

PEMILUKADA LANGSUNG DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI LOKAL (ANALISIS KRITIS KOMPLEKSITAS PERMASALAHANNYA)

Santi Indriani¹, Titie Syahnaz Natalia², Ega Anzani³, Herroe Eduardo⁴

¹ Universitas Baturaja, Indonesia, santiindriani790@gmail.com

² Universitas Baturaja, Indonesia, syahnaztitie@gmail.com

³ Universitas Baturaja, Indonesia, egaanzanii@gmail.com

⁴ Universitas Baturaja, Indonesia, eduardoherroe2@gmail.com

Abstrak: Secara yuridis pengaturan pilkada langsung sebagai bentuk demokrasi lokal di Indonesia, diatur secara konstitusional dalam ketentuan UUD 1945, Pasal 18 (1), sampai (7). Lebih lanjut di dalam ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 tentang penyelenggaraan pemerintah daerah, dan aturan yang secara hirarki di bawah nya. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum yuridis normatif yang berfokus pada analisis dokumen hukum, peraturan perundang-undangan terkait, dan peraturan terkait. Pilkada langsung dalam demokrasi lokal banyak sekali kelemahan dan kekurangan dalam implementasinya, sehingga perlu dikaji kembali secara komprehensif sistem demokrasi yang ideal dalam rangka menuju demokrasi yang mandiri dengan tetap menjamin hak-hak konstitusi rakyat, dengan tetap memperhatikan lokal wisdom (kearifan lokal), sehingga terciptanya demokrasi yang mampu mengakomodir kebutuhan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut untuk memilih kepala daerah, dengan melakukan evaluasi-evaluasi dalam rangka menuju perbaikan berbagai kekurangan dan kelemahan yang ada pada demokrasi perwakilan.

Kata Kunci: Pemilukada; Demokrasi Lokal

Abstract: Juridically, the regulation of direct regional elections as a form of local democracy in Indonesia is regulated constitutionally in the provisions of the 1945 Constitution, Articles 18 (1), to (7). Furthermore, in the provisions of Law no. 23 of 2014 concerning the administration of regional government, and the regulations that are hierarchically subordinate to it. This research uses a normative juridical legal approach which focuses on the analysis of legal documents, related regulations and related regulations. Direct regional elections in local democracy have many weaknesses and deficiencies in their implementation, so it is necessary to comprehensively review the ideal democratic system in order to move towards an independent democracy while still guaranteeing the people's constitutional rights, while still paying attention to local wisdom, so as to create a democracy that is able to accommodate community needs. Based on this, to elect regional heads, by carrying out evaluations in order to improve various deficiencies and weaknesses that exist in democratic representatives.

Keywords: Regional Election; Local Democracy

LATAR BELAKANG

Demokrasi telah menjadi pilihan sejak bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaan. Secara ideologis sila keempat pancasila mengamanatkan bahwa kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan menjadi dasar pengakuan terhadap kedaulatan rakyat yang diejawantahkan dalam prinsip-prinsip dasar dan mekanisme demokrasi. Menurut Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*) rakyatlah

dianggap sebagai pemegang dan pemilik kekuasaan tertinggi didalam suatu negara.¹ Rakyatlah yang menentukan cara corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya. Dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung. Didalam praktiknya dalam menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum (PEMILU).² Di level *local government* pemilu diaktualisasi kedalam pranata pemilukada. Ada ruang deliberasi bagi masyarakat untuk menentukan arah pemerintahan di daerah. Begitu juga ada deliberasi partisipasi warga dalam menentukan kepemimpinan di daerah.

Sejak berlakunya UU No 23 tahun 2014, membawa implikasi juga terhadap sistem Pemilukada sebagai mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat di daerah. Pemilukada diharapkan dapat mengakomodasi sistem seleksi terpadu yang saling melengkapi untuk melahirkan calon kepala daerah terpilih yang berkualitas, mulai dari seleksi sistem kenegaraan, partai politik, administratif, hukum administratif sampai seleksi politis. Atas dasar itulah pemilukada diharapkan akan menghasilkan figur pimpinan yang aspiratif, berkualitas, legitimate yang akan lebih mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya.

