan memilih pimpinan daerah.

Pada awal reformasi pijakan regulasi otonomi daerah adalah Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah (otonomi daerah), ternyata proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) masih dipilih oleh anggota DPRD. Proses itu berubah sejak adanya amandemen UUD 1945 yang dilakukan pada periode DPR/MPR 1999-2004 yang membuat pelaksanaan pemilihan presiden secara langsung, sehingga otomatis berimbas terhadap mekanisme pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) menjadi dilaksanakan secara langsung dan mulai dilaksanakan pada 2005.³²Pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung yang dilaksanakan pada periode 2005-2008, jumlahnya hampir mencapai 500 atau tepatnya 498 pemilihan kepala daerah (pilkada) yang terbagi 33 pemilihan gubernur dan 465 pemilihan bupati/walikota.

Pelaksanaan pilkada sesuai Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, menyebutkan pemda tidak mempunyai lembaga khusus yang menangani pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada), sehingga dalam proses pelaksanaan pilkada diserahkan kewenangannya sesuai aturan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 kepada sebuah lembaga yang dinamakan Komisi

³² Roza'i, Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta, P.T Raja Grafindo Persada, hlm 53

Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dimasing-masing daerah. Instansi KPUD dibentuk berdasarkan UU No. 12 tahun 2003 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD. Wewenang khusus yang diberikan kepada KPUD sebagai mana dimaksud Pasal 1 angka 21 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang memberikan pengertian KPUD sebagai berikut:

“Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam UU No.12/2003 yang diberi kewenangan khusus oleh UU ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah disetiap provinsi dan/atau kabupaten/kota.

Komisi Pemilihan Umum Daerah sebagai suatu institusi yang menangani masalah pemilu masih relatif muda usianya sehingga belum banyak memiliki pengalaman dan harus banyak belajar, bahkan rata-rata untuk periode 2005-2009, KPUD di banyak daerah melaksanakan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung untuk pertama kalinya. Akibat kurang pengalaman itu berpeluang mengalami kesalahan-kesalahan, baik dalam memahami maupun menafsirkan undang-undang, peraturan pemerintah, dan aturan lainnya serta regulasi yang dibuat sendiri oleh KPUD tersebut.³³

Disisi lain, regulasi pemilihan kepala daerah (pilkada) yang disusun KPUD menjadi sangat diperlukan sebagai landasan hukum dalam menyelenggarakan pilkada di daerah. KPUD sengaja diberi wewenang untuk menyusun regulasi sendiri, karena kegiatan pilkada bermaksud untuk memilih pemimpin di daerahnya, sehingga aturan yang dijadikan rujukan dalam penyusunan regulasi oleh setiap KPUD bisa saja berbeda-beda. Pada konteks itu membawa akibat

³³ Syarif, Hidayat, 2000, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Masa Depan*, Jakarta, Pustaka Quantum, hlm. 76

regulasi pilkada antar daerah pun bisa saja berbeda-beda sesuai tingkat pemahaman sumber daya manusia yang ada di bidang *legal drafter*.

Dalam proses pelaksanaannya, pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung ternyata mematik sejumlah persoalan terkait proses pelaksanaannya yang dinilai cenderung menghamburkan dana rakyat termasuk dugaan *money politic*, serta tidak jarang hasil pilkada langsung itu direspon secara negatif sehingga berbuntut kerusuhan dan kekerasan. Konflik pasca pilkada yang berbuntut aksi kekerasan yang menjurus kerusuhan dapat dilihat pada kerusuhan pasca pemilihan bupati di Kabupaten Tuban Jawa Timur pada 2006. Kerusuhan di Tuban itu mengakibatkan sejumlah sarana pemerintah dan swasta hangus terbakar akibat aksi massa.³⁴

Pada konteks pemilihan gubernur, persoalan serta konflik pasca pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung juga tidak bisa dihindari. Ini terlihat pada pemilihan gubernur (Pilgub) Sumatera Utara yang berujung konflik dan persoalan hukum yang berkepanjangan. Kondisi yang sama terjadi pasca Pemilihan Gubernur Sulawesi Selatan yang membuat kondisi provinsi itu baik bidang keamanan dan stabilitas politik memanas.¹⁶

Proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung yang membawa ekse negatif langsung direspon sejumlah tokoh, suara yang paling keras diutarakan Ketua Umum Pengurus Besar Nahdatul Ulama, KH. Hasyim Muzadi yang mengusulkan bahkan cenderung mendesak agar proses pilkada direvisi dan dikembalikan lagi melalui mekanisme pemilihan anggota DPRD.³⁵

Disisi lain, pengamat hukum dari Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Aidul Fitriada Azhari kembali mempersoalkan landasan konstitusional

³⁴ Suharizal, 2012, *Pemilukada Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, Jakarta:

PT Raja Grafindo Persada, hlm. 58

Ibid hlm. 60

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung. Bahkan secara khusus dirinya menyebutkan bahwa aturan tertinggi dalam UUD 1945 pada perubahan kedua sama sekali tidak menyebutkan proses pemilihan langsung, namun pilkada meski dilakukan secara demokratis.¹⁷

Namun demikian pelaksanaan pilkada langsung jangan dimimpikan bahwa perubahan kondisi politik lokal akan segera terwujud, meskipun pelaksanaan pilkada merupakan bagian dari proses rekrutmen politik dalam konteks pelaksanaan sistem demokrasi.³⁶

Mohammad Qodari dari Indobarometer menegaskan bahwa ada kritik terhadap pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung diantaranya:

1. Tensi sosial dan resiko keamanan yang meningkat,
2. Ongkos pemilihan kepala daerah (pilkada) mahal, baik ongkos penyelenggaraan maupun ongkos calon peserta pemilihan kepala daerah (pilkada),
3. Menimbulkan in-koherensi penguasa di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Titik-titik kerawanan sudah teridentifikasi sejak proses pendaftaran, masa kampanye dan yang terbesar pada proses pengumuman hasil pilkada.³⁷

Dengan mencermati sejarah politik Indonesia dan perkembangan yang terjadi belakangan ini maka saya berkesimpulan sekaligus menyampaikan saran-saran sebagai berikut.³⁸

³⁶ Kacung Marijan, 2006, *Demokratisasi di Daerah, Pelajaran Langsung dari Pilkada Langsung*, Surabaya, Pustaka Eureka, hlm. 31

³⁷ Joko Prihatmoko, *Op Cit*, hlm. 218

³⁸ *Ibid*, hlm. 220

1. Penyimpangan kekuasaan pada masa orde baru jangan dilihat sebagai kesalahan dari sistem pemilihan Presiden semata-mata.
2. Sila keempat Pancasila sangat tepat menjadi acuan dalam memilih pimpinan bangsa.
3. Akibat trauma masa orde baru maka kondisi sekarang pilihan Presiden secara langsung masih perlu dipertahankan.
4. Tetapi pilihan kepala daerah (Gubernur) sebaiknya tidak dipilih langsung baik oleh rakyat maupun anggota DPRD setempat tetapi biarlah Presiden yang menentukan dua (Gubernur dan wakilnya) dari sejumlah nominasi yang diajukan para wakil rakyat setempat.
5. Kenapa Gubernur perlu ditentukan oleh Presiden? Karena sebenarnya Gubernur itu kepanjangan tangan pemerintah pusat untuk menjabarkan apa yang menjadi kebijakan dan arah pembangunan yang telah dirancang di level pusat, sehingga terjadi keharmonisan interaksi antara pusat & daerah.
6. Sedangkan walikota dan bupati bisa saja tetap dipertahankan dengan cara pilihan langsung dengan cara serempak agar lebih efisien / ekonomis.

Pada saatnya jika keadaan masyarakat kita sudah siap dan matang maka bangsa ini mesti kembali pada asas Pancasila sila keempat yang oleh para pendiri Republik ini diyakini sebagai demokrasi terbaik untuk negeri ini yang berasal dari filosofi dan budaya jati diri bangsa besar ini.³⁹

³⁹<http://www.umm.ac.id/en/opini/sejarah-pemilu-langsung-dan-tak-langsung-di-indonesia.html> Di akses pada hari Rabu 26 Desember 2018, Pukul 11: 30 Wib.

