

## MENAKAR PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH SECARA DEMOKRATIS

**Ade Kosasih**

Fakultas Syariah IAIN Bengkulu  
Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Bengkulu  
Email: adeindrakosasih@gmail.com

**Abstract:** One of the implications of the amendment of the 1945 Constitution is the issue of General Election of Regional Head (Pemilukada). The regulation of Pemilukada towards a more democratic direction is motivated by previous election practices that have shortcomings and weaknesses in terms of democracy. According to Article 18 Paragraph (4) of the 1945 Constitution, the Regional Head “shall be elected democratically”, if interpreted may mean Pemilukada directly or through the election by the DPRD. The sentence is “elected democratically” to consider the implementation of Pemilukada in special and special areas. Thus, Pemilukada directly or through representative institutions is still said to be democratic, as long as the implementation of electoral principles consistently. These electoral principles are the benchmarks for measuring democratic elections. These principles include direct, public, free, confidential, and fair and just principles.

**Keywords:** general election, Head of Region, democratic

**Abstrak:** Salah satu implikasi perubahan UUD 1945 adalah masalah Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Pengaturan Pemilukada menuju ke arah yang lebih demokratis ini dilatarbelakangi oleh praktik-praktik Pemilukada sebelumnya yang memiliki kekurangan dan kelemahan ditinjau dari aspek demokrasi. Menurut Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Kepala Daerah “dipilih secara demokratis”, apabila ditafsirkan dapat berarti Pemilukada secara langsung atau melalui pemilihan oleh DPRD. Kalimat “dipilih secara demokratis tersebut” untuk mempertimbangkan pelaksanaan Pemilukada di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Dengan demikian, Pemilukada secara langsung ataupun melalui lembaga perwakilan tetaplah dikatakan demokratis, sepanjang diterapkannya asas-asas Pemilu secara konsisten. Asas-asas Pemilu inilah yang menjadi tolok ukur untuk menakar Pemilukadasecara demokratis. Asas-asas tersebut meliputi asas langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil.

**Kata kunci:** pemilihan umum, Kepala Daerah, demokratis

## Pendahuluan

Menurut ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara **Demokratis**”. Kata “Demokratis” tersebut dapat diartikan sebagai Pemilukada langsung ataupun Pemilukada secara tidak langsung yang dilakukan oleh DPRD.

Menurut Taufiqurrohman Syahuri dalam Titik Triwulan Tutik, rumusan “*dipilih secara demokratis*” dalam ketentuan Pemilukada juga mempertimbangkan pelaksanaan Pemilukada di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa.<sup>1</sup> Namun urgensi Pemilukada secara langsung tersebut disebabkan pengalaman buruk dengan Pemilukada yang dilakukan oleh DPRD. Sehingga argumentasi yang mengatakan bahwa keterbukaan ruang publik melalui reformasi konstitusional adalah juga berkaitan dengan mekanisme Pemilukada itu sendiri.<sup>2</sup> Inilah yang menjadi dasar konseptual mengapa terjadi pergeseran konstitusi demokrasi perwakilan menuju pada demokrasi langsung.<sup>3</sup>

Meskipun perubahan UUD tersebut tidak disertai dengan *grand design* yang matang namun reformasi tersebut tetap bergulir terus, yaitu dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang tidak lagi memberikan wewenang kepada DPRD untuk memilih Kepala Daerah. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat

dengan Pemerintah Daerah yang bersifat vertikal dan koordinatif.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur hubungan kewenangan antara Kepala Daerah dengan DPRD pada posisi yang setara sebagai konsekuensi pemilihan langsung yang mengakibatkan terjadinya pemisahan kekuasaan. Selain itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur tentang pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Kepala Daerah tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD, sehingga Kepala Daerah tidak perlu takut lagi dengan ancaman mosi tidak percaya dari DPRD dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya.

Ciri utama dari pemilihan Kepala Daerah secara langsung, yang sekaligus merupakan keunggulan dari semua sistem pemilihan Kepala Daerah yang pernah dijalankan adalah terletak pada pergeseran pola pemilihan, dari model *elite vote* ke model *popular vote* yang berarti manggeser medan permainan politik dari yang semula ada di ruang tertutup ke ruang terbuka, yang dulu dipilih di ruang DPRD oleh elit politik menjadi dipilih di ruang publik secara terbuka.<sup>4</sup>