Pemilukada yang diselenggarakan secara serentak di seluruh daerah di Indonesia pada tanggal 27 November 2024, sudah tentu memberikan ruang partisipasi masyarakat untuk menentukan dan memilih pimpinan daerah yang akan memimpin daerahnya selama lima tahun kedepan. Jika dilihat dari perspektif demokrasi sejatinya pemilukada sangat baik secara substantif bagi perkembangan demokrasi, akan tetapi realitas umum mampu mengatakan bahwa selama pelaksanaannya pemilukada belum mampu menjamin terwujudnya demokrasi bahkan cenderung mendistorsi demokrasi, hal ini terbukti didalam implementasinya pemilukada melahirkan berbagai persoalan yang justru menciderai demokrasi. Mengingat bahwa fenomena persoalan yang muncul dalam pemilukada sangat kompleks, di mana persoalan yang bersifat teknis dari masa persiapan sampai dengan tahap pelaksanaan.³ Berbagai persoalan yang mewarnai konflik pemilukada antara lain mulai dari persoalan regulasi teknis seperti pendaftaran pemilih, pencalonan, anggaran, sampai pada profesionalitas dan independensi penyelenggara, bahkan hingga timbulnya aksi kekerasan massa akibat konflik horizontal imbas dari sikap orang yang tidak siap untuk menerima kekalahan.

Dengan mencermati berbagai persoalan dan potensi konflik yang selalu terjadi selama pelaksanaan pemilukada sebagai perwujudan demokrasi lokal, maka perlu pula ditelaah secara mendalam yang mendasari pengaturan pemilukada dalam konteks demokrasi lokal ini, lebih lanjut perlu pula dikaji pelaksanaannya sudah sesuai dengan cita hukum dan harapan dari konsep demokrasi dengan nilai Pancasila, dan pada akhirnya pelaksanaan pilkada dalam perspektif demokrasi lokal berjalan dengan semestinya dan menghasilkan kepala daerah yang bisa memajukan daerahnya tanpa mengeyampingkan demokrasi sebagai pilihan bangsa Indonesia. Selain itu pada tataran

¹Kusnadir dan Ibrahim, dalam Jimly A. Shiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Rajawali Pers, 2020, hlm. 414

²Mahfud, M.D., *Evaluasi Pemilukada Dalam Perspektif Demokrasi Dan Hukum*, Konstitusi Pers, 2012, Hlm. 6

³ *Ibid*, Hlm. 9

praktis perwujudan demokrasi lokal dapat memberikan pembelajaran kepada masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya secara cerdas, bertanggung jawab, serta tidak terpengaruh politik uang.

Berdasarkan uraian latar belakang sebelumnya, maka penulis akan merumuskan berbagai persoalan dalam makalah ini dalam beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan pilkada langsung dalam perspektif demokrasi lokal?
2. Mengapa didalam pelaksanaan pilkada langsung banyak menimbulkan permasalahan dalam implementasinya ?

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum yuridis normatif yang berfokus pada analisis dokumen hukum, peraturan perundang-undangan terkait, dan peraturan terkait. Kajian ini mengkaji pemilukada langsung dalam perspektif demokrasi lokal (analisis kritis kompleksitas permasalahannya).

Data penelitian ini dikumpulkan melalui analisis dokumen yang meliputi teks hukum dan artikel akademis. Analisisnya dipusatkan pada identifikasi pola kolusi dan evaluasi efektivitas sanksi hukum dalam mencegah terulangnya pelanggaran. Dengan menggunakan pendekatan ini, penelitian ini bertujuan untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang pemilukada langsung dalam perspektif demokrasi lokal (analisis kritis kompleksitas permasalahannya).

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

1. Tinjauan Yuridis Pengaturan Pilkada Langsung

Perubahan fundamental ketatanegaraan terjadi seiring dengan amandemen UUD 1945, yang telah meletakkan dasar-dasar kehidupan bangsa dan bernegara dengan meletakkan kedaulatan ditangan rakyat yang diwujudkan melalui pengembangan format sistem pemerintahan termasuk sistem penyelenggaraan pemerintah daerah kearah yang lebih demokratis.