D. Tinjauan Tentang Komisi Pemilihan Umum Sumatera Utara

Pemilihan Umum sebagai sarana penyaluran aspirasi demokrasi memegang peranan penting bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Melalui pemilu setiap warga negara memiliki hak untuk menentukan orang-orang yang akan duduk di kursi kepemimpinan.

Secara historis, Indonesia telah mengalami 10 kali pemilihan umum masing-masing tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004 dan 2009. Pada awalnya pemilu ditujukan hanya untuk memilih anggota lembaga perwakilan seperti DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Namun seiring dilakukannya amandemen UUD 1945 pada tahun 2002, pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres), yang sebelumnya dilakukan oleh MPR, disepakati untuk dilakukan langsung oleh rakyat. Sehingga semenjak 2004 pilpres pun dimasukkan ke dalam rezim pemilu. Sedangkan pada 2007, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) dimasukkan pula sebagai bagian dari rezim pemilu. Sehingga pemilu yang saat ini di kenal masyarakat adalah pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden yang diadakan acap lima tahun sekali.⁴⁰

Adapun visi Komisi Pemilihan Umum menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum adalah sebagai berikut: Terwujudnya Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara Pemilihan Umum yang memiliki integritas, profesional, mandiri, transparan dan akuntabel, demi terciptanya demokrasi Indonesia yang berkualitas berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁴⁰ Komisi Pemilihan Umum, http://kpu-d-sumutprov.go.id/?page_id=774 Diakses Rabu 2 Januari 2019, Pukul. 09.00 Wib

Adapun misi Komisi Pemilihan Umum menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum adalah sebagai berikut:

- a. Membangun lembaga penyelenggara Pemilihan Umum yang memiliki kompetensi, kredibilitas dan kapabilitas dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum;
- b. Menyelenggarakan Pemilihan Umum untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, akuntabel, edukatif dan beradab;
- c. Meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemilihan Umum yang bersih, efisien dan efektif;
- d. Melayani dan memperlakukan setiap peserta Pemilihan Umum secara adil dan setara, serta menegakkan peraturan Pemilihan Umum secara konsisten sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Meningkatkan kesadaran politik rakyat untuk berpartisipasi aktif dalam Pemilihan Umum demi terwujudnya cita-cita masyarakat Indonesia yang demokratis.⁴¹

Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, yakni meliputi Pemilihan Umum Anggota DPR/DPD/DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta

Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.⁴² KPU Sumut yang berada di Jalan Perintis Kemerdekaan No.35, Gaharu, Medan Tim., Kota Medan, Sumatera Utara 20232. Ketua KPU Sumut 2018-2023 adalah Yulhasni S.S M.Si. Anggota KPU Provinsi Sumatera Utara : Mulia Banurea S.Ag. M.Si, Ir. Benget Manahan Silitonga, Hj. Ira Wirtatti S.Ag, M.Po, Herdensi S.Sos, M.Si, Batara Manurung S.Po, Syafril Syah S.E, M.Si.

Menurut Pasal 4 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pengaturan Penyelenggaraan Pemilu bertujuan untuk:

1. Memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis;
2. Mewujudkan Pemilu yang adil dan benntegritas;
3. Menjamin konsistensi pengaturan sistem Pemilu;
4. Memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan Pemilu; dan
5. Mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien.

Adapun tahapan yang dimaksud tersebut sebagaimana tercantum dalam tugas, fungsi dan wewenang KPU Propinsi sebagai berikut.⁴³

1. Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
2. Menyusun tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
3. Menyusun Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu;
4. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, dan memantau semua tahapan Pemilu;

⁴² Hasil Wawancara Dengan Bapak Mardi Pasaribu, SH, Kepala Bagian Teknis dan Hukum Komisi Pemilihan Umum Sumatera Utara pada Hari Selasa 19 Februari 2019 Pukul. 15.17

5. Menerima daftar Pemilih dari KPU Provinsi;
6. Memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data Pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dan menetapkannya sebagai daftar Pemilih;
7. Membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta Pemilu dan Bawaslu;
8. Mengumumkan calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan Pasangan Calon terpilih serta membuat berita acaranya;
9. Menindaklanjuti dengan segera putusan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa Pemilu;
10. Menyosialisasikan Penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
11. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu; dan
12. Melaksanakan tugas lain dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Komisi Pemilihan Umum berwenang:⁴⁴

1. Menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
2. Menetapkan Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu;
3. Menetapkan Peserta Pemilu;
4. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU

Provinsi untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan untuk Pemilu anggota DPR serta hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU Provinsi untuk Pemilu anggota DPD dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;

5. Menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;
 6. Menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota untuk setiap Partai Politik Peserta Pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota;
 7. Menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;
 8. Membentuk KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPLN;
 9. Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, dan anggota PPLN;
 10. Menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPLN, anggota KPPSLN, dan Sekretaris Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan Penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan putusan Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
 11. Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana, Kampanye Pemilu dan mengumumkan laporan sumbangan dana Kampanye Pemilu;
- dan

12. Melaksanakan wewenang lain dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Komisi Pemilihan Umum berkewajiban:⁴⁵

1. Melaksanakan semua tahapan Penyelenggaraan Pemilu secara tepat waktu;
2. Memperlakukan Peserta Pemilu secara adil dan setara;
3. Menyampaikan semua informasi Penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;
4. Melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
5. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarakan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU dan lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan arsip nasional atau yang disebut dengan nama Arsip Nasional Republik Indonesia;
6. Mengelola barang inventaris KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
7. Menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan Penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu;
8. Membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU yang ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU;
9. Menyampaikan laporan Penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat;

10. Melaksanakan putusan Bawaslu mengenai sanksi atas pelanggaran administratif dan sengketa proses Pemilu;
11. Menyediakan data hasil Pemilu secara nasional;
12. Melakukan pemutakhiran dan memelihara data pemilih secara berkelanjutan dengan memperhatikan data kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundangundangan; m. melaksanakan putusan DKPP; dan
13. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas dan wewenang KPU Provinsi di Sumatera Utara dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi:⁴⁶

1. Menjabarkan program dan melaksanakan anggaran;
2. melaksanakan semua tahapan Penyelenggaraan Pemilu di provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan tahapan Penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota;
4. Menerima daftar Pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dan menyampaikannya kepada KPU;
5. Memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data Pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dan menetapkannya sebagai daftar Pemilih;
6. Merekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu anggota DPR dan anggota DPD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di provinsi yang

⁴⁶ Hasil Wawancara Dengan Bapak Mardi Pasaribu, SH, Kepala Bagian Teknis dan Hukum Komisi Pemilihan Umum Sumatera Utara pada Hari Selasa 19 Februari 2019 Pukul. 15.17 WIB

bersangkutan dan mengumumkannya berdasarkan berita acara hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota;

7. Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta Pemilu, Bawaslu Provinsi, dan KPU;
 8. Mengumumkan calon anggota DPRD provinsi terpilih sesuai dengan alokasi jumlah kursi setiap daerah pemilihan di provinsi yang bersangkutan dan membuat berita acaranya;
 9. Melaksanakan putusan Bawaslu dan Bawaslu Provinsi;
 10. Menyosialisasikan Penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat;
 11. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu; dan
 12. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh KPU dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.
- KPU Provinsi berwenang:
1. Menetapkan jadwal Pemilu di provinsi;
 2. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu anggota DPRD provinsi berdasarkan hasil rekapitulasi di KPU Kabupaten/Kota dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
 3. Menerbitkan keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil Pemilu anggota DPRD provinsi dan mengumumkannya;

4. Menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan Penyelenggaraan Pemilu berdasarkan putusan Bawaslu, putusan Bawaslu Provinsi, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
5. Melaksanakan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam pelaksanaan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Komisi Pemilihan Umum mempunyai kewajiban sebagai berikut:⁴⁷

1. Melaksanakan semua tahapan Penyelenggaraan Pemilu dengan tepat waktu;
2. Memperlakukan Peserta Pemilu secara adil dan setara;
3. Menyampaikan semua informasi Penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;
4. Melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
5. Menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan Penyelenggaraan Pemilu kepada KPU;
6. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/ dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU

Provinsi dan lembaga kearsipan provinsi berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh KPU dan Arsip Nasional Republik Indonesia;