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung ternyata memunculkan optimisme dan pesimisme demokrasi dari berbagai kalangan. Sikap pesimisme tersebut diantaranya mengenai pertimbangan biaya pemilihan yang besar, disintegratif daerah yang disebabkan sikap primordialisme para pemilih terhadap calon Kepala Daerah yang berasal dari suku atau daerah yang sama, nepotisme dan perlakuan diskriminasi yang dilakukan oleh kepala daerah terpilih terhadap daerah basis perolehan suaranya dengan daerah yang perolehan suaranya sedikit, selain itu akan muncul pemimpin-pemimpin yang populis di masyarakat tetapi tidak berkualitas, serta potensi arogansi dari kepala daerah, karena sulit untuk dijatuhkan.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), h. 119

<sup>2</sup> Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, (Malang: Averroes Press, 2005), h. 26

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Amirudin dan A. Zaini Bisri, *Pilkada Langsung: Problem dan Prospek*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2005), h. 25

<sup>5</sup> Moh. Mahfud MD, “Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Secara Langsung, Persepektif Politik dan Hukum Tata Negara”, dalam Jurnal UNISIA, No. 51?XXVII/1/2004, Hlm. 23-24

Optimisme dalam menyambut Pemilukada langsung juga tampak di kalangan masyarakat daerah. Pemilukada langsung berbeda dengan pemerintahan sebelumnya, dimana rekrutmen Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah cenderung diatur oleh elit politik tingkat atas, sehingga pejabat yang terpilih lebih berorientasi pada elit politik dan birokrasi tingkat atas. Dengan sistem Pemilukada langsung ini tidak ada pilihan lain bagi pejabat politis untuk tidak memperhatikan aspirasi dan tuntutan masyarakat, karena jika tidak, dia tidak akan mendapat simpati dari masyarakat pada pemilihan berikutnya dan hal itu jelas merugikan karier politik yang bersangkutan.<sup>6</sup>

Polemik lainnya terkait Pemilukada langsung berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu mengenai pencalonan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh Parpol. Ketentuan ini dianggap sangat rawan untuk menghadirkan kembali skenario politik uang antara sang calon dengan partai yang mencalonkan. Berikutnya calon yang dicalonkan oleh Parpol bisa jadi adalah orang-orang yang tidak dikenal “baik” oleh masyarakat setempat. Jika hal ini terjadi, maka masyarakat akan disuguhkan kandidat Kepala daerah yang tidak kalah “buruk” dibandingkan masa lalu. Maka, angan-angan untuk menghadirkan pemerintahan daerah yang demokratis, yaitu pemerintahan daerah yang menempatkan rakyat sebagai parameter kerjanya menjadi utopis.<sup>7</sup>

Akibat fenomena tersebut memunculkan berbagai macam analisis, baik yang pro maupun kontra terhadap pelaksanaan Pemilukada langsung tersebut. Mulai dari aspek substantif hingga implementasinya di lapangan. Bertitik tolak dari latar belakang tersebut di atas, maka tulisan ini akan membahas mengenai: “Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis”.

## **Fenomena Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia**

Transisi demokratik memang selalu menghadapi dilema yang tidak mudah di atasi sebelum pada

akhirnya berujung pada rezim otoriter baru atau sebaliknya terbentuknya sistem demokrasi yang lebih mapan. Dalam transisi, liberalisasi tidak selalu identik dengan demokratisasi. Liberalisasi adalah devolusi kekuasaan dan kedaulatan pada rakyat, suatu unsur transisi demokratik yang lebih banyak berkaitan dengan kualitas demokrasi khususnya dengan derajat persaingan (*competitiveness*) dan keterwakilan (*representativeness*) politik sebagaimana seharusnya tercermin dalam institusi-institusi politik pemerintahan. Semakin kompetitif kehidupan antara partai dan kekuatan-kekuatan politik yang lain serta semakin inklusif lembaga-lembaga seperti itu melibatkan warga masyarakat, semakin demokratiklah sistem politik itu. Tentu, tingkat kompetisi tidak semata-mata dilihat dari berapa banyak jumlah kekuatan politik yang diperbolehkan untuk hidup, tetapi apakah benar-benar terdapat kompetisi di antara mereka. Sebaliknya, demokratisasi boleh jadi berhenti pada suatu titik ketika rezim memberikan hak-hak politik kepada rakyat untuk berpartisipasi secara bebas dalam memilih perwakilan politik yang akan menentukan atau mempengaruhi kebijakan negara. Dalam konteks itu tidak terlalu menjadi masalah apakah proses perumusan kebijakan berlangsung dalam suasana kompetitif atau inklusif.<sup>8</sup>