Konstitusi merupakan alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum suatu negara, menurut A.A.H. Struycken Undang-Undang Dasar (*grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi⁴:

1. Hasil perjuangan politik bangsa diwaktu yang lampau
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa
3. Pandangan-pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang
4. Suatu keinginan dengan mana perkembangan kehidupan keatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

⁴ Dahlan Thaib, dkk, Teori dan hukum konstitusi, 2011, Raja Grafindo, Jakarta, Hlm. 14

Konstitusi sebagai alat yang berisi sistem politik dan sistem hukum yang hendak diwujudkan⁵K.c Where mengemukakan dua hal antara lain:

1. Bahwa konstitusi semata-mata hanya dokumen hukum dan isinya hanya berupa aturan-aturan hukum saja yang tidak lebih dari itu
2. Konstitusi tidak hanya berisi kaidah-kaidah hukum saja, akan tetapi berisi pernyataan tentang keyakinan, prinsip-prinsip dan cita-cita

Lebih lanjut menurut⁶ Mirriam Budiardjo setiap undang-undang dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai:

1. Organisasi negara misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif :pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya
2. Hak-hak asasi manusia
3. Prosedur mengubah undang-undang
4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar

Pasca reformasi yang disertai dengan adanya keinginan publik untuk melakukan berbagai perubahan pada sendi-sendi ketatanegaraan Indonesia, mengilhami berbagai perubahan UUD 1945. Didalam konstitusi pasal 18 (1) menetapkan bahwa negara kesatuan Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Selanjutnya pada pasal 18 (2) menetapkan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pada pasal 18(5) berbunyi bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Ketentuan pasal 18(6) menetapkan: pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi luas dan tugas pembantuan. Pasal 18(7) susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur didalam undang-undang. Berpijak pada ketentuan yang diatur.

Pilkada langsung pernah diintroduksi dalam UU no 1/1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Pasal 23 ayat (1) dinyatakan kepala daerah dipilih menurut aturan yang ditetapkan dalam undang-undang. Dibagian penjelasan ditegaskan bahwa kepala daerah haruslah seseorang yang dekat kepada dan dikenal di dalam masyarakat daerah yang bersangkutan, dan disertai kekuasaan atas kepercayaan tersebut. Berhubungan dengan itu, maka jalan satu-satunya untuk memenuhi maksud tersebut ialah bahwa kepala daerah haruslah dipilih langsung oleh rakyat dari daerah yang bersangkutan. Pilkada langsung belum dilaksanakan sampai UU No 5/1957 dicabut, selanjutnya pilkada langsung diwacanakan kembali kepublik. Ide atau gagasan pilkada langsung muncul sebagai reaksi terhadap penyimpangan-penyimpangan demokrasidalam pilkada perwakilan DPRD

⁵ Kc.Where dalam Ibid, Hlm 15

⁶ Mirriam Budiardjo, dalam Ibid, Hlm.16

dalam lima tahu terakhir, adapun persoalan terhadap pilkada perwakilan disebabkan oleh dua isu krusial yaitu maraknya money politic atau politik uang dan campur tangan (*intervensi*) pengurus partai politik ditingkat lokal maupun pusat.

Hasil amandemen UUD 1945, DPR berpandangan dan memberi apresiasi positif terhadap gagasan pilkada langsung, respon DPR tercermin dari pandangan-pandangan didalam rapat paripurna dan rapat panitia kerja revisi UU no 22/1999 dan UU no 25/1999, adanya revisi terhadap kedua UU tersebut diikuti dengan pencantuman dan pengaturan mengenai pilkada langsung secara eksplisit, pada saat yang sama advokasi dna gerakan politik yang mendorong pilkada langsung semakin masif. Selanjutnya perubahan terhadap UU sebelumnya digantikan dengan UU no 32 tahun 2004. Dengan lahirnya UU No 32 tahun 2004 dan PP No 6 /2005 akhirnya pilkada langsung menjadi keputusan hukum yang harus dilaksanakan. UU no 32 tahun 2004 menunjukan bahwa pilkada dan wakil kepala daerah bukanlah kebijakan ahistoris. Hal itu memberi pengertian bahwa pilkada dan wakil kepala daerah merupakan reformasi politik dalam rangka meningkatkan kualitas demokrasi di Indonesia.

Landasan yuridis pelaksanaan pilkada langsung yang pertama dalam sejarah politik Indonesia UU No 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Mekanisme dipilihnya sebagai koreksional pembentuk undang-undang terhadap mekanisme demokrasi perwakilan yang ditetapkan berdasarkan UU No 22 tahun 2009, di mana kepala daerah dipilih oleh DPRD. Kemudian UU No. 32 Tahun 2004 digantikan dengan UU No. 23 Tahun 2014. Perbedaan UU No 32 Tahun 2004 dengan UU No 23 Tahun 2014 adalah bahwa UU Nomor 32 Tahun 2004 telah dicabut dan diganti oleh UU No 23 Tahun 2014. Salah satu perubahan krusial yang terjadi adalah pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Para pembentuk UU yakin bahwa praktik pemilukada dipercaya akan lebih mendekati makna demokrasi sebagaimana dimaksud didalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945 daripada dipilih oleh DPRD.