7. Mengelola barang inventaris KPU Provinsi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
8. Menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan Penyelenggaraan Pemilu kepada KPU dan dengan tembusan kepada Bawaslu;
9. Membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Provinsi yang ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU Provinsi;
10. Melaksanakan putusan Bawaslu dan/atau putusan Bawaslu Provinsi;
11. Menyediakan dan menyampaikan data hasil Pemilu di tingkat provinsi;
12. Melakukan pemutakhiran dan memelihara data Pemilih secara berkelanjutan dengan memperhatikan data kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
13. Melaksanakan putusan DKPP; dan
14. Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh KPU dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, dalam pelaksanaan Pemilu KPUD sesuai tingkatannya, tentu mempunyai kewajiban. Berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 yang mengatur kewajiban KPU Kabupaten/Kota dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai berikut :

- a. Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu dengan tepat waktu;

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 30/7/24
39

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

- b. Memperlakukan peserta Pemilu dan pasangan calon secara adil dan setara;
- c. Menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;
- d. Melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- e. Menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU melalui KPU Propinsi.
- f. Memelihara arsip dan dokumen Pemilu serta mengelola barang inventaris KPU Kabupaten/Kota berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- g. Menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU dan KPU Provinsi serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu;
- h. Membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Kabupaten/Kota dan ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU Kabupaten/Kota;
- i. Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh KPU dan KPU Provinsi; dan melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Tugas dan wewenang KPUD dalam pelaksanaan pemilihan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah, tidak terlepas dari tugas dan wewenang KPU tingkat atasnya, seperti KPUD Kabupaten/Kota prinsipnya selain melaksanakan tugas dan wewenangnya sendiri sekaligus sebagai melaksanakan tugas dan wewenang KPUD Propinsi dan KPU Propinsi adalah melaksanakan atau menjabarkan tugas dan wewenang KPU Pusat yang diberikan kepadanya.

BAB III METODE PENELITIAN

A. Waktu Dan Tempat Penelitian

Waktu penelitian akan dilaksanakan secara singkat yaitu setelah dilakukan seminar *outline* skripsi pertama.

Lokasi penelitian ini akan dilakukan di Kantor Komisi Pemilihan Umum Sumatera Utara, dan alasan mengapa dipilih di tempat tersebut sebagai lokasi penelitian adalah karena merupakan lembaga resmi negara sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah di Sumatera Utara.

Tabel:

Kegiatan	Bulan																Keterangan				
	Juli-September 2018				Oktober-November 2018				Desember 2018				Januari-Februari 2019					Maret-April 2019			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4		1	2	3	4
Seminar Proposal																					
Perbaikan Proposal																					
Acc Perbaikan																					
Penelitian																					
Penulisan Skripsi																					
Bimbingan Skripsi																					
Seminar Hasil																					
Meja Hijau																					

B. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian

Adapun jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris yaitu jenis penelitian yang dilakukan dengan mempelajari norma-norma yang ada dan juga berdasarkan hasil langsung kelapangan untuk mendapatkan permasalahan yang dibahas.⁴⁸

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan data sekunder yang terdiri dari:

- a. Bahan Hukum primer adalah data utama yang diperoleh secara langsung. Dalam hal ini dikaitkan dengan Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Perubahan atas 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- b. Bahan Hukum sekunder adalah data yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan.⁴⁹
- c. Bahan hukum tersier adalah biografi, katalog perpustakaan, direktori, dan kamus hukum.

⁴⁸ Supriatna, Soekarno, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, hlm. 11

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 12

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang dipergunakan dalam menyelesaikan skripsi ini adalah deskriptif analisis dari studi lapangan berdasarkan wawancara dengan pihak terkait. Studi lapangan adalah penelitian tentang status subjek penelitian yang berkenaan dengan suatu fase spesifik atau kasus dari keseluruhan personalitas yang mengarah pada penelitian hukum normatif, yaitu suatu bentuk penulisan hukum yang mendasarkan pada karakteristik ilmu hukum yang berdasarkan pada karakteristik ilmu hukum yang normatif.⁵⁰

Sifat penelitian ini secara deskriptif analisis yaitu untuk memberikan jawaban atas permasalahan yaitu tentang pengaturan hukum pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung dengan melakukan pendekatan historis perbandingan menurut hukum serta dampak atas perubahan pemilihan kepala daerah dari tidak langsung menjadi langsung yang berkaitan dengan penulisan skripsi.

3. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data merupakan suatu hal yang sangat penting dalam penelitian, karena metode ini merupakan strategi atau cara yang digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data yang diperlukan dalam penelitiannya.⁵¹

Untuk mengetahui data yang dipergunakan dalam penulisan ini maka penulis mempergunakan 2 (dua) metode:

- a. Penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan melakukan terhadap berbagai sumber bacaan yaitu buku-buku, majalah, majalah hukum, pendapat

⁵⁰ Asri Wijayanti, 2011, *Strategi Penulisan Hukum*, Bandung, Lubuk Agung, hlm 163.
⁵¹ Sudaryono, *Op Cit* hlm. 205.

para ahli, peraturan perundang-undangan, internet, dan juga bahan-bahan kuliah yang ada kaitannya dengan penulisan skripsi ini.

- b. Penelitian lapangan (*field research*) yaitu dengan melakukan kunjungan ke Kantor Komisi Pemilihan Umum Sumatera Utara dengan melakukan wawancara dan juga meminta data-data yang berhubungan dengan penulisan/penelitian skripsi ini, kemudia penulis menganalisis dan memberikan tanggapan, sehingga penulis mengetahui perbandingan terhadap sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung yang ada di Sumatera Utara.

4. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini analisis data yang dilakukan secara kualitatif yang menekankan pada pemahaman mengenai masalah-masalah dalam kehidupan.⁵² Sedangkan data-data berupa teori yang diperoleh dikelompokkan sesuai dengan sub bab pembahasan, selanjutnya dianalisis secara kualitatif sehingga diperoleh gambaran yang jelas tentang pokok permasalahan.

Data yang diperoleh dan yang terkumpul sebagaimana yang diharapkan yaitu sesuai dengan teknik pengumpulan data, maka penulis akan menghubungkan terhadap berbagai sumber bacaan yaitu buku-buku, majalah, majalah hukum, pendapat para ahli, teori-teori, peraturan perundang-undangan, dan juga bahan-bahan kuliah yang ada kaitannya dengan penulisan skripsi ini yang dijadikan dasar penelitian.

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)30/7/24

Selanjutnya data yang disusun di analisis secara deskriptif analisis sehingga dapat diperoleh gambaran secara menyeluruh terhadap gejala dan fakta peraturan hukum terkait pemilihan kepala daerah dan perbandingan atas perubahan pemilihan kepala daerah dari tidak langsung menjadi langsung dan dampak atas perubahan tersebut. Dan diakhiri dengan penarikan kesimpulan dengan menggunakan metode induktif sebagai jawaban dari permasalahan yang dirumuskan.



BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

1. Pengaturan hukum tentang pemilihan kepala daerah sebelum dan sesudah pemilihan kepala daerah secara langsung diatur dalam Pasal 18 UUD 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah Jo Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah tentang pemilihan kepala daerah secara tidak langsung yang kemudian diubah menjadi pemilihan kepala daerah langsung yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum.
2. Perbedaan terhadap pemberlakuan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung. Pemilihan kepala daerah (pilkada) tidak langsung diartikan sebagai pemilihan pemimpin daerah dengan cara keterwakilan. Rakyat dianggap memberikan hak pilihnya untuk memilih pemimpin daerah kepada DPRD yang telah dipilih rakyat pada Pemilu Legislatif. Pemilihan kepala daerah secara langsung diartikan sebagai pemilihan oleh rakyat secara langsung. Mayoritas suara terbanyak menjadi acuan pemenang pada pilkada tersebut serta pemilihan oleh rakyat secara langsung serentak di adakan seluruh daerah.