Konsolidasi demokrasi adalah ujung atau muara dari transisi demokrasi yang dicirikan oleh berfungsinya rezim politik baru hasil Pemilu demokratis secara terlembaga. Konsolidasi dimulai ketika lembaga-lembaga dan tata pemerintahan yang baru sudah diorganisasikan dan mulai bekerja serta berinteraksi menurut aturan-aturan permainan yang baru pula.<sup>9</sup> Menurut Alfred Stepan dalam Syamsudin Haris mengatakan bahwa suatu demokrasi yang terkonsolidasi dapat diartikan sebagai sebuah rezim di mana demokrasi berlaku sebagai suatu kompleksitas dari sistem kelembagaan, aturan-aturan, dan pola pemberian insentif dan disentif, sehingga menjadi satu-satunya

<sup>6</sup> Sarundajang, *Pilkada Langsung: Problema dan Prospek*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2005), h. 6

<sup>7</sup> Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung...Op.Cit.*, h. 31

<sup>8</sup> Kusnanto Anggoro, *Militer dan Transisi Menuju Demokrasi*, dalam Maruto MD., & Anwar WMK, *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat*, (Jakarta: LP3S, 2002), h. 74-75

<sup>9</sup> Syamsudin Haris, *Konflik Elite Sipil dan Dilema Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, dalam Maruto MD., dan Anwar WMK, *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat*, (Jakarta: LP3S, 2002), h. 6

aturan permainan di dalam kehidupan bersama.<sup>10</sup>

Pada saat ini, Indonesia mencoba untuk menata negara ini menjadi negara demokrasi dengan membentuk aturan-aturan baru sebagaimana apa yang telah diuraikan oleh Alfred Stepan di atas. Hanya saja format ideal mengenai konsep demokrasi yang akan diterapkan di Indonesia masih dalam proses perumusan kebijakan. Artinya belum sampai pada tahap pelebagaan konsep demokrasi ideal tersebut. Salah satu yang sedang menjadi *issue* hangat adalah mengenai Pemilu.

Salah satu pilar demokrasi, adalah Pemilu (Pemilu Kepala Daerah / Pemilukada) yang merupakan sarana untuk melakukan rotasi kekuasaan. Terlepas apakah sistem pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung atau tidak langsung tetap dapat dikatakan demokrasi. Hal ini berbeda dengan negara-negara yang tidak yang mengenal Pemilu, seperti negara yang menganut bentuk pemerintahan monarki khususnya monarki absolut. Dalam negara yang menganut bentuk pemerintahan monarki absolut, rotasi kekuasaan dilakukan secara turun temurun, tanpa melibatkan partisipasi masyarakat dalam menentukan pemimpin yang didambakannya. Demikian juga dengan negara otoriter seperti negara komunis yang menjunjung tinggi prinsip diktator proletariat, rotasi kekuasaan khususnya di daerah dilakukan dengan mekanisme penunjukkan atau pengangkatan langsung oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan untuk Pemerintah Pusat dilakukan dengan Pemilu yang tidak memberikan opsi bagi rakyat untuk memilih, karena negara-negara komunis biasanya menerapkan sistem satu partai (*uni party*), sehingga rakyat tidak mempunyai opsi untuk memilih. Opsi yang dimiliki rakyat hanyalah memilih atau tidak memilih. Di dalam negara komunis biasanya ketua partai secara otomatis akan menjadi Kepala Pemerintahan.

Selama suatu negara melakukan Pemilu, baik dilakukan secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, maka negara atau pemerintahan tersebut tetap dikatakan demokrasi, selama

pelaksanaan Pemilu tidak dinodai dengan praktik-praktik kotor dan curang. Adanya manipulasi suara, tidak netral dan tidak imparialnya penyelenggara Pemilukada, atau adanya indikasi *money politic*, bahkan cara-cara *massif* digunakan untuk mengintimidasi rakyat dalam memilih merupakan ciri dari penyelenggaraan Pemilukada yang tidak demokratis.

Menurut Kastorius Sinaga, mekanisme pemilihan langsung ataupun tidak langsung, hanyalah bagian kecil dari peningkatan kualitas demokrasi di tingkat lokal. Ia tidak dengan sendirinya menjamin (*taken for granted*) peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri.<sup>11</sup>

Menurut Sobirin Malian, Nilai klasik demokrasi umumnya ditakar dari seberapa besar kesadaran rakyat berpartisipasi dalam memberikan suaranya dalam sebuah Pemilu.<sup>12</sup> Namun perlu diingat bahwa besarnya suara pemilih yang diberikan oleh rakyat tergantung eskalasi politik yang terjadi. Eskalasi politik tersebut dipengaruhi oleh perilaku elit politik itu sendiri. Apabila perilaku elit tidak mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi, maka konsekuensinya adalah rakyat akan apatis dalam menghadapi Pemilu.