Adapun dasar hukum pelaksanaan pemilihan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Wali Kota dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
2. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggara Pemilu;
3. UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang : Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
4. UU Nomor 8 Tahun 2015 Tentang :Perubahan 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;
5. PP Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;

6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Dana Kegiatan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota;
7. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pengisian Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Induk dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang Dibentuk Setelah Penyelenggaraan Pemilihan Umum;
8. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2024 tentang Penyusunan Daftar Pemilih Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
9. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2024 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
10. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2022 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan Umum dan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota
11. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2024 tentang Perlengkapan Pemungutan Suara, Dukungan Perlengkapan Lainnya, dan Perlengkapan Pemungutan Suara Lainnya dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
12. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2024 tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
13. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Kota;
14. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2018 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

Pelaksanaan pilkada langsung secara yuridis diselenggarakan berdasarkan ketentuan pemilihan kepala daerah yang diatur secara konstitusional didalam ketentuan UUD 1945, secara dogmatik diatur pula di dalam ketentuan UU No 23 tahun 2014, dan secara teknis operasional diatur didalam ketentuan yang secara hirarki berada di bawahnya.

2. Kompleksitas Permasalahan Pemilukada Langsung dalam Persepektif Demokrasi Lokal

Terjadinya transisi demokrasi ditingkat daerah terkait dengan kebijakan otonomi daerah, dimana dengan adanya otonomi daerah memberikan ruang bagi masyarakat untuk ikut berartisipasi dalam menentukan kebijakan-kebijakan ditingkat lokal termasuk pula memilih kepala daerah sesuai

dengan keinginan masyarakat.⁷ Kebijakan desentralisasi tidak hanya dianggap sebagai bagian dari upaya untuk memperbaiki tersedianya jasa-jasa dan barang-barang publik di daerah, agar berlangsung lebih efisien dan efektif, sebagaimana dipahami didalam desentralisasi administratif dan fiskal. Desentralisasi juga berfungsi sebagai instrumen untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah, terutama sekali untuk mendorong munculnya pemerintahan yang accountable, responsible, dan transparant.

Menurut **Brian Smith** munculnya perhatian terhadap transisi demokrasi di daerah berangkat dari suatu keyakinan bahwa adanya demokrasi di daerah berangkat dari suatu keyakinan bahwa adanya demokrasi di daerah secara otomatis bisa diartikan sebagai adanya perbaikan kualitas demokrasi di tingkat nasional. Ada empat alasan untuk memperkuat pandangan diatas antara lain sebagai berikut:

1. Demokrasi pemerintah di daerah merupakan suatu ajang pendidikan politik yang relevan bagi warga negara dalam suatu masyarakat yang demokratis
2. Pemerintah daerah dipandang sebagai pengontrol bagi perilaku pemerintah pusat yang berlebihan dan kecendrungan anti demokratis didalam suatu pemerintahan yang sentralistik
3. Demokrasi di daerah dianggap mampu menyuguhkan kualitas partisipasi yang lebih baik dibandingkan kalau terjadi ditingkat nasional.
4. Seperti terjadi di negara kolumbia yang menunjukkan bahwa legitimasi pemerintah pusat akan mengalami penguatan manakala pemerintah pusat itu melakukan reformasi ditingkat lokal. Penguatan legitimasi ini berkaitan dengan tingkat kepercayaan daerah kepada pemerintah pusat.⁸

Mengingat pergulatan parlemen ternyata tidak serta merta mampu mempercepat proses demokratisasi di daerah, dimunculkanlah kelembagaan baru yakni adanya pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung, proses ini diharapkan dapat mereduksi secara luas adanya pembajakan kekuasaan yang dilakukan oleh partai-partai politik yang memiliki kursi di DPRD, disamping itu pilkada secara langsung diharapkan bisa menghasilkan kepala daerah yang memiliki akuntabilitas yang lebih tinggi kepada rakyat.