3. Dampak terhadap diberlakukannya pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung. Pemilihan pilkada tidak langsung melalui lembaga perwakilan sering berdampak dengan munculnya gubernur, bupati/walikota yang dianggap tidak sesuai dengan harapan rakyat. Sebaliknya melalui pilkada langsung hampir sama dampaknya dengan pemilihan tidak langsung yaitu dianggap tidak dapat menghasilkan pemimpin yang lebih sesuai dengan harapan rakyat, meskipun rakyat dapat langsung melihat, menilai dan memilih pemimpin yang awalnya dianggap cocok menjadi gubernur, bupati/walikota. Sebagai bukti bahwa beberapa kepala daerah yang dihasilkan melalui pilkada langsung di Sumatera Utara (termasuk di luar Sumatera Utara), pada akhirnya berurusan dengan hukum khususnya terkait kasus korupsi dan tidak sedikit yang di vonis oleh pengadilan dan telah memiliki kekuatan hukum tetap, dinyatakan bersalah terbukti korupsi atau menerima suap. Dampak negatif lainnya terjadi konflik horisontal antar pendukung, maraknya *money* politik, kepala daerah yang terpilih cenderung korupsi, kecurangan dalam penyelenggaraan dan banyaknya masyarakat yang tidak memilih (golput).

B. Saran

1. Sebaiknya sistem penyelenggaraan pilkada ini haruslah di evaluasi dari sisi manfaat, efektivitas, dan tujuan bernegara. Supaya untuk menghasilkan para pemimpin yang sesuai dan menciptakan kesejahteraan, keadilan, atau apapun yang berhubungan dengan keadilan rakyat dan kesejahteraan rakyat.

2. Perbedaan antara pilkada langsung dan tidak langsung sangatlah terlihat, walaupun sekarang ini pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, sebaiknya dilakukan pengawasan untuk menghindari konflik bagi para pendukung dan menghindari kecurangan dalam pemilihan.
3. Sebaiknya gubernur diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sebagaimana selayaknya Menteri, dan DPRD Provinsi ditiadakan. Karena tugas-tugas Gubernur lebih banyak tentang pengendalian jalannya pemerintahan daerah Provinsi secara administratif, serta tidak bersentuhan langsung dengan rakyat. Dengan demikian, uang negara yang seharusnya untuk membiayai penyelenggaraan pilkada gubernur secara langsung dapat disalurkan dengan tepat sasaran, yaitu untuk peningkatan pelayanan masyarakat (memajukan kesejahteraan umum) sesuai dengan tujuan bernegara. Sebagai contoh, kota dan kabupaten yang ada di Provinsi DKI Jakarta tidak dilakukannya Pilkada Bupati dan Walikota padahal jumlah penduduk di sana relatif padat (banyak). Tetapi karena kabupaten dan kota di Provinsi DKI Jakarta ditetapkan statusnya sebagai kabupaten administratif dan kota administratif sehingga pengangkatan dan pemberhentian Bupati dan Walikota cukup dilakukan oleh Gubernur (Pasal 19 UU No. 29 Tahun 2007). Seandainya secara politis, dalam UU ditetapkan Bupati dan Walikota yang ada di Provinsi DKI Jakarta di pilih secara langsung tentu bisa saja hal itu terjadi. Demikian pula halnya, Gubernur di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta cukup ditetapkan oleh DPRD DIY dan kemudian Presiden mengesahkan penetapan Gubernur (Pasal 24 UU No. 13 Tahun 2012). Penulis ingin menggaris bawahi, bahwa dalam konteks kekhususan Jakarta sebagai Ibukota Negara dan keistimewaan Yogyakarta sebagai daerah

kesultanan memang sangat memungkinkan pengangkatan kepala daerah tidak bisa disamakan dengan daerah yang lain. Tetapi poin yang ingin Penulis sampaikan bahwa masyarakat lebih mengutamakan agar diwujudkannya dan memajukan kesejahteraan umum ketimbang uang negara dihambur-hamburkan dan berlindung di balik sebuah kata “demokrasi” tetapi kering makna. Karena sama-sama tidak ada jaminan apakah Pilkada secara langsung dan tidak langsung menghasilkan kepala daerah yang lebih baik. Oleh karena tidak ada jaminan itu, maka Penulis menyarankan supaya anggaran Pilkada secara langsung dialokasikan kepada kebutuhan rakyat yang dapat dirasakan secara langsung, konkret dan merata.