Sebagai tolok ukur atau parameter suatu Pemilukada demokratis atau tidak adalah asas-asas Pemilu. Asas adalah suatu pangkal tolak pikiran untuk sesuatu kasus atau suatu jalan dan sarana untuk menciptakan sesuatu tata hubungan atau kondisi yang dikehendaki.<sup>13</sup> Selama asas-asas Pemilu tidak dijunjung tinggi dalam pelaksanaan Pemilu atau Pemilukada, sekalipun Pemilukada dilaksanakan secara langsung maupun dengan calon perseorangan, maka Pemilukada tersebut belum dapat dikatakan Pemilukada yang demokratis. Sebaliknya, sekalipun Pemilukada dilakukan secara tidak langsung melalui lembaga perwakilan, asalkan

<sup>10</sup> Syamsudin Haris, *Konflik Elite Sipil dan Dilema Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, dalam Maruto MD., dan Anwari WMK, *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat*, h. 6

<sup>11</sup> Kastorius Sinaga, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota dan Kabupaten: Beberapa Catatan Awal*, dalam Agung Djojosekarto dan Rudi Hauter, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, (Jakarta: Kerjasama ADEKSI dengan Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006), h. 52

<sup>12</sup> Sobirin Malian, *Menakar Loyalitas dan Volatilitas Pemilih Pada Pemilu 2004*, dalam Jurnal UNISIA No. 51/XXVII/1/2004, (Januari-Maret 2004), h. 79

<sup>13</sup> Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), h. 206-207

asas-asas tersebut ditaati dan diterapkan secara konsisten oleh para *stake holder* Pemilukada, maka Pemilukada tersebut dapatlah dikatakan Pemilukada yang demokratis.

Asas-Asas yang dimaksud adalah Asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

#### 1. Asas Langsung

Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak dan hati nuraninya tanpa perantara.

#### 2. Asas Umum

Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang berhak mengikuti Pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.

#### 3. Asas Bebas

Setiap warga negara yang berhak memilih, bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak dan hati nuraninya.

#### 4. Asas Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan.

#### 5. Asas Jujur

Dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap penyelenggara Pemilu, aparat pemerintah, Pasangan Calon, partai politik, Tm Kampanye, Pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, pemilih, peserta semua pihak terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### 6. Asas Adil

Dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap penyelenggara Pemilu dan semua pihak yang terkait

harus bersikap dan bertindak adil. Pemilih dan Pasangan Calon harus mendapat perlakuan yang adil serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Menurut Arbi Sanit dalam Titik Triwulan Tutik, “rumusan asas langsung, umum, bebas, dan rahasia, sudah atau dapat dipandang sempurna bila dilandasi pada asumsi bahwa pemilih mempunyai kemandirian politik yang memadai dan pelaksanaan Pemilu berlangsung secara netral dalam artian bahwa pelaksanaan Pemilu mampu menjamin keberlakuan itu secara formal dan materil”.<sup>14</sup>

Terlepas dari asas-asas tersebut di atas, yang tidak kalah penting dalam penegakan demokrasi adalah perlunya memperhatikan kaidah efektifitas dan efisiensi. Artinya, Pemilukada yang dilaksanakan dapat menjamin kepraktisan dalam semua tahapan-tahapannya, dan menekan sminim mungkin *cost politics* yang dikeluarkan.

Menurut Laode Ida ada tiga syarat minimal bagi demokrasi dalam Pemilukada, yaitu: *Pertama*, setiap individu dalam masyarakat (orang dewasa usia pemilih) harus diberikan hak yang sama untuk menentukan pimpinannya. Ini berangkat dari prinsip persamaan hak suara dalam demokrasi itu sendiri yang fokusnya pada individu-individu yang bebas dan otonom. Ketika individu diwakilkan oleh orang lain dalam memilih pemimpinnya, maka sebenarnya kondisi itu tidaklah demokrasi. *Kedua*, pemimpin yang terpilih haruslah merupakan kehendak publik. Di sini terkandung makna bahwa pemimpin haruslah merupakan putusan kolektif berbasis pada hak individu yang sama, sehingga memiliki legitimasi yang kuat. Legitimasi sosial yang kuat baru bisa muncul apabila seorang pemimpin, termasuk berbagai kebijakan publik lainnya yang hendak diambil dan dilakukan, berdasarkan pilihan mayoritas anggota-anggota masyarakat. Tentu saja pilihan mayoritas publik ini bersifat dinamis, karena pilihan anggota-anggota masyarakat itu bisa berubah-ubah dari waktu ke waktu, sebagai konsekuensi dari penilaian publik