Keputusan untuk memilih sistem pilkada langsung ada beberapa faktor pendorong pilkada langsung:

1. Sistem perwakilan diwarnai banyak kasus
Sebagai sebuah sistem pilkada melalui perwakilan DPR selama ini terdapat tiga kasus yaitu pertama proses pemilihan dan pelantikan, dugaan kasus politik uang dan intervensi pengurus partai politik di level lokal maupun pusat
2. Rakyat berperan langsung
Pilkada langsung sering disebut sebagai kemenangan demokrasi massa atas demokrasi perwakilan. Dalam sistem demokrasi rakyat adalah pemilik kedaulatan sejati sehingga sudah sewajarnya apabila kepercayaan dan amanah yang diberikan pada wakil rakyat tidak dapat dipertanggungjawabkan dengan baik, maka kepercayaan dan amanah tersebut dikembalikan pada pemiliknya sendiri.

⁷Kacung Marijan, Sistem Politik Indonesia konsolidasi Demokrasi Pasca Orde baru, Kencana, Jakarta, 2019, Hlm. 169

⁸Brin C Smith dalam *Ibid*, Hlm. 170

3. Peluang terjadinya politik uang semakin menipis
4. Peluang campur tangan partai berkurang
5. Hasil lebih objektif

Berdasarkan berbagai faktor pendorong pilkada langsung di atas, maka akan penulis uraikan juga perihal implementasi pilkada langsung dalam perspektif demokrasi lokal. Sejak pilkada pertama kali dilakukan pada tahun 2005, sejumlah kelemahan dan ambivalensi terhadap prinsip-prinsip demokrasi terus bermunculan. Dibanyak pilkada ditemukan betapa kuatnya peran parpol, ketidakadilan penyelenggara, rendahnya partisipasi dan maraknya kekerasan. Praktik-praktik itu semakin diperparah oleh kuatnya dominasi elit politik lokal patronase terhadap warga dan birokrasi. Salah satu praktik patronase adalah politik uang. Lingkaran survei Indonesia menemukan peningkatan skala dana pengaruh politik uang secara nasional dalam dua periode pilkada. Survei Oktober 2005 menemukan bahwa 27,5 persen publik akan menerima uang dan memilih calon yang memberi uang, angka tersebut naik hingga 37,5 persen lima tahun kemudian (oktober 2010). Pemberian uang mempengaruhi pilihan atas kandidat. Fakta di media menunjukan terjadinya kenaikan drastis terhadap alokasi dana bantuan sosial (BANSOS) yang disyalir sebagai bagian dari praktik dana kampanye maupun sebagai bagian dari praktik jual beli suara. Jika dibandingkan dengan kondisi sebelum pilkada langsung praktik money politik hanya berlangsung didalam internal DPRD sebagai representative masyarakat, berbeda dengan kondisi pilkada langsung dalam konteks demokrasi lokal, money politic menjadi suatu budaya politik masyarakat dalam arti bahwa euforio masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pilkada bukan dikarenakan adanya kesadaran untuk ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah melalui pilkada, namun karena adanya money politic yang menyebabkan masyarakat mau berpartisipasi dalam pilkada.

Untuk mendukung berbagai kondisi faktual yang berkenaan dengan kondisi pilkada sebagai wujud demokratisasi di daerah, maka dapat dikemukakan beberapa hal yang patut untuk dievaluasi berkenaan dengan berbagai persoalan yang ada dalam kondisi demokratisasi lokal yang terjadi saat ini antara lain :

1. Pemilukada menjadi arena rivalitas kekuasaan secara tidak sehat sehingga belum dapat melahirkan pimpinan yang memiliki political virtues yang bertindak secara bertanggung jawab, mengutamakan kepentingan masyarakat diatas kepentingan kelompok atau partai. Hasil pemilukada sekarang tidak bisa dikatakan lebih baik dibandingkan dengan hasil pilkada melalui DPRD. Anggota Wantimpres **Prof. Ryas Rasyid**, misalnya menilai bahwa pelaksanaan pemilukaa terbukti gagal memilih kepala daerah yang baik dan bermoral .menurutnya bahwa hal tersebut didukung dengan keadaan sekitar 150 izin pemeriksaan kepala daerah dari presiden SBY.artinya sekitar 20 sampai 25 % dari jumlah seluruh kepala daerah pemilukada bermasalah terutama dengan hukum.
2. Pemilukada mendorong berjangitnya moral pragmatisme baik calon kepala daerah, penyelenggara pemilukada, maupun masyarakat.moral pragmatisme inilah yang membuat terjadinya politik uang (money politic), sehingga hal ini memberikan kecendrungan penyelenggara pemilukada menjadi tidak profesional, kehilangan integritas, tidak akuntable, dan tidak mandiri yang secara tidak langsung mempengaruhi kualitas dan legitimasi pemilukada.

3. Pemilukada mengekalkan oligarki kekuasaan sekaligus melahirkan orang-orang yang kecanduan kekuasaan. Faktanya adalah ada beberapa kepala daerah yang telah menjabat kepala daerah selama dua kali periode berturut-turut, namun tetap maju pada pilkada meskipun harus turun menjadi wakil kepala daerah.
4. Pemilukada menimbulkan persoalan anggaran. Dalam hal ini pemilukada menelan anggaran yang sangat tinggi. Melihat ketentuan dalam pasal 112 UU nomor 23 tahun 2014 menyatakan bahwa biaya pemilukada dibebankan kepada APBD, hal ini tentunya mengakibatkan keuangan daerah banyak tersedot untuk membiayai penyelenggaraan pemilukada. Dengan demikian alokasi anggaran untuk pembangunan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat akan berkurang.
5. Pemilukada memicu politisasi birokrasi. Di berbagai daerah menunjukan fakta bahwa calon kepala daerah hampir selalu melibatkan mobilisasi massa PNS, apakah itu pegawai biasa bahkan camat, kepala desa, lurah, dan lain-lain untuk memenangkan dirinya. Padahal didalam konsep demokrasi bahwa birokrasi harus dibebaskan dari pengaruh dan keterjalinan ikatan politik dengan kekuatan-kekuatan politik sehingga diharapkan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat oleh birokrasi netral, tidak memihak dan objektif.
6. Pemilukada rentan dengan konflik antara elit politik yang melibatkan massa

Berlangsungnya kegiatan demokrasi lokal melalui pilkada memang sebuah perjuangan dari keterpurukan sejarah masa lalu, manakala pilkada dalam paradigma representasi (demokrasi perwakilan) dianggap tidak cukup mampu untuk melahirkan sosok pimpinan daerah yang mencerminkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Namun secara faktual dari uraian sebelumnya penulis sudah memberikan gambaran perihal pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal dalam frame pilkada banyak sekali kelemahan-kelemahan, yang menurut penulis perlu dilakukan reformasi secara komprehensif yang mendalam dalam rangka menuju kepada pemikiran demokrasi yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

Berbagai kenyataan yang dihadapi di masyarakat dalam pelaksanaan pilkada menyurutkan motivasi untuk melakukan eksperimen demokratis dalam konteks mencari konsep demokrasi yang ideal. Kondisi beralihnya konsep demokrasi Pancasila ke prinsip demokrasi konstitusional di era reformasi, sesungguhnya tidak lain adalah sebagai upaya untuk memperbaiki sistem demokrasi sebelumnya. Akan tetapi prinsip dan nilai dari konsep barat atau demokrasi moderen yang dipraktikan di Barat dalam perkembangannya, memang sesuai dengan kondisinya dimana konsep demokrasi tersebut berasal. Akan tetapi Indonesia dengan berbagai persoalan yang berkaitan dengan pilkada menurut penulis, perlu dilakukan evaluasi yang komprehensif terhadap praktik pilkada langsung dalam kehidupan berdemokrasi.

Meskipun dalam upaya menuju demokrasi konstitusional Indonesia telah berupaya untuk memenuhi berbagai ketentuan yang berkenaan dengan ciri negara demokrasi konstitusional yang secara praktik terlaksana sangat baik di negara seperti Amerika, Inggris dan negara-negara eropah lainnya. Masyarakat yang belum mampu menerima konsep-konsep barat yang berimbas pada pelaksanaan pilkada langsung dalam demokrasi lokal lebih banyak menimbulkan permasalahan yang pelik sejak pilkada tahun 2004 yang diselenggarakan di Indonesia.

Pelaksanaan pilkada langsung memang sering diartikan secara bias, sehingga perlu dipertanyakan lagi bagaimana melaksanakan demokrasi lokal melalui pilkada langsung yang seyogyanya sesuai dengan kondisi bangsa Indonesia saat ini. Pada dasarnya kesalahan telah dilakukan pada awal memilih wakil-wakil rakyat yang belum tentu dikenal secara visi dan misalapun integritasnya oleh rakyat, lebih lanjut para wakil rakyat yang terpilih tentunya mempunyai kepentingan pribadi atau kepentingan golongan. Selain itu masyarakat yang diwakili pun tidak jelas dengan apa yang menjadi kepentingan dan usul kepentingannya dengan wakil rakyatnya, dan bahkan wakil rakyatpun tidak mengerti apa yang menjadi keinginan rakyatnya.