---

<sup>14</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2005), h. 39-40



terhadap kinerja kepemimpinan *figure* yang terpilih. *Ketiga*, terjaminnya kerahasiaan hak pemilih. Syarat ini berangkat dari independensi moral dari setiap individu dalam masyarakat untuk menentukan nasibnya sendiri, tanpa dipaksakan oleh pihak lain. Dalam konteks masyarakat pluralis di Indonesia, di mana biasanya pilihan individu lebih diarahkan oleh para elite yang menjadi patron pada basis-basis komunitas tertentu, sebenarnya bisa dikatakan sebagai bagian dari pelanggaran nilai-nilai demokrasi, sehingga oleh karena itu kesadaran terhadap hak politik warga negara menjadi agenda yang sangat penting untuk dilakukan.<sup>15</sup>

Selama ini bangsa Indonesia sudah terlalu besar menghabiskan energi untuk memperdebatkan *electoral law* atau sistem Pemilu, padahal yang lebih menentukan adalah *electoral process* atau proses Pemilu. Bangunan demokrasi yang didambakan oleh masyarakat lewat sistem politik yang demokratis tidak mungkin ditegakkan hanya dengan sistem Pemilu dan keberadaan parlemen yang dianggap sebagai perwakilan rakyat. Masalah kepartaian, perwakilan rakyat dan Pemilu hanya merupakan salah satu tiang yang menopang demokrasi yang ingin dicapai dalam suatu masyarakat politik. Dia hanya merupakan salah satu tiang penopang demokrasi di bagian atas. Di tingkat bawah, tiang penopang demokrasi dan masyarakat politik adalah bagaimana masyarakat mampu membangun sebuah *civil liberties*, kemerdekaan masyarakat dengan terwujudnya sebuah *civil society*, dan munculnya kembali nilai-nilai yang menopang demokrasi itu.<sup>16</sup>

Mencita-citakan demokratisasi yang besar dalam skala nasional adalah tidak cukup bila hanya berbicara tentang perubahan lembaga-lembaga politik.<sup>17</sup> Yang tidak kalah penting adalah melihat seberapa jauh sistem yang dibangun di berbagai jenjang telah dihidupkan oleh seperangkat nilai-

nilai demokratis seperti toleransi, membuka diri terhadap pandangan-pandangan yang berbeda, sportifitas, mengutamakan perdamaian atau anti kekerasan, menghargai hukum, mengupayakan pembangunan institusi, dan sebagainya. Nilai-nilai demokrasi itu juga tidak cukup hanya dihayati oleh para elite politik, tetapi juga oleh masyarakat secara keseluruhan. Dalam hal itu, anggapan bahwa keberadaan sejumlah tokoh nasional yang kini memimpin lembaga-lembaga politik merupakan indikasi telah terjadinya lompatan kuantum dalam politik Indonesia adalah sebuah penyederhanaan yang berlebihan.<sup>18</sup>

Luasnya persoalan tersebut di atas telah merefleksikan betapa kompleks dan menantanginya upaya untuk mewujudkan demokrasi konstitusional di Indonesia. Upaya tersebut menjadi lebih rumit lagi jika di dalam menyelesaikan problema yang dikemukakan tersebut di atas tidak ada komitmen dan konsistensi yang dapat dipertanggungjawabkan oleh semua pihak terkait.

Terkait dengan kondisi tersebut di atas, pilihan terhadap Pemilukada langsung adalah sebuah alternatif terbaik diantara alternatif lain. Walaupun di dalam kenyataannya tidak ada sistem Pemilu/Pemilukada yang lebih unggul dan sempurna. Namun dari uraian tersebut di atas, harus digarisbawahi bahwa dalam konteks Pemilukada, demokrasi mempunyai dua dimensi yang mutlak harus ada, yaitu *pertama*, prosedur, yang tercermin dalam mekanisme pelaksanaan Pemilukada mulai dari tahapan pencalonan, sampai dengan penetapan hasil, semua *stake holder* terkait harus konsisten pada nilai-nilai demokrasi yang di dalamnya juga terkandung asas-asas Pemilukada. *kedua*, yaitusemangat. Artinya, pesta demokrasi tidak membuat semua tenggelam dalam *euforia* kebebasan, yang dapat membawa seseorang atau beberapa orang bertindak tidak taat hukum, menghalalkan berbagai cara untuk mencapai tujuan.

Menurut Jaka Triwidaryanta, ada beberapa semangat berkaitan dengan prinsip-prinsip dasar yang harus terpenuhi dalam penyelenggaraan

<sup>15</sup> Laode Ida, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah*, dalam Agung Djosoekarto dan Rudi Hauter, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, (Jakarta: Kerjasama ADEKSI dengan Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006), h. 25

<sup>16</sup> Satya Arinanto, *Pemilihan Umum, Demokrasi, dan Paradigma Baru Kehidupan Politik: Beberapa Catatan*, dalam *Jurnal UNISIA* No. 39/XXII/III/1999, (Januari-Maret 2004), h. 81

<sup>17</sup> Andrinof A. Chaniago, *Rintang-Rintang Demokratisasi di Indonesia*, dalam Maruto MD & Anwari WMK, (Ed), *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat*, (Jakarta: LP3S, 2002), h. 26

<sup>18</sup> *Ibid.*

demokrasi. Prinsip-prinsip demokrasi itu adalah:<sup>19</sup>

1. Demokrasi mendasarkan diri pada pola hubungan dialogis, antara pemimpin dan yang dipimpin.
2. Sebuah proses dan sistem demokratis mendasarkan diri pada sistem hukum atau aturan main yang disepakati bersama, Karena itu, semua orang tunduk pada hukum dan hukum memiliki kedudukan paling tinggi.
3. Setiap keputusan harus bersifat partisipatif dari berbagai pihak, terutama dari pihak yang akan dikenai keputusan.
4. Pihak yang diberi mandat untuk memimpin bertanggungjawab kepada pihak yang memberi mandat.

Jatuhnya pilihan terhadap Pemilukada secara langsung setidaknya-tidaknya ada beberapa pertimbangan keuntungan atau kelebihan Pemilukada langsung yaitu antara lain:

1. Legitimasi politik, dan legitimasi demokrasi dari Kepala Daerah adalah kuat, karena dipilih langsung.
2. Legitimasi tersebut tentunya meningkatkan akuntabilitas Kepala Daerah terhadap rakyatnya.
3. Legitimasi dan akuntabilitas Kepala Daerah yang diperoleh melalui Pemilukada langsung akan menempatkan Kepala Daerah pada posisi setara dan kuat dalam perspektif *check and balances* dengan DPRD.
4. *Check and balances* tersebut akan membuat stabilitas pemerintahan lebih stabil, karena Kepala Daerah tidak dapat dijatuhkan oleh DPRD dengan alasan-alasan Politik (*mosi tidak percaya dan lain sebagainya*).

Menurut Mulyadi J. Amalik, ada beberapa efek demokratisasi yang dapat dicatat dalam pemilihan secara langsung terhadap Kepala Daerah, baik Gubernur atau Bupati. Efek tersebut tentu saja terkait dengan prinsip *civil society* yang selama ini banyak terhambat oleh model pemerintahan

Indonesia yang sentralistik dan otoriter serta model tradisional yang cenderung personifikasi atau mempersonalisasi kekuasaan, efek tersebut yaitu:<sup>20</sup>

1. Pemilihan langsung Kepala Daerah akan memotong intervensi pemerintah pusat dan berarti dapat menghadang kemungkinan sentralisasi kekuasaan.
2. Pemilihan langsung Kepala Daerah akan memberikan peluang bagi para politisi daerah atau lokal banyak belajar menjadi pemimpin yang mengakar sebelum memasuki arena politik nasional dan internasional.
3. Pemilihan langsung Kepala Daerah memang tidak menjamin hilangnya *money politics* dan personifikasi kekuasaan, tetapi dapat memperpendek arus pengawasan dan kontrol oleh masyarakat.
4. Pemilihan langsung Kepala Daerah akan memungkinkan rakyat terlibat secara langsung dalam menilai dan menentukan pimpinan daerahnya sehingga betul-betul representatif.
5. Pemilihan langsung Kepala Daerah akan memfungsikan DPRD sebagai pihak netral sekaligus sebagai pengawas, dan pemantau setiap calon gubernur atau bupati yang ikut pemilihan.
6. Pemilihan langsung Kepala Daerah akan memotong elitisme politik selama ini, sehingga betul-betul menjadi pesta rakyat.

Kurang tepat dan tidak obyektif apabila tidak diimbangi dengan menganalisis kelemahan dan kerugian dari penerapan sistem Pemilukada langsung, khususnya terhadap pendapat-pendapat di atas antara lain:

1. Kurang tepat kiranya menilai Pemilukada langsung dapat meminimalisir permainan politik uang, justru yang terjadi di lapangan politik uang lebih marak dan lebih variatif *modus operandi*-nya. Karena yang menerima uang tidak hanya segelintir orang (dulu hanya anggota DPRD) saja, namun rakyat sebagai

<sup>19</sup> Jaka Triwidaryanta, *Kinerja Pemerintahan Desa dan Demokrasi Desa*, dalam Jamil Gunawan, Sutoro Eko Yunanto, Anton Birowo, dan Bambang Purwanto, (Ed), *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, (Jakarta: LP3S, 2005), h. 364