Persoalan masih lemahnya pemahaman masyarakat akan arti demokrasi sudah tentu menambah persoalan prosedural demokrasi itu sendiri, tanpa pertimbangan inti persoalan dan tujuan yang hendak dicapai. Dengan demikian masih beragam aspek-aspek yang harus dipenuhi jika keinginan memberikan jaminan konstitusi rakyat melalui penyelenggaraan pemerintah yang demokratis di daerah perlu dipikirkan kembali, mengingat bahwa banyak sekali hal-hal yang berdampak pada permasalahan penganggaran, sengketa pilkada yang tak berujung terjadi hampir diseluruh wilayah, money politik, meningkatnya tindak pidana korupsi bagi kepala daerah yang akan mencalonkan diri, putusan perihal pemilihan ulang yang menjadi beban APBD.

Melihat hal tersebut, maka dalam pemikiran penulis bahwa demokrasi lokal melalui pilkada langsung, masih perlu direformulasi melalui pembangunan demokrasi yang di susun dan digali dari nilai-nilai demokrasi Pancasila. Dengan demikian ada beberapa hal yang dapat dijadikan rekomendasi dalam kerangka penerapan demokrasi di Indonesia, dengan tidak mengurangi makna demokrasi yang ideal.(1) pilkada langsung di daerah menurut penulis lebih baik dilakukan melalui demokrasi perwakilan, namun penguatan pada rekrutmen partai politik dalam melakukan kaderisasi terhadap kandidat wakil rakyat yang akan duduk di DPRD (2) Pada proses pemilihan legislatif, perlu adanya mekanisme kontrol terhadap anggota DPRD cukup dan diikuti dengan akses publik yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk mengawasi setiap kebijakan yang dilakukan oleh para wakil rakyat yang ada di DPRD (3). Peranan media dalam memberikan stimulan kepada masyarakat dengan penyediaan informasi yang luas, transparan dan akuntabilitas dalam rangka meningkatkan kecerdasan masyarakat khususnya pemilih dan civil society yang benar-benar membela kepentingan rakyat.

KESIMPULAN

1. Pilkada langsung dalam demokrasi lokal banyak sekali kelemahan dan kekurangan dalam implementasinya, sehingga perlu dikaji kembali secara komprehensif sistem demokrasi yang ideal dalam rangka menuju demokrasi yang mandiri dengan tetap menjamin hak-hak konstitusi rakyat, dengan tetap memperhatikan lokal wisdom (kearifan lokal), masyarakat sehingga terciptanya demokrasi yang mampu mengakomodir kebutuhan masyarakat.
2. Perlu dikaji kembali demokrasi perwakilan sebagaimana yang disusung oleh demokrasi Pancasila, namun pada saat memilih wakil-wakil rakyat yang ada di DPRD perlu memperbaiki sistem rekrutmen partai politik, peningkatan peranan media massa dan civil

society, keterbukaan akses ruang publik bagi masyarakat dalam rangka mencerdaskan masyarakat terhadap proses berdemokrasi, sehingga wakil-wakil rakyat yang duduk di DPRD, merupakan wakil rakyat yang bersih, aspiratif, dan berkualitas, sehingga DPRD dalam proses memilih pimpinan daerah benar-benar mewakili keinginan rakyat yang diwakilinya. Berdasarkan hal tersebut untuk memilih kepala daerah, dengan melakukan evaluasi-evaluasi dalam rangka menuju perbaikan berbagai kekurangan dan kelemahan yang ada pada demokrasi perwakilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshidiqie, Jimly. (2020). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Depok : Rajawali Pers.
- Marijan, Kacung. (2019). *Sistem Politik Indonesia konsolidasi Demokrasi Pasca Orde baru*. Jakarta : Kencana.
- Mahfud MD, Moh. (2012). *Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum, dalam: Konpress, Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada Di Indonesia*. Jakarta : Konstitusi Pers.
- Thaib, Dahlan dkk. (2011). *Teori dan hukum konstitusi*. Jakarta : Raja Grafindo.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.