<sup>20</sup> Mulyadi J. Amalik, *Efek Demokrasi Dalam Pemilihan Langsung Calon Gubernur atau Bupati*, dalam Jurnal UNISIA No. 51/XXVII/1/2004, (Januari-Maret 2004), h. 95-96

pemilih dalam jumlah yang besar, baik dilakukan secara langsung dan terang-terangan oleh para tim sukses calon Kepala Daerah, maupun dalam bentuk lain seperti sumbangan-sumbangan. Bahkan ironisnya ada beberapa kasus yang mengindikasikan keterlibatan anggota KPUD yang notabene merupakan penyelenggara Pemilu yang dituntut untuk berlaku independen dan imparial. Artinya sudah terjadi perpindahan *broker* dari DPRD ke rakyat dan KPUD. Terkait dengan *money politics* ini, faktor yang cukup berpengaruh adalah faktor ekonomi dan kesejahteraan rakyat yang rendah. Akibat dari kemiskinan, idealisme rakyat tergadaikan demi sedikit uang yang sangat berarti bagi mereka. Rakyat tidak keberatan untuk menjual suaranya kepada salah satu pasangan calon Kepala Daerah asalkan mendapat kompensasi berupa uang atau harta benda yang bermanfaat bagi mereka. Kondisi ini dimanfaatkan oleh pasangan calon yang menghalalkan segala cara untuk mencapai tujuan, yaitu kemenangan dan jabatan sebagai Kepala Daerah. Selain *money politics* yang ditujukan bagi konstituen dan KPUD, sebelumnya pasangan bakal calon telah mengeluarkan uang yang banyak untuk dapat mencalonkan diri, dengan membayar sejumlah uang untuk mendapatkan Parpol sebagai instrumen dalam Pemilu. Seandainya tidak melalui Parpol, dengan kata lain melalui jalur calon persorangan, bakal calon juga harus mengeluarkan biaya yang besar untuk mengorganisir tim sukses untuk mendapatkan dukungan sebagai syarat pencalonan.

2. Kultur paternalistik yang kuat menyebabkan rakyat tidak memilih berdasarkan pertimbangan logis dan rasional, melainkan berdasarkan *figure*. Akibat kuatnya budaya paternalistik dan primordialistik sering melahirkan pemimpin-pemimpin yang tidak *kwalified*.
3. Dana atau anggaran yang dibutuhkan dalam Pemilu sangat besar, baik untuk kegiatan operasional, pembiayaan logistik maupun keamanan. Besarnya dana untuk Pemilu langsung memberatkan Pemerintah Daerah, apa lagi jika Pemilu menggunakan sistem dan

putaran (*two round* atau *run-of system*), di tengah keharusan mengalokasikan dana untuk kebutuhan rutin pembelanjaan pegawai yang sangat tinggi. Dengan lain kata, penyelenggaraan Pemilu bisa menyedot dana yang seharusnya dinikmati rakyat secara langsung.<sup>21</sup>

4. Konflik terbuka akibat penyelenggaraan Pemilu langsung sangat terbuka. Konflik yang terjadi dalam Pemilu langsung bisa bersifat elite namun lebih besar kemungkinannya bersifat massa yang horizontal, yakni konflik antar masa pendukung. Potensi konflik semakin besar dalam masyarakat paternalistik dan primordial, di mana pemimpin (*patron*) dapat memobilisasi pendukungnya (*client*).<sup>22</sup>

## Penutup

### 1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa tidak ada satupun sistem pemilihan umum di dunia ini yang dapat menjamin terselenggaranya Pemilu secara demokratis. Termasuk juga dengan sistem pemilihan secara langsung. Bangunan demokrasi ideal tidak hanya tergantung dengan sistem Pemilu. Sistem Pemilu hanyalah salah satu bagian dari pilar demokrasi, yang lebih esensial dalam mencapai sebuah demokrasi adalah substansinya atau dengan kata lain proses pelaksanaan Pemilu. Artinya, Pemilu tidak lain hanyalah sebuah proses dalam menggapai demokrasi. Oleh karena itu, sebaik apapun sistem Pemilu tidak menjamin terwujudnya demokratisasi. Sebagai tolok ukur Pemilu secara demokratis adalah asas-asas Pemilu. Selama asas-asas Pemilu (Luber Jurdil) tidak diterapkan secara konsisten oleh para *stake holder* Pemilu, maka jangan berharap kalau Pemilu yang dilaksanakan dapat mewujudkan pemerintahan yang demokratis.

### 2. Saran

Sebagai upaya pembenahan ke depan, ada beberapa saran yang perlu dapat diberikan yaitu sebagai berikut:

<sup>21</sup> Mahfud MD, *Pemilihan Presiden....Op.Cit.*, h. 24.

<sup>22</sup> *Ibid.*



1. Demokrasi hanya dapat diwujudkan apabila semua pihak menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi. Saat ini demokratisasi sudah menyentuh wilayah pemerintahan dan rakyat, namun belum menyentuh wilayah Parpol. Hegemoni pimpinan Parpol dalam menentukan bakal calon para wakil rakyat memutarbalikkan teori bahwa Parpol adalah pilar demokrasi. Justru yang terjadi di dalam tubuh Parpol adalah monopoli dan tirani kekuasaan pimpinan parpol yang sama sekali tidak mencerminkan prinsip demokrasi. Oleh sebab itu, dibukanya calon perseorangan dalam Pemilu, seharusnya tidak ada lagi alasan bagi para wakil Parpol di pemerintahan (legislatif dan eksekutif) untuk tidak menindaklanjuti Putusan MK tersebut. Secepatnya revisi UU Pemda dilakukan atau dibentuk peraturan pelaksana terhadap calon perseorangan untuk mengakomodasi kepentingan tersebut.
2. Parpol harus dapat menciptakan suasana persaingan yang kompetitif baik antarsesama Parpol, maupun persaingan dengan calon perseorangan.
3. Dalam penentuan bakal calon Kepala Daerah oleh Parpol sebaiknya menggunakan sistem yang menjamin demokrasi yang partisipatif dan *kwalifit*. Caranya adalah dengan menggunakan *merit system* sebagai metode analisa SWOT para bakal calon, yang selanjutnya ditentukan melalui konvensi. Sehingga dengan demikian demokratisasi di tubuh Parpol menjadi hidup. Dengan demikian Parpol telah berperan sebagaimana mestinya pilar demokrasi, dan diharapkan mampu melahirkan pemimpin-pemimpin nasional yang kuat, kapabel, akuntabel dengan legitimasi yang kuat.
4. Marilah semua elemen yang terkait dalam *electoral process* (pelaksanaan Pemilu) menjunjung tinggi prinsip-prinsip demokrasi, dengan melaksanakan Pemilu berdasarkan asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil.

### **Pustaka Acuan**

Amalik, Mulyadi J., *Efek Demokrasi Dalam Pemilihan Langsung Calon Gubernur atau Bupati*, dalam

JurnalUNISIA No. 51/XXVII/I/2004, Januari-Maret 2004.

Amirudin dan A. Zaini Bisri, *Pemilukada Langsung Problem dan Prospek*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

Anggoro, Kusnanto, *Militer dan Transisi Menuju Demokrasi*, dalam Maruto MD., & Anwari WMK, *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat*, Jakarta: LP3S, 2002.

Arinanto, Satya, *Pemilihan Umum, Demokrasi, dan Paradigma Baru Kehidupan Politik: Beberapa Catatan*, dalam JurnalUNISIA No. 39/XXII/III/1999, Januari-Maret 2004.

Chaniago, Andrinof A., *Rintang-Rintang Demokratisasi di Indonesia*, dalam Maruto MD & Anwari WMK, (Ed), *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat*, Jakarta: LP3S, 2002.

Haris, Syamsudin, *Konflik Elite Sipil dan Dilema Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, dalam Maruto MD., dan Anwari WMK, *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat*, Jakarta: LP3S, 2002.

Ida, Laode, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah*, dalam Agung Djojosoekarto dan Rudi Hauter, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, Jakarta: Kerjasama ADEKSI dengan Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

Mahfud MD, Moh., "Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Secara Langsung, Persepektif Politik dan Hukum Tata Negara", dalam JurnalUNISIA, No. 51/XXVII/I/2004, Januari-Maret 2004..

Malian, Sobirin, *Menakar Loyalitas dan Volatilitas Pilih Pada Pemilu 2004*, dalam JurnalUNISIA No. 51/XXVII/I/2004, Januari-Maret 2004.

Nadir, Ahmad, *Pemilukada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, Malang: Averroes Press, 2005.

Prihatmoko, Joko J., *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

Sarundajang, *Pemilukada Langsung: Problema dan Prospek*, Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2005.

Sinaga, Kastorius, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota dan Kabupaten: Beberapa Catatan Awal*, dalam Agung Djojosoekarto dan Rudi Hauter, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, Jakarta: Kerjasama ADEKSI dengan Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006.

Triwidaryanta, Jaka, *Kinerja Pemerintahan Desa dan Demokrasi Desa*, dalam Jamil Gunawan, Sutoro Eko Yunanto, Anton Birowo, dan Bambang Purwanto, (Ed), *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, Jakarta: LP3S, 2005.

Tutik, Titik Triwulan, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun*

*2004 dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2005.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.